

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8–10  
101 Reykjavík  
[nefndasvid@althingi.is](mailto:nefndasvid@althingi.is)



Reykjavík, 22. maí 2019

**Efni: Umsögn um 802. mál, frumvarp til laga um breytingu á lögum um þjóðgarðinn á Þingvöllum, nr. 47/2004, með síðari breytingum (samningar við þjónustuaðila).**

Hinn 2. apríl sl. lögðu Ari Trausti Guðmundsson, fimmti þingmaður Suðurkjördæmis, og sex aðrir Alþingismenn sem eru aðalmenn í Þingvallanefnd, fram frumvarp á Alþingi þar sem lagðar eru til breytingar á lögum um þjóðgarðinn á Þingvöllum, nr. 47/2004. Með frumvarpinu leggja flutningsmenn til að tvær breytingar verði gerðar á lögnum sem með einum eða öðrum hætti er ætlað er að skapa ramma um atvinnustarfsemi í þjóðgarðinum. Frumvarpinu var vísað til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar að fyrstu umræðu lokinni. Hinn 9. maí sl. barst SAF – Samtökum ferðapjónustunnar tölvupóstur frá nefndasviði Alþingis þar sem óskað var eftir því að samtökin veittu umsögn um frumvarpið. SAF hafa tekið frumvarpið til skoðunar og vilja koma eftirfarandi ábendingum á framfæri.

***Samningar um atvinnustarfsemi.***

Í 1. gr. er lagt til að nýrri grein verði bætt við lög nr. 47/2004 þar sem kveðið verði á um að óheimilt verði að stunda atvinnutengda starfsemi í þjóðgarðinum án þess að gerður hafi verið samningur um starfsemina við Þingvallanefnd. Af greinargerð frumvarpsins verður ráðið að tilgangurinn sé að gera mögulegt að fullnægja verndarmarkmiðum þjóðgarðsins. Kemur það mat flutningsmanna einnig fram í greinargerðinni að með samningum verði þjóðgarðsyfirvöldum mögulegt að stuðla að því að atvinnureksturinn sé samrýmanlegur verndarmarkmiðum á hverjum tíma. Af efnisákvæðum 1. mgr. 1. gr. leiðir að ætlunin er að setja meginreglu um bann við ástundun atvinnurekstrar í þjóðgarðinum með þeirri undantekningu að hún teljist heimil á grundvelli samnings sem innihaldi ákvæði, sem setja starfseminni skilyrði sem m.a. eiga að taka mið af verndarmarkmiðum.

Í 1. másl. 2. mgr. 1. gr. er lagt til að Þingvallanefnd verði gert að móta atvinnustefnu vegna rekstrar innan þjóðgarðsins sem m.a. á að taka tillit til verndarmarkmiða og samninga þar um. Í 2. másl. 2. mgr. 1. gr. er lagt til að Þingvallanefnd verði heimilað að setja reglugerð þar sem mælt verði fyrir um nánari skilyrði fyrir rekstri innan

þjóðgarðsins, málsmeðferð og gerð samninga. Af samhengi málsliðarins verður ráðið að gert sé ráð fyrir að ráðherra staðfesti reglugerðina.

Segja má að samhengi ákvæða 1. gr. hafi skapi tilefni til umhugsunar, m.a. í ljósi þess að gert er ráð fyrir því í 3. gr. að frumvarpið taki gildi strax í kjölfar samþykktar og birtingar þess. Ástæðan er m.a. sú að röð aðgerða er hvorki skilgreind í ákvæðum frumvarpsins né greinargerð þess. Hafa verður í huga að þau skilyrði sem sett verða fyrir atvinnurekstri innan þjóðgarðsins eru annars vegar almenn, þ.e. skilyrði sem sett verða í reglugerð og atvinnustefnu, og hins vegar sértæk, þ.e. þau skilyrði sem sett verða í samningum við atvinnurekstraraðila.

Til að koma í veg fyrir ósamræmi væri skynsamlegt að kveðið yrði með einhverjum hætti á um að samningar um atvinnurekstur verði ekki gerðir fyrr en nokkru eftir að atvinnustefna og reglugerð hafa verið birt. Í því samhengi benda SAF á að atvinnurekstraraðilar sem þegar starfa innan þjóðgarðsins telja sig í mörgum tilvikum eiga réttmætar væntingar um að tekið verði tillit til reynslu þeirrar og þekkingar af starfsemi innan þjóðgarðsins þegar að því kemur að sett verði skilyrði fyrir vali á samningsaðilum. Óhjákvæmilega verður að horfa til slíkra atriða við mótun skilyrða um atvinnurekstur og afstaða til þeirra verður að liggja fyrir áður en til samningsgerðar kemur. Það mun einnig auka gagnsæi og stuðla að sátt að öll skilyrði atvinnurekstrar liggja fyrir með skýrum hætti áður en til samningsgerðar kemur.

Í athugasemdum við 1. mgr. frumvarpsins er vísað til þess að almenn sjónarmið sem gilda um úthlutun takmarkaðra gæða mun koma til skoðunar við samningsgerð. Tekið er fram að sjónarmið sem liggja eiga ákvörðunartöku um samningsgerð til grundvallar verði að liggja fyrir *m.a. með tilliti til verndarmarkmiða þjóðgarðsins*. Að mati SAF þarf að koma skýrar fram hvaða sjónarmið það eru sem samningsgerð á að grundvallast á m.t.t. reynslu, öryggis og gæða þeirrar starfsemi sem um ræðir. Af greinargerð frumvarpsins verður ráðið að efni þess hafi verndarmarkmið að leiðarljósi. Í því ljósi skapar skammstöfunin „m.a.“ í umfjöllum um forsendur samningsgerðar óvissu. Til að mynda telja SAF að sjónarmið eins og öryggi ferðamanna, þekking og reynsla rekstraraðila og framtíðaráætlanir eigi að fá sérstakt vægi.

SAF leyfa sér að benda á að þegar að samningsgerð um atvinnurekstur í þjóðgarðinum kemur mun hið opinbera verða í yfirburðastöðu gagnvart viðsemjendum sínum. Reglur stjórnisýsluréttar munu óhjákvæmilega styrkja stöðu viðsemjendanna svo einhverju nemi en allt að einu hvetja samtökin til þess að þetta verði haft í huga við afgreiðslu frumvarpsins.

### ***Gjaldtökuheimild.***

Í 2. gr. er efnislega lagt til að Þingvallanefnd geti samið reglugerð, sem ráðherra staðfestir, þar sem ákveðið verði að taka gjöld vegna samninga um atvinnurekstur í þjóðgarðinum. Tekið er fram að fjárhæð gjaldsins skuli taka mið af kostnaði við veitingu leyfa, umsjón og eftirlit með leyfisskyldri starfsemi.

Í upphafi er rétt að benda á að innbyrðist ósamræmis gætir í orðavali 2. gr. Þar er ætlunin að kveðið verði á um heimild til að taka gjöld vegna *samninga* en það virðist eiga að standa undir kostnaði sem tengist *leyfum* og *leyfisskyldri* starfsemi. Þar með er hætt við að ákvæði samnings og skilyrði reglugerðar eða atvinnustefnu verði skoðuð sem leyfisskilyrði. Í ljósi þess að um samningsákvæði fer jafnan samkvæmt reglum samningaréttar en um leyfisskilyrði samkvæmt reglum stjórnisýsluréttar er þetta óheppilegt.

Ekki verður betur séð en að 2. gr. frumvarpsins eigi að gegna hlutverki þjónustugjaldaheimildar. Í því samhengi er nauðsynlegt að skilgreina gildissvið heimildarinnar betur en gert er í frumvarpinu. Á vettvangi stjórnisýsluréttar gildir sú meginregla að þjónusta hins opinbera sé veitt án endurgjalds. Frá meginreglunni verður hins vegar t.d. vikið á grundvelli lagaheimildar um töku þjónustugjalda. Þar sem um undantekningu frá meginreglu er að ræða er litið svo á að skýra beri gjaldtökuheimild með þröngum hætti. Í þessu samhengi er sú skilgreining að „taka gjöld vegna samninga“ heldur óskýr og vafa undirorpin. Að óbreyttu má jafnvel ætla að orðalagið verði skilið sem svo að einvörðungu sé heimilt að taka gjald fyrir efni og vinnu við gerð samnings.

Sú meginregla gildir jafnframt á sviði stjórnisýsluréttar að fjárhæð þjónustugjalds má að hámarki endurspegla þá kostnaðarþætti sem gjaldið á að standa undir. Er þá jafnan rætt um að fjárhæðin verði að standa í *nánum tengslum* við kostnaðarliði. Í 2. gr. eru kostnaðarliðirnir skilgreindir með afar víðtækum hætti; veiting leyfa, umsjón og eftirlit. Að mati SAF þarf að skilgreina kostnaðarliðina með mun nákvæmari hætti en gert hefur verið.

#### **Að lokum.**

Að endingu leyfa SAF sér að benda á *Stefnu um samþykki fyrir nýtingu lands og landsréttinda í þjóðlendum* og að á vettvangi fjármála- og efnahagsráðuneytisins er nú unnið að skoðun álitamála sem tengjast sérleyfum fyrir afnot af landi í eigu ríkisins. Þá er einnig rétt að benda á að Vatnajökulsþjóðgarður vinnur nú að atvinnustefnu. Í huga SAF er afar mikilvægt að samræmis gæti í áherslum atvinnustefnu milli þjóðgarða, a.m.k. að því marki þar sem það á við.

F.h. SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar



*Benedikt S. Benediktsson*

*lögfræðingur*

