

Reykjavík, 12. júlí 2019

Efni: Umsögn SAF – Samtaka ferðapjónustunnar um áform um lagasetningu - frumvarp til laga um breytingu á lögum um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998.

Hinn 27. júní sl. birti forsætisráðuneytið áform um breytingu á lögum um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998, á samráðsgátt stjórnvalda, Ísland.is. SAF – Samtök ferðapjónustunnar hafa yfirfarið áformin og vilja koma nokkrum ábendingum á framfæri.

Nýtingarleyfi.

Samhengis vegna er í upphafi rétt að rifja upp fyrstu þrjár málsgreinar 3. gr. þjóðlendulaga, nr. 59/1998:

1. Enginn má hafa afnot þjóðlendu fyrir sjálfan sig, þar með talið að reisa þar mannvirki, gera jarðrask, nýta hlunnindi, vatns- og jarðhitaréttindi, sbr. þó 5. gr. [um afréttarnot og önnur réttindi], nema að fengnu leyfi skv. 2. eða 3. mgr. og að uppfylltum skilyrðum laga að öðru leyti.
2. Leyfi ráðherra þarf til að nýta vatns- og jarðhitaréttindi, vindorku, námur og önnur jarðefni innan þjóðlendu nema mælt sé fyrir um annað í lögum. Ráðherra er jafnframt heimilt að leyfa nauðsynleg afnot af landi til hagnýtingar á þessum réttindum.
3. Til að nýta land og landsréttindi innan þjóðlendu að öðru leyti en greinir í 2. mgr. þarf leyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar. Sé nýting heimiluð til lengri tíma en eins árs þarf jafnframt samþykki ráðherra. Rísi ágreiningur um veitingu leyfa samkvæmt þessari málsgrein sker ráðherra úr honum.

Skilningur SAF er sá að áform um breytingar á leyfishlutverki sveitarfélaga innan þjóðlendna snúi aðeins að nýtingu náma og annarra jarðefna, sbr. 2. mgr. 3. gr. þjóðlendulaga. SAF gera ekki athugasemdir við þau áform en benda hins vegar á að e.t.v. kunni að vera tækifæri til að taka til skoðunar hvort ekki megi samræma málsmeðferð leyfisveitinga. Verði ráðist í slíka vinnu væri skynsamlegt að kveða í viðeigandi formi á um meginreglur málsmeðferðarinnar og mögulegra leiða til úthlutunar nýtingarheimilda en eftirláta sveitarfélögum hins vegar mat á því hvort og að hvaða leyti það kunni að vera þeim í hag að semja um einstök atriði, s.s. fjárhæð og form endurgjalds og gagnkvæm réttindi og skyldur. Í meginreglunum mætti hins vegar einnig gera grein fyrir almennum viðfangsefnum eins og hvernig fara beri með áunninn

réttindi innan þjóðlendna við úthlutun nýtingarleyfa. Í þessu samhengi má benda á þá vinnu sem lögð hefur verið og mun verða lögð í atvinnustefnu og verndar- og nýtingarstefnu þjóðgarða. Að mati SAF væri því hyggilegt við undirbúning frumvarpsins að hafa samráð við umhverfis- og auðlindaráðuneytið með það fyrir augum að koma í veg fyrir óheppilega skörun milli ákvæða um veitingu nýtingarleyfa í þjóðlendulögum, gildandi lögum um Vatnajökulsþjóðgarð, lögum um þjóðgarðinn á Þingvöllum og frumvarpa sem frumvarpi til heildarlaga um þjóðgarða.

Samræming við meginreglur laga um opinber fjármál.

Skilningur SAF er að í áformaskjalinu sé ráðgert að afnema mörkun tekna af endurgjaldi fyrir leyfi til nýtingar innan þjóðlendna. Þau ákvæði sem varða mörkunina koma fram í 4. mgr. 2. gr. laganna og eru svohljóðandi:

„Tekjum af leyfum til nýtingar lands skv. 2. mgr. skal varið til landbóta, umsjónar, eftirlits og sambærilegra verkefna innan þjóðlendna, eftir nánari ákvörðun ráðherra. Tekjum af leyfum sem sveitarstjórn veitir skv. 3. mgr. skal varið til hliðstæðra verkefna innan þjóðlendna samkvæmt nánari ákvörðun sveitarstjórnar.“

SAF hafa skilning á þeirri stefnumörkun sem liggur að ákvæðum laga um opinber fjármál að ríkistekjur, að rekstrartekjum undanskyldum, eigi að jafnaði að vera fjárstjórnarvaldinu til ráðstöfunar samkvæmt fjárlögum hvers árs í samræmi við áherslur í fjármálaáætlun og fjármálastefnu. Hins vegar er fyrirsjáanlegt að sú breyting sem lagt er upp með í áformaskjalinu muni hafa þau áhrif að ferðapjónustufyrirtæki muni eiga erfitt með að treysta því að nægilegum fjármunum verði varið til þeirra verkefna sem nú eru skilgreind í framangreindum ákvæðum þjóðlendulaga.

Þegar litið er til mörkunar skatttekna í öðrum ríkjum OECD fæst sú mynd að henni er í meginatriðum annað hvort hagað þannig að hún sé lögbundin eða að hún byggist á pólitískum yfirlýsingum. Í ljósi ákvæða laga um opinber fjármála mun mörkun skatttekna hér eftir helst koma fram í áherslum í fjármálaáætlun, fjárveitingum samkvæmt fjárlögum og almennum yfirlýsingum ráðherra. Í ljósi reynslu eftirhrunsáranna mun ferðapjónustufyrirtækjum hins vegar reynast erfitt að treysta pólitískum yfirlýsingum, a.m.k. þar til um þær hefur skapast festa og framkvæmd. Að mati SAF mun forsætisráðherra hins vegar fá gott tækifæri til að gefa það út með einhverjum hætti að nýtingartekjum á grundvelli ákvæða þjóðlendulaga verði ráðstafað til þeirra verkefna sem nú er kveðið á um í 4. málsl. 4. mgr. 3. gr. laganna, láta fjármálastefnu og fjárlög endurspeglar þær yfirlýsingar og stuðla þannig að bættri menningu í tengslum við opinber fjármál.

Samtökin áskilja sér rétt að koma frekari ábendingar á síðari stigum.

Virðingarfyllst,

f.h. SAF – Samtaka ferðapjónustunnar



Benedikt S. Benediktsson