

Hveravallafélagið ehf, Húnavöllum, 541 Blönduósi, gerir eftirfarandi sameiginlegar athugasemdir við drög að frumvarpi til laga um Hálendisþjóðgarð, mál nr. 317/2019 og drög að frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða. nr 318/2019.

Starfsemi á Hveravöllum

Hveravallafélagið á og rekur gisti- og þjónustustarfsemi allt árið fyrir ferðamenn á Hveravöllum, innan marka hins fyrirhugaða Hálendisþjóðgarðs. Sjálfseignarstofnunin Auðkúluheiði er eigandi landsins og hefur Hveravallafélagið þinglýstan leigusamning við stofnunina á um 50 hektara lóð út árið 2063 ásamt forgangsrétti til framhaldsleigu.

Árið 2016 var lögð fram tillaga að deiliskipulagi um uppbyggingu nýrrar hálendismiðstöðvar sem áformað er að verði að öllu leyti fyrir utan friðlýsta hverasvæðið og leysi af hólmi núverandi húsakynni, svo og bílastæði sem eru í dag inni á friðlýsta svæðinu. Áformuð hálendismiðstöð samræmist markmiðum og ákvæðum landskipulagsstefnu 2015-2026 fyrir miðhálandi Íslands.

Rúmlega 100 milljónum króna hefur verið varið í innviðaupbyggingu til framtíðar á svæðinu síðustu 7 árin. Þar ber helst að nefna nýja borhola eftir köldu vatni og lagnir henni tengdar ásamt afkastamikilli fráveitu sem sett var niður í samstarfi við Umhverfisstofnun. Þessar framkvæmdir, sem og umhirða starfsmanna Hveravallafélagsins á svæðinu, hafa skilað því meðal annars að svæðið er komið af rauðum lista Umhverfisstofnunar.

Stórum áfanga var náð í desember síðastliðnum þegar slökkt var á hljóð- og loftmengandi dísilrafstöð eftir að jarðstrengur frá Rarik var tekinn í notkun. Hveravallafélagið lagði 27 milljónir króna til verkefnisins og með tilkomu strengsins verður m.a. hægt að hlaða rafbíla á leið um Kjöl, auk þess sem hann tryggir fjarskiptasamband á svæðinu.

Fyrir utan aðkomu Umhverfisstofnunar að fráveitunni hafa þessar úrbætur allar verið á kostnað Hveravallafélagsins til undirbúnings fyrir byggingu hálendismiðstöðvarinnar. Þá hafa starfsmenn Hveravallafélagsins fylgt umgengisreglum eftir og veitt ferðafólki margháttða aðstoð og leiðsögn undanfarin ár, eftir að Umhverfisstofnun hætti að vera með landverði á staðnum að staðaldri.

Á vefsíðu Umhverfisstofnunar kemur fram að starfsmenn Hveravallafélagsins taki á móti ferðafólki og gæta svæðis og skála og sjá til þess að umgengisreglum sé fylgt. Um það er ekki formgerður samningur við stofnunina en eigendur Hveravallafélagsins hafa lýst yfir vilja til að axla meiri ábyrgð á svæðinu og ítrekað óskað eftir að gert verði um það samkomulag. Veðurstofa Íslands var með starfsmann á svæðinu allt árið frá 1965 til 2003. Eftir að mönnuð starfsemi Veðurstofunnar lagðist af varð meiri þörf á að Hveravallafélagið hefði starfsmann á svæðinu allt árið.

Umfjöllun frumvarpsdraga um staðsetningu þjónustustarfsemi

Í drögum að frumvarpi um Hálendisþjóðgarð segir í 6. lið 3. greinar um markmið stofnunar hans að leitast verði við að **efla atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins**. Í 12. gr. segir að þjónusta og upplýsingar verði veittar á meginstarfsstöðvum Hálendisþjóðgarðs og skal a.m.k. ein meginstarfsstöð rekin fyrir hvert rekstrarsvæði þjóðgarðsins.

Í greinargerð með frumvarpsdrögum segir m.a. „Viðameiri þjónusta/þjónustumiðstöðvar verði almennt við meginleiðir, **í flestum tilvikum utan þjóðgarðsmarka á láglandi**. Þessar viðameiri miðstöðvar verði hugsaðar sem starfsstöðvar þjóðgarðsins, fyrir faglega starfsemi.“

Í drögum að frumvarpi til laga um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða segir m.a. að tilgangur friðlýsingar sé að efla samfélag og **styrkja** byggð og **atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðs**. Í 29. gr. segir að óheimilt verði að reka atvinnutengda starfsemi í þjóðgarði án samnings um slíka starfsemi við Þjóðgarðastofnun. Skuli slík starfsemi rekin í samræmi við atvinnustefnu þjóðgarðs og ákvæði stjórnunar- og verndaráætlunar.

Óvissa um þjónustustarfsemi

Af frumvarpsdrögum má ráða að fyrirhugaðri Þjóðgarðsstofnun sé einni ætlað að vera með viðamikla þjónustustarfsemi í jaðri eða innan Hálandisþjóðgarðsins. Annar atvinnurekstur verði „í nágrenni þjóðgarðsins“ eins og það er orðað. Í 31. grein frumvarps um Þjóðgarðastofnun eru tekin af öll tvímæli um þann umsvifamikla ríkisrekstur sem fyrirhugaður er: „Meginstarfsstöðvar, gestastofur og þjónustustöðvar mynda hluta þjónustunets þjóðgarða og friðlýstra svæða og eru starfræktar af Þjóðgarðastofnun.“ Þó má vera með atvinnurekstur í þjóðgarðinum með samningi við Þjóðgarðastofnun.

Með engu móti er hægt fyrir Hveravallafélagið að lesa út úr orðalagi frumvarpsdraganna hvort yfirleitt er gert ráð fyrir að víðtæk þjónusta við ferðamenn fái að standa áfram til boða á Hveravöllum, líkt og verið hefur undanfarna áratugi. Í fyrrgreindri 29. grein frumvarps um Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða segir að atvinnutengd starfsemi skuli rekin „í samræmi við atvinnustefnu þjóðgarðs og ákvæði stjórnunar- og verndaráætlunar.“ Engin slík atvinnustefna liggur fyrir, né heldur stjórnunar- og verndaráætlun. Stjórnun og starfsmönnum Þjóðgarðastofnunar er ætlað að móta stefnu og áætlanir á grundvelli ótakmarkaðra yfirráða yfir Hálandisþjóðgarði. Meðal annars er hinni opinberu stofnun ætlað að „setja skilyrði fyrir starfsemi sem talin er þörf á.“ Í skjóli hins almenna orðalags um markmið með stofnun Hálandisþjóðgarðs og þess óskoraða valds sem Þjóðgarðastofnun er úthlutað verður endalaust hægt að breyta stefnumörkun og taka geðþóttaákvæðanir um þann atvinnurekstur sem yfirleitt verður samþykktur. Þetta skapar óþolandi óvissu um þá uppbyggingu sem verið er að undirbúa á Hveravöllum og víðar á miðhálandinu.

Í ljósi langrar sögu ferðaþjónustu á Hveravöllum og staðsetningu hennar við eina helstu meginleiðina um miðhálandi Íslands verður ekki unað við vafa um tilveru og rekstrargrundvöll hennar. Kjalvegur er vinsæll meðal ferðamanna og einn af fáum fjallvegum sem færir eru öllum bílum að sumarlagi. Samkvæmt könnun Ferðamálastofu komu um 62 þúsund ferðamenn til Hveravalla yfir sumarmánuðina árið 2016. Með innlendum ferðamönnum er talið að í heildina hafi um 80 þúsund manns haft viðdöl á Hveravöllum á leið um Kjöl þetta ár. Um 13% þeirra gistu næturlangt í tjöldum og skálum á svæðinu. Ferðaþjónusta er rekin allt árið á Hveravöllum og þörfin fyrir hana breytist ekkert hvað sem líður lögum um Hálandisþjóðgarð. Þörfin mun frekar aukast verði svæðið hluti af þjóðgarði. Þess ber að geta að Hveravallafélagið hefur ekki stundað almenna kynningu undanfarin ár til að draga að fleiri ferðamenn inn á svæðið heldur einbeitir sér að því að þjónusta þá ferðamenn sem koma á svæðið og tryggja að umgengni þeirra og viðvera skaði ekki náttúru og ásýnd svæðisins.

Gjaldtaka og fjármögnun

Í frumvarpsdrögum fyrir Þjóðgarðastofnun kemur fram í 30. grein að sú atvinnustarfsemi sem leyfi fái til reksturs er hugsuð sem tekjulind fyrir starfsemi stofnunarinnar. Leyfisveitingar

Þjóðgarðastofnunar eiga að standa framar leyfisveitingum sveitarfélaga og er stofnuninni heimilað að „semja um endurgjald vegna afnota sem hún heimilar.“ Ekkert fer á milli mála að þessi gjaldtökuheimild beinist alfarið að ferðaþjónustunni. Fyrir liggur að ekki stendur til að leggja gjald á hefðbundin afnot á borð við beit eða veiðar og þá er fátt eftir til gjaldtöku í þjóðgörðum en ferðaþjónustan og jafnvel almenn umferð ferðamanna, t.d. bílastæðagjöld.

Ástæða er til að hafa áhyggjur af því að gjaldtaka Þjóðgarðastofnunar gæti þróast í átt til sífellt aukinnar innheimtu af þeim sem vilja njóta náttúrunnar. Fjármögnun stofnunarinnar er fremur óljós í frumvarpsdrögum. Það fjármagn sem ætlað er í byrjun er ekki fast í hendi, heldur háð fjárveitingavaldinu hverju sinni. Mikilvægt er að varpa skýrara ljósi á rekstrarlegar forsendur fyrir stofnun og rekstri Þjóðgarðastofnunar og umdæmisráða. Spörin hræða í þessum efnunum, opinberar stofnanir stunda sífellt fjölbreyttari gjaldtöku til að fjármagna útpenslu sína.

Óvissa um leiguréttindi

Meðal annarra óvissuþátta má nefna að í 9. grein laga um Þjóðgarðastofnun segir að stofnunin annist samningagerð um leigu lands innan Hálendisþjóðgarðsins. Leigusamningur Hveravallafélagsins er við Sjálfseignarstofnunina Auðkúluheiði til 50 ára. Ekkert er komið inn á það í frumvarpsdrögum hvornig farið skuli með þessi réttindi eða önnur álíka eða hvort þau breytist. Mikilvægt er að þessari óvissu verði eytt.

Hvað varð um landsskipulagsstefnu fyrir miðhálandið?

Hvorki í drögum að frumvarpi um Hálendisþjóðgarð eða Þjóðgarðastofnun og þjóðgarða er minnst einu orði á landsskipulagsstefnu 2015-2026, svo undarlegt sem það kann að virðast. Landsskipulagsstefna var samþykkt á Alþingi 16. mars 2016. Fyrsti kafli hennar fjallar um skipulag á miðhálandi Íslands og hefur Hveravallafélagið unnið eftir þessari stefnu við uppbyggingu á Hveravöllum. Í stefnunni segir að uppbygging innviða á miðhálandinu taki mið af sérstöðu þess. Í landsskipulagsstefnu er gert ráð fyrir að hálendismiðstöð sé á Hveravöllum. Þar eru ákvæði um að við skipulagsgerð verði stuðlað að því að ferðafólki um miðhálandið standi til boða viðeigandi mannvirki og þjónusta og að ferðafólk dreifist þannig að álag á náttúru sé í samræmi við þol hennar. Tillaga að deiliskipulagi fyrir hálendismiðstöð Hveravallafélagsins var lögð fram 2016 og byggir hún á grunni deiliskipulags sem var samþykkt 1995 fyrir hálendismiðstöð. Umhverfismat vegna hennar var kynnt 1997 en framkvæmdum slegið á frest.

Svo virðist sem lögum um Hálendisþjóðgarð og Þjóðgarðastofnun sé ætlað að valta yfir allt sem byggt hefur verið upp á miðhálandinu á grundvelli landsskipulagsstefnu.

Hvar er ferðaþjónustan?

Þrátt fyrir að eitt af markmiðum 3. greinar frumvarps um Hálendisþjóðgarð sé að gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru, menningu og sögu þjóðgarðsins, auðvelda aðgengi að honum og stuðla að heilnæmri útivist er ekki vikið einu orði að aðgengi eða rétti fyrirtækja eða félagsamtaka í ferðaþjónustu að svæðinu. Samt er það svo að umtalsverður hluti þeirra sem um þjóðgarðinn munu fara verða þar á vegum slíkra aðila. Í 23. grein frumvarpsins, um stjórnunar- og verndaráætlun, kemur fram að stjórn og starfsmenn Þjóðgarðastofnunar muni hafa þetta aðgengi í hendi sér með leyfisveitingaferli. Þar segir: „í stjórnunar- og verndaráætlun skal tilgreina almenn skilyrði sem sett eru fyrir því að aðilar megi stunda atvinnu

innan Þjóðgarðsins. Þar skal jafnframt koma fram almennt mat á því hvort og þá hvernig takmarka skuli atvinnutengda starfsemi innan Þjóðgarðs með hliðsjón af ákvæðum 3. gr.“

Ástæða er til að vara sterklega við öllum áformum um að ríkisvaldið fari að skammta fyrirtækjum eða félagasamtökum aðgang að miðhálandi Íslands, að öllum líkindum með tilheyrandi gjaldtöku og úthlutunum aðstöðu. Engar slíkar takmarkanir hafa verið fyrir hendi til þessa og verður ekki séð að það hafi haft neikvæð áhrif á miðhálandið. Í mesta lagi ætti Þjóðgarðastofnun að hafa úrræði til að til að hafa áhrif á eða stöðva starfsemi sem gengur í berhögg við markmið þjóðgarðsins. Hugmyndir um skömmtun, leyfisveitingar og úthlutunarnefndir á vegum opinberra starfsmanna geta ekki verið annað en andvana fæddar.

Almennt um frumvarpsdrögin

Í meginatriðum styður Hveravallafélagið hugmyndina um stofnun þjóðgarðs um miðhálandið eða hluta þess. Markmið frumvarpsdraganna um vernd náttúrunnar og sem best aðgengi almennings að miðhálandinu fara heim og saman við starfsemi Hveravallafélagsins. Rétt er þó að benda á að þjóðgarður mun klárlega draga að sér fleiri ferðamenn á ferð um hálandið og þeir ferðamenn þurfa aukna þjónustu og umgjörðin þarf að taka mið af því.

Í þessari umsögn hefur Hveravallafélagið einkum fjallað um atriði sem snúa að starfsemi þess á Hveravöllum, svo og annarra fyrirtækja í ferðaþjónustu á miðhálandinu. Hveravallafélagið telur of marga lausa enda í þessum frumvarpsdrögum til að þau gangi í gegn án rækilegrar endurskoðunar.

Almennt telur Hveravallafélagið töluverða fljótaskrift á frumvarpinu og að óþörfu sé verið að fela opinberri stofnun og starfsmönnum hennar of mikla íhlutun í för manna um miðhálandið. Mikill misskilningur felst í þeirri hugsun sem er gegnumgangandi í frumvarpsdrögnum tveimur að setja þurfi á laggirnar umsvifamiklar opinberar stofnanir með tilheyrandi flækjustigi til að halda utan um vernd og viðgang miðhálandisins. Áform um stofnun Hálandisþjóðgarðs eiga hæglega að geta gengið eftir án þeirrar miklu opinberu stjórnsemi sem stefnt er að með þessum frumvarpsdrögum. Betra væri að byrja smærra og bæta svo við eftir því sem þörf krefur og reynsla gefur tilefni til.

Opinberar stofnanir hafa tilhneigingu til að færast meira í fang en þeim er ætlað, oftúlka hlutverk sitt og réttlæta tilveru sína gegnum sífellt flóknara regluverk. Viðbúið er að fjölgun ferðamanna sem verður afleiðing stofnunar þjóðgarðs verði mætt með boðum og bönnum í stað tekjuskapandi lausna. Engin ástæða er til að ætla annað en Þjóðgarðastofnun feti þann veg með hliðsjón af því alltumlykjandi og víðfeðma hlutverki sem henni er ætlað. Metnaðurinn í þessum áformum er einfaldlega ekki í takt við þær þarfir sem stofnunni er ætlað að sinna. Til þessa dags hafa landsmenn gengið um landið tiltölulega áfallalaust. Lítil þörf er til að hafa umsvifamikla opinbera stofnun til að hafa vit fyrir þeim mikla meirihluta landsmanna sem tekur náttúruvernd alvarlega.

Reykjavík 20. janúar 2020

f.h. Hveravallafélagsins ehf

Þórir Garðarsson, formaður stjórnar