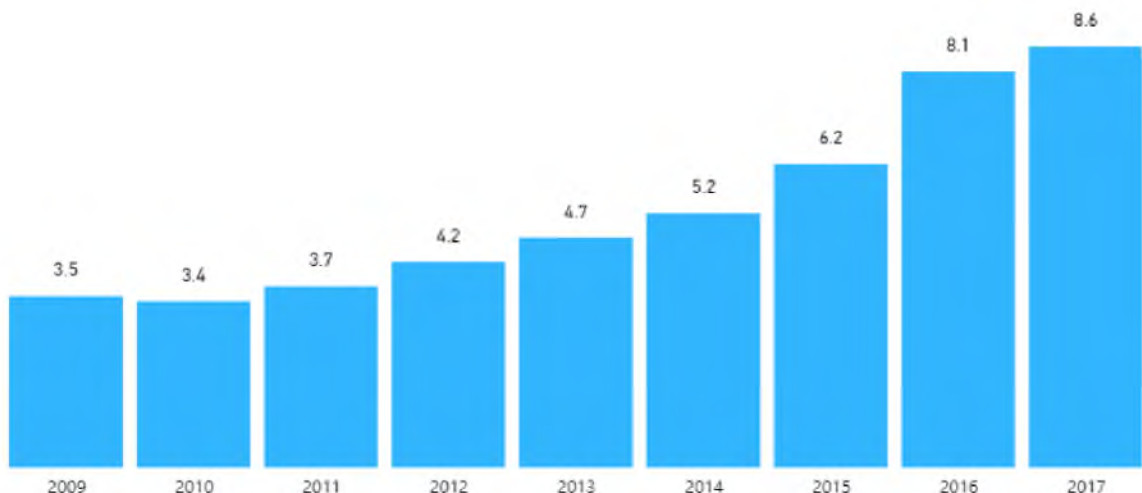


Umsögn um mál nr. 715, frumvarp um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna:

Hinn 2. apríl sl. lagði forsætisráðherra fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna. Frumvarpinu var vísað til allsherjar- og menntamálanefndar að 1. umræðu lokinni. Með tölvupósti dags. 30. apríl sl. óskaði nefndin eftir umsögn SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar um frumvarpið. Hinn 13. febrúar sl. birti forsætisráðuneytið drög að frumvarpinu. SAF skilaði inn umsögn um drög að frumvarpinu í febrúar sl. og byggir neðangreind umsögn að miklu leyti á þeirri umsögn. Hún hefur lítillega verið uppfærð í samræmi við þær litlu breytingar sem gerðar voru á frumvarpinu frá þeim tíma.

Til að tryggja nauðsynlegt samhengi er rétt að byrja á að taka fram að ferðaþjónustan er í mörgu tilliti mikilvægasti atvinnuvegur þjóðarinnar. Tilkoma umfangsmikillar ferðaþjónustu hefur fjölgað tækifærum og aukið fjölbreytni í efnahagslífinu. Undanfarin áratug hefur ferðaþjónustan vaxið hratt og er svo komið að tilvist hennar og umfang stendur undir verulegum hluta lífsgæða á Íslandi. Án ferðaþjónustunnar hefði viðskiptajöfnuður þjóðarinnar t.d. verið neikvæður undanfarin ár enda hefur þjónustuútflutningur verið verulegur. Umfangið og aukið mikilvægi greinarinnar endurspeglast í upplýsingum sem lesa má úr eftirfarandi myndum.

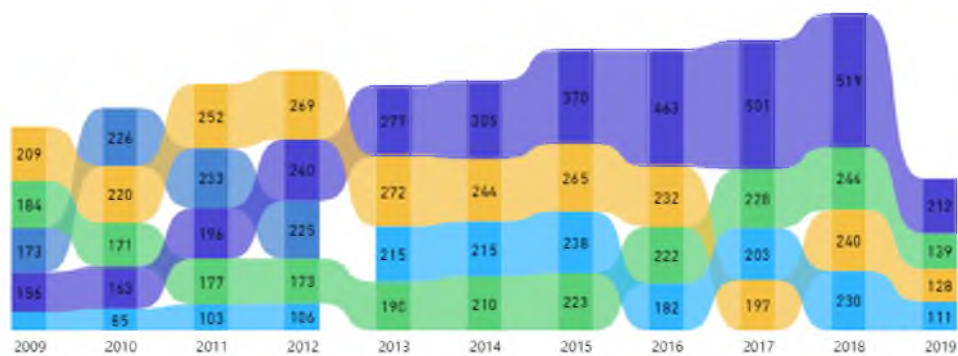
Mynd 1: Hlutfall ferðaþjónustu af vergri landsframleiðslu %



(Heimild: Ferðamálastofa; mælaborð ferðaþjónustunnar, hagstærðir)

Mynd 2: Gjaldeyrstekjur eftir flokkum í milljörðum kr.

● Aðrir lönaðarvörur ● Álaturðir ● Annað ● Ferðamenn ● Sjávarafurðir ● Þar af útflutningur ál og álafurða



(Heimild: Ferðamálastofa; mælaborð ferðaþjónustunnar, hagstærðir)

Hlutdeild ferðaþjónustu í landsframleiðslu á árinu 2017 var 8,6% og gera má ráð fyrir að vægi greinarinnar í fjölda starfa sé viðlíka. Til samanburðar var hlutdeild veiða og vinnslu í vergri landsframleiðslu á árinu 2017 um 7%. Á mynd 2 eru a.ö.l. aðeins birtar upplýsingar um gjaldeyrstekjur fyrir einn ársfjórðung 2019 en samkvæmt upplýsingum SAF námu útflutningstekjur af þjónustu við erlenda ferðamenn um 470 milljörðum kr. það ár eða um 36% af heildarútflutningstekjum. Neysla erlendra ferðamanna innanlands nam um 331 milljarði kr. og tekjur af flugfargjöldum í erlendri mynt voru um 139 milljarðar kr. Neysla erlendra ferðamann (án flugfargjalda) var að meðaltali um 19% af allri einkaneyslu innanlands á tímabilinu 2015–2018. Til samanburðar námu útflutningstekjur sjávarafurða t.d. um 260 milljörðum kr. Í mati á vægi ferðaþjónustu í vergri landsframleiðslu er ekki tekið mið af fjárfestingu greinarinnar en gera má ráð fyrir að þær hafi verið að meðaltali um 80 milljarðar kr. á ári, á föstu verði, á tímabilinu 2015–2018. Vægi ferðaþjónustu í atvinnuvegafjárfestingu á sama tímabili var um 20%.

Ferðaþjónustan er ástæða þess að ríkissjóður hefur 800 milljardara gjaldeyrisvaraförða og er í stakk búinn að takast á við núverandi ástand. Ferðaþjónustan er viðspyrnan sem Ísland þarf til að koma okkur úr þessu ástandi sem blasir við íslensku þjóðfélagi.

Bæði stjórnvöld og ferðaþjónustan hafa sett sjálfbæra ferðaþjónustu og dreifingu ferðamanna um landið á oddinn. Það er ekki aðeins skynsamlegt út frá sjónarmiðum um bættu nýtingu innviða heldur er það einnig stórt byggða- og atvinnumál. Vitund hins opinbera um mikilvægi ferðaþjónustunnar fyrir íslensk efnahagslíf og samfélag hefur verið að aukast og það endurspeglast t.d. í aukinni áherslu á greinina í fjármálaáætlun, bæði stöðu og horfur, í frumvarpi til fjárlaga og í ýmsum stefnuskjölum hins opinbera. Er þannig t.d. rétt að benda á að ferðaþjónusta fær vægi í drögum að frumvarpi til stjórnarskipunarlagana (auðlindir í náttúru Íslands) þar sem fjallað er um ferðaþjónustu sem nýtingaraðila náttúrugæða.

Með ofangreint í huga þá kom það SAF í opna skjöldu að ekki sé varla minnst á ferðaþjónustu í frumvarpinu. Það er því enn skoðun SAF að frumvarpið sé vanbúið bæði þegar kemur að setningu markmiða og ákvæða frumvarpsins og ekki síst í áhrifamatskafla frumvarpsins.

Rétt er að taka fram að hagsmunir ferðaþjónustunnar fara í grundvallaratriðum saman við og hagsmuni landbúnaðarins. Bæði ferðaþjónustan og bændur hafa verulega hagsmuni af því að landbúnaðarhéruð séu í byggð og þar sé blómleg starfsemi og mannlíf. Þá hafa bæði matvælaframleiðendur og ferðaþjónustufyrirtæki mikla hagsmuni af því að unnt sé að hafa fjölbreytt úrval íslenskra matvæla á boðstólum fyrir ferðamenn. Samband ferðaþjónustunnar og bænda er gagnkvæmt, meiri og fjölbreyttari eftirspurn eftir innlendum matvælum skapar forsendur fyrir bæði fjölbreyttara og meira framboði matvæla og ferðaþjónustubáttá. Í því ljósi skarast hagsmunir ferðaþjónustu, bænda og samfélagsins alls þegar að því kemur að treysta möguleika til matvælaframleiðslu á Íslandi.

Að undanfögnu hefur skapast töluverð umræða á þörfina fyrir endurskoðun landbúnaðarstefnunnar. Gildandi stefna, sem hvað helst er sett með löggjöf á sviði landbúnaðar og matvæla og samningum bænda við hið opinbera, hefur verið gagnrýnd nokkuð harðlega vegna skorts á framsýni þar sem hún byggist lítt á þörfum neytenda og tekur lítið tillit til breytinga á neyslumunstri. Í því samhengi verður að hafa í huga að ferðamenn eru neytendur og umfang ferðaþjónustunnar hefur gjörbreytt myndinni. Í þessu kristallast hugsanlega sá veikleiki frumvarpsins að markmið þess, ákvæði og umfjöllun virðast taka mið af landbúnaði sem *statískri* atvinnugrein.

Ákvæðum frumvarpsins má í grundvallaratriðum skipta í:

1. Ákvæði sem ætlað er að skýra reglur um heimildir erlendra aðila til að fjárfesta í fasteignum á Íslandi,
2. Ákvæði sem eiga að tryggja að nýting lands og réttinda samræmist almannahagsmunum,
3. Ákvæði sem stefna að auknu gagnsæi um eignarhald á fasteignum og bættri skráningu.

Til grundvallar þeim ákvæðum frumvarpsins sem getið er í 1. og 2. tölul. hér að framan liggja þau yfirlýstu grundvallarmarkmið að skýra heimildir ráðherra til að veita undanþágu frá þeirri meginreglu að einungis íslenskir ríkisborgarar megi öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum hér á landi og tryggja að landnot verði samfélaginu hagkvæm. Það má með góðu móti taka undir að þörf sé á auknum skýrleika hvað heimildir erlendra aðila til fjárfestinga varðar. SAF telja hins vegar hættu á að sú leið sem valin er geti haft neikvæð áhrif á vilja erlendra aðila til að fjárfesta í ferðaþjónustu á Íslandi. Nokkur dæmi eru um að erlendir aðilar hafi keypt hér jarðir í þeim tilgangi að byggja upp ferðaþjónustu. Stundum er um verulegar fjárfestingar að ræða og jafnvel í landshlutum eða byggðum þar sem atvinnutækifærum hefur fækkað og forsendur byggðar farið hnignandi. Það er eðli ferðaþjónustu að hún byggist jafnan upp á nokkrum tíma og því liggja uppbyggingaráform og þörf fyrir landrými undir starfsemi jafnan ekki fyrir við upphaf uppbyggingar og rekstrar. Á það ekki síst við þegar erlendir aðilar kaupa jarðir á stöðum sem eru úr alfaraleið. Í þessum skilningi kallar slík fjárfesting á þolinmótt fjármagn og ríkt svigrúm til vaxtar. Það getur því reynst áraun fyrir þá sem standa að slíkum fjárfestingum að tryggja að þær gangi eftir undir því fyrirkomulagi sem boðað er í 1. og 8. gr. frumvarpsins. Ef að verður munu erlendir fjárfestar annars vegar þurfa að takast á við þá þungu stjórnsýslubyrði sem fylgir því að fá umsókn um fjárfestinguna samþykktá samkvæmt ákvæðum 1. gr. og samkvæmt ákvæðum 8. gr. Sú síðarfenda á við um alla fjárfesta. Erlenda sem innlenda. Í ýmsu tilliti mun slíkt ferli kalla á gagnaöflun og þunga málsmeðferð sem byggist á matskenndum reglum þar sem viðmið munu byggjast á stefnumörkun sem ekki verður

föst í hendi. SAF hafna alfarið slíkum íþyngjandi takmörkunum á fjárfestingum í ferðaþjónustu sem ljóst má vera að frumvarpinu hafa í för með sér.

Rétt er að hafa í huga að bændur eru í mörgum tilvikum líka ferðaþjónustuaðilar. Það hefur fáum dulist að íslenskur landbúnaður hefur í mörgu tilliti átt á brattan að sækja á Íslandi. Sú staða kallar oftlega á að bændur útvíkki starfssemi sína út fyrir það sem kalla mætti hefðbundin landbúnað. Að mati SAF er mikil hætt á að ákvæði frumvarpsdraganna skerði athafnasvigrúm bænda þegar að útvíkkuninni kemur. Á undanföllum tveimur áratugum hefur fjöldi bænda blandað ferðaþjónustu saman við hefðbundinn landbúnað í rekstri sínum, eða jafnvel breytt alfarið yfir í ferðaþjónustu og nýtt land og fastafjármuni til að byggja upp arðbæran atvinnurekstur sem skapað hefur störf og verðmæti í héraði.

SAF benda einnig á að í umræðum um sauðfjárbúskap í landinu hefur ítrekað komið fram af hálfu stjórnvalda að þau telji mikilvægt að bændur eigi þess kost að fækka í bústofni eða jafnvel leggja búskap af, og að þar skipti höfuðmáli að tækifæri séu til staðar fyrir bændur að stofna til annars konar reksturs á jörðum sínum eða sinna annarri atvinnu í sveitarfélaginu.

Í ljósi þróunar undanfarinna ára er augljóst að langlíklegasta leiðin til að slík markmið geti raungerst er að bændur geti breytt rekstri sínum yfir í ferðaþjónusturekstur eða hætt búskap og leyst út verðmæti með sölu lands til aðila sem hafa áhuga á að byggja upp ferðaþjónustu.

SAF telja því augljóst að ákvæði frumvarpsdraganna vinni þvert gegn yfirlýstri stefnu stjórnvalda sjálfra um framtíð búfjárræktar í landinu.

Í framangreindu ljósi vekur það sannanlega upp spurningar af hvaða sökum engin grein er gerð fyrir framangreindum áhrifum í áhrifamatskafla frumvarpsdraganna. Aðeins virðist tekið fram að málsmeðferð samkvæmt ákvæðum frumvarpsins muni verða kostnaðarsöm bæði fyrir hið opinbera og umsækjendur. Engin reki er hins vegar gerður að því að leggja mat á áhrif þeirra annars vegar á verðmæti fasteigna né fjárfestingu í fasteignum.

Að lokum komast SAF ekki hjá því að benda á að það virðist vera ætlunin að ákvæði frumvarpsdraganna fái öll lagagildi á sama tíma. Af umfjöllun í greinargerð frumvarpsins verður ráðið að fyrirliggjandi upplýsingar um fasteignir utan þéttbýlis séu ýmsum annmörkum háðar og við því sé ætlunin að bregðast með 4. gr. frumvarpsins. Ætla má að samræmd skráning slíkra upplýsinga verði nokkur langhlaup. Það er því með öllu ófyrirséð hvaða byrði verður lögð á þá sem vilja fjárfesta í fasteignum frá þeim tíma þegar frumvarpið tekur gildi og þar til fullnægjandi fasteignaupplýsingar liggja fyrir í opinberum kerfum. Að mati samtakanna ætti því að láta lögfestingu 4. gr. hafa forgang og tryggja að aðrar frumvarpsgreinar fái ekki lagagildi fyrr en nægilegar upplýsingar eru fyrirliggjandi.

Samantekið telja SAF að frumvarpið sé vanbúið, muni hafa óþörf og verulega íþyngjandi áhrif fyrir nauðsynlega erlenda og innlenda fjárfestingu í ferðaþjónustu, skerða möguleika bænda og til verðmætasköpunar, skerða tækifæri sveitarfélaga sem undir högg eiga að sækja til að styðja við uppbyggingu atvinnutækifæra og vinna gegn fólksfækkun í heimabyggð og vinna gegn markmiðum stjórnvalda um þróun búfjárræktar á Íslandi. Verulega hætt er við að óbreytt frumvarp dragi úr áhuga á fjárfestingu í stærri fasteignum utan þéttbýlis og skerði þannig bæði möguleika til efnahagslegrar fjölbreytni í atvinnulífinu og verðmæti í höndum landeigenda.

Að endingu telja SAF rétt að benda á að alþjóðlegar stofnanir, meðal annars OECD, hafa bent á að Ísland sé lokað þegar að erlendri fjárfestingu kemur. Hefur sú gagnrýni ekki síst beinst að fjárfestingu í fasteignum hér á landi.

Virðingarfyllst,

f.h. SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar

A handwritten signature in black ink, reading "Jóhannes Þór Skúlason". The signature is written in a cursive, flowing style.

Jóhannes Þór Skúlason

framkvæmdastjóri