



Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 6-8
150 Reykjavík

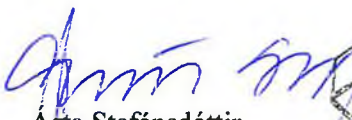
Reykholti, 30. mars 2021
2103051 AS

Efni: Mál nr. 538, frumvarps til laga um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni

Eftirfarandi er bókun sveitarstjórnar Bláskógabyggðar frá 279. fundi sem haldinn var 29. mars 2021 vegna 538. máls, frumvarps til laga um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni.

Lagt var fram frumvarp til laga um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni, mál nr. 538. Sveitarstjórn gerir athugasemd við það að fjárlaganefnd Alþingis hafi ekki sent frumvarpið til umsagnar til þeirra sveitarfélaga sem hafa þjóðlendur innan sinna marka. Sveitarstjórn er það ljóst að öllum er heimilt að gera athugasemdir við frumvörp, óháð því hvort óskað hafi verið sérstaklega eftir því, en bendir á að málefnið er þannig vaxið að það á erindi beint við þau sveitarfélög sem hafa þjóðlendur innan sinna marka. Fjárlaganefnd hefur valið að senda frumvarpið til umsagnar til landshlutasamtaka sveitarfélaga en það kemur ekki í stað samráðs við sveitarfélögin í landinu og minnt er á að þau eru annað stjórnarsýslustigið. Sveitarstjórn Bláskógabyggðar telur óásættanlegt að ekki skuli gætt að því að hafa samráð við þau sveitarfélög sem málið varðar. Athugasemdafrestur sem Alþingi gaf þeim aðilum sem fengu umsagnarbeiðni er runninn út. Engu að síður felur sveitarstjórn sveitarstjóra að koma á framfæri athugasemdum við efni frumvarpsins og þann skort á samráði sem að framan greinir. Sveitarstjórn tekur undir athugasemd þjóðgarðsins á Þingvöllum þar sem bent er á að verði frumvarpið að lögum muni það geta haft veruleg áhrif á tekjuöflun þjóðgarðsins. Sveitarstjórn telur það fyrirkomulag sem boðað er í frumvarpinu um tekjur þjóðgarða ekki vera fallið til þess að auka tiltrú á því að fyrirhugaður Hálendisþjóðgarður hafi það tekjuflæði sem boðað hefur verið, svo sem í gegnum sérleyfis- og rekstrarsamninga. Sveitarstjórn tekur einnig undir athugasemdir Húnavatnshrepps í heild sinni og áréttar sérstaklega það sem þar kemur fram að ekki sé unnt að fallast á frumvarpið í núverandi mynd og að nauðsynlegt sé að það verði unnið í samráði við sveitarfélög þar sem þjóðlendur liggja, eða að þjóðlendur verði beinlínis felldar undan gildissviði frumvarpsins.

Virðingarfyllst,


Ásta Stefánsdóttir
Sveitarstjóri Bláskógabyggðar





Fjárlaganefnd Alþingis

Sent með tölvupósti.
Reykjavík, 8. mars 2021

Efni: Frumvarp til laga um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni, 538. mál.
Tilv. 202103-0003

Visað er til umsagnarbeiðni í tölvupósti frá nefndasviði Alþingis dags. 2. mars sl. þar sem óskað var umsagnar Bændasamtaka Íslands um frumvarp til laga um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni, 538. mál. Bændasamtökin hafa farið yfir efni frumvarpsins og vilja koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri.

Fram kemur í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins að lögin takmarki ekki nýtingu óbeinna eignarréttinda á landi í eigu ríkisins. Samkvæmt athugasemdum við ákvæðið í greinargerð með frumvarpinu er með því meðal annars átt við að frumvarpið komi hvorki í veg fyrir né takmarki afréttarnot í þjóðlendum og að aðilar geti haldið þeim réttindum óskertum þrátt fyrir að gerður sé samningur við fyrirtæki á grundvelli frumvarpsins. Þá segir í almennum athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu að ætlunin sé ekki að hreyfa við almannarétti eða lögum um náttúruvernd að öðru leyti. Bændasamtökin telja gott og gilt að settur verði rammi um nýtingu lands í eigu ríkisins sem orðnar eru að fjölsóttum ferðamannastöðum. Lögð er þung áhersla á að framangreint verði virt, þ.e. að afréttarnot og óbein eignarréttindi bænda verði ekki takmörkuð.

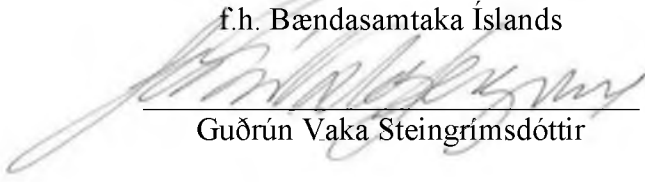
Í því samhengi er bent á að óbyggðanefnd hefur ekki að fullu lokið ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta. Þá hafa málsmeðferðarreglur við endurupptöku fyrir óbyggðanefnd vegna eignarréttarlegrar stöðu lands verið útvíkkaðar, sbr. lög nr. 34/2020 um breytingu á lögum um þjóðlendum og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta sem samþykkt voru á 150. löggjafarþingi. Í breytingunum felst m.a. að óbyggðanefnd getur heimilað íslenska ríkinu að auka við kröfur sínar í máli sem til meðferðar er hjá nefndinni, verði það ekki metið ríkinu til vanrækslu að hafa ekki gert kröfur sínar í einu lagi í öndverðu. Þá er nefndinni einnig heimilt að taka til meðferðar svæði sem áður hafa sætt meðferð hennar, ef hún hefur í úrskurði gert athugasemd við kröfugerð ráðherra. Sú óvissa sem af framangreindu leiðir veldur áhyggjum af stöðu þeirra sem eiga óbein eignarréttindi á slíkum jörðum.

Þá telja samtökin einnig að eðlilegt hefði verið að endurskoða almannaréttarkafila náttúruverndarlaga samhliða. Sú endurskoðun fór af stað í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu



árið 2017 og áttu Bændasamtökin fulltrúa í samráðshóp sem kom að þeirri vinnu. Mikilvægt er að þeirri vinnu verði haldið áfram og réttindi landeigenda skýrð að því er varðar aðgang og umgengni ferðamanna og annarra í landi bænda.

Virðingarfyllst
f.h. Bændasamtaka Íslands



Guðrún Vaka Steingrimsdóttir

Nefndasvið alþingis
Fjárlaganefnd Alþingis
nefndasvid@althingi.is

Akureyri, 23. mars 2021
Tilvísun: M21030236 / 00.08.00 Almennt

Efni: Umsögn Ferðamálastofu um frv. til laga um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni.
Þingskjal 900-538. mál.

Vísað er í erindi nefndarsviðs Alþingis, sem barst með tölvupósti þann 26. febrúar sl. þar sem óskað var umsagnar Ferðamálastofu um frv. til laga um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni.

Umsögn Ferðamálastofu

Ferðamálastofa telur að efni frumvarpsins sé í meginatriðum í samræmi við leiðarljós ferðaþjónustunnar „Leiðandi í sjálfbærri þróun, Íslensk ferðaþjónusta til 2030“. Ferðamálastofa gerir ekki efnislegar athugasemdir við efni frumvarpsins en vill þó vekja athygli á eftirfarandi atriðum.

Náttúra landsins, nýting hennar og umgengni við hana, skiptir miklu máli fyrir íslenska ferðaþjónustu þar sem hún eru mikilvægt aðráttarafl fyrir ferðamenn og margir af vinsælustu og eftirsóttustu áfangastöðum ferðamanna eru á landsvæðum í eigu ríkisins. Stefna íslenskra stjórnvalda er að upplifun ferðamanna standist væntingar og því er mikilvægt að öll umgjörð og uppbygging sé eins og best verður á kosið.

Undanfarin ár hefur í auknu mæli verið kallað eftir ýmsum takmörkunum og áherslubreytingum í ferðaþjónustu frá því sem verið hefur. Þá er mikilvægi álagsstýringar á ýmsum stöðum talin mikilvæg til að vernda náttúru og umhverfi.

Í frumvarpinu kemur fram að ráðstöfun lands í eigu ríkisins skuli vera í samræmi við forathugun og þá skuli taka mið af öðrum stefnum og áætlunum ríkisins á landsvísu eins og við á hverju sinni. Í þessu sambandi vill Ferðamálastofa benda á að áfangastaðaáætlanir hafa verið unnar fyrir hvern landshluta. Um er að ræða stefnumótandi áætlanir um uppbyggingu og samhæfingu ferðaþjónustu í hverjum landshluta. Að gerð þeirra koma heimamenn á hverju svæði, bæði innan stjórnsýslu og ferðaþjónustu. Áætlunum er ætlað að samræma þau sjónarmið sem liggja til grundvallar vexti og viðgangi ferðaþjónustunnar og taka tillit til þarfa íbúa, gesta, atvinnulífs og umhverfis. Sérstaklega er horft til væntinga og óska heimamanna og sett eru fram markmið um að stýra uppbyggingu og þróun ferðaþjónustu.

Flestir ferðaþjónustuaðilar bjóða ferðamönnum upp á ferðir um náttúru Íslands. Þetta á við um hvers konar landsvæði, svo sem friðlýst svæði, þjóðlendur og önnur svæði í eigu ríkisins. Ferðaþjónustan hefur nýtt landsvæði og náttúruperlur, oftast án sérstaks endurgjalds. Fyrirhugað er, með frumvarpi þessu, að setja almennan lagaramma um nýtingu lands í eigu ríkisins og að



nýtingin verði háð sérstakri leyfisveitingu í formi sérleyfis, rekstrarleyfis eða með nýtingarsamningum. Lagaraminn verður að tryggja að vel sé staðið að úthlutun á slíkum gæðum. Auk þess að kveða á um nýtingu náttúrugæða er lagaraminn vel til þess fallinn að auka aðgangsstýringu á vissum svæðum á hverjum tíma, getur stuðlað að betri dreifingu ferðamanna um landið og minni átroðningi fjölsótttra staða. Aukin aðgangsstýring á vissum svæðum getur gefið möguleika á nýjum seglum, fjölbreyttara atvinnulífi og meiri hagsæld.

Ferðamálastofa bendir á að við veitingu leyfis verður að gæta m.a. að því að atvinnufrelsi verði ekki takmarkað með of íþyngjandi skilyrðum og leggur áherslu á að ákvarðanir varðandi mögulegar takmarkanir á starfsemi ferðaþjónustufyrirtækja verði teknar af sanngirmi og með málefnanlegum hætti. Skilyrði fyrir leyfisveitingu verða að vera gegnsæ og hlutlæg og mega ekki byggjast á huglægu mati leyfisveitanda. Mikilvægt er að jafnræðis sé gætt meðal aðila.

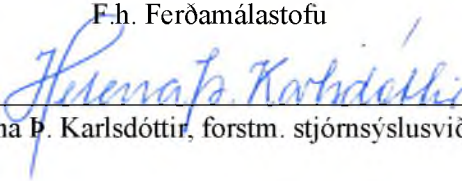
Þeim, sem bjóða ferðamönnum upp á skipulagðar ferðir á Íslandi, er skylt að hafa til þess leyfi útgefið af Ferðamálastofu skv. lögum um Ferðamálastofu nr. 96/2018. Ferðamálastofa leggur til að eitt af skilyrðum fyrir veitingu leyfis til nýtingar lands í atvinnuskyni til ferðaþjónustuaðila verði skilyrt við að viðkomandi hafi viðeigandi leyfi útgefið af Ferðamálastofu. Með því er komið í veg fyrir að leyfislausum ferðaþjónustuaðilum verði veitt leyfi skv. frumvarpi þessu.

Gera á strangar kröfur til gæða-, umhverfis- og öryggismála sérleyfis-eða rekstrarleyfishafa þegar við á. Samkvæmt lögum um Ferðamálastofu nr. 96/2018 eiga allir sem framkvæma skipulagðar ferðir innan íslensks yfirráðasvæðis að útbúa skriflega öryggisáætlun fyrir hverja tegund ferðar. Óheimilt er að bjóða til sölu, kynna eða miðla á nokkurn hátt slíkum ferðum ef öryggisáætlun liggur ekki fyrir. Ferðamálastofa leggur til að gerð/framlagning öryggisáætlunar, þegar um ferðaþjónustuaðila er að ræða, verði gerð að skilyrði við veitingu leyfis skv. frumvarpi þessu. Það sama ætti að eiga við þegar um nýtingarsamninga er að ræða.

Enn fremur vill Ferðamálastofa vekja athygli á Vakanum, gæða- og umhverfissvottun ferðaþjónustunnar og bendir á að einnig mætti gera að skilyrði fyrir veitingu leyfis skv. frumvarpi þessu, að ferðaþjónustuaðilar hafi innleitt hjá sér viðurkennt gæðakerfi. Skilyrði um gerð/framlagningu öryggisáætlunar og viðurkennt gæðavottunarkerfi er málefnanleg leið fyrir hlutlægt mat við leyfisveitingu. Slíkar áætlanir eru einnig til þess fallnar að veita fyrirtækjum samkeppnisforskot, auka upplifun ferðamanna og auka fagmennsku í ferðaþjónustu.

Öðrum en leyfishafa eða fyrirtæki sem hefur nýtingarleyfi er óheimilt að reka sambærilega atvinnutengda starfsemi á landsvæði þar sem gert er að skilyrði að fyrirtæki hafi samning um sérleyfi, rekstrarleyfi eða nýtingu. Ferðamálastofa bendir á að það þarf að vera alveg skýrt hvort slíkt leyfi geti haft þau áhrif að leigutaki, sem t.d. er með samning vegna hestaferða um tiltekið svæði, geti lokað leiðum t.d. fyrir göngu-, hjóla-, eða vélsleðaumferð.

Virðingarfyllst,
F.h. Ferðamálastofu


Helena Þ. Karlsdóttir, forstm. stjórnsýslusviðs

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Minnisblað

Viðtakandi: **Fjárlaganefnd**
Sendandi: **Fjármála- og efnahagsráðuneyti**
Dagsetning: **7. maí 2021**
Málsnúmer: **FJR20110082**
Bréfalykill: **3.2**

Efni: Frumvarp til laga um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni.

Vísað er til þess að fjárlaganefnd hafa borist nokkrar umsagnir um frumvarp til laga um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni. Athugasemdir umsagnaraðila eru af ýmsum toga. Óskað hefur verið eftir að ráðuneytið bregðist sérstaklega við eftirfarandi umsögnum:

1. Athugasemdir Samorku og Landsvirkjunar.
2. Tekjuöflunarmöguleika þjóðgarða – 26. gr. frumvarpsins.
3. Ýmsar athugasemdir Húnavatnshrepps.
4. Vangaveltur Skipulagsstofnunar varðandi hugtakanotkun frumvarpsins.

Athugasemdir frá Landsvirkjun og Samorku.

Í umsögn Landsvirkjunar og Samorku eru gerðar athugasemdir við að í greinagerð frumvarpsins komi fram að efnisákvæði frumvarpsins geti verið höfð til hliðsjónar vegna auglýsingar eða úthlutunar á nýtingarrétti auðlinda í eigu ríkisins.

Landsvirkjun og Samorku gerðu athugasemdir við frumvarpið á fyrri stigum þegar það var birt í samráðsgátt stjórnvalda. Þar var óskað eftir að gerðar yrðu breytingar á frumvarpinu þannig að það kæmi skýrt fram að frumvarpið gildi ekki um auðlindanýtingu í þágu orkuvinnslu.

Við vinnslu frumvarpsins var tekið mið af þessum athugasemdum og breytingar gerðar til að koma til móts við þessi sjónarmið. Í e-lið 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins kemur sérstaklega fram að lögin gilda ekki um nýtingu á fasteignaréttindum, þ.m.t. vatnsréttindum, jarðhitaréttindum, vindorku, námuréttindum og lax- og silungsveiðiréttindum. Þá gilda lögin ekki um nýtingu lands sem er í nánum tengslum við nýtingu þessara réttinda.

Að mati ráðuneytisins hefur því þegar verið komið til móts við þessar athugasemdir sem birtast í umsögnum Landsvirkjunar og Samorku um frumvarpið til fjárlaganefndar að því marki sem hægt er að verða við þeim.

Í umsögn Landvirkjunar virðist einnig koma fram misskilningur um að frumvarpið eins og það er uppsett kveði á um skyldu til að auglýsa ráðstöfun á landi á EES-svæðinu ef þeir eru yfir viðmiðunarfjárhæðum. Ekkert slíkt efnisákvæði er að finna í frumvarpinu. Frumvarpið kveður aðeins á um skyldu til að auglýsa sérleyfis- og rekstrarleyfissamninga sem falla undir efnisákvæði frumvarpsins hér innanlands með sambærilegum hætti og gildir um sölu á fasteignum ríkisins.

Hins vegar er í gildi reglugerð um sérleyfissamninga um verk eða þjónustu nr. 950/2017 sem sett var á grundvelli laga um opinber innkaup sem kveður á um auglýsingaskyldu á tilteknum sérleyfissamningum. Í þeirri reglugerð kemur samt sem áður skýrlega fram að hún gildi ekki um sérleyfissamninga um þjónustu sem varða kaup eða leigu á jörðum, byggingum eða öðrum fasteignum

eða réttindum yfir þeim. Að mati ráðuneytisins er umfjöllun Landsvirkjunar um þetta efni óskýr og til þess fallin að valda misskilningi.

Þess má geta að framkvæmdvaldið er m.a. bundið að ákvæðum stjórnarskrárinnar, lögum um opinber fjármál og stjórnsýslulögum sem kveða öll á um að gæta skuli að jafnræði, gagnsæi og meðalhófi. Ljóst er að ríkinu ber nú þegar að gæta að meginreglum gagnsæi, hlutlægni, jafnræði og hagkvæmni ásamt samkeppnissjónarmiðum þegar kemur að ráðstöfun auðlinda í eigu ríkisins.

Einn megingilgangur frumvarpsins er stuðla að því að landi í ákveðnum tilgangi sé ráðstafað í samræmi við þessar meginreglur sem þegar gilda um ráðstöfun eigna ríkisins. Þó að frumvarpið gildi ekki ráðstöfun auðlinda er eingöngu verið að benda á með almennum hætti að hægt sé að taka mið af þeirri aðferðafræði sem kemur fram í rammalöggjöfinni þegar slíkum réttindum er ráðstafað. Slíkt þyrfti þó að sjálfsögðu að gera í samræmi við önnur lagaákvæði sem gilda á þessu sviði m.a. sem varða skilyrði um rannsóknar- og nýtingarleyfi á auðlindum í jörðu sbr. lög nr. 57/1998.

Athugasemd frá þjóðgarðinum á Þingvöllum

Í umsögn þjóðgarðsins eru gerðar athugasemdir við að frumvarpið geti haft áhrif á möguleika hans til tekjuöflunar og sett starfsemi sinni skorður.

Í 26. gr. frumvarpsins kemur eftirfarandi fram varðandi tekjur af samningum:

Tekjur af samningum samkvæmt lögum þessum renna í ríkissjóð nema í þeim tilvikum þegar samningar tengjast beint lögbundnu hlutverki eða kjarnaverkefnum viðkomandi leyfisveitanda. Þegar svo stendur á skal fara fram mat á því, sem ráðherra staðfestir, að hve miklu leyti tekjur af samningi renna til leyfisveitanda sem verja skal til uppbyggingar innviða, landbóta, umsjónar, eftirlits, skipulagsáætlanagerðar og annarra sambærilegra verkefna vegna lands í eigu ríkisins.

Samkvæmt 51. gr. laga um opinber fjármál greinast tekjur m.a. í eignatekjur, rekstrartekjur ríkissjóðs og ríkisaðila í A-hluta, sektir og skaðabætur, framlög og aðrar tekjur. Almennt eiga allar tekjur af eignum ríkisins að renna til ríkissjóðs nema um óverulegar tekjur sé að ræða. Í ákvæði frumvarpsins er miðað við að allar tekjur renni til ríkissjóðs í samræmi við lög um opinber fjármál nema í þeim tilvikum sem samningar tengjast með beinum hætti lögbundnu hlutverki eða kjarnaverkefnum viðkomandi leyfishafa. Er það m.a. gert til að auka hvata viðkomandi ríkisaðila til að stuðla að eðlilegum hvötum til tekjuöflunar á því svæði sem sá aðili fer með umráð fyrir f.h. ríkissjóðs sem hægt er að verja til nauðsynlegrar uppbyggingar.

Með ákvæðinu var einnig ætlunin að gera skýrari greinamun á því hvenær ríkisaðilar innheimta hefðbundin þjónustugjöld sem eingöngu er ætlað standa undir kostnaði við veitingu tiltekinna þjónustu og hvenær heimilt er að innheimta annars konar gjöld af landi í eigu ríkisins sem nær m.a. til arðsemi af fjárfestingu. Ljóst er að ákvæðið í 26. gr. er víðtækara en hefðbundið þjónustugjald og því var einnig talið mikilvægt að það yrði sett upp með þessum hætti að tekjurnar ættu að renna til ríkissjóðs nema tiltekin skilyrði væru fyrir hendi.

Að mati ráðuneytisins er ljóst að í nær öllum tilvikum munu tekjur af þeim samningum sem þjóðgarðarnir gera í dag renna aftur til þeirra til að standa undir þeim verkefnum sem þeim hefur verið falið að sinna eins og gert er ráð fyrir í 26. gr. frumvarpsins. Ákvæðinu er því einkum ætlað að styrkja tekjugrundvöll þjóðgarðanna þannig að sértekjur byggi ekki eingöngu þjónustugjöldum.

Athugasemdir frá Húnavatnshrepp

Húnavatnshreppur setur fram nokkrar athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins. Helsta athugasemd sveitarfélagsins snýst um að fella eigi þjóðlendur undan gildissviði frumvarpsins.

Um nokkurt skeið hefur verið talið mikilvægt að móta almennan lagaramma um nýtingu á landi í eigu ríkisins. Nauðsynlegt er að samræmdar reglur gildi um nýtingu alls lands í eigu ríkisins óháð því hver fer með umsýslu þess. Með þessu er hægt að tryggja að sömu leikreglur gildi óháð því hvaða tilfallandi opinberi aðili fer með umsjón eða umsýslu tiltekins landssvæðis hvort sem það er innan náttúruverndarsvæðis, þjóðlendu eða annars ríkislands. Þar af leiðandi er ekki hægt að fallast á sjónarmið Húnavatnshrepps um að undanskilja eigi þjóðlendur frá gildissviði frumvarpsins. Yrði það gert myndi það raska verulega þeim markmiðum sem stefnt er að með frumvarpinu.

Þær sérreglur sem koma fram í þjóðlendlögum halda áfram gildi sínu sem sérlæg sé það talið ósamrýmanlegt þeim almenna ramma sem kemur fram í frumvarpi þessu. Að mati ráðuneytisins hefur þó fyllilega verið gætt að því að rammalöggjöfin um hvernig eigi að standa að samningsgerð um nýtingu á landi í atvinnuskyni rúmist innan þess sem kemur fram í núgildandi þjóðlendlögum.

Varðandi athugasemd Húnavatnshrepps um að þörf sé á nýjum lið við 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins vegna nýtingar á afréttareignum þá kemur fram í 2. mgr. 1. gr. að lögin takmarka ekki nýtingu óbeinna eignarréttinda á landi í eigu ríkisins en þar er einkum átt við afréttareignir á þjóðlendusvæðum. Hér er því um misskilning að ræða hjá sveitarfélaginu.

Að mati ráðuneytisins er ekki hægt að taka undir athugasemdir sem koma fram varðandi 3. gr. frumvarpsins. Þjóðlendur teljast í eigu ríkisins þó að sveitarfélög fari með afmarkað hlutverk varðandi umsýslu þeirra sem forsætisráðuneytið f.h. ríkisins þarf jafnframt að staðfesta.

Að mati ráðuneytisins væri hægt að bæta skilgreininguna á hugtakinu leyfisveitandi í 4. gr. frumvarpsins til að taka af allan vafa eins og fram kemur í umsögn Húnavatnshrepps. Liðurinn í 7. tl. 1. mgr. 4 mgr. mætti af þeim sökum orðast svo:

Leyfisveitandi: Sá ríkisaðili, eða annar opinber aðili sem fer með umsýslu lands í eigu ríkisins, sem veitir leyfi eða gerir samning á grundvelli laga þessara.

Að mati ráðuneytisins er ekki hægt að taka undir athugasemdir sveitarfélagsins varðandi 5.-9. gr., 12. og 13. gr. frumvarpsins ásamt 24. og 26. gr. Varðandi 10. gr. frumvarpsins er það leyfisveitandi sem annast áætlunargerð. Sé sveitarfélag leyfisveitandi annast það áætlunargerðina eins og hún er skilgreind í frumvarpinu. Hér virðist því vera um misskilning að ræða m.v. umfjöllunina í umsögninni.

Sveitarfélagið gerir í umfjöllun um IV. kafla athugasemdir við auglýsingaskyldu sem meginreglu við ráðstöfun á landi og er lagt til að heimilt sé að víkja frá auglýsingaskyldi þegar veigamiklir hagsmunir í mæla með því. Í samræmi við þær skyldur sem hvíla á opinberum aðilum, og þ.m.t. sveitarfélögum vegna ráðstöfunar á réttindum innan þjóðlendna, ber ávallt að auglýsa ráðstöfun á gæðum í eigu hins opinbera. Hefur sú skylda m.a. verið staðfest í álitum umboðsmanns Alþingis.

Í 23. gr. frumvarpsins við val á tilboði kemur hins vegar fram að heimilt sé að taka tillit til þess að bjóðandi hefur haft frumkvæði að því verkefni sem boðið er út eða ef bjóðandi hefur áður sinnt uppbyggingu eða annarri fjárfestingu á viðkomandi landsvæði eða nálægum svæðum. Hugmyndir um nýtingu á landi í eigu ríkisins þurfa ekki að koma frá íslenska ríkinu eða leyfisveitendum sjálfum. Eðlilegt getur verið að fyrirtækið sem átti frumkvæði að því að koma með hugmynd til ríkisins njóti að

einhverju leyti góðs af því að hafa komið fram með hugmyndina. Að öðrum kosti kynnu fyrirtæki að veigra sér við því að koma fram með hugmyndir sem þessar, með tilheyrandi tjóni fyrir íslenska ríkið og jafnvel allan almenning. Hitt tilvikið sem nefnt var að framan, þ.e. að líta megi til þess ef bjóðandi hefur áður sinnt uppbyggingu eða annarri fjárfestingu á viðkomandi landsvæði eða nálægum svæðum, er annars eðlis. Eins og áður er nefnt er heimilt að líta til gæða þjónustu við val á tilboði. Ef bjóðandi hefur staðið fyrir vel heppnaðri uppbyggingu eða fjárfestingu á viðkomandi svæði eða nálægum svæðum er það ákveðin vísbending um gæði þjónustunnar. Tilgangurinn með því að tiltaka þetta atriði sérstaklega er að veita því meira vægi en það kynni ella að hafa. Af báðum þessum atriðum leiðir að þau geta ekki haft afgerandi vægi við val á tilboði en eðlilegt er að bjóðandi njóti að einhverju leyti góðs af því ef annaðhvort atriðið, eða þau bæði, eiga við um hann.

Í frumvarpinu er því lagt að heimilt sé að taka tillit til þeirra sjónarmiða sem sveitarfélagið leggur fram varðandi nýsköpun eða frumkvöðlastarf við val á bjóðanda þannig að það rúmist innan þeirra almennra reglna sem gilda um ráðstöfun á opinberum gæðum.

Varðandi 16. gr. um skyldu til að auglýsa aftur þegar aðeins eitt tilboð berst þá tekur ákvæðið mið af leiðbeiningum Eftirlitsstofnunar EFTA til að koma í veg fyrir að úthlutun á gæðum geti talist vera ríkisaðstoð eins og rakið er í greinagerð frumvarpsins.

Athugasemdir Skipulagsstofnunar

Í umsögn Skipulagsstofnunar eru settar fram almennar athugasemdir um hugtakanotkun frumvarpsins. Frumvarpið eins og það er sett upp varðar augljóslega landeigandahlutverk ríkisins. Að mati ráðuneytisins hafa orðasamböndin „nýting lands“ og „ráðstöfun lands“ lykilþýðingu í frumvarpinu og það væri ekki til bóta að notast við önnur hugtök í þessu sambandi. Þess má geta í jarðalögum og lögum um opinber fjármál er stuðst við þessi orðasambönd og er það ekki í tengslum við skipulagsmál.

Athyglisvert er að Skipulagsstofnun geri athugasemd við umfjöllun í greinagerð varðandi það hvort forathugun geti falið í sér áætlun sem er háð umhverfismati. Leitað var óformlega til Skipulagsstofnunar á fyrir í stigum einkum vegna túlkunar á þessu atriði. Þau svör bárust frá Skipulagsstofnun að forathugun frumvarpsins hefði skörun við skipulagsáætlunar og tók umfjöllunin í greinagerðinni mið af þeim svörum sem þá komu frá stofnuninni.



Húnavöllum, 8. mars 2021.

Nefndarsvið Alþingis

b.t. aðili: Sigrún Helga Sigurjónsdóttir

Kirkjustræti

101 Reykjavík

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni.
(538. mál).**

Húnavatnshreppur bendir á að þýðing umræddrar löggjafar verður einkum varðandi ráðstöfunarheimildir sveitarfélaga yfir þjóðlendum, sbr. 3. mgr. 3. gr. þjóðlendlaga nr. 58/1998. Til þess að nýta land og landsréttindi innan þjóðlendu þarf leyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar, nema í tengslum við orkunýtingu. Í ljósi þess er gagnrýnt hvernig staðið hefur verið að undirbúningi lagasetningarinnar. Hvorki hefur átt sér stað beint samráð við einstök sveitarfélög þar sem þjóðlendur liggja eða vakin athygli á frumvarpinu í samráðsgátt. Alþingi sendi frumvarpið heldur ekki til umsagnar þessara sveitarfélaga.

Bent er á að í 2. mgr. 4. gr. þjóðlendlaga er eftirfarandi ákvæði:

Heimilt er ráðherra að setja í reglugerð nánari reglur um meðferð og nýtingu þjóðlendna samkvæmt lögum þessum, þ.m.t. um jafnræði og gagnsæi við úthlutun afnota af landi og hvers konar landsréttindum og hlunnindum í þjóðlendum, endurgjald fyrir slík tímabundin afnot og tímalengd þeirra nota, innlausn mannvirkja sem afnotum fylgja við lok leigutíma og önnur skilyrði fyrir afnotum.

Umrædd reglugerð hefur ekki verið sett en með vísan til heimildarinnar má halda því fram að lagasetningin sé óþörf hvað varðar þjóðlendur. Órökrétt er að frumvarp sem fyrst og fremst hefur áhrif á þjóðlendur sé ekki á ábyrgð forsætisráðuneytisins. Bent er á að forsætisráðuneytið hefur samþykkt eigendastefnu um þjóðlendur, frá því í febrúar 2019. Framangreind reglugerðarheimild og stefna ráðuneytisins eru fyllilega nægjanlegar.

Húnavatnshreppur telur ekki unnt að fallast á frumvarpið í núverandi mynd og telur nauðsynlegt að það verði unnið í samráði við sveitarfélög þar sem þjóðlendur liggja eða að þjóðlendur verði beinlínis felldar undan gildissviði frumvarpsins. Við skoðun kafla II, III og IV í frumvarpinu er ljóst að í frumvarpinu er ekki tekið tillit til þess hvernig ráðstöfunarheimildir á þjóðlendum eru í höndum sveitarfélaga. Fyrir vikið verður verkaskipting milli ríkis og sveitarfélags samkvæmt greinum frumvarpsins ef ráðstöfun varðar þjóðlendu, verulega óljós og óskýr.

Frumvarpið felur sér í þunglamalega og íþyngjandi stjórnsýslu sem getur unnið gegn þeim markmiðum sem koma fram í fyrstu grein. Í frumvarpinu eru endurtekin grundvallarsjónarmið sem gilda um alla stjórnsýslu og virðast um margt óþarfar. Athugasemdir verða þó gerðar sem nýta má til úrbóta á frumvarpinu.

Um 2. gr.

Í greininni er fjallað um gildissvið laganna, sem m.a. er þjóðlendur. Þjóðlendur, sem ekki eru innan þjóðgarða, eru líklega um 30% af flatarmáli Íslands. Ráðstöfunarheimildir slíkra þjóðlenda eru sameiginlega hjá íslenska ríkinu og viðkomandi sveitarfélögum, sbr. 3. gr. laga nr. 58/1998. Rök fyrir þessu eru söguleg og hvíla einnig á augljósum og skynsamlegum nálægðarsjónarmiðum vegna stöðu sveitarfélaga. Í athugasemd við 3. gr. í frumvarpi að þjóðlendulögum kemur fram:

Þegar þess er gætt að stærstur hluti þess lands sem fellur innan þjóðlendna hefur verið og verður væntanlega enn um sinn nýttur til upprekstrar og sveitarfélögin hafa hvert á sinu svæði farið með og sinnt um þessi landsvæði, enda hafa þau fallið innan stjórnsýslumarka þeirra í flestum tilvikum, er lagt til að forræði á ráðstöfun lands og landsgæða innan þjóðlendna verði skipt milli forsætisráðherra og sveitarfélaganna. Ráðuneytinu og sveitarstjórn er í þessi efni ætlað að fara með þær heimildir sem annars væru í höndum landeigenda.

Þegar litið er til 2. gr. frumvarps að lögum um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni, þar sem fram kemur að lögin gildi ekki um fjölmarga þætti, t.d. hefðbundna ráðstöfun ríkisjarða vegna ábúðar og landbúnaðarnota og nýtingu á fasteignarréttindum, er sýnt að frumvarpið mun í raun einkum hafa þýðingu fyrir þjóðlendur. Það verður hins vegar ekki séð að hugað hafi verið að því við undirbúning frumvarpsins.

Tekið er fram að auk þjóðlenda mun efni frumvarpsins helst hafa einhverja þýðingu varðandi land innan þjóðgarða, en í ljósi stærðar landsvæða munu lögin hafa langmesta þýðingu vegna þjóðlendusvæða. Lögin eru hins vegar ekki samin með sérstöku tilliti til þess.

Ef ekki verður fallist á það meginsjónarmið að fella þjóðlendur undan gildissviði frumvarpsins, er þessi breyting lögð til. Nýr f. liður verði tekin upp í frumvarpið, svohljóðandi: *hvers kyns samninga sem byggja á nýtingu afréttareignar, sbr. m.a. 5. gr. laga nr. 58/1998*

Þjóðlendulög gera ráð fyrir afréttareign innan þjóðlendu sem eðli máls samkvæmt hefur tengsl við atvinnustarfsemi. Vegna nýtingar afrétta getur þurft framkvæmdir t.d. girðingar, gangnamannahús, vegabætur o.fl. Frumvarpið þarf að vera afdráttarlaust um lögin gildi ekki um slíka ráðstöfun.

Um 3. gr.

Gerð er athugasemd við frumvarpsgreinina. Greinin er ónákvæm og óskýr og mótsagnakennd afstaða kemur fram í skýringum við hana. Greinin gæti orðast svo, ef ekki er fallist á meginafstöðu Húnavatnshrepps:

Lög þessi taka ekki til sveitarfélaga.

Þó gilda þau um þjóðlendur og náttúruverndarsvæði í eigu ríkisins sem sveitarfélögum er falin umsjón með, enda nær ráðstöfunin viðmiðum fyrir auglýsingu skv. 14. gr.

Nauðsynlegt er að skýrt sé hvenær lögin gilda og því vísað til þjóðlendulaga og náttúruverndarlaga, sem helst geta átt við. Með því er skýrt hvenær lögin gilda og óæskilegt er að gildissviðið hvíli á matskenndum sjónarmiðum.

Í athugasemd við greinina í frumvarpi kemur fram:

Ekki þykir rétt að ganga svo langt í fyrsta kasti gagnvart sveitarfélögum að láta frumvarpið taka til þeirra en æskilegt er að það verði endurskoðað með hliðsjón af reynslu af framkvæmd laganna, verði frumvarpið óbreytt að lögum.

Þetta er mótsagnakennd fullyrðing. Enda er ljóst að lögin munu fyrst og fremst gilda um sveitarfélög og varða ráðstöfunarheimildir þeirra á þjóðlendum. Þær heimildir hvíla á lögum nr. 58/1998 og gert er ráð fyrir að forsætisráðuneytið geti sett nánari reglugerð um framkvæmd þeirra.

Um 4. gr.

Taka þyrfti til skoðunar skilgreiningu á hugtakinu leyfisveitandi. Í tilviki þjóðlenda er það í raun sveitarfélag sem fer með ráðstöfunarheimild, þótt gert sé ráð fyrir samþykki forsætisráðuneytisins. Ef meiningin er sú að sveitarfélög falli undir hugtakið „ríkisaðili“, þyrfti að gera grein fyrir því.

Fella mætti út óþarfar skilgreiningar sem leiða af almennri löggjöf, t.d. friðlýst svæði, ríkisjarðir og þjóðlendur.

Um III. kafla.

Þýðing ákvæða kaflans gagnvart þjóðlendusvæðum er óljós varðandi verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélags. Löggjöfin tekur ekki tillit til þeirrar meginreglu 3. mgr. 3. gr. þjóðlendulaga að til að nýta land og landsréttindi innan þjóðlendu að öðru leyti en greinir í 2. mgr. greinarinnar, þarf leyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar. Sé nýting heimiluð til lengri tíma en eins árs þarf jafnframt samþykki ráðherra.

Sveitarfélög hafa ráðstöfunarheimildina en gert er ráð fyrir samþykki ráðherra. Það kemur ekki veg fyrir samráð milli aðila, en ráðstöfunarheimildin liggur hjá sveitarfélögum lögum samkvæmt. Það væru því sveitarfélög sem eiga að hafa það hlutverk sem ákvæði II. kafla gerir ráð fyrir að ríkið hafi. Löggjöfin tekur ekki tillit til stöðu þjóðlenda, þótt sýnt sé að hún mun hafa mesta þýðingu fyrir þjóðlendur. Í ljósi þess er erfitt að gera einfaldar breytingartillögur til að bæta frumvarpið. Það er því meginsjónarmið að fella skuli þjóðlendur undan löggjöfinni ef til stendur að nýta frumvarpið í lítið breyttri mynd.

Um 5. gr.

Efni ákvæðisins er í meginatriðum óþarft. Í því felast endurtekningar á efni markmiðsákvæða laganna og sjálfsögðum meginreglum sem gilda um stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga.

Tekið er fram að sú tilhneiging kemur víðar fram í frumvarpinu að vísa til meginsjónarmiða stjórnsýsluréttar, náttúruverndarsjónarmiða o.fl. sem gildir um málefnið samkvæmt almennum reglum.

Um 6., 7. og 9. gr.

Í grunninn er til bóta að fyrir liggi skilgreining á megingrundum samninga sem lögin gera ráð fyrir og geta átt við um ráðstöfun lands. Greinarnar fela í sér lýsingu á eðli samningum, en gæta mætti betur að því að efni þeirra lýsinga varði sambærilega þætti. Þannig ætti t.d. að taka lýsingu 8. gr. um takmörkun á gestafjölda og samningstíma upp í 6. og 7. gr.

Í greinunum kemur nú fram óþörf endurómun markmiðsákvæða og stjórnsýslulegra meginregla, t.d. varðandi meðalhóf, heimild til rafrænnar stjórnsýslu o.fl. Þá ætti umfjöllun um gjalddöku að vera í sérstakri grein, sbr. þá umfjöllun sem kemur fram í 9. gr.

Þá væri það rökrétt að lóðarleigusamningar væru einnig taldir upp og skilgreindir sem ein tegund samninga. Nú er umfjöllun um lóðarsamninga í kafla III. þar sem einnig er fjallað um áætlanagerð.

Um 8. gr.

Greinin getur ekki átt við um þjóðlendur. Þar fer sveitarfélag með ráðstöfunarheimild en forsætisráðuneyti skal samþykkja samning. Lagaheimild um ráðstöfun lands og gjalddöku er í þjóðlendulögum. Tekjur af ráðstöfun renna til sveitarfélags, sem ber að nýta þær í þágu þjóðlenda sveitarfélags.

Um III. kafla

Hér gildir það sama og fyrr varðandi stöðu þjóðlenda.

Um 10. gr.

Í ljósi ráðstöfunarheimilda sveitarfélaga yfir þjóðlendum væri rökrétt að umrædd áætlanagerð færi fram á vegum sveitarfélags. Ríkið væri þá í hlutverki þess sem veitti umsögn, sbr. 2. mgr.

Um 12. gr.

Lagt er til að 1. mgr. falli niður. Þar kemur fram endurtekning á því að forathugun tekur til þarfar til mannvirkjauppbyggingar. Þá er óskynsamlegt og óþarft að útiloka ákveðna mannvirkjauppbyggingu með lögum.

Rökréttara væri að efni 12. og 13. gr. sem varðar efni lóðarleigusamnings, væri í sérstakri grein með því heiti.

Heiti greinarinnar er órökrétt. Grundvallarstaða við mannvirkjagerð og útgáfu framkvæmda- eða byggingarleyfa er að fyrri liggi eignarréttarleg heimild, auk skipulagslegrar. Í þessu tilfelli væri eignarréttarleg heimild lóðarleigusamningur. Ef til stendur að heimila mannvirkjagerð, þarf því einungis að gera ráð fyrir lóðarleigusamningi sem varðar kröfur til mannvirkisins. Heimild til mannvirkjagerðar er ekki sérstök ákvörðun heldur hluti lóðarleigusamningsins. Sveitarfélag gefur síðar út framkvæmda eða byggingarleyfi og gætir að skipulagslegri stöðu. Þá ætti jafnframt að fella niður endurtekningar í greininni sem varða það hvað komi fram í auglýsingu. Sú umfjöllun kemur fram í IV. kafla.

Loks eru í ákvæðinu óþarfar endurtekningar á almennri löggjöf og leiðir jafnframt af gerð skipulagsáætlana, t.d. varðandi kröfur náttúruverndarlaga.

Um 13. gr.

Uppsetning 1. mgr. er órökrétt. Þar er vikið að leigunámi, en í kjölfarið er vísað til heimildar leyfisveitanda að framleigja mannvirki án samþykkis og að mat á leigufjárhæð ef ekki semst. Það er í raun og veru inntak leigunáms og þetta er því ákveðin endurtekning.

Ef rekstrar- og sérleyfissamningur endar, en lóðarleigusamningur er ennþá í gildi af einhverjum ástæðum, hljóta meðalhófssjónarmið að leiða til þess lóðarleiguhafi skuli fyrst gert skylt að framleigja eign, nema slíkt sé beinlínis bannað í lóðarleigusamningi. Leigunám ætti að vera þrautaúrræði og skýra ætti frekar hvaða ástæður þurfa að vera til staðar svo því verður beitt.

Í 2. mgr. er fjallað um innlausnarskyldu og gert ráð fyrir að umfjöllun um hana geti komið fram í auglýsingargögnum, lóðarleigusamningi eða forathugun. Eðlilegt er að kveðið verði á um innlausnarskyldu endanlega í lóðarleigusamningi, en það leiðir af greinum auglýsingu og forathugun að væntanlegt fyrirkomulag verði kynnt.

Umfjöllun um innlausn ætti heima í sérstakri grein. Þá er þarf einnig að huga að því að innlausnarreglur taki til sérstakrar aðstöðu í þjóðlendum. Dæmi eru lóðarleigusamninga þar sem vel hefur verið hugað að fyrirkomulagi innlausnar, t.d. vegna uppbyggingar í Kerlingarfjöllum. Innlausnarreglur vegna þjóðlendu þurfa að taka tillit til þess hvort það er sveitarfélag eða ríkið sem geri kröfu um innlausn. Innlausnarskyldan getur þá fallið á þann aðila.

Þá væri eðlilegt að löginn settu fram tiltekna aðferð sem væri innlausnarregla sem gildi ef ekki væri um annað samið. Sú meginaðferð væri þó frávikjanleg. Innlausn varðar grundvallaratriði verðmætamats á eigna við lok lóðarleigusamnings. Það er því mikilvægt að innlausnarfyrirkomulag hvíli á lögum eða lóðarleigusamningi aðila. Það skapar óvissu að gera ráð fyrir að reglugerð geti ákveðið fyrirkomulag innlausnar.

Um IV. kafla

Meginreglan um auglýsingaskyldu á að tryggja jafnræði og hagkvæmasta verð. Ljóst er að sú regla getur haft þann ókost að fæla aðila frá hagkvæmri fjárfestingu og nýsköpun, enda leiðir hún til þess að aðili sem kemur fram með ósk um landnýtingu, þarf að sæta því að aðrir aðilar geta nýtt sér hugmynd viðkomandi í kjölfar auglýsingaferlis.

Því má velta upp hvort auglýsingaferli ætti að frávikjanlegt þegar um er að ræða nýsköpun eða frumkvöðlastarf.

Þá er einnig bent á að ófrávikjanleg auglýsingaskylda getur verið óæskileg og útilokað tiltekna nýtingu. Í einhverjum tilvikum kallar sérleyfisstarfsemi á nýtingu lands í eigu ríkisins ásamt nýtingu lands í eigu annarra. Auglýsing á landnýtingu er þá þýðingarlaus enda kæmi sá einn til greina sem hefði nýtingarheimildir á því landi sem til þyrfti og væri í eigu annarra.

Lögin ættu því að gera ráð fyrir að vikið skuli frá auglýsingaskyldu þegar veigamiklir hagsmunir mæla með því.

Um 16. gr.

Órökrétt er að gera ráð fyrir þeirri meginreglu að endurtaka auglýsingu ef aðeins eitt tilboð berst. Oft og tíðum er einungis einn aðili sem hefur áhuga. Auglýsingin hefur tryggt samkeppni. Dæmin sýna að hugmyndir um nýtingu lands ríkisins koma jafnan upp hjá einkaaðilum sem þróa hafa tiltekna hugmynd. Með auglýsingarferli þurfa þeir þó að sætta sig við að sú viðskiptahugmynd er boðin öllum öðrum með óbeinum hætti. Í sumum tilvikum koma fram fleiri umsækjendur, en í öðrum sýnir enginn annar aðili auglýsingunni áhuga nema sem sem kom upphaflega fram með hugmyndina. Það getur því stofnað til tilgangslauss kostnaðar og tafa að auglýsa á nýjan leik, auk þess sem slíkt veikir enn frekar stöðu þeirra frumkvöðla sem kynna nýtingarhugmynd sem verður kveikjan að auglýsingaferli.

Þá er bent á umfjöllun um meginregluna um hagstæðasta verð í 16. gr. er að hluta til um sama efni og 23. gr. laganna um val á tilboði.

Um V. kafla

Gæta ætti að því að inn í kaflann séu teknar umfjallanir í frumvarpsgreinum annarra kafla sem varða auglýsingaskyldu og kröfur til auglýsingar. Þannig er t.d. vikið að kröfum til auglýsingargagna í greinum 11.-13. og 21.-24. Þar virðist um að ræða óþarfar endurtekningar eða sérstakar reglur sem ættu allar að vera undir V. kafla.

Um VII. kafla

Um 24. gr.

Efni greinarinnar um kröfur til efnis samninga ætti heima í kafla III. eða IV. Fjalla ætti um kröfur til lóðarleigusamninga og annarra tegunda samninga í sérstökum kafla.

Þá leiðir svo af 14. og 15. tl. 18. gr. frumvarpsins að meginefni væntanlegs samnings skal kynna við auglýsingu. Í greininni er því óþarfa endurtekning á þáttum sem eiga að koma fram í auglýsingarferli eða ættu í öllu falli að koma fram í V. kafla laganna.

Um 26. gr.

Í greininni þarf að koma eftirfarandi ákvæði:

Um tekjur af samningum vegna þjóðlenda fer eftir ákvæðum laga nr. 58/1998

Tillagan skýrir sig sjálf, enda þegar í gildi sérlög um ráðstöfun tekna sem sveitarfélög hafa af þjóðlendum.

Virðingarfyllst,
fyrir hönd sveitarstjórnar Húnavatnshrepps,


Einar Kristján Jónsson
sveitarstjóri




Nefndasvið Alþingis
Fjárlaganefnd
Skrifstofa Alþingis, nefndasvið
150 Reykjavík

Gunnarsholti 8. mars 2021

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni

Þann 22. febrúar 2021 barst Landgræðslunni, frá nefndasviði Alþingis, til umsagnar frumvarp til laga um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni, 538. mál.

Í markmiðskákvæði 1. gr. frumvarpsins kemur m.a. fram að stuðla skuli að sjálfbærni á landi í eigu ríkisins, þ.e. að landið skuli nýtt með sjálfbærum hætti. Þá kemur fram í f-lið greinarinnar að stefnt skuli að því að vernda náttúruverndarsvæði og önnur viðkvæm svæði fyrir átroðningi.

Ofangreint markmið fyrirbyggjandi frumvarps er mjög mikilvægt og fellur reyndar mjög vel að markmiðum laga um landgræðslu nr. 155/2018 og öðrum efnisákvæðum þeirra laga. Markmið þeirra laga er skv. 1. gr. að vernda, endurheimta og bæta þær auðlindir þjóðarinnar sem fólgnar eru í gróðri og jarðvegi og tryggja sjálfbæra nýtingu lands. Þá er í 2. gr. landgræðslulaga sérstakt ákvæði sem ber yfirskriftina *markmið um vernd og sjálfbæra nýtingu lands* en þar er í 8 stafliðum talið upp hvernig að því skuli staðið. Þá er í IV. kafla laganna, hver ber yfirskriftina *sjálfbær landnýting*, ákvæði um sjálfbæra landnýtingu, skilgreiningu hennar, skyldu ráðherra til að kveða nánar þar um í reglugerð, hvernig með skuli farið ef landnýting teljist ekki sjálfbær o.fl.

Ljóst er að verkþáttur sá sem falinn hefur verið Landgræðslunni, þ.e. að fylgjast með sjálfbærni landnýtingar m.a. í tengslum við umferð fólks og ökutækja kallast á við það mat sem liggja þarf til grundvallar því hvort leyfisbinda eigi afnot af einstökum lendum ríkisins.

Fyrirliggjandi lagafrumvarp hefur vítt gildissvið þó takmarkanir séu allnokkrar, sbr. 2. og 3. gr. Megininntak er þannig það að á gagnsæjan hátt megi stýra ásókn að vinsælustu ferðamannastöðum þeim sem tilheyra íslenska ríkinu. Aðgangstakmarkanir þessar byggja á nokkrum, ólíkum, sjónarmiðum en eitt þeirra er vissulega það að einstök svæði/staðir þola ekki að óbreyttu þá ásókn þar er, landið lætur á sjá og landnýting er ósjálfbær. Efni frumvarpsins er einnig til þess fallið að hið opinbera hafi raunverulega möguleika til að öðlast þá yfirsýn sem nauðsynleg er til að leggja mat á umfang þeirrar starfsemi sem fram fer á einstökum svæðum, sem og að möguleikar opnast á að bregðast við ef í óefni stefnir.

Landgræðslan setur hér ekki fram athugasendir við einstakar greinar fyrirbyggjandi frumvarps. Hins vegar lýsir stofnunin yfir ánægju með það að taka skuli upp aðgangstakmarkanir, eða möguleika til þeirra, enda hefur það sýnt sig á síðustu árum, samhliða aukinni ásókn ferðamanna til landsins, að þær hefur sárlega vantað á ríkislandi.

Sérleyfissamningar, rekstrarsamningar eða nýtingarsamningar þeir sem frumvarpið gerir ráð fyrir sýnast vera til þess fallnir að stýra og/eða takmarka umfang ferðamanna á þau svæði sem þá, að óbreyttu, ekki bera.

Landgræðslan vill þó benda á að sárlega vantar einhverskonar landnýtingarstefnu er tekur til ríkislanda þeirra sem fyrirbyggjandi frumvarpi er ætlað að ná til. Án slíkrar stefnu er örðugt að sjá hvaða sjónarmið skuli ráða för þegar metin er uppbyggingarþörf einstakra svæða en hætt er við að ella ráði kröfur um aðgengi uppbyggingarþörfinni fremur en hlutlæg sjónarmið eigenda landsins um þörf eða vilja til uppbyggingar – í þessu tilfelli ríkisins. Uppbygging viðamikilla innviða er þannig án vafa ekki allsstaðar rétt viðbragð við aukinni ásókn að ríkisland heldur skyldi slíkt viðbragð mikið fremur byggjast á landnýtingarstefnu, hvar fjallað væri um æskilega uppbyggingu, umsvif, umferð o.fl. á einstökum svæðum í eigu ríkisins.

Virðingarfyllst,
f.h. Landgræðslunnar.



Birkir Snær Fannarsson
lögmaður.

Fjárlaganefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 8.3.2021
Tilvísun vor: E-2021-146 / 00.11

Efni: Drög að frumvarpi til laga um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni

Almennt

Fjárlaganefnd Alþingis hefur óskað eftir umsögn Landsvirkjunar um drög að frumvarpi til laga um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni. Landsvirkjun hefur kynnt sér drög að frumvarpi og gerir eftirfarandi athugasemdir við fyrirleggjandi drög.

Landsvirkjun gerði athugasemdir við fyrri drög að sama frumvarpi er það var kynnt í samráðsgátt og taldi mikilvægt að fram kæmi með skýrum og ótvíræðum hætti í 2. gr. frumvarpsins, að nýting lands vegna orkuvinnslu falli utan gildissviðs laganna. Fyrirleggjandi frumvarpi hefur að hluta verið breytt til samræmis við athugasemdir Landsvirkjunar.

Þrátt fyrir jákvæðar breytingar er enn til staðar ósamræmi milli lagatexta frumvarpsdraga og greinagerðar. Í ákvæðum frumvarpsins er skýrt tekið fram að frumvarpið muni ekki gilda um nýtingu vatnsréttinda, jarðhitaréttinda og landréttinda þeim tengdum né landréttinda vegna vindmylla. Þrátt fyrir það er enn gefið í skyn í greinargerð að ekkert sé því til fyrirstöðu að framkvæmdavaldið beiti ákvæðum frumvarpsins um slík réttindi.

Landsvirkjun hefur áhyggjur af ofangreindu orðalagi í greinargerð með frumvarpinu og telur mikilvægt að fjárlaganefnd taki skýra afstöðu í nefndaráli um að löggjöfin gildi ekki um og verði ekki beitt um nýtingu vatns- eða jarðhitaréttinda, landréttinda tengdri slíkri nýtingu eða vegna vindmylla eða annarrar orkuframleiðslu.

Um frumvarpið

Í frumvarpinu felst að innleidd er löggjöf um sérleyfissamninga vegna nýtingar á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni. Í því felst nánar tiltekið að sá opinberi aðili sem veitir leyfi eða gerir samning á grundvelli laga ber skylda til þess að auglýsa sérleyfis- og rekstrarleyfissamninga. Ef leyfissamningar eru yfir viðmiðunarfjárhæðum ber að auglýsa þá innan EES. Við auglýsingu skal öllum gefinn kostur á að leggja fram tilboð. Með auglýsingu er óskað eftir tilboðum í umrædd leyfi eða nýtingu og er leyfum ráðstafað á grundvelli hagstæðasta tilboðs sem er hæst að fjárhæð eða besta sambland verðs og gæða. Sérleyfi og rekstrarleyfi eru svo veitt tímabundið eða til allt að 20 ára. Samningstími lóðarleigu tekur mið af tímalengd rekstrar- eða sérleyfis. Við lok leigutíma ber leyfishafa að fjarlægja laus mannvirki og afmá ummerki en varanleg mannvirki skulu innleyst af hálfu ríkisins, sem ráðherra skal útfæra nánar. Í því felst nánar tiltekið að í lok leigutíma er það ríkið sem innleysir til sín mannvirki og verður eigandi þeirra sem eigandi landsins. Þar sem um varanleg mannvirki er að ræða ber ríkinu skylda samkvæmt frumvarpinu til þess að auglýsa nýtingu þeirra þegar rekstrar- og sérleyfi eru boðin



út að nýju. Í því felst að nýir aðilar geta lagt fram tilboð og öðlast rétt til nýtingar á landi og mannvirkjum sem ríkið hefur leyst til sín.

Athugasemdir

Í 4. kafla greinargerðar með frumvarpinu kemur fram að á grundvelli laga um opinber innkaup hefur verið innleidd tilskipun 2014/23/EB sem varðar samræmdar reglur um gerð sérleyfissamninga. Tilskipunin var innleidd með reglugerð nr. 950/2017 um sérleyfissamninga um verk eða þjónustu yfir viðmiðunarfjárhæðum evrópska efnahagssvæðisins. Samkvæmt núgildandi reglugerð gildir hún eingöngu um tiltekin sérleyfi sem eru yfir ákveðinni viðmiðunarfjárhæð. Verði frumvarp þetta að lögum mun það gilda um hvers kyns sérleyfissamninga, án tillits til verðmætis þeirra.

Nátengd tilskipun ESB um sérleyfissamninga er hin svokallaða þjónustutilskipun nr. 2006/123/EB. Íslenska ríkið, sem og Noregur, hafa formlega lagst gegn því við ESA (Eftirlitsstofnun EFTA) að þjónustutilskipunin gildi um orkunýtingarréttindi tengd raforkuframleiðslu. Ástæða þess er sú að ef slík réttindi falla undir ofangreinda tilskipun er hætt á því að íslenska ríkið sé skuldbundið til þess að bjóða út nýtingu auðlinda til raforkuframleiðslu. Á það bæði við orkunýtingarréttindi sem eru óvirkjuð en einnig vegna virkjana sem þegar hafa verið reistar, þ.e. að nýtingartíma (leigutíma) liðnum. Gæti það leitt til þess að í lok nýtingartíma virkjunar sem nýtir orkunýtingarréttindi í eigu ríkisins, kæmi til útboðsferlis þar sem aðrir aðilar en þeir sem hafa byggt upp orkumannvirki á svæðinu, innlendir eða erlendir, fengju yfirráð yfir virkjunum á Íslandi og þar með náttúruauðlindum.

Samkvæmt fyrirliggjandi drögum að frumvarpi fyrir sérleyfissamninga er lögð sú skylda á íslenska ríkið, að auglýsa og óska eftir tilboðum í nýtingu á landi í eigu ríkisins. Í fyrri drögum að frumvarpi sem kynnt var í samráðsgátt voru landréttindi tengd nýtingu vatns- eða jarðhitaréttinda ekki undanskilin, né vegna vindmylla. Landsvirkjun benti á að ef orkunýtingarréttindi og land tengt nýtingu þeirra væru ekki undanskilin frumvarpinu gæti það þýtt að fyrirtæki væru í þeirri stöðu að virkjanir yrðu teknar af þeim í lok leigutíma og þær auglýstar og boðnar út. Frumvarpið óbreytt gæti t.d. leitt til einkavæðingar á virkjunum opinberra fyrirtækja, þ.m.t. vatnsaflsvirkjana, jarðhitavirkjana sem og vindmyllugarða.

Í kjölfar athugasemda Landsvirkjunar hefur land sem nýta þarf vegna vatnsaflsvirkjana, jarðhitavirkjana eða vindmylla nú verið undanskilið gildissviði laganna. Umfjöllun í greinargerð með frumvarpinu hefur hins vegar ekki tekið breytingum og er enn gert ráð fyrir að frumvarpinu verði beitt um slík tilvik, verði það að lögum.

Í greinargerð með frumvarpi er nánar tiltekið að finna svohljóðandi umfjöllun um 2. gr.:

*Í fimmta lagi kemur fram í e-lið að frumvarpið nái ekki til ráðstöfunar á öðrum auðlindum en landi og er í dæmaskyni nefnd nýting á vatnsréttindum, jarðhitaréttindum, vindorku, námuréttindum og lax- og silungsveiðiréttindum. Þá er tekið fram að frumvarpið gildi ekki um nýtingu lands sem er í nánnum tengslum við nýtingu þessara réttinda. Þannig liggur fyrir að nýta þarf land undir vindmyllur og mannvirki vegna annarrar orkunýtingar, t.d. stöðvarhús, stíflur, varnargarða o.fl. Lagt er til að frumvarpið gildi ekki um ráðstöfun landsvæðis undir mannvirki sem þessi. Þar sem tekið er fram að nýting landsins verði að vera í nánnum tengslum við nýtingu réttindanna verður að **skýra undanþáguna þröngt** og má ekki ganga lengra við ráðstöfun landsins en nauðsynlegt er til að tryggja nýtingu auðlindarinnar. **Þá skal tekið fram að þótt frumvarpið nái ekki til ráðstöfunar á þessum auðlindum er ekkert því til fyrirstöðu að ríkisaðilar beiti ákvæðum frumvarpsins, eða hafi þau í öllu falli til hliðsjónar, við slíkar ráðstafanir sem fara fram á grundvelli annarra laga.***

Ofangreind umfjöllun var að hluta ekki að finna í drögum að frumvarpi sem kynnt var í samráðsgátt.



Samkvæmt ofangreindu er gert ráð fyrir því að framkvæmdavaldið geti beitt ákvæðum frumvarpsins, verði það að lögum vegna ráðstöfunar á auðlindum og orkunýtingarréttindum þ.m.t. vatnsréttindum, jarðhitaréttindum, landréttindum því tengdu og vegna vindmylla og annarra réttinda.

Slíkri túlkun má í raun finna stuðning í 1. kafla í greinargerð með frumvarpinu en þar segir:

„Talið er að vönduð umgjörð um slíka samninga geti einnig komið að góðum notum við ýmsa aðra nýtingu á landi eða auðlindum í eigu ríkisins en þá sem tengist ferðaþjónustu. Sem dæmi má nefna námuréttindi, vatnsréttindi eða jafnvel orkuvinnslu, s.s. vegna lands undir vindmyllur.“

Erfitt er að sjá hvernig stjórnvöld ætla sér að beita lögunum í ákveðnum tilvikum, en ekki öðrum. Samkvæmt ákvæðum stjórnsýslulaga sem og meginreglum stjórnsýsluréttarins er framkvæmdavaldið bundið af jafnræðisreglunni við ákvörðunartöku og í framkvæmd. Framkvæmdavaldinu ber að gæta jafnræðis og getur ekki af geðþótta ákveðið hvenær þeir beiti tiltekinni löggjöf og hvenær ekki. Að sama skapi með vísan til meginreglunnar um réttmætar væntingar eiga einstaklingar og lögaðilar kröfu á stjórnvöld að jafnræðis og samræmis sé gætt við ákvörðunartöku. Íslensk stjórnvöld eru jafnframt bundin af ákvæðum EES samningsins sem leggur beint bann við mismunun og á það einnig við um mismunun gagnvart einstaklingum og lögaðilum annarra aðildarríkja. Með því að opna á í greinargerð frumvarpsins að stjórnvöldum sé heimilt að beita löggjöfinni um nýtingu orkunýtingarréttinda og landréttindum þeim tengdum, geta stjórnvöld orðið bundin af löggjöf þjónustutilskipunar á grundvelli annarra meginreglna eða laga.

Landsvirkjun telur það mjög varhugavert að á sama tíma og íslenska ríkið leggst gegn því að þjónustutilskipunin eigi við um slík réttindi, sé lagt fram frumvarp sem gefur til kynna að stjórnvöldum sé heimilt að beita ákvæðum laganna þannig að orkunýtingarréttindi falli undir sérleyfissamninga með tilheyrandi málsmeðferð þar sem skylt er að auglýsa slík réttindi, innleysa og endurúthluta þar sem virkjunarréttindi geta færst frá þeim aðilum sem byggðu orkumannvirkin og til annarra aðila, innlendra eða erlendra.

Með vísan til ofangreinds hvetur Landsvirkjun fjárlaganefnd til þess að taka af allan vafa í nefndaráliti um að umrædd löggjöf gildi ekki um vatnsréttindi, jarðhitaréttindi, réttindi til nýtingar vindorku eða landréttindi þessu tengt og skuli ekki beitt um slík réttindi.

Virðingarfyllst,

Hörður Arnarson, forstjóri

Reykjavík 8. mars 2021

Alþingi Íslendinga
Nefndarsvið
101 Reykjavík

Efni: Umsögn Samorku um frumvarp til laga um nýtingu lands í eigu ríkisins í atvinnuskyni, þingskjal 900, mál 538.

Samorka veitti þann 7. desember umsögn um málið í Samráðsgátt stjórnvalda, mál nr. 252/2020 og gerði þar ýmsar athugasemdir við framsetningu málsins og þá samspil milli lagatexta annars vegar og texta í greinargerð hins vegar.

Tekið hefur verið tillit til þessara athugasemda varðandi umfjöllun um 26. gr. frumvarpsins í greinargerð. Í inngangskafli og í umfjöllun um 2. gr. frumvarpsins eru hins vegar enn tilvísanir til þess að beita megi efni laganna um aðra samninga eins og um auðlindanýtingu til orkuvinnslu þrátt fyrir að lögin kveði skýrt á um að þau gildi ekki um slíka samninga.

Samorka áréttar að úr þessu ósamræmi sé bætt. Rétt er að taka fram að með þessari athugasemd felst engin afstaða af hálfu Samorku varðandi nýtingarsamninga um orkuvinnslu almennt. Þvert á móti hefur Samorka í umsögnum sínum ítrekað bent á nauðsyn þess að um þessa nýtingu gildi skýr lagarammi og þá ákvörðun auðlindagjalda sem slíkir nýtingu eiga að fylgja.

Um nánari lýsingu á [athugasemdum Samorku vísast til ofangreindar umsagnar í Samráðsgáttinni](#).

Virðingarfyllst,
f.h. Samorku

Baldur Dýrfjörð lögfræðingur

Nefndarsvið Alþingis
Fjárlaganefnd
Alþingishúsið við Austurvöll
101 Reykjavík
nefndarsvid@althingi.is



Efni: Umsögn um frumvarp til laga um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni. mál 538.

Fjárlaganefnd óskaði eftir umsögn Samtaka ferðaþjónustunnar (hér eftir samtökin) 22. febrúar sl. um frumvarp til laga um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni. Í frumvarpinu eru lagðar fram tillögur um hvernig best verður staðið að úthlutun á rétti til hvers kyns nýtingar á landi og náttúruperlum í eigu ríkisins í atvinnuskyni.

Fyrri umsögn

Samtökin vilja byrja á því að vísa í sameiginlega umsögn Samtaka ferðaþjónustunnar, Viðskiptaráðs Íslands og Samtaka atvinnulífsins sem sent var á samráðsgátt 4. Desember 2020 (mál nr. 252/2020). Sú umsögn á ennþá jafnvel við nú og þá. Í þeirri umsögn kemur fram að samtökin telji mikilvægt að mótaður sé lagarammi sem tryggi að vel sé staðið að úthlutun á takmörkuðum gæðum en samtímis verði að hafa í huga að slík úthlutun sé gerð með gagnsæjum, hagkvæmum og markvissum hætti og að jafnræðis sé gætt. Þá vísar umsögnin einnig til þess að gjaldtaka verði ekki íþyngjandi og að tekjur séu nýttar til að auka og viðhalda gæðum þess svæðis sem samningurinn nær yfir.

Samtök ferðaþjónustunnar vilja nota tækifærið og bæta við áherslur fyrri umsagnar. En þær áherslur snúa að grundvelli tilgreiningar landsvæðis þar sem sérleyfis- og rekstrasamningar eru heimilir. Gríðarlega mikilvægt er að skilgreining á slíku svæði sé byggð á rökstuddum grundvelli s.s. með umhverfismati, öryggismati og ekki síður efnahagslegra áhrifa slíkrar skilgreiningar á viðkomandi svæði og nærliggjandi svæði.

Reynsla Vatnajökulspjóðgarðs

Á seinni hluta árs 2020 tilkynnti Vatnajökulspjóðgarður um úthlutanir og starfssamninga þar sem þau fyrirtæki sem höfðu hug á að starfa við íshellaferðir og jöklagöngu í suðurhluta þjóðgarðsins þurftu að sækja um úthlutun en heildarfjöldi sæta í íshella og jöklagöngu var töluvert fyrir neðan það sem fyrirtækin höfðu þjónustað á venjulegu ári.

Að baki umræddra úthlutana virðist ekki liggja fyrir neitt opinbert mat á aðstæðum á svæðinu. Við þá úthlutun var ekki til staðar umhverfislegt mat, mat á

efnahagslegum áhrifum á takmörkun á aðgengi, mat á starfssemi á svæðinu eða mat á fyrri upplifun gesta. Heildarfjöldi sæta í úthlutun var metinn út frá umferðartölum og ekki sett í samhengi við þolmörk náttúru né upplifun gesta. Vegna mikillar mótstöðu rekstaraðila voru fjöldatakmarkanir felldar niður. Óánægja rekstraraðila var slík að þjóðgarðurinn fékk á sig stjórnsýslukæru og liggur nú öll vinna við endurgerð og endurmat úthlutanna og samningsgerðar niðri þar til unnið hefur verið úr kærinni.

Undanfarin ár hefur verið unnið á ýmsum vettvangi stjórnkerfisins að útfærslu, stefnumótun og löggjöf er varðar úthlutun á takmörkuðum gæðum í ferðaþjónustu og eftir atvikum innheimtu gjalda af fyrirtækjum vegna hennar. Má þar t.d. benda á vinnu við það frumvarp sem hér um ræðir, vinnu við atvinnustefnu Vatnajökulsþjóðgarðs, og vinnu við undirbúning frumvarps um hálendisþjóðgarð og umræðu og vinnu við stefnumörkun um gjaldtöku af ferðaþjónustu. Samtökin hafa áður bent á hversu mikilvægt sé að samhengi milli slíkrar vinnu á mismunandi stöðum stjórnkerfisins sé tryggt og að samráð sé haft við atvinnugreinina sem er lykilumfjöllunarefni vinnunnar á öllum stigum. Í tilfelli þess frumvarps sem hér um ræðir hefur samráð t.d. verið af skorum skammti, og er það gagnrýnivert þar sem augljóst er að atvinnustarfsemi í ferðaþjónustu er lykilandlag umfjöllunarefna frumvarpsins. Samtökin ítreka mikilvægis þess að löggjafinn og framkvæmdavaldið tryggi að samræmis sé gætt og tryggt sé að regluverk um úthlutun á takmörkuðum gæðum sé samræmt, gegnsætt, byggt á sjónarmiðum um meðalhóf og sé ekki að óþörfu íþyngjandi í rekstri fyrirtækja.

Virðingarfyllt

f.h. Samtaka ferðaþjónustunnar

Ágúst Elvar Bjarnason

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni

Vísað er til frumvarps til laga um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni sem fjárlaganefnd Alþingis er með til meðferðar, sbr. þingskjal 900 – 538. mál.

Skipulagsstofnun hefur kynnt sér frumvarpið og vill koma eftirfarandi ábendingum á framfæri sem varða tengsl þess við skipulagsmál.

Heiti frumvarpsins

Meginviðfangsefni frumvarpsins er að móta löggjöf um gerð samninga um nýtingu í atvinnuskyni á landi í eigu ríkisins.

Skipulagsstofnun telur æskilegt að þetta meginviðfangsefni endurspeglar skýrar í heiti frumvarpsins. Þar hefur stofnunin í huga að stefna um nýtingu á landi er sett fram í landsskipulagsstefnu og skipulagsáætlunum sveitarfélaga og því getur heiti frumvarpsins eins og það er nú valdið misskilningi um efni frumvarpsins og hlutverk og verkefni ólíkra stjórnvalda. Á fyrri stigum virðist hafa verið gert ráð fyrir öðru heiti frumvarpsins, sbr. að í þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar er talað um frumvarp til laga um sérleyfissamninga vegna afnota af landi í eigu ríkisins.

Almennt um orðasamböndin „nýting lands“ og „ráðstöfun lands“

Eins og nefnt er að ofan vísar orðasambandið „nýting lands“ almennt til verkefna skipulagsyfirvalda við mótnu stefnu og ákvarðanatöku um ráðstöfun og nýtingu lands til ólíkrar uppbyggingar og nýtingar lands. Sama gildir um orðasamböndin „áætlanagerð um nýtingu lands“ og „ráðstöfun lands“. Sveitarstjórnir fara með gerð skipulagsáætlana á öllu landi, óháð eignarhaldi lands, samkvæmt skipulagslögum, að frátöldum öryggis- og varnarsvæðum þar sem utanríkisráðherra fer með ábyrgð á skipulagsgerð.

Skipulagsstofnun telur mikilvægt að skýrt sé að í frumvarpinu er fjallað um hlutverk og skyldur ríkisins sem landeiganda, en ekki stjórnvalds á sviði skipulagsmála. Stofnunin telur að þetta megi endurspeglast betur í orðfæri frumvarpsins. Þannig á að mati stofnunarinnar almennt betur við að tala um „starfsemi á landi“ fremur en „nýtingu lands“ í frumvarpinu. Það á t.d. við í b- og c-lið 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins og 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Að sama skapi gæti 2. og 4. mgr. 5. gr. hafist á orðunum „Gerð samninga“ í stað „Ráðstöfun“.

Tengsl við skipulagsgerð og leyfisveitingar sveitarfélaga

Í 10. gr. frumvarpsins er tilgreint hvað forathugun skuli fela í sér. Í 3. tl. 1. mgr. segir að í forathugun skuli skilgreina nýtingu mannvirkja eða heimildir til að reisa mannvirki o.s.frv.

Skipulagsstofnun minnir á að það er viðfangsefni skipulagsáætlana sveitarfélaga og byggingarleyfa (eða eftir atvikum stöðuleyfa eða framkvæmdaleyfa) sveitarfélaga að mæla fyrir um nýtingu mannvirkja og heimildir til að reisa og fjarlægja mannvirki. Stofnunin mælir með að framsetning framangreindra ákvæða verði endurskoðuð með tilliti til þessa. Eðlilegt er að í forathugun komi fram upplýsingar um skipulagsáætlanir á viðkomandi svæði.

Þessi atriði mætti einnig draga skýrar fram í 12. gr. frumvarpsins sem fjallar um heimildir til að reisa mannvirki.

Í 2. mgr. 24. gr. þar sem vísað er til starfs- og rekstrarleyfa, mætti einnig vísa til byggingarleyfa, stöðuleyfa eða framkvæmdaleyfa sveitarfélaga. Með vísan til framangreinds mætti einnig skýra til hvers er vísað þegar tala er um „fyrirhugaða nýtingu“ í 1. tl. 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða.

Gildissvið frumvarpsins

Í 1. gr. frumvarpsins, þar sem sett eru fram markmið þess, er í 2. gr. tilgreint að lögin takmarki ekki nýtingu óbeinna eignarréttinda á landi í eigu ríkisins.

Skipulagsstofnun leggur til að efni 2. mgr. 1. gr. færist í 2. gr. frumvarpsins, þar sem það varðar gildissvið frumvarpsins, en ekki markmið þess.

Umhverfismat áætlana

Í athugasemdum við 10. gr. í greinargerð frumvarpsins segir að forathugun geti í mörgum tilvikum falið í sér „framkvæmda- eða skipulagsáætlun“ sem er háð umhverfismati samkvæmt lögum nr. 105/2006 um umhverfismat áætlana.

Skipulagsstofnun telur að forathugun sé ekki slík áætlun, þar sem fyrirmæli stjórnvalda til grundvallar leyfisveitingum eiga að koma fram í skipulagsáætlunum fyrir viðkomandi svæði. Gerð skipulagsáætlunar sveitarfélags, sem unnin er áður eða samhliða undirbúningi forathugunar, er umhverfismetin sbr. 5. mgr. 12. gr. skipulagslaga og lög um umhverfismat áætlana. Forathugun er, samkvæmt skilningi Skipulagsstofnunar, greining landeiganda sem lögð er til grundvallar auglýsingu eða útboði þar sem lýst er eftir rekstraraðilum, en ekki áætlanagerð sem fellur undir lög um umhverfismat áætlana.



Ólafur Árnason

Fjárlaganefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 10. mars 2021
UST202102-367/EBSH
04.04

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni, þingskjal 900 – 538. mál.

Ísáð er til umsagnarbeiðni fjárlaganefndar Alþingis nr. 11432, dags. 22.02.2021, þar sem óskað er umsagnar Umhverfisstofnunar um frumvarp til laga um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni, 538. mál.

Athugasemdir Umhverfisstofnunar eru eftirfarandi:

Samkvæmt frumvarpinu er lögnum ætlað að taka til alls lands í eigu ríkisins og stofnana þess, sbr. 2. gr. frumvarpsins og er markmið þeirra m.a. að vernda náttúruverndarsvæði og önnur viðkvæm svæði fyrir átroðningi, sbr. f. liður 1. gr. frumvarpsins.

Umhverfisstofnun telur jákvætt að mótaður verði almennur lagarammi um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni en stofnunin annast umsjón og rekstur náttúruverndarsvæða og ber ábyrgð á gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir friðlýst svæði skv. lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd. Vert er að geta þess að í stjórnunar- og verndaráætlunum fyrir friðlýst svæði er m.a. skylt, skv. 2. mgr. 81. gr. náttúruverndarlaga, að fjalla um landnýtingu, landvörslu, vöktun og aðgengi, svo dæmi séu nefnd. Umhverfisstofnun telur því eðlilegt að stofnunin komi að gerð samninga á friðlýstum svæðum sem fjallað er um í frumvarpinu.

Stofnunin leggur áherslu á mikilvægi þess að nýting lands taki ætíð mið af þörfum og eðli viðkomandi svæðis, ekki síst þegar náttúruverndarsvæði/friðlýst svæði eiga í hlut, enda eru verndarmarkmið mismunandi eftir svæðum sem og verndargildi þeirra mishátt. Þá eru svæðin mis viðkvæm fyrir ágangi.

Umhverfisstofnun tekur því undir þau sjónarmið að taka skuli mið af varúðarsjónarmiðum og öðrum umhverfissjónarmiðum við nýtingu lands og telur stofnunin að meginreglur II. kafla náttúruverndarlaga skuli hafðar að leiðarljósi, þ.m.t. að áhrif á náttúru svæða skuli einnig metin út frá heildarálagi svæðisins eða þess álags sem svæðið kann að verða fyrir.

Þegar um er að ræða náttúruverndarsvæði/friðlýst land þarf ekki síst að taka mið af friðlýsingaskilmálum og stjórnunar- og verndaráætlun fyrir viðkomandi svæði, ástandi þess og innviðum, en auk þess sem taka þarf mið af mögulegum áhrifum starfsemi á

náttúruauðlindir og náttúrugæði viðkomandi svæðis, þarf einnig að taka mið af áhrifum starfsemi á ásýnd svæðisins og upplifun gesta.

Að lokum telur Umhverfisstofnum mikilvægt að við alla ákvarðanatöku og stefnumörkun um nýtingu lands sé stefnt að sjálfbærni og horft til þess að náttúrunni sé skilað til komandi kynslóða í sama eða betra horfi og núverandi kynslóð tók við henni.

Virðingarfyllst,

Eva B. Sólán Hannesdóttir
lögfræðingur

Hildur Vésteinsdóttir
sviðsstjóri

Fjárlaganefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Dags: 12. mars 2021
Málsnúmer: 2103033

Efni: Umsögn Vatnajökulsþjóðgarðs um 538. mál. 151. löggjafarþing

Vísað er til tölvupósts fjárlaganefndar dags. 22. febrúar sl. þar sem Vatnajökulsþjóðgarði er gefinn kostur á að veita umsögn um frumvarp til laga um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni. Vatnajökulsþjóðgarður þakkar fyrir að fá tækifæri til að veita umsögn um málið.

Vatnajökulsþjóðgarður er rúmir 14 þúsund ferkílómetrar að stærð og spannar því rúmlega 14% af flatarmáli Íslands. Nánast allt það landsvæði er í ríkiseign. Ákvæði frumvarpsins ná því til Vatnajökulsþjóðgarðs og hafa veruleg áhrif á stjórnsýslu stofnunarinnar hvað varðar atvinnutengda starfsemi sem rekin er innan þjóðgarðsins. Af þeim sökum telur Vatnajökulsþjóðgarður það afar óheppilegt að ekkert samráð hefur verið haft við þjóðgarðinn við undirbúning frumvarpsins.

Í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 60/2007 og nýrri reglugerð þjóðgarðsins nr. 300/2020 er m.a. fjallað um leyfisveitingar og samningagerð vegna atvinnutengdrar starfsemi í Vatnajökulsþjóðgarði. Gerður er í reglugerðinni greinarmunur á undirbúningi samninga eftir því hvort þeir fela í sér takmörkun á umfangi viðkomandi starfsemi eða ekki. Ferli samningagerðar er einfaldara ef ekki er talin þörf á að takmarka umfang starfseminnar.

Síðustu árin hefur verið unnið að innleiðingu atvinnustefnu Vatnajökulsþjóðgarðs sem m.a. felur í sér mótun verklagsreglna og viðmiða varðandi leyfisveitingar og samningagerð vegna atvinnutengdrar starfsemi. Starfsemin er afar fjölbreytt og mismunandi að umfangi. Sem dæmi um atvinnutengda starfsemi í Vatnajökulsþjóðgarði má nefna jöklagöngur, íshellaferðir, ferðir á vélknúnum ökutækjum, göngu- og skíðaferðir, hellaskoðun, siglingar, veitingavagnar og veitingasala, gistiskálar o.s.frv. Þessi starfsemi á það sameiginlegt að nýta land þjóðgarðsins í atvinnuskyni en misjafnt er hvort hún þarfnast aðstöðu innan þjóðgarðs.

Sumarið 2020 var auglýst eftir umsóknum frá rekstraraðilum sem vildu fá að bjóða upp á íshellaferðir og/eða jöklagöngur í atvinnuskyni á fjórum jöklum á suðursvæði þjóðgarðsins. Í kjölfarið voru gerðir samningar til eins árs við umsækjendur. Verkefnið var skilgreint sem

þróunarverkefni og er nú unnið að því að móta framtíðarfyrirkomulag slíkrar samningagerðar í samráði við hagsmunaaðila. Innleiðingu atvinnustefnu þjóðgarðsins og mótun stjórnsýslu vegna samningagerðar vegna atvinnutengdrar starfsemi er ekki lokið enda flókið viðfangsefni sem varðar mikla hagsmuni. Á heimasíðu þjóðgarðsins má nálgast frekari upplýsingar um innleiðinguna og ferli samráðs vegna hennar.

Að mati þjóðgarðsins eru skilgreiningar hugtakanna „rekstrarleyfi“ og „nýtingarsamningur“ í frumvarpinu óljósar sem gerir það að verkum að gildissvið frumvarpsins gagnvart lögum um Vatnajökulspjóðgarð er óljóst. Með **rekstrarleyfi** er átt við skriflegan samning, fjárhagslegs eðlis, þar sem rekstrarleyfishafi fær leyfi til að veita tiltekna þjónustu á nánar skilgreindu svæði, sbr. 7. gr. frumvarpsins. Í greinargerð frumvarpsins segir að tilgangurinn með því að veita rekstrarleyfi geti verið að hafa stjórnun og yfirsýn yfir tiltekna atvinnustarfsemi, meðal annars til að tryggja öryggi og upplifun gesta og markmið laganna. Dæmigert fyrir slíkt tilvik sé t.d. að auglýsa rekstrarleyfi fyrir íshellaferðir eða köfun, þar sem margir geta verið um hituna og það kann að skapa verulega hættu ef aðgangi er ekki stýrt. **Nýtingarsamningur** er skilgreindur sem *samningur við fyrirtæki sem veitir því heimild til að stunda atvinnutengda starfsemi á tilteknu svæði*, sbr. 9. gr. frumvarpsins. Tekið er fram í 7. mgr. 9. gr. frumvarpsins að ákvæði um nýtingarsamninga í lögum um Vatnajökulspjóðgarð skuli ganga framar ákvæðum frumvarpsins. Slíkt gildir hins vegar ekki um sérleyfissamninga og rekstrarleyfissamninga. Ekki er annað að sjá en að margir þeir samningar sem Vatnajökulspjóðgarður skal gera samkvæmt ákvæðum laga um þjóðgarðinn um atvinnustarfsemi myndu teljast sérleyfissamningar eða rekstrarleyfissamningar í skilningi frumvarpsins. Í nýsettri reglugerð um Vatnajökulspjóðgarð eru einnig ákvæði um undirbúning slíkra samninga og skyldu til auglýsingar. Telur þjóðgarðurinn það alls ekki til einföldunar að tvenn lög eigi að gilda um þá samningagerð. Afar mikilvægt er að gerðar verði lagfæringar á frumvarpinu þannig að gildissvið þess gagnvart lögum um Vatnajökulspjóðgarð verði skýrt.

Samkvæmt ákvæðum 22. gr. frumvarpsins getur leyfisveitandi ákveðið að leyfishafi greiði gjald til ríkisins sem getur verið leigugjald og/eða gjald í hlutfalli við veltu á samningstímabilinu. Gjald sem heimilt er að innheimta vegna samninga um atvinnutengda starfsemi á grundvelli laga um Vatnajökulspjóðgarð er hins vegar hefðbundið þjónustugjald sbr. 21. gr. þeirra laga. Þessi mismunur undirstrikar mikilvægi þess að skýrt sé í frumvarpinu hvenær starfsemi er þess eðlis að gera eigi rekstrarleyfissamning um hana og innheimta leigugjald samkvæmt ákvæðum frumvarpsins og í hvaða tilvikum eigi að gera nýtingarsamning samkvæmt ákvæðum laga um Vatnajökulspjóðgarð og innheimta þjónustugjald.

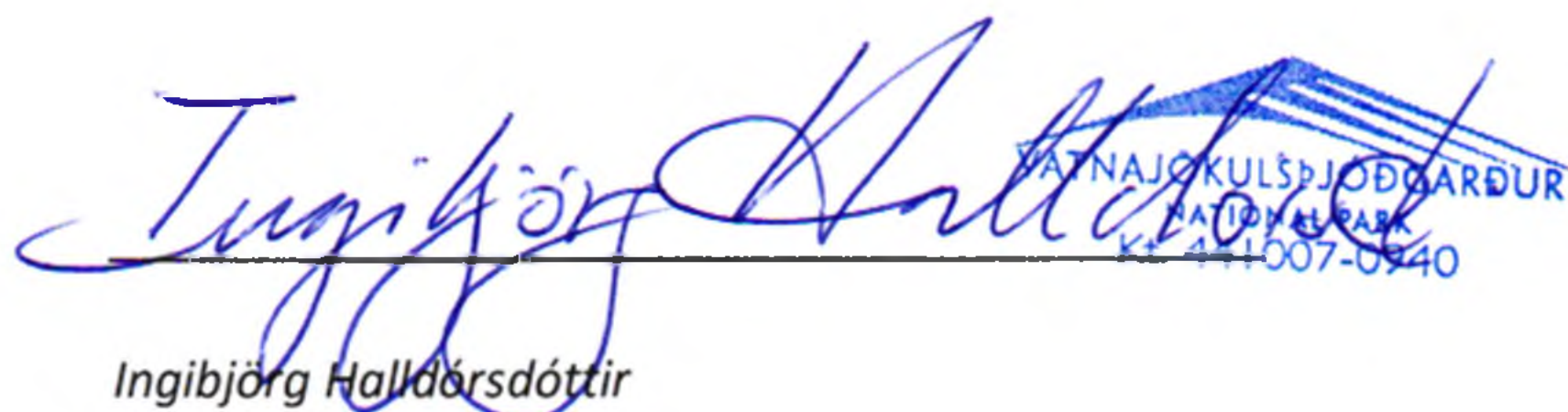
Þá bendir Vatnajökulspjóðgarður á að samkvæmt 26. gr. frumvarpsins skulu tekjur af samningum sem gerðir eru á grundvelli laganna renna í ríkissjóð nema í þeim tilvikum þegar samningar tengjast beint lögbundnu hlutverki eða kjarnaverkefnum viðkomandi leyfisveitanda. Ekki er annað að sjá en að gjald vegna sérleyfis eða rekstrarleyfis vegna

hefðbundinnar afþreyingarstarfsemi s.s. íshellaferða og siglinga á jökullónum myndi samkvæmt þessu ákvæði frumvarpsins eiga að renna í ríkissjóð í stað þess að renna til Vatnajökulsþjóðgarðs eins og nú er, sbr. 21. gr. laga um Vatnajökulsþjóðgarð. Vatnajökulsþjóðgarður leggur áherslu á að gjöld sem tekin eru vegna starfsemi innan þjóðgarðsins renni áfram til þjóðgarðsins.

Vissulega er jákvætt að settar séu skýrar reglur um úthlutun sérleyfa og annarra takmarkaðra gæða á ríkislandi. Vatnajökulsþjóðgarður hefur viljað vinna að mótun stjórnsýslu vegna slíkrar samningagerðar í nánu samráði við hagsmunaaðila og má í því samhengi benda á núverandi samráð um undirbúning samninga um íshellaferðir á suðursvæði Vatnajökulsþjóðgarðs. Þá hefur þjóðgarðurinn jafnframt lagt áherslu á að reglur séu skýrar, ferlar einfaldir, tekið sé tillit til lítilla fyrirtækja og að svigrúm sé til nýsköpunar. Vatnajökulsþjóðgarður óttast að minna svigrúm verði til þessa ef ákvæði frumvarpsins verða að lögum. Leggur þjóðgarðurinn því til að frumvarpið verði unnið betur í samráði við þær stofnanir sem fylgja eiga ákvæðum þess. Að öðrum kosti leggur þjóðgarðurinn til að ákvæði frumvarpsins verði annað hvort valfrjáls eða gildi ekki innan Vatnajökulsþjóðgarðs, enda þegar í gildi þar hliðstæðar, en þó ólíkar, reglur í lögum og reglugerð um Vatnajökulsþjóðgarð.

F.h. Vatnajökulsþjóðgarðs

Virðingarfyllst,



VATNAJÖKULSPJÓÐGARÐUR
NATIONAL PARK
Kt 441007-0940

Ingibjörg Halldórsdóttir

lögfræðingur Vatnajökulsþjóðgarðs



Fjárlaganefnd Alþingis
Skrifstofa Alþingis
101 Reykjavík

Sent rafrænt á nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 15. Mars 2021

Efni: Umsögn Þjóðgarðsins á þingvöllum um frumvarp til laga um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni

I. Inngangur

Vísað er til erindis frá nefndarsviði Alþingis þar sem óskað var umsagnar frá þjóðgarðinum á Þingvöllum um frumvarp til laga um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni. Frestur til að senda inn umsögn var til 8. mars sl. Þjóðgarðurinn óskaði eftir frekari fresti til að skila inn umsögn sem var veittur til 15. mars 2021. Þjóðgarðurinn hefur farið yfir efni frumvarpsins og óskar eftir að koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri við fjárlaganefnd. Þær athugasemdir varða fyrst og fremst ráðstöfun tekna af samningum sem tilgreindir eru í frumvarpinu. Tekið skal fram að þjóðgarðurinn gerir ekki athugasemdir við efni frumvarpsins að öðru leyti, s.s. er lýtur að auglýsingum og tilboðsgerð, enda eru þau ákvæði að mati þjóðgarðsins til þess fallin að skýra betur núgildandi réttarástand.

II. Þrjár tegundir samninga

Frumvarpinu er ætlað að taka til ráðstöfunar lands í eigu íslenska ríkisins og stofnana þess til atvinnutengdrar starfsemi. Gildissvið frumvarpsins er rúmt og undir það falla m.a. ríkisjarðir, þjóðlendur, þjóðgarðar og friðlýst svæði, sbr. 2. gr. frumvarpsins. Verði frumvarpið að lögum mun það að óbreyttu gilda um samninga sem Þingvallanefndar gerir í tengslum við atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðsins, þó með vissum undantekningum.

Í frumvarpinu er samningum um nýtingu á landi í eigu ríkisins skipt í þrjár samningstegundir. Í fyrsta lagi *sérleyfissamninga*, sem ganga lengst í nýtingu, bæði er varðar umfang og tímalengd. Í öðru lagi *rekstrarleyfissamninga*, sem svipar til sérleyfissamninga en fela ekki í sér eins yfirgripsmikil afnot af landinu. Þannig eru slíkir samningar til skemmri tíma en sérleyfissamningar og almennt er ekki gert ráð fyrir mannvirkjagerð af hálfu rekstrarleyfishafa. Í þriðja lagi *nýtingarsamninga* sem ekki er ætlað að takmarka fjölda fyrirtækja á svæðinu.

Í 7. mgr. 9. gr. frumvarpsins er sérstaklega tiltekið að ákvæði um nýtingarsamninga í lögum um þjóðgarðinn á Þingvöllum og lögum um Vatnajökulspjóðgarð skuli ganga framur ákvæði

frumvarpsins um nýtingarsamninga. Um nýtingarsamninga innan þjóðgarðsins á Þingvöllum munu því gilda ákvæði laga nr. 47/2004 um þjóðgarðinn á Þingvöllum.

Í frumvarpinu felast einnig tillögur að breytingum á lögum nr. 47/2004 sem ætlað er að skýra enn frekar samband laganna við frumvarpið, í því felst m.a. að samningar um atvinnutengda starfsemi samkvæmt lögum nr. 47/2004 verða framvegis nefndir „nýtingarsamningar“.

Samkvæmt 26. gr. frumvarpsins verður almenna reglan sú að tekjur af samningum á grundvelli frumvarpsins renni í ríkissjóð nema um sé að ræða samning sem tengist lögbundnu hlutverki eða kjarnastarfsemi leyfisveitandans. Þegar svo standi á skuli fara fram mat á því, sem ráðherra staðfestir, að hve miklu leyti tekjur af samningi renna til leyfisveitanda sem verja skal til uppbyggingar innviða, landbóta, umsjónar, eftirlits, skipulagsáætlanagerðar og annarra sambærilegra verkefna vegna lands í eigu ríkisins. Með hliðsjón af þeirri sérreglu sem gildir um nýtingarsamninga innan þjóðgarðsins á Þingvöllum og Vatnajökulsþjóðgarðs verður þó ekki betur séð en að ákvæði 26. gr. frumvarpsins gildi ekki um *nýtingarsamninga* innan þjóðgarðsins á Þingvöllum. Fyrirkomulag tekjuöflunar samkvæmt 26. gr. mun þó að óbreyttu gilda um sérleyfis- og rekstrarleyfissamninga innan þjóðgarðsins á Þingvöllum.

III. Sérstaða þjóðgarðsins á Þingvöllum

Þjóðgarðurinn á Þingvöllum hefur sérstöðu umfram önnur landsvæði hér á landi. Á Þingvöllum er stórbrotið landslag á heimsmælikvarða og þar liggja sögulegar rætur íslensku þjóðarinnar. Alþingi Íslendinga var stofnað á Þingvöllum árið 930, þar var kristni lögtekin árið 1000 og lýðveldi stofnað árið 1944. Þingvellir voru fyrst friðaðir með lögum árið 1928 og þjóðgarðurinn var stofnaður árið 1930. Þjóðgarðurinn á Þingvöllum er því elsti þjóðgarðurinn á Íslandi.

Um þjóðgarðinn á Þingvöllum gilda sem fyrr segir lög nr. 47/2004 auk reglugerða og reglna sem á lögnum byggja. Með lögum hefur þjóðgarðinum verið tryggð sérstaða sem „friðlýstur helgistaður allra Íslendinga.“ Þá skal hið friðlýsta land vera undir vernd Alþingis og ævinlegri eign íslensku þjóðarinnar. Það megi aldrei selja eða veðsetja. Sérstaða þjóðgarðsins endurspeglast einnig í því að hann lýtur stjórnar Þingvallanefndar, sem er lögum samkvæmt skipuð Alþingismönnum. Samkvæmt lögnum skal land þjóðgarðsins vera friðað í því skyni að varðveita ásýnd þess sem helgistaðar þjóðarinnar og viðhalda eins og kostur er hinu upprunalega náttúrufari. Samhliða skal almenningur eiga kost á að njóta svæðisins samkvæmt þeim reglum sem Þingvallanefnd setur.

Þingvellir eru á heimsminjaskrá Menningarmálastofnunar Sameinuðu þjóðanna (UNESCO), og eru meðal rúmlega 1100 menningar- og náttúruminjastaða á heimsminjaskrá sem taldir eru hafa einstakt gildi fyrir alla heimsbyggðina. Staðir á heimsminjaskránni draga að aukinn fjöldi ferðamanna þannig að mikilvægi viðkomandi staða eykst í þjóðhagslegu tilliti.

Af þessu má vera ljóst að þjóðgarðurinn á Þingvöllum hefur verulega sérstöðu umfram flestar aðrar landeignir ríkisins sem frumvarpinu er ætlað að taka. Þá er þjóðgarðinum nú þegar búin skýr lagaleg- og stjórnsýsluleg umgjörð.

Í ljósi sérstöðu Þingvalla, sögu og náttúrufegurðar er þjóðgarðurinn einn fjölsóttasti ferðamannastaður landsins. Þingvallanefnd hefur því með höndum hið vandasama verkefni að tryggja verndun þjóðgarðsins samhliða því að gera Þingvelli aðgengilegan og öruggan áningarstað fyrir almenning og ferðamenn. Hin gífurlega ásókn ferðamanna veldur eðlilega miklum átroðningi og raski í landi þjóðgarðsins og því þarf stöðugt að sinna viðhaldi og leita

leiða til að tryggja að náttúrulegt umhverfi haldi sér. Að sama skapi verður að tryggja öryggi og aðbúnað ferðamanna og annarra sem leið eiga um Þingvelli. Þetta hefur m.a. verið gert með því að stýra aðgengi að þjóðgarðinum, s.s. afmörkuðum aksturs- og gönguleiðum og gjaldtöku á bílastæðum, en einnig með því að skilyrða ýmsa atvinnustarfsemi með samningum í samræmi við það sem lög heimila. Oft þarf að bregðast skjótt við, m.a. til að afstýra hættuástandi, eða lagfæra skemmdir.

Til að standa straum af þeim verulega kostnaði sem framangreindum verkefnum fylgir er nú í lögum nr. 47/2004 kveðið á um heimildir Þingvallanefndar til töku gestagjalda innan þjóðgarðsins og gjaldtöku vegna samninga um atvinnutengda starfsemi. Slíkir samningar hafa t.d. verið gerðir vegna kvikmyndataka innan þjóðgarðsins, akstur hópferðabíla og starfsemi ferðapjónustuaðila sem bjóða upp á köfun í gjánni Silfru. Í gegnum tíðina hafa t.d. einnig verið gerðir samningar við einkaaðila um rekstur þjónustumiðstöðvar á Þingvöllum. Eins og gefur að skilja er í mörgum tilvikum um að ræða takmörkuð gæði, enda samræmist það ekki hlutverki eða verndarmarkmiðum að heimila umfangsmikla þjónustu- eða verslunarstarfsemi innan þjóðgarðsins. Samningar sem Þingvallanefnd gerir við einkaaðila, t.d. vegna Silfru, geta því hæglega talist sérleyfis- eða rekstrarleyfissamningar í skilningi frumvarpsins.

IV. Frumvarpið setur starfsemi og tekjuöflun þjóðgarðsins skorður

Verði frumvarpið að lögum mun það geta haft veruleg áhrif á tekjuöflun þjóðgarðsins þegar kemur að slíkum sérleyfis- og rekstrarleyfissamningum. Í stað þess að tekjur af samningunum renni beint til Þingvallanefndar, og þar með í innviði, rekstur og þá þjónustu sem þjóðgarðurinn veitir og veita ber lögum samkvæmt, munu þær renna í ríkissjóð nema Þingvallanefnd semji sérstaklega við fjármálaráðherra um ráðstöfun teknanna til þjóðgarðsins í heild eða að hluta, sbr. 26. gr. frumvarpsins. Í þeim tilvikum er gerð krafa um að samningurinn tengist lögbundnu hlutverki eða kjarnastarfsemi þjóðgarðsins. Eins og gefur að skilja eru slík atriði háð mati hverju sinni og geta breyst verulega með tíð og tíma.

Þjóðgarðurinn á Þingvöllum getur ekki unað því að hann sé, hvað þetta varðar, settur undir sama hatt og önnur lönd ríkisins sem frumvarpinu er ætlað að taka til. Þannig er ekkert í lögunum sem beinlínis tryggir að tekjur af sérleyfis- og rekstrarleyfissamningum renni til þjóðgarðsins. Í besta falli er því um að ræða óþarfa flækjustig og í versta falli tekjumissi fyrir þjóðgarðinn, sem leiðir til lakari aðstöðu á Þingvöllum nema ríkissjóður bæti það upp með öðrum fjárframlögum. Eins og fram hefur komið þarf iðulega að bregðast skjótt við tilteknum aðstæðum í garðinum, t.d. til að tryggja öryggi ferðamanna í kringum Silfru eða á öðrum varhugaverðum stöðum, og því verður þjóðgarðurinn að geta gengið að fjármunum vísun til að sinna skyldum sínum.

Að mati þjóðgarðsins á Þingvöllum er brýnt að koma í veg fyrir að samningagerð innan þjóðgarðsins geti nýst sem almenn tekjuöflun fyrir ríkissjóð. Nauðsyn standi til þess að marka slíkar tekjur þeirri starfsemi sem Þingvallanefnd og þjóðgarðurinn bera ábyrgð á. Að því virtu telur þjóðgarðurinn á Þingvöllum rétt að undanskilja þjóðgarðinn á Þingvöllum frá 26. gr. frumvarpsins um tekjur af samningum á grundvelli frumvarpsins. Í því fælist að tekjur Þingvallanefndar af sérleyfis- rekstrar- og nýtingarsamningum muni í öllum tilvikum renna beint til uppbyggingar innviða, landbóta, umsjónar, eftirlits, skipulagsáætlanagerðar og annarra sambærilegra verkefna innan marka þjóðgarðsins.

Með þetta í huga leggur Þingvallanefnd fram eftirfarandi breytingartillögu, sem felur í sér nýja 2. mgr. 26. gr. frumvarpsins, sjá feitletrað:

26. gr.

Tekjur af samningum.

Tekjur af samningum samkvæmt lögum þessum renna í ríkissjóð nema í þeim tilvikum þegar samningar tengjast beint lögbundnu hlutverki eða kjarnaverkefnum viðkomandi leyfisveitanda. Þegar svo stendur á skal fara fram mat á því, sem ráðherra staðfestir, að hve miklu leyti tekjur af samningi renna til leyfisveitanda sem verja skal til uppbyggingar innviða, landbóta, umsjónar, eftirlits, skipulagsáætlanagerðar og annarra sambærilegra verkefna vegna lands í eigu ríkisins.

Tekjur af samningum samkvæmt lögum þessum vegna starfsemi innan þjóðgarðsins á Þingvöllum skulu renna til Þingvallanefndar sem skal verja þeim til sömu verkefna og tilgreind eru í 1. mgr. innan marka þjóðgarðsins á Þingvöllum.

V. Samantekt

Þjóðgarðurinn á Þingvöllum er friðlýstur helgistaður allra Íslendinga og hefur notið verndar um áratugaskeið. Um þjóðgarðinn gilda sérlög og hann lýtur stjórn Þingvallanefndar. Þingvellir eru á heimsminjaskrá UNESCO og eru einn fjölsóttasti ferðamannastaður landsins. Þingvallanefnd hefur lögbundnum skyldum að gegna við að tryggja verndun þjóðgarðsins og tryggja að almenningur eigi kost á að njóta svæðisins. Staða og umgjörð þjóðgarðsins er því verulega frábrugðin flestum öðrum landeignum ríkisins sem frumvarpinu er ætlað að taka til. Ekki séð hægt að setja tekjuöflun þjóðgarðsins undir sama hatt og annarra landeigna.

Með hliðsjón af sérstöðu Þingvalla og þeirri lagalegu og stjórnsýslulegu umgjörð sem nú þegar gildir um þjóðgarðinn telur þjóðgarðurinn á Þingvöllum að tekjur af **öllum samningum** samkvæmt frumvarpinu sem Þingvallanefnd gerir um atvinnutengda starfsemi innan þjóðgarðsins eigi í **öllum tilvikum** að renna beint til þjóðgarðsins, án aðkomu fjármálaráðherra. Þannig yrði tryggt að öllum slíkum tekjum verði varið óhindrað til uppbyggingar innviða, landbóta, umsjónar, eftirlits, skipulagsáætlanagerðar og annarra sambærilegra verkefna innan marka þjóðgarðsins.

Að öðru leyti telur þjóðgarðurinn frumvarpið vera til bóta.

Virðingarfyllt



Einar Á.E. Sæmundsen
Þjóðgarðsvörður á Þingvöllum