

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998, með síðari breytingum (nýting landsréttinda, óbyggðanefnd o.fl.).

(Lagt fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014–2015.)

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

1. málsl. 2. mgr. orðast svo: Leyfi ráðherra þarf til að nýta vatns- og jarðhitaréttindi, vindorku, námur og önnur jarðefni og náttúrumyndanir innan þjóðlendu nema mælt sé fyrir um annað í lögum.
- Í stað orðanna „þeirrar þjóðlendu sem leyfið tekur til“ í 4. málsl. 4. mgr. kemur: þjóðlendna samkvæmt nánari ákvörðun sveitarstjórnar.

2. gr.

Í stað ártalsins „2014“ í lokamálslið 8. gr. laganna kemur: 2015.

3. gr.

1. málsl. 3. mgr. 18. gr. laganna orðast svo: Ráðherra skal hafa frumkvæði að því að þinglýsa eignarheimildum sem varða þjóðlendur.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Hinn 1. júlí 1998 tóku gildi lög um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta. Fram að gildistöku laganna voru til landsvæði á Íslandi sem enginn eigandi var að. Með lögnum var íslenska ríkið lýst eigandi þessara svæða, auk þeirra landsréttinda og hlunninda sem aðrir eiga ekki, og þau nefnd þjóðlendur.

Það var fyrst og fremst aukin og breytt nýting á hálendinu sem kallaði á að settar væru skýrar reglur um hver færi með eignarráð lands þar og væri bær um að taka ákvarðanir um þau málefni. Má þar nefna aukinn fjölda ferðamanna á hálendi Íslands sem leitt hefur til aukinnar ásóknar í uppbyggingu fyrir ferðamenn, sem og ásókn í að nýta auðlindir í formi jarðefna, vatnsorku og jarðhita.

Með lögnum var sett á fót sjálfstæð stjórnisýslunefnd, óbyggðanefnd, sem ætlað var að kanna og skera úr um hvaða landsvæði teldust til þjóðlendna og hver væru mörk þeirra og

eignarlanda. Upphaflega átti störfum nefndarinnar að ljúka 2007 en með lögum nr. 19/2006 var starfstími nefndarinnar lengdur til ársins 2011 og með lögum nr. 70/2009 var starfstíminn aftur lengdur til 2014.

Undirbúningur að samningu frumvarpsins á upphaf sitt í erindi sem óbyggðanefnd sendi forsætisráðuneytinu 8. janúar 2014. Þar var athygli ráðuneytisins vakin á tveimur lagabreytingum sem nefndin taldi ýmist nauðsynlegar eða æskilegar. Lutu þær annars vegar að starfstíma nefndarinnar og hins vegar að hlutverki nefndarinnar við þinglýsingu eignarheimilda innan þjóðlendna. Þá barst ráðuneytinu tillaga að lagabreytingu frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga um heimildir sveitarfélaga til uppbyggingar innan þjóðlendna.

Frumvarpið var samið í forsætisráðuneytinu í samráði við samstarfsnefnd um málefni þjóðlendna sem er ráðuneytinu til ráðgjafar samkvæmt lögum nr. 58/1998.

II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni lagasetningarinnar er fjórþætt. Í fyrsta lagi er starfstími óbyggðanefndar framlengdur til loka árs 2015. Þar er einkum um að ræða að skera úr um hvaða lönd teljast til þjóðlendna og hver séu mörk þjóðlendna og eignarlanda. Enn er nokkurt starf óunnið hjá nefndinni eins og síðar verður fjallað nánar um.

Í öðru lagi gætir nokkurrar óvissu um hvernig skuli standa að þinglýsingu eignarheimilda þegar um þjóðlendur er að ræða. Í lögnum er óbyggðanefnd falið það hlutverk að hafa frumkvæði að því að þinglýsa úrskurðum sem fela í sér eignarheimildir en þess ekki getið hverjum beri að þinglýsa dómum sem falla í ágreiningsmálum vegna úrskurða óbyggðanefndar. Þá reynir á þinglýsingu eignarheimilda í þeim tilvikum þegar stofna þarf þjóðlendur í fasteignaskrá og í kjölfar þess færa í þinglýsingabækur. Telja verður eðlilegt að þinglýsing eignarheimilda í kjölfar þess að þjóðlendur eru stofnaðar í fasteignaskrá sé á hendi forsætisráðuneytisins sem fer með valdheimildir ríkisins samkvæmt lögnum. Nú stendur yfir vinna við stofnun þjóðlendna í fasteignaskrá og er það tilefni til að færa allar valdheimildir til að þinglýsa eignarheimildum í hendur eins aðila, ráðherra, sem fer með málefni þjóðlendna, þar sem slíkar heimildir fara vel saman við almennar skyldur landeigenda á eignarlöndum, enda er rétt að frumkvæðisskylda með tilliti til þinglýsingar eignarheimilda er varða þjóðlendur hvíli á ráðherra en ekki á óbyggðanefnd, sem er úrskurðarnefnd á stjórnýslustigi.

Auk framangreindra lagabreytinga er lagt til að 2. mgr. 3. gr. laganna verði breytt. Ákvæðið mælir fyrir um að leyfi forsætisráðherra þurfi til að nýta tiltekin réttindi. Nánar tiltekið er um að ræða vatns- og jarðhitaréttindi, námur og önnur jarðefni. Öll önnur nýting er háð leyfi viðkomandi sveitarstjórnar þar sem þjóðlenda liggur. Ekki er í athugasemdum við lögina frá 1998 að finna rök fyrir þessari skiptingu réttinda í tvo flokka, en leiða má að því líkur að vilji löggjafans hafi staðið til þess að öll meiri háttar nýting, og þar með tekjur af slíkri nýtingu, félli í skaut ríkisins sem fer með eignarheimildir á þjóðlendum. Við úrlausn verkefna sem tengjast umsýslu með þjóðlendum hefur þannig sú spurning vaknað hvort nýting ýmissa annarra réttinda eigi betur heima hjá ríkinu en sveitarfélögum. Nýting vindorku er mjög til umfjöllunar hér á landi og hefur Landsvirkjun þegar hafið undirbúning og rannsóknir á möguleikum á nýtingu vindorku á Suðurlandi. Í 2. mgr. 3. gr. er orkunýting háð leyfi ráðherra en ekki viðkomandi sveitarstjórnar. Telja verður að nýjar og breyttar áherslur í orkunýtingu hér á landi kalli á að vindorku sé sérstaklega getið sem nýtingar sem falli undir leyfisveitingarhlutverk ráðherra, enda megi vænta þess að löggjafinn hefði talið slíka orkunýtingu með í upptalningu um þá nýtingu sem falli undir leyfisveitingarhlutverk ráðherra. Fjölgun ferðamanna í landinu og þar með ásókn í að skoða ýmsar náttúruperlur hefur vakið

upp spurningar um nauðsyn þess að einstakar náttúrumyndanir sem víða eru innan Þjóðlendna séu á forræði ríkisins sem fer með eignarheimildir sem landeigandi. Miklir hagsmunir eru tengdir nýtingu slíkra náttúrumyndana og mikilvægt að vel takist til. Því er talið fara vel á því að leyfisveiting vegna þeirra sé á hendi ríkisins, m.a. til að gæta samræmis um landið allt hvað varðar nýtingarheimildir, gjaldtöku fyrir slíka nýtingu og takmarkanir á nýtingu sem kann að þurfa til að hlífa slíkum svæðum að meira eða minna leyti, enda má leiða að því líkur að nýting náttúrumyndana sé eðlisskyld þeim réttindum sem upp eru talin í 2. mgr. 3. gr. laganna og felld eru undir leyfisveitingu forsætisráðuneytisins.

Loks hefur reynsla undanfarinna ára sýnt að ástæða sé til að rýmka heimildir sveitarfélaga til að nýta tekjur sem til falla vegna leyfa til nýtingar landsréttinda innan Þjóðlendna og takmarka það ekki við þá tilteknu Þjóðlendu þar sem tekjumyndunin verður.

Eftir að óbyggðanefnd tók til starfa skipti nefndin landinu í 11 umfjöllunarsvæði sem voru auðkennd sem svæði 1–11. Síðar var svæði 7 skipt niður í svæði 7a og svæði 7b (eða 7 suður og 7 norður) og svæði 8 skipt niður í svæði 8a og 8b (eða 8 norður og 8 vestur). Umfjöllunarsvæðin urðu þar með 13 talsins og eru jafnan tekin til meðferðar í númeraröð. Þá eru oft fleiri en eitt svæði til meðferðar samtímis. Á árunum 2002–2009 lauk óbyggðanefnd að jafnaði umfjöllun um eitt umfjöllunarsvæði á ári. Eftir þann tíma var dregið mjög úr starfsemi nefndarinnar vegna niðurskurðar. Óbyggðanefnd hefur lokið málsmeðferð á svæðum 1–8a. Unnið er að úrskurðum á svæði 8b, þ.e. Mýra- og Borgarfjarðarsýslu (að undanskildum Kolbeinsstaðahreppi ásamt Langjökli) en Langjökull er einnig til meðferðar. Svæði 9–11 hafa enn ekki verið tekin til meðferðar og er vinna vegna þeirra því ekki hafin. Ljóst er að ekki tekst að ljúka störfum nefndarinnar á þessu ári eins og lögin gera ráð fyrir. Því er nauðsynlegt að framlengja starfstíma nefndarinnar umfram það sem núgildandi lög gera ráð fyrir. Miðað er við að nefndin ljúki störfum 2018 og byggist það á áætlun nefndarinnar sjálfrar. Ekki eru aðrir valkostir mögulegir til að ná því markmiði að tryggja að á öllu landinu sé úrskurðað um Þjóðlendur og eignarlönd og þannig gætt jafnræðis í öllum landshlutum.

Í lögunum er eingöngu fjallað um hvernig haga beri þinglýsingu úrskurða óbyggðanefndar, en hvorki getið um hvernig fara skuli með þinglýsingu dóma sem falla í ágreiningsmálum vegna úrskurða nefndarinnar né þinglýsingu eignarheimilda í framhaldi af stofnun Þjóðlendna í fasteignaskrá og færslu í þinglýsingabækur. Nauðsynlegt er að kveða skýrt á um hver fari með valdheimildir er lúta að þinglýsingu eignarheimilda og draga þar með úr hættu á réttaróvissu á þessu sviði. Þar sem ríkið er aðili að málum sem borin eru undir óbyggðanefnd og fer með eigendavald innan Þjóðlendna sem landeigandi verður að telja rökrétt að það falli í skaut ráðherra að halda til haga og þinglýsa þeim landsréttindum sem ríkinu eru veitt í úrskurðum óbyggðanefndar eða dómum ef svo ber undir. Annar valkostur er að halda ákvæði laganna óbreyttu. Þar með væri það áfram í verkahring óbyggðanefndar að þinglýsa úrskurðum nefndarinnar eins og verið hefur og nokkur óvissa um hverjum beri að þinglýsa dómum í ágreiningsmálum um úrskurði nefndarinnar. Þessu til viðbótar má telja að það sé nokkuð óhefðbundið að fela úrskurðarnefnd það hlutverk að þinglýsa úrskurðum sínum. Verður því að telja að þessi kostur sé síðri þeim valkosti að breyta lögunum og fela ríkinu að tryggja þinglýsingu allra eignarheimilda.

Lagt er til að fleiri landsréttindi séu tiltekin undir leyfisveitingarhlutverki ráðherra en eingöngu vatns- og jarðhitaréttindi, námur og jarðefni. Svo sem fyrr segir hefur fjölgun ferðamanna vakið upp spurningar um nauðsyn þess að einstakar náttúrumyndanir sem víða eru innan Þjóðlendna séu á forræði ríkisins. Þá felur slík lagabreyting í sér möguleika til að samræma með hvaða hætti nýta eigi slíkar náttúrumyndanir. Annar valkostur er að halda

ákvæði laganna um leyfisveitingar innan þjóðlendna óbreyttu. Þar með væri leyfisveiting vegna nýtingar náttúrumyndana innan þjóðlendna í hlutverki sveitarfélaga. Með vísan til þess sem fyrr segir um hina miklu hagsmuni og möguleika í nýtingu slíkra náttúrumyndana, sem rímar vel við aðra nýtingu landsréttinda sem ráðherra er falið að veita leyfi fyrir, verður að telja að sá valkostur að breyta ekki ákvæði 2. mgr. 3. gr. laganna sé ekki til þess fallinn að tryggja að nýting slíkra landsréttinda sé samræmd yfir allt landið og að ekki sé stefnt í hættu verndargildi þeirra. Þá má telja líklegt að náttúrumyndanir hefðu verið taldar með í upptalningu yfir landsréttindi sem féllu undir leyfisveitingar ráðherra ef umfang og aukning ferðamennsku hefði verið jafnmikil árið 1998 og nú er. Hvað vindorku varðar er nauðsynlegt í ljósi breyttra áherslna í orkunýtingu að geta hennar í upptalningu 2. mgr. 3. gr.

Lögin gera ráð fyrir að tekjur sem renna í ríkissjóð vegna leyfa sem ráðherra veitir innan þjóðlendna megi nota til uppbyggingar og annarra verkefna innan hvaða þjóðlendu sem er. Sveitarfélögum er hins vegar sniðinn þrengri stakkur að þessu leyti og verða tekjur vegna leyfa sveitarfélaga innan hvernar þjóðlendu eingöngu notaðar til verkefna innan þeirrar þjóðlendu. Mikið ójafnvægi í uppbyggingu innan þjóðlendna getur skapast verði ákvæði laganna óbreytt. Þannig gætu miklar tekjur myndast innan tiltekinnar þjóðlendu þar sem viðkomandi sveitarfélag teldi ekki þörf á mikilli uppbyggingu á meðan að í annarri þjóðlendu innan sama sveitarfélags væri brýn þörf fyrir aðstöðu sem kallaði á fjárfreka uppbyggingu, svo að dæmi sé tekið. Því er nauðsynlegt að breyta ákvæði 4. mgr. 3. gr. og rýmka heimildir sveitarfélaga til ráðstöfunar tekna innan þjóðlendna.

Breyting á fyrirkomulagi þinglýsinga eignarheimilda miðar að því markmiði að færa þinglýsingar eignarheimilda með skýrum hætti á hendi eins aðila. Þannig má draga úr réttaróvissu við þinglýsingar eignarheimilda og tryggja að einn og sami aðilinn hafi yfirsýn yfir allar þinglýsingar eignarheimilda innan þjóðlendna.

Markmið þess að bæta náttúrumyndunum við þau landsréttindi sem háðar eru leyfisveitingu ráðherra er að tryggja samræmda nýtingu og verndun slíkra náttúruperla innan þjóðlendna. Markmið þess að geta sérstaklega um vindorku í upptalningu 2. mgr. 3. gr. er að telja verður að hún falli vel að leyfisveitingarhlutverki ráðherra hvað orkunýtingu varðar.

Með rýmkun heimilda sveitarfélaga til ráðstöfunar tekna sem til falla vegna leyfisveitinga sveitarfélaga innan þjóðlendna er stefnt að því markmiði að sveitarfélög geti skipulagt uppbyggingu innan þjóðlendna viðkomandi sveitarfélaga með heildstæðum hætti.

III. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er í fyrsta lagi starfstími óbyggðanefndar framlengdur til loka árs 2015. Í öðru lagi er eytt réttaróvissu um valdheimildir til að þinglýsa eignarheimildum innan þjóðlendna með því að mæla fyrir um að ráðherra skuli hafa frumkvæði að því að þinglýsa eignarheimildum sem varða þjóðlendu. Í þriðja lagi er lagt til að náttúrumyndanir og vindorka séu felldar undir leyfisveitingarhlutverki ráðherra auk vatns- og jarðhitaréttinda, náma og jarðefna. Loks er lagt til að heimildir sveitarfélaga til ráðstöfunar tekna sem til falla vegna leyfisveitinga sveitarfélaga innan þjóðlendna verði rýmkaðar og ekki bundnar við þá þjóðlendu þar sem tekjurnar verða til.

Með frumvarpinu er starfstími nefndarinnar framlengdur út árið 2015 og er ætlunin að endurskoða lögin um þjóðlendu og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendu og afrétta fyrir lok þess tíma. Þá er því markmiði að færa þinglýsingar eignarheimilda með skýrum hætti á hendi eins og sama aðila náð með því að mæla fyrir um að ráðherra skuli hafa frumkvæði að því að þinglýsa eignarheimildum sem varða þjóðlendu. Einnig er tryggð samræmd nýting

og vernd náttúruverla innan þjóðlendna með því að tilgreina náttúrumyndanir sérstaklega sem landsréttindi er falla undir leyfisveitingar ráðherra. Með því að bæta vindorku við í upp-
talningu 2. mgr. 3. gr. er tryggt að upptalning á nýtingu orku sé skýrari og felli undir ákvæðið þá nýtingu sem rétt er talið að fella þar undir. Loks er svigrúm sveitarfélaga til að skipuleggja
uppbyggingu innan þjóðlendna viðkomandi sveitarfélaga með heildstæðum hætti tryggt með
rýmkuð heimildarákvæðis 4. mgr. 3. gr. laganna.

Í gildandi lögum er mælt fyrir um að stefnt skuli að því að óbyggðanefnd ljúki því verk-
efni sem henni er falið í lögnum á árinu 2014. Þá mæla löginn fyrir um að óbyggðanefnd
skuli hafa frumkvæði að því að þinglýsa úrskurðum sem fela í sér eignarheimildir.

Innan þjóðlendna gildir sú meginregla að enginn megi hafa afnot af þjóðlendu fyrir sjálfan
sig. Til slíkra afnota telst meðal annars að reisa mannvirki, hvers konar jarðrask sem og nýt-
ing hlunninda, vatns- og jarðhitaréttinda. Öll slík afnot eru leyfisskyld. Í lögnum er leyfis-
veitingarhlutverkinu í þjóðlendum skipt á milli ráðherra annars vegar og sveitarstjórna hins
vegar. Nýting vatns- og jarðhitaréttinda og náma og önnur jarðefnanýting innan þjóðlendna
er háð leyfi ráðherra ásamt nauðsynlegum afnotum af landi til hagnýtingar þessara réttinda.
Er ráðherra jafnframt heimilt að ákvarða eða semja um endurgjald fyrir nýtingu framan-
greindra réttinda. Að öðru leyti þarf leyfi hlutadeigandi sveitarstjórnar til að nýta land og
landsréttindi innan þjóðlendu. Hér fellur undir öll önnur nýting en ráðherra er falið að veita
leyfi fyrir. Sé nýting heimiluð til lengri tíma en eins árs þarf þó samþykki forsætisráðherra
fyrir nýtingunni. Sveitarstjórn er með sama hætti og ráðherra heimilt, að fengnu samþykki
ráðherra, að semja um endurgjald vegna afnota sem hún heimilar.

Loks mæla löginn fyrir um að tekjum af leyfum sem sveitarstjórnir veita skv. 3. mgr. 4. gr.
skuli varið til hliðstæðra verkefna innan þeirra þjóðlendna sem leyfið tekur til.

IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Að teknu tilliti til eðlis frumvarpsins er ekki tilefni til að kanna sérstaklega samræmi þess
við ákvæði stjórnarskrár. Þá snerta ákvæði frumvarpsins ekki skuldbindingar Íslands á al-
þjóðavettvangi.

V. Samráð.

Frumvarpið snertir einkum hagsmuni sveitarfélaga, óbyggðanefndar og forsætisráðu-
neytisins, auk þeirra aðila sem áhuga hafa á uppbyggingu á stöðum þar sem náttúrumyndanir
er að finna innan þjóðlendna.

Leitað var eftir umsögnum frá óbyggðanefnd og Sambandi íslenskra sveitarfélaga um
frumvarpið og bærust jákvæðar umsagnir við frumvarpið án efnislegra athugasemda. Ekki var
leitað eftir samráði við almenning um frumvarpið.

Leitað var eftir álitum umhverfis- og auðlindaráðuneytisins á frumvarpinu. Kom fram í
athugasemdum ráðuneytisins að upptalningin í 53. gr. náttúruverndarlaga, nr. 44/1999, væri
ekki tæmandi um þau fyrirbrigði í náttúrunni sem talist gætu náttúrumyndanir. Tryggja yrði
að í athugasemdum við 3. gr. frumvarpsins kæmi sá skilningur fram, en í upphaflegri útgáfu
frumvarpsins mátti skilja sem svo að um væri að ræða tæmandi talningu. Var frumvarpinu
breytt til samræmis við athugasemd umhverfis- og auðlindaráðuneytisins.

VI. Mat á áhrifum.

Aðilar sem áhuga hafa á uppbyggingu ferðamannastaða sem tengjast náttúrumyndunum
eða nýtingu vindorku munu, verði frumvarpið að lögum, þurfa að leita leyfis ráðuneytisins

í stað þeirrar sveitarstjórnar þar sem viðkomandi þjóðlenda liggur. Hvorki er við því að búast að munur verði á afgreiðslu slíkra leyfisumsókna fyrir viðkomandi hagsmunaaðila svo að áhrif hafi á fyrirætlanir þeirra né að lagabreytingin leiði til kostnaðarauka fyrir slíka hagsmunaaðila.

Frumvarpið mun hafa áhrif á verkefni stjórnáráðuneytisins. Verkefnum forsætisráðuneytisins mun fjölga með aukinni ábyrgð á þinglýsingu eignarheimilda innan þjóðlendna. Verður að telja að sú aukning verkefna sé óveruleg þar sem þegar er gert ráð fyrir tilteknum þinglýsingarverkefnum hjá ráðuneytinu að aflokinni skráningu þjóðlendna í fasteignaskrá. Þá mun verkefnum ráðuneytisins fjölga hvað varðar umsóknir um leyfi til að nýta landsréttindi innan þjóðlendna. Fjöldi umsókna um leyfi til ráðuneytisins til að nýta landsréttindi er ekki mikill og ekki við því að búast að þeim fjölgi verulega verði frumvarpið að lögum. Ekki þarf því að koma til fjölgunar starfsmanna í tengslum við þessar tillögur að lagabreytingum. Þá mun dragast saman að nokkru leyfisveitingarhlutverk sveitarfélagsins með yfirfærslu leyfisveitinga fyrir nýtingu náttúrumyndana frá sveitarfélögum til forsætisráðuneytisins.

Bæði ráðherra og sveitarfélögum er heimilt að ákvarða eða semja um endurgjald fyrir nýtingu þeirra landsréttinda sem þau veita leyfi fyrir. Með því að færa leyfisveitingar fyrir nýtingu náttúrumyndana og vindorku frá sveitarfélögum til ráðherra aukast tekjur ríkisins á kostnað möguleika sveitarfélaga til tekjuöflunar. Til þess er þó að líta að lögina gera ráð fyrir að tekjur sem til falla innan þjóðlendna séu nýttar til landbóta, umsjónar, eftirlits og samþætilegra verkefna innan þjóðlendna. Þeir fjármunir sem falla mundu í skaut ríkisins verði frumvarpið að lögum munu því, eins og aðrar tekjur, renna til uppbyggingar innan þjóðlendna og þar með styrkja sveitarfélög til góðs með beinum eða óbeinum hætti.

Með samþykkt frumvarpsins er starfstími óbyggðanefndar og það tímamark hvenær miðað er við að nefndin ljúki verkefnum sínum framlengt til loka árs 2015.

Verði ákvæði laganna um þinglýsingar ekki breytt er ekki tekið á þeirri réttaróvissu sem nú er varðandi það hvaða stjórnáráðuneyti beri að þinglýsa dómum vegna ágreinings um úrskurði óbyggðanefndar. Ljóst er að mikill ávinningur er því samfara að aflétta slíkri óvissu og tryggja að í lögum sé skýrt kveðið á um það hvaða stjórnáráðuneyti beri að þinglýsa eignarheimildum innan þjóðlendna. Þá er tvímælalaus ávinningur af því að þær valdheimildir séu á einni hendi hjá ráðherra en ekki stjórnáráðuneyti sem hefur það verkefni að úrskurða í ágreiningsmálum.

Ávinningur þess að náttúrumyndanir séu tilteknar undir leyfisveitingarhlutverki ráðherra auk vatns og jarðhitaréttinda, náma og jarðefna lýtur einkum að því að tryggja samræmda stefnu í nýtingu slíkra náttúruverja og möguleikum ríkisins til að tryggja vernd þeirra á landsvísi. Auk þess sem nýting slíkra landsréttinda rímar vel við aðra nýtingu sem ráðherra er falið að veita leyfi fyrir. Verði ákvæðum laganna sem um leyfisveitinguna fjalla ekki breytt er hætt á að leyfi til nýtingar náttúrumyndana verði ekki samræmd innan þjóðlendna sem geti stefnt verndargildi þeirra í hættu og yfirsýn tapast. Því verður að telja ávinning af þeirri lagabreytingu sem lögð er til í frumvarpinu meiri en af því að breyta ekki lögum að þessu leyti. Ávinningur þess að fella vindorku undir leyfisveitingarhlutverk ráðherra felst einkum í því að lögina gera ráð fyrir að öll önnur orkunýting falli undir leyfisveitingarhlutverk ráðherra. Það að fella vindorku þar undir tryggir samræmi með sama hætti við leyfisveitingu.

Með óbreyttu ákvæði laganna er sveitarfélögum sniðinn þröngur stakkur til uppbyggingar í þeim þjóðlendum sem liggja innan marka viðkomandi sveitarfélaga. Með því að rýmka heimildir sveitarfélaganna að þessu leyti skapast tækifæri til að skipuleggja uppbyggingu innan þjóðlendna viðkomandi sveitarfélaga með heildstæðum hætti. Því er ávinningurinn af breytingunni ótvíræður.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laganna veitir ráðherra leyfi fyrir nýtingu vatns- og jarðhitaréttinda, náma og annarrar jarðefnanýtingar innan þjóðlendna ásamt nauðsynlegum afnotum af landi til hagnýtingar þessara réttinda. Er ráðherra jafnframt heimilt að ákvarða eða semja um endurgjald fyrir nýtingu fyrrgreindra réttinda. Öll önnur leyfisveiting innan þjóðlendna er á forræði hlutaðeigandi sveitarstjórnar. Sveitarstjórn er með sama hætti og ráðherra heimilt að semja um endurgjald vegna afnota sem hún veitir leyfi fyrir.

Lagt er til að við upptalningu á leyfisskyldri nýtingu landsréttinda sem fellur undir valdsvið ráðherra bætist náttúrumyndanir. Tekur það mið af ákvæði 53. gr. náttúruverndarlaga, nr. 44/1999, en þar er getið náttúrumyndana sem ætlunin er að fella undir leyfisveitingarhlutverk ráðuneytisins samkvæmt frumvarpi þessu. Þar er svo sem um að ræða fossa, eldstöðvar, hella og dranga auk fundarstaða steingervinga, sjaldgæfra steinda, bergtegunda og bergforma. Þegar slíkar náttúrumyndanir hafa verið friðlýstar nefnast þær náttúruvætti. Lagt er til að slíkar náttúrumyndanir falli undir leyfisveitingu ráðuneytisins hvort sem þær hafi verið friðlýstar eða ekki.

Lagt er til að vindorka sé felld undir leyfisveitingarhlutverki ráðherra auk vatns- og jarðhitaréttinda, náma og jarðefna enda er nauðsynlegt í ljósi breyttra áherslna í orkunýtingu að geta hennar í upptalningu 2. mgr. 3. gr.

Ekki er talin ástæða til að takmarka ráðstöfun tekna sveitarfélaga af leyfum við þá þjóðlendu sem leyfi tekur til svo sem mælt er fyrir um í núgildandi lögum. Í því sambandi hafa verið færð rök fyrir því að fjármunir nýtist betur ef sveitarstjórn er mögulegt að skipuleggja uppbyggingu heildstætt í þeim þjóðlendum sem eru í sveitarfélaginu. Það skapar einnig grundvöll til að forgangsraða verkefnum.

Um 2. gr.

Samkvæmt 8. gr. laganna skal stefnt að því að óbyggðanefnd ljúki starfi sínu á árinu 2014.

Í ljósi fjölda landsvæða sem á eftir að taka til meðferðar, líklegs umfangs ágreiningsmála á hverju svæði fyrir sig og skertra fjárheimilda nefndarinnar er ljóst að ekki verður unnt að ljúka verkefnum nefndarinnar fyrr en árið 2018. Lagt til að 8. gr. verði breytt á þann veg að starfstími nefndarinnar verði framlengdur til loka árs 2015 og er ætlunin að endurskoða lögin fyrir lok þess tíma.

Um 3. gr.

Samkvæmt 3. mgr. 18. gr. laganna skal óbyggðanefnd hafa frumkvæði að því að þinglýsa úrskurðum sem fela í sér eignarheimildir. Í lögnum er hins vegar ekki vikið að því hvernig fara skuli með þinglýsingar þegar dómur um þjóðlendur fela í sér eignarheimildir. Verkfærlar varðandi þinglýsingu eru því mismunandi eftir því hvort eignarheimild ríkisins til viðkomandi þjóðlendu er úrskurður óbyggðanefndar eða dómsniðurstæða.

Það er forsenda þess að unnt sé að þinglýsa eignarheimild á fasteign að hún sé til sem skráð eining í þinglýsingabókum. Skráning landsvæða sem hafa verið úrskurðuð eða dæmd þjóðlendur er almennt ekki fyrir hendi í fasteignaskrá eða þinglýsingabókum. Þess vegna þarf að byrja á að gangast fyrir skráningu þjóðlendunnar áður en unnt er að þinglýsa eignarheimildinni. Þar sem forsætisráðuneytið fer með umsýslu með þjóðlendum f.h. íslenska ríkisins og vinna við umsóknir um skráningu þjóðlendna í fasteignaskrá fer fram hjá ráðuneytinu er ótvírætt hagræði að því að hafa frumkvæði að þinglýsingu þeirra eignarheimilda sem varða

viðkomandi þjóðlendu á sömu hendi, þ.e. ráðuneytisins. Slíkt fyrirkomulag væri einnig eðlilegra í ljósi þess að óbyggðanefnd er úrskurðarnefnd á stjórnáslustigi en íslenska ríkið hefur stöðu aðila að þeim ágreiningsmálum sem koma til kasta nefndarinnar.

Um 4. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Fylgiskjal I.

Forsætisráðuneyti:

Mat á áhrifum frumvarpsins á fjárhag sveitarfélaga skv. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

Frumvarpinu er í fyrsta lagi ætlað að framlengja starfstíma óbyggðanefndar til ársloka 2015. Í öðru lagi er ætlunin að eyða réttaróvissu um valdheimildir til að þinglýsa eignarheimildum innan þjóðlendna með því að mæla fyrir um að ráðherra skuli hafa frumkvæði að því að þinglýsa eignarheimildum sem varða þjóðlendur. Í þriðja lagi er lagt til að náttúru-myndanir og vindorka séu felldar undir leyfisveitingarhlutverki ráðherra auk vatns- og jarðhitaréttinda, náma og jarðefna. Loks er lagt til að heimildir sveitarfélaga til ráðstöfunar tekna sem til falla vegna leyfisveitinga sveitarfélaga innan þjóðlendna verði rýmkaðar og ekki bundnar við þá þjóðlendu þar sem tekjurnar verða til.

Ákvæði 1. gr. geta haft áhrif á fjárhag sveitarfélaga. Lagt er til að leyfisveitingar vegna nýtingar náttúrumyndana verði á forræði forsætisráðuneytisins en samkvæmt gildandi lögum eru slíkar leyfisveitingar hjá sveitarfélögum. Breytingin getur leitt til þess að tekjumöguleikar sveitarfélaga vegna útgáfu leyfa til hagnýtingar ferðamannaáða lækki eitthvað en lítið mun hafa verið um slíkar leyfisveitingar innan þjóðlendna fram til þessa og verða áhrif breytingarinnar því óveruleg á fjárhag sveitarfélaga. Þá er lagt til að heimild sveitarfélaga í þeim efnum verði rýmkuð þannig að heimilt verði að verja tekjum til uppbyggingar innan þjóðlendna eða á grenndarsvæðum þeirra. Þessi breyting byggist á tillögu frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og eru að áliti sambandsins fjölmörg rök sem kalla á að auka sveigjanleika til ráðstöfunar tekna af þjóðlendum. Verði frumvarpið að lögum mun það auðvelda skipulagningu og framkvæmd uppbyggingar innan þjóðlendna en í núgildandi lögum er skilyrði að tekjum af leyfum vegna afnota af landi innan þjóðlendu skuli varið til uppbyggingar innan þeirrar sömu þjóðlendu, sbr. 4. mgr. 3. gr. laganna. Ætla má að í ákveðnum tilvikum geti farið fram mun skilvirkara uppbyggingarstarf en ella þar sem með breytingunni er gert ráð fyrir þeim möguleika að sveitarfélög geti haft samstarf um uppbyggingu innan þjóðlendu. Verður að telja slíkt fyrirkomulag afar heppilegt í ljósi þess að þjóðlendur eru stundum innan tveggja eða fleiri sveitarfélaga. Lagabreytingin gefur þannig möguleika á gerð áætlunar um uppbyggingu þjóðlendunnar og grenndarsvæða hennar í heild, svo sem hvað varðar uppbyggingu aðstöðu fyrir ferðamenn, merkingar gönguleiða, öryggismál o.s.frv., með samstarfi þeirra sveitarfélaga sem í hlut eiga. Breytingin hefur hins vegar ekki bein áhrif á fjárhag sveitarfélaga. Niðurstaða ráðuneytisins er að frumvarpið muni hafa óveruleg áhrif á fjárhag sveitarfélaga, verði það að lögum. Samband íslenskra sveitarfélaga gerir ekki athugasemd við þessa niðurstöðu ráðuneytisins.

Fylgiskjal II.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998, með síðari breytingum (nýting landsréttinda, óbyggðanefnd o.fl.).

Í frumvarpinu er lagt til að starfstími óbyggðanefndar verði framlengdur um eitt ár, að frumkvæði að þinglýsingum eignarheimilda er varða þjóðlendur flytjist frá óbyggðanefnd til forsætisráðherra, að leyfisveitingar til að nýta náttúrumyndanir og vindorku innan þjóðlendna verði á hendi ráðherra í stað sveitarstjórna og að heimildir sveitarstjórna til að ákveða ráðstöfun tekna af leyfum sem þær veita samkvæmt lögum verði rýmkaðar.

Gera má ráð fyrir að verkefnum á aðalskrifstofu forsætisráðuneytis muni fjölga með aukinni ábyrgð á þinglýsingu eignarheimilda og afgreiðslu umsókna um leyfi til að nýta náttúrumyndanir og vindorku innan þjóðlendna en að sama skapi muni verkefnum á vegum óbyggðanefndar og sveitarstjórna fækka. Engu að síður er talið að um óverulegan verkefnatilflutning verði að ræða þar sem þegar er gert ráð fyrir tilteknum þinglýsingarverkefnum á aðalskrifstofu ráðuneytisins, auk þess sem fjöldi umsókna um leyfi ráðuneytisins til að nýta landsréttindi innan þjóðlendna hefur verið óverulegur og ekki er búist við hann aukist að ráði verði frumvarpið að lögum. Ekki er því gert ráð fyrir að fjölga þurfi starfsfólki hjá ráðuneytinu verði frumvarpið að lögum.

Verulega var dregið úr starfi óbyggðanefndar eftir hrun fjármálakerfisins og fjárframlög til hennar lækkuð á árunum 2010–2012 en svo tekið til við að færa starfsemina til fyrra horfs á árinu 2013. Samkvæmt gildandi lögum skal stefnt að því að óbyggðanefnd ljúki störfum á árinu 2014. Með hliðsjón af verkefnastöðu nefndarinnar er ljóst að því marki verður ekki náð. Í frumvarpinu er lagt til að starfstími nefndarinnar verði framlengdur um eitt ár. Í atthagasemdum frumvarpsins kemur fram að ætlunin sé að endurskoða lögin fyrir lok þess tíma.

Ekki verður séð að lögfesting frumvarpsins leiði til aukins kostnaðar fyrir ríkissjóð.