

150. löggjafarþing 2019–2020.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998 (leyfisveitingar, málsmeðferð o.fl.).

Frá forsætisráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „vindorku, námur og önnur jarðefni“ í 2. mgr. kemur: og vindorku.
- b. Á eftir 2. másl. 3. mgr. kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Þó þarf samþykki ráðherra fyrir allri nýtingu náma og annarra jarðefna.
- c. 3. másl. 4. mgr. fellur brott.
- d. Í stað orðanna „hliðstæðra verkefna innan þjóðlendna“ í 4. másl. 4. mgr. kemur: uppbyggingar innviða, landbóta, umsjónar, eftirlits, gerðar skipulagsáætlana og sambærilegra verkefna innan þjóðlendna.
- e. Síðari málsliður 5. mgr. fellur brott.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

- a. Lokamálsliður 1. mgr. fellur brott.
- b. Við 2. mgr. bætist: gjaldtöku vegna afnota, auglýsingaskyldu, lengd afnotasamninga og innlausn mannvirkja í lok leigutíma.

3. gr.

Í stað ártalsins „2015“ í lokamálslið 8. gr. laganna kemur: 2024.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 10. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætist: sbr. þó 10. gr. a.
- b. Við bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Vilji hlutaðeigandi ráðherra auka við kröfur ríkisins í máli sem er til meðferðar hjá óbyggðanefnd getur nefndin heimilað að hinar auknu kröfur komist til úrlausnar ef þær seinka ekki málsmeðferð of að mati nefndarinnar. Um kynningu á hinum auknu kröfum og kröfulýsingarfrest annarra sem telja til eignarréttinda fer skv. 2. mgr.

Nefndinni er heimilt að taka að nýju til meðferðar landshluta sem áður hafa sætt meðferð hennar, í því skyni að rannsaka hvort þar eru þjóðlendur víðar en áður hefur verið úrskurðað um. Um málsmeðferð fer eftir lögum þessum.

5. gr.

Á eftir 10. gr. laganna kemur ný grein, 10. gr. a, svohljóðandi:

Þegar nefndin tekur landsvæði utan strandlengju meginlandsins til meðferðar er henni heimilt að skora á þá sem kalla til eignarréttinda þar að lýsa réttindum sínum fyrir nefndinni innan tiltekins frests, áður en kröfum ríkisins um þjóðlendur er lýst. Tilkynning um áskorunina skal birt í Lögbirtingablaði og veittur a.m.k. þriggja mánaða frestur til að lýsa réttindum. Eignarréttindi falla ekki niður þótt réttthafar láti hjá líða að lýsa þeim á þessu stigi málsmeðferðarinnar, heldur geta þeir eftir sem áður lýst kröfum síðar, sbr. 2. mgr. 10. gr. Að fresti skv. 1. málsl. loknum afhendir óbyggðanefnd hlutaðeigandi ráðherra þau erindi sem borist hafa og veitir honum frest, sbr. 1. mgr. 10. gr., til að lýsa kröfum ríkisins um þjóðlendur. Að öðru leyti fer um málsmeðferð skv. 10. gr.

Nefndin getur jafnframt ákveðið málsmeðferð skv. 1. mgr. vegna almenninga stöðuvatna, sbr. lokamálsgrein 10. gr.

6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Þó skulu a- og b-liður 1. gr. ekki öðlast gildi fyrr en 1. janúar 2020.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Lög um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998, tóku gildi 1. júlí 1998 og er því nokkur reynsla komin á þá málsmeðferð sem mælt er fyrir um í lögnum. Ástæða er til að taka nokkur ákvæði laganna til endurskoðunar, sérstaklega í ljósi reynslunnar af verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga og einnig þar sem senn sér fyrir endann á starfi óbyggðanefndar.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni er til að breyta ákvæðum laganna um skiptingu leyfisveitingarhlutverks vegna nýtingar lands og landsréttinda innan þjóðlendna á milli ríkisins og sveitarfélaga sem hafa þjóðlendur innan sinna stjórnarsýslumarka í ljósi reynslu undanfarinna ára. Samkvæmt núgildandi lögum veitir ríkið leyfi til að nýta vatns- og jarðhitaréttindi, vindorku, námur og önnur jarðefni innan þjóðlendna, en sveitarfélög veita leyfi fyrir allri annarri nýtingu lands og landsréttinda. Einnig gefur nýleg löggjöf um opinber fjármál tilefni til að samræma ákvæði laganna um þjóðlendur, þar sem mælt er fyrir um mörkun tekna sem ríkið aflar innan þjóðlendna til tilgreindra verkefna, við meginreglur laga um opinber fjármál. Þá liggur fyrir áætlun óbyggðanefndar um hvenær hún muni ljúka verki sínu, sbr. gildandi fjármálaáætlun. Þörf er á að uppfæra ákvæði laganna um áætluð starfslok nefndarinnar í tengslum við það og einnig að huga að málsmeðferð nefndarinnar í ljósi þeirrar reynslu sem fyrir liggur. Þar er lagt til að málsmeðferð verði breytt í ákveðnum tilfellum svo að hún verði síður íþyngjandi fyrir þá sem kalla til eignarréttinda og áætlun um verklok óbyggðanefndar standist, án þess að slakað sé á kröfum til málsmeðferðarinnar, en jafnframt stuðli breytingarnar að því að meginmarkmið laganna náist, þ.e. að sem minnst óvissa verði uppi um eignarréttarlega stöðu lands þegar óbyggðanefnd lýkur störfum.

Ef ekkert er aðhafst fellur það í hlut ríkisins að veita leyfi fyrir nýtingu náma og jarðefna. Búast má við að það leiði til þess að sveitarfélög verði því almennt andsnúin að leyfa nýtingu náma og jarðefna og setja slíkar framkvæmdir í sínar skipulagsáætlanir þar sem þau bera lítið úr bótum fjárhagslega í tengslum við slíka nýtingu lands og landsréttinda og hugsanlegt að nýtingu lands og landsréttinda innan þjóðlendna fylgi rask í nærumhverfi sveitarfélaga sem getur vakið andstöðu hjá íbúum sveitarfélaga. Þá hafa ákvæði laganna um mörkun tekna litla

Þýðingu í raun því að þrátt fyrir ákvæði um mörkun tekna samkvæmt lögnum þarf að mæla fyrir um fjárveitingar til verkefna í þjóðlendum í skýringum með fjárlögum í samræmi við ákvæði laga um opinber fjármál og fjármálaáætlun hverju sinni. Einnig mundu óbreyttar málsmeðferðarreglur óbyggðanefndar leiða til þess að nefndin þyrfti líklega lengri tíma til að ljúka verkefni sínu þar sem þungt væri í vöfum að viðhafa sömu málsmeðferð og hingað til þegar kemur að úrlausn um landsvæði utan strandlengju meginlandsins, svo sem eyjar, hólma, sker og dranga umhverfis landið. Loks væri ekki tryggt að sá tilgangur laganna að fá skorið úr um mörk eignarlanda gagnvart eigendalausum svæðum og að síðarnefndu svæðin yrðu úrskurðuð þjóðlendum næðist ef nýjum ákvæðum yrði ekki bætt við málsmeðferðarreglur laganna. Með því að svæði er úrskurðað þjóðlenda er því slegið föstu að ríkið fari með eignarráð yfir því en jafnframt felst í því að um sé að ræða landsvæði sem þjóðin fari með sem heild eins og fjallað var um í athugasemdum með frumvarpi sem varð að lögnum á sínum tíma. Mikilvægt er að þegar óbyggðanefnd lýkur störfum sé eins ljóst og kostur er að allt land sé annaðhvort eignarland eða þjóðlenda og sem minnst óvissa verði um í hvorn flokkinn land falli.

Meðal markmiða lagasetningarinnar er að samræmi verði á milli ákvæða laga um þjóðlendum og þeirrar meginreglu laga um opinber fjármál að í lögum sé ekki mælt fyrir um markaða tekjustofna ríkisins og að skýrari fyrirmæli séu í lögum um til hvaða verkefna tekjur sveitarfélaga renna. Þá er einnig markmið að milli ríkis og sveitarfélaga sé skilvirk verkaskipting við leyfisveitingar í þjóðlendum fyrir nýtingu lands og landsréttinda. Loks er það markmið lagasetningarinnar að áætluð verklok óbyggðanefndar samkvæmt gildandi fjármálaáætlun standist. Þær breytingar sem snúa að málsmeðferð óbyggðanefndar eru lagðar til með það að leiðarljósi að annars vegar flýta málsmeðferð nefndarinnar þar sem því verður við komið, án þess að slakað sé á kröfum til hennar, og hins vegar að lágmarka fjölda tilvika þar sem enn ríkir óvissa um eignarréttarlega stöðu lands þegar nefndin lýkur störfum.

3. Meginefni frumvarpsins.

Lagt er til að fimm breytingar verði gerðar á lögnum um þjóðlendum:

Í fyrsta lagi er lagt til að leyfi fyrir nýtingu náma og annarra jarðefna verði felld undir leyfisveitingarhlutverk sveitarfélaga og að samþykki ráðuneytisins þurfi fyrir allri slíkri nýtingu, óháð því hversu lengi henni er ætlað að vara.

Þá er í öðru lagi lagt til að ákvæði laganna um mörkun tekjustofna ríkisins verði felld úr lögnum í samræmi við þá meginreglu laga um opinber fjármál að ekki séu markaðir tekjustofnar í einstökum lögum, og um leið verði skerpt enn frekar á þeim verkefnum sem tekjum sveitarfélaga innan þjóðlendna skal varið til.

Í þriðja lagi er í samræmi við fjármálaáætlun lagt til að ártali um fyrirhuguð starfslok óbyggðanefndar verði breytt í 2024 svo að lögin endurspegli hvenær raunhæft er að nefndin ljúki við að úrskurða um mörk eignarlanda og þjóðlendna á landinu öllu.

Í fjórða lagi er lagt til að lögfest verði ákvæði sem auki möguleika á að fá úrlausn óbyggðanefndar um eignarréttarlega stöðu svæða sem enn kann að leika vafi á um hvort eru háð beinum eignarrétti en hafa þó ekki áður sætt kröfum af hálfu ríkisins um þjóðlendum, þrátt fyrir að vera annaðhvort í landshlutum sem eru til meðferðar hjá nefndinni eða þar sem nefndin hefur lokið málsmeðferð. Lagt er til að þetta verði gert annars vegar með því að gera ríkinu kleift til að auka við kröfur sínar í málum sem eru til meðferðar hjá nefndinni, svo framarlega sem það seinkar málsmeðferð ekki óhóflega, og hins vegar með því að lögfesta heimild fyrir óbyggðanefnd til að taka að nýju til meðferðar landshluta sem áður hafa sætt meðferð nefndarinnar, í því skyni að rannsaka hvort þar eru þjóðlendum víðar en áður hefur verið

úrskurðað um. Hvort tveggja tengist meginmarkmiði laganna um að ekki ríki óvissa um eignarréttarlega stöðu lands þegar óbyggðanefnd lýkur störfum. Undantekning frá skilyrðinu um að svæðin hafi ekki áður sætt kröfum ríkisins um þjóðlendur eru almenningar stöðuvatna en gert er ráð fyrir að nefndin geti tekið þá til meðferðar þótt þeir séu innan svæða sem áður hefur verið úrskurðað um.

Í fimmta lagi er lagt til að óbyggðanefnd verði heimilað að bæta viðbótarþrepi við málsmeðferð í tengslum við landsvæði utan strandlengju meginlandsins og almenninga stöðuvatna. Það feli í sér að þeim sem telja sig eiga eignarréttindi verði í fyrstu gefið færi á að lýsa réttindum sínum við upphaf málsmeðferðar, án þess þó að því fylgi nokkur vanlýsingaráhrif þótt þeir láti það ógert, þ.e. það komi ekki í veg fyrir að þeir geti lýst kröfum síðar. Ríkið geti þá, áður en kröfum um þjóðlendur er lýst, tekið afstöðu til umræddra erinda hugsanlegra réttthafa, og þeirra heimilda sem þau styðjast við, og eftir atvikum látið ógert að lýsa kröfum um þjóðlendur í svæði sem ella kynnu að sæta slíkum kröfum og í framhaldinu viðamikilli og tímafrekri málsmeðferð af hálfu óbyggðanefndar. Markmiðin með því eru að fækka tilfellum þar sem fólk sem kallar til eignarréttinda þarf formlega að gerast aðilar að málum fyrir óbyggðanefnd og jafnframt að stuðla að því að áætlun um verklok óbyggðanefndar standist án þess að slakað sé á kröfum til málsmeðferðarinnar.

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

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Gætt hefur verið að ákvæðum 70. gr. stjórnarskrárinnar um réttláta málsmeðferð og 72. gr. stjórnarskrárinnar um vernd eignarréttar við útfærslu á ákvæði um breytta málsmeðferð vegna landsvæða utan strandlengju meginlandsins og almenninga stöðuvatna. Jafnframt hefur verið gætt að sömu ákvæðum við útfærslu ákvæða sem heimila óbyggðanefnd að fjalla aftur um svæði þar sem málsmeðferð er lokið og rýmka heimildir ríkisins til að auka við kröfur sínar undir rekstri mála fyrir nefndinni. Sömuleiðis hefur í öllum framangreindum tilfellum verið gætt ákvæða 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og 1. gr. viðauka nr. 1 við sáttmálann, sbr. lög nr. 62/1994, um annars vegar réttláta málsmeðferð og hins vegar friðhelgi eignarréttar.

5. Samráð.

Drög að áformum um lagasetninguna voru kynnt sveitarfélögum þar sem þjóðlendur liggja í funduferð ráðuneytisins um landið dagana 3.–7. júní. sl. auk þess sem drög að áformum voru kynnt á fundi samstarfsnefndar um málefni þjóðlendna sem starfar á grundvelli 4. gr. laganna um þjóðlendur. Þá var haft samráð við óbyggðanefnd við mótun ákvæða sem varða málsmeðferð fyrir nefndinni. Loks voru drög að áformum kynnt á fundi ráðuneytisstjóra 12. júní sl. og breytingar gerðar í ljósi ábendinga fjármála- og efnahagsráðuneytisins varðandi mörkun tekna og tilfærslu tekjustofna til sveitarfélaga.

Áform um lagasetningu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á tímabilinu 27. júní til 12. júlí sl og barst umsögn frá Samtökum ferðaþjónustunnar. Í umsögn samtakanna kemur fram að ekki séu gerðar athugasemdir við þá fyrirætlun að færa leyfisveitingar sem varða nýtingu náma og annarra jarðefna til sveitarfélaga. Þó er bent á að rétt sé að taka til skoðunar hvort samræma megi málsmeðferð leyfisveitinga. Í þessu sambandi má geta þess að forsætisráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga hafa gefið út leiðbeiningar fyrir sveitarfélög um gerð samninga um afnot af landi innan þjóðlendna. Þá hefur ráðuneytið mótað stefnu um það hvernig það beitir samþykktarhlutverki sínu þegar sveitarfélög hyggjast veita

leyfi fyrir nýtingu lands og landsréttinda í þjóðlendum. Einnig er í umsögninni fullyrt að fyrirsjáanlegt sé að sú breyting er varðar mörkun tekna hefði þau áhrif að ferðabjónustufyrirtæki muni eiga erfitt með að treysta því að nægilegum fjármunum verði varið til verkefna innan þjóðlendna. Í þessu sambandi er rétt að geta þess að ætlunin er að skerpa enn frekar á því til hvaða verkefna tekjur sveitarfélaga eiga að renna. Þannig að ef frá eru taldar tekjur af orkunýtingu renni tekjur innan þjóðlendna til sveitarfélaga og skal þar með varið til nánar tilgreindra verkefna í þjóðlendum sem m.a. mun nýtast ferðabjónustuaðilum sem sækja þjóðlendum heim.

Drög að frumvarpi til laga um breytingu á lögum um þjóðlendum og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta var kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á tímabilinu xx. til xx. september sl.

6. Mat á áhrifum.

Lagt hefur verið mat á verðmæti þeirra samninga sem í gildi eru milli nýtingaraðila lands og landsréttinda samkvæmt samningum um námur og nýtingu annarra jarðefna og ríkisins. Er verðmæti þessara samninga tæpar 30 millj. kr. árlega næstu tíu árin. Byggist áætlun um verðmæti samninganna á mati á því hversu mikið magn efnis er áætlað að taka úr þeim námum sem um ræðir. Ljóst er þó að um er að ræða neikvæða tekjubreytingu fyrir ríkissjóð sem nemur þeirri upphæð. Búast má við að ríkið verði af frekari tekjum vegna hugsanlegrar nýtingar náma og annarra jarðefna sem sveitarfélög munu veita leyfi fyrir í framtíðinni á grundvelli þeirrar lagabreytingar sem lögð er til. Samkvæmt öðrum tillögum frumvarpsins er þó gert ráð fyrir að þessar tekjur falli til verkefna í þjóðlendum og er skert enn frekar á upptalningu þeirra verkefna. Tekjurnar munu því nýtast öllum landsmönnum og geta komið í stað annarra fjárveitinga til innviðaupbyggingar í þjóðlendum af hálfu ríkisins. Þá er áætlun óbyggðanefndar um starfslok nefndarinnar að finna í gildandi fjármálaáætlun og byggist á þeirri forsendu að þær lagabreytingar sem lagðar eru til varðandi málsmeðferð nefndarinnar verði að veruleika.

Fjárhagsáhrifin eru varanleg varðandi yfirfærslu á leyfisveitingum til að nýta námur og önnur jarðefni til sveitarfélaga, en tímabundin vegna starfa óbyggðanefndar, þar sem í fjármálaáætlun er miðað við starfslok nefndarinnar árið 2024.

Fyrirhugaðar lagabreytingar sem lúta að málsmeðferðarreglum óbyggðanefndar eru til þess fallnar að auka líkur á að kostnaðaráætlun vegna starfa nefndarinnar samkvæmt fjármálaáætlun standist og að ekki komi til útgjaldaaukningar vegna málsmeðferðar sem m.a. tengist eyjum og skerjum sem fyrirsjáanleg er að óbreyttum lögum. Heimild nefndarinnar til að fjalla aftur um svæði þar sem málsmeðferð er lokið kann aftur á móti að hafa einhvern kostnaðarauka í för með sér og hið sama gildir um heimild ríkisins til að auka við þjóðlendumkröfur undir rekstri mála.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að fella nýtingu náma og annarra jarðefna undir leyfisveitingarhlutverk sveitarfélaga sem hafa þjóðlendum innan sinna stjórnsýslumarka. Áfram mun þó þurfa samþykki forsætisráðherra fyrir nýtingu á námum og öðrum jarðefnum og lagt til að það samþykki takmarkist ekki við nýtingu sem á að vara lengur en í 12 mánuði, eins og á við um aðra leyfisveitingar af hálfu sveitarfélaga, sem tryggir að samræmi sé við nýtingu lands og landsréttinda á landinu öllu og að nýting lands og landsréttinda sé í samræmi við sjónarmið um náttúruvernd í þjóðlendum í sátt við íbúa sveitarfélaga. Mikið rask getur fylgt slíkri nýtingu

lands og landsréttinda og því mikilvægt að öll slík nýting sé háð samþykki ráðherra. Stendur það sveitarfélögum nær en ríkinu að veita leyfi fyrir slíkri nýtingu þar sem það rask sem slíkri nýtingu er samfara getur haft mikil áhrif á nærumhverfi sveitarfélaga og mikilvægt að tryggja að slíkri nýtingu sé vel fyrir komið í sátt við íbúa sveitarfélaga og náttúruvernd í þjóðlendum. Þá liggur leyfisveiting fyrir orkunýtingu hjá ríkinu og þykir rétt að einskorða leyfisveitingarhlutverk ríkisins við þá þætti sem varða hagsmunum allra landsmanna meira en staðbundna nýtingu náma og annarra jarðefna.

Jafnframt er lagt til að ákvæði laganna um mörkun tekjustofna ríkisins verði felld úr lögnum og að þau verði þannig í samræmi við þá meginreglu laga um opinber fjármál að ekki séu markaðir tekjustofnar í einstökum lögum. Þannig er í 1. mgr. 51. gr. laga um opinber fjármál kveðið á um skilgreiningu og flokkun tekna samkvæmt alþjóðlegum staðli Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um fjármál hins opinbera, svokölluðum GFS-staðli (e. Government Finance Statistics Manual), sem byggist á þjóðhagsreikningakerfi Sameinuðu þjóðanna og í 3. mgr. 51. gr. er mælt fyrir um að auk tekjufærslu hjá ríkissjóði skuli rekstrartekjur ríkisaðila í A-hluta tekjufærðar í reikningum þeirra. Af þessum ákvæðum leiðir að allar aðrar tekjur skuli eingöngu færast til tekna í yfirlit fyrir ríkissjóð í heild. Í ljósi þessa er rétt að ákvæði laga um þjóðlendir sem fjalla um tekjur sem markaðar eru tilteknum verkefnum verði felld úr lögnum.

Samhliða þessari breytingu verður ákvæði sem mælir sérstaklega fyrir um endurskoðun Ríkisendurskoðunar á reikningum um innheimtu og ráðstöfun tekna af þjóðlendum óþarft. Mun endurskoðun og eftirlit ríkisendurskoðanda og Ríkisendurskoðunar með tekjum sem til falla innan þjóðlendna og ráðstöfun þeirra vera eftir þessa lagabreytingu í samræmi við ákvæði laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, nr. 46/2016.

Loks er skerpt en frekar á þeim verkefnum sem verja skal tekjum sveitarfélaga innan þjóðlendna til. Þannig er lagt til að tekjum sem til sveitarfélaga falla vegna nýtingar lands og landsréttinda skuli jafnframt verja til uppbyggingar innviða, sem er afar brýnt verkefni í ljósi fjölgunar ferðamanna sem heimsækja staði innan þjóðlendna og álags sem því er samfara, oft á viðkæmum svæðum innan þjóðlendna. Einnig er lagt til að slíkar tekjur renni til gerðar skipulagsáætlana sem er grundvöllur allrar stefnumótunar um uppbygginu innviða innan þjóðlendna og mörg smærri sveitarfélög vanbúin að takast á við það brýna og viðamikla verkefni svo vel sé.

Um 2. gr.

Með því að fella úr lögnum ákvæði um að tekjur sem renna til ríkisins vegna nýtingar lands og landsréttinda innan þjóðlendna sé varið til tiltekinna verkefna, verður ákvæði 4. málsl. 1. mgr. 4. gr. laganna í raun óþarft, enda fellur það þá í hlut ráðherra að gera tillögur að úthlutun tekna sem til falla í þjóðlendum í endurskoðaðri fjármálaáætlun ár hvert sem síðan endurspeglast í fjárlögum hvers árs. Því er lagt til að ákvæðið verði felld úr lögnum.

Þá er lagt til að skerpt verði á reglugerðarheimild 4. gr. laganna og ráðherra veittar skýrar heimildir til að mæla nánar fyrir um í reglugerð atriði sem nauðsynlegt er að fjalla um í samningum um nýtingu lands og landsréttinda innan þjóðlendna eins og gjaldtöku, til hve langs tíma samningar eru gerðir og rétt eða skyldu sveitarfélaga, ríkisins eða nýs leigutaka til að leysa til sín mannvirki í lok leigutíma ef svo ber undir. Þá er gerð tillaga um heimild ráðherra til að mæla fyrir um auglýsingaskyldu sem leiðir af sjónarmiðum stjórnisýsluréttar um jafnræði þegar landi og landsréttindum er tímabundið úthlutað innan þjóðlendna.

Um 3. gr.

Í gildandi fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að óbyggðanefnd ljúki verkefni sínu árið 2024 og byggist það á áætlun nefndarinnar sjálfrar sem unnið er eftir. Sú áætlun er þó háð óvissu, enda útilokað að segja fyrir fram til um umfang ágreiningsmála á einstökum svæðum. Í samræmi við það er lagt til að lögfest verði að stefnt skuli að verklokum árið 2024 í stað hins úrelta ártals 2015.

Verkefni óbyggðanefndar hefur reynst mun viðameira en talið var þegar henni var komið á fót árið 1998. Kemur það einkum til af gríðarlegum fjölda skjala sem þurft hefur að rannsaka vegna ágreiningsmála fyrir nefndinni, tímafrekri gagnaöflun, flóknum álitaefnum og fjölda ágreiningssvæða. Þar við bætist að hægt var verulega á starfsemi nefndarinnar um margra ára skeið vegna niðurskurðar á fjárheimildum sem gripið var til árið 2009. Engu að síður er verkefni óbyggðanefndar langt komið en nefndin hefur lokið umfjöllun um 12 af 16 svæðum á meginlandinu sem eru rúmlega 88% af flatarmáli þess (svæði 1–9B). Nefndin skipti landinu upphaflega í 11 hluta en síðar var nokkrum þeirra skipt í smærri einingar þannig að svæðin urðu 16, að frátöldum þeim landsvæðum sem liggja utan strandlengju meginlandsins, þ.e. eyjum, skerjum og öðrum landfræðilegum einingum umhverfis landið. Af þeim hluta landsins sem nefndin hefur lokið meðferð á teljast 43,5% til þjóðlendna en 56,5% eru eignarlönd, að teknu tilliti til endanlegra niðurstaðna dómstóla. Heildarfjöldi skjala sem lögð hafa verið fram og rannsökuð við meðferð óbyggðanefndar á svæðum 1–9B er 25.176, að meðtöldum framlögðum hliðsjónargögnum. Öll þau skjöl sem þýðingu geta haft þarf að rannsaka til hlítar til að tryggja að niðurstöður verði réttar. Fjöldi mála hefur verið skotið áfram til dómstóla og hefur Hæstiréttur kveðið upp 68 dóma á sviði þjóðlendumála fram til þessa.

Um 4. gr.

Lagt er til að tvær nýjar málsgreinar bætist við 10. gr. laganna. Viðbæturnar varða annars vegar möguleika ríkisins til að auka við þjóðlendukröfur undir rekstri mála hjá óbyggðanefnd og hins vegar lögfestingu sérstakrar heimildar fyrir óbyggðanefnd til að taka að nýju til meðferðar landshluta sem áður hafa sætt meðferð nefndarinnar, í því skyni að rannsaka hvort þar séu þjóðlendar víðar en áður hefur verið úrskurðað um. Ekki er gert ráð fyrir að síðarnefndu tilfelli séu mörg en við meðferð mála fyrir nefndinni hafa komið fram vísbendingar um að svo kunni að háttá til á nokkrum stöðum. Markmiðið er að stuðla að því að niðurstöður ráðist af efnislegu mati á fyrirbyggjandi heimildum og öðrum atriðum sem geta haft áhrif á sönnunarmat, fremur en því að svæði hafi orðið útundan í upphaflegri kröfugerð ríkisins vegna mistaka eða þess að ekki lá nægilega mikið fyrir af gögnum þegar kröfum var lýst.

Samkvæmt dómum Hæstaréttar í þjóðlendumálum, einkum dómi frá 16. maí 2007 í máli nr. 571/2006 (Rangárvallaafréttur), er óbyggðanefnd bundin af kröfugerð aðila við úrlausn mála og getur því ekki úrskurðað um þjóðlendar á öðrum svæðum en þeim sem kröfur ríkisins ná til. Kröfum ríkisins er lýst á því stigi málsmeðferðar þegar gagnaöflun vegna viðkomandi svæðis er einungis lokið að hluta, enda er leit í sumum heimildaflokkum það seinleg að ógerlegt væri að koma henni við án þess að takmarka hana við þau svæði sem þjóðlendukröfur varða nema ætla henni mun lengri tíma en hingað til hefur tíðkast. Við gagnaöflun sem á sér stað eftir að kröfum ríkisins er lýst geta komið fram skjöl sem breyta forsendum kröfugerðar og benda í sumum tilvikum til þess að þjóðlendukröfur ríkisins hefðu átt að taka til stærra svæðis eða fleiri svæða. Aukningu krafna ríkisins eftir að upphaflegar kröfur hafa hlotið kynningu skv. 2. mgr. 10. gr. og 12. gr. laga nr. 58/1998 eru verulegar skorður reistar að óbreyttum lögum, sbr. t.d. úrskurð óbyggðanefndar í máli nr. 3/2008 (Hörgárbyggð austan Öxnadalsár) og dóma Héraðsdóms Norðurlands eystra frá 11. október 2013 í máli nr. 71/2010

(Vaskárdalur), frá 14. sama mánaðar í máli nr. 75/2010 (Almenningur í Öxnadal) og frá 15. sama mánaðar í máli nr. 74/2010 (syðri hluti Bakkasels). Þar var því hafnað að kröfur ríkisins sem komu fram eftir tiltekið tímamark yrðu teknar til meðferðar og dómarnir standa allir óraskaðir af Hæstarétti. Þessi réttarstaða getur leitt til þess að svæði sem ættu að teljast til þjóðlendna samkvæmt almennum sönnunarreglum verði ekki úrskurðuð þjóðlendir vegna þess hvernig kröfum ríkisins var í upphafi hagað. Því þykir rétt að gera ríkinu kleift að auka við kröfur sínar við meðferð mála hjá óbyggðanefnd. Lagt er til að sú heimild verði útfærð þannig að það verði lagt í hendur óbyggðanefndar að ákvarða hvort hinar auknu kröfur komist til úrlausnar í málinu og að nefndin skuli þá sérstaklega líta til þess að það seinki ekki málsmeðferðinni um of að taka þær til efnislegrar úrlausnar. Um kynningu á hinum auknu kröfum og kröfulýsingarfrest annarra á móti skal fara eins og þegar kröfum er lýst upphaflega sem felur m.a. í sér að veita þarf öðrum minnst þriggja mánaða frest til að bregðast við auknum kröfum ríkisins. Því er ljóst að varla yrði unnt að heimila að auknar kröfur kæmust að á hvaða stigi málsmeðferðarinnar sem er, án þess að það seinki henni um of.

Ætla má að í landshlutum sem óbyggðanefnd hefur þegar fjallað um kunni enn að vera svæði sem vafi leikur á um hvort eru háð beinum eignarrétti, einkum vegna þess hvaða skorður aukningu krafna ríkisins undir rekstri mála eru reistar. Í því sambandi má nefna að þess finnast dæmi í úrskurðum óbyggðanefndar að nefndin hafi bent á að svæði sem féllu utan við kröfur ríkisins kynnu þó einnig að vera utan eignarlanda. Nefndin taldi þó ekki fært að rannsaka svæðin nánar og eftir atvikum úrskurða þau þjóðlendir vegna þess að ekki voru uppi kröfur frá ríkinu þar að lútandi. Í þessu sambandi vísast t.d. til úrskurða óbyggðanefndar í máli nr. 5/2008 (Húnavatnshreppur austan Blöndu og Skagafjörður vestan Vestari-Jökulsár, ásamt Hofsjökli) hvað varðar landsvæði norðan Eyvindarstaðaheidar, og í máli nr. 1/2013 (Skagi), hvað varðar austasta hluta Skálahnjúks.

Til að ná því markmiði að skera úr um mörk þjóðlendna og eignarlanda á landinu öllu er því mikilvægt að taka af tvímæli um að nefndinni sé heimilt að taka að nýju til meðferðar landshluta sem þegar hafa sætt málsmeðferð nefndarinnar. Með því er ekki vegið að eignarréttindum sem njóta verndar skv. 72. gr. stjórnarskrárinnar og 1. gr. 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, enda er eftir sem áður lagt upp með að virða þau eignarréttindi sem sannanlega eru til staðar á viðkomandi svæðum. Tekið skal fram að almennt er ekki gert ráð fyrir að ríkið geti nýtt þessa heimild til að lýsa aftur kröfum um þjóðlendir á svæðum þar sem slíkar kröfur hafa áður verið gerðar og í framhaldinu sætt úrlausn óbyggðanefndar, enda væri þá um tvöfalda málsmeðferð að ræða sem samrýmdist ekki 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Þvert á móti er hugmyndin að ríkið geti nýtt þessa heimild til að lýsa kröfum í landsvæði sem af einhverjum ástæðum urðu út undan við kröfugerð þess á sínum tíma. Ætla má að ekki sé um mörg slík tilvik að ræða á landinu. Undantekning frá skilyrðinu um að kröfur hafi ekki áður verið gerðar á svæðinu eru þó tilvik þar sem almenningar stöðuvatna eru innan stærri svæða sem sætt hafa þjóðlendukröfum af hálfu ríkisins en verið úrskurðuð eignarlönd, enda hafi kröfugerð og annar máláttilbúnaður ríkisins þá ekki beinst að almenningunum sérstaklega. Þannig er gert ráð fyrir að almennt verði unnt að fjalla um almenninga stöðuvatna á landinu öllu, þrátt fyrir fyrri málsmeðferð óbyggðanefndar, þar á meðal innan marka stærri svæða sem áður hafa verið úrskurðuð eignarlönd, sbr. einnig 5. gr. frumvarpsins.

Almenningar stöðuvatna eru sérstaklega nefndir hér vegna þeirrar sérstöðu sem þeir hafa í eignarréttarlegu tilliti. Í 1. tölul. 4. mgr. 1. gr. vatnalaga, nr. 15/1923, sbr. 1. gr. laga nr. 132/2011, er almenningur skilgreindur sem sá hluti vatns sem liggur fyrir utan netlög landareigna. Þá eru netlög skilgreind í 17. tölulið sömu málsgreinar sem vatnsbotn 115 metra

út frá bakka stöðuvatns eða vatnsfalls sem fasteign liggur að. Sambærilegar skilgreiningar á þessum hugtökum er einnig að finna í 2. og 30. tölul. 3. gr. laga nr. 61/2006, um lax- og silungsveiði. Af athugasemdum við 4. gr. frumvarps sem varð að vatnalögum, nr. 15/1923, verður ótvírætt ráðið að gengið hafi verið út frá því að aðliggjandi fasteignir næðu ekki lengra út í stöðuvötn en næmi netlögnum. Niðurstaða dóms Hæstaréttar sem birtur er á bls. 182 í dómasafni réttarins 1981 (Mývatnsbotn) er í samræmi við þetta. Samkvæmt þessu verður að telja að almenningar stöðuvatna teljist að jafnaði til landsvæða utan eignarlanda í skilningi 1. gr. laga nr. 58/1998 og eigi því að falla í flokk þjóðlendna samkvæmt lögnum, nema þar hafi sérstaklega stofnast til eignarréttinda, svo sem á grundvelli hefðar, sbr. lög um hefð, nr. 46/1905.

Þrátt fyrir þetta hafa ekki komið fram sérstakar kröfur af hálfu ríkisins um þjóðlendur í almenningum stöðuvatna í þeim landshlutum þar sem óbyggðanefnd hefur lokið málsmeðferð og hafa þeir því ekki verið úrskurðaðir þjóðlendur, að frátöldum þeim tilvikum þar sem vötnin eru innan marka stærri svæða sem úrskurðað hafa verið þjóðlendur á öðrum grundvelli. Í úrskurði óbyggðanefndar í máli nr. 4/2018 (Fjalllendið milli Elliða og Lágafells auk Baulárvalla), sem kveðinn var upp 15. ágúst 2019, kom fram að nefndin teldi ekki fært að úrskurða um þjóðlendu í almenningi stöðuvatns sem þar var innan afmörkunar kröfu ríkisins um þjóðlendu á stærra svæði. Var sú afstaða nefndarinnar rökstudd með vísan til þess að ekki yrði ráðið af þeim gögnum sem varða undirbúning þess að lög um þjóðlendur voru sett að litid hefði verið til almenninga stöðuvatna í því sambandi og framkvæmd laganna hefði einnig endurspeglad það. Á þeim svæðum sem nefndin hefði fjallað um til þessa væru fjölmörg dæmi um stöðuvötn sem væru það stór að þar gætu verið almenningar, þ.e. vötnin breiðari en 230 metrar. Þessi vötn væru ýmist innan eða utan svæða sem kröfur íslenska ríkisins um þjóðlendur hefðu lotið að. Í þeim tilvikum þar sem vötnin hefðu verið innan marka þjóðlendukrafna hefði málatilbúnaður ríkisins ekki lotið sérstaklega að almenningum þeirra heldur byggst á því að vötnin væru, ýmist að hluta eða heild, innan stærri svæða sem væru þjóðlendur á öðrum grundvelli. Að sama skapi hefðu úrlausnir óbyggðanefndar ráðist af stöðu viðkomandi svæða og ekki hefði verið úrskurðað um almenninga vatnanna sérstaklega. Þá hefði ríkið ekki gert varakröfu í málinu um að almenningur viðkomandi stöðuvatns væri þjóðlenda. Enn fremur yrði að telja sjónarmið um jafnræði mæla gegn því að úrskurðað yrði um þjóðlendu í almenningi vatnsins án þess að aðrir almenningar stöðuvatna sættu sams konar málsmeðferð og rannsókn. Að teknu tilliti til þessara atriða væri að mati nefndarinnar eðlilegra að úrlausn um almenninga stöðuvatna á landinu færi eftir atvikum fram með heildstæðum hætti síðar og í ljósi þess hvernig lög um þjóðlendur hefðu hingað til verið framkvæmd að þessu leyti kynni lagabreyting, þar sem tekin væru af tvímæli um afstöðu löggjafans til þessa, að vera æskilegur undanfari þeirrar vinnu.

Af framansögðu verður sú ályktun dregin að ekki muni fást úrlausn um eignarréttarlega stöðu almenninga stöðuvatna á grundvelli laga um þjóðlendur nema óbyggðanefnd verði fengin lagaheimild til að fjalla um þá með heildstæðum hætti á landinu öllu. Er því sérstaklega vikið að þeim í þeim breytingum sem hér eru lagðar til og einnig í 5. gr.

Þær tvær nýju málsgreinar sem hér hefur verið fjallað um tengjast einnig að því leyti að með því að heimila ríkinu að auka við kröfur í málum sem eru til meðferðar hjá óbyggðanefnd má ætla að það dragi úr líkum á að nefndin þurfi að fjalla um nýjar kröfur í viðkomandi landshluta síðar.

Um 5. gr.

Lagt er til að við lögin bætist ný grein sem gefi færi á viðbótarþrepi í málsmeðferð óbyggðanefndar hvað varðar annars vegar landsvæði utan strandlengju meginlandsins og hins vegar almenninga stöðuvatna. Markmiðin með því eru að fækka tilfellum þar sem fólk sem kallar til eignarréttinda þarf formlega að gerast aðilar að málum fyrir óbyggðanefnd og jafnframt að stuðla að því að áætlun um verklok óbyggðanefndar standist án þess að slakað sé á kröfum til málsmeðferðarinnar.

Ljóst er að allt land innan landhelgi Íslands, eins og hún er afmörkuð í 1. gr. laga um landhelgi, aðlægt belt, efnahagslögsögu og landgrunn, nr. 41/1979 með síðari breytingum, sætir þeirri málsmeðferð sem lög nr. 58/1998 mæla fyrir um, enda er ekki aðrar landfræðilegar takmarkanir þar að lútandi að finna í síðarnefndu lögnum. Þá er mælt fyrir um það í 1. mgr. 1. gr. laga um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990, að íslenska ríkið sé eigandi allra auðlinda á, í eða undir hafsbótinum utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær. Samkvæmt 3. mgr. 1. gr. sömu laga, sbr. 1. gr. laga nr. 101/2000, merkir hugtakið netlög í lögnum sjávarbotn 115 metra út frá stórstraumsfjöruborði landareignar. Það er einnig í samræmi við skilgreiningu sama hugtaks í öðrum lögum, sbr. t.d. 3. mgr. 2. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998, 18. mgr. 2. gr. jarðalaga, nr. 81/2004 og 30. tölul. 3. gr. laga um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006. Af þessu leiðir að allt land innan íslenskrar landhelgi sem er ofansjávar á stórstraumsfjöru getur verið andlag eignarréttinda og þá annað hvort eignarland eða þjóðlenda í skilningi laga nr. 58/1998. Í því tilliti skiptir ekki máli hvort um er að ræða eyjar, sker, hólma, dranga eða aðrar landfræðilegar einingar sem uppfylla framangreind skilyrði. Því er farin sú leið hér að vísa einfaldlega til þessara svæða sem landsvæða utan strandlengju meginlandsins.

Ekki liggja fyrir nákvæmar upplýsingar um fjölda þeirra landfræðilegu eininga sem eru ofan sjávarmáls á stórstraumsfjöru. Þó liggur fyrir að hátt í 11.000 eyjar og sker við strendur Íslands hafa verið teiknuð inn í kortagrunna en einungis lítill hluti þeirra ber nafn. Ætla má að það kynni að reynast afar tímafrekt að viðhafa sams konar málsmeðferð vegna þeirra og tíðkast hefur vegna meginlandsins. Sú málsmeðferð felst m.a. í því að óbyggðanefnd tekur tiltekinn landshluta til meðferðar og gefur hlutaðeigandi ráðherra frest til að lýsa þar kröfum um þjóðlendur, sbr. 1. mgr. 10. gr. laganna. Samhliða hefur óbyggðanefnd frumkvæði að því að afla gagna um eignar- og afnotaréttindi yfir landi í viðkomandi landshluta, sbr. 5. mgr. sömu greinar. Á grundvelli gagna sem koma fram lýsir hlutaðeigandi ráðherra svo kröfum ríkisins um þjóðlendur í viðkomandi landshluta. Þegar þar er komið sögu er gagnaöflun vegna viðkomandi landshluta þó einungis lokið að hluta, enda leit í sumum gagnaflokkum það seinleg að nær ógerlegt væri að framkvæma hana með tæmandi hætti nema hún sé takmörkuð við þau svæði í viðkomandi landshluta sem kröfur ríkisins um þjóðlendur lúta að eins og gert hefur verið. Nánar tiltekið er þegar kröfur ríkisins eru gerðar lokið öflun gagna úr tilteknum gagnaflokkum vegna viðkomandi landshluta í heild, svo sem landamerkjabókum, og á grundvelli þeirra unnt að kortleggja ákveðin svæði sem ljóst þykir að séu eignarlönd. Kröfum ríkisins um þjóðlendur er þá lýst í þau svæði sem fram komin gögn benda að mati hlutaðeigandi ráðherra til að séu utan eignarlanda. Leit í þeim gagnaflokkum sem eftir standa takmarkast svo við þau svæði sem þjóðlendukröfurnar lúta að, auk aðliggjandi svæða, og tekur m.a. til gagnaflokka sem örðugt væri að leita í nema beina leitinni sérstaklega og einungis að þeim landsvæðum sem þjóðlendukröfurnar snerta. Á þessu stigi grundvallast leitinn m.a. á listum yfir nöfn viðkomandi jarða og annarra landsvæða.

Ef sams konar málsmeðferð væri viðhöfð vegna eyja og skerja fæli það líkast til í sér að í upphafi þyrfti að leita gagna um allar eyjar og sker úti fyrir ströndum landsins í þeim gangaflokkum sem venjan er að leita í á því stigi málsmeðferðarinnar. Sú gagnaöflun væri

ekki einskorðuð við tiltekinn landshluta eða sýslu heldur tæki hún til gagna af landinu öllu, enda hafa allar sýslur landsins legið að sjó og ekki hægt að útiloka fyrir fram að í gögnum þaðan finnist heimildir um eignarréttindi úti fyrir ströndum þeirra. Í mörgum tilvikum getur verið um það að ræða að eignarréttindi á eyjum og skerjum fylgi jörðum á meginlandinu, einkum sjávarjörðum. Þessi leit þyrfti því í það minnsta að taka til allra jarða sem eiga land að sjó, a.m.k. ef einhverjar líkur eru á að þar sé að finna eyjar, sker eða aðrar landfræðilegar einingar úti fyrir ströndinni. Að auki þyrfti hún eftir atvikum að ná til heimilda um ýmsar jarðir sem ekki liggja að hafi en kunna að hafa átt réttindi á eyjum eða skerjum eða annars staðar utan strandlengju meginlandsins og stofnanir sem vísbendingar finnast um að hafi átt slík réttindi, svo sem kirkjur. Við blasir að þess háttar leit gæti reynst afar viðamikil og tímafrek.

Til að bregðast við fyrirsjáanlegu umfangi gagnaöflunar vegna svæða utan strandlengju meginlandsins og í því skyni að gera gagnaöflun vegna þeirra frá upphafi markvissari en ella er lagt til að óbyggðanefnd verði heimilað að hefja málsmeðferðina á því að skora á þá sem kalla til eignarréttinda á slíkum landsvæðum að lýsa réttindum sínum fyrir nefndinni innan tiltekins frests, áður en kröfum ríkisins um þjóðlendur er lýst. Markmiðið með því er að fá strax í upphafi fram upplýsingar um hvar talið sé til eignarréttinda á eyjum og skerjum. Gert er ráð fyrir að í framkvæmd verði þessu hagað þannig að nefndin meti í samráði við Þjóðskjalasafn Íslands, sem annast að verulegu leyti gagnaöflun vegna þjóðlendumála, og hlutaðeigandi ráðherra hvort hagræði sé að því að viðhafa þessa breyttu málsmeðferð. Verði niðurstaðan sú, að vandlega athuguðu máli, að svo sé skori nefndin á þá sem telji til eignarréttinda á svæðum utan strandlengju meginlandsins, hvort sem er beins eignarréttar eða takmarkaðra réttinda, að lýsa þeim innan frests sem nefndin ákvarði.

Miðað er við að um áskorun og frest til að lýsa réttindum á þessu stigi fari í grundvallaratriðum á sambærilegan hátt og um áskoranir og kröfulýsingar eftir að kröfum ríkisins hefur verið lýst. Tilkynning um áskorunina skuli því birt í Lögbirtingablaði en gert er ráð fyrir að óbyggðanefnd veði einnig athygli á henni á fjölbreyttari vettvangi, líkt og tíðkast hefur um áskoranir af þessu tagi. Auglýsingar um þær hafa verið birtar í dagblöðum eins og áskilið er í 2. mgr. 10. gr. laganna en einnig hefur nefndin birt auglýsingar víðar, sent út fréttatilkynningar, kynnt sveitarfélögum kröfurnar o.fl. í því skyni að ná sem best til þeirra sem kunna að eiga hagsmuna að gæta. Að öðru leyti þykir síðan rétt að nefndin ákvarði sjálf fyrirkomulag og útfærslu áskorunarinnar, þar á meðal hvort hún skuli eiga jafnt við um allt hafsvæði innan landhelginnar og hvaða gögn skuli fylgja þegar réttindin eru tilgreind. Til dæmis kann mögulega að þykja óþarft að láta hana eiga við um eyjar í byggð eða einstaka hluta þeirra, sem yfirgnæfandi líkur standi til að séu eignarlönd. Að loknum fresti rétthafa til að lýsa réttindum sínum og við upphaf kröfulýsingarfrests ríkisins liggja fyrir helstu upplýsingar um hvar sé kallað til eignarréttinda utan strandlengju meginlandsins. Við mótun kröfugerðar ríkisins verði þá tekið mið af fram komnum upplýsingum um eignarréttindi, þannig að þau svæði sem teldust án vafa háð beinum eignarrétti kæmu ekki frekar við sögu en þjóðlendukröfur yrðu gerðar til þeirra svæða þar sem enginn kallar til beins eignarréttar og eftir atvikum einnig svæða þar sem ríkið drægi fram komið eignarréttartilfall annarra í efa. Við tæki svo hefðbundin málsmeðferð þar sem aðrir en ríkið gætu eftir sem áður lýst kröfum um eignarréttindi á þeim svæðum sem ríkið gerir kröfu til, innan tiltekins frests, sbr. 2. mgr. 10. gr. laganna. Að loknum þessum síðastnefnda fresti verði gagnaöflun að mestu einskorðuð við þau svæði þar sem ágreiningur reynist vera milli ríkisins og annarra um hvort svæðið sé eignarland eða þjóðlenda.

Fyrirsjáanlegur ávinningur af því að eignarréttindum á eyjum og skerjum sé þannig lýst strax í upphafi málsmeðferðar er einkum hagræði að því er varðar gagnaöflun og hugsanlega einnig því að komast megi hjá ágreiningi um tiltekin landsvæði með því að eigendur þeirra veiki athygli á réttindum sínum strax í upphafi og málsmeðferðin verði því síður íþyngjandi fyrir þá en ella. Gert er ráð fyrir að með þessari breyttu málsmeðferð verði gagnaöflun á vegum óbyggðanefndar, sbr. 5. mgr. 10. gr. laganna, fremur lítil að umfangi þar til fresti annarra en ríkisins til að lýsa réttindum sínum er lokið. Að þeim fresti liðnum og þar til kröfum ríkisins er lýst muni hún einkum snúa að þeim svæðum sem ríkið telji þarfnast skoðunar vegna mótunar kröfugerða og eftir að kröfur annarra um eignarréttindi, sbr. 2. mgr. 10. gr. laganna, koma fram verði gagnaöflunin fyrst og fremst miðuð við þau svæði þar sem ágreiningur reynist vera milli ríkisins og annarra um hvort um sé að ræða þjóðlendur eða eignarlönd. Ekki þykir ástæða til að viðhafa mjög viðamikla gagnaöflun vegna þeirra svæða þar sem enginn kallar til réttinda. Eftir sem áður gildir þó ákvæði 3. mgr. 13. gr. laganna um að ef fram kemur við meðferð máls að aðili, sem kann að telja til eignarréttinda, hafi ekki lýst kröfum sínum skuli óbyggðanefnd hafa frumkvæði að því að kanna hvort hann falli frá tilkalli en ella gefa honum kost á að gerast aðili máls. Í ljósi þessa kann því einhver gagnaöflun eftir sem áður að vera nauðsynleg vegna svæða þar sem engar kröfur um eignarréttindi koma fram gegn kröfum ríkisins um þjóðlendur.

Í ljósi þess fjölda eyja, skerja og annarra landsvæða sem eru úti fyrir ströndum meginlandsins blasir við að ekki verður til þess ætlast að ríkið tilgreini í kröfugerð um þjóðlendur hverja og eina af þeim landfræðilegu einingum utan meginlandsins sem kröfurnar lúta að og hið sama gildir um form úrskurða óbyggðanefndar þar að lútandi, komist nefndin að þeirri niðurstöðu að um þjóðlendur sé að ræða. Telja verður nægilegt að í kröfugerð og úrskurðum séu hafsvæði afmörkuð með kröfulínum sem dregnar séu milli tiltekinnna punkta og öll landsvæði innan þeirra marka séu lýst þjóðlendur, eftir atvikum þannig að þó séu undanskildar tilteknar eyjar eða aðrar landfræðilegar einingar innan umræddra marka, sem séu eignarlönd. Ætla verður að unnt sé að haga kröfugerð og úrskurðarorðum á þennan hátt að óbreyttum lögum og því sé ekki þörf á lagabreytingu vegna þess.

Sömu sjónarmið og hér hafa verið rakin og varða landsvæði utan strandlengju meginlandsins eiga að nokkru leyti einnig við um almenninga stöðuvatna, enda um mikinn fjölda stöðuvatna að ræða á landinu öllu. Þá má ætla að almenningarnir muni, a.m.k. flestir, að talsverðu leyti reynast hver öðrum líkir hvað varðar álitafni sem reynir á við úrlausn um eignarréttarlega stöðu þeirra og því kunni að vera umtalsvert hagræði fólgið í því að óbyggðanefnd fjalli um þá alla samtímis og í kjölfar áskorunar þar sem hugsanlegum rétthöfum verði gefið færi á að lýsa eignarréttindum innan marka þeirra. Því er lagt til að heimild óbyggðanefndar til að efna til áskorunar í upphafi málsmeðferðar gildi einnig um almenninga stöðuvatna.

Um 6. gr.

Lagt er til að þótt lögin taki þegar gildi fyrir utan þau ákvæði sem varða yfirfærslu á leyfisveitingarhlutverki vegna nýtingar á námum og öðrum jarðefnum innan þjóðlendna sem öðlist gildi um næstu áramót. Huga þarf að yfirfærslu frá ríki til viðkomandi sveitarfélaga varðandi þá samninga sem eru í gildi í dag um nýtingu náma og annarra jarðefna milli ríkisins og nýtingaraðila. Með því gefst tími frá gildistöku laganna og fram til áramóta til að útfæra slíka yfirfærslu og þá um leið að láta hana taka gildi frá áramótum.