



Reykjavík, 20. janúar 2020

Efni: Umsögn SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar um drög að frumvarpi til laga um Hálendisþjóðgarð og drög að frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða.

Hinn 18. desember 2019 birti ráðuneytið drög að tveimur frumvörpum á samráðsgátt stjórnvalda, Ísland.is, annars vegar frumvarpi til laga um Hálendisþjóðgarð (hér eftir nefnt *hálendisfrumvarp*) og hins vegar frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða (hér eftir nefnt *þjóðgarðafrumvarp*). Frumvarpsdrögin hafa verið yfirfarin á vettvangi SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar. Þar sem segja má að efni frumvarpanna tengist órjúfanlegum böndum kjósa samtökin að veita eina umsögn um bæði frumvörpin.

Samtökin telja mikilvægt að samræma grundvöll og leikreglur þjóðgarða og stjórnun þeirra. Þá hafa samtökin álitid stofnun hálendisþjóðgarðs jákvætt skref. Í grunninn ættu slíkar aðgerðir í senn að geta aukið veg Íslands sem áfangastaðar ferðamanna, tryggt aðgengi almennings, þ.m.t. erlendra ferðamanna, að ósnortinni náttúru og bætt rekstrarforsendur íslenskra ferðaþjónustufyrirtækja. Þó bæði verkefni séu nú komin á góðan rekspól er enn rými til að bæta það skipulag þjóðgarða sem boðað er í frumvörpunum og á það t.d. við um starfsumhverfi ferðaþjónustufyrirtækja innan þjóðgarða og aðkomu ferðaþjónustunnar að stjórnskipulagi. Ekki er síst mikilvægt að þess sé vandlega gætt að efni frumvarpanna beggja komi til með að samræmast áherslum sem koma fram og munu koma fram í stefnumótun og leikreglum á vettvangi þjóðlendna, um uppbyggingu og staðsetningu hálendismiðstöðva, um uppbyggingu samgöngumannvirkja, stefnumótun og leikreglum sem stendur til að setja um sérleyfissamninga vegna afnota af landi í eigu ríkisins, þ.á m. hvað gjaldtöku áhrærir, og fleira sem við kann að eiga. Afar mikilvægt er að vel takist til við þessi verkefni og því vilja SAF hvetja ráðherra til að láta fagmennsku, skilvirkni og sjónarmið um samræmi ráða för í þeirri vinnu sem inna þarf að hendi til að ljúka við stofnun Þjóðgarðastofnunar og Hálendisþjóðgarðs. Í huga samtakanna er afar mikilvægt að allri undirbúningsvinnu verði lokið áður en frumvarpsdrögin taka lagagildi og koma til framkvæmda. Í því samhengi líta SAF sérstaklega til Vatnajökulsþjóðgarðs og starfsemi hans.

Samtökin áréttá að ramminn um atvinnustarfsemi innan þjóðgarða þarf að vera skýr frá stofnun svo fyrirtæki sem þar stunda atvinnurekstur geti treyst því að samræmi og jafnræði ríki bæði um ákvarðanir sem snúa að skipulagi og einnig málefni einstakra atvinnurekenda.

Hafa ber í huga að starfsemi ferðaþjónustufyrirtækja er í ríkum mæli skipulögð nokkuð fram í tímann þar sem markaðs- og sölustarf ferðaþjónustu á sér í meginatriðum stað um átján mánuðum áður en ferðaþjónusta er innt af hendi á Íslandi. Hingað til er reynsla SAF sú að mikilvæg ákvarðanatataka hefur dregist. Vísa samtökin m.a. til þeirra tafa sem orðið hafa undanfarið ár á gerð atvinnustefnu í Vatnajökulsþjóðgarði, skorts á samhengi stjórnunar- og verndaráætlana þjóðgarða og atvinnustefnu þeirra, ófyrirsjáanleika varðandi álagningu, innheimtu og ráðstöfun þjónustugjalda, skort á samráði við ferðaþjónustu við ákvarðanatöku almennt, svo dæmi séu nefnd. Þó að mörgu leyti hafi tekist að leysa úr þeim vandkvæðum sem hafa skapast telja samtökin brýnt að áréttu mikilvægi þess að hugað verði að því við stofnun Þjóðgarðastofnunar og Hálendisþjóðgarðs að búið verði að hnyta alla lausa hnúta og taka á vandkvæðum sem reynslan gefur til kynna að geti skapast. Í því samhengi verða að vera til staðar lausnir sem styrkt geta stöðir sjálfbærrar atvinnustarfsemi innan þjóðgarða og tryggja samvinnu og góð samskipti þjóðgarða og ferðaþjónustufyrirtækja.

SAF hafa undanfarið ár veitt umsagnir um þjóðgarðamál og vísast til efnis þeirra eftir því sem við á. Meðal þeirra eru eftirfarandi:

1. Umsögn SAF um 778. mál á 149. löggjafarþingi: <https://www.althingi.is/alttext/erindi/149/149-5513.pdf>
2. Umsögn um 7.-8. verkefni nefndar um stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu: [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=1512](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=1512)
3. Umsögn um 3. verkefni nefndar um stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=1370](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=1370)
4. Umsögn um 4.-6. verkefni nefndar um stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu: [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=1394](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=1394)
5. Umsögn um drög að frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun: [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=99](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=99)
6. Umsögn um drög að breytingu á reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð: [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=1409](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=1409)
7. Umsögn um drög að stefnu um samþykki fyrir nýtingu lands og landsréttinda í þjóðlendum [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=1226](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=1226)

Verði þjóðgarðafrumvarpið að lögum mun Þjóðgarðastofnun fara með yfirstjórn mála er varða þjóðgarða o.fl. Löggjafinn mun við lagasetninguna taka ítarlegasta afstöðu til tilvistar þjóðgarðsins á Þingvöllum en ráðherra verður í ríkari mæli framselt vald til ýmiskonar ákvarðanatöku um Hálendisþjóðgarð, Þjóðgarðinn Snæfellsjökul og aðra þá þjóðgarða sem tilefni þykir til að stofna.

Í meginatriðum mun Þjóðgarðastofnun fara með stjórnun, rekstur og umsjón þjóðgarða en einnig veita öðrum stjórnunar og stefnumótunareiningum stuðning. Í grófum dráttum má segja að vinna samkvæmt formreglum um þjóðgarða verði í höndum Þjóðgarðastofnunar en vinna við efnislega stefnumótun verði í höndum ráðherra og svæðisbundinna eininga, þ.e. umdæmisráða og stjórna þjóðgarða. Þjóðgarðsverðir munu hins vegar annast daglegan rekstur og stjórn einstakra þjóðgarða samkvæmt leiðbeiningum eða skipunum forstjóra Þjóðgarðastofnunar en einnig stjórna þjóðgarða og umdæmisráða.

Verður nú vikið að einstökum atriðum sem SAF telja rétt að verði tekin til nánari athugunar við áframhaldandi vinnu við gerð þjóðgarðafrumvarpsins og hálendisfrumvarpsins. Munu ábendingar samtakanna einkum snúa að áætlaðri dreifing valds, áherslu á ferðaþjónustu, mikilvægi þess að ákvarðanatataka ráðherra verði vönduð, samræmingarhlutverk

Þjóðgarðastofnunar, ferðapjónusturekstur innan þjóðgarða, nýtingu reynslu af stofnun, skipulagi og rekstri Vatnajökulsþjóðgarðs við stofnun Hálendisþjóðgarðs, nýtingaráætlun, takmörkun umferðar og fjármögnun og gjaldtöku.

Valdreifing

Í almennum athugasemdum þjóðgarðafrumvarpsins er höfundum tíðrætt um valddreifingu og góða reynslu af slíku fyrirkomulagi. Ætla verður að forsendur þeirra ályktana kristallist einkum í eftirfarandi orðum á bls. 21 í frumvarpsdrögunum:

Góð reynsla er af valddreifðu stjórnfyrirkomulagi Vatnajökulsþjóðgarðs sem þykir hafa stuðlað að aukinni sátt um rekstur hans og stjórnun og tryggt viðtækan stuðning heima í héraði við ákvarðanir sem teknar eru innan þjóðgarðsins.

SAF hafa ákveðinn skilning á því að strax í upphafi sé lögð áhersla á sátt og stuðning. Hins vegar er hætt við að fórnarkostnaðurinn muni koma fram í flókinni stefnumótun og tafsamri ákvarðanatöku. Til að ná betri mynd af valddreifingunni var mynd sem birt er sem fylgiskjal við umsögn þessa dregin upp á vettvangi samtakanna.

Það er ekki ofsögum sagt að myndin í fylgiskjalinu gefur til kynna verulega flókið stjórnskipulag og fyrirkomulag undirbúnings stefnumótunar og ákvarðanatöku. Þjóðgarðastofnun mun í senn verða stjórnsýslu-, framkvæmdar- og ráðgjafarstofnun. Þegar að stefnumótun og tillögugerð kemur verður stofnunin á hliðarlínunni sem ráðgefandi aðili í vinnu umdæmisráða sem virðast eiga að fara með verkefni sem að mörgu leyti skarast við verkefni stjórna þjóðgarða. Þjóðgarðsvörður, sem er ráðinn af forstjóra Þjóðgarðastofnunar og heyrir undir boðvald hans, virðist eiga að fara að ráðgjöf umdæmisráðs en taka einnig við boðum frá stjórn þjóðgarðs. Við þetta bætist að umdæmisráð og stjórnir þjóðgarða verða skipuð fulltrúum ólíkra aðila sem hafa mismunandi hagsmuna að gæta.

Að mati samtakanna er afar líklegt að fyrirkomulagið muni reynast óskýrt í huga margra og má t.d. ímynda sér að það geti reynst kæruaðilum erfitt að skilgreina ákvörðunaraðila í deilumálum. Í sem allra stystu máli telja SAF verulega hættu á að stefnumótun og ákvarðanatöku á vettvangi þjóðgarða geti orðið erfið viðfangs og verulega tafsöm undir þeirri valddreifingu sem er boðuð.

Ferðapjónusta er ein meginforsenda rekstrar þjóðgarða

Ferðapjónusta hefur á síðasta áratug þróast í að verða undirstöðuatvinnugrein hér á landi og því brýnt að atvinnugreininni sé tryggt aðgengi að stjórn og stefnumótun. Á heildina litið er ætlunin samkvæmt báðum frumvarpsdrögunum að ferðapjónustunni verði tryggður fulltrúi í umdæmisráðum, stjórn þjóðgarðsins á Þingvöllum, stjórn Hálendisþjóðgarðs, umdæmisráði rekstrarsvæða Hálendisþjóðgarðs og áheyrnaraðild að stjórn þjóðgarðsins Snæfellsjökuls. Þá er lagt til að haft verði samráð við ferðapjónustuaðila sem starfa á svæðum sem þarf að loka vegna skipulagðra viðburða og einstakra verkefna. Ferðapjónustunni er hins vegar ekki tryggð aðkoma að stjórnnum náttúruverndarsvæða. Sveitarfélögum, umhverfissamtökum og útivistarsamtökum verður hins vegar að því er virðist tryggð enn ríkari aðkoma en ferðapjónustunni að stjórnskipulagi þjóðgarða.

Það vekur nokkra athygli hvar ferðapjónusta virðist staðsett í þjóðgarði, ef svo má segja, samkvæmt orðum frumvarpsdraganna. Í almennum athugasemdum þjóðgarðafrumvarpsins er rætt um sjálfbæra nýtingu í ferðapjónustu innan verndarsvæða og mikilvægi þess að sátt ríki m.a. meðal ferðapjónustuaðila um vernd náttúru. Í 29. gr. þjóðgarðafrumvarpsins er hins vegar

kveðið á um setningu atvinnustefnu sem á m.a. að hafa það markmið að styrkja *atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarða* þrátt fyrir að stefnan eigi beinlínis að ná til samningsbundinnar starfsemi innan þjóðgarðsins. Í athugasemdum við 29. gr. þjóðgarðafrumvarpsins er sérstaklega vísað til áhuga ferðapjónustuaðila á að koma upp starfsemi innan þjóðgarða og þörf fyrir vandað fyrirkomulag við úthlutun slíkrar aðstöðu. Á kynningarfundum ráðherra, Í húsnaði Háskóla Íslands við Stakkahlíð hinn 18. janúar sl., var honum tíðrætt um ferðapjónustu í jaðri þjóðgarða. Tiltekin starfsemi eða not fá hins vegar sérstaka umfjöllun í hálendisfrumvarpinu, þ.e. landbúnaður og veiði í 10. gr. og orkunýting í 11. gr. Að öðru leyti er þar helst fjallað um starfsemi á vegum Hálendisþjóðgarðsins sjálfs.

Það dylst engum að ferðapjónusta er og hefur um nokkurra ára skeið verið stærsti atvinnuvegur landsins. Skilningur SAF er að *aðgengi almennings* að þjóðgördum og efling atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarða og landinu öllu séu málefni sem snerta ferðapjónustu bæði með beinum og óbeinum hætti. Erlendir ferðamenn eru almenningur ekki síður en íbúar landsins og vernd svæða innan þjóðgarða snýr ekki síður að því að ferðamenn geti notið þeirra en íbúar landsins. Ísland hefur þannig á að skipa tveimur þjóðgördum sem fengið hafa sess á Heimsmínjaskrá UNESCO, en tilgangur skrárinnar er varðveisla staða sem teljast sérstaklega merkilegir frá menningarlegu og/eða náttúrufræðilegu sjónarmiði og eru taldir hluti af [menningararfi](#) alls mannkyns. Af því leiðir að við stofnun og stjórn þjóðgarða er nauðsynlegt að aðgengi ferðamanna sé tryggt og þar með að skýr, samræmdur og eðlilegur rammi sé til staðar um atvinnustarfsemi ferðapjónustufyrirtækja innan þjóðgarða til að því takmarki verði náð.

Markmið ferðapjónustunnar um sjálfbærni og gæði fara afar vel saman við verndar- og nýtingarsjónarmið þegar að þjóðgördum kemur og í fáum geirum þjóðlífsins hefur safnast saman meiri reynsla af umferð um landið en einmitt innan ferðapjónustunnar. Þá hlýtur að verða að taka tillit til þess að ferðapjónustan mun í einhverjum mæli standa undir rekstrartækjum þjóðgarðsins en aðkoma ferðapjónustunnar verður í engu samræmi við þá staðreynd ef frumvörpin ná óbreytt fram að ganga.

SAF komast ekki hjá því að lýsa vonbrigðum með hve takmarkaða aðkomu ferðapjónustan virðast eiga að fá að stefnumótun og ákvarðanatöku á sviði þjóðgarðamála. Að sama skapi undrast samtökin að ferðapjónusta skuli ekki fá hið minnsta jafn ríkt vægi í frumvarpstextanum og landbúnaður, veiði og orkunýting. Er þá ekki síst haft í huga að ferðapjónustuaðilar hafa í mörgum tilvikum nýtt náttúru innan marka fyrirhugaðs Hálendisþjóðgarðs um langa hríð.

Ákvarðanir Alþingis og ráðherra um stofnun og umfang þjóðgarða

Eins og leiðir af frumvörpunum er ætlunin að Alþingi og ráðherra taki ákvarðanir um stofnun og umfang þjóðgarða. Þó svo að gera megi ráð fyrir að drög að slíkum áformum muni birtast á samráðsgátt stjórnvalda, að teknu tilliti til samþykktar ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna, sbr. 10. gr. reglna um starfshætti ríkisstjórnar, telja SAF tilefni til að tekin verði sérstök afstaða í frumvarpstexta til þess hvernig samráði um slík áform skuli háttað. Stofnun þjóðgarðs er viðamikil verkefni sem snertir mjög marga og kemur með ólíkum hætti niður á hagsmunum hvers og eins. Það þarf ekki einvörðungu að tryggja að samráðsferli um slík áform sé vandað heldur einnig tímanlegt þannig að öllum gefist tómarúm til að taka mótaða afstöðu.

Í 2. gr. hálendisfrumvarpsins er ráðherra veitt nokkuð víðtæk heimild til að breyta stærð Hálendisþjóðgarðsins. Með vísan til framangreinds gera SAF kröfu um að reglugerð um

umfang þjóðgarðsins og breytingar á henni þurfi að sæta jafn ítarlegu samráði og eiga ætti við um stofnun þjóðgarðs.

Í þessu samhengi vekur það sérstaka athygli að í 2. gr. þjóðgarðafrumvarpsins og 5. gr. hálendisfrumvarpsins er engin reki gerður að því að tryggja að tekið sé tillit til aðgengis eða starfsemi ferðaþjónustu innan þjóðgarðs. Í huga SAF er það í raun ótækt og þá ekki síst vegna þess að nú þegar hafa ferðaþjónustufyrirtæki starfsemi innan áætlaðra þjóðgarðsmarka. Algerlega er því óljóst hvort og hvernig tekið verður tillit til þarfa ferðaþjónustunnar þegar að því kemur að taka ákvörðun um friðlýsingu þjóðgarðs. Má í því samhengi benda á ákvæði 10. tölul. 3. gr. hálendisfrumvarpsins en þar er t.d. hvergi getið um hvernig standi til að taka tillit til starfsemi sem þegar er til staðar innan þjóðgarðsins.

Að mati SAF þarf að tryggja að nýtt regluverk tryggi ferðaþjónustunni nægan aðgang og áhrifavald þegar kemur að stefnumótun og takmarki ekki eða útrými ferðaþjónustustarfsemi almennt og þá ekki síst starfsemi sem þegar er til staðar á svæðum sem falla munu undir þjóðgarða.

Stjórnskipulag, hlutverk og verkefni Þjóðgarðastofnunar

SAF hafa áður komið því á framfæri að það er afar mikilvægt að lagagerð um þjóðgarða sé samræmd. Því er nauðsynlegt að líta til gildandi laga um þjóðgarða, s.s. laga um Vatnajökulsþjóðgarð, og þeirrar framkvæmdar sem þegar er komin reynsla á. Á það ekki síst við þegar horft er til þess að ætlunin er að lög um Vatnajökulsþjóðgarð falli brott og sá þjóðgarður verði hluti af nýjum Hálendisgarði. Markmiðið með starfsemi Þjóðgarðastofnunar ætti m.a. að vera að tryggja samræmda framkvæmd, skipulag og stjórnsýslu þjóðgarða og friðlýstra svæða.

Ætla má að væntanleg þjóðgarðastofnun geti annast samræmingu á þessu sviði. Hins vegar er erfitt að sjá hvernig henni á að takast að fást við það hlutverk þar sem henni virðist aðallega ætlað að vera ráðgefandi þegar að stefnumótun kemur.

Samningar um atvinnutengda starfsemi

Eins og áður hefur komið fram hafa ýmis ferðaþjónustufyrirtæki stundað rekstur á svæðum sem falla undir þjóðgarða eða munu gera það í framtíðinni. Í huga SAF er óhugsandi annað en að löggjafinn taki afstöðu til þess að horft verði til reynslu og þekkingar slíkra aðila þegar að því kemur að úthluta atvinnutengdum eignarréttindum innan þjóðgarða.

Í 10. og 11. gr. hálendisfrumvarpsins er fjallað sérstaklega um hefðbundnar nytjar og orkunýtingu innan þjóðgarðsins. Ekkert sambærilegt ákvæði er hins vegar að finna um aðra starfsemi sem þar hefur tíðkast, s.s. rekstur á sviði útivistar og afþreyingar. Þar með er hætt við að nýting ferðaþjónustu af þjóðgörðum fái ekki þá lagalegu viðurkenningu sem eðlilegt væri. Samtökin gera eins og áður hefur komið fram athugasemd við að í III. kafla hálendisfrumvarpsins sé ekki fjallað um ferðaþjónustu með sambærilegum hætti og aðra starfsemi sem gert er ráð fyrir innan hálendisþjóðgarðs.

Þjónusta og upplýsingar innan Hálendisþjóðgarðs

Í 12. gr. hálendisfrumvarpsins er fjallað um þjónustu sem veita ber innan Hálendisþjóðgarðsins. SAF fá ekki betur séð en að slík þjónusta eigi alfarið að vera í höndum Þjóðgarðastofnunar, sbr. 31. gr. þjóðgarðafrumvarpsins.

Að mati SAF þarf að opna á möguleika þess að Þjóðgarðastofnun geti samið við einkaaðila um rekstur slíkrar þjónustu. Af slíku fyrirkomulagi hlýtur að geta leitt hagræði og samlegð. Hafa ber í huga að í sumum tilvikum eru ferðaþjónustuaðilar þeir einu sem geta brugðist við aðsteðjandi vanda sem kann að koma upp innan þjóðgarðs, t.d. koma í veg fyrir spjöll af hendi ferðafólks. Í því samhengi væri eðlilegt að opnað yrði fyrir möguleika Þjóðgarðastofnunar til að þess að fela ferðaþjónustufyrirtækjum eða fyrirsvarsmönnum þeirra takmarkað stjórnarsýsluhlutverk.

Vatnajökulsþjóðgarður

Mikilvægt er að Vatnajökulsþjóðgarður verði ekki hluti af Hálendisþjóðgarði fyrr en stofnun hans hefur verið lokið og reynsla hefur komist á stjórnun og skipulag þess þjóðgarðs. Í því felst m.a. að fjármögnun nýs þjóðgarðs þarf að vera lokið og rekstur tryggður. Ekki má til þess koma að þjónustutekjur sem nú myndast í Vatnajökulsþjóðgarði verði nýttar til fjármögnunar verkefna annarsstaðar innan hálendisþjóðgarðsins og þannig skerðist tekjur til uppbyggingar innan núverandi Vatnajökulsþjóðgarðs. Sameining þjóðgarðanna verður þannig að vera aðskilinn fyrstu rekstrarár nýs þjóðgarðar a.m.k. þar til að ljóst er orðið að samlegðaráhrif hafa nást af sameiginlegum rekstri.

Stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðs

Í frumvörpunum er lögð rík áhersla á setningu stjórnunar- og verndaráætlunar. Í henni virðist eiga að setja ýmsar hömlur á nýtingu sem m.a. mun óhjákvæmilega snerta ferðaþjónustu. Á vettvangi SAF hefur verið rætt hvort ekki sé lag að gera jafnframt ráð fyrir því að unnin verði sérstök nýtingaráætlun fyrir þjóðgarða þar sem nýtingarmöguleikar væru skilgreindir ítarlega. Slík áætlun gæti gefið einkaaðilum færi á að nýta betur þau tækifæri sem kunna að skapast innan þjóðgarða og yrði í góðu samræmi við 5. tölul. 3. gr., þ.e. markmiðsgrein þjóðgarðafrumvarpsins.

Hátternisreglur og viðurlög við brotum

Í 27. gr. þjóðgarðafrumvarpsins eru settar fram ýmsar hátternisreglur sem að mörgu leyti kallast á við viðurlagaákvæði VIII. kafla frumvarpsins. Að sama skapi er ætlunin að Alþingi framselji vald til setningar frekari reglna.

Það einkennir framangreindar reglur að þær grundvallast á verndarsjónarmiðum og m.a. á að verða hægt að takmarka umferð þannig að hún sé aðeins möguleg t.d. vegna veiði, smölunar, rannsókna o.fl. Það er ljóst að tekjuaflandi ferðaþjónusta getur haft ríka hagsmuni af því að geta farið um svæði sem þurfa verndar við á meðan önnur umferð yrði takmörkuð. Því leggja SAF til að takmörkun umferðar geti verið bundin við ferðaþjónustu jafnt sem veiði, smölun o.fl.

Fjármögnun og gjaldtaka

Í 1. mgr. 39. gr. þjóðgarðafrumvarpsins er kveðið á um heimild til töku þjónustugjalds innan marka þjóðgarðs og starfsstöðvar þjóðgarða fyrir veitingu tiltekinnar þjónustu eða fyrir aðgang að mismunandi þjónustu þannig að gjaldið nemi fastri fjárhæð fyrir veitta þjónustu innan ákveðins tímaramma. Þá er jafnframt lagt upp með að heimila innheimtu sérstaks gjalds fyrir gistingu innan þjóðgarðsins. Í 2. mgr. frumvarpsgreinarinnar er einnig heimiluð gjaldtaka vegna leyfisveitinga og taka endurgjalds vegna samninga við þjónustuaðila um atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðsins. Af 4. mgr. frumvarpsgreinarinnar leiðir að tekjum að gjöldunum

verður ráðstafað til að mæta kostnaði við vinnslu og afgreiðslu umsókna, rekstur og þjónustu, uppbyggingu og viðhald innviða og eftirlit með dvalargestum. Í athugasemdum við 39. gr. frumvarpsins er tekið fram að ákvæðið byggist að efni til á lagafrumvarpi sem lagt var fram á 146. löggjafarþingi en náði ekki fram að ganga. Þó er áréttað að ekki verði heimilt að taka gjald fyrir aðgang að viðkomandi svæði heldur eingöngu fyrir aðgang að veittri þjónustu. Þá kemur fram að heimilt verði að ákveða að gjaldið nemi fastri fjárhæð fyrir veitta þjónustu innan ákveðins tímaramma, t.d. einn sólarhring eða fleiri. Þá segir: „Breytingin frá gjaldtökuákvæði laga um Vatnajökulsþjóðgarð snýr að því hvaða rekstrarþætti er heimilt að reikna inn í upphæð þjónustugjalda þannig að ekki verður eingöngu um að ræða kostnað vegna þjónustu og eftirlits heldur einnig kostnað við uppbyggingu og viðhald innviða og rekstur.“ Og einnig segir: „Skýrt er tekið fram í 4. mgr. að slík gjöld eiga að renna til þjóðgarðsins og þeirra náttúruverndarsvæða sem hann hefur umsjón með og skal ráðstafað til að mæta kostnaði við vinnslu og afgreiðslu umsókna, rekstur og þjónustu, uppbyggingu og viðhald innviða og eftirlit með dvalargestum og rekstraraðilum innan marka þjóðgarðsins og á starfsstöðvum hans sem geta verið utan marka þjóðgarðs. Dæmi um þjónustu sem heimilt er að taka gjald fyrir er til að mynda aðgangur að bílastæðum og salerni.“

Skilningur SAF er að þegar gjaldtökuákvæðunum (eins og þau verða skýrð með hliðsjón af athugasemdum) sleppir þurfi gjaldtaka að verða í samræmi við meginreglur stjórnisýsluréttar um þjónustugjöld. Samhengis vegna er rétt að taka hér upp skilgreiningu Páls Hreinssonar á hugtakinu þjónustugjald:

Þjónustugjald er greiðsla, venjulega peningagreiðsla, sem tilteknir hópar einstaklinga eða lögaðila verða að greiða hinu opinbera eða öðrum, sem hefur heimild til að taka við henni, fyrir sérgreint endurgjald sem látið er í té og er greiðslunni ætlað að standa að hluta eða öllu leyti undir kostnaði við endurgjaldið.

(Undirstrikun SAF)

Þegar að sérgreiningu endurgjalds kemur er rétt að hafa í huga að fjárhæðir þjónustugjalda verða einvörðungu ákvarðaðar með vísan til þess kostnaðar sem hlýst af því að veita þá þjónustu sem nýtt er, þ.e. þann kostnað sem er í nánnum efnislegum tengslum við veitingu þjónustunnar. Á fræðilegum vettvangi hefur þannig verið nefnt að kostnaðarhugtak þjónustugjalda sé þrengra en heildarkostnaðarhugtak rekstrarhagfræðinnar, það nái aðeins til fasts kostnaðar og þess hluta breytilegs kostnaðar sem er í nánnum og efnislegum tengslum við veitingu þjónustu. Í því samhengi hefur verið tekið fram að þjónustugjöld verði ekki nýtt til að fjármagna almennan rekstur stofnunar enda er meginreglan sú að þjónusta hins opinbera sé veitt án endurgjalds og almennt verði skatttekjur nýttar til að fjármagna þann rekstur sem ekki stendur í nægilega nánnum og efnislegum tengslum við veitingu þjónustu sem heimilt er að taka gjald fyrir, lögum samkvæmt.

Við túlkun þjónustugjaldaheimilda hefur það sjónarmið fengið ríkt vægi að þær verði ekki skýrðar með víðtækari hætti en svo að það samræmist þeim skilningi sem gjaldandi má hafa af lestri þeirra. Þegar gjaldtökuheimildir 39. gr. þjóðgarðafrumvarpsins eru skoðaðar með framangreint í huga verður ekki betur séð en að heimildir til töku gjalds fyrir „tiltek[na] þjónustu eða fyrir aðgang að mismunandi þjónustu“ geti talist forsvaranlegar. Þá er afar erfitt að sjá hvaða kostnaður muni liggja að baki ákvörðunum um fjárhæðir gjalda byggt á „kostnaði við vinnslu og afgreiðslu umsókna, rekstur og þjónustu, uppbyggingu og viðhald innviða og eftirlit með dvalargestum [...] ekki verður eingöngu um að ræða kostnað vegna þjónustu og eftirlits heldur einnig kostnað við uppbyggingu og viðhald innviða og rekstur [...] ráðstafað til

að mæta kostnaði við vinnslu og afgreiðslu umsókna, rekstur og þjónustu, uppbyggingu og viðhald innviða og eftirlit með dvalargestum og rekstraraðilum innan marka þjóðgarðsins og á starfsstöðvum hans sem geta verið utan marka þjóðgarðs. Dæmi um þjónustu sem heimilt er að taka gjald fyrir er til að mynda aðgangur að bílastæðum og salerni“. Þannig skortir verulega á að sú þjónusta sem heimilt á að verða að innheimta gjald fyrir sér tilgreind með nægilega skýrum hætti, sbr. til dæmis 1. mgr. 19. gr. bókasafnalaga (Bókasöfnum er heimilt að innheimta gjöld fyrir þjónustu sína, svo sem útlánastarfsemi, millisafnalán, afritun, fjölföldun, ljósmyndun, sérfræðilega heimildaðþjónustu, heimildaleit í gagnagrunnum og útlán á sérstökum safnkosti). Þá er alsendis óljóst hvert gagngjald þjóðgarðs á að verða í samningum sbr. 2. mgr. 39. gr. þjóðgarðafrumvarpsins.

Á vettvangi SAF hefur verið bent á að skilgreining tímamarka sem viðmiðunar fjárhæða þjónustugjalda verði að taka tillit til þarfa ferðaðþjónustufyrirtækja til að athafna sig og veita ferðamönnum þjónustu innan þjóðgarðs. Þannig má það ekki fara svo að tímamörk verði ákvörðuð með svo stífum hætti að greiða þurfi fyrir „auka dag“ ef það tekur einhvern tíma að yfirgefa þjóðgarð í lok heimsóknar. Þá hefur einnig verið bent á mikilvægi gagnsæi gjaldskrár og að hún verði með einhverjum hætti að byggja á viðmiðum sem endurspeгла ábata ferðaðþjónustuaðila af þeirri þjónustu sem hann veitir.

Í stuttu máli eru SAF þeirrar skoðunar að gjaldtökuákvæði þjóðgarðafrumvarpsins þurfi skoðunar við. Þegar að þeirri skoðun kemur leyfa SAF sér að láta í ljósi þá skoðun að gæta þarf nauðsynlegs samræmis milli fjárhæða gjalda og þess ábata sem ferðaðþjónustufyrirtæki geta haft af starfsemi innan þjóðgarðs.

Að lokum

Samandregið telja SAF frumvörpin tvö endurspeгла áform sem eru að mörgu leyti vel unnin og bera þess merki að hafa fengið töluverðan undirbúning. Í umsögninni setja samtökin fram ábendingar sem þau telja nauðsynlegt að taka til gaumgæfilegrar skoðunar áður en frumvörpin líta dagsins ljós í endanlegum búningi.

Virðingarfyllst,

f.h. SAF – Samtaka ferðaðþjónustunnar



Jóhannes Þór Skúlason
framkvæmdastjóri

