

151. löggjafarþing 2020–2021.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

I. KAFLI

Markmið, gildissvið og orðskýringar.

1. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er að stuðla að hagkvæmri nýtingu, sjálfbærni, aðgengi og uppbyggingu innviða og atvinnulífs á svæðum í eigu ríkisins að teknu tilliti til jafnræðis, hlutlægni, gagnsæis og samkeppnissjónarmiða. Nánar tiltekið eru markmið laganna einkum eftirfarandi:

- a. að auka samkeppni um úthlutun takmarkaðra gæða,
- b. að stuðla að faglegri áætlanagerð um nýtingu lands í eigu ríkisins,
- c. að tryggja eðlilegt endurgjald fyrir nýtingu á landi í eigu ríkisins,
- d. að auka fjárfestingar í innviðum til að tryggja öryggi, nauðsynlega uppbyggingu og aðstöðu,
- e. að stuðla að útvistun á þjónustu eða uppbyggingu, einkum þegar ekki er um að ræða kjarnaverkefni á vegum hins opinbera.
- f. að vernda náttúruverndarsvæði og önnur viðkvæm svæði fyrir átroðningi.

Lögin skulu á ekki takmarka nýtingu óbeinna eignarréttinda á landi í eigu ríkisins.

2. gr.

Gildissvið.

Lög þessi taka til ráðstöfunar til atvinnutengdrar starfsemi á landi sem er í eigu íslenska ríkisins og stofnana þess. Nánar tiltekið er átt við ríkisaðila í A- og B-hluta ríkissjóðs.

Lögin taka til alls lands í eigu ríkisins, óháð því hver fer með umsýslu þess, þ.m.t. ríkisjarða, þjóðlendna, þjóðgarða og friðlýstra svæða.

Lögin gilda ekki um samninga milli ríkisins, stofnana þess, og sveitarfélaga. Þá gilda lögin ekki um sölu lands í eigu ríkisins, ábúðar- eða landbúnaðarnot á jörðum eða landi eða leigu lóða undir frístundahús eða íbúðarhús.

Lögin gilda um sérleyfissamninga yfir viðmiðunarfjárhæðum samkvæmt lögum um opinber innkaup, eftir því sem við á.

3. gr.

Gildissvið gagnvart sveitarfélögum.

Lögin taka ekki til sveitarfélaga nema þegar ráðstafa á landi í eigu ríkisins þar sem sveitarfélög fara með tiltekin verkefni, umsýslu eða rekstur og samningurinn nær viðmiðum fyrir auglýsingu skv. 14. gr. Sveitarfélögum er þó heimilt að beita lögum þessum í heild eða að hluta við ráðstöfun á landi í þeirra eigu.

4. gr.

Orðskýringar.

Merking orða í lögum þessum er sem hér segir:

1. *Atvinnutengd starfsemi*: Þjónusta sem er veitt í atvinnuskyni gegn endurgjaldi.
2. *Þjóðandi*: Fyrirtæki sem lagt hefur fram tilboð.
3. *Eignarland*: Landsvæði sem er háð einkaeignarrétti þannig að eigandi landsins fer með öll venjuleg eignarráð þess innan þeirra marka sem lög segja til um á hverjum tíma.
4. *Friðlýst svæði*: Svæði sem hafa verið friðlýst samkvæmt náttúruverndarlögum eða á grundvelli sérlaga.
5. *Fyrirtæki*: Samheiti, notað til einföldunar, yfir þá sem gera, eða hafa hug á að gera, nýtingarsamning eða samning um rekstrar- eða sérleyfi. Samheitið er notað án tillits til rekstrarforms og getur því tekið jafnt til einstaklinga og lögaðila sem stunda atvinnutengda starfsemi.
6. *Leyfishafi*: Samheiti yfir rekstrar- og sérleyfishafa.
7. *Leyfisveitandi*: Sá ríkisaðili sem veitir leyfi eða gerir samning á grundvelli laga þessara.
8. *Nýtingarsamningur*: Samningur við fyrirtæki sem veitir því heimild til þess að stunda atvinnutengda starfsemi á tilteknu svæði, sbr. nánar 9. gr.
9. *Rekstrarleyfi eða rekstrarleyfissamningur*: Skriflegur samning, fjárhagslegs eðlis, þar sem rekstrarleyfishafi fær leyfi til að veita tiltekna þjónustu á nánar skilgreindu svæði, sbr. nánar 6. gr.
10. *Rekstrarleyfishafi*: Fyrirtæki sem hefur fengið rekstrarleyfi á grundvelli laganna.
11. *Ríkisaðili*: Aðilar sem fara með ríkisvald og þær stofnanir, sjóðir og fyrirtæki sem eru að hálfu eða meiri hluta í eigu ríkisins. Ríkisaðilar skiptast í A-, B- og C-hluta, sbr. nánar lög um opinber fjármál.
12. *Ríkisjarðir*: Jarðir í eigu ríkisins, opinberra stofnana og opinberra sjóða á vegum ríkisins.
13. *Sérleyfi eða sérleyfissamningur*: Skriflegur samningur, fjárhagslegs eðlis, þar sem sérleyfishafi fær einn, eða með öðrum, afnot af landi í eigu ríkisins og einkarétt til þess að sinna atvinnutengdri starfsemi eða veita tiltekna þjónustu á viðkomandi landi, sbr. nánar 7. gr.
14. *Sérleyfishafi*: Fyrirtæki sem hefur fengið sérleyfi á grundvelli laganna.
15. *Þjóðlendur*: Landsvæði utan eignarlanda þó að einstaklingar eða lögaðilar kunni að eiga þar takmörkuð eignarréttindi.

II. KAFLI

Almennar reglur.

5. gr.

Meginreglur um nýtingu lands.

Við meðferð á landi í eigu ríkisins skal lögð áhersla á skýra, skilvirka og hagkvæma nýtingu sem og gagnsæi, hlutlægni og jafnræði við ákvarðanatöku.

Ráðstöfun á grundvelli laga þessara skal taka mið af sjálfbærri þróun, varúðarsjónarmiðum og öðrum umhverfissjónarmiðum, sem og að dregið sé eins og kostur er úr neikvæðum umhverfisáhrifum framkvæmda.

Hámarka skal eins og kostur er virði lands í eigu ríkisins með faglegri, traustri og hagkvæmri umsýslu.

Ráðstöfun skal vera í samræmi við forathugun skv. 10. gr. Þá skal taka mið af öðrum stefnum og áætlunum ríkisins á landsvísu eins og við á hverju sinni.

Ákvarðanir um nýtingu skulu teknar með faglegum hætti á grundvelli framangreindra sjónarmiða.

Almennt er óheimilt að reka sambærilega atvinnutengda starfsemi á landsvæði þar sem gert er að skilyrði að fyrirtæki hafi samning um sérleyfi, rekstrarleyfi eða nýtingu, sbr. nánar 9. og 10. gr.

6. gr.

Sérleyfissamningar.

Með sérleyfi er átt við skriflegan samning, fjárhagslegs eðlis, þar sem sérleyfishafi fær einn, eða með öðrum, afnot af landi í eigu ríkisins og einkarétt til þess að sinna tiltekinni atvinnutengdri starfsemi á tilteknu svæði. Ef sérleyfishafar eru fleiri en einn á sama landsvæði má skipta nýtingunni með þeim, t.d. innan dags, milli daga, vikna eða mánaða. Skilgreina skal skiptinguna í auglýsingargögnum.

Sérleyfi getur verið veitt m.a. til útvistunar á þjónustu sem ríkisaðilar myndu að öllu jöfnu sjá um eða til atvinnutengdrar starfsemi sem einkaaðilar hafa hug á að reka og ríkisaðilar myndu við venjulegar aðstæður ekki standa fyrir.

Sérleyfishafi ber alla áhættu af rekstri sínum og fær að jafnaði ekki sérstakt endurgjald frá leyfisveitanda. Réttur sérleyfishafa getur falist í að veita tiltekna þjónustu, hagnýta landið og innheimta endurgjald af viðskiptavinum sínum og fyrir aðra veitta þjónustu. Gjald sérleyfishafa til leyfisveitanda getur verið bæði fast leigugjald og í hlutfalli við veltu, sbr. 22. gr.

7. gr.

Rekstrarleyfissamningar.

Með rekstrarleyfi er átt við skriflegan samning, fjárhagslegs eðlis, þar sem rekstrarleyfishafi fær leyfi til að veita tiltekna þjónustu á nánar skilgreindu svæði. Ekki skal takmarka fjölda rekstrarleyfishafa umfram það sem nauðsynlegt er til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt.

8. gr.

Heimild til að gera sérleyfis- og rekstrarleyfissamninga.

Leyfisveitandi skal afla heimildar í lögum, að fengnu samþykki ráðherra og hlutaðeigandi ráðherra, til að ráðstafa landi til afnota með sérleyfis- eða rekstrarleyfissamningum sem ná viðmiðum fyrir auglýsingaskyldu.

Þrátt fyrir 1. mgr. er leyfisveitanda heimilt, án sérstakrar lagaheimildir en með samþykki ráðherra og hlutaðeigandi ráðherra, að gera sérleyfis- eða rekstrarleyfissamning ef áætlað verðmæti samningsins er jafnt eða undir 150.000.000 krónum. Verðmæti samnings skal reikna í samræmi við 14. gr.

Heimilt er að gera sérleyfis- eða rekstrarleyfissamninga ef það er nauðsynlegt til að takmarka fjölda þeirra gesta sem komast að hverju sinni eða fjölda þeirra aðila sem reka

sambærilega atvinnutengda starfsemi á viðkomandi svæði, t.d. vegna verndarmarkmiða, upplifunar gesta, hagkvæmni eða öryggis.

Samningstími skal ekki vera lengri en nauðsyn krefur vegna fyrirhugaðrar nýtingar eða eðlis hennar. Sérleyfi skal almennt ekki vera veitt til lengri tíma en 20 ára og rekstrarleyfi ekki lengur en til 10 ára, nema sérstakar ástæður mæli með því. Heimilt er að kveða á um möguleika á framlengingu í skilmálum sérleyfis til allt að 10 ára.

9. gr.

Nýtingarsamningur.

Ef þörf er á að hafa yfirsýn eða eftirlit með fyrirtækjum á landi í eigu ríkisins, til að stuðla að markmiðum laga þessara, er heimilt að gera það að skilyrði að fyrirtæki geri samning við viðkomandi ríkisaðila um nýtingu landsins.

Ráðherra skal í reglugerð tilgreina þau svæði þar sem krafist er nýtingarsamnings. Ráðherra skal setja samningsskilmála, reglur og skilyrði fyrir umrædda starfsemi sem fyrirtæki skulu samþykkja í umsóknarferlinu. Í reglugerð skal koma fram frá hvaða tíma er óheimilt að reka atvinnutengda starfsemi á umræddu svæði, án nýtingarsamnings. Sé annað ekki tekið fram í reglugerðinni skal vera óheimilt að reka atvinnutengda starfsemi á viðkomandi landsvæði, án nýtingarsamnings, fimm mánuðum frá birtingu hennar.

Heimilt er að innheimta fast aðstöðugjald fyrir nýtingarsamning og/eða miða gjald við kostnað vegna samningsgerðar, veitingu leyfa, umsjónar og eftirlits með starfseminni. Ráðherra ákveður fjárhæð gjaldsins og nánara fyrirkomulag gjaldröðu í reglugerð.

Nýtingarsamningur skal að jafnaði vera til þriggja ára, en ráðherra er heimilt í reglugerð að skilgreina annan samningstíma á tilteknum svæðum. Ekki skal gera nýtingarsamninga til skemmi tíma, nema fyrir því séu sérstakar ástæður.

Gætt skal að því að samningsferlið sé hvorki íþyngjandi né kostnaðarsamt fyrir fyrirtæki. Þá skulu samningsskilmálar vera hóflegir og ekki ganga lengra en nauðsynlegt er til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt, t.d. um öryggi eða verndun landsvæða.

Ráðherra og ríkisaðilum er heimilt að koma upp rafrænu ferli fyrir umsóknir aðila sem hyggja á slíka starfsemi innan marka lands í eigu ríkisins.

III. KAFLI

Áætlanagerð og mannvirki.

10. gr.

Áætlanagerð.

Áður en tekin er ákvörðun um að auglýsa sérleyfis- eða rekstrarleyfissamning, sem uppfyllir viðmið um auglýsingaskyldu, skal fara fram forathugun þar sem þörf er greind og valkostir metnir og bornir saman. Forathugun skal m.a. taka til eftirfarandi atriða, eftir því sem við á:

- a. Hvort þörf sé á því að takmarka fjölda þeirra gesta sem komast að hverju sinni eða fjölda þeirra aðila sem reka sambærilega atvinnutengda starfsemi á viðkomandi svæði, t.d. vegna verndarmarkmiða, upplifunar gesta, hagkvæmni eða öryggis.
- b. Taka skal rökstudda afstöðu til þess hvers vegna rekstrar- eða sérleyfi er nauðsynlegt til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt og jafnframt hvort fyrirkomulagið hentar betur í viðkomandi tilviki.

- c. Skilgreina skal nýtingu mannvirkja eða heimildir til að reisa mannvirki í samræmi við 11. og 12. gr. og, eftir því sem við á, taka afstöðu til þess hvernig fara á með mannvirki við lok samnings, sbr. 13. gr.
- d. Hvaða skilmála þarf að setja til að tryggja markmið laga þessara og þeirra laga sem kunna að gilda um hlutaðeigandi svæði.
- e. Taka skal afstöðu til þess hversu margir rekstrar- eða sérleyfishafar skulu vera út frá þolmörkum svæðisins.

Við forathugun skal, eftir því sem við á, óska eftir umsögnum viðkomandi sveitarfélaga og annarra hlutaðeigandi stjórnvalda. Við forathugun skal jafnframt upplýsa aðila sem reka atvinnutengda starfsemi á tilteknu svæði að áformað sé að ráðstafa landi með sérleyfis- eða rekstrarleyfissamningi með hæfilegum fyrirvara áður en ákvörðun er tekin um auglýsingu.

Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um efnisatriði forathugunar og málsmeðferð hennar.

11. gr.

Nýting mannvirkja í eigu ríkisins.

Við forathugun í tilviki sérleyfis- eða rekstrarleyfissamnings eða í aðdraganda nýtingarsamnings skv. 9. gr. skal fara fram mat á því hvort þörf sé að veita leyfishöfum eða fyrirtækjum aðgang að mannvirkjum, eða öðrum fjárfestingum og aðstöðu, í eigu ríkisins. Gera skal sérstaka leigusamninga um afnotin og skulu helstu skilmálar slíkra samninga koma fram í auglýsingargögnum eða samningsskilmálum, sé þess kostur. Í samningnum skal gera kröfur um umgengi og viðhald þessara fjárfestinga og skal leyfishafa eða fyrirtæki vera óheimilt að veita öðrum heimild til að nýta þær, hvort sem er til láns eða framleigu, nema að fengnu samþykki leyfisveitanda.

12. gr.

Heimild til að reisa mannvirki.

Við forathugun skal fara fram mat á því hvort þörf sé á að veita sérleyfis- eða rekstrarleyfishafa heimild til þess að reisa mannvirki á landi í eigu ríkisins. Í tilviki rekstrarleyfa skal almennt ekki veita heimild til að reisa umfangsmikil mannvirki. Óheimilt er að veita fyrirtækjum samkvæmt nýtingarsamningi heimild til að reisa mannvirki, önnur en tímabundin og laus mannvirki.

Þegar leyfishafa er veitt heimild til að reisa mannvirki og aðra aðstöðu á landinu skal samhliða sérleyfis- eða rekstrarleyfissamningi gerður lóðarleigusamningur við leyfishafa, sem skal m.a. innihalda ákvæði um gildistíma, skilyrði um framkvæmdahraða og skilyrði um viðhald á samningstíma. Helstu skilmálar lóðarleigusamnings skulu koma fram í auglýsingargögnum, sé þess kostur. Ráðherra getur í reglugerð útfært nánar þau skilyrði og skilmála sem fram eiga að koma í lóðarleigusamningi.

Leyfisveitandi skilgreinir í auglýsingargögnum leyfilega stærð mannvirkis, efni þess, útlit og önnur sambærileg atriði, en leyfishafi greiðir fyrir alla vinnu við hönnun og eftir atvikum skipulagsgerð, nema sú vinna hafi farið fram á fyrri stigum. Mannvirki skal falla sem best að umhverfi, rýra sem minnst víðerni og valda ekki gróður- eða jarðvegseyðingu umfram það sem nauðsynlegt er. Leyfisveitanda er skylt að reisa mannvirkið með hagkvæmum hætti.

Mannvirki skulu vera í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir. Leyfishafi ber kostnað og ábyrgð á að fengin séu öll tilskilin leyfi fyrir mannvirkjum og annarri aðstöðu.

Mannvirkið verður í eigu leyfishafa á samningstíma, en honum er óheimilt að veita öðrum heimild til að nýta það, hvort sem er til láns eða leigu, nema að fengnu samþykki leyfisveitanda.

Ríkissjóður eða eftir atvikum leyfisveitandi hefur forkaupsrétt að mannvirkinu og annarri aðstöðu leyfishafa á landinu. Frestur til að svara forkaupsréttartilboði skal vera 60 dagar frá því að tilboðið barst.

13. gr.

Lok lóðarleigu.

Samningstími lóðarleigu skal taka mið af tímalengd rekstrar- eða sérleyfis. Ef rekstrar- eða sérleyfissamningi er rift, hann rennur sitt skeið á enda eða fellur niður af öðrum ástæðum á meðan lóðarleigusamningur er í gildi er ráðherra heimilt að taka mannvirki og aðra aðstöðu leigunámi til að tryggja áframhaldandi rekstur á svæðinu. Leyfisveitanda er heimilt að framleigja mannvirkið öðrum, án samþykkis leyfishafa, en leyfisveitandinn ber áfram ábyrgð á efndum samningsins. Ef aðilar koma sér ekki saman um leiguverð skal það ákveðið samkvæmt lögum um framkvæmd eignarnáms.

Ef ekki er um annað samið skal leyfishafi fjarlægja á eigin kostnað laus mannvirki og ummerki vegna starfseminnar við samningslok. Ef um er að ræða varanlega aðstöðu skal koma fram í auglýsingargögnum eða lóðarleigusamningi hvernig fara skuli með mannvirki, aðra aðstöðu og landbætur við leigulok. Taka skal afstöðu til þess í forathugun hvaða innlausnaraðferð verður fyrir valinu. Ráðherra er heimilt í reglugerð að mæla nánar fyrir um yfirfærslu mannvirkis við lok lóðarleigu og útfærslur á innlausnaraðferðum út frá ákveðnum skilyrðum og miðað við tiltekna aðstæður.

IV. KAFLI

Auglýsingaskylda, aðferðir og hagstæðasta verð.

14. gr.

Viðmiðanir fyrir auglýsingaskyldu.

Leyfisveitanda er ávallt skylt að auglýsa sérleyfissamninga.

Leyfisveitanda er skylt að auglýsa rekstrarleyfissamning ef áætlað verðmæti samningsins, án virðisaukaskatts, er jafnt eða meira en 15.000.000 kr. eða samningur er til lengri tíma en þriggja ára.

Auglýsa skal sérleyfis- og rekstrarleyfissamninga á Evrópska efnahagssvæðinu ef áætlað verðmæti samningsins nær viðmiðunarfjárhæðum fyrir sérleyfissamninga samkvæmt reglugerðum um sérleyfissamninga sem settar hafa verið með stoð í lögum um opinber innkaup.

Verðmæti samnings skal taka mið af áætluðum heildar brúttótekjum af starfsemi leyfishafans sem til verður á gildistíma samningsins, án virðisaukaskatts, samkvæmt mati leyfisveitanda. Áætlað verðmæti rekstrarleyfis skal reiknað út með hlutlægum hætti.

Heimilt er að breyta fjárhæðum skv. 2. mgr. þessarar lagagreinar og skv. 2. mgr. 8. gr. annað hvert ár í samræmi við breytingar á vísitölu neysluverðs, í fyrsta sinn 2023. Heimilt er að uppfæra þessar fjárhæðir þannig að þær standi á heilu þúsundi. Ráðherra skal með hæfilegum fyrirvara auglýsa opinberlega breytingar á viðmiðunarfjárhæðum.

Þegar ráðstöfun er skipt upp í fleiri sjálfstæða samninga skal miða við samanlagt virði þeirra allra. Óheimilt er að skipta upp samningum í því skyni að ráðstöfun verði undir viðmiðum fyrir auglýsingaskyldu, nema slíkt sé réttlætanlegt á grundvelli hlutlægra ástæðna.

15. gr.

Ráðstöfun sem ekki nær auglýsingaskyldu.

Við ráðstöfun rekstrarleyfis sem nær ekki þeim viðmiðunum sem tilgreind eru í 14. gr. skal ávallt gæta að hagkvæmni og gera samanburð meðal sem flestra sem kynnu að hafa áhuga á ráðstöfuninni ásamt því að gæta að meginreglum um jafnræði og gagnsæi.

16. gr.

Meginreglan um hagstæðasta verð.

Sérleyfi og rekstrarleyfi skal ráðstafað grundvelli hagstæðasta verðs. Ef ráðstöfun er auglýst í samræmi við ákvæði laganna er það tilboð hagstæðast sem er hæst að fjárhæð eða með besta hlutfall milli verðs og gæða, nema aðeins eitt gilt tilboð berist. Við þær aðstæður skal leyfisveitandi auglýsa samning á nýjan leik til þess að tryggja samkeppni um gæðin. Höfnun tilboðs við þessar aðstæður veitir bjóðanda ekki rétt til bóta. Leyfisveitanda er þó heimilt að ganga til samninga við bjóðanda ef hann hefur í aðdraganda auglýsingar látið óháðan sérfræðing meta áætlað markaðsverð samnings og tilboðið er jafnt eða hærra en það mat. Ef áætlað markaðsverð er ákveðið á verðbili skal tilboðið vera jafnt eða hærra en meðaltal verðbilsins.

Ef ráðstöfun rekstrarleyfis nær ekki viðmiðum fyrir auglýsingaskyldu skv. 14. gr. og leyfisveitandi nýtir ekki auglýsingaferli laganna er skylt að láta óháðan sérfræðing meta áætlað markaðsverð samnings, nema fyrirsjáanlegt sé að verðmæti samnings sé undir 3.000.000 krónum og samningur er til skemmri tíma en tveggja ára. Ef álit hins óháða sérfræðings er á tilteknu verðbili telst hagstæðasta verð vera meðaltal verðbilsins. Óheimilt er að taka tilboði sem er undir áætluðu markaðsverði.

Ráðherra er heimilt í reglugerð að útfæra nánar hvernig reikna á út hagstæðasta verð samkvæmt þessari grein.

17. gr.

Auglýsingaferli.

Þegar sérleyfis- eða rekstrarleyfissamningur er auglýstur skal öllum gefinn kostur á að leggja fram tilboð. Auglýsingaferlið má vera í tveimur þrepum þar sem í fyrra þrepi er tekin afstaða til þess hvort fyrirtæki uppfylli hæfisskilyrði og í seinna þrepinu er tekin afstaða til gildra og aðgengilegra tilboða.

Heimilt er að viðhafa samkeppnisviðræður, samkeppnisútboð og samningskaup, að uppfylltum skilyrðum laga um opinber innkaup.

V. KAFLI

Auglýsingargögn og auglýsingaskylda.

18. gr.

Almennir skilmálar.

Auglýsingargögn skulu innihalda allar nauðsynlegar upplýsingar til að fyrirtæki sé unnt að gera tilboð. Eftirfarandi atriði skulu koma fram, eftir því sem við á:

a. Lýsing á leyfi eða nýtingu á tilteknu landi, þeirri starfsemi sem má sinna og þeim takmörkunum sem eru á landnýtingu.

b. Nafn leyfisveitanda, kennitala og allar upplýsingar um samskipti við umsjónaraðila auglýsingaferlisins.

c. Framsetning tilboða.

- d. Upptalning á auglýsingargögnum.
- e. Tilboðstími og hvenær tilboð verða opnuð.
- f. Gildistími samnings.
- g. Gildistími tilboða.
- h. Gögn til sönnunar á fjárhagslegri og tæknilegri getu sem fyrirtæki skal leggja fram eða kann að verða krafið um, sbr. 21. gr.
- i. Meðhöndlun fyrirspurna.
- j. Afhendingarskilmálar.
- k. Á hvaða tungumáli eða tungumálum skila skuli tilboðum.
- l. Forsendur fyrir vali tilboða.
- m. Frestur leyfisveitanda til að taka tilboði.
- n. Lýsing á þeim skyldum sem hvíla munu á leyfishafa á samningstímanum, þ.m.t. skyldur til viðhalds mannvirkja og annarrar aðstöðu, ef við á.
- o. Skilmálar um nýtingu mannvirkis eða heimild til að reisa mannvirki eða aðra aðstöðu, lok samnings, ráðstöfun eigna o.fl., ef við á.

19. gr.

Auglýsing leyfa.

Auglýsingar vegna samninga sem ná viðmiðunarmörkum skv. 14. gr. skal birta rafrænt á sameiginlegum vettvangi sem ráðherra mælir fyrir um í reglugerð. Í auglýsingu skulu koma fram nægilega miklar upplýsingar til að áhugasamir aðilar geti tekið afstöðu til þess hvort þeir hyggist taka þátt í ferlinu.

Leyfisveitandi skal án endurgjalds veita beinan aðgang að auglýsingargögnum með rafrænum aðferðum frá og með birtingardegi auglýsingar. Í auglýsingu skal koma fram hvar hægt sé að nálgast auglýsingargögn með rafrænum aðferðum.

20. gr.

Framlagning og opnun tilboða.

Tilboðum skal skilað og þau opnuð með rafrænum aðferðum. Eftir lok tilboðsfrests skal tilkynna fyrirtækjum um nafn hvers bjóðanda og heildartilboðsupphæð. Ráðherra setur í reglugerð kröfur um tæki og búnað sem tryggir gagnsæi og jafnræði við rafræna móttöku tilboða.

Frestur til að skila tilboðum skal vera nægjanlega langur til að fyrirtæki geti undirbúið tilboð. Í tilviki rekstrarleyfissamninga skal fresturinn ekki vera skemmri en 20 almanaksdagar frá birtingu auglýsingar. Í tilviki sérleyfissamninga skal fresturinn ekki vera skemmri en 45 almanaksdagar frá birtingu auglýsingar.

Hafi svar við tilboði ekki borist innan þess frests sem er tilgreindur í auglýsingargögnum er bjóðandi ekki lengur bundinn af tilboði sínu. Þegar leyfisveitanda er ekki unnt að taka afstöðu til tilboða innan gildistíma þeirra er heimilt að óska eftir því að bjóðendur framlengi tilboð sín í stuttan tíma.

VI. KAFLI

Hæfisskilyrði og val á tilboði.

21. gr.

Hæfisskilyrði.

Fjárhagsstaða bjóðanda skal vera það trygg að hann geti staðið við skuldbindingar sínar samkvæmt sérleyfis- eða rekstrarleyfissamningi. Í því skyni er heimilt að krefjast þess að

bjóðandi hafi tiltekna lágmarksveltu á ári, þ.m.t. tiltekna lágmarksveltu á því sviði sem samningur fellur undir. Gera má kröfu um tiltekið hlutfall milli eigna og skulda. Heimilt er að krefjast hvers konar trygginga sem nauðsynlegar eru til að tryggja efndir samningsins. Gera skal strangar kröfur um fjárhagslega burði bjóðenda ef reisa þarf mannvirki á landinu.

Tæknileg og fagleg geta bjóðanda skal vera það trygg að hann geti staðið við skuldbindingar sínar samkvæmt sérleyfis- eða rekstrarleyfissamningi. Þá skal hún vera það trygg að bjóðandi geti uppfyllt skilyrði auglýsingargagna um upplifun gesta og öryggi, og eftir atvikum verndarmarkmið og önnur atriði sem varða umhverfið og almannarétt. Til þess að tryggja framangreind atriði er heimilt að setja skilyrði þess efnis að bjóðandi hafi yfir að ráða nauðsynlegum mannaúð, tækniúrræði og reynslu til að framkvæma samning í samræmi við viðeigandi gæðastaðla.

Hæfiskröfur skulu vera gagnsæjar, hlutlægar, málefnalegar og án mismununar.

Um ástæður til útilokunar vegna persónulegra aðstæðna skal taka mið af lögum um opinber innkaup.

22. gr.

Meginreglur um efni verðtilboðs.

Leyfisveitandi getur ákveðið að leyfishafi greiði gjald til ríkisins, sem getur verið leigugjald og/eða gjald í hlutfalli við veltu leyfishafa á samningstímabilinu. Leigugjaldið skal taka verðlagsbreytingum í samræmi við venjur á viðkomandi sviði.

Leyfisveitanda er heimilt að skilgreina fyrirfram fast leigugjald af landinu, og eftir atvikum mannvirkjum sem leyfishafa er heimilt að nýta á samningstímanum. Í þeim tilvikum er verðtilboð bjóðanda eingöngu í formi hlutfalls af veltu og skal tilboð þess bjóðanda sem býður hæsta veltuhlutfallið vera talið hæst að fjárhæð, að því gefnu að tilboðið sé hvorki ógilt né óaðgengilegt.

Ef ekki er skilgreint fast árlegt leigugjald skal heildartilboðsupphæð vera samtala annars vegar boðins leigugjalds fyrir land, og eftir atvikum mannvirki, og hins vegar margfeldis af boðnu veltuhlutfalli og veltu sem skal áætluð með rökstuddum hætti af leyfisveitanda.

Leyfisveitanda er heimilt að mæla fyrir um hámark þess gjalds sem leyfishafi má innheimta fyrir atvinnutengda starfsemi. Hámarkið skal skilgreint eftir hlutlægum og gagnsæjum aðferðum.

Verðtilboð bjóðenda skulu taka mið af þeirri áhættu sem skilmálar og skilyrði í auglýsingargögnum fela í sér. Taka skal tillit til bæði fyrirsjáanlegra og ófyrirsjáanlegra þátta.

23. gr.

Val á tilboði.

Velja skal fjárhagslega hagkvæmasta tilboð á grundvelli hæsta verðs eða besta hlutfalls milli verðs og gæða. Í síðarnefnda tilvikinu skulu forsendur fyrir vali tilboðs tengjast efni samnings og geta þær m.a. náð yfir skipulagningu, menntun, hæfi og reynslu starfsfólks sem framkvæma á samninginn, gæði þjónustu við viðskiptavini og leyfishafa á meðan samningstíma stendur og þætti sem snerta umhverfis-, gæða- og öryggismál. Þá er heimilt að taka tillit til þess ef bjóðandi hefur haft frumkvæði að því verkefni sem boðið er út eða ef bjóðandi hefur áður sinnt uppbyggingu eða annarri fjárfestingu á viðkomandi landsvæði eða nálægum svæðum. Greina skal hlutfallslegt vægi hvernar forsendu sem liggur til grundvallar vali á fjárhagslega hagkvæmasta tilboði, nema þegar val á tilboði byggist eingöngu á verði.

Tilboð bjóðanda skal þannig úr garði gert að hann geti staðið við það og að reksturinn beri sig. Leyfisveitanda er heimilt að hafna tilboði ef fyrir því eru málefnaleg rök.

Tilboð skal talið ógilt ef það er í ósamræmi við auglýsingargögn, berst of seint, ef sönnun er fyrir leynilegu samráði eða ef forsendur þess teljast óeðlilegar. Tilboð telst óaðgengilegt og ekki uppfylla skilmála ef það er lagt fram af bjóðanda sem skortir nauðsynlegt hæfi eða dugir bersýnilega ekki, án verulegra breytinga, til að mæta þörfum leyfisveitanda, eins og tilgreint er í auglýsingargögnum. Tilboð sem uppfylla ekki skilyrði um hagstæðasta verð skv. 16. gr. eru einnig óaðgengileg.

Tilboð skal samþykkja með skriflegum hætti innan gildistíma þess og er þá kominn á bindandi samningur á grundvelli auglýsingargagna og tilboðs bjóðanda. Tilkynna skal öllum bjóðendum um þessa ákvörðun með rafrænum aðferðum eins fljótt og hægt er. Leyfisveitandi skal rökstyðja ákvörðun sína ef bjóðandi óskar eftir því innan 14 daga frá því að tilkynning var send.

Leyfisveitanda er heimilt að hafna öllum tilboðum standi málefnalegar ástæður til þess eða hafi almennar forsendur fyrir auglýsingu brostið. Leyfisveitandi skal rökstyðja ákvörðun sína um að hafna öllum tilboðum.

24. gr.

Samningsskilyrði.

Í sérleyfis- eða rekstrarleyfissamningi skal setja þau skilyrði sem eru nauðsynleg fyrir samfellda framkvæmd samningsins. Þá skal setja starfseminni nauðsynleg skilyrði til að tryggja samræmi við forathugun og aðrar reglur sem máli skipta. Skilgreina skal við hvaða aðstæður er heimilt að rifta eða segja upp samningi einhliða, en að öðru leyti fer eftir almennum reglum. Gera skal strangar kröfur til gæða-, umhverfis- og öryggismála, þegar við á. Samningsskilyrði samkvæmt þessu ákvæði skulu koma fram í auglýsingargögnum.

Á samningstíma ber leyfishafi ábyrgð á því að aflað sé allra viðeigandi leyfa fyrir þeirri starfsemi sem fer fram á landinu og að viðeigandi leyfi séu í gildi á samningstímanum. Hafi leyfishafi ekki viðeigandi leyfi er leyfisveitanda heimilt að rifta samningi. Áður en kemur að riftun samningsins skal gefa leyfishafanum hæfilegan frest til úrbóta, nema úrbótafrestur sé þýðingarlaus.

Ef rekstur leyfishafa er stöðvaður, vegna ákvörðunar leyfishafa eða af opinberum eftirlitsaðilum, réttlætir það fyrirvaralaus riftun samningsins. Hið sama gildir ef bú leyfishafa er tekið til gjaldþrotaskipta, hann hefur fengið heimild til nauðasamninga eða greiðslustöðvunar eða er í annarri sambærilegri stöðu.

Ef um er að ræða samning til lengri tíma en tíu ára skal í auglýsingargögnum skilgreina með hvaða hætti aðilar geta óskað eftir endurskoðun á verðákvæðum samningsins. Slíkir skilmálar skulu kveða á um umfang og eðli mögulegra breytinga og skilyrða fyrir þeim, en almennt skal ekki vera heimilt að endurskoða samning fyrir en að tíu árum liðnum. Heimilt er að kveða á um að aðilar leysi úr ágreiningi um endurskoðun verðákvæða samningsins með bindandi hætti án aðkomu dómstóla, en niðurstöður viðkomandi úrlausnaraðila skulu birtar opinberlega.

VII. KAFLI

Ýmis ákvæði.

25. gr.

Skyldur ráðherra og reglugerðarheimild.

Ráðherra skal stuðla að því að gerð sérleyfis- og rekstrarleyfissamninga á landi ríkisins sé með gagnsæjum, hagkvæmum og markvissum hætti í samræmi við markmið laga þessara.

Veita skal aðstoð og leiðbeiningar um auglýsingar og samningsgerð eftir því sem þörf krefur.

Ráðherra er í reglugerð heimilt að mæla fyrir um nánari framkvæmd laga þessara, þar á meðal um:

1. Ákvæði um fyrirkomulag auglýsingar og samningsgerðar vegna sérleyfis- og rekstrarleyfissamninga á landi í eigu ríkisins.
2. Upplýsingar sem skulu koma fram í auglýsingum og um birtingu slíkra auglýsinga.
3. Þau svæði þar sem krafist er samnings um nýtingu lands skv. 9. gr. Skilgreina skal umrædd svæði og þá samningsskilmála, reglur og skilyrði sem umrædd starfsemi þarf að uppfylla. Kveða má á um fjárhæð gjalds vegna slíkrar samningsgerðar.
4. Efnisatriði forathugunar og málsmeðferð við gerð hennar.
5. Með hvaða hætti leyfisveitandi telst hafa fullnægt skyldum sínum samkvæmt lögnum, þ.m.t. um hvort og þá hvaða miðlæga ríkisstofnun aðstoðar og annast auglýsingar fyrir hönd leyfisveitenda.
6. Kröfur um tæki og búnað fyrir rafræna móttöku tilboða.
7. Opnun tilboða með rafrænum aðferðum.
8. Kröfur sem gerðar eru til sönnunar á fjárhagslegri stöðu og tæknilegri getu fyrirtækis, þ.m.t. hvaða gagna má krefjast afhendingar á til að færa sönnur á þessi atriði.
9. Þá skilmála, skilyrði og kröfur sem skal mæla fyrir um í lóðarleigusamningi við leyfishafa, þ.m.t. hvernig fara skuli með mannvirki við lok lóðarleigu og útfærslu á innlausnaraðferðum út frá ákveðnum skilyrðum og miðað við tilteknar aðstæður.
10. Hvernig reikna skuli út hagstæðasta verð samkvæmt 16. gr.

26. gr.

Tekjur af samningum.

Tekjur af samningum renna í ríkissjóð nema í þeim tilvikum þegar samningar tengjast með beinum hætti lögbundnu hlutverki eða kjarnaverkefnum viðkomandi leyfisveitanda. Þegar svo stendur á skal fara fram mat á því, sem ráðherra staðfestir, að hve miklu leyti tekjur af samningi renna til leyfisveitanda sem verja skal til uppbyggingar innviða, landbóta, umsjónar, eftirlits, skipulagsáætlanagerðar og annarra sambærilegra verkefna vegna lands í eigu ríkisins.

27. gr.

Afstaða gagnvart stjórnarsýslulögum.

Ákvæði II. kafla stjórnarsýslulaga um sérstakt hæfi gilda um ákvarðanir sem teknar eru samkvæmt lögum þessum. Að öðru leyti gilda stjórnarsýslulög ekki um ákvarðanir sem teknar eru samkvæmt lögum þessum.

28. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Lögin gilda eingöngu um samninga um ráðstafanir á landi í eigu ríkisins sem gerðir eru eftir gildistöku laganna.

Ákvæði til bráðabirgða.

Eigi síðar en fimm árum frá gildistöku laga þessara skal ráðherra hafa lokið greiningu á landi í eigu íslenska ríkisins. Í greiningunni skal m.a. lýsa eftirfarandi:

1. Umfangi og eðli þeirrar nýtingar sem fyrirhuguð er á einstökum landsvæðum.

2. Verndargildi landsvæða og umfangi friðlýstra svæða.
3. Umfangi og eðli almannaréttar.
4. Landnýtingu, mannvirkjagerð og öðrum innviðaf framkvæmdum á svæðinu.
5. Þolmörkum, uppbyggingarþörfum og kröfum um aðgengi.

Við greininguna skal samráð eiga sér stað við hlutaðeigandi ráðuneyti og stofnanir og eftir atvikum aðra hagaðila.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Fjölgun ferðamanna til landsins hefur aukið áhuga og ásókn þjónustuaðila inn á landssvæði þar sem ferðamenn geta upplifað þá náttúru sem Ísland hefur uppá að bjóða. Þetta á við um hvers konar landsvæði, s.s. friðlýst svæði, þjóðlendur og önnur svæði í eigu ríkisins. Ferðaþjónustan hefur hagnýtt þessi landsvæði og náttúruperlur, oftast án sérstaks endurgjalds, m.a. til hellalaferða, íshellaferða, ísklifurs, fjallaklifurs, fjórhjólaferða, jöklaferða, snjósleðaferða og bátsferða. Í tengslum við þetta hefur um nokkurt skeið hefur verið til skoðunar að nýta svokallaða sérleyfissamninga til að byggja upp og vernda land ríkisins með markvissri uppbyggingu og gagnsæri og skilvirkri stýringu. Talið er að vönduð umgjörð um slíka samninga geti einnig komið að góðum notum við ýmsa aðra nýtingu á landi eða auðlindum í eigu ríkisins en þá sem tengist ferðaþjónustu. Sem dæmi má nefna námuréttindi, vatnsréttindi eða jafnvel orkuvinnslu, s.s. vegna lands undir vindmyllur. Í núverandi löggjöf er ekki að finna sérstakan ramma eða umgjörð um slíka samninga vegna nýtingar á landi í atvinnuskyni en réttur til nýtingar landsvæðis telst vera auðlind í hagfræðilegum skilningi.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið skipaði sérstakan starfshóp til að vinna tillögur um almennan lagaramma um nýtingu á landi í eigu ríkisins. Markmið starfshópsins var að setja fram tillögur um hvernig best yrði staðið að úthlutun á heimildum til hvers kyns nýtingar á landi og náttúruperlum í eigu ríkisins í atvinnuskyni. Starfshópurinn skilaði skýrslu 23. júní 2020 sem kynnt var í samráðsgátt stjórnvalda. Megintillaga starfshópsins var að mótaðar yrðu reglur vegna landsvæða og innviða í eigu ríkisins sem byggðist á þrenns konar megingerðum nýtingarleyfa og var í því sambandi m.a. horft til lagaumhverfisins í Noregi og á Nýja-Sjálandi. Meginreglan yrði sú að aðgangur yrði opin á landsvæðum í eigu hins opinbera nema þar sem nýtingarréttur hefði verið veittur samkvæmt sérstökum nýtingarsamningum sem kveða á um að heimilt sé að takmarka slíkan aðgang. Þær tegundir nýtingarleyfa sem lagðar voru til í skýrslunni voru sérleyfi, rekstrarleyfi og starfsleyfi. Sérleyfi fælist í langtímanýtingarrétti til uppbyggingar og reksturs tiltekinna svæða að undangengnu útboði. Samningstími gæti verið frá einhverjum árum til áratuga, eftir uppbyggingarþörf á viðkomandi svæði. Rekstrarleyfi fælist í aðgangi að fjárfestingum og innviðum í eigu ríkisins á grundvelli útboðs eða auglýsingar. Um væri að ræða einfaldari samning en sérleyfissamning, auk þess sem samningstími væri almennt styttri. Í svokölluðu starfsleyfi fælist aðgangur og heimild einkaaðila til að stunda tiltekinn atvinnurekstur á landsvæði í eigu ríkisins. Slík leyfi yrðu veitt á grundvelli einfaldara regluverks en í kringum sérleyfi og rekstrarleyfi og samningstími yrði ekki til lengri tíma en nokkurra ára. Loks var lögð áhersla á það í skýrslunni að úthlutun fyrrgreindra leyfa byggði á gagnsæi, hlutlægni, jafnræði og hagkvæmni. Meginmarkmið starfshópsins var einkum að móta forsendur að rammalöggjöf um sérleyfissamninga verði ákveði að styðjast við þá aðferðarfræði á einstökum svæðum hér á landi. Markmið tillagna var ekki að hafa áhrif á eða útfæra nánar almannaréttinn eins og hann hefur verið skilgreindur. Tillögurnar snúa því fyrst og fremst að því hvaða form á sérleyfi eða leyfisskyldu er

heppilegast hér á landi út frá aðstæðum hverju sinni. Það er svo sjálfstæð ákvörðun hvort þessu formi verði beitt á einstökum svæðum í samræmi við ákvæði frumvarpsins.

Frumvarp þetta er samið á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins og er útfærsla á þeim hugmyndum sem fram koma í fyrrnefndri skýrslu starfshóps um nýtingu á landi í eigu ríkisins. Þá var einnig leitað til Lagastofnunar og kom Víðir Smári Petersen, lektor við lagadeild Háskóla Íslands, að samningu frumvarpsins. Við vinnslu frumvarpsins var einnig haft samráð við forsætisráðuneytið, umhverfis- og auðlindaráðuneytið og atvinnu- og nýsköpunaráðuneytið.

Með frumvarpinu er lagt til að sett verði heildarlög um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni. Í I. kafla frumvarpsins er fjallað um markmið laganna, gildissvið þeirra og orðskýringar. Í II. og III. kafla koma fram helstu efnisreglur frumvarpsins, þar sem m.a. er gert grein fyrir þeim þremur tegundum samninga sem frumvarpið gerir ráð fyrir, þ.e. sérleyfissamningum, rekstrarleyfissamningum og nýtingarsamningum. Þá er lagt til að nýting lands verði ákveðin að undangenginni vandaðri áætlanagerð þar sem þörf og valkostir fyrir hvert svæði er metið sérstaklega. Í IV.-VI. kafla eru ítarlegar reglur um auglýsingaskyldu, aðferðir við auglýsingu o.fl. Loks eru í VII. kafla ákvæði um skyldur ráðherra og reglugerðarheimild og hvernig fara eigi með tekjur af samningum á grundvelli laganna.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Eftir að fjöldi erlendra ferðamanna sem sækja landið heim hefur margfaldast hefur efnahagslegt mikilvægi íslenskrar náttúru stóraukist. Fyrir vikið hafa hagsmunir þjóðarinnar er varða nýtingu landsvæðis breyst. Stýring á aðgengi að skoðunarverðum stöðum í náttúrunni er jafnan fylgifyiskur aukningar í fjölda ferðamanna. Með vaxandi umfangi ferðaþjónustu í heiminum hefur því fæst í vöxt að lönd setji reglur um aðgengi, takmarkanir þess og fyrirkomulagi aðgangs að vinsælum ferðamannastöðum í náttúrunni. Til eru nokkrar útfærslur á aðgangstakmörkunum, en þeim má í meginatriðum skipta í tvennt, annars vegar opinn aðgang sem byggist á samfélagslegri stjórnun og hins vegar úthlutun sérleyfa á markaði. Tvö lönd hafa einkum verið skoðuð í þessu samhengi, þ.e. Noregur og Nýja-Sjáland. Nálgun þessara landa rammur inn þá möguleika sem eru fyrir hendi til að stýra ágangi ferðamanna um landsvæði, þ.e. stýra umfangi skipulagðrar starfsemi og úthlutun sérleyfa.

Aðstæður á Íslandi eru um margt ólíkar aðstæðum margra annarra landa. Noregur sem dæmi er mjög stórt land og vegalengdir milli staða miklar. Aðgengi að þjóðgörðum í Noregi er oft erfitt og umferð sætir mikilli takmörkun. Torvelt getur verið fyrir stóra hópa að koma sér fyrirhafnarlaust og með skjótum hætti á milli þeirra staða sem helst eru taldir til náttúruperla í Noregi. Þessi skilyrði skapa í sjálfu sér náttúrulegar takmarkanir fyrir átroðning og ofnýtingu jafnvel þótt aðgengi einstaklinga séu engin takmörk sett.

Á Íslandi er hins vegar hægt á einum degi að sjá og upplifa tugi sérstæðra staða og náttúruperla. Stórir hópar ferðamanna, t.d. úr skemmtiferðaskipum sem almennt hafa mjög skamma viðdvöl á landinu, auk farþega sem millilenda hérlendis, nýta sér þetta auðvelda aðgengi til að komast yfir marga áhugaverða staði á stuttum tíma.

Leiða má að því sannfærandi rök að aðstæður hérlendis hafi leitt til þess að náttúruperlur í alfaraleið hafi orðið fyrir mun meiri átroðningi og ofnýtingu en t.d. gildir um land eins og Noreg. Þetta má bersýnilega sjá á stöðum eins og við Geysi og Gullfoss. Hið auðvelda aðgengi hefur leitt til þess að margir ferðamannastaðir eru komnir að þolmörkum bæði vegna átroðnings og vegna skorts á viðeigandi innviðum til að unnt sé að taka á móti hinum mikla fjölda ferðamanna sem sækja þessa staði heim.

Önnur lönd eins og Nýja-Sjáland og Kanada hafa valið að beita markaðslausnum eins og sérleyfum til að stýra ágangi ferðamanna og nýta þannig land og byggja upp á ábyrgan hátt. Á Nýja-Sjálandi eru veitt nýtingarleyfi til að tryggja verndarhagsmuni, sjálfbæra nýtingu og afgjald til hins opinbera af landi í eigu þess. Markmið fyrirkomulagsins þar í landi er m.a. að efla vernd, fjölga tækifærum fyrir ferðamenn, skapa störf og fjölga hagaðilum. Þannig eiga markmið um verndun, s.s. verndaráætlun, að setja starfsemi í tengslum við nýtingu náttúruauðlinda skorður. Stjórnvaldsheimildir hins opinbera gagnvart nýtingaraðilum eru jafnframt umtalsverðar, t.d. ef skilyrði nýtingarleyfa eru ekki uppfyllt. Leigusamningar eru að jafnaði ekki lengri en til 30 ára, en samningar til allt að 60 ára eru heimilir við sérstakar aðstæður. Jafnan er heimilt að framlengja samning að leigutíma liðnum. Gjald er tekið fyrir leyfisveitingar en nokkurt frelsi er þó um fyrirkomulag gjalds. Það getur verið fast gjald, markaðstengt, afkomutengt eða í formi leigu. Það má jafnframt tengjast tilgangi, eðli, áhrifum eða umfangi nýtingar.

Íslensk stjórnvöld standa nú frammi fyrir því verkefni að ákveða með hvaða hætti eigi að ákveða ráðstöfun lands í eigu ríkisins og með hvaða hætti eigi að stýra aðgengi að þeim stöðum þar sem átroðningur er sem mestur. Vegna hins aukna ferðamannastraums og ásóknar ferðaþjónustuaðila í að hagnýta landsvæði vegna þeirra er mikilvægt að fyrir liggi skýrari stefnumörkun er lýtur að aðferðarfræði við úthlutun gæða af þessu tagi og gjaldtöku af þeim sem nýta landsvæði í eigu ríkisins í atvinnuskyni. Veiting nýtingarréttar að nýsjálenskri fyrirmynd er talið geta stuðlað að frekari fjárfestingu, hagkvæmari nýtingu landsvæða og aukinni verðmætasköpun, hvort heldur sem væri í ferðaþjónustu eða öðrum atvinnugreinum. Með frumvarpinu er gerð tillaga um að sett verði heildarlög um slíka nýtingu á landi og náttúruverjum í eigu ríkisins. Við samningu frumvarpsins hefur einkum verið horft til eftirfarandi meginmarkmiða:

- Að tryggja að samfélagið í heild hafi hagsmuni af nýtingu og aðgengi að svæðum í eigu ríkisins.
- Að nýting lands í eigu ríkisins á náttúruverndarsvæðum og öðrum viðkvæmum svæðum sé á forsendum verndunar, jákvæðrar upplifunar og miðist við þá uppbyggingu sem nauðsynleg er til að ná fram slíkum markmiðum.
- Að fyrri liggi skýrar og samræmdar reglur ríkisins um nýtingu lands, úthlutun réttar til nýtingar og þær aðferðir sem ríkið þarf að hafa yfir að ráða til að stýra aðgengi og nýtingu til framtíðar.
- Að tryggja ríkinu sem eiganda lands eðlilega hlutdeild í hagnaði til áframhaldandi uppbyggingar og verndunar.

Framangreind markmið eru að mörgu leyti þau sömu og byggt er á bæði í Noregi og Nýja-Sjálandi. Ekki er talið að hægt sé að ná fram framangreindum markmiðum án lagasetningar þar sem almennar reglur séu settar vegna nýtingar á landi í atvinnuskyni. Mikilvægt er að sömu reglur gildi um nýtingu alls lands í eigu ríkisins nema sterk rök séu fyrir hinu gagnstæða. Að sama skapi ættu að gilda sambærilegar reglur og sjónarmið um gjaldtöku vegna nýtingar á slíku landi óháð því hvaða aðili innan ríkisins fer með umsjón þess.

Undanfarin ár hefur markvisst verið unnið að skráningu allra eigna, réttinda og auðlinda ríkisins í miðlægt korta- og landupplýsingakerfi sem er grundvöllur árangursríkrar stefnu á þessu sviði. Sú vinna er komin vel á veg, m.a. með nýlegri jarðavefsjá þar sem búið er að afmarka staðsetningu og stærðarmörk ríkisjarða. Vefsjáin veitir ákveðna yfirsýn yfir landsvæði í eigu ríkisins og sýnir friðlýst svæði og ytri mörk þjóðlendna á landinu öllu og er aðgengileg fyrir almenning á heimasíðu Ríkiseigna.

Íslenskt landsvæði nemur um 103.000 km² og fer íslenska ríkið og sveitarfélög með eignarrétt yfir stórum hluta þessa landsvæðis. Eignarréttarleg staða lands skiptist annars vegar í eignarlönd, sem eru háð einkaeignarrétti, og hins vegar þjóðlendur, sem eru í eigu íslenska ríkisins. Ef tekið er mið af þeim niðurstöðum sem lokið er af hálfu óbyggðanefndar eru þjóðlendur um 42% af íslensku landsvæði. Allar þjóðlendur hafa verið skráðar og hnittsettar í fasteignaskrá. Íslenska ríkið á þar að auki mikið land, bæði í dreifbýli og þéttbýli, sem Ríkiseignir hafa umsjón með. Af þessu landsvæði eru 442 ríkisjarðir, sem eru ýmist í ábúð eða eyðijarðir. Má þar meðal annars nefna stórar jarðir á Norðausturlandi, Austurlandi og Suðurlandi. Þá eiga sveitarfélög yfirleitt stærstan hluta lands innan staðarmarka sinna og er löðum að jafnaði ekki ráðstafað til eignar heldur í formi grunnleigu (lóðarleigusamningar).

Eignarhald landsvæða á Íslandi er því með nokkuð öðru sniði en í mörgum öðrum löndum. Stærstur hluti af landi í dreifbýli sem er utan þjóðlendu er hluti af bújörðum eða fyrrum bújörðum. Hérlandis geta einstakar jarðir verið gríðarlega landmiklar en stærstu jarðirnar geta hlaupið á þúsundum hektara. Í nágrannalöndum okkar eru bújarðir oft minni og samanstanda að miklu leyti af því landi sem hagnýtt er til búskapar ásamt hóflegu beitarlendi.

Forsendur fyrir eignarhaldi ríkisins á einstökum jörðum geta verið margvíslegar. Markmiðið er þó ávallt að slíkar eignir þjóni almannahagsmunum með vel skilgreindum hætti. Hafa verður í huga að rök fyrir eignarhaldi einstakra jarða geta breyst með tímanum auk þess sem ný markmið kunna að verða til í framtíðinni. Þannig var sjaldnast þörf á því fyrir nokkrum árum eða áratugum að ríkið þyrfti að eiga land til að tryggja aðgengi að ferðamannastöðum. Þetta hefur hins vegar breyst á síðustu árum. Dæmi eru um að tiltekna jarðir í eigu ríkisins, sem fáir heimsóttu fyrir nokkrum árum, séu nú orðnar að fjölsóttum ferðamannastöðum.

Gert er ráð fyrir að aðgangur verði opin á landsvæðum í eigu hins opinbera í atvinnuskyni nema þar sem nýtingarréttur hefur verið veittur samkvæmt sérstökum samningum á grundvelli frumvarpsins sem kveða á um að heimilt sé að takmarka slíkan aðgang. Form nýtingarréttar fari eftir eðli og umfangi starfseminnar og þeim markmiðum sem stefnt er að hverju sinni. Ekki er miðað við að frumvarpið fari inn á svið almennarréttar einstaklinga til frjálsrar fara um land á grundvelli laga um náttúruvernd, enda mun það einvörðungu varða varða nýtingu eða aðgengi að landi í atvinnuskyni.

3. Meginefni frumvarpsins.

Þegar íslenska ríkið, og aðrir opinberir aðilar, ráðstafa landi til eignar eða leigu er um að ræða ráðstöfun takmarkaðra gæða. Ekki hafa verið sett heildstæð lög um ráðstöfun eigna ríkisins af þessu tagi, en almennt er það talið til góðra stjórnsýsluhátta og í samræmi við jafnræðisreglu stjórnsýsluréttarins að auglýsa opinberlega ráðstafanir sem þessar. Að öðrum kosti ríkir ekki samkeppni um hin takmörkuðu gæði og í slíkum tilvikum er hætta á því að gæðunum verði ráðstafað með óhagkvæmum hætti. Þannig sagði m.a. eftirfarandi í dómi Hæstaréttar 23. mars 2000 í máli nr. 407/1999: „Gera verður ráð fyrir að ríkisjarðir geti verið eftirsóknarverðar til kaups. Þar sem stjórnvöldum er skylt að gæta jafnræðis milli borgaranna, er almennt rétt að auglýsa ríkisjarðir, sem ætlunin er að selja, þannig að þeir sem áhuga hafa fái sama tækifæri til að gera kauptilboð í hlutaðeigandi fasteign, sbr. 11. gr. stjórnsýslulaga.“

Umboðsmaður Alþingis hefur í nokkrum tilvikum haft til umfjöllunar ráðstöfun á opinberum eignum og má þar nefna sérstaklega álit 31. desember 2010 í máli nr. 6093/2010 þar sem hann taldi að regla um opinbera auglýsingu yrði leidd af skráðum og óskráðum jafnræðisreglum stjórnsýsluréttarins þegar kæmi að ráðstöfun eigna ríkisins með útleigu „sérstaklega þegar um verðmætar og eftirsóttar eignir getur verið að ræða.“ Í ársskýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2015 vék umboðsmaður að því að hann fyndi fyrir því að

það gætti oft tregðu til þess að fylgja stjórnáslureglum við meðferð valds og ákvarðanatöku við ráðstöfun opinberra eigna. Sagði m.a. eftirfarandi: „Skýr afstaða löggjafans að þessu leyti skiptir máli gagnvart borgurunum og öðrum sem eiga í samskiptum eða viðskiptum vegna opinberra eigna, og þá líka eigna sem hafa orðið til í opinberri starfsemi, þegar kemur að því eftir hvaða leikreglum eigi að fara í samskiptum aðila. Svára verður þeirri spurningu hvort reglur stjórnásluréttarins eigi við um hina eiginlegu ákvarðanatöku og meðferð hins einhliða stjórnásluvalds þar til kemur að gerð samninga eða hvort ætlunin er að þessi mál lúti alfarið reglum einkaréttarins.“

Þótt ekki hafi verið settar heildstæðar reglur um ráðstöfun lands eru reglur um úthlutun takmarkaðra gæða ekki nýjar af nálinni í íslenskum rétti. Almenn löggjöf um útboð er fyrirferðarmest, sbr. lög nr. 120/2016 um opinber innkaup og lög nr. 65/1993 um framkvæmd útboða. Á grundvelli fyrrnefndu laganna hefur verið sett reglugerð nr. 950/2017 um sérleyfissamninga um verk eða þjónustu yfir viðmiðunarfjárhæðum Evrópska efnahagssvæðisins, með síðari breytingum. Samkvæmt gildandi reglugerð gildir hún um útboð á sérleyfum þar sem áætlað verðmæti samningsins er jafnt eða meira en 697.439.000 kr., en viðmiðunarfjárhæðin er reglulega uppfærð með reglugerðarbreytingum og gildir með samræmdum hætti á Evrópska efnahagssvæðinu.

Þá segir í 45. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál að við sölu, leigu og aðra ráðstöfun ríkiseigna, og eigna sem þarf að kaupa eða leigja vegna þarfa ríkisins, skuli leggja áherslu á gagnsæi, hlutlægni, jafnræði og hagkvæmni. Jafnframt skuli gætt að samkeppnissjónarmiðum við slíka ráðstöfun eftir því sem við geti átt. Með ákvæðinu voru ákveðin grunnreglur verði lögfest um ráðstöfun eigna þegar ríkið á í hlut þar sem lögð er áhersla á vönduð og fagleg vinnubrögð og að ávallt sé gætt að áðurnefndum meginreglum. Enn fremur segir í 38. gr. jarðalaga að ríkisjarðir sem fyrirhugað er að selja skuli auglýsa til sölu með opinberri auglýsingu og skuli leitað eftir kaupþilboðum í þær í samræmi við gildandi löggjöf og stjórnvaldsreglur um sölu á eignum ríkisins á hverjum tíma. Kaupverð skuli að jafnaði vera hagkvæmasta tilboð með tilliti til verðs og greiðsluskilmála, en ávallt skuli heimilt að hafna öllum innsendum tilboðum.

Í 3. gr. laga nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta kemur fram að ekki megi nota þjóðlendur eða landsréttindi innan þeirra nema að fengnu leyfi ráðherra eða sveitarstjórnar. Á hinn bóginn er ekki mælt fyrir um skyldu til auglýsingar eða útboðs vegna þessara réttinda, en í 2. mgr. 4. gr. laganna, eftir gildistöku laga nr. 34/2020, segir nú að ráðherra sé heimilt að setja í reglugerð nánari reglur um meðferð og nýtingu þjóðlendna samkvæmt lögnum, þ.m.t. um 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.

Eins og áður segir er með frumvarpi þessu gerð tillaga um að sett verði heildarlög um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni. Markmið frumvarpsins eru margþætt, eins og leiða má af 1. gr. þess, en samantekið er lögnum ætlað að tryggja að vönduð og fagleg vinnubrögð við ákvörðun um hvort gera eigi sérleyfis- eða rekstrarleyfissamning á tilteknu landsvæði í eigu íslenska ríkisins. Þegar tekin hefur verið ákvörðun um að gera slíkan samning ber að auglýsa hann, að uppfylltum nánar tilteknum skilyrðum, og gefa öllum áhugasömum kost á að bjóða í gæðin. Ákvörðun um val tilboðs skal byggja á málefnalegum sjónarmiðum og hlutlægum og gagnsægjum forsendum. Um er að ræða rammalöggjöf, sem þýðir að ekki er ætlunin að lýsa með ítarlegum hætti hvernig skilmálar og skilyrði eiga að vera í einstaka tilvikum. Lögfestar eru ítarlegar meginreglur sem leyfisveitendum ber að fylgja, en þeir hafa

svigrúm til þess að setja skilyrði innan þess ramma sem lögin setja. Þó er gert ráð fyrir að hægt sé að kveða á um ítarlegri skilmála eða skilyrði vegna einstakra samninga í reglugerð sem sett yrði á grundvelli rammalöggjafarinnar.

Í frumvarpinu er samningum um nýtingu á landi í eigu ríkisins skipt í þrjár samningstegundir, eins og lagt er til í skýrslu starfshópsins. Í fyrsta lagi sérleyfissamning, sem gengur lengst í nýtingu, bæði er varðar umfang og tímalengd. Í öðru lagi rekstrarleyfissamning, sem svipar til sérleyfissamnings en felur ekki í sér eins yfirgripsmikil afnot af landinu. Þannig er slíkur samningur til skemmri tíma en sérleyfissamningur og almennt er ekki gert ráð fyrir mannvirkjagerð af hálfu rekstrarleyfishafa. Í þriðja lagi nýtingarsamning sem ekki er ætlað að takmarka fjölda fyrirtækja á svæðinu. Gera skal samning við öll fyrirtæki sem uppfylla þau skilyrði sem sett eru fyrir umræddri starfsemi. Tilgangur slíks samnings er fyrst og fremst að hafa yfirsýn eða eftirlit með þeirri starfsemi sem fer fram á viðkomandi svæði.

Efnislega þungamiðja frumvarpsins kemur fram í I.-III. kafla (1.-13. gr.), þar sem gerð er grein fyrir helstu meginreglum, auk þess sem fjallað er um hverja samningstegund fyrir sig og þau atriði sem leyfisveitandi verður að gefa gaum við undirbúning samningsgerðar. Lagaákvæðin setja ákveðinn ramma utan um samningsgerðina, en almennt er gengið út frá því að leyfisveitandi hafi talsvert svigrúm við að útfæra nánar skilmála í auglýsingargögnum eða samningnum sjálfum eftir því sem við á hverju sinni og aðstæðum að öðru leyti.

Ákvæði IV.-VI. kafla (14.-24. gr.) frumvarpsins eru af öðrum toga og lýsa ferlinu eftir að tekin hefur verið ákvörðun um að gera sérleyfis- eða rekstrarleyfissamning. Þar er kveðið á um við hvaða aðstæður og hvernig á að auglýsa ráðstöfunina, hvaða kröfur leyfisveitanda ber að gera til hæfis þjóðenda og hvernig staðið skal að vali á tilboði. Ákvæðin eru af útboðsréttarlegum toga og svipa til þeirra meginreglna sem fram koma í lögum nr. 120/2016 um opinber innkaup og nr. 65/1993 um framkvæmd útboða. Eins og í tilviki I.-III. kafla frumvarpsins er um rammareglur að ræða. Þannig er í ákvæðunum ekki kveðið á um hvernig skilyrði og ákvarðanir eiga að vera í einstaka tilvikum, heldur er vikið að tilteknum sjónarmiðum og meginreglum sem eiga að aðstoða leyfisveitanda við að taka málefnalega ákvörðun í hverju tilviki.

Í VII. kafla (25.-26. gr.) frumvarpsins eru ýmis ákvæði, m.a. um reglugerðarheimild ráðherra, hvernig ráðstafa á tekjum af samningum og hver staða laganna er gagnvart stjórnsýslulögum.

Af eðli frumvarpsins leiðir að það sækir fyrirmynd í almennar reglur stjórnsýsluréttarins og settra réttarreglna af sviði útboðsréttar. Við samningu frumvarpsins var auk þess m.a. höfð hliðsjón af eftirfarandi réttarheimildum og stefnum sem hafa verið markaðar af íslenska ríkinu:

1. Lög nr. 120/2016 um opinber innkaup.
2. Lög nr. 65/1993 um framkvæmd útboða.
3. Lög nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta.
4. Lög nr. 123/2015 um opinber fjármál.
5. Lög nr. 60/2007 um Vatnajökulsþjóðgarð og reglugerð nr. 300/2020 um sama efni.
6. Lög nr. 47/2004 um Þingvallapjóðgarð.
7. Reglugerð nr. 1280/2014 um ráðstöfun eigna ríkisins.
8. Reglugerð nr. 950/2017 um sérleyfissamninga um verk eða þjónustu yfir viðmiðum Evrópska efnahagssvæðisins.
9. Stefna forsætisráðuneytisins um samþykki fyrir nýtingu lands og landsréttinda í þjóðlendum.
10. Eigandastefna ríkisins vegna jarða, landa, lóða og auðlinda frá 5. júlí 2019.

11. Menningarstefna stjórnvalda um mannvirkjagerð frá 2014.
12. Leiðbeinandi reglur ESA um hugtakið „ríkisaðstoð“ eins og það er notað í 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í 40. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram að ekki megi selja eða með öðru móti láta af hendi neina af fasteignum ríkisins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt lagaheimild. Enn fremur segir í 46. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál, að ríkisaðilar í A-hluta skuli hverju sinni afla heimilda í lögum til að kaupa, selja, skipta eða leigja til langs tíma fasteignir, skip og flugvélar, söfn og safnhluta sem hafa að geyma menningarverðmæti, eignarhluti ríkisins í félögum og aðrar eignir sem verulegt verðgildi hafa. Lagaheimilda til þessara aðgerða er venju samkvæmt aflað í 6. gr. fjárlaga. Við samningu frumvarpsins var tekið mið af þessu ákvæði og er gert ráð fyrir að heimild þurfi að vera til staðar í sérlægum eða heimildagrein fjárlaga hverju sinni til að ráðstafa landi með sérleyfis- eða rekstrarleyfissamningum til ákveðins tíma nema þegar um er ræða samninga sem eru undir tiltekinni heildarfjárhæð. Heimilt verður á grundvelli efnisákvæðis í frumvarpi þessu að ganga til samninga um ráðstöfun sem er undir slíkum fjárhæðarmörkum

Á grundvelli laga um opinber innkaup hefur verið innleidd tilskipun 2014/23/ESB sem varðar samræmdar reglur um gerð sérleyfissamninga. Tilskipunin var innleidd með reglugerð nr. 950/2017 um sérleyfissamninga um verk eða þjónustu yfir viðmiðunarfjárhæðum Evrópska efnahagssvæðisins. Samkvæmt núgildandi reglugerð gildir hún eingöngu um tiltekin sérleyfi sem eru yfir ákveðinni viðmiðunarfjárhæð. Verði frumvarp þetta að lögum mun það gilda um hvers kyns sérleyfissamninga, án tillits til verðmætis þeirra. Lög um opinber innkaup, og reglugerð nr. 950/2017, munu aftur á móti aðeins gilda þegar fyrrgreindum viðmiðum er náð og kemur það sérstaklega fram í ákvæði um gildissvið frumvarpsins.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst opinbera aðila, sveitarfélög, fyrirtæki og aðra aðila sem hafa áhuga á því að nýta landsvæði í eigu ríkisins. Áform að lagasetningu um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni voru birt á samráðsgátt í byrjun júní 2020. Tvær umsagnir bárust annars vegar frá Umhverfisstofnun og Samtökum ferðaþjónustunnar. Leitast var við að taka mið af því sem kom fram í báðum umsögnunum við vinnslu frumvarpsins.

Ítarlegt faglegt samráð átti sér stað við þau ráðuneyti sem að þessu koma út frá málefnasviðum innan stjórnarráðsins, þ.e. forsætisráðuneytið, umhverfis- og auðlindaráðuneytið og atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið.

Frumvarpið var jafnframt birt í samráðsgátt þann **Í vinnslu**

6. Mat á áhrifum.

Í vinnslu...

Mikilvægt er að móta almennan lagaramma um nýtingu á landi í eigu ríkisins. Markmiðið er að setja fram tillögur um hvernig best verður staðið að úthlutun á rétti til hvers kyns nýtingar á landi og náttúruperlum í eigu ríkisins í atvinnuskyni. Gert er ráð fyrir tillögurnar gætu aukið tekjur ríkisins í formi tekna af sérleyfum eða nýtingarsamningum fyrir land í eigu ríkisins. Tillögurnar miða að því að tryggja ríkinu eðlilega hlutdeild í hagnaði vegna nýtingar sem hægt er að nota til áframhaldandi uppbyggingar innviða á landinu ásamt því að auka samkeppni um slík gæði.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um þau markmið sem frumvarpinu er ætlað að stefna að. Markmiðin eru margþætt en samtvinnuð. Þannig er einn megintilgangur frumvarpsins að kveða á um auglýsingaskyldu, að uppfylltum tilteknum skilyrðum, þegar ráðstafa á nýtingu á landi í eigu ríkisins. Með því er tryggt að jafnræði gildi við úthlutanir af þessu tagi, sem eykur jafnframt samkeppni um gæðin. Annar megintilgangur frumvarpsins er að koma á skipulagi nýtingarinnar með vandaðri áætlanagerð þannig að nýtingin fari fram með hagkvæmum og skynsömum hætti, í sátt við náttúruna. Enn einn tilgangur frumvarpsins er að tryggja eðlilegt endurgjald fyrir nýtingu á landi í eigu ríkisins, en sá tilgangur helst í hendur við meginreglu 16. gr. frumvarpsins um markaðsverð og það markmið frumvarpsins að auka fjárfestingar í innviðum til að tryggja nauðsynlega uppbyggingu og aðstöðu á viðkomandi svæði og vernda svæði fyrir átroðningi. Hér skal þó tekið fram að leyfisveitandi getur ákveðið að viðhald og uppbygging aðstöðu sé í höndum leyfishafa, sbr. nánar síðar.

Rétt er að nefna að í e. lið 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins kemur fram að eitt markmið þess sé að stuðla að útvistun á þjónustu eða uppbyggingu, einkum þegar ekki er um að ræða kjarnaverkefni á vegum hins opinbera. Eins og fram kemur í 6. gr. frumvarpsins má segja að einkum geti komið til kasta laganna við tvenns konar aðstæður. Annars vegar þegar um er að ræða útvistun á þjónustu sem ríkisaðilar myndu að öllu jöfnu sjá um og hins vegar til atvinnutengdrar starfsemi sem einkaaðilar hafa hug á að reka og ríkisaðilar myndu við venjulegar aðstæður ekki standa fyrir. Sem dæmi um hið fyrrnefnda má nefna rekstur bílastæða, salerna, gestastofu o.þ.h. sem einkaaðilar geta oft rekið með hagkvæmum hætti og án mikillar áhættu fyrir íslenska ríkið. Hið síðarnefnda á þá fremur við um hefðbundna (og oft umfangsmikla ferðapjónustu), eins og t.d. hótélrekstur eða skipulagðar hópferðir með ferðamenn, m.a. í íshellaferðum, bátasiglingum á lónum o.s.frv. Í þessum tilvikum er um að ræða áhættusaman atvinnurekstur sem íslenska ríkið hefur hingað til ekki staðið fyrir, en eðlilegt er að sé starfrækt til að auka upplifun ferðamanna og stuðla að uppbyggingu landsins. Rétt er þó við þessar aðstæður að íslenska ríkið nýti sér þann rétt sem það hefur sem eigandi landsins og heimti endurgjald fyrir þau not sem fyrirtækin hafa af landinu.

Í 2. mgr. kemur fram að frumvarpið skuli ekki takmarka nýtingu óbeinna eignarréttinda á landi í eigu ríkisins. Með þessu er einkum átt við að frumvarpið komi hvorki í veg fyrir né takmarki afréttarnot í þjóðlendum. Aðilar geta átt önnur óbein eignarréttindi á landi í eigu ríkisins, eins og m.a. má leiða af 2. mgr. 5. gr. laga nr. 58/1998, og halda þeir þeim réttindum óskertum, þrátt fyrir að gerður sé samningur við fyrirtæki á grundvelli laganna. Æskilegt er að leyfisveitandi kanni við forathugun hvort einhver óbein eignarréttindi hvíli á landsvæði áður en það er auglýst til afnota og að gert sé grein fyrir þeim takmörkunum í auglýsingargögnum, ef við á.

Loks skal tekið fram að í frumvarpinu er ekki sérstaklega minnst á afstöðu laganna til almennaréttar, enda er ekki ætlunin með frumvarpinu að takmarka almennaréttinn umfram það sem leitt getur af öðrum lögum. Þegar tekin hefur verið ákvörðun um að ráðstafa landi á grundvelli laganna er almennt óheimilt að reka atvinnutengda starfsemi á viðkomandi landsvæði, sbr. 5. gr. frumvarpsins. Þetta getur þýtt í einhverjum tilvikum að fyrirtæki missi rétt til að nýta land sem þau hafa áður haft til umráða endurgjaldslaust. Slík tilvik fela aftur á móti ekki í sér takmörkun á almennarétti, enda er sá réttur ætlaður almenningi (einstaklingum) en ekki lögaðilum.

Um 2. gr.

Í greininni er fjallað um gildissvið frumvarpsins, en skv. 1. mgr. tekur það til ráðstöfunar til atvinnutengdrar starfsemi á landi sem er í eigu íslenska ríkisins og stofnana þess. Til áréttingar kemur fram í 1. mgr. að með þessu sé átt við ríkisaðila í A- og B-hluta ríkissjóðs samkvæmt framsetningu í ríkisreikningi. Starfsemi ríkisins skiptist í þrjá hluta eftir eðli hennar, þ.e. í A-, B- og C-hluta. Orðskýring hugtaksins „ríkisaðilar“ er að finna í 4. gr. frumvarpsins og er þar byggt á sömu skýringu og í 12. tölulið 3. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál. Til að taka af allan vafa tekur frumvarpið ekki til ríkisaðila í C-hluta sem nær m.a. til fyrirtækja í meirihluta eigu ríkisins. Er þessi afmörkun gildissviðsins í samræmi við reglugerð nr. 1280/2014 um ráðstöfun eigna ríkisins.

Taka ber fram að ekki er lagt til að frumvarpið nái til ráðstöfunar á öðrum auðlindum en landi, t.d. ráðstöfunar á vatns- og jarðhitaréttindum, námuréttindum o.þ.h. Ekkert er því þó til fyrirstöðu að ríkisaðilar beiti lögnum, eða hafi þau í öllu falli til hliðsjónar, við slíkar ráðstafanir. Ef landi er ráðstafað samhliða annarri auðlindanýtingu kunna löggin að gilda um ráðstöfun landsins, að öðrum skilyrðum uppfylltum.

Í 2. mgr. er til áhersluauka tekið fram að frumvarpið taki til alls lands í eigu ríkisins, óháð því hver fer með umsýslu þess, þ.m.t. ríkisjarða, þjóðlendna, þjóðgarða og friðlýstra svæða. Gildissviðið fer því eftir eignarhaldi landsins og skiptir ekki máli hvort t.d. Ríkiseignir, forsætisráðuneytið, Vatnajökulþjóðgarður eða sveitarfélög fara með fyrirsvar út á við gagnvart samningsaðilum. Á hinn bóginn er það viðkomandi ríkisaðili (leyfisveitandi) sem auglýsir ráðstöfunina og við vissar aðstæður renna tekjur af samningunum til leyfisveitanda, en ekki í ríkissjóð, sbr. nánar athugasemdir við 26. gr. frumvarpsins.

Í 3. mgr. er lagt til að frumvarpið nái ekki til samninga milli ríkisins, stofnana þess, ríkisaðila í A- og B-hluta og sveitarfélaga eða stofnana á þeirra vegum. Þessir aðilar geta því ráðstafað landi til nýtingar sín á milli án þess að hana þurfi að auglýsa eða fara að öðru leyti eftir ákvæðum laganna. Þetta er í samræmi við þau sjónarmið sem lúta að svokölluðum innanhússamningum (e. in-housing) í opinberum innkaupum. Ráðstöfun af þessu tagi getur verið hluti af innra skipulagi hins opinbera og er ekki þörf á því að fara með slíkar ráðstafanir eftir úthlutunarreglum frumvarpsins, enda eru þær ekki í andstöðu við markmið þeirra. Einnig er í 3. mgr. tekið fram að frumvarpið gildi ekki um sölu lands í eigu ríkisins, ábúðar- eða landbúnaðarnot á jörðum eða landi eða leigu lóða undir frístundahús eða íbúðarhús. Ekki er talin sérstök þörf á að láta frumvarpið ná yfir þessi tilvik. Um sölu lands í eigu ríkisins fer eftir 40. gr. stjórnarskrárinnar og lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál, um ráðstöfun lands til ábúðar- eða landbúnaðarnota fer eftir VII. kafla jarðalaga nr. 81/2004 og um leigu lóða undir frístundahús gilda lög nr. 75/2008 um frístundabyggð og leigu lóða undir frístundahús. Ekki gilda heildarlög um leigu lóða undir íbúðarhús, en sjaldgæft er að íslenska ríkið ráðstafi landi til slíkra nota. Lóðarleiga er enda fyrst og fremst í höndum sveitarfélaga og á við um land innan staðarmarka (og í eigu) viðkomandi sveitarfélags.

Í 4. mgr. kemur fram að frumvarpið gildi um sérleyfissamninga yfir viðmiðunarfjárhæðum samkvæmt lögum um opinber innkaup, eftir því sem við á. Samkvæmt lögum nr. 120/2016 gilda ákvæði XI. og XII. kafla laganna um sérleyfissamninga sem eru yfir viðmiðunarfjárhæðum reglugerðar sem ráðherra setur. Að öðru leyti tekur frumvarpið ekki til slíkra samninga. Lagaumhverfi sérleyfissamninga hér á landi er nú einkum að finna í reglugerð nr. 950/2017 um sérleyfissamninga um verk eða þjónustu yfir viðmiðunarfjárhæðum Evrópska efnahagssvæðisins, með síðari breytingum. Samkvæmt núgildandi reglugerð gildir hún eingöngu um sérleyfi þar sem áætlað verðmæti samnings, án virðisaukaskatts, er jafnt eða meira en 697.439.000 króna. Verði frumvarp þetta að lögum mun það gilda um hvers kyns sérleyfissamninga, án tillits til verðmætis þeirra. Lög um opinber innkaup, og reglugerð nr.

950/2017, munu aftur á móti aðeins gilda þegar fyrrgreindum viðmiðum er náð. Tilgangur 4. mgr. er að áréttta að gildissvið laganna takmarkist ekki við umræddar viðmiðunarfrjárhæðir og geta ákvæði frumvarpsins því gilt samhliða fyrrgreindu regluverki. Þó er tekið fram að þau gildi einungis „eftir því sem við á“, enda verður að ætla með hliðsjón af 3. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið, og bókun 35 við EES-samninginn, að reglur landsréttar, sem fjalla sérstaklega um sérleyfissamninga og taka mið af regluverki EES, gangi framar ákvæðum frumvarpsins ef þau eru ósamrýmanleg fyrrgreindum heimildum.

Um 3. gr.

Í þessari grein er fjallað um gildissvið laganna gagnvart sveitarfélögum, en lagt er til að lögin gildi ekki um þau nema þegar ráðstafa á landi eða réttindum í eigu ríkisins sem sveitarfélög fara með umsjón með og samningurinn nær viðmiðum fyrir auglýsingu skv. 14. gr. Hér er þá einkum átt við umsýslu sveitarfélaga með þjóðlendum, sbr. 3. gr. laga nr. 58/1998, og friðlýstum svæðum samkvæmt lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd. Lögin gilda þar af leiðandi ekki um ráðstöfun lands í eigu sveitarfélaga, t.d. við úthlutun lóða til byggingar íbúða eða atvinnuhúsnæðis. Við samningu frumvarpsins þótti ekki rétt að ganga svo langt í fyrsta kasti gagnvart sveitarfélögum að láta lögin gilda um þau, en æskilegt er að það verði endurskodað með hliðsjón af reynslu laganna. Má sem dæmi nefna að lög um opinber innkaup gilda nú fullum fetum gagnvart sveitarfélögum.

Um 4. gr.

Í greininni er að finna skýringar á nokkrum hugtökum sem notuð eru í lögnum.

Í 1. tölul. er hugtakið atvinnutengd starfsemi skilgreint sem þjónusta sem er veitt í atvinnuskyni gegn endurgjaldi. Hér er notuð hin hefðbundna skilgreining á atvinnurekstri sem má m.a. finna í löggjöf á sviði kauparéttar, sbr. til dæmis 3. mgr. 1. gr. laga nr. 48/2003 um neytendakaup, 1. mgr. 1. gr. laga nr. 42/2000 um þjónustukaup og 6. gr. laga nr. 40/2002 um fasteignakaup. Ástæðan fyrir því að hugtakið „atvinnutengd starfsemi“ er notuð, í staðinn fyrir t.d. hugtökin atvinnurekstur eða starfsemi í atvinnuskyni, er að fyrstnefnda hugtakið er notað um samningsgerð Þingvallabjórðgarðs og Vatnajökulsþjóðgarðs, sbr. lög nr. 47/2004 og 60/2007. Eðlilegt er að sama hugtak sé notað um þá samningsgerð sem lögð er til í frumvarpi þessu. Tilgangurinn með því að láta gildissvið laganna eingöngu ná yfir atvinnutengda starfsemi er að taka af allan vafa um að ekki er ætlunin með lögnum að takmarka rétt almennings til útivistar og umferðar (almannarétt).

Í 2. tölulið er hugtakið þjóðandi skilgreint sem fyrirtæki sem lagt hefur fram tilboð og er skilgreiningin í samræmi við 2. tölul. 2. gr. laga nr. 120/2016 um opinber innkaup.

Í 3. tölulið er hugtakið eignarland skilgreint og er skilgreiningin í samræmi við 1. gr. laga nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta.

Í 4. tölulið er hugtakið friðlýst svæði skilgreint sem svæði sem hefur verið friðlýst samkvæmt náttúruverndarlögum eða á grundvelli sérlaga. Sem dæmi um sérlög af þessu tagi má nefna lög nr. 45/1995 um verndun Breiðafjarðar.

Í 5. tölulið er hugtakið fyrirtæki skilgreint sem samheiti, notað til einföldunar, yfir þá sem gera, eða hafa hug á að gera, nýtingarsamning eða samning um rekstrar- eða sérleyfi. Um er að ræða sambærilega skilgreiningu og kemur fram í 3. tölulið 2. gr. laga nr. 120/2016, en þó er til áréttingar tekið fram í frumvarpstextanum að samheitið sé notað án tillits til rekstrarforms og geti því tekið jafnt til einstaklinga og lögaðila sem stunda atvinnutengda starfsemi.

Í 6. og 7. tölulið eru hugtökin leyfishafi og leyfisveitandi skilgreind, en leyfishafi er samheiti yfir rekstrar- og sérleyfishafa, þ.e. þann sem gerir samninginn við leyfisveitanda.

Leyfisveitandi er síðan sá ríkisaðili sem veitir leyfi eða gerir samning á grundvelli laganna. Það er því ekki í öllum tilvikum íslenska ríkið sem er leyfisveitandi í skilningi laganna, heldur geta einstakar stofnanir gert samninga við leyfishafa. Er þetta í samræmi við framkvæmd laga um opinber innkaup. Einnig má nefna að samkvæmt 5. gr. a. laga nr. 47/2004 gerir Þingvallanefnd samninga um atvinnutengda starfsemi í þjóðgarðinum og Vatnajökulsþjóðgarður gerir sambærilega samninga á grundvelli 15. gr. a. laga nr. 60/2007.

Í vinnslu

Um 5. gr.

Tilgangur þessarar greinar er að mæla fyrir um flestar meginreglur laganna á einum stað og er fyrst og fremst um að ræða útfærslu á markmiðum laganna í formi efnisreglna, auk þess sem ákvæði lagagreinarinnar tengjast öðrum efnisákvæðum laganna, t.d. um forathugun, auglýsingaskyldu og meginreglunni um markaðsverð. Meginreglurnar sem koma fram í greininni eru í almennu samræmi við ákvæði um meðferð eigna í eigu ríkisins samkvæmt lögum um opinber fjármál og þeim stefnum sem annars vegar fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur sett um jarðir og auðlindir í eigu ríkisins og hins vegar forsætisráðuneytið um nýtingu lands og réttinda í þjóðlendum.

Í 6. mgr. kemur fram að almennt sé óheimilt að reka atvinnutengda starfsemi á landsvæði þar sem gert er að skilyrði að fyrirtæki hafi samning um sérleyfi, rekstrarleyfi eða nýtingu. Í 9. og 10. gr. er síðan nánar útfært frá hvaða tímamarki starfsemin skal vera óheimil. Ekki er farin sú leið í lögunum að setja refsíákvæði fyrir brot gegn umræddum ákvæðum. Ef svo ólíklega færi að fyrirtæki myndi hefja atvinnurekstur á svæði þar sem gera þarf samning, og myndi ekki stöðva atvinnureksturinn að kröfu leyfisveitanda, gæti íslenska ríkið, í skjóli eignarréttar síns, farið fram á lögban við starfsemi viðkomandi á svæðinu.

Greinin þarfnast að öðru leyti ekki frekari skýringa.

Um 6. gr.

Í 1. mgr. kemur fram að með sérleyfi sé átt við skriflegan samning, fjárhagslegs eðlis, þar sem sérleyfishafi fær einn, eða með öðrum, afnot af landi í eigu ríkisins og einkarétt til þess að sinna atvinnutengdri starfsemi á tilteknu svæði. Lýsingin er sambærileg skilgreiningu sérleyfissamnings í 6. og 7. tölulið 2. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 950/2017, með síðari breytingum, en þó með ríkari áherslu á að sérleyfishafarnir geti verið fleiri en einn. Á stóru landsvæði þar sem reka má margskonar ferðaþjónustu kann að vera óæskilegt að leyfisveitandi veiti eingöngu einu fyrirtæki sérleyfi. Eðlilegra gæti verið, bæði út frá hagkvæmnis- og samkeppnissjónarmiðum, að úthluta mörgum sérleyfum á viðkomandi landsvæði, t.d. þannig að fyrirtæki A hefði afnot af spildu X, fyrirtæki B afnot af spildu Y o.s.frv. Þá kann einnig að koma til greina, eins og er sérstaklega áréttað í ákvæðinu, að sérleyfishafar séu fleiri en einn á sama landsvæði, t.d. þannig að fyrirtæki A, B og C hefðu öll afnot af spildu X, en þau myndu skipta afnotunum með sér, t.d. innan dags, milli daga, vikna eða mánaða. Rétt er að gefa leyfisveitanda nokkuð frjálsar hendur að þessu leyti og ætti hann í forathugun að greina og velja þá valkosti sem þjóna best markmiðum laganna. Þannig má nefna að önnur markmið en hagkvæmni og samkeppni gætu mælt gegn því að mörgum sérleyfum yrði úthlutað, t.d. ef aukin hætta væri á átroðningi um landsvæðið. Ef forathugun leiðir til þeirrar niðurstöðu að rétt sé að skipta sérleyfum milli aðila skal skilgreina skiptinguna í auglýsingargögnum.

Í 2. mgr. kemur fram að sérleyfi geti verið veitt m.a. til útvistunar á þjónustu sem ríkisaðilar myndu að öllu jöfnu sjá um eða til atvinnutengdrar starfsemi sem einkaaðilar hafa hug á að reka og ríkisaðilar myndu við venjulegar aðstæður ekki standa fyrir. Gerð hefur verið grein

fyrir þessum sjónarmiðum í athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins, og vísast til þess sem þar kemur fram.

Í 3. mgr. er tekið fram að sérleyfishafi beri alla áhættu af rekstri sínum og fái að jafnaði ekki sérstakt endurgjald frá leyfisveitanda. Hér er réttur til endurgjalds úr hendi leyfisveitanda skilgreindur þrengra en samkvæmt lögum um opinber innkaup og reglugerð nr. 950/2017, en í umræddum réttarheimildum eru í sjálfu sér engin skilyrði sett fyrir því að fjárgreiðsla komi frá kaupanda. Af orðalagi frumvarpstextans er ljóst að ætlast er til þess að fjárgreiðsla frá leyfisveitanda sé undantekning sem eingöngu komi til skoðunar við sérstakar aðstæður. Í dæmaskyni mætti nefna atvinnurekstur sem allsendis óvíst er hvort standi undir sér og sérleyfi sé auglýst í tilraunaskyni. Þegar svo háttar til kynni að vera eðlilegt, til að tryggja aukna samkeppni, að sérleyfishafa sé veitt ákveðin meðgjöf til að byrja með. Ástæðan fyrir því að möguleikinn á meðgjöf er þrengri samkvæmt frumvarpinu en leiðir af lögum um opinber innkaup er að einn meginþingur þessa frumvarps er að tryggja eðlilegt endurgjald fyrir nýtingu á landi í eigu ríkisins. Það markmið yrði fljótt merkingarlaust ef leyfum yrði úthlutað til leyfishafa endurgjaldslaut, og jafnvel með meðgjöf. Í lok 3. mgr. kemur fram að ef sérleyfishafi greiði gjald til leyfisveitanda geti það verið bæði fast leigugjald og í hlutfalli við veltu og er um það vísað sérstaklega til 22. gr., þar sem gjaldtakan er útfærð nánar.

Um 7. gr.

Í greininni kemur fram að með rekstrarleyfi sé átt við skriflegan samning, fjárhagslegs eðlis, þar sem rekstrarleyfishafi fær leyfi til að veita tiltekna þjónustu á nánar skilgreindu svæði. Þá segir að ekki skuli takmarka fjölda rekstrarleyfishafa umfram það sem nauðsynlegt er til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt. Tilgangurinn með því að veita rekstrarleyfi getur verið að hafa stjórnun og yfirsýn yfir tiltekna atvinnustarfsemi, m.a. til að tryggja öryggi gesta og markmið laganna. Dæmigert fyrir slíkt tilvik væri t.d. að auglýsa rekstrarleyfi fyrir íshellaferðir eða köfun, þar sem margir geta verið um hituna og það kann að skapa verulega hættu ef engin stýring eða stjórnun er á áganginum. Rekstrarleyfi er þó alls ekki bundið við tilvik sem þessi og má hugsa sér að leyfisveitandi ákveði að auglýsa starfsemi fremur rekstrarleyfi en sérleyfi í upphafi, t.d. til að kanna hvort rekstrargrundvöllur sé fyrir starfseminni eða til að ganga skemur en að úthluta sérleyfi til langs tíma og jafnvel til eins aðila.

Við vinnslu frumvarpsins var ákveðið að takmarka skilgreininguna á rekstrarleyfi ekki um of og láta það fremur í hendur leyfisveitanda, að undangenginni forathugun, að skilgreina rekstrarleyfið, umfang þess og takmarkanir í hvert og eitt sinn. Eins og lesa má út úr öðrum ákvæðum laganna má þó almennt fullyrða að rekstrarleyfi sé minna íþyngjandi fyrir leyfishafa en sérleyfi, auk þess sem samningurinn er til mun skemmri tíma. Þá eru ekki sömu takmarkanir á meðgjöf með rekstrarleyfishöfum, en þó þannig að ráðstöfunin verður alltaf að vera á markaðsverði.

Um 8. gr.

Í þessari grein er að finna nokkrar sameiginlegar meginreglur og formkröfur sem gilda bæði um sérleyfi og rekstrarleyfi. Í 1. mgr. er lagt til að leyfishafi verði að afla heimildar í lögum, að fengnu samþykki ráðherra og hlutaðeigandi ráðherra, til að ráðstafa landi til afnota með sérleyfis- eða rekstrarleyfissamningum sem ná viðmiðum fyrir auglýsingaskyldu. Þetta er í samræmi við almenna reglu 40. gr. stjórnarskrárinnar og 46. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál um að afla skuli sérstakrar lagaheimildar fyrir því að ráðstafa fasteignum ríkisins til langs tíma. Miðað er við að slíka heimilda í lögum sé að öllu jöfnu aflað í

heimildaákvæði fjárlaga hverju sinni með sambærilegum hætti og gildir um eignasölur ríkisins ef ekki er til staðar heimild í sérlægum til samningsgerðar fyrir tiltekinn leyfisveitanda. Þá er jafnframt miðað við að samþykki fyrir samningsgerð liggja fyrir hjá fjármála- og efnahagsráðuneytinu og viðkomandi fagráðuneyti tiltekins leyfisveitanda. Er það fyrirkomulag sambærilegt því sem gildir um samninga sem ríkisaðilar gera um framkvæmdir, rekstur og afmörkuð verkefni skv. 40. gr. laga nr. 123/2015. Slíkt samþykki er hægt að afla með sérstakri undirritun á hvern samning fyrir sig eða með almennri heimild t.d. í samkomulagi eða ákvörðun um að fela tilteknum ríkisaðila um umsjón og rekstur ákveðins landsvæðis.

Á hinn bóginn er í 2. mgr. lögð til sú undantekning að leyfisveitanda sé heimilt að ráðstafa sérleyfi eða rekstrarleyfi ef áætlað verðmæti samningsins er jafnt eða undir 150.000.000 krónum. Samningar sem ná þessum fjárhæðum eru ekki sérstaklega umfangsmiklir. Má í dæmaskyni nefna að um gæti verið að ræða þriggja ára samning þar sem árleg velta samningsaðila er undir 50 milljón krónum. Til samanburðar má nefna að samkvæmt 4. mgr. 46. gr. laga nr. 123/2015 þarf ekki að afla lagaheimildar þegar um er að ræða venjubundna útleigu fasteigna ríkisins, auk þess sem ríkisaðilum í A-hluta er, á grundvelli 1. mgr. 40. gr. laganna, heimilt að gera rekstrarsamninga til allt að fimm ára án sérstakrar lagaheimildar. Telja verður að 2. mgr. sé í samræmi við lagaáskilnaðarreglu 40. gr. stjórnarskrárinnar, enda er skýrt í hvaða tilvikum undanþágan á við. Auk þess er lagt til að leyfisveitanda sé ávallt skylt að afla samþykkis ráðherra og hlutaðeigandi ráðherra með sama hætti og mælt er fyrir um í 1. mgr., líkt og ráðgert er í 46. gr. laga nr. 123/2015.

Í 3. mgr. kemur fram að heimilt sé að gera sérleyfis- eða rekstrarleyfissamning ef það er nauðsynlegt til að takmarka fjölda þeirra gesta sem komast að hverju sinni eða fjölda þeirra aðila sem reka sambærilega atvinnutengda starfsemi á viðkomandi svæði, t.d. vegna verndarmarkmiða, upplifunar gesta, hagkvæmni eða öryggis. Orðalag ákvæðisins er opið og ekki tæmandi, en er ætlað að veita vísbendingu um það hvenær viðeigandi getur verið að veita sérleyfi eða rekstrarleyfi. Leyfisveitanda ber að hafa þessi sjónarmið í huga þegar hann vinnur forathugun skv. 10. gr. frumvarpsins.

Ákvæði 4. mgr. lýtur að samningstímanum, en í ljósi samkeppnis-, jafnræðis- og hagkvæmnissjónarmiða skal hann ekki vera lengri en nauðsyn krefur vegna fyrirhugaðrar nýtingar eða eðlis hennar. Samningstími sérleyfa skal ekki vera lengri en 20 ár og 10 ár í tilviki rekstrarleyfa, nema sérstakar ástæður mæli með því. Hér skal tekið fram að um er að ræða hámarkssamningstíma og er leyfisveitanda falið að meta hvaða samningstími er eðlilegur út frá aðstæðum hverju sinni. Gert er ráð fyrir að samningstími geti verið lengri í undantekningartilvikum. Í dæmaskyni má nefna að ef reisa á varanleg mannvirki verður að ganga út frá því að samningstíminn taki mið af eðlilegum afskriftartíma þeirra. Ef leyfishafi endurheimtir ekki fjárfestingu sína fyrr en að lengri tíma liðnum gæti það réttlætt lengri samningstíma. Á hinn bóginn mætti einnig koma til móts við aðstæður af þessu tagi með því að semja um innlausnaraðferð sem bætir leyfishafanum fjárfestinguna, sbr. nánari umfjöllun um innlausnaraðferðir í athugasemdum við 13. gr. Samningsími þarf því að taka mið af umfangi nýtingar og fjárfestingarþörf á hverju svæði fyrir sig. Þá er jafnframt mælt fyrir um að heimilt sé að gera ráð fyrir 10 ára framlengingu á samningstíma sérleyfis sé sérstaklega kveðið á um það í samningsskilmálum enda hafi það komið fram í upphaflegri auglýsingu. Þá ætti hins vegar ekki að miða við sambærilega framlengingu vegna rekstrarleyfissamninga enda um viðaminni samninga að ræða en sérleyfi.

Í 5. mgr. er nokkurs konar varúðarákvæði, þar sem áréttað er að heimildir til að gera sérleyfis- og rekstrarleyfissamninga taki ekki til réttinda sem séu háð einkaeignarrétti annarra

en ríkisins eða fengin öðrum með lögum. Leiði afnot aftur á móti til skerðingar á eignarréttindum af einhverjum ástæðum geti viðkomandi eigandi krafist bóta. Efnislega sambærilegt ákvæði er í 6. mgr. 3. gr. laga nr. 58/1998.

Um 9. gr.

Í þessari grein er vikið að síðustu samningstegundinni, sem er í frumvarpinu nefnd nýtingarsamningur. Þessi samningstegund gengur mun skemur en sérleyfi og rekstrarleyfi og er fyrst og fremst hugsuð í þeim tilvikum þegar hafa þarf yfirsýn eða skipulag með tiltekinni atvinnutengdri starfsemi. Slíkum samningum er ekki ætlað að takmarka fjölda þeirra fyrirtækja sem starfa á svæðinu, heldur ber að gera samning við öll fyrirtæki sem uppfylla þau skilyrði sem sett eru fyrir umræddri starfsemi. Með frumvarpinu er ekki gengið eins langt og í lögum um Þingvallahljóðgarð og Vatnajökulshljóðgarð, þar sem það er gert að fortakslausu skilyrði að fyrirtæki hafi samning um atvinnutengda starfsemi.

Eins og fram kemur í 2. mgr. þarf ráðherra í reglugerð að skilgreina þau svæði sérstaklega þar sem krafist er nýtingarsamnings. Í reglugerð ráðherra skal jafnframt setja samningsskilmála, reglur og skilyrði fyrir umrædda starfsemi sem fyrirtæki skulu samþykka í umsóknarferlinu. Ekkert er því til fyrirstöðu að ráðherra mæli fyrir um þessa skilmála og skilyrði með almennum hætti, sem skuli gilda fyrir alla nýtingarsamninga. Í 3. málslíð 2. mgr. segir að í reglugerð skuli koma fram frá hvaða tíma sé óheimilt að reka atvinnutengda starfsemi á umræddu svæði, án nýtingarsamnings. Ráðherra skal í hvert og eitt sinn meta hvaða fyrirvari er hæfilegur fyrir fyrirtæki til að skipuleggja starfsemi sína, sækja um og gera nýtingarsamning við leyfisveitanda. Sé ekki annað tekið fram í reglugerðinni skal þessi frestur vera fimm mánuðir frá birtingu reglugerðarinnar, sbr. 4. málslíð 2. mgr.

Í 3. mgr. kemur fram að heimilt sé að innheimta fast aðstöðugjald fyrir nýtingarsamning eða miða gjald við kostnað vegna samningsgerðar o.fl. Aðstöðugjaldið á einkum við þegar samningsaðili þarf að hafa einhverja aðstöðu á svæðinu, t.d. laus mannvirki eða gáma. Er gjaldtakan þá í formi leigu- eða afnotagjalds. Í öðrum tilvikum væri um að ræða þjónustugjald, sem tæki mið af þeim atriðum sem talin eru upp í ákvæðinu. Ekkert er því til fyrirstöðu að fyrirtækjum sé gert að greiða bæði aðstöðu- og þjónustugjald, þegar það á við.

Í 4. og 5. mgr. eru ákvæði sem ætluð eru til hagsbóta fyrir þau fyrirtæki sem þurfa að gera nýtingarsamninga við leyfisveitanda. Í 4. mgr. kemur fram að nýtingarsamningur skuli að jafnaði vera til þriggja ára. Með þessu er ákveðinn fyrirsjáanleiki tryggður og jafnframt áréttað að ekki skuli gera samninga til skemmri tíma, nema fyrir því séu sérstakar ástæður. Ákvæðið heimilar ráðherra að skilgreina annan, og þá að jafnaði lengri, samningstíma í reglugerð. Þá segir í 5. mgr. að samningsferlið skuli hvorki vera íþyngjandi né kostnaðarsamt fyrir fyrirtæki og skulu samningsskilmálar vera hóflegir. Í skýrslu starfshópsins var lögð áhersla á þessi atriði varðandi þessa samningstegund.

Um 10. gr.

Líkt og fram kemur í markmiðsákvæði 1. gr. er einn tilgangur frumvarpsins að stuðla að faglegri áætlanagerð um nýtingu lands í eigu ríkisins. Þannig verður að vandað til verka við allan undirbúning að leyfisveitingum og samningsgerð á grundvelli laganna. Ákvæðið felur í sér útfærslu á þessu markmiði þar sem lagt er til að leyfisveitandi láti fara fram forathugun áður en tekin er ákvörðun um að auglýsa sérleyfis- eða rekstrarleyfissamning, sem uppfyllir viðmið um auglýsingaskyldu. Þá eru talin upp helstu atriði sem horfa á til við forathuginina, en listinn er ekki tæmandi. Aðalatriðið er að fullnægjandi rannsókn fari fram og að niðurstaða forathugunar sé reist á málefnalegum sjónarmiðum og gætt sé að jafnræði og meðalhófi. Þá er

einnig mikilvægt að samningur um nýtingu samræmist almennri stefnumörkun þess aðila sem fer með endanlega ábyrgð á þeim eignum eða landi sem um ræðir hverju sinni. Þarf hér m.a. sérskaklega að taka mið af eigandastefnu sem fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur sett um jarðir og auðlindir í eigu ríkisins og stefnu forsætisráðuneytisins um nýtingu lands og réttinda í þjóðlendum.

Í a. lið 1. mgr. kemur fram að taka þurfti afstöðu til þess hvort þörf sé á því að takmarka fjölda gesta eða fjölda þeirra aðila sem reka sambærilega atvinnutengda starfsemi á viðkomandi svæði. Ástæðan fyrir slíkri takmörkun getur verið af ýmsum toga og þurfti að tengjast þeim markmiðum sem að er stefnt í frumvarpinu. Í ákvæðinu eru talin upp nokkur dæmi um sjónarmið sem geta ráðið för. Þau geta verið af umhverfis- eða öryggislegum toga og jafnframt geta ráðið för sjónarmið sem lúta einvörðungu að hagkvæmni og fjárhagslegum þáttum, sbr. þau markmið 1. gr. frumvarpsins að tryggja eðlilegt endurgjald fyrir nýtingu á landi í eigu ríkisins og auka fjárfestingar í innviðum til að tryggja nauðsynlega uppbyggingu og aðstöðu. Þá má nefna að þörfin fyrir takmörkun þarf ekki að liggja fyrir á tímavarki forathugunar, einnig má leggja til takmarkanir þegar fyrirsjáanlegt er að þörfin komi til með að skapast í náinni framtíð.

Hafa verður í huga að ákvörðun um veitingu sérleyfis er viðurhlutamikil og getur takmarkað samkeppni á tilteknu landsvæði um árabíl. Af þeim sökum kemur fram í b. lið 1. mgr. að taka eigi rökstudda afstöðu til þess hvers vegna rekstrar- eða sérleyfi er nauðsynlegt til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt og jafnframt hvort fyrirkomulagið hentar betur í viðkomandi tilviki. Í c. lið 1. mgr. kemur fram að skilgreina skuli nýtingu mannvirkja og fleiri atriði sem nánar er fjallað um í 11.-13. gr., og í d. lið 1. mgr. er almennt ákvæði um að taka skuli afstöðu til þeirra skilmála sem verður að setja til að tryggja markmið laganna og þeirra laga sem kunna að gilda um hlutaðeigandi svæði. Þá kemur fram í e. lið 1. mgr. að taka skuli afstöðu til þess hversu margir rekstrar- eða sérleyfishafar skuli vera út frá þolmörkum svæðisins. Ef hvorki er talin þörf á rekstrar- né sérleyfi kann að vera rétt að aðhafast ekkert, eða gera kröfu um nýtingarsamning skv. 9. gr

Í 2. mgr. greinarinnar er almennt ákvæði um samráðsskyldu við forathugun. Einnig er mikilvægt að aðilar sem nýta tiltekið landsvæði séu upplýstir með hæfilegum fyrirvara að til standi að gera breytingar á heimildum til nýtingar á tilteknu svæði. Með þessu er gert ráð fyrir að aðilar séu upplýstir um að til standi að byggja upp á viðkomandi svæði og til að gefa þeim aðilum sem hafa atvinnurekstur með höndum fyrirvara um að takmarkanir séu framundan. Ef atvinnurekstur hefur verið stundaður á svæðinu er eðlilegt að veittur sé nokkuð rúmur fyrirvari, þannig að fyrirtækjum gefist kostur á að gera ráðstafanir í sínum rekstri. Þá væri einnig æskilegt að slíkar áætlanir séu kynntar opinberlega t.d. með tilkynningu á sameiginlegu vefsvæði stjórnvalda.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um heimild ráðherra til þess að setja reglugerð þar sem nánar eru útfærð efnisatriði forathugunar og málsmeðferð vegna hennar.

Loks má geta þess að við forathugun kann leyfisveitandi að þurfa að huga að öðru regluverki, eftir því sem við getur átt, t.d. lögum um umhverfismat áætla.

Um 11. gr.

Í 11.-13. gr. frumvarpsins eru ákvæði um hvernig fari með mannvirki og mannvirkjagerð á samningstímanum. Í samræmi við c. lið 1. mgr. þarf að taka afstöðu til þessara atriða við forathugun í tilviki sérleyfis- eða rekstrarleyfissamninga og í aðdraganda nýtingarsamnings skv. 9. gr. Við undirbúning samningsgerðarinnar ættu að jafnaði þrjár valmöguleikar að koma til greina þegar kemur að mannvirkjum. Í fyrsta lagi að leyfis- eða samningshafi fengi ekki

aðgang að neinum mannvirkjum, eða öðrum fjárfestingum og aðstöðu, í eigu ríkisins. Nefna má sem dæmi að viðkomandi hefði aðstöðu á öðru landsvæði til að taka á móti viðskiptavinum sínum og undirbúa ferðina, en ferðinni væri heitið um land í eigu ríkisins. Samningur við leyfisveitanda, hvort sem væri með nýtingarsamningi, sérleyfis- eða rekstrarleyfissamningi, fælist þá fyrst og fremst í afnotum landsins á meðan ferðinni stæði.

Í öðru lagi að leyfis- eða samningshafi fengi aðgang að mannvirkjum o.fl. í eigu ríkisins á meðan samningurinn er í gildi. Þetta er sú aðstaða sem gert er ráð fyrir í 11. gr. frumvarpsins. Í slíkum tilvikum þarf að gera sérstakan leigusamning um afnotin og skulu helstu skilmálar koma fram í auglýsingargögnum eða samningsskilmálum, sé þess kostur. Tilboð leyfishafa í afnotin í tilviki sér- og rekstrarleyfa kann að hafa áhrif á niðurstöðu um gerð samnings, sbr. nánar athugasemdir við 22. gr. frumvarpsins. Í lokamálslið 11. gr. kemur fram að í samningnum skuli gera kröfur um umgengni og viðhald þessara fjárfestinga og þá er lagt bann við láni og framleigu húsnæðisins, nema að fengnu samþykki leyfisveitanda. Þar sem um leigusamning er að ræða kann að vera óskynsamlegt að leggja of viðamiklar viðhaldsskyldur á leyfishafa, enda er þá hætta á að viðhaldinu verði ekki sinnt sem skyldi, nema að vanræksla á þessum skyldum hafi skýrar afleiðingar samkvæmt viðkomandi samningi. Til hliðsjónar má einnig nefna að samkvæmt húsaleigulögum nr. 36/1994 er meiriháttar viðhald í höndum leigusala, en leigjandi á einungis að sinna minniháttar og tilfallandi viðhaldi. Í því skyni að tryggja markmið laganna um fjárfestingu í innviðum kann að vera rétt að leyfisveitandi, og eftir atvikum íslenska ríkið, taki að sér viðhald að mestu í þessum tilvikum. Þetta er þó matsatriði hverju sinni og lagt í hendur leyfisveitanda að leggja mat á þessa valkosti í forathugun.

Í þriðja lagi að leyfishafi fengi heimild til að reisa mannvirki á landsvæðinu. Um þetta tilvik er fjallað í 12. og 13. gr. og vísast til þess sem kemur fram í athugasemdum um þær greinar.

Um 12. gr.

Líkt og ráða má af 1. mgr. er gengið út frá því að ekki þurfi að reisa umfangsmikil eða varanleg mannvirki nema í tilviki sérleyfissamninga. Þannig kemur fram í ákvæðinu að óheimilt sé að veita fyrirtækjum samkvæmt nýtingarsamningi heimild til að reisa mannvirki, önnur en tímabundin og laus mannvirki. Er þar m.a. átt við starfsmannabúðir, gáma og húsvagna. Nýtingarsamningar eiga að vera einfaldir og ekki á að leggja íþyngjandi skyldur á herðar fyrirtækjanna. Af þessu eðli þeirra leiðir að ekki er viðeigandi að samningsaðilar fái heimild til að reisa mannvirki á landi í eigu ríkisins. Ef nauðsynlegt er að reisa mannvirki til að reka atvinnurekstur á viðkomandi svæði er eðlilegt að gerður sé sérleyfis- eða rekstrarleyfissamningur. Þá leiðir af eðli rekstrarleyfissamninga að almennt á ekki að veita leyfishafa heimild til að reisa umfangsmikil mannvirki á landinu, enda er samningstími rekstrarleyfis of skammur til þess að réttlæta umfangsmiklar mannvirkjaframkvæmdir á vegum leyfishafa. Leyfisveitandi, eða eftir atvikum íslenska ríkið, ætti þá fremur að standa fyrir framkvæmdinni og leigja mannvirkið út að henni lokinni í samræmi við 11. gr. frumvarpsins. Þetta er þó ekki algilt og af þeim sökum er ekki lagt til að ganga svo langt að banna mannvirkjagerð leyfishafa í tilviki rekstrarleyfissamninga. Sú staða gæti verið fyrir hendi að heppilegra og hagkvæmara væri fyrir leyfisveitanda að leyfishafi sæi um að reisa mannvirkið, en þá þyrfti að tryggja að leyfisveitandi fengi mannvirkið til eignar að samningstíma loknum, eftir atvikum gegn greiðslu innlausnarverðs, sbr. nánar athugasemdir við 13. gr. frumvarpsins.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um skyldu til að gera lóðarleigusamning við leyfishafa þegar hann fær heimild til að reisa mannvirki á landi í eigu ríkisins. Í greininni eru tiltekin ýmis atriði sem hefðbundið er að komi fram í slíkum samningum og er í því sambandi lögð áhersla á skilyrði um framkvæmdahraða og viðhald á samningstíma. Bæði atriðin eru þýðingarmikil fyrir þau markmið sem stefnt er að með frumvarpinu, enda er eðlilegt að framkvæmdum sé hraðað svo að tryggja megi þá hagsmuni sem eru fólgirnir í nýtingu á landinu. Þá er þýðingarmikið fyrir ásýnd og upplifun gesta og ferðamanna að mannvirkjum og aðstöðu sé haldið vel við. Ekki er þó rétt að binda hendur leyfisveitanda um of í þessum efnum og er eðlilegt að tekin sé afstaða til skilmála af þessu tagi í hvert og eitt sinn. Einnig er ráðherra veitt heimild til þess að útfæra nánar í reglugerð þau skilyrði og skilmála sem fram eiga að koma í lóðarleigusamningi.

Í 3. mgr. eru almenn ákvæði um mannvirkið sjálft og gerð þess. Þannig á það að vera í höndum leyfisveitanda að skilgreina leyfilega stærð mannvirkis, efni þess, útlit og önnur sambærileg atriði. Ætla verður leyfisveitandanum talsvert svigrúm við mat á því hvaða skilyrði er rétt að gera að þessu leyti. Ekki er ætlast til þess að leyfisveitandi setji fram nákvæma fermetratölu varðandi stærð mannvirkisins eða gefi einungis færi á einu efni við útfærslu á einstökum þáttum framkvæmdarinnar. Stærðin gæti verið ákveðin á tilteknu bili og nokkrar tillögur gerðar um efnisval. Þá getur leyfisveitandi gert kröfu um að einstök mannvirki séu í samræmi við tiltekið heildarskipulag eða ákveðna útlitsgerð, án nánari útfærslna. Gert er ráð fyrir því í ákvæðinu að skilmálar séu á hugmyndastigi og að leyfishafi vinni hönnunina áfram, og eftir atvikum skipulagsgerð, og greiði sjálfur fyrir alla þá vinnu. Ekkert er því þó til fyrirstöðu að leyfisveitandi fullmóti hugmyndina og hanni hana, en í þeim tilvikum ber leyfishafa almennt ekki að greiða fyrir hönnunarpáttinn. Í ákvæðinu er einnig tekið fram að mannvirki skuli falla sem best að umhverfi, rýra sem minnst víðerni og valda ekki gróður- eða jarðvegseyðingu umfram það sem nauðsynlegt er. Þessi sjónarmið eru í samræmi við stefnu forsætisráðuneytisins um samþykki fyrir nýtingu lands og landsréttinda í þjóðlendum. Þá er eðlilegt að við stefnumótun um mannvirkjagerðina, sem fram fer við forathugun, sé tekið mið af menningarstefnu stjórnvalda í mannvirkjagerð, sem síðast var uppfærð á árinu 2014.

Í 4. mgr. er mælt fyrir um að mannvirki séu í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir og að leyfishafi beri kostnað og ábyrgð á að fengin séu öll tilskilin leyfi fyrir mannvirkjum og annarri aðstöðu.

Í 5. mgr. kemur fram að mannvirkið verði í eigu leyfishafa á samningstímanum, en að honum sé óheimilt að lána eða leigja öðrum það á samningstímanum nema að fengnu samþykki leyfisveitanda.

Í 6. mgr. er síðan mælt fyrir um forkaupsrétt ríkissjóðs, eða eftir atvikum leyfisveitanda, að mannvirkinu og annarri aðstöðu leyfishafa á landinu. Af þessu leiðir að þótt leyfishafa sé óheimilt að heimila öðrum afnot mannvirkisins, sbr. 5. mgr., má hann selja það. Eðlilegt er að ríkið hafi forkaupsrétt í þessum tilvikum, enda geta hvílt ríkar skyldur á leyfishafa gagnvart leyfisveitanda á samningstímanum. Í ljósi þess kann að vera rétt að ríkið kaupi mannvirkið og auglýsi rekstrar- eða sérleyfissamning á nýjan leik í stað þess að annar aðili taki við rekstrinum á svæðinu. Í greininni er lagt til að frestur til að svara forkaupsréttartilboði verði 60 dagar frá því að tilboðið barst, eins og á við um forkaupsrétt ríkisins samkvæmt náttúruverndarlögum.

Um 13. gr.

Í 13. gr. frumvarpsins er fjallað um hvað gerist við lok lóðarleigusamnings. Í 1. mgr. kemur fram að samningstími lóðarleigu skuli taka mið af tímalengd rekstrar- eða sérleyfis. Þetta þýðir að ef sérleyfissamningur er gerður til 20 ára skal lóðarleigusamningur um mannvirkið almennt vera til sama tíma. Ekki er þó óhugsandi að réttlæta mætti mismunandi samningstíma leyfisins

annars vegar og lóðarleigunnar hins vegar. Í 2. mgr. er fjallað um þau tilvik þegar rekstrar- eða sérleyfissamningur fellur niður af einhverjum ástæðum, t.d. ef leyfissamningnum er rift eða hann rennur sitt skeið á enda án þess að lóðarleigan renni út á sama tíma. Við þær aðstæður getur ráðherra tekið mannvirki og aðra aðstöðu leigunámi til að tryggja áframhaldandi rekstur á svæðinu. Þetta þýðir að ráðherra gæti þvingað fram leigu á mannvirkinu og stofnast þá til ígildis leigusamnings milli leyfisveitanda og leyfishafa. Brýn nauðsyn er á ákvæði sem þessu, enda óhugsandi út frá markmiðum laganna að mannvirki standi autt á landi í eigu ríkisins í lengri tíma. Hér skal þó áréttað að leigunámsheimildin er eingöngu í höndum fjármála- og efnahagsráðherra sem fer með almenn eignamál ríkisins, en ekki leyfisveitanda sjálfs, en leyfisveitanda er á hinn bóginn heimilt, í kjölfar leigunámsins, að framleigja mannvirkið öðrum. Leyfisveitandi gæti þá auglýst leyfi á nýjan leik og heimilað hinum nýja leyfishafa að stunda atvinnurekstur í húsnæðinu, en leyfisveitandi bæri áfram ábyrgð á efndum samningsins gagnvart upphaflegum leyfishafa. Ef aðilar koma sér ekki saman um leiguverð er lagt til í ákvæðinu að farið verði með ágreininginn eftir lögum um framkvæmd eignarnáms. Sem dæmi um heimild til leigunáms í öðrum lögum má nefna 25. gr. laga nr. 82/2008 um almannavarnir.

Eins og með margt í frumvarpinu er almennt gert ráð fyrir því að efnisatriðum um lok lóðarleigu sé ráðið til lykta í samningi milli leyfishafa og leyfisveitanda. Í 2. mgr. kemur fram að ef ekki er samið á annan veg skuli leyfishafi fjarlægja á eigin kostnað laus mannvirki og ummerki vegna starfseminnar við samningslok. Ef um er að ræða varanlega aðstöðu skal koma fram í auglýsingarskilmálum eða lóðarleigusamningi hvernig fara eigi með mannvirki, aðra aðstöðu og landbætur við verklok. Þá er lagt til að tekin verði afstaða til þess í forathugun hvaða innlausnaraðferð verður fyrir valinu, auk þess sem ráðherra er veitt heimild til þess í reglugerð að útfæra nánar fyrirmæli um yfirfærslu mannvirkis við leigulok og útfærslur á innlausnaraðferðum.

Í þessu sambandi skal nefnt að ýmsar innlausnaraðferðir koma til greina við leigulok og ekki þótti rétt að takmarka möguleika leyfisveitanda um of með frumvarpinu. Eðlilegt er að leyfisveitandi skoði viðeigandi innlausnaraðferð í hverju tilviki fyrir sig, en sem dæmi um möguleika má nefna eftirfarandi: Í fyrsta lagi að mannvirki sé fjarlægt í lok samningstíma á kostnað leyfishafa. Þetta er almenna reglan um lóðarleigusamninga, nema á annan veg sé samið. Þessi möguleiki kann hins vegar að vera íþyngjandi í garð leyfishafans og gæti valdið honum verulegum kostnaði og jafnvel skemmdum á mannvirkinu. Þá kann að vera betra fyrir leyfisveitanda að fá mannvirkið við leigulok og auglýsa nýtt rekstrar- eða sérleyfi í stað þess að bíða eftir því að annað mannvirki verði reist á svæðinu. Í öðru lagi að mannvirkið færist yfir til leyfisveitanda (ríkissjóðs) endurgjaldslaust í lok leigutíma. Þetta kann að vera raunhæfur kostur þegar samningstími er nægjanlega langur þannig að leyfishafi næði til baka fjárfestingu sinni í mannvirkinu. Á hinn bóginn getur þetta skapað vandamál á samningstíma varðandi viðhald, almenna umgengni o.þ.h., enda hefur leyfishafi takmarkaða hvata til þess að halda mannvirkinu við ef hann afhendir það endurgjaldslaust að loknum samningstímanum. Í þriðja lagi að verð miðist við stofnkostnað að frádregnum afskriftum og í fjórða lagi að mannvirkið sé keypt af leyfishafanum á markaðsverði. Í þessum tveimur tilvikum þyrfti mat óháðs aðila á innlausnarverðinu, t.d. dómkvadds matsmanns eða matsnefndar eignarnámsbóta. Í fimmta lagi væri hægt að miða við að nýr sérleyfis- og/eða rekstrarleyfishafi keypti eignir af fyrri leyfishafa við upphaf síns samningstíma.

Til viðbótar við framangreint má nefna að samningstími á að taka mið af því hversu langan tíma það tekur að afskrifa fjárfestingu sem gert er ráð fyrir að ráðast í á tilteknu svæði. Út frá því sjónarmiði er í raun ekki réttlætjanlegt að ríkið greiði markaðsverð fyrir innlausn mannvirkja. Þegar um er að ræða innviði sem teljast mikilvægir út frá almannahagsmunum

ætti almennt að miða við að þeir færist yfir til ríkisins endurgjaldslaust í lok leigutíma og að samningsskilmálar taki mið af því. Við þær aðstæður er einnig mikilvægt að skilgreina með fullnægjandi hætti hverjar viðhaldskröfurnar eiga að vera á samningstíma og önnur skilyrði um ástand mannvirkis við lok leigutíma.

Um 14. gr.

Í 14. gr. frumvarpsins er kveðið á um viðmiðanir fyrir auglýsingaskyldu. Í 1. mgr. ákvæðisins kemur fram að leyfisveitanda sé ávallt skylt að auglýsa sérleyfissamninga. Gengið er út frá því að ekki séu teknar ákvarðanir um að gera sérleyfissamninga nema þegar reka á nokkuð viðamikla starfsemi á viðkomandi svæði, sem er líkleg til þess að skapa verulegar tekjur fyrir leyfishafa. Af þeim sökum er óþarft að setja sérstök fjárhæðarmörk fyrir auglýsingaskyldu sérleyfissamninga – ráðstöfunin er einfaldlega af þeirri stærðargráðu að ávallt skylt út frá almennum jafnræðis- og gagnsæissjónarmiðum að auglýsa hana og gefa áhugasömum tækifæri til að bjóða í gæðin.

Í 2. mgr. kemur fram að leyfisveitanda sé skylt að auglýsa rekstrarleyfissamning ef áætlað verðmæti samningsins, án virðisaukaskatts, er jafnt eða meira en 15 m.kr. eða samningur er til lengri tíma en þriggja ára. Þar sem rekstrarleyfissamningar eru viðaminni en sérleyfissamningar þótti rétt að setja tiltekin fjárhæðarmörk, en þau eru þó ekki há. Ef gerðir eru fleiri en einn rekstrarsamningur verður við mat á fjárhæðarmörkun að skoða samanlagt virði þeirra, sbr. 6. mgr. ákvæðisins. Þetta þýðir að ef rekstrarleyfishafar eru fimm og samningur er til tveggja ára þyrftu tekjur þeirra á ári vegna starfseminnar aðeins að vera umfram 1,5 m.kr. á ári til að ná mörkum fyrir auglýsingaskyldu. Það segir sig því sjálft að fjárhæðarmörkin eru lág og því er ekki eins mikil þörf á stífum kröfum og formfestu. Er fjárhæðin og fyrirkomulag sambærilegt við það sem kemur fram í lögum um opinber innkaup einkum vegna innkaupa á vöru og þjónustu undir viðmiðunarfjárhæðum.

Í 3. mgr. kemur fram að auglýsa skuli sérleyfis- og rekstrarleyfissamning á Evrópska efnahagssvæðinu ef áætlað verðmæti samningsins nær viðmiðunarfjárhæðum fyrir sérleyfissamninga samkvæmt reglugerðum um sérleyfissamninga sem settar hafa verið með stoð í lögum um opinber innkaup. Hér er í sjálfu sér ekki um að ræða sjálfstæða efnisreglu heldur áréttingu á því að við tilteknar aðstæður þurfi að bjóða ráðstafanir sem þessar út á EES-svæðinu. Samkvæmt núgildandi lagaumhverfi, sbr. reglugerð nr. 950/2017, með síðari breytingum, eru sérleyfissamningar ekki útboðsskyldir á EES-svæðinu nema virði þeirra sé jafnt eða meira en 697.439.000 krónur, eins og áður hefur komið fram.

Í 4. mgr. er mælt fyrir um aðferðir við að reikna út verðmæti samnings, en ákvæðið á bæði við um 2. mgr. 8. gr. og 2. mgr. 14. gr. Við mat á virði samningsins skal taka mið af áætluðum heildar brúttótekjum af starfsemi leyfishafans sem til verður á gildistíma samningsins, án virðisaukaskatts, samkvæmt mati leyfisveitanda. Eðlilegt er að við útreikninginn séu notaðar þær aðferðir sem mælt er fyrir um í 8. gr. fyrrnefndrar reglugerðar nr. 950/2017, með síðari breytingum.

Í 5. mgr. er lagt til að ráðherra fái heimild til þess að breyta fjárhæðum skv. 2. mgr. 8. gr. og 2. mgr. 14. gr. annað hvert ár í samræmi við breytingar á vísitölu neysluverðs, í fyrsta sinn 2023. Sambærilega heimild er að finna í 2. mgr. 23. gr. laga nr. 120/2016.

Í 6. mgr. kemur fram að við mat á auglýsingaskyldu verði að miða við samanlagt virði allra samninga, sbr. það sem áður sagði um 2. mgr. ákvæðisins. Þá kemur fram að óheimilt sé að skipta upp samningum í því skyni að ráðstöfun sé undir viðmiðun fyrir auglýsingaskyldu, nema slíkt sé réttlætlanlegt á grundvelli hlutlægra ástæðna. Tilgangur síðari málsliðar 6. mgr. er að koma í veg fyrir að leyfisveitandi sniðgangi auglýsingaskyldu með því að skipta

rekstrarleyfissamningi upp í fleiri sjálfstæða samninga. Má sem dæmi nefna að ekki mætti gera rekstrarleyfissamning í einn mánuð í senn til að komast hjá auglýsingaskyldu.

Um 15. gr.

Þótt rekstrarleyfi nái ekki viðmiðum fyrir auglýsingaskyldu er eðlilegt að leyfisveitandi gæti samt sem áður að meginreglum um jafnræði og gagnsæi í samræmi við markmið 1. gr. laganna, m.a. með því að gera samanburð meðal sem flestra fyrirtækja. Ákvæðið svipar til 24. gr. laga nr. 120/2016 um opinber innkaup og þeirra meginreglna sem koma fram í 45. gr. laga nr. 123/2015.

Um 16. gr.

Í greininni er mælt fyrir um þá meginreglu að sérleyfum og rekstrarleyfum skuli ávallt ráðstafað á markaðsverði á grundvelli laganna. Felur reglan í sér útfærslu á því markmiði c. liðar 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins að tryggja verði eðlilegt endurgjald fyrir nýtingu á landi í eigu ríkisins. Tilgangurinn er jafnframt að koma í veg fyrir að úthlutun þessara leyfa feli í sér ríkisaðstoð í andstöðu við EES-samninginn. Samkvæmt (ii)-lið 84. töluliðar og 89. tölulið (sbr. og 145. neðanmálgrein) leiðbeinandi reglna ESA um hugtakið „ríkisaðstoð“, felur það í sér ráðstöfun á markaðsverði ef sérleyfi/rekstrarleyfi er úthlutað með auglýsingu/útboði þar sem tryggt er jafnræði, gagnsæi og samkeppni. Í samræmi við þetta er í 1. mgr. 16. gr. frumvarpsins tekið fram að hagkvæmasta tilboð teljist markaðsverð ef ráðstöfun er auglýst í samræmi við ákvæði laganna, nema aðeins eitt tilboð berist. Við þær aðstæður, þ.e. þegar aðeins eitt tilboð berst, skal leyfisveitandi auglýsa samninginn á nýjan leik til að tryggja samkeppni um gæðin. Þetta er í samræmi við 93. tölulið leiðbeiningarreglnanna þar sem fram kemur að það teljist vanalega ekki fela í sér markaðsverð ef aðeins eitt tilboð berst, nema við eigi annaðhvort i) að aðferðinni sé beitt með þeim hætti að einkar öflugar ráðstafanir séu gerðar til þess að tryggja eiginlega og árangursríka samkeppni og ekki blasi við að aðeins eitt fyrirtæki sé í þeirri stöðu að geta lagt fram trúverðugt tilboð eða ii) að stjórnvöld gangi úr skugga um það með öðrum aðferðum að niðurstaðan samsvari markaðsverði. Í samræmi við þetta er í 1. mgr. lagt til að ráðstafa megi samningi til eina bjóðandans ef leyfisveitandi hefur í aðdraganda auglýsingar látið óháðan og óvilhallan sérfræðing meta áætlað markaðsverð samningsins og tilboðið er jafnt eða umfram matið. Þar sem um er að ræða úthlutun á sérleyfi, auk nýtingar á landi, þarf sérfræðingurinn væntanlega bæði að hafa sérþekkingu á verðmæti lands og þess rekstrar sem fyrirhugað er að heimila á landsvæðinu. Mikilvægt er að aflað sé mats sem sé vandað og faglega unnið til að hægt sé að byggja á því. Jafnframt þarf leyfisveitandi að leggja efnislegt mat á þær forsendur sem byggt er á í mati og tryggja gæði vinnunnar áður en það er lagt til grundvallar í einstöku máli.

Í 2. mgr. er fjallað um það þegar leyfisveitandi ráðstafar rekstrarleyfi sem ekki nær viðmiðum fyrir auglýsingaskyldu. Við þær aðstæður er leyfisveitanda skylt að láta óháðan sérfræðing meta markaðsverð samningsins, nema fyrirsjáanlegt sé að verðmæti samningsins sé undir 3 m.kr. og samningurinn er til skemmri tíma en tveggja ára. Ef fjárhagsleg verðmæti eru óveruleg er réttlætanlegt að meiri sveigjanleiki sé til staðar og að frekar sé byggt á reynslu og þekkingu leyfisveitanda.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um heimild ráðherra til að útfæra nánar í reglugerð hvernig reikna eigi út markaðsverð samkvæmt þessari grein. Við þá útfærslu mætti hafa hliðsjón af 98.-105. töluliðum fyrrnefndra leiðbeiningarreglna ESA.

Um 17. gr.

Í greininni er fjallað um þá meginreglu að gefa skuli öllum kost á að leggja fram tilboð þegar sérleyfis- eða rekstrarleyfissamningur er auglýstur. Ekki er þar með sagt að hver sem er geti orðið leyfishafi á grundvelli laganna, enda verður viðkomandi að uppfylla þau hæfisskilyrði sem fram koma í 21. og eiga hagstæðasta tilboðið í skilningi 23. gr. Í 1. mgr. er gert ráð fyrir að auglýsingaferlið sé að meginreglu í samræmi við innkaupaáðferðina almennt útboð, en að fara megi fram tveggja þrepa auglýsingaferli, sem myndi þá svipa til lokaðs útboðs samkvæmt lögum um opinber innkaup.

Ekki er skylda til þess að hafa auglýsingaferli samkvæmt 1. mgr. Opnað er á það í 2. mgr. að leyfisveitandi viðhafi samkeppnisviðræður, samkeppnisútboð og samningskaup, að uppfylltum skilyrðum laga um opinber innkaup. Þannig kann að vera að leyfisveitandi hafi í kjölfar forathugunar aðeins grófa hugmynd að uppbyggingu á tilteknu svæði, og sé opinn fyrir því að hugmyndin sé þróuð áfram í auglýsingaferlinu. Í þeim tilvikum gæti hentað betur að fara í samkeppnisútboð eða samkeppnisviðræður fremur en að skilgreina til hlítar skilyrði og skilmála samningsins. Meginreglurnar um þau innkaupaferli gilda þá um auglýsingaferli leyfisveitanda, að breyttum breytanda og eftir því sem við getur átt.

Um 18. gr.

Í greininni er fjallað um hvaða upplýsingar skuli tilgreina í auglýsingargögnum. Í 1. mgr. segir að í gögnunum skuli koma fram allar nauðsynlegar upplýsingar til að fyrirtæki sé unnt að gera tilboð sem er einnig nánar útfært í 15 staflaðum. Gera verður ráð fyrir að leyfisveitandi hafi þegar við forathugun lagst í greiningu á öllum helstu efnisatriðum viðkomandi samnings og felur ákvæðið því fyrst og fremst í sér útlitun og framsetningu þessara atriða gagnvart tilvonandi bjóðendum. Auk þess skulu gögnin innihalda hagnýtar og almennar upplýsingar sem einfalda bjóðendum að leggja fram tilboð sín, t.d. um nafn leyfisveitanda, á hvaða tungumáli skuli skila inn tilboðum o.s.frv.

Ekki er þörf á að fjalla ítarlega um einstaka staflaði enda svipar ákvæðið til 47. gr. laga um opinber innkaup og er komin mikil reynsla á það ákvæði í framkvæmd. Hér skal þó nefna að ákveðnar aðlaganir hafa verið gerðar í ljósi eðlis frumvarpsins. Þannig þarf samkvæmt a. lið að lýsa landnýtingunni á svæðinu, þeirri starfsemi sem má sinna og þeim takmörkunum sem eru á nýtingunni. Þá skal einnig samkvæmt n. lið lýsa þeim skyldum sem hvíla muni á leyfishafa á samningstímanum, þ.m.t. skyldur varðandi viðhald mannvirkja og annarrar aðstöðu, ef við á. Loks segir í o. lið að í auglýsingargögnum skuli fjalla um skilmála um nýtingu mannvirkis eða heimild til að reisa mannvirki eða aðra aðstöðu. Umræddur staflaður er í rökréttu samhengi við 11.-13. gr. frumvarpsins.

Um 19. gr.

Ákvæði 1. mgr. er að mestu í samræmi við 55. gr. laga um opinber innkaup. Þannig er gert ráð fyrir því að auglýsingar á grundvelli laganna séu birtar rafrænt á sameiginlegum vettvangi sem ráðherra mælir fyrir um í reglugerð og að í auglýsingunni skuli koma fram nægilega miklar upplýsingar til að áhugasamir aðilar geti tekið afstöðu til þess hvort þeir hyggist taka þátt í ferlinu. Í 1. gr. reglugerðar nr. 260/2020, sem m.a. er sett með stoð í 55. gr. laga um opinber innkaup, kemur fram að öll innkaup opinberra aðila skuli auglýst opinberlega á utbodsvefur.is, sem er sameiginlegur auglýsingavettvangur fyrir opinber útboð. Liggur beinast við að hið sama muni gilda um auglýsingar á grundvelli þessara laga.

Ákvæði 2. mgr. er að mestu í samræmi við 1. mgr. 60. gr. laga um opinber innkaup. Með því að veita aðgang að auglýsingargögnum endurgjaldslaust er auglýsingaferlið skilyrðislaust og opið, sem eykur samkeppni um gæðin.

Um 20. gr.

Í greininni er að finna almennar reglur um framlagningu og opnun tilboða. Lagt er til í 1. mgr. að tilboðum sé einungis skilað og þau opnuð með rafrænum aðferðum. Ekki er gert ráð fyrir að tilboðum sé skilað bréfléiðis og þau lesin upp á opnunarfundi enda er það í samræmi við stefnu stjórnvalda um að stafræn samskipti verði megin samskiptaleið almennings og fyrirtækja við hið opinbera. Í 6. gr. laga nr. 65/1993 um framkvæmd útboða er eingöngu gert ráð fyrir opnunarfundi en samkvæmt 65. gr. laga nr. 120/2016 um opinber innkaup hefur kaupandi val um hvort hann beiti rafrænum aðferðum við móttöku tilboða eða haldi opnunarfund. Þróunin í opinberum innkaupum hefur verið á þann veg að samskipti milli aðila séu að öllu leyti rafræn. Á hinn bóginn getur það aukið tortryggni bjóðenda þegar þeir eru ekki viðstaddir opnun tilboða. Af þessum sökum er mælt fyrir um þá skyldu ráðherra í 1. mgr. að setja í reglugerð kröfur um tæki og búnað sem tryggir gagnsæi og jafnræði við rafræna móttöku tilboða. Ýmis fyrirtæki hafa þróað hugbúnað sem er ætlaður að tryggja þessi þýðingarmiklu atriði við útboð og er komin ágætis reynsla á rafrænar útboðsaðferðir hjá hinu opinbera.

Í 2. mgr. eru meginreglur um fresti til að leggja fram tilboð, en þeir skulu vera nægjanlega langir til að fyrirtæki geti undirbúið tilboð. Fresturinn skal ekki vera skemmri en 20 almanaksdagar frá birtingu auglýsingar í tilviki rekstrarleyfissamninga, en 45 almanaksdagar í tilviki sérleyfissamninga. Tilgangur ákvæðisins er að tryggja gagnsæi og jafnan aðgang bjóðenda að gæðunum, þannig að þeir hafi nægan tíma til að gera áætlanir og útreikninga sem liggja eiga til grundvallar tilboðinu. Tilboðsfresturinn er hafður umtalsvert lengri í tilviki sérleyfissamninga, enda um að ræða flóknari og viðameiri samninga en í tilviki rekstrarleyfis.

Ákvæði 3. mgr. er árétting á því að bjóðandi sé ekki lengur bundinn af tilboði sínu ef svar við tilboðum berst ekki innan þess frests sem er tilgreindur í auglýsingargögnum, sbr. g. lið 18. gr. frumvarpsins. Er þetta og í samræmi við almennar reglur samningaréttarins, þ.e. að ef tilboðsgjafi krefst svara innan ákveðins frests er hann ekki bundinn af tilboði sínu ef svar, sem tekur tilboðinu (samþykki), kemur að liðnum samþykkisfrestinum, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 7/1936 um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga. Í síðari málslið 3. mgr. kemur fram að leyfisveitanda sé heimilt að óska eftir því að bjóðendur framlengi tilboð sín í stutta tíma ef honum er ekki unnt að taka afstöðu til tilboða innan gildistíma þeirra. Af orðalagi ákvæðisins leiðir að bjóðendur geta hafnað því að framlengja tilboð sín og verða þeir þá ekki lengur bundnir af þeim ef svar berst ekki innan upphaflegs frests.

Um 21. gr.

Í greininni koma fram kröfur til fjárhagsstöðu bjóðenda og tæknilegrar og faglegrar getu þeirra. Ákvæðið er að mestu hefðbundið og felur í sér einfaldaða útgáfu af sambærilegum ákvæðum laga um opinber innkaup. Eins og með margt annað í frumvarpinu er einungis settur rammi utan um þessi atriði og er ætlast til þess að leyfisveitandi fylli inn í rammann í samræmi við þá meginreglu 3. mgr. að hæfiskröfur skuli vera gagnsæjar, hlutlægar, málefnalegar og án mismununar. Sníða þarf skilyrðunum stakk eftir vexti og má sem dæmi nefna að þau eiga almennt að vera stífari þegar um er að ræða sérleyfissamning til langs tíma en í tilviki rekstrarleyfissamnings til skamms tíma. Þá þyrfti að gera strangari kröfur en ella í tilviki samninga þar sem krafist er viðamikillar uppbyggingar og viðhalds.

Í 1. mgr. kemur fram sú almenna regla að fjárhagsstaða bjóðanda skuli vera það trygg að hann geti staðið við skuldbindingar sínar samkvæmt sérleyfis- eða rekstrarleyfissamningi. Þá eru nefnd dæmi um fjárhagskröfur sem má gera, t.d. um ákveðna lágmarksveltú og kröfu um

hlutfall milli eigna og skulda. Í ákvæðinu kemur fram að heimilt sé að krefjast hvers konar trygginga sem nauðsynlegar eru til að tryggja efndir sammingsins (þ.e. efndatryggingar). Sambærilegt ákvæði er ekki í lögum um opinber innkaup, en af eðli þessa frumvarps leiðir að leyfisveitandi getur haft mikla hagsmuni af því að samfelldur rekstur sé á svæðinu og að mannvirkjaframkvæmdum sé hraðað. Af þessari ástæðu er einnig tiltekið í frumvarpinu að gera skuli strangar kröfur um fjárhagslega burði bjóðenda ef reisa þarf mannvirki á landinu.

Í 2. mgr. segir að tæknileg og fagleg geta bjóðanda skuli vera það trygg að hann geti staðið við skuldbindingar sínar samkvæmt sérleyfis- eða rekstrarleyfissamningi. Þótt ákvæðið sækir sér fyrirmynd í lög um opinber innkaup er lögd sérstök áhersla á þau markmið sem stefnt er að með þessu frumvarpi. Þannig er tiltekið sérstaklega að getan þurfi að vera það trygg að bjóðandi geti uppfyllt skilyrði auglýsingargagna um upplifun gesta og öryggi, og eftir atvikum verndarmarkmið og önnur atriði sem varða umhverfið og almannarétt.

Í 4. mgr. segir að um ástæður til útilokunar vegna persónulegra aðstæðna sé vísað í lög um opinber innkaup. Eðlilegt er því í auglýsingargögnum að tiltekin séu þau atriði sem fram koma í 68. gr. laga nr. 120/2016, að breyttum breytanda.

Að lokum er eðlilegt að því sé velt upp hvort einhver þörf sé á ströngum hæfisskilyrðum í auglýsingum af þessu tagi. Leyfishafar greiða að jafnaði sérstaklega fyrir afnotin af landinu (og eftir atvikum mannvirkjum) og því mætti færa rök fyrir því að leyfisveitanda ætti að standa á sama um hvernig leyfishafi rekur atvinnustarfsemi sína, ef hann greiðir hið umsamda gjald. Á hinn bóginn verður að taka tillit til þess að samningur á grundvelli laganna er í reynd tvíþættur. Annars vegar er um að ræða nokkurs konar leigu- eða afnotasamning og hins vegar þjónustusamning. Hið síðarnefnda felur í sér að leyfishafi sinnir tiltekinni þjónustu á svæðinu, sem ríkið gæti sinnt sjálft eða eftir atvikum annar rekstraraðili. Boðið er upp á þjónustuna á landi í eigu íslenska ríkisins, og jafnvel á landi sem hefur sérstaka þýðingu, t.d. þjóðlendu, náttúruverndarsvæði eða svæði sem hefur menningarlegt gildi fyrir almenning. Það er því ekki í öllum tilvikum einkamál rekstraraðilans hvernig hann sinnir starfsemi sinni á landinu. Íslenska ríkið, og almenningur, hafa af því ótvíræða hagsmuni að gerðar séu kröfur til þeirra sem reka atvinnustarfsemi á landi ríkisins og að borin sé virðing fyrir landinu, m.a. með því að þjónustunni sé sinnt af kostgæfni. Hagsmunirnir eru ekki eingöngu fólgnir í því að tryggja góða umgengni um landið, að teknu tilliti til öryggis, heldur er tilgangurinn ekki síst að tryggja að upplifun sé fyrir Íslendinga og erlenda ferðamenn, hér eftir sem hingað til, að ferðast um landið. Þá kann gjald að vera innheimt eftir veltu leyfishafa og í þeim tilvikum hefur leyfisveitandi sérstakan hag af því að leyfishafi hagi rekstri sínum með ágætum.

Um 22. gr.

Í 1. mgr. kemur fram að verðtilboð á grundvelli laganna geti verið tvíþætt. Annars vegar leigugjald og hins vegar veltutengt gjald. Þetta er í samræmi við hið tvíþætta eðli sammingsins sem áður er nefnt, þ.e. að samningurinn felur bæði í sér afnot af landi (og eftir atvikum mannvirkjum) og rétt til þess að veita tiltekna þjónustu á svæðinu.

Samkvæmt 2. mgr. getur leyfisveitandi skilgreint leigugjaldið fyrirfram, t.d. að leyfishafi verði að greiða 100.000 krónur á mánuði í leigu af landinu og 150.000 krónur fyrir afnot af mannvirkjum á landinu. Í þeim tilvikum er ekki verðsamkeppni um afnotabátt sammingsins og bjóða bjóðendur þá eingöngu hluta af veltunni sinni. Sá sem býður hæsta veltuhlutfallið á þá hæsta verðtilboðið, að því gefnu að tilboðið sé hvorki ógilt né óaðgengilegt.

Í 3. mgr. er gert ráð fyrir að verðtilboð geti verið blanda af leigu- og veltugjaldi. Heildartilboðsupphæð er þá samtala annars vegar boðins leigugjalds fyrir land, og eftir atvikum mannvirki, og hins vegar margfeldis af boðnu veltuhlutfalli og veltu sem skal áætluð

með rökstuddum hætti af leyfisveitanda. Til að skýra þetta betur má taka dæmi af leyfisveitanda sem auglýsir sérleyfissamning og fær tvö tilboð, frá A og B. Áætluð mánaðarleg velta samningsins er 10.000.000 króna. A býður 150.000 krónur í leigugjald á mánuði fyrir landið og mannvirkni og 10% af veltunni sinni. B býður 100.000 krónur í leigu á landi og mannvirkjum en 12% af veltunni sinni. Heildartilboðsupphæð A er 1.150.000 krónur ($150.000 + (0,1 * 10.000.000)$) en heildartilboðsupphæð B er 1.300.000 krónur ($100.000 + (0,12 * 10.000.000)$). Tilboð B er því herra, þótt hann hafi boðið lægra leigugjald.

Í 4. mgr. kemur fram að leyfisveitanda sé heimilt að mæla fyrir um hámark á gjaldi sem leyfishafi má innheimta fyrir atvinnutengda starfsemi og að hámarkið skuli skilgreina eftir hlutlægum og gagnsægum aðferðum. Nefna má að Samkeppniseftirlitið gagnrýndi aðferðir Isavia við útboð á svokölluðum nærstæðum við Flugstöð Leifs Eiríkssonar, sbr. ákvörðun eftirlitsins í máli nr. 32/2020. Í útboðinu var samið við þann aðila sem bauð hæsta hlutfall af veltunni sinni, en ekki var litið til annarra þátta. Taldi Samkeppniseftirlitið að þetta hefði leitt til umtalsverðrar hækkunar á verði vegna þjónustunnar og þar með til tjóns fyrir neytendur. Er þetta orðað á þá leið í ákvörðuninni að Isavia hafi látið útboðið snúast um hve miklar tekjur fyrirtækið gæti haft en ekki um það hvernig unnt væri að ná fram sem hagstæðustu verði og þjónustu fyrir neytendur. Tilgangur 4. mgr. er að koma til móts við sjónarmið af þessum toga og opna þann mögulega fyrir leyfisveitendur að takmarka frelsi leyfishafa til gjaldtöku. Á þetta sérstaklega við um sérleyfissamninga sem gerðir eru við eitt fyrirtæki (eða fá fyrirtæki) til langs tíma. Þeir sem fá einkarétt að nýtingu lands í atvinnuskyni munu verða í markaðsráðandi stöðu á samningstímabilinu, enda verður samkeppni takmörkuð eða jafnvel engin (a.m.k. á viðkomandi landsvæði). Af þessu leiðir að leyfishafinn hagar verðlagningu sinni eins og markaðsráðandi fyrirtæki, sem dregur úr neytendaábata. Á hinn bóginn er verðlagning af þessu tagi einmitt það sem er eftirsóknarvert við sérleyfi og gerir það að verkum að bjóðendur eru að jafnaði tilbúnir að greiða hátt verð fyrir slík leyfi, sem er í góðu samræmi við markmið c. liðar 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins um að tryggja eðlilegt endurgjald fyrir nýtingu á landi í eigu ríkisins. Leyfisveitandi verður því að leitast við að tryggja ákveðið jafnvægi milli besta verðs og neytendasjónarmiða, ef hann fer þá leið að setja þak á gjaldtöku leyfishafa.

Í 5. mgr. segir að verðtilboð bjóðenda skuli taka mið af þeirri áhættu sem skilmálar og skilyrði í auglýsingargögnum fela í sér. Hér er um að ræða áréttingu á meginreglu útboðsréttar, þ.e. að sá sem ætlar sér að leggja fram tilboð í ferli af þessu tagi verður að kynna sér öll gögn og haga verðlagningu sinni í samræmi við þá áhættu sem samningurinn felur í sér. Má sem dæmi nefna að ef gerð er krafa um þak á gjaldtöku samkvæmt 4. mgr. verður bjóðandi að gefa þannig takmörkunum sérstakan gaum. Þá ber bjóðandi sérstaklega að taka mið af þeim samningsskilyrðum sem gilda, sbr. 24. gr. frumvarpsins.

Um 23. gr.

Í greininni er byggt á þeim meginreglum sem gilda um val á tilboði samkvæmt lögum um opinber innkaup, þ.e. að velja skuli það tilboð sem er hæst að fjárhæð (lægst í tilviki innkaupa) eða besta hlutfalls milli verðs og gæða. Við ráðstöfun af þessu tagi er rétt að verð sé ráðandi þáttur við val á tilboði, sbr. til hliðsjónar 95. tölulið leiðbeiningarreglna ESA. Í ljósi hins tvíþætta eðlis ráðstöfunarinnar, sem áður er rakið, er þó rétt að leyfisveitandi hafi heimild til þess að taka tillit til annarra þátta. Má sem dæmi nefna að ef selja ætti fasteign í eigu ríkisins væri að jafnaði ómálefnalegt að taka tillit til annarra þátta en verðs við val á gildum tilboðum. Með samningi á grundvelli þessara laga er verið að ráðstafa afnotarétti landsins, auk þess sem leyfishafi öðlast rétt til þess að sinna tiltekinni starfsemi á landinu. Eðlilegt er að íslenska ríkið, sem eigandi landsins, hafi heimild til þess að líta til ýmissa sjónarmiða við val á tilboði og

tryggja að samningurinn rati í hendur aðila sem sé hæfur og þar með treystandi fyrir því að reka atvinnurekstur á landinu.

Í 1. mgr. eru tiltekin nokkur atriði í dæmaskyni sem horfa má til þegar forsendur fyrir vali tilboðs byggja á besta hlutfallinu milli verðs og gæða. Meginreglan er sú að forsendurnar verða að tengjast efni samningsins og geta m.a. náð yfir skipulagningu, menntun, hæfi og reynslu starfsfólks sem framkvæma á samninginn, gæði þjónustu við viðskiptavini og leyfishafa á meðan samningstíma stendur og þætti sem snerta umhverfis-, gæða- og öryggismál. Allt eru þetta atriði sem má gera að hæfisskilyrðum, þ.e. að tilboð sé eingöngu gilt ef bjóðandi uppfylli tilteknar kröfur um menntun og reynslu fyrirtækisins eða starfsfólks, öryggisstaðla o.s.frv. Á sama tíma getur skipt máli við framkvæmd samningsins hversu vel bjóðendur uppfylla umrædd skilyrði. Þannig kann að vera eðlilegt að bjóðandi A fái hærri einkunn en bjóðandi B ef starfsfólk hans er með sérstaklega mikla þekkingu og reynslu eða ef A sýnir fram á að hann sé með betri gæða- og öryggiskerfi en B. Valforsendur sem þessar verða þó að vera settar fram með hlutlægum, gagnsæjum og mælanlegum hætti. Í framkvæmd opinberra innkaupa hefur í sumum tilvikum verið látið reyna á þessa þætti með prófunum. Má sem dæmi nefna að þegar lagt er mat á gæði hugbúnaðar getur kaupandi í opinberum innkaupum lagt verkefni fyrir bjóðendur og gefið þeim einkunn eftir því hvernig hugbúnaðurinn (og starfsmennirnir) leysir úr þeim vandamálum sem koma fram í verkefninu.

Til viðbótar við framangreint er í 1. mgr. sérstaklega minnst á tvö atriði sem nefnd voru í skýrslu starfshópsins, þ.e. að heimilt sé að líta til þess ef bjóðandi hefur haft frumkvæði að því verkefni sem er boðið út eða ef bjóðandi hefur áður sinnt uppbyggingu eða annarri fjárfestingu á viðkomandi landsvæði eða nálægum svæðum. Hugmyndir um nýtingu á landi í eigu ríkisins þurfa ekki að koma frá íslenska ríkinu eða leyfisveitendum sjálfum. Vel getur verið að fyrirtæki komi hugmynd á framfæri um nýtingu á landi sem íslenska ríkinu eða leyfisveitanda líst vel á. Vegna þeirra takmarkana sem leiða af lögum þessum væri ómögulegt að semja beint við viðkomandi fyrirtæki nema uppfyllt væru skilyrði til samningskaupa án undangenginnar útboðslýsingar, sem sjaldnast á við. Sú staða kann þá að koma upp að íslenska ríkið bjóði út umrædda hugmynd en fyrirtækið sem átti hugmyndina í upphafi verður undir í samkeppni um samninginn, t.d. vegna þess að stórt fyrirtæki með mikla fjárhagslega burði bauð svo hátt verð að aðrir gátu ekki keppt við það. Við þessar aðstæður er eðlilegt að fyrirtækið sem átti frumkvæðið njóti að einhverju leyti góðs af því að hafa komið fram með hugmyndina. Að öðrum kosti kynnu fyrirtæki að veigra sér við því að koma fram með hugmyndir sem þessar, með tilheyrandi tjóni fyrir íslenska ríkið og jafnvel allan almenning. Hinu tilvikinu sem nefnt var að framan er ekki ætlað að fela í sér forskot fyrir heimamenn. Eins og áður er nefnt er heimilt að líta til gæða þjónustu við val á tilboði. Ef bjóðandi hefur staðið fyrir vel heppnaðri uppbyggingu eða fjárfestingu á viðkomandi svæði eða nálægum svæðum er það ákveðin vísbending um gæði þjónustunnar. Tilgangurinn með því að tiltaka þetta atriði sérstaklega er að veita því meira vægi en það kynni ella að hafa. Af báðum þessum atriðum leiðir að þau geta ekki haft afgerandi vægi við val á tilboði, en eðlilegt er að bjóðandi njóti að einhverju leyti góðs af því ef annaðhvort atriðið, eða þau bæði, eiga við um hann.

Ákvæði 2.-5. mgr. f sækja að stórum hluta fyrirmynd í lög um opinber innkaup. Ákvæði 2. mgr. felur í sér einfaldaðri útgáfu af 81. gr. laga um opinber innkaup og 3. mgr. er efnislega að mestu í samræmi við 82. gr. laganna, að öðru leyti en því að tekið er fram í 3. mgr. að tilboð sem ekki uppfyllir skilyrði um hagkvæmasta verð skv. 16. gr. frumvarpsins sé óaðgengilegt. Í 4. mgr. er gert ráð fyrir að tilboð sé samþykkt með einfaldari hætti en í tilviki opinberra innkaupa og að ákvörðunin sé tilkynnt með rafrænum aðferðum. Þá getur bjóðandi óskað eftir rökstuðningi innan 14 daga. Ekki er sérstaklega tilgreint hvað koma á fram í slíkum

rökstuðningi, en af almennum reglum stjórnýsluréttar leiðir að rökstuðningurinn verður að vera þannig úr garði gerður að aðili skilji þau meginsjónarmið sem réðu niðurstöðunni. Við mat á því hvað koma á fram í rökstuðningsbréfi getur leyfisveitandi haft hliðsjón af 22. gr. stjórnýslulaga og 85. gr. laga um opinber innkaup. Ákvæði 5. mgr. er efnislega sambærilegt 2. mgr. 83. gr. laga um opinber innkaup.

Um 24. gr.

Í samræmi við þau sjónarmið sem áður hafa verið rakin um nauðsyn þess að starfsemi sé rekin af kostgæfni og í samfellu á samningstímanum er lagt til að lögfest verði ákvæði sem gildi sérstaklega um framkvæmd samningsins. Vegna þeirra hagsmuna sem eru í húfi er ekki eingöngu nægjanlegt að vanda til verka við undirbúning auglýsingar og í auglýsingaferlinu sjálfu. Þegar tilboði hefur verið tekið og samningur er kominn á geta tekið við ár og jafnvel áratugir af gagnkvæmum samningsskuldbindingum. Af þeim sökum þarf að lýsa skilyrðum á samningstímanum í auglýsingargögnum.

Í 1. mgr. er gert ráð fyrir því að leyfisveitandi hafi svigrúm til að setja starfseminni almenn skilyrði og sérstakar kröfur um gæða-, umhverfis- og öryggismál, ef við á. Þá skal hann skilgreina við hvaða aðstæður er heimilt að rifta eða segja upp samningi einhliða, en að öðru leyti fari eftir almennum reglum. Í 2. og 3. mgr. koma fram ófrávikjanleg samningsskilyrði, sem ekki er nauðsynlegt að taka fram í auglýsingargögnum. Samkvæmt 2. mgr. á leyfishafi að afla allra viðeigandi leyfi og ber hann ábyrgð á að þau séu í gildi á samningstímanum. Ef leyfishafi missir nauðsynleg leyfi af einhverjum ástæðum er heimilt að rifta samningi við hann en almenna reglan er sú að leyfisveitandi þarf að gefa leyfishafa hæfilegan frest til úrbóta, nema úrbótafrestur sé þýðingarlaus. Úrbótafrestur getur verið þýðingarlaus ef augljóst er að leyfishafi fær ekki leyfið á nýjan leik, t.d. vegna þess að hann uppfyllir ekki lögbundin skilyrði, eða ef fyrirsjáanlegt er að leyfishafi geti ekki útvegað sér leyfið innan skamms tíma. Í 3. mgr. eru ákvæði um fyrirvaralausar riftun samnings sem gilda um stöðvun atvinnureksturs leyfishafa eða ef bú hans er tekið til gjaldþrotaskipta, hann hefur fengið heimild til nauðasamninga eða greiðslustöðvunar eða er í annarri sambærilegri stöðu.

Í 4. mgr. er sérstakt ákvæði sem á við um samninga sem eru til lengri tíma en tíu ára, en í þeim tilvikum skal skilgreina með hvaða hætti aðilar geta óskað eftir endurskoðun á verðákvæðum samningsins. Í tillögum starfshópsins kom fram að setji þyrfti fram kröfur um endurskoðun samninga, einkum þegar um langtímasamninga væri að ræða. Af lestri skýrslunnar er ljóst að þar er átt við endurskoðun endurgjalds. Margt getur gerst á löngum samningstíma sem er ekki hægt að sjá fyrir þegar gengið er frá samningi. Sanngjarnt er að skilgreint sé fyrirfram með hvaða hætti endurskoðun getur farið fram og í hvaða tilvikum. Það er bæði sanngjarnt gagnvart samningsaðilunum sjálfum og þeim bjóðendum sem ekki fengu samninginn, enda kynni það að brjóta gegn jafnræði ef samningsaðilar hefðu algerlega frjálssar hendur um það hvernig samningnum yrði breytt að liðnum tíu árum. Má í þessu sambandi nefna að talsverðar hömlur hafa verið settar á breytingar á samningum í opinberum innkaupum, sbr. 90. gr. laga nr. 120/2016. Í 4. mgr. er sérstaklega tiltekið að leysa má úr ágreiningi um endurskoðun með bindandi hætti án aðkomu dómstóla. Er hér einkum átt við samningsbundna gerðardóma, en þeir geta verið hentug lausn við þessar aðstæður. Ganga má út frá því að ágreiningur um endurskoðun gjaldsins sé almennt fremur afmarkaður, enda á að lýsa í auglýsingargögnum hvernig endurskoðunin getur farið fram. Líklegt er að leysa megi úr ágreiningnum með ódýrum og skjóttum hætti fyrir gerðardómi í stað þess að reka málið fyrir almennum dómstólum, jafnvel í nokkur ár. Þegar ágreiningurinn yrði til lykta leiddur fyrir hinum hefðbundnu dómstólum gæti samningurinn verið runninn sitt skeið á enda. Margra ára

málaferli um ákvæði í samningi sem enn er í gildi gæti jafnframt aukið kergju og gremju milli samningsaðila.

Um 25. gr.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um skyldu ráðherra til að stuðla að því að gerð sérleyfis- og rekstrarleyfissamninga sé í samræmi við markmið laganna og skal hann veita aðstoð og leiðbeiningar um auglýsingar og samningsgerð eftir því sem þörf krefur. Myndi slíkt gilda óháð því hvort um sé að ræða samninga vegna nýtingar á ríkisjörðum, þjóðlendum eða friðlýstum svæðum. Þá er einnig gert ráð fyrir því að ráðherra feli tilteknum ríkisaðila sem hefur þekkingu á þessu sviði til að sinna þessu leiðbeiningarhlutverki gagnvart einstökum leyfisveitendum. Miðað við núverandi stofnanafyrirkomulag fellur það helst að starfsemi Ríkiskaupa að annast slíkt hlutverk en einnig kæmi til greina að byggja upp slíka sérhæfða þekkingu hjá Ríkiseignum eða Framkvæmdasýslu ríkisins. Í 2. mgr. er síðan að finna almenna heimild fyrir ráðherra til að útfæra tiltekin atriði nánar í reglugerð, en sérstakar reglugerðarheimildir er einnig að finna í öðrum ákvæðum frumvarpsins.

Um 26. gr.

Í greininni er fjallað um hvað verður um þær tekjur sem leyfisveitendur fá af samningum á grundvelli laganna. Almenna reglan er sú að tekjurnar renni í ríkissjóð, nema um sé að ræða samning sem tengist lögbundnu hlutverki eða kjarnastarfsemi leyfisveitandans. Má sem dæmi nefna að ef ríkið hefur staðið fyrir kaupum á landi eða verulegri fjárfestingu vegna nýtingar landsins er eðlilegt að tekjur renni að öllu eða stóru leyti í ríkissjóð. Í öðrum tilvikum kann að vera réttlætandi að tekjurnar renni, a.m.k. að hluta, til viðkomandi leyfisveitanda og að þær séu nýttar að einhverju leyti til að byggja upp land í eigu ríkisins. Æskilegt er að hvati sé til staðar hjá einstökum leyfisveitendum til að stuðla að hagkvæmri nýtingu og sjálfbærri uppbyggingu á einstökum svæðum. Það kann því að vera eðlilegt að leyfisveitendur njóti góðs af auknum tekjum vegna samninga sem þessara en að það sé innan eðlilegra marka. Þá er t.a.m. ekki gert ráð fyrir að tekjur af samningum um nýtingu auðlinda eins og jarðahita- eða vatnsréttinda renni að neinu leyti til einstakra leyfisveitenda verði slíkir samningar auglýstir í samræmi við efnisákvæði frumvarpsins enda myndi það ekki tengjast kjarnastarfsemi slíkra aðila.

Lagt er til að mat um skiptingu tekna þegar skilyrði eru uppfyllt fari fram af hálfu leyfisveitanda, sem ráðherra verður að staðfesta. Verður því um nokkurs konar samning að ræða milli viðkomandi leyfisveitanda og ráðherra. Fordæmi eru fyrir slíkri samningsgerð m.a. með samkomulagi um umsjón tiltekins ríkislands sem gerðir hafa verið við Skógræktina og Landgræðsluna á grundvelli 3. mgr. 43. gr. laga um opinber fjármál. Einnig er eðlilegt að gerð sé grein fyrir þessari skiptingu í þeirri lagaheimild sem liggur ráðstöfuninni til grundvallar, ef þörf er á slíkri heimild, sbr. 1. og 2. mgr. 8. gr. frumvarpsins.

Um 27. gr.

Lagt er til að kafli stjórnsýslulaganna um sérstakt hæfi gildi um ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli laganna, en að stjórnsýslulögin gildi ekki að öðru leyti. Sambærilegt ákvæði er í 121. gr. laga um opinber innkaup. Tilgangurinn er ekki sá að draga úr vægi stjórnsýsluréttar, heldur að einfalda framkvæmd laganna. Lögin tryggja öll þau réttindi fyrirtæki og bjóðenda sem leiða af stjórnsýsluréttinum. Mörg ákvæði hafa það beinlínis að markmiði að tryggja fullnægjandi rannsókn, jafnræði og meðalhóf. Þá hafa bjóðendur ákveðinn andmælarétt, þar sem þeir geta lagt fram fyrirspurnir og tillögur á tilboðstíma en einnig er sérstök

upplýsingaskylda hjá leyfisveitanda í forathugunarferli gagnvart hagsmunaaðilum. Þá eiga bjóðendur rétt á rökstuðningi þegar tilboði hefur verið tekið. Samkvæmt þessu gæti það hreinlega flækt framkvæmd laganna ef stjórnarsýslulögin giltu samhliða þeim.

Réttlættingin fyrir þessu fyrirkomulagi er með eftirfarandi hætti á bls. 15 í Handbók um opinber innkaup frá 2008 (ritstj. Elísabet Júlíusdóttir, Guðmundur I. Guðmundsson og Skúli Magnússon) og má taka undir það sem þar kemur fram: „Annar kafli stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 um sérstakt hæfi, gildir óskorað um ákvarðanir á sviði opinberra innkaupa. Að öðru leyti gilda stjórnarsýslulög ekki um opinber innkaup [...]. Af þessu ætti þó ekki að draga þá ályktun að fyrirtæki njóti lakari réttar gagnvart opinberum aðilum við opinber innkaup en leiða má af stjórnarsýslulögum eða óskráðum meginreglum stjórnarsýsluréttar. Öllu heldur er lítið svo á að reglur um opinber innkaup kveði með svo tæmandi hætti á um réttindi fyrirtækja gagnvart kaupendum að ekki sé rúm sé fyrir almennar reglur stjórnarsýslulaga. Ekki er útilokað að meginreglur stjórnarsýsluréttar hafi þýðingu ef engar settar reglur um opinber innkaup eru fyrir hendi eða sett lög eru óskýr með tilliti til tiltekins álitafnis.“

Um 28. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um ákvæði til bráðabirgða.

Í bráðabirgðaákvæðinu er lagt til að ráðherra ljúki „greiningu“ á landi í eigu ríkisins eigi síðar en fimm árum frá gildistöku laganna. Talið er upp í nokkrum liðum hvað skal koma fram í greiningunni og er gert ráð fyrir að ráðherra hafi við vinnuna samráð við hlutaðeigandi ráðuneyti og stofnanir og eftir atvikum aðra hagaðila. Greiningin tengist markmiði frumvarpsins um að stuðla að faglegri áætlanagerð um nýtingu lands í eigu ríkisins og er tilgangurinn að greina með heildstæðum hætti hvernig best er að nýta land í eigu ríkisins. Ekki er endilega ætlunin að tekin sé afgerandi afstaða til landnýtingar í hverju og einu tilfelli, heldur á greiningin fyrst og fremst að vera lýsandi. Ekki þótti tilefni á þessu stigi að ganga svo langt að mæla fyrir um gerð stefnu sem hefði sérstök réttaráhrif í för með sér. Þegar greiningin liggur fyrir er á hinn bóginn eðlilegt að tekið sé tillit til hennar við forathugun og opinbera stefnumótun, enda mun hún vonandi að hafa að geyma gagnlegar og ítarlegar upplýsingar um uppbyggingarþörf á landi í eigu ríkisins. Síðar meir kann svo að verða tilefni til þess að breyta lögnum á þá leið að ráðherra þyrfti að gera stefnu af þessu tagi sem hefði sérstök réttaráhrif í för með sér, t.d. þannig að hún gengi framfar forathugun.