

Steinar Kaldal
Umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytið
Skuggasund 1
101 Reykjavík



Reykjavík 21.10.2022

Þjóðgarðar og önnur friðlýst svæði - lykilþættir

Í samráðsgátt stjórnvalda birtist 7. október 2022 samantekt á lykilþáttum og áskorunum sem fram komu hjá fulltrúm sem komu á fund starfshóps um stöðu og áskoranir í þjóðgöörðum og friðlýstum svæðum. Starfshópurinn er skipaður af umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra til að vinna greinagerð um stöðu og áskoranir í þjóðgöörðum og friðlýstum svæðum á Íslandi.

Samtök ferðaþjónustunnar – SAF hafa farið yfir samantektina og vilja koma með eftirfarandi athugasemdir.

Á undanfönum árum hafa stjórnvöld unnið að útfærslu, stefnumótun og löggjöf er varðar úthlutun á takmörkuðum gæðum í ferðaþjónustu og eftir atvikum innheimtu gjalda af fyrirtækjum vegna hennar. Samtökin benda á að stór hluti þess sem fjallað er um í samantektinni hefur sterka skörun við aðgerðarbindingu sem byggð er á stefnu stjórnvalda í ferðaþjónustu. SAF vilja ítreka þá skoðun sína að það er gríðarlega mikilvægt að gott og skýrt samhengi og samvinna sé milli slíkrar vinnu á öllum stigum stjórnkerfisins.

Stjórnskipulag stofnanna og samræming stjórnssýslu

SAF telja mikilvægt að samræma grundvöll og leikreglur þjóðgarða og stjórnun þeirra. Slíkar aðgerðir ættu að geta aukið veg Íslands sem áfangastaðar, tryggt aðgengi almennings, þ.m.t. erlendra ferðamanna, að ósnortinni náttúru og bætt rekstrarforsendur íslenskra ferðaþjónustufyrirtækja. Mismunandi stjórnskipulag og stjórnssýsla þjóðgarða í dag flækir rekstrarumhverfi þeirra atvinnugreina sem nýta þjóðgarðana í sínum rekstri.

Þrátt fyrir að laga- og reglurammi þjóðgarða byggist á sama grunni er töluverður munur á regluverki og stjórnskipulagi þeirra. Með ákveðinni valdreifingu er, að einhverju leyti, verið að reyna að sætta ólík sjónarmið og hagsmuni hagaðila hvers þjóðgarðs. Niðurstaðan er hins vegar sú að málsmeðferð og aðkoma aðila í stjórnskipulagi hvers þjóðgarðs verður mismunandi. Undir slíkum kringumstæðum er hætt við að ólíkar áherslur verði ofan á við ákvörðunartöku innan þjóðgaraða, sem skipta miklu máli fyrir ferðaþjónustu, t.d. við gerð stjórnunar- og verndaráætlana og atvinnustefnu. Mikil hætta er á að áherslumunur komi fram í mismunandi kröfum á milli þjóðgarða og skilyrðum til atvinnustarfsemi. Slíkt veldur óvissu í framkvæmd, vandamálum í rekstri fyrirtækja og jafnvel ósætti meðal rekstraaðila. Því er nauðsynlegt að stefna á einföldun og samræmingu á regluverki og stjórnskipulagi þjóðgarða. Aukin samræming einfaldar rekstrarumhverfi og stuðlar að meiri sátt milli atvinnulífsins og þeirra stofnanna og aðila sem hafa umsjón með þjóðgöörðunum.

Mismunandi leiðir eru farnar í gjaldtöku á friðlýstum svæðum á Íslandi. Í þjóðgörðunum er farin sú leið að rukka þjónustugjald, t.d. hóf Vatnajökulsþjóðgarður gerð samninga um atvinnutengda starfssemi sbr. atvinnustefnu þjóðgarðsins. Til að einfalda stjórnsýslu vegna gjaldtöku og leyfistöku innan þjóðgarða og friðlýstra svæða þarf að samræma reglugerðir þjóðgarðanna og horfa til þess ramma sem var samþykktur í lögum, um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni, nr. 100/20221.

Við einföldun regluverks og leyfisveitingu er mikilvægt að horft sé til þarfa þeirra atvinnugreina sem nýta sér svæðið. Því þarf aðkomu ferðaðþjónustunnar við þá vinnu. Slíkt samstarf nýtist bæði rekstraraðilum og umsjónaraðilum svæðisins best og ýtir undir fagmennsku.

Merkingar og upplýsingamiðlun

Vegagerðin hefur verið gagnrýnd síðastliðin ár fyrir að nota ekki brún skilti til auðkenningar fyrir ferðamannastaði. Þessi skilti eru vel þekkt erlendis og mikilvægt að þau komi til notkunar hér á landi, sér í lagi í þjóðgörðum og öðrum friðlýstum svæðum. Eina svæðið sem þessi skilti eru notuð í dag er á Norðurstrandarleið. Töluvert átak þurfti til að koma skiltunum í notkun þar en einungis var leyft að setja upp skilti með merki Norðurstrandarleiðar en enginn texti var leyfður á skiltunum, hvorki á íslensku né ensku. Þetta þarf að bæta. Við merkingar þarf að nota það sem þekkt erlendis.

Fjármögnun og gjaldtaka

Stefna SAF í gjaldtöku á ferðamannastöðum hefur ávallt verið að þeir greiði sem njóta. Þannig er ótækt að ferðamaður dagsins í dag greiði fyrir þjónustu og uppbyggingu sem ekki er til staðar á þeim tímapunkti sem hann heimsækir svæðið. Í dag eru greidd þjónustugjöld bæði í Vatnajökulsþjóðgarði og á Þingvöllum, m.a. í formi gjalda fyrir bíla- og tjaldstæði.

Skilningur SAF er að þegar gjaldtökuákvæðum sleppir þurfi gjaldtaka opinberra aðila í þjóðgörðum og friðlýstum svæðum að vera 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“.

Að mati SAF hefur verið verulegur brestur á því hingað til að það sé skýrt til hvers gjöld sem þjóðgarðar innheimta af ferðaðþjónustu 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 og gesti sem greiða gjöldin. Slíkt viðhorf og framkvæmd af hálfu ríkisvaldsins er ótækt.

Sértekjur þjóðgarða og friðlýstra svæða af ferðamönnum og ferðaðþjónustufyrirtækjum ættu ekki að vera nýttar í almennan rekstur heldur uppbyggingu og viðhald þeirra innviða og þjónustu sem gjöldin eru innheimt fyrir, sbr. skýrt inntak hugtaksins þjónustugjald hér að ofan.

SAF fagnar umræðu um mótun heildstæðar stefnu í gjaldtökumálum á friðlýstum svæðum á Íslandi og óska samtökin eftir því að eiga sæti við það borð. En öll umræða um heimildir til að nýta gjaldtöku til að veita þjónustu og til uppbyggingar og viðhalds mannvirkja verður engu að síður að miða við þær skilgreiningar sem nú þegar eru til staðar í íslenskum lögum.

Efnahagsleg áhrif

Náttúra Íslands, þar á meðal hálendi 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 hálendisins og annarra landsvæða 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, eins og t.d. kemur fram í nágildandi stefnuramma stjórnvalda um ferðaþjónustu (Framtíðarsýn og leiðarljós ferðajónustu til 2030).

Hvernig slíkt jafnvægi næst hlýtur að vera byggt á staðreyndum og mælikvörðum. Mikilvægt er að ráðist sé í gagnasöfnum og rannsóknarvinnu sem miðar að því að útbúa einföld módel sem meta umhverfisleg, samfélagsleg og efnahagsleg áhrif ferðaþjónustu, og annarra atvinnugreina, á skilgreindu svæði. Ekki nægir að horfa einungis á einn þátt heldur verða þættirnir að vera metnir saman til að ná ásættanlegu jafnvægi. Sem dæmi má nefna að takmörkun á fjölda gesta að ákveðnu svæði getur haft neikvæð áhrif á rekstur gisti- og veitingastaða á nærsvæðinu. Neikvæð efnahagsleg áhrif geta síðan haft keðjuverkerandi neikvæð áhrif á nærsamfélagið.

Uppbygging innviða á friðlýstum svæðum

Uppbyggingaráætlanir s.s. landsáætlun um uppbyggingu innviða og áfangastaðáætlanir ættu að vera hluti af sóknaráætlun hvers landshluta. Þá mætti einnig innleiða stjórnunar- og verndaráætlanir þar inn og þannig tengja alla uppbyggingaráætlanir sem snúa að ferðaþjónustu inn í framtíðarsýn landshlutans.

Þau friðlýstu svæði sem teljast einstök á lands- eða heimsvísu ættu að vera byggð upp á forsendum verkefnisins „Varða – Merkisstaðir“ þar sem horft er til sjálfbærni á öllum sviðum, umhverfislegri, samfélagslegri og efnahagslegri.

Mikilvægt er að skýrt sé hvernig staðið skuli að fjármögnun innviðauppbyggingar á friðlýstum svæðum. Samtökin benda á að óheimilt sé að standa að uppbygging á friðlýstum svæðum á þjónustgjöldum, enda er ætlast til þess að slík gjöld standi undir kostnaði við veitta þjónustu. Landsáætlun og Framkvæmasjóður ferðamannastaða hafa gefist vel og mætti því setja aukinn kraft í uppbyggingu á þeim svæðum og áfangastöðum falla undir þessa sjóði.

Viðhald náttúrulegra gæða friðlýstra svæða

Frá árinu 2010 hefur Umhverfisstofnun tekið saman skýrslur um ástandsmat ferðamannastaða innan friðlýstra svæða. Ástandsmat 2021 sýnir að 87% ferðamannastaða eru á grænu, 10.1% á gulu og aðeins fjórir ferðamannastaðir eru metnir á rauðu í ástandsmatinu. Umhverfisstofnun skilgreinir hverjar breytingarnar eru á milli ára og hvaða ferðamannastaði þarf að viðhalda og betrumbæta.

Þegar talað er um álagsstýringu vill umræðan oft fara í áttina að gjaldtöku, að gjaldtaka hafi þá einhverskonar fælingarmátt sem felur í sér innbyggða álagsstýringu. Samtökin vilja benda á að réttara væri að horfa til innviðanna sjálfra; hvernig hefur verið staðið að uppbyggingu?; er uppbygging miðuð

að álagsstýringu?; hafa umsjónaraðilar ferðamannastaða innleitt einhvers konar tæki eða tól til að álagsstýra?

Ef álagsstýringar er þörf á friðlýstu svæði er mikilvægt að sú álagsstýring sé byggð á skýrum þekkingarbrunni. Álagsstýringin þarf að vera í góðu og eðlilegu samhengi við stjórnunar- og verndaráætlanir og í samræmi við atvinnustefnu svæðisins. Á sama tíma þarf atvinnustefnan að taka mið að þeirri starfsemi sem tíðkast hefur á svæðinu sem og samfélagslegum áhrifum af þeirri starfssemi. Besta leiðin til að álagsstýra á ferðamannastöðum er með framsýnni uppbyggingu og góðu skipulagi og upplýsingaflæði.

Aðkoma nærsamfélaga

Aðkoma nærsamfélaga við umsjón, ákvörðunartöku og rekstur friðlýstra svæða er mikilvæg. Heimamenn þekkja svæðin best, hafa sinnt þeim í gegnum árin og unnið að uppbyggingu, oftar en ekki í sjálfboðavinnu. Hins vegar má aðkoma þeirra ekki flækja stjórnsýslu og stjórnun svæðisins.

Það verður að hafa í huga að þeir ferðaþjónustuaðilar sem nýta þjóðgarða og friðlýst svæði koma að stærstum hluta ekki af nærsvæðinu heldur alls staðar af landinu. Það að ferðamálasamtök hvers svæðis skipi stjórnarfulltrúa gefur því ekki rétta mynd af þeim atvinnurekendum sem nýta þessi svæði. Hafa ber í huga að hugtakið ferðamálasamtök er ekki lengur að finna í lögum um Ferðamálastofu, nr. 96/2018, sem komu í stað laga um skipan ferðamála, nr. 73/2005. Mun eðlilegra er að heildarsamtök ferðaþjónustufyrirtækja skipi þessa fulltrúa. SAF hafa lengi barist fyrir því að þessu verði breytt í takt við uppfærð lög um ferðamálastofu og þróun atvinnugreinarinnar.

Byggðarmál og atvinnuuppbygging

Skortur á húsnæði er eitt af stóru vandamálum ferðaþjónustuaðila. Er þetta stórt vandamál í og við Skaftafell. Mikilvægt er að sveitarfélög á svæðinu, sem hafa skipulagsmál á sinni hendi, og umsjónaraðilar þjóðgarða og friðlýstra svæða horfi til framtíðar í sinni vinnu og styðji við þá atvinnustarfsemi sem stunduð er innan svæðisins með uppbyggingu á atvinnu- og íbúðarhúsnæði annað hvort á eigin vegum eða í gegnum fyrirtæki og fjárfesta.

Komur skemmtiferðaskipa

SAF vill koma ábendingu á framfæri að við alla vinnu sem snýr að umgjörð og reglum varðandi komu skemmtiferðaskipa er mikilvægt að ferðaþjónustan komi að þeirri vinnu. Oftar en ekki er auðveldara að leysa vandmál og áskoranir með því að kalla alla hagaðila að borðinu en ekki einungis sveitafélög og ríki.

Lokaorð

Ferðaþjónustan kom hvað verst út úr heimsfaraldrinum. Burðir greinarinnar til aukinnar gjalddöku og skattheimtu verða því takmarkaðir næstu árin. Aukin gjalddaga hins opinbera af greininni er því líkleg til að hamla bættri samkeppnishæfni og aukinni verðamætasköpun. Ferðaþjónustan skilaði um 65 milljörðum í nettó skatttekjur til ríkis og sveitarfélaga árið 2019. Allir greiningaraðilar eru sammála um að hröð viðspyrna greinarinnar sé lykilþáttur í efnahagslegri uppbyggingu samfélagsins eftir heimsfaraldurinn og á óvissutímum sem nú eiga sér stað úti heimi, efnahagslega og vegna stríðsátaka í Úkraínu.

Skynsamlegasta leið hins opinbera til að ferðapjónusta skili auknum tekjum til ríkis og sveitarfélaga er því að styðja við bætt rekstrarumhverfi greinarinnar. Hugmyndir um aukna gjaldtöku og sértæka skattheimtu af ferðamönnum og ferðapjónustufyrirtækjum, hvort sem er innan þjóðgarða og friðlýstra svæða eða á annan hátt, ganga þvert gegn þeim markmiðum. Auknir skattar skapa ekki aukin verðmæti.

Stefnur þjóðgarða og friðlýstra svæða verða að miða að langtíma samstarfi, uppbyggingu og fjárfestingu. Sé verið að horfa til einhverskonar takmarkana á aðgengi verður að horfa til umhverfis-, samfélags- og efnahagslegra þátta og verða þeir þættir að vera vagnir saman þvert á atvinnugreinar sem nýta svæðið svo hægt sé að finna raunverulegt jafnvægi til frambúðar.

Virðingarfyllt,
f.h. SAF – Samtaka ferðapjónustunnar



Jóhannes Þór Skúlason
framkvæmdastjóri