



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. Órókrétt 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 stjórnslu ríkis og sveitarfélaga.

Tekið er fram að sú tilhneiging kemur víðar fram í frumvarpinu að vísa til meginsjónarmiða stjórnsluréttar, 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 megingegundum 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 stjórnslulegra meginregla, t.d. varðandi meðalhóf, heimild til rafrænnar stjórnslu o.fl. Þá ætti umfjöllun um gjaldtöku 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 gjaldtöku 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 fyrir 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 skipulagsáætla, 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 víkið 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 þróað 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. víkið 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,

