

Niðurstöður samráðs

um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998.

Drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998, voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda 12. september sl. og frestur til að gera athugasemdir við drögin veittur til 26. september sl. Umsagnir bárust frá Samtökum ferðaþjónustunnar, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Samorku, samtökum orku- og veitufyrirtækja.

Í umsögn Samtaka ferðaþjónustunnar er gerð sú athugasemd að víða hjá hinu opinbera sé unnið að reglusetningu sem áformi gjaldtöku og afnotasamninga sem snerti ferðaþjónustu með beinum eða óbeinum hætti og að hugsanlegt sé að slík áform skapi hættu á að svo langt verði gengið að það komi niður á verðmætasköpun í ferðaþjónustu. Í þessu ljósi óska samtökin eftir því að skýringu sé bætt við umfjöllun um 2. gr. frumvarpsins svo ljóst sé að umfang reglugerðarheimildarinnar sé háð þeim takmörkunum sem leiða má af heildarstefnu í skatta- og gjaldtökumálum og heildarumfangi skatta á og gjaldtöku af ferðaþjónustu.

Til að koma til móts við þetta sjónarmið samtakanna hefur eftirfarandi athugasemd verið bætt við umfjöllun um 2. gr. frumvarpsins:

Endurgjald skv. þessari grein felur í sér samningsbundið gjald, milli þess sem afnotin hlýtur og afnotin veitir, fyrir heimildina til að nýta land og hvers konar landsréttindi og hlunnindi í þjóðlendu. Byggist það samningsbundna endurgjald á boði þess sem afnotin hlýtur í undangengnu auglýsingarferli, þar sem bjóðandi hefur væntanlega tekið tillit til þess kostnaðar sem líklegt sé að til falli vegna afnotanna, þar á meðal annarrar skattlagningar og gjaldtöku af hálfu opinberra aðila. Ekki er því ætlunin að mæla fyrir um gjaldtöku í reglugerð sem annaðhvort má flokka sem skatt eða gjald í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrár eða þjónustugjald vegna kostnaðar við að veita tiltekna þjónustu af hálfu sveitarfélaga eða ríkis. Þess í stað er eingöngu ætlunin að veita ráðherra heimild til að setja í reglugerð leiðbeinandi ákvæði um fyrirkomulag gjaldtöku með almennum hætti.

Í umsögn Samorku kemur fram að virkjunarframkvæmdir kalli iðulega á nýtingu náma og jarðefna og ætti slík nýting að falla undir leyfisveitingarhlutverk ráðherra en ekki sveitarfélaga, enda sé sú nýting bundin við virkjanaframkvæmdir.

Til að koma til móts við þetta sjónarmið samtakanna hefur eftirfarandi athugasemd verið bætt við umfjöllun um 1. gr. frumvarpsins:

Þó telst nýting jarðefna og annað jarðrask sem er í beinum tengslum við orkunýtingu innan þjóðlendna nauðsynleg afnot af landi til hagnýtingar á þeim orkuréttindum og

fellur því undir leyfisveitingarhlutverk ráðherra, sbr. síðari málslið 2. mgr. 3. gr. laganna.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga koma einkum fram þrjár athugasemdir.

Í fyrsta lagi að tilefni sé til að gera í frumvarpinu nánari grein fyrir þeim tekjum sem alla jafna hafa fallið til verkefna innan þjóðlendna.

Ef frá eru taldar tekjur ríkisins vegna vatnsréttinda í tengslum við Kárahnjúkavirkjun, sem var eingreiðsla, hefur ríkið einkum haft tekjur af þremur námasvæðum. Við Bolaöldur (starfsemi nú hætt), Lambafell (um 30 millj. kr. hafa verið greiddar í ríkissjóð vegna þeirrar nýtingar fyrir fyrstu 12 mánuði nýs samnings við ríkið, en tekjur runnu áður til sveitarfélagsins Ölfus) og loks á vikursvæðum austan Búrfells (starfsemi tímabundið hætt). Yfirlit yfir tekjur sveitarfélaga hvert ár má finna í skýrslum ráðherra til Alþingis sem finna má á vef þingsins. Þar sem ekki liggja fyrir nákvæmir útreikningar á heildartekjum ríkis og sveitarfélaga innan þjóðlendna er það mat ráðuneytisins að ekki sé ástæða til að fjalla nánar en nú þegar er gert um þetta atriði í greinargerð með frumvarpinu.

Í öðru lagi er bent á að tryggja þurfi að heimild til að auka við kröfur og gera nýjar kröfur í landshlutum verði beitt í hófi og í samræmi við vandaða málsmeðferð. Þar sé ágætt að hafa til hliðsjónar almennar málsmeðferðarreglur einkamálaréttar, sbr. 29. gr. laga nr. 91/1991.

Taka má undir þetta sjónarmið, enda ávallt reiknað með að slíkri heimild yrði beitt hóflega eins og fram kom í greinargerð frumvarpsins, þó þannig að ekki væri hvíkað frá því meginmarkmiði að útrýma eigendalausum svæðum. Til að hnykkja á þessu hefur orðalagi úr 29. gr. laga nr. 91/1991 verið bætt b-lið 4. gr. frumvarpsins samkvæmt ábendingu samtakanna sem er svohljóðandi eftir breytinguna (viðbótin er undirstrikuð):

Vilji hlutadeigandi ráðherra auka við kröfur ríkisins í máli sem er til meðferðar hjá óbyggðanefnd getur nefndin heimilað að hinar auknu kröfur komist til úrlausnar ef það verður ekki metið ríkinu til vanrækslu að hafa ekki gert kröfur sínar í einu lagi í öndverðu og hinar auknu kröfur seinka ekki málsmeðferð of að mati nefndarinnar. Um kynningu á hinum auknu kröfum og kröfulýsingarfrest annarra sem telja til eignarréttinda fer skv. 2. mgr.

Í þriðja lagi setur sambandið fyrirvara við þá málsmeðferð að óbyggðanefnd taki landsvæði utan strandlengju meginlandsins til meðferðar.

Ekki er tekið undir það sjónarmið að lög um skipulag haf- og strandsvæða, nr. 88/2018, eða skipulagslög, nr. 123/2010, kunni að vera því til fyrirstöðu að ráðast í umræddar lagabreytingar hvað varðar eyjarnar, enda er úrlausn um eignarréttarlega stöðu lands á grundvelli þjóðlendulaga óháð því hvernig skipulagsvaldi er háttað á viðkomandi svæði.

Þó svo að hálendisvæði hafi verið í forgrunni við setningu þjóðlendulaga árið 1998, sbr. greinargerð með lögnum, verður ekki fundin nein stoð í lögnum fyrir fullyrðingu um að þau taki ekki til haf- og strandsvæða (þ.e. lands sem er ofansjávar þar). Lögin gilda því innan íslenskrar lögsögu í heild, rétt eins og önnur sett lög frá Alþingi. Má í þessu sambandi benda á að ýmis svæði sem ekki teljast til hálendisins hafa verið úrskurðuð eða dæmd þjóðlendur, nú

síðast 15. ágúst sl. á Snæfellsnesi og nefndin vinnur nú að því að úrskurða um þjóðlendur á Vestfjörðum.

Þá er mikilvægt að áréttu að ekki er verið að fella eyjar, sker og sambærileg landsvæði utan strandlengju meginlandsins undir gildissvið laganna með þeirri lagabreytingu sem lögð er til í frumvarpinu. Þau falla þegar undir lögin og verða að óbreyttum lögum tekin til meðferðar hjá óbyggðanefnd eins og önnur svæði. Eingöngu er lögð til einföldun á málsmeðferð fyrir nefndinni sem ekki síst er til hagsbóta fyrir landeigendur sem telja sig eiga eignarréttindi á þessum svæðum.

Loks er ekki tekið undir það sjónarmið sambandsins að ekki sé knýjandi þörf á umræddri breytingartillögu, enda mun það seinka málsmeðferð óbyggðanefndar með tilheyrandi kostnaði fyrir ríkið og ekki síður verður það íþyngjandi fyrir landeigenda sem telja sig eiga þar eignarréttindi ef málsmeðferð á þessum svæðum verður með hefðbundnu sniði.