



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Forsætisráðuneytið
b.t. skrifstofu löggjafarmála
Stjórnarráðshúsinu v/ Lækjartorg
101 Reykjavík

Reykjavík 26. september 2019

1909007SA VÓHS
Málalykill: 00.64

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um þjóðlendur og afmörkun eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998 - mál nr. 222/2019

Vísað er til frumvarpsdraga sem nú eru til kynningar í samráðsgátt stjórnvalda um breytingu á lögum um þjóðlendur og afmörkun eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998 (leyfisveitingar, málsmeðferð o.fl.). Frumvarpið er vel unnið og í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að drög að áformum um lagasetninguna voru kynnt sveitarfélögum þar sem þjóðlendur liggja í fundaðerð ráðuneytisins um landið dagana 3.-7. júní 2019. Sambandið hefur þó örfáar athugasemdir við frumvarpsdrögin sem það vill koma á framfæri, sbr. síðari umfjöllun.

Meginefni frumvarpsins

Í frumvarpinu eru lagðar til nokkrar breytingar á ákvæðum laganna er snúa m.a. að skiptingu leyfisveitingarhlutverks vegna nýtingar lands og landsréttinda innan þjóðlendna á milli ríkis og sveitarfélaga sem hafa þjóðlendur innan sinna stjórnarsýslumarka, í ljósi reynslu undanfarinnar ára. Í frumvarpinu er þannig gert ráð fyrir að leyfi fyrir nýtingu náma og annarra jarðefna verði felld undir leyfisveitingarhlutverk sveitarfélaga, en það verkefni var áður á höndum ríkisins. Þó er enn gert ráð fyrir samþykki ráðuneytisins fyrir allri slíkri nýtingu, óháð því hversu lengi henni er ætlað að vara.

Þá er í frumvarpinu gert ráð fyrir að mörkun tekjustofna ríkisins, skv. 3. gr. gildandi laga um þjóðlendur, verði felld úr lögnum í samræmi við þá meginreglu laga um opinber fjármál að ekki séu markaðir tekjustofnar í einstökum lögum, og um leið verður þá skerpt enn frekar á þeim verkefnum sem tekjum sveitarfélaga innan þjóðlendna skal varið til.

Á meðal annarra markmiða frumvarpsins er að tryggja að áætluð verklok óbyggðanefndar verði í samræmi við gildandi fjármálaáætlun 2020-2024. Einnig hefur frumvarpið að geyma breytingar á reglum um málsmeðferð hjá nefndinni sem gerir ríkinu kleift að auka við kröfur sínar í málum sem eru til meðferðar hjá óbyggðanefnd og að nefndinni verði heimilt að bæta

viðbótarprepi við málsmeðferð í tengslum við landsvæði utan strandlengju meginlandsins og almenninga stöðuvatna.

Miðað er við að lagabreytingarnar sem lagðar eru til í frumvarpinu taki þegar gildi ef frá er talin sú breyting að færa leyfisveitingar vegna nýtingar á námum og öðrum jarðefnum til sveitarfélaga. Sú lagabreyting taki gildi um næstu áramót.

Um nýtingu náma og annarra jarðefna

Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu stendur það sveitarfélögunum vissulega nær en ríkinu að veita leyfi fyrir nýtingu á námum og öðrum jarðefnum enda skipta næráhrifin á samfélagið og samspil náttúruverndar miklum sköpum hjá þeim sveitarfélögum sem hafa þjóðlendur innan sinna marka. Hafa ber þó í huga að á þingmálaskrá umhverfis- og auðlindaráðherra í vetur er frumvarp til laga um stofnun miðhálandisþjóðgarðs. Verði þau lög samþykkt mun gildissvið þessara auknu heimilda sveitarfélaga takmarkast umtalsvert.

Á móti þessari ráðstöfun er lagt til í frumvarpinu að ákvæði laganna um mörkun tekjustofna ríkisins verði felld úr lögunum þannig að allar tekjur verði eingöngu færðar til tekna í yfirliti fyrir ríkissjóð í heild. Sambandið vekur athygli á að tilefni væri til þess í frumvarpinu að gera nánari grein fyrir þeim tekjum sem alla jafna hafa fallið til verkefna innan þjóðlendna.

Það er þó visst fagnaðarefni að skerpt er frekar á þeim verkefnum sem verja skal tekjum sveitarfélaga innan þjóðlendna til. Sambandið tekur undir með ráðuneytinu að sérstaklega er brýnt að fjármununum sé varið til uppbyggingar innviða, s.s. á fjölsóttum ferðamannastöðum og til gerðar skipulagsáætlana, sér í lagi þar sem sambandið hefur ítrekað bent á nauðsyn þess að hækka árlegar heimildir Skipulagssjóðs enda ærin ástæða til þar sem kröfur til skipulagsáætlana sveitarfélaga eru sífellt að aukast m.a. vegna ferðapjónustu svo eitt dæmi sé nefnt.

Breytingar á reglum um málsmeðferð hjá óbyggðanefnd

Þá er lagt til í frumvarpinu að ríkinu verði annars vegar gert kleift að auka við kröfur sínar í málum fyrir óbyggðanefnd sem eru til meðferðar hjá nefndinni og hins vegar að lögfest verði heimild fyrir óbyggðanefnd til að taka að nýju til meðferðar landshluta sem áður hafa sætt meðferð nefndarinnar. Rökstuðningurinn að baki því er að rannsakað verði hvort þjóðlendur séu víðar en áður hefur verið úrskurðað um. Tryggt þarf að vera að beiting slíkrar heimildar verði í miklu hófi og í samræmi við vandaða málsmeðferð. Ágætt er í því tilliti að hafa til hliðsjónar almennar málsmeðferðarreglur einkamálaréttar, sbr. 29. gr. laga nr. 91/1991.

Í frumvarpinu er einnig lagt til að óbyggðanefnd verði heimilað að bæta viðbótarprepi við málsmeðferð í tengslum við landsvæði utan strandlengju

meginlandsins og almenninga stöðuvatna. Í frumvarpinu er því haldið fram að óbreyttar málsmeðferðarreglur óbyggðanefndar muni leiða til þess að nefndin þyrfti líklega lengri tíma til að ljúka verkefni sínu þar sem þungt væri í vöfum að viðhafa sömu málsmeðferð og hingað til þegar kemur að úrlausn um landsvæði utan strandlengju meginlandsins, svo sem eyjar, hólma, sker og dranga umhverfis landið.

Sambandið tekur undir með ráðuneytinu að nauðsynlegt sé að veita óbyggðanefnd heimild til að kanna með eignarréttarlega stöðu almenninga stöðuvatna á grundvelli laga um þjóðlendur. Hins vegar setur sambandið ákveðinn fyrirvara við þá málsmeðferð þegar nefndin tekur landsvæði utan strandlengju meginlandsins til meðferðar.

Lög um skipulag haf- og strandsvæða, nr. 88/2018

Lög um skipulag haf- og strandsvæða voru samþykkt á Alþingi á síðasta löggjafarþingi. Lögin fela annars vegar í sér að setja skuli fram almenna stefnu um skipulagsmál á haf – og strandsvæðum og hins vegar að gera skuli nánara svæðisbundið skipulag á tilteknum svæðum við strendur landsins. Stefnan er hluti af landsskipulagsstefnu og tekur til haf- og strandsvæða sem nær frá netlögum og að efnahagslögsögunni (200 sjómíllur). Netlög hafa almennt verið skilgreind í lögum sem hafsvæði 115 m út frá stórstraumsfjörumáli eða stórstraumsfjöruborði landareignar og í sumum af þeim er gert ráð fyrir að þau fylgi einnig eyjum, hólum og skerjum í sjó. Þessa skilgreiningu má m.a. finna í 1. gr. laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994, 14. tölul. 3. gr. laga um varnir gegn mengun hafs og stranda, nr. 33/2004, 3. mgr. 1. gr. laga um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotnsins, nr. 73/1990 og 5. tölul. 3. gr. laga um skeldýrarækt, nr. 90/2011.

Lögin gera ráð fyrir að innri mörk strandsvæðisskipulags miðist við netlög. Í ljósi þess að netlög tilheyra lögsagnarumdæmum sveitarfélaga og að skipulagsskylda þeirra nær til netlaga gera lögin ráð fyrir að gætt sé samræmis við skipulagsáætlanir viðkomandi sveitarfélaga. Það kemur síðan í hlut svæðisráða, sem samanstanda af fulltrúum ríkis og sveitarfélaga, að bera ábyrgð á gerð strandsvæðisskipulags sem háð er staðfestingu ráðherra. Lögin gera ekki ráð fyrir setu fulltrúa forsætisráðuneytisins í svæðisráði. Vinna er nú þegar hafin við strandsvæðisskipulag fyrir Austfirði sem nær frá Almenningsfles að Hvítungum og Vestfirði sem nær frá Bjargtöngum að Straumnesi.

Leiði strandsvæðisskipulag eða breyting á því til sérstakrar skerðingar á nýtingu rétthafa á viðkomandi svæði, umfram það sem teljast má til almennra takmarkana eignarréttar, skal rétthafi eiga rétt á bótum fyrir fjárhagslegt tjón sem hann verður fyrir.

Að teknu tilliti til framangreinds þarf ráðuneytið að kanna hvort það viðbótarþrep í málsmeðferð óbyggðanefndar vegna landsvæða utan strandlengju meginlandsins sé í samræmi við skipulagslög nr. 123/2010, lög um skipulag haf- og strandsvæða og hagsmuni sveitarfélaga. Af því tilefni setur sambandið ákveðinn fyrirvara við 5. gr. frumvarpsins um breytingu á lögum um þjóðlendur.

Þá er það álit sambandsins að í 5. gr. frumvarpsins felist ákveðin eðlisbreyting frá markmiði laga um þjóðlendur nr. 58/1998 þar sem lögin taka ekki til haf- og strandsvæða, sbr. greinargerð með lögnum. Því verður litið svo á að ekki sé endilega knýjandi þörf á þeirri breytingu sem lögð er til í ákvæði 5. gr. frumvarpsins.

Lokaorð

Samband íslenskra sveitarfélaga áskilur sér rétt til að koma að frekari athugasemdum við vinnslu frumvarpsins og eru sérfræðingar reiðubúnir að eiga fund með ráðuneytinu, sé þess óskað.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri