

# Atvinnustefna Vatnajökulsþjóðgarðs

Drög til kynningar

Apríl 2019



A1380-015-D03

Hér leggur stjórn Vatnajökulspjóðgarðs fram drög að atvinnustefnu fyrir þjóðgarðinn en mótun slíkrar stefnu er eitt af hlutverkum stjórnarinnar sbr. 6. gr. laga nr. 60/2007.

Óskað er eftir skriflegum ábendingum og athugasemdum í síðasta lagi **1. maí 2019**. Vinsamlegast sendið þær í tölvupósti á netfangið [info@vjp.is](mailto:info@vjp.is) merkt "Atvinnustefna" í efnislínu eða í bréfpósti til skrifstofu þjóðgarðsins:

Vatnajökulspjóðgarður  
Urriðaholtsstræti 6-8  
210 Garðabær

# Atvinnustefna Vatnajökulspjóðgarðs

## Inngangur

Markmið með stofnun Vatnajökulspjóðgarðs, skv. 2. gr. laga um þjóðgarðinn nr. 60/2007, er að:

1. Vernda náttúru svæðisins, svo sem landslag, lífríki, jarðmyndanir og menningarminjar.
2. Gefa almenningi kost á að kynnast og njóta náttúru og sögu svæðisins.
3. Stuðla að rannsóknum á svæðinu, fræða um það og ýta undir aukinn skilning almennings á gæðum og sérstöðu svæðisins.
4. Leitast við að styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins, m.a. með því að hvetja til sjálfbærrar nýtingar gæða svæðisins.

Markmiðið er leiðarljós í öllu starfi þjóðgarðsins og stefnumótun, þar á meðal fyrir þá atvinnustefnu sem hér er sett fram. Hún útfærir leiðarljós sem fram koma í stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins, sem snúast um náttúruvernd og sjálfbærni, samvinnu, virðingu og gæði (5. kafli) ásamt framtíðarsýn með meginstef um að vernda, viðhalda og þróa, að upplifa og að skapa (6. kafli).

Vatnajökulspjóðgarður er vettvangur umfangsmikillar atvinnustarfsemi sem er mikilvæg forsenda þess að þjóðgarðurinn nái tilgangi sínum. Starfsemin, og stjórnsýsla þjóðgarðsins henni tengd, þarf því að einkennast af vandvirkni og metnaði.

Atvinnutengd starfsemi í þjóðgarðinum krefst samnings við Vatnajökulspjóðgarð á forsendum sem finna má í lögum og reglugerð um þjóðgarðinn, stjórnunar- og verndaráætlun, þessari atvinnustefnu og öðrum stjórnvaldsfyrirmælum, eftir því sem við getur átt, t.d. um náttúruvernd, ferðamál, vinnumarkaðsmál, starfsleyfi og fleira.

Í reglugerð um Vatnajökulspjóðgarð nr. 608/2008 er kveðið á um atriði sem tengjast málsmeðferð við útboð, gerð samninga og leyfisveitingar.

Í stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins er kveðið á um umfang þjónustu, aðgengi, innviði og aðra þætti sem mynda umgjörð atvinnustarfseminnar, bæði almennt og eftir svæðum innan þjóðgarðsins.

## Leiðarljós

Vatnajökulspjóðgarður vill eiga gott samstarf við atvinnulífið og hafa eftirfarandi meginreglur í heiðri:

Leitast er við að örva alla atvinnustarfsemi í Vatnajökulspjóðgarði eða í nágrenni hans ef hún samrýmist markmiðum hans, er viðeigandi með hliðsjón af sérstöðu þjóðgarðsins eða svæða innan hans og í samræmi við lög, reglugerð, stjórnunar- og verndaráætlun og önnur fyrirmæli sem við geta átt.

Allar ákvarðanir sem stjórn þjóðgarðsins og starfsmenn hans taka, einkennast af gegnsæi, skilvirkni og málefnalegri umfjöllun. Sanngjarn fyrirvari er hafður á öllum ákvörðunum sem líklegar eru til að snerta atvinnutengda hagsmuni. Leitast er við að milda áhrif óvæntra inngripa á rekstur þjónustuaðila, t.d. ef grípa þarf til aðgerða vegna öryggismála, náttúruvárs eða náttúruverndar.

Pegar velja þarf milli þjónustuaðila er gætt fyllstu hlutlægni en jafnframt leitast við að gæta að fjölbreytni í hópi samningsaðilanna og þeirri þjónustu sem í boði er. Við val er tekið tillit til jákvæðra

áhrifa sem starfsemi getur haft á byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins en samningsaðilum er ekki mismunað á grunni heimilisfestu.

Samráð við hagaðila er virkt, skipulegt og til þess fallið að leiða í ljós mikilvæg úrlausnarefni í samskiptum þjóðgarðsins við atvinnulífið. Þjóðgarðurinn miðlar upplýsingum, tímanlega og ítarlega, um fyrirætlanir sínar og stjórnsýslu. Þjóðgarðurinn leggur einnig fram upplýsingar um náttúrufar, sögu og menningu, sem nýtast við þróun vöru og þjónustu.

Í kröfum sem gerðar eru til þjónustuaðila er lögð áhersla á upplýsingagjöf um umfang og eðli starfseminnar og að þeir hafi kynnt sér stjórnun og vernd í þjóðgarðinum. Að öðru leyti er stuðst við almenn skilyrði í lögum, t.d. um starfsleyfi, öryggisáætlanir og tryggingar. Þjóðgarðurinn vinnur gegn ólöglegri atvinnustarfsemi.

Samstarfsaðilar þjóðgarðsins geta treyst því að í þjóðgarðinum sé sú aðstaða, aðbúnaður og stýring sem hann gefur fyrirheit um í áætlunum sínum.

Hóflæg gjaldtaka í samræmi við heimildir þjóðgarðsins skv. lögum geti nýst til aðgangsstýringar og til að mæta kostnaði við þjónustu og eftirlit með dvalargestum.

### Markmið og leiðir

Hér eru sett fram tiltekin markmið um atriði sem eru mikilvægar forsendur góðs samstarfs við atvinnulífið og, eftir atvikum, leiðir til að nálgast þau. Nánari útfærsla, með tímasetningum og í samræmi við fjárveitingar, kemur fram í verkefnaáætlunum.

### Samráð við hagaðila

Fyrir liggja áætlun sem tilgreinir með hvaða hætti samráð verður haft við hagaðila, þ.m.t. við hvers konar aðila samráð verður haft, með hvaða hætti og hve oft.

### Skilgreining þjónustupáttá

Stjórnunar- og verndaráætlun dragi upp skýra mynd af eðli og umfangi þjónustu og aðgengis sem stjórn þjóðgarðsins telur nauðsynlega til að gestir geti átt ánægjulega viðkomu og dvöl. Þar komi fram hvort og þá hvar takmarka þarf fjölda þjónustuaðila, t.d. vegna náttúruverndar, öryggis eða upplifunar gesta. Af því ræðst hvaða málsmeðferð, sbr. ákvæði reglugerðar, á við þegar kemur að vali á aðilum til að sinna þjónustunni.

- Við endurskoðun og breytingar á stjórnunar- verndaráætlun verði ákvæði t.d. um þjónustunet, þjónustustaði og aðgengi skýrð með hliðsjón af málsmeðferð vegna vals á þjónustuaðilum.
- Leitað verði samkomulags um framtíðartilhögun þjónustu á svæðum sem byggðust upp fyrir tilkomu Vatnajökulspjóðgarðs.

### Leyfi og samningar

Fyrir liggja aðgengileg eyðublöð, samningar og leiðbeiningar fyrir þá sem vilja stunda atvinnutengda starfsemi í þjóðgarðinum ásamt skýrum reglum og leiðbeiningum um málsmeðferð í reglugerð. Umsóknir um leyfi og samningar feli í sér öflun upplýsinga m.a. um tegund og umfang starfsemi, hvar hún fari fram, starfsstöðvar þjónustuaðilans og tengiliði auk mats á mögulegum áhrifum starfseminnar á umhverfið og aðra gesti.

- Komið verði á laggimar gagnagrunni um starfsemi sem leyfi er veitt fyrir og forsendur leyfisveitinga.
- Þróað verði aðgengilegt viðmót fyrir rafrænar leyfisumsóknir og afgreiðslu þeirra.

- Próað verði skilvirkt verklag sem leiðir til skjótrar niðurstöðu við afgreiðslu umsókna og gerð samninga þegar það á við.

### Auðkenning samningsaðila og leyfishafa

Samningsaðilar hafi heimild til að birta sérstakt kennimerki til staðfestingar á samstarfi sínu við þjóðgarðinn undir eðlilegum skilyrðum um að það sé gert á réttum forsendum. Á vef þjóðgarðsins megi finna lista yfir samningsaðila.

### Miðlun

Sett verði fram áætlun um miðlun, byggð m.a. á fræðsluáætlun þjóðgarðsins, þar sem tilgreint er hvaða upplýsingum þjóðgarðurinn miðlar til þjónustuaðila og gesta, m.a. um:

- Öryggi og aðgengi
- Náttúruvernd og umgengnisreglur
- Náttúru- og menningarminjar í þjóðgarðinum
- Staðhætti (þ.m.t. landupplýsingar)
- Fréttir af starfi þjóðgarðsins og atburði sem honum tengjast

### Fræðsla til þjónustuaðila og starfsfólks

Starfsfólki þjónustuaðila standi til boða fræðsluefni um þjóðgarðinn, innra starf hans (einkum öryggis- og umhverfismál) og hvernig samstarfi við þjónustuaðila sé háttað.

- Próað verði stutt námskeið fyrir þjónustuaðila um starfshætti í þjóðgarðinum.
- Allir starfsmenn Vatnajökulspjóðgarðs fái reglulega þjálfun og leiðbeiningar vegna fræðslu til þjónustuaðila, t.d. um náttúruvernd, öryggi og gæðamál.

### Framfylgd og endurskoðun

Við staðfestingu atvinnustefnunnar í stjórn þjóðgarðsins verða enga skyndilegar breytingar á forsendum atvinnustarfsemi í þjóðgarðinum heldur hefst þá undirbúningur sem krefst vandvirkni og góðs samráðs við hagaðila. Vegna ólíkra forsendna þeirra sem þegar veita þjónustu með fastri aðstöðu innan þjóðgarðsins má búast við að samningar verði gerðir í skrefum, eftir því sem samkomulag næst. Aðrar leyfisveitingar verði innleiddar með góðum fyrirvara, auðveldu viðmóti og gagnlegum leiðbeiningum.

Ekki sjaldnar en árlega skal farið yfir reynslu sem safnast hefur af framkvæmd atvinnustefnunnar og sjónarmið hagaðila sem fram hafa komið. Þá skal stjórn meta hvort tilefni er til breytinga, annað hvort á atvinnustefnunni eða þeim málsmeðferðarákvæðum sem fram koma í reglugerð. Jafnframt skal metið hvort ákvæði um starfsemi og þjónustu í stjórnunar- og verndaráætlun eru fullnægjandi til að tryggja málefnalega afmörkun þeirrar starfsemi sem ástæða er til að heimila.

Á verkefnaáætlunum hvers árs verða verkefni sem lúta að innleiðingu þessarar atvinnustefnu í samræmi við mönnun og fjárveitingar.

Atvinnustefnuna skal endurskoða um leið og stjórnunar- og verndaráætlun, sbr. 7. mgr. 12. gr. laga um þjóðgarðinn.

Atvinnustefnu þessari er framfylgt í samstarfi þjóðgarðsins og umhverfis- og auðlindaráðuneytis.

## Greinargerð

### Aðdragandi og samráð

Vatnajökulsþjóðgarði hefur frá upphafi verið ætlað að styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins, m.a. með því að hvetja til sjálfbærrar nýtingar gæða svæðisins en hnykkt var á markmiði þess efnis við breytingu á lögum um þjóðgarðinn árið 2016. Frá því þjóðgarðurinn var stofnaður, árið 2007, hefur þurft að bregðast við vaxandi fjölda erinda frá aðilum sem vilja stunda atvinnustarfsemi með aðstöðu eða aðbúnað innan þjóðgarðsins. Á hinn bóginn hefur skort skýra stefnu um það hvernig tekið skuli á slíkum málaleitunum.

Árið 2013 hófst vinna við mótun atvinnustefnu sem gæti auðveldað samræmda og markvissa ákvarðanatöku um þessi efni. Jafnframt var safnað upplýsingum hjá þjóðgarðsvörðum um tilfelli sem þörfuðust úrlausnar í samræmi við atvinnustefnu í þeim tilgangi að geta „mátað“ tillögu að atvinnustefnu við þau dæmi sem þar var lýst.

Við mótun tillögu að atvinnustefnu kom í ljós að nokkuð skorti á að þjóðgarðurinn hefði þær lagaheimildir sem nauðsynlegar væru til að hann gæti beitt sér á markvissan og uppbyggilegan hátt. Tillagan sem þá varð til takmarkaðist því af þeim heimildum sem þjóðgarðurinn hafði og fól í sér ásetning um að hann myndi beita sér á efirfarandi hátt:

- Að draga fram og miðla upplýsingum um gæði og þjónustu þjóðgarðsins.
- Að bjóða skýrar samstarfsleiðir sem auka upplifun í þjóðgarðinum gegn þátttöku í því að vernda, viðhalda og þróa.
- Að eiga markvisst samráð við hagaðila sem tengjast atvinnustarfsemi á forsendum þjóðgarðsins.

Hér var því um að ræða fremur haldlitla stefnu vegna hinna takmörkuðu heimilda en tillagan var kynnt í stjórn og svæðisráðum. Í framhaldinu var hins vegar ákveðið að leggja áherslu á að þjóðgarðurinn fengi hinar nauðsynlegu lagaheimildir fremur en að halda áfram með tillöguna. Undirbúningur lagabreytingar og þingleg meðferð tók hins vegar langan tíma en lagabreyting var samþykkt á Alþingi 8. september 2016. Með henni urðu eftirfarandi breytingar helstar á forsendum atvinnustefnu:

- Bætt var við markmiðsákvæði í 2. gr. og tekið fram að eitt markmiðanna væri að styrkja byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins.
- Stjórn var falið sérstaklega (6. gr.) að hafa yfirumsjón með gerð atvinnustefnu.
- Skýrt ákvæði er í gr. 15a um að óheimilt sé að reka atvinnustarfsemi í þjóðgarðinum án samnings um slíka starfsemi við Vatnajökulsþjóðgarð. Í slíkum samningum skuli setja þau skilyrði fyrir starfseminni sem talin er þörf á, m.a. vegna verndarmarkmiða þjóðgarðsins.

Í framhaldi af lagasetningunni tók við vinna við mótun reglugerðarákvæða til nánari útfærslu á lagaheimildunum. Í mars 2018 lá fyrir tillaga að reglugerðarbreytingu en að henni komu starfsmenn umhverfis- og auðlindaráðuneytisins og ráðgjafar frá Alta og LEX lögfræðistofu. Í tillögunni var unnið út frá meginhugmynd um tvískiptingu þeirrar starfsemi sem gera mætti samning um og tilsvarendi málsmeðferð. Skiptingin byggist á því að stjórn þjóðgarðsins ákveði;

- hvort líta bera á tiltekna atvinnustarfsemi sem takmörkuð gæði, t.d. vegna þess að aðeins væri rými fyrir einn eða fáa rekstraraðila fyrir tiltekna þjónustu á tilteknum stað. Ef svo væri þyrfti að bjóða starfsemina út.
- Ef á hinn bóginn telja verði ólíklegt að fjöldi rekstraraðila valdi raski á náttúru eða upplifun gesta megi semja við áhugasama án útboðs.

## DRÖG TIL KYNNINGAR - APRÍL 2019

Tillagan um breytingar á reglugerð mætti nokkurri tortryggni, m.a. hjá aðilum í ferðaþjónustu, og ákvað stjórn þjóðgarðsins þá að hafa bæri nánara samráð við hagaðila áður en lengra yrði haldið.

Í febrúar og mars 2019 voru haldnir fimm samráðsfundir, einn á hverju rekstrarsvæði, auk höfuðborgarsvæðisins. Nánar tiltekið voru fundnir haldnir sem hér segir:

Reykjavík, Hótel Natura við Nauthólsveg, 21. febrúar kl. 15-17  
Húsavík, Fosshótel, 5. mars kl. 15-17  
Egilsstöðum, Hótel Héraði, 28. febrúar kl. 16-18  
Smyrlabjörgum, 25. febrúar kl. 15 - 17  
Vík í Mýrdal, Kötlusetri, 27. febrúar kl. 15-17

Að auki var boðið upp á könnun á netinu þar sem leitað var eftir sjónarmiðum um sömu efni og tekin voru til umræðu á samráðsfundum. Könnunin var opin öllum og ekkert sem kom í veg fyrir að þátttakendur í samráðsfundum tækju þátt í könnuninni líka. Miklar upplýsingar söfnuðust um viðhorf þátttakenda til ýmissa spurninga sem beint eða óbeint snertu atvinnustarfsemi í þjóðgarðinum og fékk stjórn þjóðgarðsins ítarlega samantekt þessara sjónarmiða

Mótun atvinnustefnunnar fór fram í góðu samráði m.a. við eftirfarandi og er þeim þakkað mikilvægt framlag:

- Starfsfólk Vatnajökulsþjóðgarðs
- Stjórn og svæðisráð Vatnajökulsþjóðgarðs
- Umhverfis- og auðlindaráðuneytið, Steinar Kaldal sérfræðingur
- Þjóðgarðurinn á Þingvöllum, Einar Sæmundsen þjóðgarðsvörður
- Umhverfisstofnun, Ólafur A. Jónsson sviðsstjóri
- SAF, Samtök ferðaþjónustunnar
- Ferðamálastofa

### Útfærsla atvinnustefnunnar

Sú atvinnustefna sem hér er sett fram lýsir aðeins afstöðu stjórnar þjóðgarðsins til tiltekinna grundvallaratriða sem varða samstarf við atvinnulífið en auk hennar þarf reglugerð að innihalda ákvæði sem varða málsmeðferð. Einnig er mikilvægur grunnur í stjórnunar- og verndaráætlun þjóðgarðsins því þar er skilgreint hvernig þjónusta og aðgengi í þjóðgarðinum skuli háttáð, þar á meðal hámarks umfang starfsemi á hverjum stað, ef ástæða er til. Gildar ástæður til takmarkana geta verið t.d. hófsemi í uppbyggingu vegna staðháttu og upplifunar, álag vegna umferðar, stefna um hæfilega dreifingu gesta, og svo framvegis.

Í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð, grein 15a, segir svo:

*15. gr. a. Samningar við þjónustuaðila.*

*Óheimilt er að reka atvinnutengda starfsemi í þjóðgarðinum án samnings um slíka starfsemi við Vatnajökulsþjóðgarð.*

*Í slíkum samningum skal setja þau skilyrði fyrir starfseminni sem talin er þörf á, m.a. vegna verndarmarkmiða þjóðgarðsins. Nánar skal mælt fyrir um slík skilyrði, málsmeðferð og gerð samninga samkvæmt ákvæði þessu í reglugerð.*

Í drögum að reglugerð sem sett voru fram í mars 2018 var gert ráð fyrir því að samningur væri gerður við alla þjónustuaðila í samræmi við lagaákvæðið. Hér er gert ráð fyrir því að samningur í skilningi laganna geti verið tvenns konar:

- Þegar um er að ræða starfsemi sem ekki útheimtir varanlega aðstöðu, heldur fyrst og fremst afnot af landi og innviðum þjóðgarðsins, skuli þjónustuaðilar fylla út leyfisumsókn, með það í huga að útgefið leyfi á grunni umsóknarinnar jafngildi samningi í skilningi lagagreinarinnar. Í leyfisumsókn sé kallað eftir upplýsingum um starfsemi þjónustuaðilans, þ.e. umfang, staðsetningu, mönnun, umhverfisáhrif og mótvægisáðgerðir, eftir því sem við getur átt. Þannig nái þjóðgarðurinn yfirsýn yfir alla atvinnutengda starfsemi og hvernig hún fer fram.
- Gerður sé viðameiri samningur þegar um er að ræða starfsemi sem útheimtir varanlega aðstöðu, t.d. umfram þá sem rúmast innan stöðuleyfis skv. skipulagslögum eða afnot af lóðum og mannvirkjum sem skilgreind eru í stjórnunar- og verndaráætlun eða deiliskipulögum. Í samningum gefst meira svigrúm til að sníða samningsákvæði að hinu umsamda. Einnig má gera ráð fyrir því að samningar gildi til lengri tíma en starfsleyfi.

Í báðum tilfellum þarf í reglugerð að lýsa þeim kröfum sem gerðar eru til samningsaðila og leyfishafa og málsmeðferð.

Sækja má gagnlega fyrirmynd í regluverk Nýsjálendinga en þar er öll starfsemi innan þjóðgarða leyfissskyld. Öll meginatriði málsmeðferðar eru þar reyndar í náttúruverndarlögum, en kafla 3B fjallar um leyfisveitingar. Með hliðsjón af þeim atriðum sem þar koma fram má ætla að setja þyrfti ákvæði í reglugerð um Vatnajökulspjóðgarð um atriði á borð við þessi:

- Að leyfisumsókn sé því aðeins tekin til skoðunar að í henni sé að finna allar umbeðnar upplýsingar, þ.m.t. tiltekna lágmarksupplýsingar (hliðstætt 7. gr. reglugerðar um framkvæmdaleyfi) en þjóðgarðurinn geti farið fram á aðrar upplýsingar eftir atvikum.
- Með hvaða hætti fjallað skuli um leyfisumsókn innan stjórnsýslu þjóðgarðsins, þ.m.t. tímafresti.
- Hvaða gildar ástæður gætu verið fyrir höfnun, t.d. ósamræmi við verndarmarkmið eða ákvæði stjórnunar- og verndaráætlunar.
- Hvaða gildar ástæður geta verið fyrir afturköllun leyfis, t.d. ef leyfishafi hagar starfsemi sinni á einhvern þann hátt sem er verulega frábrugðinn upplýsingum sem veittar voru í umsókn eða á skjön við leyfisskilyrði.
- Hvaða sjónarmið skulu almennt gilda ef ekki er hægt að veita öllum umsækjendum leyfi, þ.á.m. hvort mat á áhrifum starfsemi leyfishafa á byggð og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins geti verið málefnaleg ástæða við val tilboða eða umsækjenda m.h.a. 4. mgr. 2. gr. laga um þjóðgarðinn en án tillits til heimilisfestar umsækjandans.
- Hvaða sjónarmið skulu gilda ef draga þarf úr þeim fjölda gesta eða öðru umfangi starfsemi sem leyfi tilgreinir, t.d. vegna þolmarka náttúru, innviða og gesta.
- Hvernig leyfisveiting byggir á ákvæðum stjórnunar- og verndaráætlunar og skipulagsáætlunum og hvenær leyfisumsókn telst vera háð breytingum á þessum áætlunum.
- Hvernig leyfisveiting er háð skilyrðum sem sett eru í öðrum lögum, t.d. lögum um Ferðamálastofu og lögum um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun, auk lagasetningar um vinnumarkað.
- Um skyldu til að haga starfsemi í samræmi við upplýsingar sem fram koma í leyfisumsókn eða texta útgefins leyfis og að leyfið megi ekki framselja.
- Um reglur sem gilda um það hvernig leyfishafi getur vakið athygli á samstarfi sínu við þjóðgarðinn og hvernig þjóðgarðurinn getur vakið athygli á starfsemi leyfishafa.
- Um heimild þjóðgarðsins til eftirlits og eftirfylgni.

Meðal þess sem lögin fyrirskrifa að mælt sé fyrir um í reglugerð eru skilyrði fyrir starfseminni sem talin er þörf á að setja í samninga (gr. 15. a.). Hver þörfin er, sbr. orðalag lagagreinarinnar, hefur ekki verið metið á markvissan hátt en fram hafa komið sjónarmið um að með slíkum skilyrðum verði tryggt að þeir sem stundi atvinnustarfsemi innan þjóðgarðsins viðhafi vönduð vinnubrögð, bæði í viðskiptum sínum og í umgengni við þjóðgarðinn. Skilyrðin leiði þá til þess að innan þjóðgarðsins starfi aðilar



með almenna hæfni til að veita gestum þjóðgarðsins góða þjónustu, tryggja öryggi þeirra og gæta að verndarhagsmunum. Í lögum um Ferðamálastofu (nr. 96/2018) er krafist öryggisáætlana af hverjum þeim sem hyggst framkvæma skipulagðar ferðir innan íslensks yfirráðasvæðis. Sú krafa gildir óháð því hvort starfsemin fer fram í þjóðgarði eða ekki og því vaknar spurningin um það hvaða skilyrði að auki væru þörf og málefnaleg í þjóðgarðinum. Hafa þarf í huga að VJP er í dag undirmönnuð stofnun sem hefur ekki mannafla til að fara í umfangsmikil verkefni við að votta eða leita upplýsinga vegna afgreiðslu umsókna frá hundruðum fyrirtækja. Það er því mikilvægt að nýta sem best öll kerfi sem þegar hafa náð fótfestu og rafræna stjórnsýslu. En hvaða skilyrði ætti að setja? Hér er velt upp nokkrum möguleikum:

Krafa um gæðastjórnun? Það væri þá til þess að tryggja gestum þjóðgarðsins góða upplifun af þeirri þjónustu sem þeir njóta. Heyrst hefur það sjónarmið að þjóðgarðarnir séu “betri stofurnar” í náttúru Íslands og þar eigi bara heima þeir sem vilja vanda sig. Það mætti miða við samningsaðili hafi viðurkenningu Vakans í gæðamálum en jafnframt þyrfti að gefa færi á öðrum hliðstæðum gæðakerfum því ekki er líklegt að erlend fyrirtæki hafi áhuga á Vakanum. Það myndi þá lenda á þjóðgarðinum að meta hvort önnur (erlend) kerfi eru fullnægjandi - og það gæti reynst snúið.

Krafa um umhverfisstjórnun? Hér væri ekki um að ræða þætti sem snúa sérstaklega að umhverfi þjóðgarðsins heldur umhverfismálum almennt. Að öðru leyti gilda þá sömu sjónarmið og um gæðakerfi.

Krafa um tiltekna hæfni eða þekkingu leiðsögumanna? Þjóðgarðurinn þyrfti þá að votta tilteknar námsbrautir leiðsögumanna, innlendra og erlendra, sem fullnægjandi. Kanna þyrfti hvort hægt er að krefjast þess að notuð sé þjónusta innlendra leiðsögumanna með tiltekin réttindi. Tiltekin kerfi geta átt við eins og t.d. kerfi Félags fjallaleiðsögumanna á Íslandi (AIMG) en óljóst hvort hægt er að gera kröfu um slíkt. Leiðsögumenn gegna mikilvægu hlutverki í öryggismálum.

Krafa um ástand búnaðar? Hér hefur verið nefnt t.d. lekaprófurnar á rútubílum. Sennilega er það þarft, málefnalegt og gerlegt. Spurningin er þá hvort þjóðgarðurinn getur gengið eftir því. Hvort annað eftirlit með búnaði kemur til greina er ekki ljóst.

Krafa um fullnægjandi fjárhagslega stöðu? Þá þarf þjóðgarðurinn að setja málefnaleg viðmið og annast eftirlit, sem aftur gæti reynst torsótt.

Krafa um að starfsfólk þjónustuaðila hafi kynnt sér leikreglur? Þjóðgarðurinn gæti gert kröfu um að tiltekið hlutfall starfsmanna þjónustuaðila eða allir starfsmenn sem hafa tiltekin hlutverk í þjónustunni (t.a.m. leiðsögn) hafi lokið eins dag námskeiði hjá þjóðgarðinum. Þar væri farið yfir lög, reglugerð, stjórnunar- og verndaráætlun, þjónustukerfi, aðgengi, náttúruvá o.s.frv. Námskeiðið mætti halda hálfsmánaðarlega yfir sumarið og mánaðarlega á veturna, til skiptis á rekstrarsvæðunum.

Síðan er það spurning hvort þjóðgarðurinn hefur hlutverk, etv. í samstarfi við aðra opinbera aðila, í eftirliti með almennum aðbúnaði starfsfólks þjónustuaðila í samræmi við lög um aðbúnað, hollustuhætti og vinnuvernd?

Þau drög að atvinnustefnu sem hér eru lögð fram byggjast á því að það kunni að vera farsælast, a.m.k. í fyrstu, að láta kröfur um vottaða frammistöðu í gæðamálum, umhverfismálum og fjármálum bíða betri tíma en reiða sig á almennar lagakröfur um öryggismál og krefjast þess e.t.v. að þjónustuaðilar sitji stutt námskeið hjá þjóðgarðinum. Samningar og leyfisumsóknir verði þá ekki tæki til að ná fram kröfum um vottaða frammistöðu heldur fyrst og fremst til að fá upplýsingar um starfsemina og ná markvissu samtali við þjónustuaðilana um leikreglur.

Að öðru leyti endurspeglar drögin á margan hátt þau sjónarmið sem voru áberandi í samráðinu við hagaðila, t.d. um samráð og upplýsingagjöf. Margir nefndu stuðning við nærsvæði og jafnræði milli

smærri fyrirtækja á landsbyggðinni og hinna stærri sem starfa á landsvísu. Í þeim efnum er þjóðgarðurinn bundinn af almennum lögbundnum sjónarmiðum t.d. um jafna stöðu bjóðenda í útboðum og ekki megin mismuna á grunni búsetu. Á hinn bóginn er á það að líta að sjónarmið um styrkingu byggðar og atvinnustarfsemi í nágrenni þjóðgarðsins voru færð sérstaklega inn í lög um þjóðgarðinn við lagabreytinguna árið 2016. Gera má ráð fyrir því að í sumum útboðum, t.d. við val á rekstraraðila, verði ráðandi þáttur ekki fjárhæð tilboðsins heldur gæði tilboðsins að ýmsu öðru leyti, t.d. umhverfisstefna bjóðanda, þekking starfsfólks, öryggisráðstafanir og fleira þess háttar, sem meta þarf með stigagjöf í samræmi við viðmiðanir í útboðsgögnum. Því er gert ráð fyrir að við mat á útboðum, sem Vatnajökulsþjóðgarður stendur fyrir, megi taka tillit til þess í stigagjöf hve mikil áhrif þau hafa á byggð og atvinnustarfsemi, ásamt öðrum þáttum sem varða gæði tilboðsins. Má þá vísa til þess að lagagreinin rennur stöðum undir það að um málefnalegan matsþátt væri að ræða. Þá gæti fyrirtæki með heimili hvar sem er skuldbundið sig í tilboðinu til að afla fanga á nærsvæðum þjóðgarðsins og þar með væri jafnræði bjóðenda tryggt en jafnframt jákvæð áhrif á nágrenni þjóðgarðsins í samræmi við markmiðið.

### Fyrstu skref innleiðingar

Í þessari stefnu eru dregnar upp meginlínur en ýmislegt þarfnast nánari útfærslu og samráðs við hagaðila, t.d. allt sem snýr að samningum um fasta aðstöðu. Í þeim efnum þarf að tryggja sanngjarna niðurstöðu fyrir þá sem þegar veita þjónustu innan þjóðgarðsins og misjafnlega flókið að leiða hana fram. Það er því erfitt að segja hvenær það næst og líklegt að það gerist í skrefum. Í nokkrum tilfellum er brýnt að finna niðurstöðu vegna ásóknar eða annars þrýstings, t.d. í íshellum, við Jökulsárlón og í Skaftafelli. Áriðandi er að setja skýr ákvæði í stjórnunar- og verndaráætlun um það hvaða þjónusta og í hvaða umfangi veitt skuli á hverjum stað og síðan boðnir út rekstrarsamningar. Af ýmsum ástæðum þarf að gera breytingar á stjórnunar- og verndaráætlun vorið 2019 og mikilvægt að nota tækifærið til að skerpa á ákvæðum sem skipta máli í þessu sambandi. Hvenær unnt er að ganga frá samningum er hins vegar óljóst af framangreindum ástæðum.

Á hinn bóginn er gert ráð fyrir að þjónustuaðilar sem ekki nýta fasta aðstöðu eða veita þjónustu undir takmörkunum á umfangi sæki um leyfi og það sé almennt veitt án verulegra skilyrða. Þannig fæst góð yfirsýn yfir alla starfsemi og bein tenging við leyfishafa. Að sama skapi ætti ekkert að vera því til fyrirstöðu að hrinda þessum þætti í framkvæmd tiltölulega fljótt, þ.e. um leið og reglugerð með málsmeðferðarákvæðum og nauðsynleg eyðublöð og verkferli liggja fyrir. Öll áform í þessum efnum þarf að sjálfsögðu að kynna vel og gefa skýrar leiðbeiningar.

Hægt er að hrinda stefnunni í framkvæmd þegar allir nauðsynlegir þættir tilbúnir:

- Staðfest atvinnustefna, sbr. þessi drög
- Breytt reglugerð, staðfest af ráðherra
- Uppfærð ákvæði í stjórnunar- og verndaráætlun
- Samningsforskriftir og eyðublöð
- Verkferlar innan þjóðgarðsins