



Reykjavík, 31. október 2019

Efni: Umsögn SAF – Samtaka ferðapjónustunnar um verkefni nefndar um stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu (áherslur nefndar í lagafrumvarp um hálandisþjóðgarð og umfjöllun nefndar um fjármögnun hálandisþjóðgarð).

Hinn 11. október sl. birti umhverfis- og auðlindaráðuneytið textadrög þverpólítískrar nefndar sem vinnur að stofnun þjóðgarðs á miðhálandi Íslands (Áherslur nefndar í lagafrumvarp um hálandisþjóðgarð og umfjöllun nefndar um fjármögnun hálandisþjóðgarðs), á samráðsgátt stjórnvalda, Ísland.is. Textadrögin hafa verið tekin til skoðunar á vettvangi SAF – Samtaka ferðapjónustunnar og vilja samtökin nota tækifærið og koma nokkrum athugasemdum og ábendingum á framfæri.

Lagasetning

Í inngangskafli á bls. 2 er tekið fram að það sé tillaga nefndarinnar að sett verði sérlög um miðhálandisþjóðgarð. Í þessu samhengi vilja SAF vekja athygli á að þegar eru í gildi lög um þjóðgarðinn á þingvöllum og Vatnajökulsþjóðgarð. Þá hafa verið uppi áform um setningu almennra laga um þjóðgarðastofnun þar sem bæði er ætlunin að komi fram almennar og sérstakar reglur um þjóðgarða. Á grundvelli framangreindra laga hafa verið settar og má sjá fyrir að verði settar reglugerðir sem útfæra nánar þær reglur sem gilda um þjóðgarða almenn og hvern þjóðgarð fyrir sig. Jafnframt er gert ráð fyrir að ýmsar reglur komið fram í verndar- og stjórnunaráætlunum þjóðgarða. Að mati SAF er afar hætt við að afurð setningar enn eins lagabálks um þjóðgarð verði svo hátt flækjustig að næsta átaksverkefni á sviði þjóðgarða verði einkum fólgið samræming og einföldun regluverks. Á heildina litið telja SAF því eðlilegra að ákvæðum um miðhálandisþjóðgarð verði komið fyrir þeim frumvarpi til laga um þjóðgarðastofnun. Leyfa samtökin sér að ganga svo langt að leggja jafnframt til að lög um Vatnajökulsþjóðgarð verði einnig sameinuð í þeim bálki.

Markmið

Á bls. 2-3 eru sett fram markmið áherslna nefndarinnar. Sjöunda markmiðið er orðað svo: Vera vettvangur umræðu og ákvarðanatöku um landnýtingu innan þjóðgarðs og

þróun hennar. Væntanlega er þarna átt við að áherslur nefndarinnar hafi það markmið að skapa vettvang umræðu o.s.frv.

Valldreifing og stjórnskipulag

Á bls. 3 er fjallað um stjórnskipulag miðhálandisþjóðgarðsins og þar kemur fram að nefndin leggi áherslu á að það byggji á dreifðri stjórnun með skilgreindum rekstrarsvæðum þar sem svæðisráð marki svæðisbundna stefnu og fari með umsjón hvers rekstrarsvæðis. Í framhaldinu er tekið fram að stjórn þjóðgarðsins muni fara með stefnumörkun í málefnum þjóðgarðsins í heild og staðfestingu áætlana og ákvarðana svæðisráða. Í framangreindum áherslum felast hugmyndir um verulega valldreifingu og SAF eru þeirrar skoðunar að svo víðtækri valldreifingu fylgi veruleg hætta á að ósamræmi milli svæða hvað varðar reglur, kröfur og skilyrði og framkvæmd. Undir slíkum kringumstæðum verður samræmingar- og eftirlitshlutverk stjórnar þjóðgarðsins verulega mikilvægt og því er ljóst að tryggja verður stjórninni nauðsynleg úrræði til að vinna að samræmingu og bregðast við ósamræmi. Þannig er t.d. afar mikilvægt að það verði tryggt að stjórnin hafi fullnægjandi tækni á að tryggja samræmi þegar kemur að gjaldtöku, viðurlögum fyrir brot gegn reglum og öryggiskröfur sem gerðar verða á svæðunum í heild. Hér að ađeins um dæmi að ræða en ekki tæmandi talningu.

Svæðisráð

Á bls. 4 er lögð áhersla á að í svæðisráðum sitji m.a. fulltrúar ferðamálasamtaka á viðkomandi svæði. SAF vekja athygli á að Ferðamálasamtök Íslands voru lögð niður með ákvörðun aðalfundar samtakanna hinn 26. febrúar 2016 en samtökin voru samstarfsvettvangur átta landhlutasamtaka sem unnu að framgangi ferðamála hvert á sínu svæði. Helsta ástæða niðurlagningarinnar var tilkoma markmiðs stjórnvalda um einföldun á stjórn- og stuðningskerfi ferðaþjónustu. Við þetta tilefni ályktaði aðalfundurinn að stuðla bæri að öflugri grasrótarvinnu í hverjum landshluta með vísan til vaxandi hlutverks markaðsstofa Landshlutanna og samstarfs þeirra. Að mati SAF hafa markaðsstofur landshlutanna unnið mjög gott starf á sviði ferðaþjónustu en hafa verður hins vegar í huga að þær tóku ekki við öllum verkefnum ferðamálasamtakanna. Í mörgum tilvikum lögðust landshlutasamtökin af í kjölfarið. Heildaryfirsýn yfir málaflökk ferðaþjónustu liggur hins vegar hjá SAF um þessar mundir og verulegt tilefni er til að tryggja að þekking SAF nýtist sem best um landið allt. Í því ljósi leggja SAF til að í stað ferðamálasamtaka á viðkomandi svæði verði SAF og markaðsstofum landshlutanna í sameiningu tryggt tækifæri til að tilnefna fulltrúa í svæðisráðin. Með því móti verður hvað best tryggt að í svæðisráði eigi sæti fulltrúi sem hefur þekkingu á viðkomandi svæði sem jafnframt getur nýtt sér þekkingu sem er til staðar bæði hjá SAF og markaðsstofunum og jafnframt getur nýtt sér tengslanet þeirra.

Á bls. 4 er lögð áhersla á að formenn svæðisráða verði valdir úr hópi fulltrúa sveitarfélaga. SAF leggja áherslu á slíkra áherslu enda mun slík krafa í mörgum tilvikum beinlínis koma í veg fyrir að unnt verði að velja formann svæðisráðs á grundvelli faglegra forsendna. Að mati SAF er afar mikilvægt að formaður svæðisráðs hafi

heildarsýn yfir hagsmuni svæðisins alls og haldgóða þekkingu á viðfangsefnum svæðisráðsins. Ef fulltrúar sveitarfélaga búa ekki yfir slíkri þekkingu er hætt við að valinn verði formaður sem á í erfiðleikum með að haga starfsemi svæðisráðsins með æskilegum hætti. Það yrði óviðunandi niðurstaða.

Stjórn þjóðgarðsins

Á bls. 4 er annars vegar lögð áhersla á að meirihluti stjórnarmanna Miðhálandisþjóðgarðs verði fulltrúar sveitarfélaga sem hafa sveitarfélagamörk upp á miðhálandið og hins vegar að í stjórn sitji fulltrúar bænda/nytjaréttarhafa, útivistarsamtaka, umhverfisverndarsamtaka og ferðamálasamtaka. SAF telja svo sem ekki tilefni til að gera beina athugasemd við áhersluna en vilja koma því á framfæri að sjónarmið um nauðsynlega þekkingu og heildarsýn stjórnar á viðfangsefni munu stuðla að samræmi og vönduðum vinnubrögðum. Í því samhengi mætti leggja ríkari áherslu á að þeir fulltrúar sem taka sæti í stjórn þjóðgarðsins á heildina litið búi yfir nægilegri þekkingu og yfirsýn til að takast á við víðtækt og mikilvægt verkefni stjórnarinnar.

Þjónustumiðstöðvar

Á bls. 5 er fjallað um starfsemi og þjónustu í þjóðgarðinum og sérstaklega vikið að þjónustumiðstöðvum. Þar er lögð áhersla á að viðameiri þjónusta/þjónustumiðstöðvar verði almennt við meginleiðir, í flestum tilvikum utan þjóðgarðsmarka á láglandi. Í þessu samhengi leggja SAF áherslu á að þær þjónustumiðstöðvar sem þegar eru til staðar, t.d. í Landmannalaugum, Hveravöllum, Kerlingafjöllum og Drekgili fái áfram notið þeirrar sérstöðu sem þær njóta í dag. Þessar miðstöðvar eiga sér langa sögu og eru menningarlega mikilvægar. Starfsemi þeirra hefur eflst og mikilvægi þeirra aukist með auknum ferðamannafjölda. Í því samhengi er einnig afar mikilvægt að þær njóti tækifæra til að vaxa í takt við þjónustubörf.

Tekjur sveitarfélaga

Á bls. 6 er fjallað um önnur atriði og meðal þeirra eru tekjur sveitafélaga af þjóðlendum. Þar er lögð áhersla á að engar breytingar verði á tekjum sveitarfélaga af mannvirkjum innan þjóðgarðs.

Í þessu samhengi vill SAF vekja athygli á gagnrýni sem hefur beinst að sívaxandi umfangi fasteignagjalda sem tekið hafa hækkunum samfara hækkandi fasteignamati. Aðferðarfræði við fasteignamat sætir um þessar mundir endurskoðun á vettvangi samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins með vísan til óæskilegs samspils matsins og fasteignaskatta. Hafa ber í huga að fyrirkomulag fasteignaskatta er víða útfært á þann hátt að hækkanir fasteignamats leiði að takmörkuðu leyti út í fasteignaskatta. SAF leggja ríka áherslu á að áherslur nefndarinnar verði ekki túlkaðar á þann hátt að þær tálmi með einhverjum hætti eðlilegum breytingum á tekjustofnum sveitarfélaga.

Leyfistekjur

Á bls. 6 og er lögð áhersla á að tekjur af útgáfu leyfa til nýtingar lands og landsréttinda innan þjóðgarðs skuli varið til landbóta, umsjónar, eftirlits og sambærilegra verkefna innan þjóðgarðsins.

Hvað leyfistekjur varðar er skilningur SAF sá að gjöld vegna útgáfu leyfa verði þjónustugjöld. Þrátt fyrir að þjónustugjaldaheimildir geti verið einfaldar þarf nauðsynlega að huga að því að gjöldin standi undir þeirri þjónustu sem veitt er. Í því samhengi hefur verið rætt um að nægileg tengsl þurfi að vera milli þjónustu og gjalda. SAF leggja áherslu á að heimildir til töku leyfisgjalda þurfa að vera skýrar og í þeim þarf Alþingi að taka skýra afstöðu til þeirra kostnaðarþátta sem gjaldið á að standa undir.

Sértekjur

Á bls. 8 er að finna umfjöllun um fjármögnun rekstrar þjóðgarða og í því samhengi m.a. fjallað um mikilvægi sértekna. SAF taka fram að þau eru þeirrar afstöðu að þeir eigi að greiða sem njóta. Því telja samtökin eðlilegast að ferðamaðurinn sjálfur greiðir þau gjöld sem standa eiga undir þeim rekstrarþáttum sem hann snerta. Að sjálfsögðu getur til þess komið að ferðþjónustufyrirtæki taki með einum eða öðrum hætti að sér milligöngu um innheimtu slíkra tekna og þá á grundvelli samninga við þjóðgarðinn. Til upplýsingar hafa bílaleigur gert samninga við Þjóðgarðinn á Þingvöllum um milligöngu um innheimtu bílastæðagjalda. Í þeim samningum hafa Þjóðgarðurinn og bílaleigurnar komist að samkomulagi um að skipta með sér innheimtuáhættu og tekjum og þannig skapað forsendur til þess að innheimtan verði trygg. Að mati SAF þarf að líta til reynslunnar af þessu fyrirkomulagi þegar að því kemur að móta fyrirkomulag og innheimtu gjalda sem skapa eiga þjóðgarðinum sértekjur.

Ekki verður betur séð en að ætlunin sé að Þjóðgarðurinn geti aflað tekna á grundvelli samninga við ferðþjónustuaðila. Að mati SAF er afar mikilvægt að þær tekjur sem Þjóðgarðurinn aflar á grundvelli slíkra samninga renni til þess að standa undir þjónustu þjóðgarðsins. Varast ber að samningarnir verði þannig útfærðir að tekjur verði tengdar eftirspurn eftir ferðþjónustu heldur verður að tryggja að tekjurnar endurspegli raunkostnað.

Virðingarfyllst,

F.h. SAF – Samtaka ferðþjónustunnar



Benedikt S. Benediktsson