



Fjárlaganefnd Alþingis  
Skrifstofa Alþingis  
101 Reykjavík

Sent rafrænt á [nefnasvid@althingi.is](mailto:nefnasvid@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 náttúruferi. 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 náttúrufergurðar 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 ferðaþjónustuaðila 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 slíki 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 lögnum 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 vísu 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.

Virðingarfyllst



Einar Á.E. Sæmundsen  
Þjóðgarðsvörður á Þingvöllum