

Reykjavík 1. febrúar 2021

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um Hálandisþjóðgarð, mál nr. 369.

Hinn 11. desember 2020 barst Samtökum ferðaþjónustunnar – SAF umsögn um frumvarp til laga um Hálandisþjóðgarð frá umhverfis- og samgöngunefnd Alþingis en í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ráðherra leggi til að tiltekið landsvæði á miðhálandinu verði friðlýst sem þjóðgarður. Er lagt til að Hálandisþjóðgarður verði sjálfstæð ríkisstofnun með sambærilegum hætti og gildir um Vatnajökulsþjóðgarð í dag. Frumvarpið hefur verið yfirfarið á vettvangi SAF og vilja samtökin koma nokkrum athugasemdum og ábendingum á framfæri.

Afstaða SAF

Í sameiginlegum stefnuramma stjórnvalda og SAF er sett fram skýrt yfirmarkmið; að Ísland verði leiðandi í sjálfbærri þróun ferðaþjónustu og horft verði sérstaklega til efnahagslegra, samfélagslegra og umhverfislegra þátta. Stefnuramminn setur sem grunnmarkmið varðandi umhverfislega sjálfbærni að jafnvægi sé tryggt milli hagnýtingar og verndar náttúru. Uppbygging innviða taki mið af því.

Náttúra Íslands, þar á meðal hálandi Íslands og jaðarsvæði þess, er sú auðlind sem íslensk ferðaþjónusta byggir á. Verðmætasköpun atvinnugreinarinnar fyrir samfélagið byggir á nýtingu auðlindarinnar á sjálfbæran hátt til framtíðar. Þegar fjallað er um vernd og friðun hálandisins er því nauðsynlegt að horfa sérstaklega til þátta varðandi áframhaldandi nýtingar auðlindarinnar og uppbyggingar innviða ásamt atvinnusköpun í samhengi við vernd náttúru. Nauðsynlegt er að tryggja eins og kostur er jafnvægi verndar og nýtingar. Að mati SAF er frumvarp um hálandisþjóðgarð vanbúið hvað þetta varðar.



Mynd 1: Úr Framtíðarsýn og leiðarljósi íslenskrar ferðaþjónustu til 2030

Það er hagar allra landsmanna að vernda auðlindina hálandi Íslands, og nýta með skynsamlegum og sjálfbærum hætti. Þess vegna hafa samtökin frá upphafi litið á stofnun þjóðgarðs á hálandi Íslands sem jákvætt skref. SAF telja að nýting hálandisins í þágu ferðaþjónustu sé ein arðbærasta nýting svæðisins fyrir samfélagið til framtíðar. Hálandi Íslands á sér fáa líka í Evrópu og því felst mikið tækifæri til þróunar samkeppnisforskots íslenskrar ferðaþjónustu með áherslu á vernd og nýtingu hálandisins sem ferðaþjónustauðlindar.

Þegar svo stórt landsvæði er tekið undir ákvörðunarvald einnar ríkisstofnunar er gríðarlega mikilvægt að ná breiðri sátt. Samtökin telja því brýnt að svo stórt hagsmunamál fyrir þjóðina alla sé unnið í sem víðtækastri sátt meðal hagaðila, til dæmis m.t.t. náttúruverndar, ábyrgar stjórnunar og nýtingu sameiginlegrar auðlindar. Samtökin telja að þrátt fyrir að undirbúningur frumvarpsins hafi verið faglegur sé þörf á að vinna málið lengra og vinna úr ákveðnum grundvallaratriðum sem enn eru óljós í núverandi frumvarpi. Það er mat samtakanna að útfærslur í frumvarpinu séu ekki í nægilega miklu samræmi við þau góðu markmið sem sett eru fram í markmiðsgrein frumvarpsins.

Samtökin gagnrýna að frumvarpið virðist festa í sessi ríkisstofnun með flókna og þunglamalega stjórnsýslu, þar sem sú atvinnugrein sem mesta hagsmuni hefur af nýtingu náttúru svæðisins, ferðaþjónustuna, hefur takmarkað vægi. Þá telja samtökin að afar opnar heimildir ráðherra til að boða, banna og ákvarða gjaldtöku innan þjóðgarðsins skapi verulega óvissu fyrir atvinnugreinina til framtíðar. Ferðaþjónusta stendur frammi fyrir afar erfiðum uppbyggingartíma eftir heimsfaraldur kórónuveiru á næstu árum og hlýtur að gera kröfu um að lagasetning stjórnvalda um grundvallaratriði varðandi atvinnustarfsemi í greininni veiti skýra framtíðarsýn. Hér benda samtökin sérstaklega á umfjöllun síðar í umsögninni varðandi allt of opnar gjaldtökuheimildir og óvissu um fjármögnun þjóðgarðsins.

Þegar horft er til ofangreindra grundvallaratriða og fleiri þátta sem nánar er fjallað um hér að neðan geta Samtök ferðaþjónustunnar ekki mælt með samþykkt frumvarpsins í óbreyttri mynd.

Undirbúningur frumvarpsins og samráð

Síðustu ár hafa samtökin tekið virkan þátt í samráðsfundum og vinnustofum um stofnun þjóðgarðs. Unnar hafa verið greinargóðar umsagnir um verkefni nefndar um stofnun þjóðgarðs á miðhálandi Íslands og haldnir hafa verið félagsfundir á vettvangi SAF til að auka upplýsingaflæði til félagsmanna.

Árið 2016 var stofnuð nefnd hagaðila til að skoða forsendur fyrir stofnun miðhálandisþjóðgarðs. Samtök ferðaþjónustunnar tóku þátt í þeirri vinnu og áttu m.a. fulltrúa í nefndinni. Hlutverk nefndarinnar var að greina og kortleggja miðhálandislínu á heildstæðan hátt.

Ári síðar, 6. mars 2017, skrifuðu samtökin undir viljayfirlýsingu um stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu. Tilgangur viljayfirlýsingarinnar var að ná sem víðtækastri samstöðu um verndun miðhálandis Íslands og vinna sameiginlega sýn um miðhálandið. Leiðarljósið var að þjóðgarður á miðhálandinu myndi tryggja verndun náttúruverðmæta á heimsvísu og jafnframt myndi stofnun þjóðgarðs auðvelda ábyrga stjórnun og nýtingu fyrir útivist, landnýtingu og ferðamennsku.

Í apríl 2018 skipaði umhverfis- og auðlindaráðherra þverpólitíska nefnd um stofnun þjóðgarðs á hálandinu. Drög að frumvarpi voru birt á samráðsgátt 18. desember 2019 og í nóvember sl. var frumvarp um Hálandisþjóðgarð lagt fyrir þing. Samtökin hafa lagt sig fram um að koma sjónarmiðum ferðaþjónustufyrirtækja skýrt á framfæri á öllum stigum málsins og hafa átt afar góð og uppbyggileg samskipti við ráðuneyti og nefndir sem fjallað hafa um málið í undirbúningi þess.

Viðhorf félagsmanna SAF

Sjónarmið félagsmanna í samtökum sem spanna allar greinar ferðapjónustureksturs á Íslandi gagnvart frumvarpinu eru eðlilega margbreytileg. Engu að síður gefur ný könnun SAF sem samtökin stóðu að meðal félagsmanna um afstöðu þeirra til Hálendisþjóðgarðs nokkurn samhljóm til kynna. Samkvæmt könnuninni eru meirihluti félagsmanna fremur neikvæðir gagnvart frumvarpinu í núverandi mynd. Meirihluti félagsmanna telja að löggin eigi eftir að hafa neikvæð áhrif á skipulag, uppbyggingu og atvinnuþróun á svæðinu. Þá telja þeir að þjóðgarðurinn muni ekki auka öryggi og bæta upplifun af svæðinu né að Hálendisþjóðgarður muni hafa jákvæð áhrif á byggðarþróun og lífsgæði nærsamfélagsins. Af niðurstöðum könnunarinnar verður dregin sú ályktun að félagsmenn SAF telji að þörf sé á frekari vinnu við undirbúning málsins, m.a. hvað varðar samþættingu verndar og nýtingar náttúruauðlindarinnar, áhrif regluverks á atvinnurekstur innan þjóðgarðs og samráð við hagaðila.

Fagnefndir SAF hafa fjallað um Hálendisþjóðgarð á sínum vettvangi og hefur hluti fagnefnda beint sérályktunum um málefnið til stjórnar samtakanna. Flestar þeirra snúa að því að ekki sé ráðlegt að stofna Hálendisþjóðgarð að svo stöddu vegna aðstæðna í samfélaginu og í atvinnugreininni. Því til stuðnings er sérstaklega vísað til þeirrar gjaldtöku sem hefur einkennt íslenska þjóðgarða síðustu árin og muni halda áfram með stofnun Hálendisþjóðgarðs. Fagnefndirnar sammælast um að fara hægt í sakirnar og telja skynsamlegra að frekar verði unnið að friðlýsingum ákveðinna svæða á hálendinu. Þá benda fagnefndirnar á mikilvægi þess að atvinnustefna þeirra þjóðgarða sem fyrir eru verði þróuð og reynd áður en skref að stærsta þjóðgarði Evrópu verða stigin. Í þessu samhengi er rétt að minna á að atvinnustefna Vatnajökulsþjóðgarðs leit loks dagsins ljós árið 2019, rúmum tíu árum eftir stofnun þjóðgarðsins, og mikilvæg reynsla af framkvæmd hennar og þróun mun því verða til á næstu árum.

Hér fyrir neðan verður farið yfir helstu atriði frumvarpsins sem Samtök ferðapjónustunnar telja að þurfi að taka til nánari skoðunar.

Stjórnsýsla og skipulag

Verði frumvarp um stofnun Hálendisþjóðgarðs að lögum verður til ný ríkisstofnun, Hálendisþjóðgarður, undir yfirstjórn ráðherra. Þá munu verkefni Vatnajökulsþjóðgarðs verða hluti af verkefnum hinnar nýju stofnunar og þjóðgarðurinn renna inn í Hálendisþjóðgarð. Núverandi stjórnskipulag Vatnajökulsþjóðgarðar verði fyrirmynd af stjórnskipulagi Hálendisþjóðgarðs en í greinargerðinni kemur fram að vegna stærðar Hálendisþjóðgarðs verður stjórnskipulagið flóknara en í öðrum þjóðgöörðum.

Með stjórn Hálendisþjóðgarðs fer sérstök stjórn skipuð af ráðherra. Umdæmisráð fer með málefni rekstrarsvæða þjóðgarðsins. Í stjórn þjóðgarðsins eiga sæti ellefu stjórnarmenn.

Hlutverk stjórnarinnar verður m.a. að móta stefnu í málefnum þjóðgarðsins á grundvelli markmiða hans, hafa yfirumsjón með gerð tillögu að stjórnunar- og verndaráætlun auk atvinnustefnu, samræma starfsemi rekstrarsvæða, samþykkja tillögu að ársáætlun og hafa eftirlit með framkvæmd áætlana.

Þá verður þjóðgarðinum skipt upp í sex sjálfstæðar rekstrareiningar og svokölluð umdæmisráð fara með málefni þeirra, svæðisbundna umsjón og rekstur. Í umdæmisráði eiga sæti a.m.k. níu fulltrúar. Alls 54 fulltrúar.

Stjórnsýsla þessarar nýju stofnunar má ekki verða of hamlandi en það er mat SAF við lestur frumvarpsins að hér sé stofnað til nýs stjórnsýslubákns. SAF telur að ekki sé nóg að miða við núverandi stjórnskipulag Vatnajökulspjóðgarðs heldur þurfi einnig að draga lærdóm af því skipulagi. Það skipulag hefur oft og tíðum verið þunglamalegt, seinvirkt og íþyngjandi fyrir atvinnurekstur sem tengist þjóðgarðinum. Stjórnsýsla þjóðgarða má ekki vera of hamlandi fyrir rekstraraðila. Ferðapjónustan verður að geta nýtt sér auðlindina með skynsömum og sjálfbærum hætti og flókið ákvarðanaferli og stjórnkerfi þjóðgarðsins má ekki standa í vegi fyrir sjálfbærri nýtingu auðlindarinnar og uppbyggingu atvinnureksturs í tengslum við þjóðgarða. Svo virðist sem flókin stefnumótun sé framundan og hætta sé á að tafsöm ákvarðanatöku muni einkenna hinn nýja þjóðgarð. Að mati samtakanna er enn um að ræða kerfi sem er óskýrt í hugum margra og einföld deilumál gætu orðið til að flækja ákvarðanatöku vegna þunglamalegrar stjórnsýslu.

Aðkoma ferðapjónustunnar í stjórn og umdæmisráðum

Samtök ferðapjónustunnar eru einu heildarsamtök fyrirtækja í ferðapjónusturekstri á Íslandi. Samtökin spanna allt litróf ferðapjónustunnar og hafa verið mikilvægur samstarfsaðili stjórnvalda um uppbyggingu og regluverk atvinnugreinarinnar í uppbyggingu hennar undanfarna áratugi. Því vekur það furðu samtakanna hvernig aðkomu atvinnugreinarinnar er háttað skv. frumvarpinu.

Í stuttu máli sagt gerir frumvarpið ráð fyrir lítilli aðkomu SAF eða ferðapjónustunnar í stjórn eða umdæmisráðum. Vægi þessarar atvinnugreinar, sem nýtir auðlindina hvað mest, er þar lítið. Samtökum ferðapjónustunnar er ekki tryggð aðkoma að stjórnun náttúruverndarsvæða. Sveitarfélögum, umhverfissamtökum og útivistarsamtökum er hins vegar tryggð ríkari aðkoma en ferðapjónustunni að stjórnskipulagi 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 fyrir svo mikilvægt svæði sem Hálandisþjóðgarður nær yfir. Á heildina lítið er ferðapjónustunni tryggður fulltrúi í stjórn og umdæmissvæði Hálandisþjóðgarðs. Samtök ferðapjónustunnar er hins vegar ekki tryggður einn fulltrúi heldur fær SAF einungis að eiga einn fulltrúa sameiginlega með ferðapjónustusamtökum á viðkomandi svæði. Samtökin telja rétt að skerpa hér á minni stjórnvalda og benda á að Ferðamálasamtök Íslands voru lögð niður í febrúar 2016 og því er alls ekki sjálfgefið að starfandi séu ferðamálasamtök á viðkomandi svæðum, og ekki heldur að slík samtök endurspeglar ferðapjónustu á viðkomandi svæði.

Það er skýlaus krafa Samtaka ferðapjónustunnar að samtökin fulltrúa í öllum umdæmaráðum og stjórn enda samtökin stærstu hagsmunasamtök ferðapjónustunnar á Íslandi, með félagsmenn og bein tengsl við ferðapjónustuaðila um allt land, og því eini aðillinn sem endurspeglar flóru ferðapjónustu á Íslandi. Þá gera samtökin athugasemd við 2. málsl. 1. tölul. 1. mgr. 8. gr varðandi að fulltrúi frá hverju rekstrarsvæði í stjórn skuli tilnefndur sameiginlega af sveitastjórnnum þess rekstrar svæðis. Nær væri að fulltrúi hvers rekstrarsvæðis væri tilnefndur sameiginlega af umdæmisráði þess svæðis til að gæta jafnræðis enda undarlegt að taka einn hóp hagaðila fram yfir aðra í slíku stjórnskipulagi.

Ferðapjónustan er ein meginforsenda rekstrar þjóðgarða

Í kafla frumvarpsins um tilefni og nauðsyn lagasetningar er sérstaklega nefnt að með vaxandi straumi ferðamanna hafi skilningur landsmanna aukist á því hversu mikil áþreifanleg verðmæti séu fólgin í því að hafa aðgang að náttúru Íslands.

Ferðapjónustan, og sjálfbær nýting hennar á náttúruauðlindinni, er því skv. frumvarpinu ein meginforsenda stofnunar Þjóðgarðs.

Því vekur það nokkra furðu hvað ferðapjónusta fær lítið vægi í frumvarpinu. Í þeim kafla frumvarpsins sem fjallar um landnýtingu eru aðrar atvinnugreinar nefndar ásamt sér ákvæði um orkunýtingu. Hvergi er þar minnst á ferðapjónustu en þó dylst engum að ferðapjónusta er og hefur um nokkurra ára skeið verið stærsti atvinnuvegur landsins og ferðapjónustustarfsemi eins og áður segir ein af forsendum lagasetningarinnar.

SAF leggur áherslu á að aðgengi almennings að þjóðgörðum og efling atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarða og landinu öllu eru málefni sem snerta ferðapjónustu bæði með beinum og óbeinum hætti. Vernd svæða innan þjóðgarða snýr ekki síður að því að erlendir ferðamenn geti notið þeirra en íbúar landsins.

Ísland hefur á að skipa tveimur þjóðgörðum sem fengið hafa sess á Heimsminjaskrá 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 þjóðgörðum kemur og í fáum atvinnugreinum 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 rekstrartekjum þjóðgarðsins en aðkoma ferðapjónustunnar verður í engu samræmi við þá staðreynd ef frumvarpið nær óbreytt fram að ganga.

SAF itreka fyrrgreinda athugasemd þess efnis 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.

Opnar heimildir ráðherra

Frumvarp um Hálendisþjóðgarð er ákveðinn rammi sem á eftir að fylla inn í, m.a. með stjórnunar- og verndaráætlunum, reglugerðum ráðherra og atvinnustefnu. Er þessi leið að mörgu leyti lík friðlýsingarferli sem stjórnsýslan og atvinnulífið þekkir ágætlega. En við svo gríðar umfangsmikið mál er mikilvægt að búið sé að fylla að mestu leyti upp í rammann áður en lagasetning er kláruð og að sú vinna sé unnin í samstarfi og samráði við alla helstu hagaðila sem eiga hlut að máli. Að öðrum kosti er hætta á áralangri óvissu um útfærslu, þróun og framkvæmd eins og reynslan af stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs kennir. Viðvarnandi óvissa um framtíðarhagsmuni og umhverfi atvinnustarfsemi á svo stóru og mikilvægu svæði er óásættanleg fyrir fyrirtæki í ferðapjónusturekstri, sérstaklega nú þegar atvinnugreinin stendur í miðju heimsáfalli og flókin endurreisn er framundan.

Samkvæmt frumvarpinu skal ráðherra setja átta reglugerðir sem spanna allt frá stærð og stjórnskiplags þjóðgarðsins yfir í umgengis- og dvalarreglur og atvinnustarfsemi innan þjóðgarðsins. Jafnframt hefur ráðherra heimildir til að setja í reglugerðir nánari ákvæði um t.d. verkefni og starfsemi stjórnar, ýmsar reglur

varðandi útivistarstarfssemi og stækkun þjóðgarðsins. Einnig skal ráðherra setja reglur um endurgjald fyrir gjaldtöku. Slíkar opnar heimildir vekja ugg meðal hagaðila sem starfa innan svæðisins enda hefur reynslan sýnt að oftari hafi gerð og nýting slíkra reglugerða sveigst til íþyngjandi boða, banna og takmarkana á atvinnustarfsemi en til uppbyggingar, samstarfs og þróunar til framtíðar.

Samtökin telja því mikilvægt að drög að reglugerðum sem miða að samspili náttúruverndar og sjálfbærrar atvinnuuppbyggingar byggðar á samráði við hagaðila liggi fyrir þegar mælt er fyrir lögum. Þannig gætu hagaðilar unnið sameiginlega að leiðarljósi og útfærslu reglugerða og gert sér betur grein fyrir líklegum áhrifum þeirra á atvinnurekstur.

Atvinnuþróun innan þjóðgarðs

Ákveðnir liðir frumvarpsins fjalla um atvinnuuppbyggingu innan fyrirhugaðs þjóðgarðs og fjallar 5. kafli frumvarpsins eingöngu um starfssemi, landnýtingu og þjónustu í Hálendisþjóðgarði. Eins og áður er nefnt er þar fjallað sérstaklega um hefðbundnar nýttjar s.s. búfjárbætur og veiðar og síðan er sérákvæði um orkunýtingu. Það sem vekur enn og aftur furðu ferðapjónustunnar er að henni sé ekki gert hærra undir höfði í þeirri umfjöllun líkt og orkunýtingu innan þjóðgarðsins. Sér í lagi þegar horft til þess að sú uppbygging atvinnustarfsemi sem gæti átt sér stað í og við slíkan þjóðgarð mun augljóslega að langmestu leyti koma til vegna ferðapjónustu. Þetta á ekki síst við atvinnuuppbyggingu á nærsvæðum þjóðgarðsins sem frumvarpið mælir sérstaklega fyrir um sem eitt af markmiðum stofnunar garðsins. SAF hafa áður bent á að hætt sé við að nýting ferðapjónustu af þjóðgördum fái ekki þá lagalegu viðurkenningu sem eðlilegt er.

Ýmsar lagagreinar frumvarpsins miða að stjórnun og skipulagi innan þjóðgarðsins og hafa þannig bein áhrif á ferðapjónustu innan svæðisins. Sumar þeirra eru teknar úr lögum um Vatnajökulþjóðgarð og aðrar úr lögum um náttúruvernd. Samtökin setja spurningar við ýmis lagaákvæði sem geta reynst hamlandi atvinnuuppbyggingu á svæðinu. Til að mynda hafa samtökin áhyggjur af takmörkunum á ferðafrelsi, eignarnámsheimildum, gistináttagjaldi og ströngum refsíabyrgðum.

Frumvarpið leitast í raun meira við að boða og banna í stað þess að leiðbeina. Hálendisþjóðgarður sem stofnun má ekki koma í veg fyrir eðlilega atvinnuþróun á svæðinu, hann verður að hvetja til jákvæðrar uppbyggingar innan hans. Þetta þarf að hafa sérstaklega í huga þegar horft er til jaðarsvæða, því stofnun þjóðgarðs getur bæði styrkt byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni hans eða lamað hana. Samtökin telja að frumvarpið sé í núverandi mynd líklegri til að hamla uppbyggingu en að hvetja til hennar. Sú ályktun er fyrst og fremst dregin af því hvað frumvarpið er óljóst hvað þessa hluti varðar og hve mikil vinna er eftir í kjölfar stofnunar hins fyrirhugaða þjóðgarðs m.a. sbr. reglugerðarheimildir ráðherra sem áður er fjallað um.

Ágangur ferðamanna kemur oft og tíðum fram þegar uppbygging og þjónusta er ekki til staðar eða nær ekki að fylgja hraðri þróun atvinnustarfseminnar. Því þarf að stuðla að styrkri innviðaupbyggingu innan þjóðgarðsins, m.a. varðandi þjónustu, mannvirki og stýringu. Slík uppbygging og þróun regluverks um hana þarf ætíð að eiga sér stað í nánú samráði við atvinnugreinina sem nýtir auðlindina.

Leyfisveiting og gjaldtaka

Kaflar um gjaldtöku og leyfisveitingar eru viðamiklir í frumvarpinu. Hætt er við að úthlutanir og leyfisveitingar á sameiginlegri auðlind verði takmarkandi þáttur í viðspyrnu og enduruppbyggingu ferðapjónustunnar eftir heimsfaraldur. SAF hafna

algerlega hvers konar aukinni gjaldtöku af ferðaþjónustu við núverandi aðstæður enda er augljóslega efnahagslega skynsamlegt fyrir stjórnvöld og samfélagið allt að auðvelda ferðaþjónustufyrirtækjum að hefja verðmætasköpun á ný með því að bæta rekstraraðstæður þeirra og samkeppnishæfni greinarinnar. Staða atvinnugreinarinnar er þannig að ekki má við meiri skatt- eða gjaldtöku eigi greinin að ná fyrri stöðu sem einn af undirstöðu atvinnuvegum landsins. Þá vilja samtökin ítreka skoðun sína að gjaldheimta verði að vera gegnsæ og sanngjörn og augljóst sé fyrir hvaða þjónustu sé verið að greiða.

Nýleg dæmi úr Vatnajökulsþjóðgarði sýna að takmarkandi úthlutun á sameiginlegri auðlind er vandasamt verk. Slík úthlutun er mikil jafnvægislist þar sem horfa þarf til ýmissa þátta, t.d. reynslu fyrirtækja á viðkomandi svæði, mikilvægi nýliðunar í greininni, uppbyggingu atvinnulífs á viðkomandi svæði og aðgengi fyrirtækja með annað heimilisfesti. Horfa þarf til starfsreynslu og raungetu fyrirtækja sem starfa á svæðinu en jafnframt tryggja möguleika á nýliðun án þess þó að ganga á þolmörk auðlindarinnar. Sé nauðsynlegt að takamarka úthlutanir við fjölda rekstraraðila en ekki fjölda sæta þarf að horfa til þess að þeir aðilar sem hafa haft atvinnu á svæðinu og unnið að uppbyggingu reksturs og innviða innan svæðisins njóti þess við úthlutun þá verður að hafa í huga að samkvæmt lögum um opinber innkaup er ekki leyfilegt að takamarka möguleika rekstraraðila að úthlutunum vegna heimilisfesti, þrátt fyrir góð fyrirheit í frumvarpinu. Fyrirkomulag um úthlutanir þarf að vera tryggt í lögum eða reglugerðum um Hálendisþjóðgarð. Hér skal enn bent á að framkvæmd og þróun formlegrar atvinnustefnu þjóðgarða er á fyrstu metrunum hér á landi og afla þarf mikilvægrar reynslu af henni á næstu árum í samstarfi stjórnsýslu og atvinnugreinarinnar, m.a. um ofangreind álitæfni.

Í 32. gr. frumvarpsins er kveðið á um heimild til töku þjónustugjalds innan marka þjóðgarðs og við starfsstöðvar þjóðgarðs fyrir veitingu tiltekinnar þjónustu eða fyrir aðgang að mismunandi þjónustu á vegum þjóðgarðsins í tiltekin tíma innan marka hans eða við starfsstöðvar. Þá er einnig heimilt að ákveða að innheimta skuli sérstakt gjald fyrir gistingu innan þjóðgarðsins. Í 2. mgr. ákvæðisins er heimilt að ákveða gjald vegna leyfisveitinga fyrir viðburði eða einstök verkefni innan þjóðgarðsins. Sama gildir um endurgjald vegna samninga við þjónustuaðila um atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðsins. Af 4. mgr. 32. gr. frumvarpsins leiðir að gjald samkvæmt ákvæðinu eigi að renna til þjóðgarðsins og ráðstafa 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. Ákvörðun gjalda samkvæmt ákvæðinu skal byggjast á áætlunum þjóðgarðsins um tekjur, gjöld og uppbyggingu innviða. Skilningur SAF er að þegar gjaldtökuákvæðunum (eins og þau verða skýrð með hliðsjón af athugasemdum) sleppir þurfi gjaldtaka að verða í samræmi við meginreglur stjórnsýsluréttar 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. 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 nánum 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 viðtækari hætti en svo að það samræmist þeim skilningi sem gjaldandi má hafa af lestri þeirra.

SAF benda á að verulega skortir á að sú þjónusta sem heimilt á að verða að innheimta gjald fyrir sé tilgreind með nægilega skýrum hætti í frumvarpinu. Hér skal til samanburðar bent á 1. mgr. 19. gr. bókasafnalaga (Bókasöfnum er heimilt að innheimta gjöld fyrir þjónustu sína, svo sem útlánastarfsemi, millisafnalán, afritun, fjölföldun, ljósmyndun, sérfræðilega heimildapjónustu, heimildaleit í gagnagrunnum og útlán á sérstökum safnkosti). Þá er alsendis óljóst hvert gagngjald þjóðgarðs á að verða í samningum sbr. 2. mgr. 32. gr. þjóðgarðafrumvarpsins. Að mati SAF hefur verið verulegur brestur á því hingað til að það sé skýrt til hvers gjöld sem þjóðgarðar innheimta af ferðapjónustu renna. Einnig er það skoðun SAF að ríkisvaldið líti fremur á slík gjöld sem þægilega lausn á fjármögnun reksturs þjóðgarða en sem gjöld sem skuli standa undir vel skilgreindri þjónustu við fyrirtækin sem greiða gjöldin. Slík nálgun er með öllu ótæk að mati SAF og samtökin benda á að þær opnu gjaldtökuheimildir sem nefndar eru hér að ofan eru fremur til þess fallnar að styrkja slíka nálgun í sessi en kollvarpa henni.

Á vettvangi SAF hefur verið bent á að skilgreining tímamarka sem viðmiðunar fjárhæða þjónustugjalda verði að taka tillit til þarfa ferðapjónustufyrirtækja 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 endurspegla ábata ferðapjónustuaðila af þeirri þjónustu sem hann veitir.

Í stuttu máli eru SAF þeirrar skoðunar að gjaldtökuákvæði þjóðgarðafrumvarpsins þurfi að taka til gagngerrar endurskoðunar. SAF telja ljóst að við þá endurskoðun þurfi að gæta nauðsynlegs samræmis milli fjárhæða gjalda og þess ábata sem ferðapjónustufyrirtæki geta haft af starfsemi innan þjóðgarðs. Að lokum andmælir SAF sterklega því sem fram kemur í 3. málsl. 1. mgr. 32. gr. að taka skuli sértakt gjald fyrir gistingu innan þjóðgarðsins.

Fjármögnun og rekstur

Á síðastliðnum árum hefur það komið í ljós að stór hluti rekstrargrundvallar íslenskra þjóðgarða er byggður á sértekjum sem koma af sölu á vöru og þjónustu. Þingvallapjóðgarður hefur t.d. verið fjármagnaður að stórum hluta af sértekjum sem koma að mestu leyti frá ferðapjónustufyrirtækjum formi aðgangseyris, þ.e. bílastæðagjalda og köfunar í Silfru.

Nú þegar heimsfaraldur gengur yfir hafa þessar sértekjur fallið og rekstur þjóðgarðanna því verið erfiður. Með það í huga er gríðarlega mikilvægt að fjármögnun nýs þjóðgarðs sé tryggð til lengri tíma óháð ytri aðstæðum. Sértekjur þjóðgarða ættu ekki vera nýttar í almennan rekstur heldur uppbyggingu og viðhald þeirra innviða og þjónustu sem gjöldin standa fyrir. Því verður að skilgreina frá upphafi hvað fellist í þjónustunni og tryggja þjóðgarðinum nægjanlegt fjármagn

strax í upphafi í stað þess að háar sértekjur eigi að fara í að fjármagna þjóðgarðinn á fyrstu stigum hans.

Samkvæmt frumvarpinu virðist sem sértekjur fyrirhugaðs hálendisþjóðgarðs eigi að mestu að koma frá ferðaþjónustu í formi þjónustugjalda, lóðarleigu og gjalda vegna leyfisveitinga. Á sama tíma er sérstaklega tekið fram að gjöld t.a.m. í formi fasteignagjalda af rekstri virkjana renni áfram til viðkomandi sveitarfélags. SAF benda á að með því verður fyrirhugaður þjóðgarður af umtalsverðum tekjum sem verða til vegna starfsemi innan hans.

Samtökin telja að í frumvarpinu birtist full mikil bjartsýni þegar kemur að því áætlaðri fjármögnun þjóðgarðsins. Eingöngu er talað um að aukið fjármagn garðsins sé til 2023 og það taki tíma að koma starfseminni í fullan rekstur. Samtökin telja að það þurfi að tryggja þjóðgarðinum fullt fjármagn til næstu 15 ára hið minnsta. Ef ekki þá þarf að minnsta kosti að tryggja fyrirhuguðum þjóðgarði fullar tekjur fyrstu fimm árin. Metnaðarfullum fyrirheitum þarf að fylgja fjármagn. Er það byggt á reynslunni við stofnun Vatnajökulsþjóðgarðs. Það hlýtur að vera öllum augljóst að ekki er hægt að leggja byrðar af fjármögnun Hálendisþjóðgarðs með sértekjum á fyrirtæki í ferðaþjónustu næstu ár.

Þjónusta og upplýsingar innan Hálendisþjóðgarðs

Í 24. gr. frumvarpsins er fjallað um þjónustu sem veita ber innan þjóðgarðsins. Samkvæmt frumvarpinu á slík þjónusta eingöngu að vera veitt af meginstarfsstöðvum Hálendisþjóðgarðs og skal a.m.k. ein meginstarfsstöð rekin fyrir hvert rekstrarsvæði þjóðgarðsins.

Að mati SAF þarf að opna á möguleika þess að Hálendisþjóðgarður 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 Hálendisþjóðgarð til að þess að fela ferðaþjónustufyrirtækjum eða forsvarsmönnum þeirra takmarkað stjórnsýsluhlutverk.

Samantekt

Samtök ferðaþjónustunnar hafa í gegnum árin almennt verið jákvæð í garð Hálendisþjóðgarðs. Það frumvarp sem lagt er fram nú verður þó einungis að horfa á sem skref í áttina að þeim áfanga. Lítil sátt er um frumvarpið meðal hagaðila enda virðist frumvarpið ekki ná þeirri samstöðu sem samtökin telja að þurfi til. Nauðsynlegt er að endurskoða og undirbúa betur ýmis grundvallaratriði málsins í samvinnu ríkis og hagaðila.

Þrátt fyrir að ferðaþjónusta sé sú atvinnugrein sem nýtir hvað mest auðlindir hálendisins er vægi ferðaþjónustunnar í framlögðu frumvarpi takmarkað. Lítið er fjallað um atvinnugreinina þrátt fyrir að hún sé talin ein meginforsenda lagasetningarinnar og augljóst sé að sértekjur þjóðgarðsins eigi skv. frumvarpinu að koma að stórum hluta frá ferðaþjónustu og ferðamönnum.

Reglugerðarheimildir ráðherra eru of opnar og drög að reglugerðum og stefnumörkun þurfa að vera til staðar áður en mál af þessari stærð er samþykkt. Þó að ramminn í þúslinu sé að einhverju leyti til staðar í frumvarpinu vantar mikið upp á heildarmyndina.

Í stað þess að frumvarpið sé leiðbeinandi virðist það frekar halla að boðum og bönnum. Frumvarpið má ekki koma í veg fyrir eðlilega og mikilvæga atvinnuþróun

og uppbyggingu með boðuðum takmörkunum. Gjaldtaka, leyfisveitingar og úthlutanir taka í raun stærri sess í frumvarpinu en þau markmið sem lagt er upp með.

Reynslan hefur kennt að það tekur tíma að byggja upp þjóðgarð í sátt við hagaðila. Til að hægt sé að koma þjóðgarði af þessari stærð á laggirnar þarf að tryggja rekstur til langs tíma, 15 ára minnst, svo vel takist til. Sú fjármögnun hefur ekki verið tryggð og ljóst er að ótækt er að slík fjármögnun verði tryggð með öflun sértekna af ferðaþjónustufyrirtækjum. Öllum er ljóst að ferðaþjónusta hefur farið hvað verst út úr þeim heimsfaraldri sem nú gengur yfir heiminn. Ljóst er að burðir greinarinnar til aukinnar gjaldtöku og skattheimtu verða engir næstu árin.

Af ofangreindri umfjöllun leiðir að Samtök ferðaþjónustunnar mæla gegn samþykkt frumvarpsins í óbreyttri mynd. Samtökin áskilja sér rétt til að koma með frekari ábendingar á síðari stigum.

Virðingarfyllst,

f.h. SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar

A handwritten signature in cursive script, reading "Jóhannes Þór Skúlason".

Jóhannes Þór Skúlason

framkvæmdastjóri