

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti
Skuggasundi 1
101 Reykjavík
uar@uar.is



Reykjavík, 6. ágúst 2019

Efni: Umsögn um drög að breytingu á reglugerð um Vatnajökulspjóðgarð.

Hinn 24. júní sl. birti umhverfis- og auðlindaráðuneytið drög að reglugerð um (8.) breytingu á reglugerðum Vatnajökulspjóðgarð, nr. 608/2008, á samráðsgátt stjórnvalda, Ísland.is. Með reglugerðardrögunum er ætlunin að kveða á um skilyrði og fyrirkomulag atvinnustarfsemi í þjóðgarðinum.

SAF hafa yfirfarið drögin og vilja koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri.

Reglugerðarstoð

Í 2. mgr. 15. gr. a laga um Vatnajökulspjóðgarð, nr. 60/2007, er kveðið á um skyldu ráðherra til setningar reglugerðar þar sem mæla á fyrir um skilyrði fyrir atvinnustarfsemi í þjóðgarðinum, m.a. vegna verndarmarkmiða þjóðgarðsins. Tekið er fram að þar skuli auk skilyrðanna nánar mælt fyrir um málsmeðferð og samningsgerð. Í greingerð frumvarps þess sem varð að lögum nr. 101/2016 sem breyttu lögum um Vatnajökulspjóðgarð segir:

Í a-lið (15. gr. a) er gert ráð fyrir [að] óheimilt verði að reka starfsemi í þjóðgarðinum án samnings um slíka starfsemi við Vatnajökulspjóðgarð. Fram til þessa hafa ýmsir þjónustuaðilar rekið starfsemi innan þjóðgarðsins og jafnvel haft aðstöðu í garðinum. Þykir rétt að mæla skýrt fyrir um að nauðsynlegt er að gera samning við þjóðgarðinn um slíka starfsemi. Áhugi rekstraraðila ferðapjónustu á því að koma upp aðstöðu innan þjóðgarðsins hefur aukist síðastliðin ár og er sýnilega þörf á vönduðu fyrirkomulagi við úthlutun aðstöðu. Með hliðsjón af stefnu þjóðgarðsyfirvalda og verndarmarkmiðum þjóðgarðsins kann að vera nauðsynlegt að takmarka þann fjölda aðila sem fá aðstöðu innan tiltekinnar svæða þjóðgarðsins og velja á milli aðila sem óska eftir slíku. Koma þar til skoðunar almenn sjónarmið sem gilda við úthlutun takmarkaðra gæða, svo sem um opinbera auglýsingu þannig að áhugasömum aðilum sé kunnugt um að úthlutun standi fyrir dyrum. Þá verða að liggja fyrir þau sjónarmið sem hafa vægi við ákvörðunartöku um úthlutun og gæta þarf þess að ákvörðun sé tekin á málefnalegum grundvelli. Gert er ráð fyrir að gerð verði nánari grein fyrir málsmeðferð í greinargerð. **Í 2. mgr. nýrrar 15. gr. a er gert ráð fyrir að setja skuli þau skilyrði fyrir starfseminni sem talin er þörf á, meðal annars vegna verndarmarkmiða þjóðgarðsins. Önnur atriði sem gætu komið til skoðunar eru m.a. ákvæði um tímalengd samnings, endurgjald, umgengni og aðrar skyldur þjónustuaðila.**

(Undirstrikun og breiðletrun SAF)

Orðið *greinargerð* í framangreindum texta er væntanlega misritun og á að vera reglugerð.

Af orðalagi 2. mgr. 15. gr. laganna og lögskýringargögnum leiðir að ætlunin hafi verið að í þeirri reglugerð sem ráðherra er skylt að setja eigi m.a. að fjalla um málsmeðferð við samningsgerð og þau skilyrði sem koma eigi fram í slíkum samningum. Í 15. gr. a laganna segir að í reglugerð eigi að mæla fyrir um nánari skilyrði sem á að setja starfsemi í samningum. Hins vegar leiðir af 2. og 4. mgr. 31. gr. a., 3. mgr. 31. gr. b. og 2. mgr. 31. gr. c. reglugerðarinnar að ýmis skilyrði eigi einungis að vera ákveðin í samningi.

Að mati SAF gætir ekki nægilegs samræmis milli ákvæða reglugerðarinnar að teknu tilliti til breytinga og stoðar hennar í lögum. Gengið er lengra við framsal valds til samningsgerðar en lög heimila.

Skilgreining á atvinnutengdri starfsemi

Í 1. gr. reglugerðardraganna er *atvinnutengd starfsemi í Vatnajökulsþjóðgarði* skilgreind á eftirfarandi hátt:

...þjónusta sem aðrir en þjóðgarðurinn sjálfur bjóða gegn þóknun innan marka þjóðgarðsins...

Að mati SAF er framangreind skilgreining í ýmsu tilliti óljóst.

Samkvæmt orðum skilgreiningarinnar virðist einvörðungu þjónustusala falla undir skilgreininguna. Eðlilegt er að velta því upp hvort vörusala innan þjóðgarðsins muni ekki teljast til atvinnutengdrar starfsemi í skilningi reglugerðardraganna?

Þá er engin reki gerður að því að skilgreina hvaða þættir þjónustusölu þurfi að eiga sér stað innan þjóðgarðsins til þess að viðkomandi starfsemi falli undir skilgreininguna. Til dæmis er ekki tekin afstaða til þess hvort afhending þjónustu innan þjóðgarðsins ráði för þrátt fyrir að gengið sé frá viðskiptum að öðru leyti utan þjóðgarðsins eða hvort allir þættir viðskipta þurfi að eiga sér stað innan þjóðgarðsins eða e.t.v. bara sumir. Að óbreyttu er hætt við að skilgreiningin verði túlkuð hverju sinni með hliðsjón af aðstæðum og það er afar óheppilegt. Í þessu samhengi þarf að hafa í huga að form þjónustu og þjónustuahendingar er afar mismunandi í ferðaþjónustu. Í dæmaskyni má nefna að samkvæmt upplýsingum samtakanna hefur þjónusta vegna göngu að Svartafossi t.d. haft eftirfarandi birtingarmyndir (ekki tæmandi):

- Ferðamaður kaupir gönguferð af fyrirtæki sem er með aðstöðu á svæðinu og nýtir leiðsagnar ferðaþjónustufyrirtækisins ásamt hóp af öðrum ferðamönnum.
- Ferðamaður fer í lengri hópferð með leiðsögumanni en komið er við í Skaftafelli og gengið að Svartafossi undir leiðsögn.
- Ferðamaður kemur með hópferðabíl í Skaftafell og gengur að Svartafossi eftir leiðbeiningum frá starfsmanni rekstraraðila hópferðabílsins en án leiðsagnar.
- Ferðamaður kemur í Skaftafelli á bílaleigubíl sem er hluti af ferðaþjónustupakka sem hann keypti af erlendri ferðaskrifstofu. Pakkanum fylgir m.a. gisting og leiðarlýsingar (t.d. kort eða smáforrit) fyrir áhugaverða staði víðsvegar um landið og hann gengur að Svartafossi.

Hvaða þjónusta sem er veitt í framangreindum dæmum fellur undir skilgreiningu atvinnutengdrar starfsemi innan Vatnajökulsþjóðgarðs?

Samtökin telja afar mikilvægt að fullmótuð skilgreining á atvinnutengdri starfsemi liggi fyrir og komi fram með skýrum hætti í reglugerðinni. Að óbreyttu verður ómöguleg er að átta sig á hvað átt við og hvaða viðskipti eða þjónusta falla undir ákvæði reglugerðarinnar.

Samningar

Samningur er í eðli sínu gagnkvæmur og byggist þá á viljaafstöðu beggja eða allra samningsaðila. Ein helsta meginregla samningaréttar er reglan um frelsi til samninga, samningsfrelsið, en í henni felst að samningsaðilum er frjálst að ákveða hvort þeir gera samning og hvert efni hans er. Samningsfrelsið má takmarka með lögum auk þess sem samningsfrelsi stjórnvalda takmarkast af reglum stjórnisýsluréttar, þar á meðal lögmætisreglunni.

Þegar einkaaðilar gera samninga við hið opinbera er almennt litið svo á að þeir séu í veikri stöðu gagnvart viðsemjanda. Á vettvangi SAF hafa menn því velt fyrir sér samningsstöðu ferðaþjónustufyrirtækja gagnvart Vatnajökulsþjóðgarði sem fengnar verða rúmar heimildir til að setja nokkuð einhliða skilmála við samningsgerð. Hafa verður í huga að þeir samningar sem þjóðgarðurinn mun gera munu óhjákvæmilega skerða atvinnufrelsi gagnaðila. Af dómaframkvæmd leiðir að meginreglur skerðingar atvinnufrelsis verður að vera unnt að leiða af lögum með nokkuð skýrum hætti. Ekki er þannig nægilegt að atvinnufrelsið verði skert með einhliða samningsskilmálum.

Í lögum nr. 60/2007 er kveðið á um gjaldtöku í 21. gr. Í 2. mgr. lagagreinarinnar segir að heimilt sé að innheimta gjöld vegna leyfisveitinga og samninga skv. 5. mgr. 15. gr. og 15. gr. a og 15. gr. b. laganna. Sérstaklega er tekið fram að gjöldin skuli standa undir kostnaði við veitingu leyfa, umsjón og eftirlit vegna hinnar leyfisskyldu starfsemi. Gert er ráð fyrir að ráðherra ákveði fjárhæð gjalda og nánara fyrirkomulag gjaldtöku í reglugerð að fengnum tillögum stjórnar þjóðgarðsins. Í lokamálsgrein a-liðar 3. gr. reglugerðardraganna (31. gr. a) er hins vegar gert ráð fyrir að þjóðgarðurinn bjóði út atvinnutengda starfsemi. Þar með er hætt við að fjárhæð gjaldsins verði slitin úr samhengi við forsendur þess. Ekki verður séð að slík gjaldtaka geti átt sér stöð í lögum.

Í framangreindu ljósi telja SAF að útfæra þurfi nánar í reglugerðinni hvað það er sem þjóðgarðinum verður heimilt að semja um. Við gerð slíkra ákvæða þarf að gæta betur að markmiðum og ákvæðum laga nr. 60/2007 en gert er í reglugerðardrögunum.

Vöruval

Markmið laganna endurspeglast í markmiðum verndunar skv. 2. gr. þeirra sem eru að vernda náttúru svæðisins, gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru og sögu svæðisins, stuðla að rannsóknum á svæðinu, fræða um það og ýta undir aukinn skilning almennings á gæðum og sérstöðu svæðisins og leitast við að styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins, m.a. með því að hvetja til sjálfbærrar nýtingar gæða svæðisins. Það skýtur því nokkuð skökku við að í 4. efnismálsgrein a-liðar 3. gr. draganna sé gert ráð fyrir að Vatnajökulsþjóðgarður skuli við val á samningsaðilum líta til þess hvort starfsemin sé æskileg sem hluti af þjónustuframboði innan þjóðgarðsins og hvort starfsemin sé til þess fallin að bæta upplifun gesta af því sem þjóðgarðurinn hefur upp á að bjóða. Þar með er þjóðgarðurinn farinn að hafa áhrif á „vöruval“ innan þjóðgarðsins.

Þar sem atvinnustarfsemi fellur undir atvinnufrelsisákvæði stjórnarskrár verður að horfa til þess að atvinnufrelsi verður ekki takmarkað nema með lögum. Eins og ákvæði 15. gr. a laganna eru

orðuð verða takmarkanir leiddar af samningum og skilyrðum sem Þjóðgarðurinn setur í slíkum samningum. Bann við tiltekinni starfsemi yrði ekki samræmi við sjónarmið um meðalhóf nema eðli hennar sé slíkt að það gangi beinlínis gegn markmiðum laga nr. 60/2007.

Líkur kunna að vera á að Þjóðgarðurinn geti talist til ríkiseinkasölu í skilningi 16. gr. EES-samningsins þegar hann tekur ákvarðanir um samningsgerð við atvinnurekendur innan Þjóðgarðsins. ESA hefur krafist þess að ríkiseinkasölur starfi samkvæmt opinberum reglum sem hafa þann tilgang að koma í veg fyrir mismunun aðila á EES-svæðinu. Þetta þarf að taka til nánari skoðunar.

Samkvæmt a-lið 3. gr. reglugerðardraganna, er á að verða 31. gr. a reglugerðarinnar, á stjórn Þjóðgarðsins að taka við umsókn um atvinnurekstur innan Þjóðgarðsins og ákveða m.a. hvort heimila eigi starfsemi eða hafna henni. Af ákvæðum 15. IV. kafla laga nr. 60/2007 leiðir að óheimilt er að reka atvinnutengda starfsemi í Þjóðgarðinum án samnings um slíka starfsemi við Vatnajökulsþjóðgarð. Eins og áður hefur komið fram gera ákvæði laga nr. 60/2007 ráð fyrir því að skilyrði fyrir starfsemi verði sett í reglugerð. Komi til þess að Þjóðgarðurinn taki ákvarðanir um að tiltekin starfsemi sé ekki heimil vegna þess að hún hentar ekki þjónustuframboði eða upplifun gesta kunna að skapast álitamál um lagastoð slíkrar höfnunar.

Í ljósi framangreinds telja SAF rétt að ráðuneytið taki til nánari skoðunar hvort það geti talist málefnalegt og hóflegt að fá stjórn Vatnajökulsþjóðgarði heimild til að setja þau skilyrði fyrir atvinnustarfsemi innan Þjóðgarðsins að hún verði að henta þjónustuframboði eða upplifun gesta.

Kaupréttur og forkaupsréttur

SAF telja að samningsákvæði um kauprétt eða forkaupsrétt skv. 4. mgr. 31. gr. d reglugerðardraganna verði að hafa skýra lagastoð en hana virðist skorta.

Útbod og auglýsingar

Í athugasemdum frumvarps þess sem varð að lögum nr. 101/2016 segir m.a.:

Fram til þessa hafa ýmsir þjónustuaðilar rekið starfsemi innan Þjóðgarðsins og jafnvel haft aðstöðu í garðinum.

SAF fá ekki séð að fjallað hafi verið um hvort og að hvaða leyti taka beri að taka tillit til hagsmuna þeirra sem þegar eru með starfsemi í Þjóðgarðinum. Nauðsynlegt er að fjallað verði sérstaklega um stöðu slíkra aðila við samningsgerð samkvæmt ákvæðum reglugerðarinnar. Á Þjóðgarðurinn t.d. að geta bannað starfsemi sem hingað til hefur verið leyfð og ef svo er hver er þá lagastoðin?

Eftirlit og aðgangur að upplýsingum

Í lokamálsgrein d-liðar 3. gr. reglugerðardraganna (31. gr. d) er gert ráð fyrir að Þjóðgarðsvörður eigi að geta krafist nauðsynlegra upplýsinga vegna eftirlits og eftirlitsþegum verði skylt að fylgja fyrirmælum hans. Slík upplýsingaöflun er íþyngjandi og þarf að styðjast við lagaheimild sem ekki verður séð að unnt sé að finna í ákvæðum laga nr. 60/2007. Þá væri eðlilegt að kveðið yrði á um hvernig fara megi með upplýsingarnar.

Atriði sem SAF telja að verði m.a. að fjalla um í reglugerðinni

SAF hafa við eldra tilefni lýst þeim atriðum sem þau telja eðlilegt að kveðið verði nánar á um í reglugerð en rétt er að endurtaka þau við þetta tilefni:

- **Starfsemi innan þjóðgarðs:** Hugsanleg greiðsla eða samningar um afnot af landi eða auðlind í ferðapjónustu verður að taka mið af því að þau fyrirtæki sem byggt hafa upp þjónustu á viðkomandi svæði njóti þeirrar uppbyggingar og hafi forgang á úthlutun á starfsleyfum eða samningum á viðkomandi svæðum.
- **Hönnun og bygging mannvirkja:** Samtökin telja eðlilegt að gerð sé krafa um að mannvirki innan þjóðgarða verði þannig hönnuð og byggð að þau geti skoðast sem sérsníðuð varanleg mannvirki sem falli vel að landslagi og stingi ekki í stúf við það umhverfi sem byggt er á.
- **Gildistími samninga:** Mikilvægt að benda á að tímabil sem samningur um starfsemi innan þjóðgarðs nær til sé raunhæft og miðist að mestu við líftíma fasteigna og/eða kvöð um kaup að leigutíma loknum
- **Gæðakröfur:** Til að tryggja að uppbygging innan þjóðgarðsins eigi sér stað á forsendum gæða og umhverfisverndar er það skoðun samtakanna að gera verði gæðakröfur til þeirra aðila sem gera samninga um starfsemi innan þjóðgarðsmarka. Í því samhengi er hægt að horfa til Vakans, gæðakerfis ferðapjónustunnar.

Að lokum vilja SAF taka fram að þau leggja ríka áherslu á að þær reglur sem gilda um Vatnajökulsþjóðgarð þurfa eftir fremsta megni að stuðla að samkeppni og efla nýsköpun í ferðapjónustu. Því verða stjórnvöld að varast að ganga þannig fram við útfærslu og í framkvæmd að ný starfsemi verði útilokuð eða fái ekki þrífist í þjóðgarðinum.

Virðingarfyllst,

f.h. SAF – Samtaka ferðapjónustunnar



Anna G. Sverrisdóttir