

Eigendastefna fyrir þjóðlendum

Drög, 27. júlí 2016



FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ

Efnisyfirlit

| | |
|---|-----------|
| 1. Inngangur | 3 |
| 2. Umsjón með þjóðlendum | 4 |
| 2.1. Forsætisráðherra | 5 |
| 2.2. Sveitarfélög | 6 |
| 2.3. Samstarfsnefnd um málefni þjóðlendra | 9 |
| 2.4. Hlutverk annarra | 10 |
| 3. Tilgangur og leiðarljós eigandastefnu | 10 |
| 4. Nýting orku og jarðefna | 11 |
| 4.1 Forsendur | 11 |
| 4.2 Stefna um nýtingu orku og jarðefna | 14 |
| 4.3 Framfylgd | 15 |
| 5. Nýting samkvæmt leyfisveitingu sveitarstjórna | 15 |
| 5.1 Forsendur | 15 |
| 5.2 Stefna um leyfisveitingu sveitarstjórna | 18 |
| 5.3 Framfylgd | 19 |
| 6. Úrskurðir | 19 |
| 6.1. Forsendur | 19 |
| 6.2. Stefna um úrskurði forsætisráðuneytis | 20 |
| 7. Gildistími og endurskoðun eigandastefnu | 20 |

Formáli

Forsætisráðuneytið telur mikilvægt að fyrir liggi skýr stefna um það hvernig ríkið rækir landeigandahlutverk sitt í þjóðlendum, umsýslu og stjórnsýslu sem þjóðlendum tengist, samkvæmt II. kafla laga um þjóðlendum og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta nr. 58/1998, hér eftir nefnd þjóðlendulög. Tilgangur með setningu þessarar eigandastefnu er að skýra hlutverk forsætisráðherra skv. II. kafla þjóðlendulaga og þau viðmið sem lögð eru til grundvallar við rækslu þess. Ætlunin er að stefnan nýtist ráðherra og starfsfólki forsætisráðuneytis sem að þjóðlendumálum kemur, auk þess sem stefnan skýrir stöðu þjóðlendumála fyrir öðrum, s.s. fulltrúum sveitarfélaga sem hafa hlutverki að gegna skv. þjóðlendulögum.

Eigandastefnan tekur til hlutverks forsætisráðherra við stjórn og ráðstöfun réttinda innan þjóðlendna, þ.m.t. meðferð mála um nýtingu lands og landsréttinda í þjóðlendum og ráðstöfun tekna skv. ákvæðum þjóðlendulaga. Eigandastefnan nær ekki yfir það ferli sem snýst um að stofna þjóðlenduna formlega, þ.m.t. að skrá hana í fasteignaskrá.

Þjóðlendulög eru afar efnislítil um hlutverk forsætisráðherra og gefa litla innsýn í þau sjónarmið sem forsætisráðuneytinu ber að styðjast við í umfjöllun og við afgreiðslu mála sem tengjast þjóðlendum. Lögskýringargögn, einkum greinargerð frumvarps til þjóðlendulaga, varpa ljósi á ýmsar forsendur og bakgrunn lagasetningarinnar á sínum tíma, en eru ekki afgerandi um ýmis grundvallaratriði sem snúa að túlkun laganna.

Í greinargerð frumvarps til þjóðlendulaga segir til dæmis að hlutverk forsætisráðuneytisins sé að fara með þau verkefni sem annars kæmi í hlut landeiganda að fjalla um. Á hinn bóginn er víða í greinargerðinni vikið að því að eignarráð í þjóðlendum séu sérstæð og verði ekki jafnað til hefðbundins einkaeignarréttar. Þar segir t.d. að eignarráð ríkisins yfir þjóðlendum feli í sér forræðisrétt ríkisins sambærilegan landhelginni og efnahagslögsögunni, fremur en að ríkið fari með hin hefðbundnu eignarráð fasteignareiganda. Landeigandahlutverki ríkisins eru hins vegar ekki gerð ítarleg skil í lögnum sjálfum og nokkur óvissa ríkir um inntak þessa eignarréttar. Skyldur ríkisins skv. ýmsum öðrum lögum, sem vörsluaðila lands í þjóðlendum, eru heldur ekki skýrar.

Við útfærslu eigandastefnu þessarar á hlutverki forsætisráðherra í þjóðlendum er að sjálfsögðu ekki gengið lengra en skýr stoð er fyrir í gildandi lögum. Hinsvegar geta aðrar lagaheimildir gagnast þegar draga á upp mynd af þessu hlutverki og afmarka það. Við mótun stefnunnar var hlutverk ýmissa annarra stjórnsýslueininga skoðað, á hvaða sviðum þeim er falin umsjón eða stjórnsýsla. Var það talið gagnlegt til að skýra samspil hlutverks forsætisráðuneytisins og annarra ráðuneyta og stofnana. Sú útlistun er þó ekki hluti þessarar stefnu.

Við vinnslu stefnunnar var ennfremur dregið upp yfirlit yfir stöðu regluverksins um þjóðlendum með hliðsjón af þeim viðfangsefnum sem komið hafa upp á undanförunum árum, ásamt ábendingum um það sem skýra þarf nánar í lögum. Yfirlitið er heldur ekki hluti þessarar eigandastefnu, heldur vinnuskjal sem mælt er með að nýtt verði við næstu endurskoðun þjóðlendulaga.

1. Inngangur

Þann 1. júlí 1998 tóku gildi lög um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta (þjóðlendulög).

Fram að setningu laganna hafði ríkt óvissa um eignarrétt að hálendissvæðum landsins, einkum þeim sem nefnd voru afréttir og almenningar. Með þjóðlendulögunum var mikilvægum atriðum ráðið til lykta, einkum því að eigendalaust land var fellt undir eignarráð ríkisins.

Þjóðlendulögin mæla fyrir um að eignarhald á landi skiptist í tvo flokka. Annars vegar eru eignarlönd sem háð eru einkaeignarrétti, þar sem eigandi landsins fer með öll venjuleg eignarráð þess, innan þeirra marka sem lög segja til um á hverjum tíma. Hins vegar eru landsvæði utan eignarlanda, þó að einstaklingar eða lögaðilar kunni að eiga þar takmörkuð eignarréttindi, t.d. beitir- eða veiðiréttindi, sbr. skilgreiningu 1. gr. þjóðlendulaga. Þessi landsvæði voru gerð þjóðlendur með þjóðlendulögunum.

Í athugasemdum frumvarpsins, við skýringu á 1. gr., eru útskýrð þau sjónarmið sem lágu að baki vali á orðinu þjóðlenda. Segir þar að sérstaklega hafi verið horft til sérstöðu þessara landsvæða og orðinu ætlað að undirstrika að þar væri um að ræða landsvæði sem þjóðin færi með sem heild, þó svo að einstakir aðilar kynnu vegna sérstakra nytja að hafa öðlast þar réttindi. Þessi hálendissvæði væru sameiginleg auðlind þjóðarinnar og frumvarpið gerði ráð fyrir að forsætisráðherra færi með þessi sameiginlegu gæði sem vörslumaður.

Þjóðlendur teljast fasteignir í skilningi laga nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna og er því nauðsynlegt að stofna þær í fasteignaskrá eins og aðrar eignir. Slík skráning er einnig forsenda þess að hægt sé að skilgreina og veita lóðarréttindi í þjóðlendum. Í 2. mgr. 18. gr. þjóðlendulaga segir að ráðherra skuli hafa frumkvæði að því að þinglýsa eignarheimildum sem varða þjóðlendur.

Fyrir utan það að lýsa yfir eignarrétti ríkisins að þjóðlendum, þá fela löginn stjórnvöldum að eiga frumkvæði að því að skera úr því með skipulögðum hætti, hver séu mörk eignarlanda og þjóðlendna, mörk afrétta innan þjóðlendna o.fl. Með lögunum var óbyggðanefnd sett á laggirnar til að annast þetta hlutverk og starfar hún á grundvelli III. kafla þjóðlendulaga.

Samanlögð stærð þjóðlendna sem úrskurðað hefur verið um í júní 2016 er tæplega 40 þúsund ferkílómetrar eða 40% alls lands á Íslandi. Á miðhálandi Íslands, eins og það er skilgreint í svæðisskipulagi miðhálandisins, eru nú 88% þjóðlendur. Umfang þjóðlendna kann að aukast frekar þegar búið verður að úrskurða um eignarlönd og þjóðlendur á landinu öllu.

Innan þjóðlendna er stærstur hluti Vatnajökulsþjóðgarðs (stofnaður 2008) og hluti Þjóðgarðsins á Þingvöllum. Fjölsóttustu ferðamannastaðirnir á hálendinu, s.s. Landmannalaugar, Þórsmörk, Hólaskjól, Hveravellir og Kerlingarfjöll eru á þjóðlendum. Ferðamönnum hefur fjölgað mikið á undanförunum árum og samhliða hefur ásókn aukist í að byggja aðstöðu fyrir þá, m.a. á svæðum innan þjóðlendna. Aukin ásókn er jafnframt í að nýta

auðlindir í formi jarðefna, vatnsorku og jarðhita á svæðum innan þjóðlendna, eins og fram kom í greinargerð frumvarps til þjóðlendulaga. Vatnsaflsvirkjanirnar á hálendinu, með tilheyrandi háspennulínum og vegum, sem nú þegar hafa verið byggðar eru flestar innan þjóðlendna. Samkvæmt nágildandi áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða (rammaáætlun) eru flestir virkjanakostir á þjóðlendum í biðflokki, nokkrir í verndarflokki og aðeins einn kostur, Blanda, í nýtingarflokki. Í þriðja áfanga rammaáætlunar er nú verið að skoða frekar kostina í biðflokki.

Í skýrslu forsætisráðherra um ráðstöfun lands og landsréttinda innan þjóðlendna og tekna af gjöldum fyrir slík réttindi sem lögð var fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014 – 2015 kemur fram að erindum sem tengjast þjóðlendum hefur fjölgað verulega á síðustu árum. Umsóknnum um leyfi til framkvæmda innan þjóðlendna fjölgaði úr 3 í 12 á milli árunna 2012 og 2014. Á sama tíma varð einnig mikil fjölgun erinda þar sem óskað var eftir gerð lóðarleigusamninga. Fyrirsjáanlegt er að umsóknnum muni fjölga á næstu árum og telur ráðuneytið mikilvægt að afgreiðslur erinda verði með gegnsæjum hætti á grundvelli jafnræðis, gegn gjaldi og til takmarkaðs tíma.

Í lok skýrslunnar, sem fjallar um framkvæmd þjóðlendumála á árinu 2014, segir eftirfarandi:

„Að lokum má þess geta að ráðuneytið hefur á síðasta ári sérstaklega litið til þess að móta þurfi stefnu um nýtingu og vernd einstakra svæða þar sem álag ferðamanna er umtalsvert eða verndargildi svæðanna hátt. Má þar nefna fyrirhugaða uppbyggingu við Fjallsárlón þar sem ráðuneytið, í tengslum við gerð deiliskipulags fyrir svæðið, lagði áherslu á látlauseu uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn sem að lóninu koma. Einnig vinnu við deiliskipulag fyrir Landmannalaugar, þar sem ráðuneytið hefur lagt áherslu á gott samráð við sveitarstjórn Rangárþings ytra og loks vegna þeirra hugmynda sem fram eru komnar um lagningu vegar og háspennulínu um Sprengisand. Slík uppbygging innan þjóðlendna kallar á að ríkisvaldið hefjist handa við það forgangsverkefni að móta eigandastefnu fyrir þjóðlendum, m.a. á grunni þeirrar vinnu sem nú er unnið að við mótun landskipulagsstefnu fyrir miðhálandið“.

Í þjóðlendulögum er mælt fyrir um heimild fyrir forsætisráðherra að setja í reglugerð nánari reglur um meðferð og nýtingu þjóðlendna skv. lögnum og þar með talið um skilyrði fyrir leyfum sveitarstjórna til afnota af þjóðlendum. Þó ekki sé í þjóðlendulögum gert ráð fyrir að sett sé sérstök eigandastefna fyrir þjóðlendum er mikilvægt að fyrir liggi skýr stefna um hvernig forsætisráðuneytið rækir hlutverk sitt sem vörsluaðili þjóðlendna.

2. Umsjón með þjóðlendum

Megintilgangur þjóðlendulaga var að leysa úr því hver færi með þau eignarréttindi sem annars kæmi í hlut eiganda lands að fara með innan marka þeirra landsvæða sem úrskurðuð eru sem þjóðlendum. Í athugasemdum með frumvarpi til þjóðlendulaga sagði reyndar:

„Frá lagalegu sjónarmiði er ekki endilega nauðsynlegt að lýsa því yfir að sá sem fer með þau eignarráð sé eigandi landsins og landsréttindanna, heldur mætti gera það með orðalagi í lögum sem kvæði á um að sá aðili réði yfir landi og landsréttindum utan eignarlanda eða færi með rétt til að hagnýta landið og landsréttindin. Má raunar orða það svo að samkvæmt íslenskum lögum sé engin óumflýjanleg nauðsyn að allt land sé háð eignarrétti að einkarétti. Skýr ákvæði um forræði á landi utan eignarlanda ættu þar að vera nægjanleg. Hversu langt á að ganga í þessu efni og hver eigi að fara með eignarráðin, þ.e. ríkið, sveitarfélögin eða einhver annar aðili, er pólitísk ákvörðun.“

Sú leið var hinsvegar farin, eins og áður sagði, að með þjóðlendlögum var því lýst yfir að íslenska ríkið sé eigandi lands og landsréttinda sem ekki eru háð einkaeignarrétti, að teknu tilliti til nýtingarheimilda annarra. Þetta var þungamiðja frumvarpsins og umræðu þingmanna við setningu laganna. Það er í þessu ljósi sem horfa verður á þá staðreynd, að þjóðlendlög eru ekki efnismikil þegar kemur að nánari útfærslu eignarráða ríkisins yfir landi og landsréttindum í þjóðlendum. Megintilgangur löggjafans var að „slá eign ríkisins á landsvæði sem enginn getur sannað eignarrétt sinn á og hulin hafa verið móðu að því er varðar réttindin yfir þeim“ eins og fram kom í framsöguræðu þáverandi forsætisráðherra í febrúar 1998. Ennfremur sagði hann, að þetta atriði eitt og sér væri sögulegt skref og stórmál út af fyrir sig og að varsla landsvæðanna yrði vandmeðfarin. Síðan sagði hann: „Ekki verður fyrir fram séð við öllum þeim vandamálum sem kunna upp að koma og úr þeim verður ekki leyst á einu bretti. Ég legg þess vegna áherslu á að með samþykkt þessa frv. er aðeins fyrsta skref á lengri leið tekið og með því er ekki svarað hvernig framtíðarskipan ýmissa þeirra málaflokka sem nefndir hafa verið til sögunnar, verði háttað. Um það hljótum við að fjalla sérstaklega og ekki í sömu andrá og þetta skref er tekið.“

Vegna sérstöðu eignarráðanna – og til að undirstrika hana – voru þó settar sértækar meginreglur um forræði og meðferð eignarréttindanna, í þjóðlendlögum. Sett voru ákvæði um leyfisveitingar vegna nýtingar lands og landsréttinda og um meðferð þess fjár sem fellur til vegna nýtingarinnar. Forræðinu, þ.m.t. leyfisveitingarhlutverkinu, var skipt milli forsætisráðherra annars vegar og sveitarstjórna hins vegar, sbr. 2. og 3. mgr. 3. gr. laganna, eins og nánar er vikið að í næstu köflum.

2.1. Forsætisráðherra

Eftir að máli lýkur með úrskurði eða dómi og mörk tiltekinnar þjóðlendu liggja fyrir, er það forsætisráðherra sem fer með þessi sameiginlegu gæði þjóðarinnar sem vörslumaður. Sveitarstjórnnum er jafnframt ætlað hlutverk við ráðstöfun lands og landsréttinda innan þjóðlendna.

Í athugasemdum frumvarps til þjóðlendlaga segir að hlutverk forsætisráðuneytis sé að fara með þau verkefni sem annars kæmi í hlut landeiganda að fjalla um. Ljóst er þó að gerður er greinarmunur á landeiganda og eignarráðum, annars vegar í eignarlöndum sem háð eru einkaeignarrétti og hins vegar á landsvæðum utan eignarlanda, þ.e. þjóðlendum.

Í formála er að því vikið, að þjóðlendulög skýra að takmörkuðu leyti í hverju þetta hlutverk þjóðlendueigandans felst og hvert sé inntak eignarréttar ríkisins í þjóðlendum.

Forsætisráðuneytið sinnir þessu hlutverki landeiganda í þjóðlendum, með fyrrgreindum fyrirvara um réttindi annarra í þjóðlendum.

Í greinargerð frumvarps til þjóðlendulaga segir, að jafnframt landeigandahlutverkinu sinni forsætisráðuneytið „öðrum stjórnisýsluskyldum tengdum þjóðlendum“. Lögin mæla síðan fyrir um leyfisveitingar, ákvörðun um ráðstöfun tekna og úrskurðarvald ráðherra ef ágreiningur kemur upp.

Skv. 2. mgr. 3. greinar þjóðlendulaga með síðari breytingum þarf leyfi forsætisráðherra til að nýta vatns- og jarðhitaréttindi, vindorku, námur og önnur jarðefni innan þjóðlendu nema mælt sé fyrir um annað í lögum. Forsætisráðherra er jafnframt heimilt að leyfa afnot af landi sem nauðsynleg teljast til hagnýtingar á þessum réttindum. Við ákvörðun um slíka nýtingu gilda ákvæði stjórnisýslulaga.

Skv. 4. mgr. 3. gr. sömu laga er forsætisráðherra jafnframt heimilt að ákvarða eða semja um endurgjald (leigu) fyrir nýtingu ofangreindra réttinda. Enn sem komið er hefur lítið kveðið að slíkum ákvörðunum eða samningum. Þegar þetta er ritað, í júní 2016, hafa tveir samningar verið gerðir á grunni 3. mgr. 3. gr. þjóðlendulaganna, sem komið hafa til afgreiðslu forsætisráðherra.

Eins og síðar er vikið að, er sveitarstjórnnum, skv. ákvæði 3. mgr. 3. gr. þjóðlendulaga, ætlað hlutverk við ráðstöfun lands og landsréttinda innan þjóðlendna. Felst hlutverk þeirra í að veita leyfi innan þjóðlendna til að nýta land og landsréttindi að öðru leyti en því sem varðar nýtingu orku- og jarðefnaauðlinda, sbr. 2. mgr. 3. gr. laganna.

Til kasta forsætisráðuneytisins kemur einnig þegar sveitarstjórnir veita leyfi innan þjóðlendna til að nýta land og landsréttindi sem vara lengur en eitt ár, á grunni 3. mgr. 3. gr. þjóðlendulaga. Samþykki forsætisráðherra þarf fyrir slíkri nýtingu, sjá næsta kafla.

Í verkahring forsætisráðuneytis er ennfremur ýmiss konar umsýsla og upplýsingagjöf um land og réttindi innan þjóðlendna. Dæmi þar um eru beiðni sveitarfélags um stofnun lóðar innan þjóðlendu og upplýsingagjöf um mörk þjóðlendna, en verklagi forsætisráðuneytis við afgreiðslu slíkra erinda er lýst í [verkferlalýsingum](#) þess.

Til viðbótar við það sem nú er upp talið er forsætisráðherra úrskurðaraðili, en skv. 3. mgr. 3. gr. þjóðlendulaganna sker ráðherra úr ágreiningi sem kann að rísa um veitingu leyfa sveitarstjórna samkvæmt 3. mgr. 3. gr. laganna.

2.2. Sveitarfélög

Í athugasemdum með frumvarpi til þjóðlendulaga var vikið að því að sveitarfélögin hefðu nýtt stærstan hluta þess landsvæðis sem félli innan þjóðlendna, til upprekstrar. Því væri lagt

til að forræði á ráðstöfun lands og landsgæða innan þjóðlendna yrði skipt milli forsætisráðherra og sveitarfélaganna.

Þetta skipta forræði birtist einkum í því að leyfisveitingarhlutverkinu er skipt á milli forsætisráðherra og sveitarstjórna, sbr. 2. og 3. mgr. 3. gr. þjóðlendulaga. Sveitarstjórnir fara með skammtímaráðstöfun afnota innan þjóðlendna og veita leyfi til annarrar nýtingar en forsætisráðherra er falið að veita leyfi fyrir skv. 2. mgr. 3. gr. laganna. Sé nýtingin til lengri tíma en eins árs þarf samþykki forsætisráðherra.

Sveitarstjórn er með sama hætti og forsætisráðherra – en með samþykki hans – heimilt að semja um endurgjald vegna afnota sem hún heimilar. Tekjum af leyfum, sem sveitarstjórnir veita, skal varið til hliðstæðra verkefna og tekjum skv. leyfum forsætisráðherra, skv. nánari ákvörðun sveitarstjórnar. Það skilyrði er sett að tekjurnar skuli renna til verkefna innan þjóðlendna í viðkomandi sveitarfélagi. Ekki er áskilið að tekjurnar séu nýttar einungis í þeirri þjóðlendu sem þær spretta úr, eins og þjóðlendulögin gerðu upphaflega ráð fyrir.

Sveitarstjórnir skulu árlega gera forsætisráðherra grein fyrir ráðstöfun þessara tekna.

Í 2. mgr. 4. gr. þjóðlendulaga er forsætisráðherra veitt heimild til að setja með reglugerð nánari reglur um meðferð og nýtingu þjóðlendna samkvæmt lögnum. Í reglugerð má t.d. setja nánari ákvæði um leyfisveitingar sveitarfélaga til nýtingar á þjóðlendum og meðferð tekna vegna slíkra leyfa. Slík reglugerð hefur ekki verið sett.

Samband íslenskra sveitarfélaga, í samvinnu við forsætisráðuneytið, tók saman leiðbeiningar til sveitarstjórna sem ætlað er að auðvelda sammingsgerð um nýtingu lands innan þjóðlendna. Um er að ræða gátlista fyrir þrjá afnotaflokka og geymir hann atriði sem sveitarstjórnir þurfa sérstaklega að huga að við slíka sammingsgerð. Afnotaflokkarnir þrír eru:

1. Svæði undir fjallaskála og önnur mannvirki þar sem lóðarleigusamningur var gerður fyrir niðurstöðu óbyggðanefndar um að viðkomandi landsvæði tilheyrði þjóðlendu.
2. Svæði undir fjallaskála og önnur mannvirki þar sem enginn lóðarleigusamningur hefur verið gerður en land hefur verið nýtt af tilteknum aðilum.
3. Nýting landsvæðis sem ekki hefur áður verið nýtt og þ.a.l. hafa ekki verið reist mannvirki.

Leiðbeiningarnar er að finna á vef [Sambandsins](#) og [forsætisráðuneytisins](#).

Eitt sveitarfélag, Sveitarfélagið Hornafjörður, hefur sett sér reglur um úthlutun leyfa til nýtingar í þjóðlendum. Reglurnar eru frá því í maí 2014, sjá [hér](#). Markmið reglnanna er að tryggja að meðferð og nýting þjóðlendna í sveitarfélaginu sé í samræmi við hagsmuni landeigenda og sveitarfélagsins hverju sinni með sjónarmið verndunar og sjálfbærrar nýtingar að leiðarljósi, ásamt því að hæfilegt endurgjald komi fyrir notin, þar sem við á. Ekkert mælir gegn því að sveitarfélög setji sér slíkar reglur, þó sérstakt ákvæði sé ekki að finna um það í þjóðlendulögum.

Forsætisráðherra er, eins og áður er sagt, falið að leiða til lykta ágreining sem rísa kann um veitingu leyfa hjá sveitarstjórnnum skv. 3. mgr. 3. gr., t.d. ef synjun sveitarstjórnar telst ekki byggð á málefnalegum sjónarmiðum.

Sambandi íslenskra sveitarfélaga er ætlað það hlutverk skv. þjóðlendlögum að tilnefna tvo fulltrúa í samstarfsnefnd um málefni þjóðlendna. Sambandið hefur einnig í ákveðnum ólögmaeltum tilvikum verið kallað til fyrirvars, fyrir öll sveitarfélög sameiginlega vegna aðkomu þeirra að þjóðlendumálum, einkum vegna samráðs um þjóðlendumál og lagaleg atriði þeirra.

Auk hinna sérstöku leyfa samkvæmt þjóðlendlögum þarf að afla annarra lögmæltra leyfa til framkvæmda innan þjóðlendna. Þar getur komið til kasta annarra stjórnvalda, m.a. sveitarstjórnanna. Nefna má framkvæmdaleyfi og byggingarleyfi, auk þess sem framkvæmdir verða að vera í samræmi við skipulag. Framkvæmdir í þjóðlendum eru að því leytinu undir eftirliti skipulags- og byggingaryfirvalda, eins og aðrar framkvæmdir. Við skipulagsgerð innan þjóðlendna hefur viðkomandi sveitarstjórn leitað umsagnar forsætisráðuneytis, bæði um skipulagslýsingar og tillögur. Umsagnir um skipulagstillögur sveitarfélaganna hafa orðið fyrirferðarmeiri í starfi forsætisráðuneytis, eins og fram kemur í skýrslu ráðuneytisins til Alþingis 2014-2015.

Staðarmörk sveitarfélags ráðast af útmerkjum þeirra fasteigna sem liggja innan sveitarfélagsins og eru þjóðlendir þar með taldar, sbr. 4. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Þetta þýðir að fasteign getur ekki fallið innan staðarmarka tveggja eða fleiri sveitarfélaga og tryggir það valdbærni viðkomandi sveitarfélags sem stjórnvalds. Þannig er það t.d. skýrt hvaða sveitarstjórn annast skipulagsgerð, veitir leyfi, o.s.frv. fyrir viðkomandi fasteign, þ.m.t. þjóðlendu.

Í sveitarstjórnarlögum frá 1986 var miðað við að byggðin í landinu skiptist í sveitarfélög og að þeim tilheyrðu byggðir og afréttir. Land sem hvorki taldist til byggða eða afrétta tilheyrði ekki sveitarfélagi. Með sveitarstjórnarlögum frá 1998 var tekið upp það orðalag að allt landið skiptist í sveitarfélög og er það einnig svo í núgildandi sveitarstjórnarlögum frá 2011. Það viðhorf byggir á því að stjórnsýsla sveitarfélaga taki til landsins alls. Sú staðreynd hefur þó „ekki áhrif á eignarréttarlega stöðu landsins, svo sem vegna niðurstaðna óbyggðanefndar um mörk þjóðlenda og eignarlanda“ eins og segir í greinargerð með frumvarpi til sveitarstjórnarlaga 138/2011. Þar segir einnig: „Standi vilji löggjafans til þess að stjórnvöldum á vegum ríkisins sé falið sérstakt stjórnsýsluhlutverk um áætlanagerð eða annað vegna séreðlis tiltekinna landsvæða, eins og til að mynda hefur verið gert vegna þjóðgarða og ef til vill kann að koma til skoðunar að auknu leyti um miðhálandið, verður að telja eðlilegt að slíkar útfærslur byggi á sérlögum en um þær sé ekki fjallað í almennum sveitarstjórnarlögum. Ekkert í þessu frumvarpi stendur slíkri skipan í vegi.“

Í samræmi við ofangreint er þjóðlendum skipt upp eftir staðarmörkum sveitarfélaga.

Helstu snertifleti forsætisráðuneytis og sveitarstjórna má telja þessa:

- Próun atvinnu og búsetu, byggt á tækifærum til uppbyggingar/framkvæmda innan þjóðlendra
- Skipulagsmál og stefnumörkun og önnur áætlanagerð á þjóðlendum
- Samningsgerð við „rétthafa“ í þjóðlendum – leyfisveitingar, m.a. gjaldtaka
- Leyfisveitingar v. framkvæmda- og byggingarleyfa

2.3. Samstarfsnefnd um málefni þjóðlendra

Í 4. gr. þjóðlendlaga er mælt fyrir um hlutverk samstarfsnefndar um málefni þjóðlendra. Nefndin er hugsuð sem samstarfsvettvangur fulltrúa þeirra ráðuneyta sem fara með málefni er tengjast stjórnslu þjóðlendra, auk sveitarfélaganna. Tilvist og starf hennar geti stuðlað að því að draga úr árekstrum milli ráðuneyta vegna hins skipta forræðis á mállefnum tengdum þjóðlendum, eins og vikið er að í greinargerð frumvarps til þjóðlendlaga. Í nefndinni eiga sæti fulltrúi forsætisráðherra, sem jafnframt er formaður nefndarinnar, fulltrúar þeirra ráðherra er fara með skipulagsmál, sveitarstjórnarmál, málefni iðnaðar og málefni landbúnaðar og tveir fulltrúar tilnefndir af Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Nefndin er forsætisráðherra til aðstoðar við stjórn og ráðstöfun réttinda innan þjóðlendra. Þessu hlutverki sínu gegnir nefndin með því að gefa álit á þeim erindum sem borin eru upp á fundum hennar. Auk þess skal nefndin árlega gera tillögur til ráðherra um ráðstöfun tekna af réttindum innan þjóðlendra.

Nefndin tekur fyrir erindi um málefni þjóðlendra sem forsætisráðuneytinu berast og þarfnast afgreiðslu. Auk þess getur nefndin tekið upp og ályktað um atriði sem hún telur að geti orðið ráðuneytinu til gagns við stjórn þjóðlendumála.

Meðal þeirra erinda sem samstarfsnefndin afgreiðir og gerir tillögu um til forsætisráðherra, eru þessi:

- Umsagnir um skipulagslýsingar sem sveitarfélög láta vinna við gerð eða breytingar svæðisskipulags, aðalskipulags eða deiliskipulags á landi innan þjóðlendra. Einnig veitir nefndin umsögn um skipulagstillögur þegar þær koma fram. Við ákvörðun forsætisráðherra/ráðuneytis er litið til athugasemda nefndarinnar.
- Umsagnir um matsáætlanir og frummatsskýrslur vegna mats á umhverfisáhrifum framkvæmda á þjóðlendum.
- Tillögur um veitingu leyfa til nýtingar lands eða landsréttinda, skv. 2. mgr. 3. gr. þjóðlendlaga, eins og fyrr er nefnt. Áður en nefndin gerir það hefur forsætisráðuneytið leitað umsagnar viðkomandi sveitarfélags um erindi, auk þess að leita umsagna annarra aðila, eftir atvikum. Við ákvörðun um veitingu leyfa tekur ráðuneytið afstöðu til athugasemda nefndarinnar.
- Tillögur um afgreiðslu á leyfisveitingu sveitarfélags, sem krefst samþykki forsætisráðherra, sbr. 3. mgr. 3. gr. þjóðlendlaga. Markmiðið forsætisráðuneytisins er að tryggja að leyfi sveitarfélaga fyrir nýtingu lands og landsréttinda innan þjóðlendra séu í samræmi við lög, reglur og góða stjórnsluhætti.

2.4. Hlutverk annarra

Í 3. gr. Þjóðlendlaga segir að enginn megi hafa afnot þjóðlendu fyrir sjálfan sig, þar með talið að reisa þar mannvirki, gera jarðrask, nýta hlunnindi, vatns- og jarðhitaréttindi, sbr. þó 5. gr., nema að fengnu leyfi skv. 2. eða 3. mgr. og *að uppfylltum skilyrðum laga að öðru leyti*.

Leyfishafar, skv. 2. og 3. mgr. 3. gr. þjóðlendlaga, geta því til viðbótar fengnu leyfi forsætisráðherra eða sveitarstjórnar, þurft að uppfylla skilyrði annarra laga. Í þeim er að finna lýsingu á hlutverki þeirra ráðuneyta eða stofnana sem sjá um að framfylgja viðkomandi lögum. Samspil við hlutverk þeirra stofnana gefur leiðbeiningar um svigrúm forsætisráðherra í ákvörðunartöku á grunni þjóðlendlaga.

3. Tilgangur og leiðarljós eigandastefnu

Eins og fram kemur í formála er tilgangur eigandastefnu fyrir þjóðlendur að stuðla að því að fyrir liggi skýrar leiðbeiningar um það hvernig forsætisráðuneytið rækir hlutverk sitt á þjóðlendum í samræmi við II. kafla þjóðlendlaga. Til að varpa ljósi á hlutverk forsætisráðuneytisins var hlutverk annarra ráðuneyta og stofnana skoðað til að öðlast betri yfirsýn á verkaskiptingu í stjórnarsýslunni. Mikilvægt er að hafa hliðsjón af þessu, þar sem þjóðlendlögin eru fáorð um hlutverk forsætisráðuneytisins og skortir leiðarljós um þau sjónarmið sem ráðuneytinu ber að styðjast við í umfjöllun sinni um málefni þjóðlendra.

Til að varpa ljósi á ástæður þess, má m.a. nefna að þegar lög voru sett árið 1998 var um nýmæli að ræða og þá erfitt að sjá fyrir öll þau viðfangsefni sem síðan hafa komið fram. Aukinheldur var það einn megintilgangurinn með setningu laganna að kveða upp úr um eignarréttindi ríkisins að landi utan eignarlanda, eins og rakið var í inngangskafli. Eftir stendur töluverð óvissa um það hvaða grundvallarsjónarmið eiga að gilda um stjórnarsýslu í tengslum við þjóðlendur. Eigandastefnan felur ekki í sér tilraun til að leysa úr þessari óvissu því það verður Alþingi að gera með endurbótum á lagaumgjörðinni. Þegar kallað hefur verið eftir skýrari línunum um málefni þjóðlendra með því að sett verði eigandastefna, er í mörgum tilfellum um að ræða atriði sem eru lagalegri óvissu undirorpin og því utan seilingar við mótun þessarar eigandastefnu.

Eftirfarandi eru leiðarljós fyrir meðferð eignarráða ríkisins í þjóðlendum og forsvar forsætisráðuneytis í þeim málum. Leiðarljósín eru grundvallarsjónarmið sem hafa þarf í huga við framkvæmd þjóðlendlaga í forsætisráðuneytinu.

- Þjóðlendur eru eign þjóðarinnar og í þeim felast einstök og mikilsverð verðmæti til framtíðar.
 - Ráðstöfun eignarréttinda ríkisins í þjóðlendum tekur mið af þessu, bæði í framkvæmd hjá forsætisráðuneytinu og með hvatningu til annarra aðila sem koma að ákvörðunum um hagsmunum tengda þjóðlendum.

- Þjóðlendum geta gefið eigendum sínum margvíslegan arð, bæði beinar tekjur af nýtingu auðlinda í þjóðlendum, og önnur verðmæti sem felast í umgengni eða upplifun í þjóðlendum. Leitast verður við að hámarka arð eigendanna m.t.t. jafnvægis þarna á milli.
- Ráðstöfun tekur mið af almannahagsmunum umfram hagsmuni fárra, ef þetta tvennt stangast á.
- Við leyfisveitingar og aðra framkvæmd þjóðlendumála er jafnræðis gætt, sem og góðra stjórnsýsluhátta, samkeppnissjónarmið eru virt og stjórnsýsla forsætisráðuneytis er opin og skilvirk.
- Forsætisráðuneytið rækir hlutverk sitt með skýra mynd af hlutverki annarra stjórnsýslueininga og gætir samræmis við ráðstöfun sambærilegra réttinda hjá öðrum stofnunum ríkisins.
- Stuðst er við stefnu og áætlanir ríkisins á landsvísu, svo sem landsskipulagsstefnu og áætlanir um uppbyggingu innviða.
- Forsætisráðuneytið á frumkvæði, eftir atvikum, og hlutast til um að leikreglur í þjóðlendumálum séu skýrar, hvort heldur sem er vegna leyfisveitinga ráðuneytisins eða sveitarfélaga, eða vegna skörunar við hlutverk annarra stofnana.
- Virtur er sjálfsákvörðunarréttur sveitarfélaga.
- Gætt er að lögmætum hagsmunum aðila.
- Leitast er við að gera aðgengilegar ýmsar upplýsingar um þjóðlendum, s.s. reglur, viðmið, verklag og afgreiðslur, þannig að sem skýrust mynd fái af eðli og framkvæmd þjóðlendumála.

Jafnframt var tekið mið af þessum atriðum við mótun eigandastefnunnar.

4. Nýting orku og jarðefna

4.1 Forsendur

Í árlegum skýrslum forsætisráðuneytisins til Alþingis, sbr. 5. mgr. 3. gr. þjóðlendlaga, er að finna yfirlitskort yfir nýtingu vatns- og jarðhitaréttinda, vindorku, náma og annarra jarðefna innan þjóðlendna. Nokkuð er um nýtingu vatnsorku, einkum í Þjórsá og Tungnaá, Blöndu og við Kárahnjúka/Fljótsdal. Minna er um nýtingu jarðvarma og vindorku, en vindorkan kom inn í 2. mgr. 3. gr. þjóðlendlaganna með lagabreytingu í júlí 2015. Vegagerðin hefur allmargar námur innan þjóðlendna.

Auk þjóðlendna fer ríkið með eignarhald á allmörgum jörðum þar sem vatns- og jarðvarmaréttindi eru nýtt eða efni er numið úr jörðu. Eðlilegt er að samræmis sé gætt milli þjóðlendna og ríkisjarða hvað varðar skilmála leyfa og samninga milli ríkisins og nýtingaraðila. Þó hefur verið á það bent að á þessum tveimur flokkum ríkiseigna sé nokkur eðlismunur. Endurspeglast hann m.a. í fyrirkomulagi á ráðstöfun tekna skv. nýtingarsamningum og leyfisveitingum. Í greinargerð frumvarps til breytinga á lögum um

rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu nr. 57/1988 með síðari breytingum, sem lagt fram fram á Alþingi á 133. löggjafarþingi 2006-2007, segir svo:

„Í þjóðlendulögum nr. 58/1998, er á því byggt að ekki beri að fara með þjóðlendur eins og hefðbundnar eignir ríkisins, svo sem einstakar lóðir eða jarðir, heldur fari ríkið í þessu tilviki með varðveislu og forræði sameiginlegra gæða þjóðarinnar, þó svo að taka verði tillit til hagsmuna þeirra sem þegar hafa áunnið sér réttindi til nytja innan þeirra. Af þessu leiðir að tekjum sem kunna að falla til fyrir afnot/nýtingu lands og landsgæða innan þjóðlendu skal varið sérstaklega í þágu verkefna innan þjóðlenda, en renna ekki í ríkissjóð eða einstaka sveitarsjóði. Þjóðlendur fá með þessu sérstöðu sem um margt svipar til sjálfseignarstofnana, og er þá höfð í huga söguleg sérstaða þessara landsvæða.“

Auk samræmis milli leyfisveitinga og samninga sem gerðir eru um auðlindanýtingu á ríkisjörðum og þjóðlendum þarf að gæta innbyrðis samræmis innan þjóðlenda og að ekki sé raskað samkeppnisstöðu ólíkra nýtingaraðila.

Um mismunandi leiðir, sem færar eru til gjaldtöku fyrir afnot af auðlindum, er fjallað í sérstakri fræðigreinin, auðlindahagfræði. Þessar leiðir eru misjafnar hvað varðar skilvirkni og einfaldleika og geta átt misvel við ólíkar tegundir og umfang nýtingar. Í mars 2010 kom út skýrsla nefndar sem skipuð var af forsætisráðherra til að fjalla um [fyrirkomulag varðandi leigu á vatns- og jarðhitaréttindum í eigu íslenska ríkisins](#). Þar er að finna ítarlegt yfirlit yfir auðlindanýtingu og forsendur hennar. Nefndin setti fram tillögur um fyrirkomulag gjaldtöku og úthlutunar, m.a. að viðhaft væri tveggja þrepa útboð.

Í samningum sem fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur gert um nýtingu vatnsréttinda á ríkisjörðum hefur verið stuðst við rekstrarlíkan virkjunar og miðað við að u.þ.b. helmingur arðs sé greiddur sem endurgjald fyrir nýtinguna en jafnframt gengið út frá því að það jafngildi um 10% af brúttótekjum sem fást af orkusölu. Hlutfallið 10% á þó ekki við fyrr en að áliðnum samningstímanum enda litið svo á að í byrjun taki nýtingaraðilinn á sig ýmsa áhættu og fjármagnskostnað. Í nýlegum samningi hækkar hlutfallið um 1% á fimm ára fresti úr 4% í upphafi, uns það nær hámarki við 10%. Innifalið í þessu afgjaldi er lóðarleiga.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið mótar nú aðferðir við gjaldtöku fyrir auðlindanýtingu á ríkisjörðum en það ráðuneyti og forsætisráðuneytið hafa sett sér að eiga samræmandi samstarf um gjaldtöku og forsendur leyfa og samninga um auðlindanýtingu.

Fleiri aðilar innan stjórnarsýslunnar hafa þurft að meta land og hlunnindi til fjár. Þannig hefur t.d. Vegagerðin mótað samræmdar aðferðir við að meta verðmæti lands sem Vegagerðinni er heimilt skv. vegalögum að taka undir vegi gegn boði um greiðslu bóta. Matið tekur m.a. mið af staðsetningu, núverandi og staðfestri fyrirhugaðri landnýtingu, landgerð, gróðri og ræktunarmöguleikum og öðrum þáttum. Vegagerðin styðst einnig við töflu yfir verð á rúmmetrum í efnistöku en verðið fer eftir notagildi efnisins.

Um auðlindanýtinguna sjálfa fer skv. skilmálum leyfis sem forsætisráðherra veitir, skv. 2. mgr. 3. gr. Hafa þer þó í huga að án efa þarf að samræma eða taka tillit til skilmála annarra leyfisveitinga, t.d. á vegum Orkustofnunar. Skilmálar leyfa sem forsætisráðherra gefur út þurfa að tilgreina forsendur nýtingarinnar og afgangsdins sem fyrir hana er greitt, auk þess sem samhengið við aðra leyfisveitingu þarf að vera skýrt. Gera má ráð fyrir að leyfin verði með samskonar ákvæðum að verulegu leyti, t.d. sé tilgreint hverjir sammingsaðilar eru, greinargóða lýsingu sé að finna á auðlind og þeirri nýtingu sem heimiluð er, fyrir hvað afgangið er greitt, hver leigu-/nýtingartími er, þ.e. gildistími leyfis og uppsagnarákvæði, en að hluta geti þó verið um að ræða forsendur eða skilmála sem ráðast af ólíkum aðstæðum og eðli viðkomandi réttinda eða þeirra auðlinda sem eru grunnur nýtingarinnar. Æskilegt er að í reglugerð sé kveðið á um slíka meginskilmála og að væntanlegum nýtingaraðilum standi slíkar upplýsingar opnar. Í 2. mgr. 4. gr. Þjóðlendlaga er að finna heimild forsætisráðherra til að setja í reglugerð nánari reglur um meðferð og nýtingu þjóðlendna samkvæmt lögnum. Heimildin nær til þess að setja í reglugerð skilyrði fyrir leyfum sveitarstjórnanna til afnota af þjóðlendum.

Meðal þess sem taka þarf á, með ákvæðum í reglugerð eða með skýrari ákvæðum í þjóðlendlögnum sjálfum, er það hvað teljist „nauðsynleg afnot af landi” sem tengd eru nýtingu á vatns- og jarðhitaréttindum, vindorku, námum og öðrum jarðefnum innan þjóðlendu. Forsætisráðherra er heimilt að leyfa slík afnot af landi þegar þau standa í tengslum við nýtingu á grunni 2. mgr. 3. gr. þjóðlendlaga. Tilheyrandi nauðsynleg afnot af landi falla þá undir leyfisveitingu forsætisráðuneytisins, sbr. 2. ml. 2. mgr. 3. gr. þjóðlendlaganna, þ.e. sama ákvæði og auðlindanýtingin sjálf. Á hinn bóginn þarf einnig að liggja fyrir hvað ekki er talið til nauðsynlegra afnota af landi og fellur þá undir 3. mgr., þ.e. atriði sem sveitarfélög semja um, veita leyfi fyrir og hafa tekjur af. Æskilegt væri að lögin væru skýrari um þennan greinarmun. Sem dæmi um þetta mætti nefna háspennulínur.

Stefna sem hér er sett fram, í kafla 4.2., um stjórnarsýslu forsætisráðuneytisins við leyfisveitingar vegna nýtingar orku og jarðefna, tekur mið af eftirtöldum atriðum:

- Æskilegt er að sett verði viðmið og leiðbeiningar í lög eða reglugerð um stjórnarsýslu leyfisveitinga og ákvarðana um endurgjald, s.s. um aðdraganda leyfisveitingar, aðferð við val á leyfishöfum, o.fl.
- Skoða þarf ofan í kjölinn hvert samspil leyfisveitinga Orkustofnunar, t.d. skv. raforkulögum nr. 65/2003 og lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu nr. 57/1998, á að vera við leyfisveitingar forsætisráðuneytis skv. þjóðlendlögum. Lögin sem Orkustofnun starfar eftir eru allítarleg um forsendur leyfisveitinga og skilyrði sem setja má. Slík ákvæði, um leyfisveitingar forsætisráðuneytis, er ekki að finna í þjóðlendlögum.
- Móta þarf sanngjarnar og skilvirkar aðferðir til að ákvarða eða semja um endurgjald fyrir nýtingu réttindanna, sem bæði forsætisráðuneytið og fjármála- og efnahagsráðuneytið geta notað í samningum og leyfisveitingum. Mótun slíkra aðferða er hafin en krefst meiri og dýpri skoðunar en færi er á innan þeirrar útgáfu eigandastefnu sem hér er sett fram.

- Hugsanlega þarf að skoða gjaldtöku fyrir auðlindanýtingu innan þjóðlendna í enn stærra samhengi við auðlindagjöld almennt. Pólitísk sjónarmið hljóta að veða þungt í þeirri umræðu.
- Um ráðstöfun tekna sem fást af auðlindanýtingu er í þjóðlendulögum aðeins sagt að þeim skuli varið til landbóta, umsjónar, eftirlits og sambærilegra verkefna innan þjóðlendna, eftir nánari ákvörðun ráðherra. Ljóst er að fjárhæðir sem um er að ræða kunna að hlaupa á milljörðum og er þá óheppilegt að lögin skuli enga frekari leiðsögn veita um það hvernig fénu skuli ráðstafað, líkt og lagaákvæði um t.d. Rannsóknasjóð og Framkvæmdasjóð ferðamannastaða gefa. Hér er ekki gerð tilraun til að leysa úr þessu með ákvæðum í eigandastefnu þrátt fyrir að forsætisráðherra sé ótvírætt falið hlutverkið, heldur bent á að tómarúmið sé einfaldlega of stórt til að það megi fylla, að óbreyttum lögum.

4.2 Stefna um nýtingu orku og jarðefna

Umsagnir

Í umsögnum sínum um tillögur og áætlanir gætir forsætisráðuneytið fyrst og fremst að því hvort höfð hafi verið hliðsjón af stefnumótandi áætlunum á landsvísu og hvort þær samræmist skipulagi sveitarfélags á viðkomandi svæði, eftir því sem við getur átt. Ráðuneytið heldur til haga yfirliti um slíkar áætlanir sem styðjast má við þegar umsagnir eru veittar.

Leyfisveitingar

Þegar fram kemur umsókn um leyfi skv. 2. mgr. 3. gr. þjóðlendulaga skal haft í huga að afgreiðslan felur í sér stjórnvaldsákvörðun. Ákvörðunina ber að taka í samræmi við ákvæði stjórnsýslulaga, bæði um efni og form ákvörðunar, m.a. skal ákvörðun vera skrifleg og gætt að reglum um að framsetningu hennar.

Leyfi er bundið þeim skilmálum sem forsætisráðuneytið telur að nauðsynlegir séu og lög og reglugerð kveða á um. Þar sem lögum og reglugerð sleppir, hefur forsætisráðuneytið tiltækar greinargóðar forskriftir eða viðmið um skilmála þegar kemur að leyfisveitingu skv. 2. mgr. 3. gr. þjóðlendulaga. Þar komi fram allar forsendur sem ráðuneytið telur eðlilegt að gildi, t.d. um afmörkun nýtingarréttarins, framsalsheimildir, ráðstöfun verðmæta við samningslok og fleira þess háttar. Æskilegt er að skilmálar hafi verið kynntir fyrirfram, eftir því sem það er unnt.

Frumkvæði ríkisins að nýtingu

Rétt er að áréttá hér þann skilning, að í þjóðlendulögum felist ekki heimild forsætisráðherra eða ráðuneytis hans til að eiga frumkvæði að nýtingu lands eða landsréttinda í þjóðlendum, ólíkt því sem gildir um landeigendur með hefðbundinn einkaeignarrétt. Eðli þessa sérstaka eignarréttar ríkisins í þjóðlendum stendur í vegi fyrir slíku og lögin veita ekki sérstaka heimild til þess. Þau mæla fyrst og fremst fyrir um leyfisveitingarhlutverk forsætisráðuneytis

- og samþykkt á leyfisveitingum sveitarfélaga - vegna óska annarra um að nýta hluta þjóðlendna, land eða landsréttindi. Ef ríkið hefði hefðbundnar eignarheimildir, þ.e. einkaeignarrétt að landi, þá horfði málið að líkindum öðruvísi við.

Þess ber þó að geta að í 3. ml. 4. mgr. 3. gr. þjóðlendulaga er kveðið á um að tekjum af leyfum til nýtingar lands skv. 2. mgr. skuli varið til *landbóta, umsjónar, eftirlits og sambærilegra verkefna innan þjóðlendna*, eftir nánari ákvörðun ráðherra. Í þessu ákvæði einu og sér getur þó tæplega talist heimild til að eiga frumkvæði að uppbyggingarverkefnum eða nýtingu lands og landsréttinda í þjóðlendum, nema þær miðuðu að því að verja land eða verðmæti í þjóðlendum, t.d. ef það lægi undir skemmdum.

Hér eru því lagðar þær línur að ekki komi til þess að forsætisráðherra eigi frumkvæði að nýtingu þjóðlendna á eigin vegum, t.d. framkvæmdum við uppbyggingu aðstöðu á kostnað og ábyrgð ríkis eða annarra, á grundvelli skilgreinds hlutverks síns skv. þjóðlendulögum.

Ákvörðun eða samningur um endurgjald

Mótun stefnu forsætisráðuneytis um endurgjald fyrir afnot í þjóðlendum er verulega háður því sem koma mun út úr vinnu fjármála- og efnahagsráðuneytis og samstarfi við það ráðuneyti um forsendur og aðferðir við ákvörðun og samninga um endurgjald, sjá næsta kafla. Gert er ráð fyrir að forsætisráðuneytið setji fram skýrar lýsingar á þeim aðferðum sem beitt verður við ákvörðun gjalds sem tekið er fyrir nýtingu auðlinda, í samræmi við eðli og umfang nýtingarinnar. Stuðst verður við viðurkenndar aðferðir, samræmis gætt við sambærilega framkvæmd annarra ráðuneyta og stofnana og höfð hliðsjón af reynslu í öðrum löndum.

4.3 Framfylgd

Forsætisráðuneytið á frumkvæði að samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneytið um mótun aðferða við ákvörðun gjalds og annarra forsendna leyfisveitingar. Að mótuninni verða kallaðir sérfræðingar í auðlindahagfræði og skyldum greinum eftir því sem þurfa þykir og haft samráð við hagsmunaaðila, eftir atvikum.

5. Nýting samkvæmt leyfisveitingu sveitarstjórna

5.1 Forsendur

Í 3. mgr. 3. gr. þjóðlendulaga er gert ráð fyrir að hlutaðeigandi sveitarstjórnir veiti leyfi til nýtingar lands og landsréttinda, en að samþykki forsætisráðherra þurfi fyrir nýtingu sem varir lengur en eitt ár. Þetta á við um önnur not en þau sem tilgreind eru í 2. mgr. 3. gr. sem kveður á um nýtingu vatns- og jarðhitaréttinda, vindorku, náma og annarra jarðefna. Með lagaákvæðinu er forsætisráðuneyti og sveitarfélögum að þessu leyti falið sameiginlegt forræði

yfir þjóðlendum. Ákvæðið virðist einnig fela sveitarfélögum að eiga frumkvæði í ráðstöfun lands og landsréttinda innan þjóðlendna, eftir því sem nánar er ákveðið í áætlanagerð sveitarfélagsins, t.d. skipulagsáætlunum, sem á hinn bóginn þurfa að taka mið af stefnu og áætlunum á landsvísu. Samþykkis forsætisráðuneytis á slíkum ráðstöfunum er þó krafist ef nýting á að vara lengur en eitt ár.

Einkaaðilar og félagasamtök nýta land og landsréttindi innan þjóðlendna á ýmsan hátt. Eins og við er að búast er þar einkum um að ræða nýtingu sem tengist ferðalögum um landið, svo sem fjallaskála. Um sum þessara nota eru í gildi samningar frá því fyrir gildistöku þjóðlendulaga, en um önnur ekki. Í sumum tilfellum hafa notin þróast frá því að vera aðstaða fyrir áhugafólk um útivist yfir í ferðapjónustu í atvinnuskyni.

Í 4. mgr. 3. gr. þjóðlendulaga er sveitarfélögum veitt heimild til gjaldtöku skv. slíkum afnotasamningum.

Í samræmi við ákvæði 1. mgr. 3. gr. þjóðlendulaga, þar sem segir “Enginn má hafa afnot þjóðlendu fyrir sjálfan sig ...” verður að líta svo á að í hlutverki sveitarfélaganna skv. lögnum felist jafnframt skylda þeirra til að sjá til þess að útkljáð verði um samningsgerð í samræmi við þjóðlendulög um þá nýtingu sem í gangi er í þjóðlendum og varað hefur frá því fyrir gildistöku laganna.

Meðal álitamála sem rædd hafa verið í tengslum við mótun þessarar eigandastefnu er það hvort forsætisráðuneytið eigi að taka efnislega afstöðu til hugmynda um landnotkun innan þjóðlendna, þ.e. að hafa áhrif á það hvaða stefna er mótuð um landnotkunina, sem aftur hefur áhrif á fjölmarga þætti, svo sem aðgengi, upplifun og þá atvinnustarfsemi sem getur nýtt sér þjóðlendurnar. Það er meðal niðurstaðna stefnumótunarinnar að ekki séu forsendur fyrir því að forsætisráðuneytið haldi fram eindreginni afstöðu í þessum efnum, t.d. þegar fjallað er um skipulagstillögur sveitarfélaga. Nefna má tvær veigamiklar ástæður fyrir þessu. Í fyrsta lagi er vandséð að löggjafinn hafi ætlað forsætisráðuneytinu það hlutverk að færa fram efnisleg rök fyrir einni landnotkun umfram aðra á tilteknum stöðum því engar vísbendingar er að finna um það á hvaða megin sjónarmiðum slík rök eiga að byggja eða hvernig ráðuneytið á að fara að þegar það mótar afstöðu sína. Það getur ekki leitt af eigandahlutverki ríkisins í þjóðlendum einu og sér, þar sem ljóst er að það hlutverk er sérstætt eins og áður hefur verið fjallað um og ekki sambærilegt hlutverki eiganda lands sem háð er einkaeignarrétti. Í öðru lagi má benda á að þeim stjórnvöldum sem ætlað er að móta stefnu um landnotkun er gert að fylgja allítarlegum reglum um málsmeðferð sem fela m.a. í sér kröfur um samráð og kynningu. Einfaldast er að vísa til skipulagslaga og þeirra krafna um málsmeðferð sem þar er að finna um skipulagsgerð sveitarfélaga og um mótun landsskipulagsstefnu hjá Skipulagsstofnun. Einnig má vísa til ákvæða í lögum um Vatnajökulsþjóðgarð um mótun og málsmeðferð fyrir verndaráætlun þjóðgarðsins en sveitarstjórnir eru bundnar af efni verndaráætlunar við gerð skipulagsáætlana fyrir landsvæði innan hans. Eigi forsætisráðuneytið að móta sér stefnu um landnotkun innan þjóðlendna, einkum ef þeirri stefnu væri fylgt eftir með því að staðfesta ekki leyfisveitingar sveitarstjórna sem samrýmast ekki stefnu ráðuneytisins, þá hlýtur að þurfa að setja slíkri stefnumótun lagaumgjörð hliðstæða þeirri sem áður var nefnd. Heimild til

reglugerðarsetningar, sem er að finna í 4. gr. Þjóðlendulaga, leysir ekki úr þessum vanda því reglugerðarákvæði til að móta og fylgja eftir stefnu um landnotkun innan Þjóðlendna myndu þurfa styrkari lagastoð en nú er fyrir hendi.

Þótt forsætisráðuneytið framfylgi ekki eigin stefnu um landnotkun innan Þjóðlendna er ekki þar með sagt að ríkisvaldið sé stefnulaust um þau efni. Umfangsmiklar áætlanir sem fela í sér stefnu um landnotkun hafa verið mótaðar fyrir landið í heild og þar með Þjóðlendur. Nægir að nefna landsskipulagsstefnu, áætlun um vernd og orkunýtingu landsvæða (rammaáætlun), samgönguáætlun, kerfisáætlun Landsnets o.fl. Á hinn bóginn er engan veginn tryggt að þessar áætlanir nái yfir öll þau málefni sem ætla má að hafa þurfi stjórn á innan Þjóðlendna eða að stefna sem þar kemur fram sé nægilega skýr til að henni megi fylgja markvisst eftir. Það sem forsætisráðuneytið getur gert er að ganga eftir því að stefnumótun annarra, t.d. sveitarfélaga, taki mið af þessum áætlunum ríkisins. Það getur einnig ályktað um það hvort áætlanagerðin sé fullnægjandi til að koma í veg fyrir vandamál eins og t.d. hagsmunaárekstra, verulega óhagkvæma ráðstöfun lands eða ósjálfbæra framvindu. Slíkum ályktunum getur forsætisráðuneytið komið á framfæri við Alþingi eða önnur ráðuneyti eftir atvikum. Í þessu sambandi má nefna að með tilkomu landsskipulagsstefnu fellur úr gildi svæðisskipulag miðhálandisins. Það hefur veitt samþætta heildarsýn á landnotkun á miðhálandinu öllu og tilgreint landfræðilega hvernig stefna er útfærð með staðbundnum ákvæðum um landnotkun. Það hefur einnig veitt viðspyrnu út frá heildarhagsmunum þegar stök sveitarfélög áforma mannvirkjagerð eða önnur inngríp sem ganga á sérstöðu miðhálandisins, þótt í litlum mæli sé hverju sinni.

Þar sem forræði yfir Þjóðlendum er falið forsætisráðuneyti og sveitarfélögum sameiginlega verður að líta svo á að forsætisráðuneytinu sé falin ábyrgð á að gæta hagsmuna landsmanna allra þegar heimild til nýtingar lands og landsréttinda er ráðstafað. Því er þó ekki lýst nánar í lögnum í hverju þessi ábyrgð er fólgin. Um land allt er fólk og félög sem lætur sig framvindu landnotkunar á Þjóðlendum varða og því mikilvægt að almenningur geti sjálfur tekið afstöðu til þeirra ráðstafana sem sveitarfélög semja um við nýtingaraðila. Þótt sveitarfélög eigi almennt fyrst og fremst að hafa samráð við heimamenn um sínar fyrirætlanir, í samræmi við eðli stjórnsýslustigsins, er eðlilegt að líta svo á að þegar um Þjóðlendu er að ræða sé allur almenningur hagsmunaaðili sem á réttmæta aðkomu að ákvarðanatöku. Þegar sveitarfélag setur fram skipulagstillögu, hvort heldur er aðal- eða deiliskipulag, sem nær yfir svæði í Þjóðlendu, er skv. skipulagslögum gert ráð fyrir auglýsingu tillögunnar í fjölmiðli á landsvísu. Það má hinsvegar velja því upp hvort ástæða sé til að vekja sérstaka athygli á tillögum um skipulag eða breytingar á skipulagi eða öðrum áætlunum sem snerta Þjóðlendur, eðlis þeirra vegna, þannig að almenningur á landinu öllu geti orðið þess áskynja og fært fram athugasemdir. Skipulagslög og önnur lög sem mæla fyrir um áætlanagerð gera þó ekki ráð fyrir því og þar af leiðandi er ekki fært að skylda sveitarfélög eða aðra sem að áætlunargerð standa til að haga samráði á þann veg að óbreyttum lögum.

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur, í samráði við samstarfsnefnd um málefni Þjóðlendna, tekið saman leiðbeiningar til sveitarstjórna sem ætlað er að auðvelda gerð samninga um nýtingu lands innan Þjóðlendna.

5.2 Stefna um leyfisveitingu sveitarstjórna

Umsagnir

Forsætisráðuneytið gætir þess að í tillögum og áætlunum sem það fær til umsagnar og snerta þær auðlindir eða aðstöðu sem 3. mgr. 2. gr. tekur til, sé horft til stefnumótandi áætlana á landsvísu. Ráðuneytið heldur til haga yfirliti um slíkar áætlanir sem styðjast má við þegar umsagnir eru veittar og að þær séu í samræmi við skipulag á hlutaðeigandi svæði.

Leyfisveitingar sveitarstjórna

Forsætisráðuneytið samþykkir, sbr. 3. mgr. 3. gr. Þjóðlendlaga, leyfisveitingar sveitarstjórna til nýtingaraðila, þegar nýting er til lengri tíma en eins árs og staðfest er að leyfisveitingin sé í samræmi við lög, reglur og góða stjórnsýsluhætti. Nánar tiltekið þurfa eftirtalin skilyrði að vera uppfyllt:

- Við undirbúning og málsmeðferð hafi verið viðhöfð vönduð stjórnsýsla. Gætt hafi verið samræmis og jafnræðis þegar auglýst eru afnot af landi sem ríkið hefur forræði á skv. 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. M.a. skal kanna hvort gætt hafi verið að auglýsingaskyldu.
- Leyfð nýting sé í samræmi við skipulag og aðrar áætlanir sem taka til nýtingar lands og landgæða í þjóðlendum. Skipulagsáætlun geri ítarlega grein fyrir eðli og umfangi mannvirkja og landnotkunar, alltaf þegar það á við, þ.m.t. umhverfismati. Áætlunin tryggi samræmi við stefnu og áætlanir á landsvísu í þeim efnum sem varða þjóðlendum. Mannvirki séu innan skilgreindra lóða eftir almennum reglum þar um.
- Leitað sé umsagnar fagstofnana eftir atvikum. Þar koma til skoðunar m.a. Orkustofnun, Skipulagsstofnun, Umhverfisstofnun og heilbrigðiseftirlit sveitarfélaga.
- Hugað hafi verið að því hvernig nýtingin getur myndað tekjur og hvernig þeim verður varið, sbr. 4. mgr. 3. gr. þjóðlendlaga.
- Leyfi sveitarstjórnar inniheldur lágmarksákvæði um tiltekin atriði sem lúta að forsendum, framvindu og lúkningu nýtingarinnar í samræmi við leiðbeiningar forsætisráðuneytisins þar um.

Nýir eða endurskoðaðir samningar um nýtingu og mannvirki sem til var stofnað fyrir gildistöku þjóðlendlaga, endurspeglar á sanngjarnan hátt hagsmuni þeirra sem til stofnuðu.

Upplýsingum verður miðlað á greinargóðan hátt um nýtingu lands og landsréttinda innan þjóðlendna og forsendur hennar, í því skyni að stuðla að samræmi og góðum vinnubrögðum.

Fram komi aðferðir við fasteignamat og mat á verðmæti nýtingar á takmörkuðum gæðum sem búast má við að eigi við um nýtingu lands og landsréttinda á þjóðlendum.

5.3 Framfylgd

Settar verða fram skýrar og einfaldar kröfur um upplýsingagjöf sveitarfélaga til forsætisráðuneytisins um forsendur nýtingar og endurgjalds, stjórnslu leyfisveitingar og ákvörðunar um endurgjald og um samræmi við skipulag. Þegar samningar eru lagðir fram til samþykkis forsætisráðuneytis skal m.a. upplýst um það hvernig staðið er að leyfisveitingu og hvernig samningsforsendur um endurgjald eru ákvarðaðar, hvernig jafnræði var tryggt við veitingu leyfis, rökstutt sé hvernig leyfi og not samræmast skipulagi o.fl.

Forsætisráðuneytið hvetur til samstarfs um frágang leyfa og samninga við þau sveitarfélög þar sem land eða landsréttindi innan þjóðlendna eru nýtt án þess að samningar liggi fyrir.

Á vef forsætisráðuneytisins verður miðlað þeim upplýsingum sem að gagni koma að þessu leyti, í góðu samstarfi við sveitarfélögin.

Forsætisráðuneytið hefur frumkvæði að því að efna til samstarfs við Þjóðskrá, Samband íslenskra sveitarfélaga og e.t.v. fleiri aðila um þróun matsaðferða og aðferðir við að skilgreina lóðir og lóðaafmörkun innan þjóðlendna.

6. Úrskurðir

6.1. Forsendur

Í 3. mál. 3. mgr. 3. gr. þjóðlendlaga segir að rísi ágreiningur um veitingu leyfa samkvæmt þessari málsgrein, skeri ráðherra úr honum. Forsætisráðherra er skv. þessu ætlað það hlutverk að skera úr, komi til ágreinings við sveitarstjórn út af leyfisveitingu sem hún hefur með höndum um nýtingu í þjóðlendu skv. 3. mgr. 3. gr. laganna. Ákvæðið gefur ekki frekari leiðbeiningar um aðstæður eða hlutverk forsætisráðherra, en væntanlega er hér helst um að ræða ágreining milli sveitarstjórnar og umsækjanda um leyfi eða leyfishafa skv. 3. mgr. 3. gr. laganna. Í greinargerð frumvarps til þjóðlendlaga er að finna þá skýringu, að þar sem sveitarfélögum sé „hér fengin aðild að ráðstöfun hinna sameiginlegu gæða sem felast í þjóðlendum“ þyki rétt að forsætisráðherra geti ráðið til lykta ágreiningi sem rís um veitingu leyfa til nýtingar lands og landsréttinda innan þjóðlendna, t.d. ef synjun sveitarstjórnar telst ekki byggð á málefnalegum sjónarmiðum.

Ljóst er skv. þessu að forsætisráðuneytið er hér úrskurðaraðili á æðra stjórnslustigi. Í því felst að til ráðuneytisins eru kærnanlegar ákvarðanir sveitarstjórna um veitingu leyfa til nýtingar lands eða landsréttinda í þjóðlendum. Rétt er að áréttta að staða og hlutverk forsætisráðherra og ráðuneytis hans er önnur við þessar aðstæður, heldur en lýst hefur verið hér fyrr, í köflum 4 og 5. Forsætisráðuneytið er hér bundið af stjórnslulögum nr. 37/1993, en ákvæði VII. kafla stjórnslulaga fjalla um stjórnslulukæru. Í 1. mgr. 26. gr. laganna segir að aðila máls sé „heimilt að kæra stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds til þess að fá hana

fellda úr gildi eða henni breytt nema annað leiði af lögum eða venju”. Í VII. kafla stjórnssýslulaga er fjallað um kærufrest, réttaráhrif kærðrar ákvörðunar, málsmeðferð í kærumáli og form og efni úrskurða í kærumáli.

6.2. Stefna um úrskurði forsætisráðuneytis

Að öðru leyti en því sem fyrrgreindar forsendur binda forsætisráðuneytið við rækslu þessa hlutverks síns, þá gildir eftirfarandi:

- Úrskurðir eru skriflegir og birtir á vef forsætisráðuneytisins. Stefnt er að því að þar verði einnig að finna leiðbeiningar um hvernig málsaðilar beri sig að þegar kærðar eru til forsætisráðuneytisins stjórnvaldsákvörðanir sveitarstjórna skv. 3. mgr. 3. gr. þjóðlendulaga.

7. Gildistími og endurskoðun eigandastefnu

Eigandastefna þessi öðlast gildi þegar forsætisráðherra hefur samþykkt hana og hún verið birt á vef forsætisráðuneytisins.

Eigandastefnan verður endurskoðuð þegar tilefni er til, s.s. við lagabreytingar eða þegar nánari útfærsla á viðmiðum við sanningsgerð liggur fyrir.