

Reykjavík, 26. janúar 2021

Nefndarsvið Alþingis
Umhverfis- og samgöngunefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn Ferðafélags Útivistar um frumvarp til laga um Hálendisþjóðgarð

Í upphafi er rétt að það komi fram, að Ferðafélagið Útivist var aðili að samstarfsverkefni sem ýtt var úr vör í ársbyrjun 2016. Að því verkefni stóðu 28 útivistar- og náttúruverndarsamtök, auk samtaka fyrirtækja í ferðapjónustu. Markmið þessa samstarfs var að skapa víðtæka sátt um þjóðgarð á miðhálandi Íslands á grundvelli viljayfirlýsingar sem samstarfsaðilarnir undirrituðu. Í þessari viljayfirlýsingu voru settar fram forsendur er varða náttúruvernd, aðgengi og réttindi almennings í þjóðgarðinum og tækifæri og aðkomu hagaðila (náttúruverndarsamtaka, útivistarhreyfinga og ferðapjónustu) að stjórnun garðsins.

Afstaða Ferðafélagsins Útivistar til hálendisþjóðgarðs er grundvölluð á þessari viljayfirlýsingu og styður félagið stofnun þjóðgarðs, þar sem tryggt er að framangreindar forsendur haldi. Ferðafélagið Útivist leggur einkum áherslu á eftirfarandi atriði:

- Að réttur almennings til útivistar og náttúrufræðslu innan þjóðgarðsins verði tryggður.
- Að fullt tillit verði tekið til áratuga nýtingar útivistarfélaganna á miðhálandinu og allar nauðsynlegar breytingar sem kunna að eiga sér stað verði teknar fullu samráði við fulltrúa þessara hagsmunahópa.

Ennfremur grundvallast afstaða félagsins á á 2. gr. laga Útivistar, þar sem segir „Tilgangur Útivistar er að stuðla að útivist fólks í hollu og óspilltu umhverfi“ sem hefur verið úrfærð í náttúruverndarstefnu félagsins, semer svo hljóðandi:

- Til að ná fram tilgangi félagsins eins og hann birtist í lögum þess er sjálfbær og vistvæn ferðamennska höfð að leiðarljósi. Óspillt náttúra er undirstaða að starfsemi félagsins og því leggur það megináherslu á að vernda náttúruna og að sporna við hvers konar náttúruspjöllum með eftirfarandi að leiðarljósi:
- Útivist vill stuðla að og tryggja almannarétt þannig að aðgengi almennings að náttúru Íslands sé óheft án þess þó að landfræðilegum og líffræðilegum fjölbreytileika náttúrunnar sé stefnt í hættu.
- Útivist vill vernda náttúru Íslands fyrir framkvæmdum sem kunna að hafa alvarleg áhrif á náttúruna eða raska henni varanlega.
- Útivist vill starfa með aðilum sem vinna að náttúruvernd og stefna að framangreindum markmiðum.
- Útivist mun leitast við að fræða félagsmenn og þátttakendur í ferðum félagsins um náttúruvernd og vistvæna ferðamennsku.
- Útivist mun bæta fyrir neikvæð áhrif sem starfsemi félagsins hefur á náttúruna.

Fram til þessa hefur það verið skoðun félagsins, að stofnun hálandisþjóðgarðs geti stuðlað að þeim markmiðum sem fram koma í náttúruverndarstefnunni. Sérstaklega er til þess horft að með stofnun hálandisþjóðgarðs er spornað við framkvæmdum sem kunna að hafa alvarleg áhrif á náttúruna eða raska henni varanlega.

Á þessum grundvelli hefur félagið farið ítarlega í gegnum fyrirbyggjandi frumvarp til laga um hálandisþjóðgarð og vill gera eftirfarandi athugasemdir.

Athugasemdir við einstaka greinar.

2. gr. Friðlýsing Hálandisþjóðgarðs

„Ráðherra skal með reglugerð friðlýsa landsvæði sem Hálandisþjóðgarð og skulu mörk þjóðgarðsins að lágmarki miðast við þjóðlendumörk innan miðhálandislínu auk þeirra landsvæða á hálandinu og nágrenni þess sem þegar eru friðlýst við gildistöku laga þessara, ...“

Samkvæmt þessu ákvæði er ráðherra bundinn af því að allt svæði sem er innan þjóðlendumarka og innan miðhálandislínu verði innan þjóðgarðs. Undir þetta fellur meðal annars Þórsmörk og Goðaland. Um þessar mundir eru rétt um 100 ár liðin frá því Þórsmörk og Goðaland voru friðuð fyrir beit og fljótlega eftir það tók Skógrækt ríkisins við umsjón svæðisins. Það dylst engum sem heimsækir þetta svæði að stjórnun og umsjón svæðisins hefur tekist vel í alla staði og ávöxtur þess er einstök náttúruperla sem fjöldi manns nýtur þess að heimsækja ár hvert. Margvíslegar aðgerðir hafa verið gerðar til að tryggja að svæðið þoli þann ferðamannafjölda sem þangað sækir. Má þar benda á að Skógræktin hefur í samvinnu við samtök rekstraraðila á svæðinu (Vini Þórsmerkur) staðið fyrir stórfelldu átaki við viðhaldi göngustíga. Einnig má nefna að settir hafa verið upp varnargarðar sem hlífa náttúrulegum skógi fyrir ágangi vatnsfalla á svæðinu. Ferðafélagið Útivist rekur skála og tjaldsvæði í Básum á Goðalandi og hefur alla tíð átt í mjög farsælu samstarfi við Skógræktina um verndun náttúru svæðisins og þróun þess sem ferðamannastaðar.

Að okkar mati er með öllu ástæðulaust að hrófla við því ágæta fyrirkomulagi sem verið hefur í Þórsmörk og Goðalandi og teljum best fara á því að Skógræktin hafi áfram umjón með þessu svæði. Núverandi fyrirkomulag hefur gefið góða raun og skilað miklum og góðum árangri í náttúruvernd þar sem náttúrulegur íslenskur birkiskógur hefur fengið að þróast á sama tíma og svæðið þjónar vel hlutverki sínu sem einn vinsælasti ferðamannastaður landsins. Það væri einkennileg ráðstöfun að taka svæðið úr umsjón Skógræktarinnar núna þegar við fögnum 100 ára friðun Þórsmerkur og Goðalands.

Í því ljósi leggjum við til að Þórsmörk og Goðaland verði utan fyrirhugaðs Hálandisþjóðgarðs.

20. gr. Atvinnustefna og samningar við þjónustuaðila

„Stjórn Hálandisþjóðgarðs skal móta stefnu fyrir atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðsins. Atvinnustefnan skal vera í samræmi við ákvæði 3. gr. og ákvæði stjórnunar- og verndaráætlunar um atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðs, sbr. 3. mgr. 14. gr.“

Óljóst er í ákvæði um leyfisskyldu atvinnutengdrar starfsemi hvort starfsemi útivistar- og ferðafélaganna, sem hafa um áratugaskeið byggt starfsemi sína að megin hluta til á sjálfbóðaliðastarfi, falli undir þetta hugtak. Hætt er við að leyfi fyrir atvinnustarfsemi innan þjóðgarðsins verði bundið ákveðnum skilyrðum, en reynslan af Vatnajökulsþjóðgerði (sem er

ákveðin fyrirmynd að regluverki Hálandisþjóðgarðsins) sýnir að þau skilyrði geta verið mun strangari en samkvæmt lögum um skylda starfsemi og erfitt yrði fyrir áhugafélög sem byggja á sjálfbærni starfsemi að uppfylla þau.

Í lögum um Ferðamálastofu og áður lögum um skipan ferðamála eru skýr ákvæði um að ferðafélögin eru undanþegin ákvæðum laganna að því er lýtur að ferðum innan lands. Verulegur hluti starfsemi ferðafélaga á sér stað á hálendi landsins. Þess má einnig geta, að Útivist beitti sér fyrir því í sameiginlegu viljayfirlýsingunni um stofnun hálandisþjóðgarðs, að ekki yrði hróflað við áratuga starfi útivistar- og ferðafélaganna á hálendinu.

Því er nauðsynlegt að í þessari grein verði skýrt kveðið á um að sambærilegar undanþágur gildi innan hálandisþjóðgarðs og tilvist og starfsemi ferðafélaga sé áfram á sama grunni og verði ekki skilgreind sem leyfisskyld atvinnustarfsemi.

21. gr. Leyfisveitingar.

„Afla skal leyfis Hálandisþjóðgarðs vegna skipulagðra viðburða og einstakra verkefna í Hálandisþjóðgarði sem krefjast aðstöðu, mannafla eða meðferðar tækja í þjóðgarðinum, svo sem kvikmyndunar, viðburða, samkomuhalds og rannsókna. Stofnuninni er heimilt að setja skilyrði fyrir leyfisveitingu. ...

Hálandisþjóðgarði er heimilt, að fengnu samþykki ráðherra sem fer með málefni þjóðlendna, að semja um endurgjald vegna afnota sem þjóðgarðurinn heimilar samkvæmt þessari málsgrein og skal þeim varið til landbóta, umsjónar, eftirlits og sambærilegra verkefna innan Hálandisþjóðgarðs.“

Skipulagðir viðburðir á hálendinu eru af margvíslegu tagi og má segja að stór hluti af starfsemi Útivistar byggji á mis umfangsmiklum skipulögðum viðburðum á hálendinu. Hefðbundin gönguferð þar sem gist er í skálum eða tjöldum getur fallið undir skilgreininguna í ákvæðinu, en túlkunaratriði hvort það hafi áhrif á verndarhagsmuni þjóðgarðsins.

Að okkar mati er texti greinarinnar of óljós og opinn fyrir mismunandi túlkunum án þess að réttarstaða útivistar- og ferðafélaganna sé skilgreind sérstaklega.

22. gr. Hefðbundnar nytjar.

“Hefðbundin landnýting, svo sem búfjárbætur, fuglaveiði, hreindýraveiði og veiði í ám og vötnum, er rétt höfum heimil í Hálandisþjóðgarði, enda séu uppfyllt ákvæði 3. gr. og þeirra laga sem um nýtinguna fjalla og að nýtingin sé sjálfbær. Skal sérstaklega fjallað um slíka nýtingu og umferð í stjórnunar- og verndaráætlun, sbr. 14. gr., og þess gætt að nýtingin hamli ekki náttúrulegri framvindu.“

Í lögum um Þjóðlendur er skilgreining á nýtingu afrétta víðtækari en hér greinir, en Útivist hefur nýtt Bása/Goðaland sem og Fjallabakið til útivistar í 45 ár. Félagið hefur ítrekað gert kröfu til þess að aðgengi almennings að hálendinu verði skýrt á grundvelli hefðarréttar þess um óheft aðgengi. Vænta mátti m.v. samstarfið um viljayfirlýsinguna að skýrar yrði kveðið á um hefðarrétt ferðafélaganna.

Útivist leggur til að í greininni verði með skýrum hætti kveðið á um hefðarrétt ferðafélaganna um frjálst aðgengi að hálendinu fyrir félagsmenn sína og er það forsenda fyrir stuðningi félagsins við frumvarpið.

VI. KAFLI - Eftirlit og kærueimild og VII. KAFLI - Þvingunarúrræði og viðurlög.

Samkvæmt frumvarpinu fær stjórn Hálendisþjóðgarðs og landverðir mjög rúmar heimildir til eftirlits, kærue, þvingunarúrræða og viðurlaga að því er virðist án þess að lögregla, saksóknari eða dómskerfi komi þar að.

Útivist telur mikilvægt að afmarka þessar heimildir í meðförum þingnefndarinnar til að taka þennan valdsmannssvip af frumvarpinu.

32. gr. Gjaldtaka.

“Heimilt er að ákveða gjald fyrir veitta þjónustu innan marka Hálendisþjóðgarðs og við starfsstöðvar þjóðgarðs, sbr. 24. gr. Gjaldið getur verið fyrir veitingu tiltekkinnar þjónustu eða fyrir aðgang að mismunandi þjónustu á vegum þjóðgarðsins í tiltekinn tíma innan marka hans eða við starfsstöðvar. Þá er heimilt að ákveða að innheimt skuli sérstakt gjald fyrir gistingu innan þjóðgarðsins.

Heimilt er að ákveða gjald vegna leyfisveitinga fyrir viðburði eða einstök verkefni innan marka Hálendisþjóðgarðs. Sama gildir um endurgjald vegna samninga við þjónustuaðila um atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðsins. Ráðherra skal í reglugerð setja nánari ákvæði um endurgjald skv. 1. og 2. mgr. ...”

Útivist gerir alvarlega athugasemd við rúmar gjaldtökuheimildir þjóðgarðsins sem samkvæmt orðalagi greinarinnar ná ekki bara til greiðslu fyrir veitta þjónustu, heldur einnig almennar gjaldtökuheimildir á borð við gistingu innan þjóðgarðsins og leyfisgjöld fyrir þjónustusamninga.

Rétt er að benda á að allnokkrir aðilar reka gistingu og tjaldsvæði innan þess svæðis sem gert er ráð fyrir að verði að Hálendisþjóðgarði og bera af því kostnað. Í síðasta málslið 1. mgr. er þjóðgarðinum heimilað að innheimta gjald af öllum þeim sem gista innan þjóðgarðsins, en ekki er með beinum hætti tekið fram hvort þetta er óháð því hver reki gististaðinn og/eða tjaldsvæðið. Orðalag greinarinnar er verulega breytt frá gildandi lögum um Vatnajökulsþjóðgarð þannig að ætla má að verið sé að opna á mun víðtækari gjaldtöku heimild en er í gildandi lögum. **Ferðafélagið Útivist telur ótækt að ákvæðið sé opið fyrir slíkri túlkun og því verði að breyta orðalagi síðasta málsliðarins í fyrstu málsgrein og leggjum til að hann verði orðaður svona:**

„Þá er Hálendisþjóðgarði heimilt að innheimta gjald fyrir gistingu í skálum og tjaldsvæðum sem rekin eru af þjóðgarðinum“

Einnig vekjum við athygli á að ferðafélögin sem staðið hafa að skálauppbyggingu og rekstri undanfarna áratugi hafa aldrei getað hagað gjaldtöku m.v. kostnað við uppbyggingu og rekstur, þrátt fyrir að hafa byggt sína starfsemi á sjálfbærliðastarfsemi. Eins og mörg dæmi um framkvæmdir á vegum ríkisins innan Vatnajökulsþjóðgarðs sýna, má gera ráð fyrir að kostnaður við uppbyggingu innviða og þjónustustofnana verði gríðarlegur sem til stendur að innheimta með þjónustugjöldum. Afkoma af starfsemi ferðafélaganna ber ekki slíka gjaldtöku. **Því er nauðsynlegt að endurmeta frá grunni fyrirhugaða fjármögnun á uppbyggingu innviða með áherslu á bein framlög á fjárlögum fremur en álögur á ferðamenn.**

Eins og fram hefur komið, hefur afstaða Ferðafélagsins Útivistar almennt verið jákvæð að ákveðnum forsendum uppfylltum. Það er von félagsins, að nefndin fallist á fyrrgreindar athugasemdir sem eru forsenda þess að það geti mælt með samþykkt þessa frumvarps.

Virðingarfyllst,
F.h. Ferðafélagsins Útivistar



Gylfi Arnbjörnsson formaður



Skúli H. Skúlason framkvæmdastjóri