



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á lögum um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998.
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Forsætisráðuneytið / Sigurður Örn Guðleifsson.
Innleiðing EES-gerðar?	☐ Já ☒ Nei
Dags.	27. júní 2019.

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni.

Lögin 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.

Tilefni er til að skoða reynsluna af skiptingu leyfisveitingarhlutverks vegna nýtingar lands og landsréttinda innan þjóðlendna á milli ríkisins og sveitarfélaga sem hafa þjóðlendur innan sinna stjórnsýslumarka. Samkvæmt núgildandi lögum veitir ríkið leyfi til að nýta vatns- og jarðhitaréttindi, vindorku, námur og önnur jarðefni, en sveitarfélög veita leyfi fyrir allri annarri nýtingu lands og landsréttinda.

Einnig gefur nýleg löggjöf um opinber fjármál tilefni til að taka til skoðunar hvort ákvæði laganna um þjóðlendur, þar sem mælt er fyrir um mörkun tekna sem ríkið aflar innan þjóðlendna, falli að meginreglum laga um opinber fjármál.

Þá liggur fyrir áætlun óbyggðanefndar um hvenær hún muni ljúka verki sínu, sbr. fjármálaáætlun. Í tengslum við væntanleg starfslok óbyggðanefndar er rétt að huga að því hvernig málsmeðferð nefndarinnar verði háttað þegar eyjar, hólmar og sker verða tekin til meðferðar, enda telja þau um það bil 11.000 í kringum landið.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Úrlausnarefnið er í fyrsta lagi að taka afstöðu til þess hvort rétt sé að auka við leyfisveitingarhlutverk sveitarfélaga innan þjóðlendna og einskorða leyfisveitingar ríkisins við orkunýtingu. Samhliða slíkum flutningi verkefna verði tekið til skoðunar að afmarka enn frekar til hvaða verkefna innan þjóðlendna tekjur sveitarfélaga vegna nýtingar lands og landsréttinda skuli renna.

Í öðru lagi að samræma ákvæði laganna um þjóðlendur við meginreglur laga um opinber fjármál.

Í þriðja lagi er nauðsynlegt að uppfæra ártal sem mælir fyrir um hvenær áætlað er að óbyggðanefnd ljúki störfum.

Loks þarf að huga að því hvort ástæða er til að einfalda málsmeðferð óbyggðanefndar þegar eyjar, hólmar og sker verða tekin til úrskurðar.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Til að ná fram þeim markmiðum sem að er stefnt er nauðsynlegt að gera breytingar á lögum um þjóðlendur, enda eru þau viðfangsefni sem um ræðir lögbundin og því aðrar leiðir ekki færar.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.

Í fjármálaáætlun kemur fram sú stefna að fyrir liggi skýr mörk þjóðlendna og eignarlanda á landinu öllu, þ.m.t. eyjum umhverfis landið, eigi síðar en 2024.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.

Hin áformaða lagasetning miðar að því markmiði að eigi síðar en 2024 liggi fyrir skýr mörk þjóðlendna og eignarlanda og í því ljósi er gerð tillaga að breyttu verklagi óbyggðanefndar til einföldunar hvað viðkemur málsmeðferð fyrir nefndinni þegar eyjar, hólmar og sker verða tekin til meðferðar. Að öðrum kosti þyrfti nefndin líklegast lengri tíma til að ljúka verkinu þar sem það væri þungt í vöfum að viðhafa sömu málsmeðferð og hingað til þegar kemur að úrlausn um eyjar, hólma og sker.

Þá miðar lagasetningin að því markmiði að samræmi verði á milli ákvæða laga um þjóðlendur og þeirrar meginreglu laga um opinber fjármál að í lögum sé ekki mælt fyrir um markaða tekjustofna ríkisins.

Loks er markmið lagasetningarinnar að milli ríkis og sveitarfélaga sé skilvirk verkaskipting við leyfisveitingar í þjóðlendum fyrir nýtingu lands og landsréttinda og í því skyni lagt til að fella nýtingu náma og annarra jarðefna undir leyfisveitingarhlutverk sveitarfélaga sem hafa þjóðlendur innan sinna stjórnarsýslumarka. 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, 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. Samhliða vinnu við fyrirhugað frumvarp verða unnin drög að uppfærslu á stefnu ráðuneytisins um beytingu samþykktarhlutverksins innan þjóðlenda gagnvart sveitarfélögum og kafla bætt við stefnuna um nýtingu náma og annarra jarðefna.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

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 ekkert úr bótum fjárhagslega í tengslum við slíka nýtingu lands og landsréttinda og hugsanlegt að slíkri nýtingu lands og landsréttinda innan þjóðlendna fylgi rask í nærumhverfi sveitarfélaga sem getur vakið andstöðu hjá íbúum sveitarfélaga.

Ákvæði laganna um mörkun tekna hefur litla þýðingu í raun því að þrátt fyrir mörkun tekna skv. lögnum þarf að mæla fyrir um fjárveitingar til verkefna í þjóðlendum í viðauka með fjárlögum í samræmi við ákvæði laga um opinber fjármál og fjármálaáætlun hverju sinni. Alþingi er því í sjálfsveld sett hvernig það hagar fjárveitingum til verkefna í þjóðlendum. Hafa enda tekjur ríkisins af þjóðlendum runnið í ríkissjóð með sama hætti og aðrar eignatekjur ríkisins, þrátt fyrir að í greinargerð með lögnum segi að tekjurnar skuli ekki renna í ríkissjóð.

Óbyggðanefnd áætlað að ljúka störfum 2024, sbr. fjármálaáætlun, og í samræmi við það er nauðsynlegt að breyta úreltu ártali laganna sem mælir fyrir um áætluð starfslok nefndarinnar 2015.

Loks er viðbúið að það muni tefja úrskurðarvinnu óbyggðanefndar ef málsmeðferð vegna eyja, hólma og skerja fer að óbreyttum lögum.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.

Ekki er unnt að ná þeim markmiðum sem að er stefnt með öðrum hætti en lagasetningu, þar sem um lögbundin viðfangsefni er að ræða. Því hafa önnur úrræði ekki verið metin.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.

Þau markmið sem að er stefnt með breytingu á ártali sem mælir fyrir um hvenær miðað sé við að óbyggðanefnd ljúki störfum krefst breytinga á lögum um þjóðlendur og ekki er svigrúm til að taka til skoðunar ólíkar leiðir við lagasetningu í því sambandi. Þá er rétt að fylgja þeirri áætlun um starfslok nefndarinnar sem fram kemur í fjármálaáætlun.

Hið sama gildir um þá fyrirætlun að fella úr lögnum ákvæði um mörkun tekna ríkisins. Þó er hugsanlegt að fara þá leið að fella einnig úr lögum þá mörkun tekna sveitarfélaga að þau renni til tiltekinna verkefna í þjóðlendum. Að mati ráðuneytisins, og eftir samráð við fjármála- og efnahagsráðuneytið, er ekki talið rétt að fara þá leið. Þjóðlendu eru ríkiseignir en skv. lögum um þjóðlendu er sveitarfélögum veitt heimild til að veita leyfi og hafa tekjur af tiltekinni nýtingu lands og landsréttinda innan þjóðlendna. Með því að færa frekari leyfisveitingu og þar með tekjuöflun til sveitarfélaga, er eðlilegt að enn frekar sé skerpt á því í lögnum til hvaða verkefna innan þjóðlendna slíkar tekjur renni.

Hugsanlegt er að leyfisveitingarhlutverk vegna nýtingar náma og jarðefna verði ekki að öllu leyti flutt til sveitarfélaga heldur verði haldið eftir leyfisveitingu vegna nýtingar eðalmálma og eðalsteina. Slíkar auðlindir finnast þó ekki í svo miklum mæli hér á landi að ástæða sé til að tiltaka slíka nýtingu sérstaklega í lögnum og má búast við að ef slíkar auðlindir finnast hér á landi muni það kalla á sérstaka löggjöf um nýtinguna líkt og gildir um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis, sbr. lög nr. 13/2001.

Loks eru einkum tvær lagasetningarleiðir mögulegar varðandi breytingar á málsmæðferð óbyggðanefndar, þegar nefndin úrskurðar um eignarhald á eyjum, hólum og skerjum. Hægt væri að mæla fyrir um allsherjar innköllun eignarréttinda með þeim áhrifum að eignarréttarlegt tilkall aðila félli niður vegna vanlýsingar ef réttindunum væri ekki lýst innan tiltekins frests. Hugsanlegt er að slík leið stæðist ekki áskilnað stjórnarskrár um réttláta málsmæðferð, sbr. 70. gr., og ákvæði 72. gr. um vernd eignarréttar. Til að komast hjá slíkum vandkvæðum er einnig hægt að mæla fyrir um allsherjar innköllun eignarréttinda yfir eyjum, hólum og skerjum án vanlýsingaráhrifa. Í því fælist að réttindi féllu ekki niður við það að þeim væri ekki lýst innan frests. Handhafar þeirra gætu því tekið til varna gegn hugsanlegum þjóðlendukröfum í viðkomandi svæði, óháð því hvort þeir hefðu lýst réttindum sínum á fyrri stigum.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.

Lagt er til að fjórar breytingar verði gerðar á lögnum um þjóðlendu:

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. 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 hagsmuni allra landsmanna meira en staðbundin nýting náma og annarra jarðefna.

Þá er í öðru lagi lagt til að ákvæði laganna um mörkun tekjustofna ríkisins verði felld úr lögnum og lögin verði þannig í samræmi við þá meginreglu laga um opinber fjármál að ekki séu markaðir tekjustofnar í einstökum lögum.

Í þriðja lagi er í samræmi við fjármálaáætlun lagt til að það ártal sem miðað er við að óbyggðanefnd ljúki störfum verði breytt í 2024, svo að lögin endurspegli hvenær raunhæft er að nefndin ljúki við að úrskurða um mörk eignarlenda og þjóðlendna.

Loks er lagt til að málsmeðferð óbyggðanefndar verði breytt hvað varðar eyjar, hólma og sker og þeim sem telja sig eiga eignarréttindi verði í fyrstu gefið færi á að lýsa kröfum sínum án vanlýsingaráhrifa og ríkið taki í framhaldinu afstöðu til slíkra krafna áður en það lýsi kröfum fyrir óbyggðanefnd. Ríkið gæti þá, áður en kröfum um þjóðlendur væri lýst, tekið afstöðu til umræddra krafna um eignarréttindi, og þeirra heimilda sem þær byggðust á, og eftir atvikum látið ógert að lýsa kröfum um þjóðlendur í eyjar sem ella kynnu að sæta slíkum kröfum og í framhaldinu viðamikilli og tímafrekri málsmeðferð af hálfu óbyggðanefndar. Ætla má að þetta væri til hagræðis bæði fyrir ríkið og handhafa umræddra réttinda, samanborið við hina almennu málsmeðferð hjá nefndinni, að því leyti að með þessu móti væri líklegast strax í upphafi hægt að undanskilja allmargar eyjar sem ella kæmu til með að sæta slíkri málsmeðferð. Þessi leið er valin þar sem hún er til þess fallin að flýta og einfalda málsmeðferð fyrir óbyggðanefnd, og auka þannig líkur á að nefndin nái að ljúka verki sínu 2024, og síðast en ekki síst til að tryggja réttaröryggi þeirra sem telja sig eiga eignarréttindi í eyjum, hólum og skerjum.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.

- Orðin „námur og önnur jarðefni“ í 2. mgr. 3. gr. laganna falli brott.
- Á eftir 2. málsl. 3. gr. laganna kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Þó þarf samþykki ráðherra fyrir allri nýtingu náma og annarra jarðefna.
- 3.–5. málsl. 4. mgr. og síðari málsl. 5. mgr. 3. gr. laganna verði endurskoðaðir með það fyrir augum að mörkun tekna sem renna til ríkisins verði felld úr lögunum og skerpt enn frekar á þeim verkefnum sem sveitarfélög skuli verja tekjum sínum innan þjóðlendna til.
- Í stað ártalsins „2015“ í 8. gr. laganna komi: 2024.
- Ný lagagrein bætist við, 10. gr. a, þar sem mælt er fyrir um allsherjar innköllun eignarréttinda í eyjum, hólum og skerjum án vanlýsingaráhrifa.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Gæta þarf að ákvæðum stjórnarskrár um réttláta málsmeðferð, sbr. 70. gr., og ákvæði 72. gr. um vernd eignarréttar varðandi útfærslu á ákvæði um allsherjar innköllun eignarréttinda í eyjum, hólum og skerjum.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Nei.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Taka þarf tillit til laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, þar sem hin fyrirhugaða lagasetning miðar m.a. að því að samræma ákvæði laganna um þjóðlendur við þá grundvallarlöggjöf.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Samband íslenskra sveitarfélaga, sveitarfélög sem hafa þjóðlendur innan sinna stjórnsýsluumdæma, Vatnajökulsþjóðgarður, óbyggðanefnd, Félag landeigenda.

2. Er skörun við stjórnmálefni annarra ráðuneyta?

Umhverfis- og auðlindaráðuneytið fer með málefni þjóðgarða og friðlýstra svæða og fjármála- og efnahagsráðuneytið fer með málefni náma á ríkisjörðum og laga um opinber fjármál.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram.

Óbyggðanefnd og sveitarfélögum sem hafa þjóðlendur innan sinna stjórnsýslumarka hafa verið kynntar umræddar hugmyndir að lagabreytingum. Áformin hafa einnig verið kynnt í samstarfsnefnd um málefni þjóðlendna sem starfar á grundvelli 4. gr. laganna um þjóðlendur. Þá hefur ráðuneytið haft samráð við fjármála- og efnahagsráðuneytið varðandi fyrirhugaðan flutning verkefna og tekjustofna til sveitarfélaga.

4. Fyrirhugað samráð.

Fyrirhugað er að setja áform um lagasetninguna og frummat á áhrifum í samráðsgátt stjórnnarráðsins í lok júní nk. og drög að frumvarpi í byrjun september nk.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?

Já.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

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 þar sem huga þarf að yfirfærslu þeirra samninga sem eru í gildi í dag um nýtingu náma og annarra jarðefna frá ríki til viðkomandi sveitarfélaga.

Hinar fyrirhuguðu breytingar á lögunum sem snúa að sveitarfélögum gefa tilefni til að þær séu kynntar þeim sérstaklega, hugsanlega í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga. Einnig er ástæða til að kynna breytingar á málsmeðferð óbyggðanefndar fyrir landeigendum eins og kostur er, en á þær málsmeðferðarreglur mun ekki reyna fyrr en líklega árið 2022 þegar óbyggðanefnd áformar að taka eyjar, hólma og sker til meðferðar.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Góð kynning og fræðsla af hálfu ráðuneytisins gagnvart sveitarfélögum sem hafa þjóðlendur innan sinna stjórnsýslumarka og landeigendum.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu.

Mælikvarði á árangur lagasetningarinnar er einkum að markmið fjármálaáætlunar um skýr mörk þjóðlendna og eignarlanda á landinu öllu náist, að virk nýting náma og annarra jarðefna í sátt við náttúru og íbúa sveitarfélaga, sem byggist á leyfisveitingum þeirra, sé til staðar og að notkun þess fjár sem fellur til ríkis vegna nýtingar lands og landsréttinda innan þjóðlendna lúti almennum reglum.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Lagasetningin kallar ekki á sérstaka gagnaöflun til að meta árangur af lagasetningunni, en árlegir fræðslufundir ráðuneytisins með sveitarfélögum þar sem þjóðlendum liggja er vettvangur til að meta árangur af lagasetningunni þegar fram í sækir.
I. Annað
J. Fylgiskjöl
1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat. 2. Verkefnaáætlun.