

# Skýrsla

**um ráðstöfun lands og landsréttinda  
innan þjóðlendna og tekna af gjöldum fyrir slík réttindi**  
(Lögð fyrir Alþingi á 140. löggjafarþingi 2011–2012.)

Lögð fram af forsætisráðherra  
júni 2012

Skýrsla þessi, um ráðstöfun lands og landsréttinda innan þjóðlendna og tekna af gjöldum fyrir slík réttindi, er lögð fyrir Alþingi í samræmi við ákvæði 5. mgr. 3. gr. laga nr. 58/1998 um þjóðlendum og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, þar sem segir að forsætisráðherra skuli árlega gefa Alþingi skýrslu um ráðstöfun lands og landsréttinda innan þjóðlendna og tekna af gjöldum fyrir slík réttindi, sbr. 1. gr. forsetaúrskurðar nr. 125/2011 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.

## I. Almennt um þjóðlendum

Þann 1. júlí 1998 tóku gildi lög um þjóðlendum og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta (hér eftir nefnd lögin). Með lögunum var sett á fót sjálfstæð stjórnarsýslunefnd, óbyggðanefnd, sem ætlað er að kanna og skera úr um hvaða landsvæði teljast til þjóðlendna og hver eru mörk þeirra og eignarlanda. Hlutverk óbyggðanefndar er að úrskurða í þjóðlendumálum og þeim úrskurðum er hægt að skjóta til dómstóla. Í þeim tilvikum að máli lyktar með úrskurði eða dómi um þjóðlendu kemur til kasta forsætisráðuneytis. Ráðuneytið skal þá fara með þau verkefni sem annars kæmi í hlut landeiganda að fjalla um og jafnframt sinna tilteknum stjórnarsýsluskuldum. Loks er sveitarstjórnnum ætlað að fara með skammtímaráðstöfun afnota innan þjóðlendna. Samkvæmt greinargerð með frumvarpi til þjóðlendlaga er tilgangur þessa fyrirkomulags að undirstrika sérstöðu þessara réttinda og að þar sé ekki um að ræða hefðbundnar eignir ríkisins.

Mál þau sem koma til úrskurðar hjá óbyggðanefnd fjalla þannig um hvort tiltekið landsvæði sé þjóðlenda eða eignarland. Aðilar að slíku máli eru annars vegar fjármálaráðherra fyrir hönd ríkisins og hins vegar einstaklingar, sveitarfélög eða lögpersónur. Fjármálaráðherra gerir kröfur um þjóðlendum en aðrir gera kröfur um eignarland eða tiltekin réttindi á kröfusvæði ríkisins.

Þá er í lögunum fjallað um hvernig með þjóðlendum skuli fara, þ.m.t. leyfisveitingar vegna nýtingar lands og landsréttinda innan þeirra og meðferð þess fjár sem fellur til tengt þeirri nýtingu.

Í 1. mgr. 3. gr. kemur fram sú meginregla að enginn megi hafa afnot þjóðlendu fyrir sjálfan sig. Til slíkra afnota teljast meðal annars að reisa mannvirki, hvers konar jarðrask sem og nýting hlunninda, vatns- og jarðhitaréttinda. Öll slík afnot eru leyfis skyld eins og nánar er mælt fyrir um í lögunum. Þetta er þó með þeirri undantekningu að þeir sem hafa nýtt land innan þjóðlendu sem afrétt fyrir búfénað eða haft þar önnur hefðbundin not sem afréttareign fylgja halda þeim rétti, sbr. 5. gr. laganna. Leyfisveitingarhlutverkinu í þjóðlendum er skipt á milli forsætisráðherra annars vegar og sveitarstjórna hins vegar, sbr. 2. og 3. mgr. 3. gr. laganna.

Nýting vatns- og jarðhitaréttinda, námur og önnur jarðefnanýting innan þjóðlendna er háð leyfi forsætisráðherra ásamt nauðsynlegum afnotum af landi til hagnýtingar þessara réttinda. Skv. 4. mgr. er ráðherra jafnframt heimilt að ákvarða eða semja um endurgjald (leigu) fyrir nýtingu ofangreindra réttinda. Enn sem komið er hefur ekkert slíkt endurgjald verið ákvarðað eða umsamið. Þess í stað hefur hvers konar nýting verið heimiluð með fyrirvara um að um slíkt endurgjald verið samið, eða það ákvarðað, síðar þegar fyrir liggur stefnumótun ríkisvaldsins um það hvernig haga beri gjaldtöku fyrir nýtingu auðlinda í eigu ríkisins.

Að öðru leyti þarf leyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar til að nýta land og landsréttindi innan þjóðlendu. Hér fellur undir öll önnur nýting en ráðherra er falið að veita leyfi fyrir og að ofangreininir. Sé nýting heimiluð til lengri tíma en eins árs gera lögin þó ráð fyrir að samþykki forsætisráðherra þurfi einnig fyrir nýtingunni, sbr. 2. ml. 3. mgr. 3. gr. laganna. Sveitarstjórn er með sama hætti og ráðherra heimilt, að fengnu samþykki forsætisráðherra, að semja um endurgjald vegna afnota sem hún heimilar. Ekki hefur verið leitað til forsætisráðuneytisins

með að samþykkja slíka gjaldtöku sveitarstjórnar enn sem komið er og því má ætla að enn sem komið er hafi ekki komið til þess að sveitarstjórnir hafi samið um endurgjald vegna afnota sem eru á forræði þeirra í þjóðlendum.

Skv. 4. mgr. 3. gr. skal tekjum af leyfum til nýtingar lands sem ráðherra heimilar varið til landbóta, umsjónar, eftirlits og annara sambærilegra verkefna innan þjóðlenda, eftir nánari ákvörðun forsætisráðherra. Ekki er gert að skilyrði að tekjur renni til verkefna sem sérstaklega tengjast þeirri þjóðlendu þar sem teknanna var aflað. Er þannig gert ráð fyrir að ákvörðun ráðherra geti markast af áherslum í uppbyggingu í þjóðlendum hverju sinni. Tekjur af leyfum sem sveitarstjórnir veita skal varið til hliðstæðra verkefna og að framan greinir, en það skilyrði er sett að tekjurnar skulu renna til verkefna innan þeirrar þjóðlendu þaðan sem teknanna var aflað.

Í 3. gr. laganna segir einnig að sveitarstjórnir skuli árlega gera forsætisráðherra grein fyrir ráðstöfun fjárs sem þau innheimta vegna afnota sem þeim er falið að veita heimild fyrir. Engar slíkar tilkynningar hafa borist frá sveitarfélögum þar sem þjóðlendum eru að finna innan stjórnsýslumarka þeirra. Ekki eru forsendur til að álykta sem svo að sveitarfélög hafi ekki haft neinar tekjur af nýtingu þjóðlendna sem falla innan staðarmarka þeirra. Hefur forsætisráðuneytið í ljósi þessa óskað eftir upplýsingum frá sveitarfélögum um þessi mál og hyggst þannig fá yfirsýn yfir leyfi, tekjur og gjöld sveitarfélaga innan þjóðlendna.

Ráðherra til aðstoðar við stjórn og ráðstöfun réttinda innan þjóðlendna er samstarfsnefnd um málefni þjóðlendna sem í eiga sæti fulltrúi ráðherra, 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.

Samkvæmt upplýsingum frá óbyggðanefnd hefur þegar verið úrskurðað um þjóðlendum og mörk þeirra á svokölluðum svæðum 1 til 7, sjá yfirlitskort óbyggðanefndar yfir stöðu þjóðlendumála í viðauka:

- Svæði 1: Uppsveitir Árnessýslu. Úrskurðir kveðnir upp í málum nr. 1-7/2000 þann 21. mars 2002.
- Svæði 2: Sveitarfélagið Hornafjörður. Úrskurðir kveðnir upp í málum nr. 1-5/2001 þann 14. nóvember 2003.
- Svæði 3: Rangárvallasýsla og Vestur-Skaftafellssýsla. Úrskurðir kveðnir upp í málum nr. 1-9/2003 þann 10. desember 2004.
- Svæði 4: Suðvesturland. Úrskurðir kveðnir upp í málum nr. 1-6/2004 þann 31. maí 2004.
- Svæði 5: Norðausturland. Úrskurðir kveðnir upp í málum nr. 1-5/2005 þann 29. maí 2007.
- Svæði 6: Austanvert Norðurland. Úrskurðir kveðnir upp í málum nr. 1-5/2007 þann 6. júní 2008.
- Svæði 7 suður: Vestanvert Norðurland, syðri hluti. Úrskurðir kveðnir upp í málum nr. 1-5/2008 þann 19. júní 2009.
- Svæði 7 norður: Vestanvert Norðurland, nyrðri hluti. Úrskurðir kveðnir upp í málum nr. 1-2/2009 þann 10. október 2011.

Óbyggðanefnd hefur nú afgreitt 70% af landinu öllu, þar af 86% af miðhálandinu. Er niðurstaðan sú að 47% lands sem búið er að úrskurða um teljast þjóðlendum, en 53% eignarland. Af þeim hluta miðhálandisins, sem búið er að úrskurða um, eins og það er skilgreint í svæðisskipulagi miðhálandisins, eru 89% þjóðlendum, en 11% eignarland, sjá yfirlitskort óbyggðanefndar yfir þjóðlendum á svæðum 1-7 í viðauka.

Eftir er að taka til meðferðar svokölluð svæði 8 til 11 en til þeirra teljast Austfirðir, Vestfirðir, Vesturland og Norðurland vestra. Hefur fjármálaráðherra verið veittur frestur til 30. júní 2012 til að skila kröfum um þjóðlendur, ef einhverjar eru, á svokölluðu svæði 8A sem tekur til Húnavatnssýslu vestan Blöndu ásamt Skaga.

## II. Ráðstöfun lands og landsréttinda

Eitt meginhlutverk forsætisráðuneytisins skv. lögnum er meðferð og nýting þess lands og landsréttinda sem falla innan þjóðlendna. Felst það einkum í ráðstöfun lands og landsréttinda með leyfisveitingu og samningum um endurgjald fyrir þá nýtingu.

Ráðstöfun lands og landsréttinda hefur ekki verið í miklum mæli á þeim tíma sem liðinn er frá gildistöku laganna. Kemur þar margt til. Varfærni í ráðstöfun lands og landsréttinda er til þess fallin að tryggja að ekki sé raskað að óþörfu og af vangá því landi og landsréttindum sem nú falla undir þjóðlendur. Þá er að störfum svokölluð auðlindastefnunefnd sem forsætisráðherra skipaði í júlí 2011. Þeirri nefnd er meðal annars ætlað fjalla um og gera tillögur varðandi nýtingarrétt auðlinda og úthlutun annarra takmarkaðra gæða, þar á meðal í þjóðlendum. Þá á hún að fjalla um ráðstöfun arðs af auðlindum og takmörkuðum gæðum ásamt því að fjalla um umsýslu réttinda og arðs. Mikilvægt er að ljúka þessari stefnumörkun sem fyrst og eyða þannig óvissu sem uppi hefur verið á þessu sviði.

Þau mál sem komið hafa upp á undanförunum árum vegna umsýslu þjóðlendna hafa verið af ýmsum toga. Má þar nefna mál sem snúa að umsagnarhlutverki ráðuneytisins við gerð aðal- og deiliskipulags á svæðum sem falla innan þjóðlendna, sem framkvæmdaraðilar hafa frumkvæði að. Oft er slík deiliskipulagsvinna í tengslum við afmörkun lóða þar sem standa skálar, sem í mörgum tilfellum, er ætlunin að breyta eða stækka með einhverju móti. Sama gildir um skipulagsvinna í tengslum við línulagnir. Þannig hafa einkaaðilar, sem hagsmunna hafa að gæta á viðkomandi svæði, lagt upp með skipulagstillögu í samræmi við heimild í 38. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og ráðuneytið gegnt umsagnarhlutverki um þær skipulagstillögur. Er það í samræmi við þá fyrirætlan löggjafans, sem fram kemur í greinargerð með lögnum, að umráð ríkisins sem eiganda landsins og landgæða verði ekki jafnað við hin hefðbundnu og virku eignarráð landeiganda, heldur standi ríkið frekar á lengdar sem forræðisaðili þess lands og landsréttinda sem finna má í þjóðlendum. Þá hefur ráðuneytið, með vísan til leyfisveitingarhlutverks síns skv. 3. mgr. 3. gr. laganna, heimilað ýmsar lagfæringar og viðbætur á skálum sem finna má í þjóðlendum og eru í eigu annarra aðila en íslenska ríkisins. Flest stjórnssýslumál ráðuneytisins sem afgreidd hafa verið snúa að slíkri leyfisveitingu.

Í neðangreindri töflu má sjá yfirlit yfir þau stjórnssýslumál sem afgreidd hafa verið á þessu ári og því síðasta:

Leyfi fyrir lagningu jarðstrengja	4
Umsagnir vegna rannsóknarleyfisumsókna	2
Óskir um afmörkun lóða undir skála	3
Leyfi fyrir framkvæmdir	6
Umsagnir um skipulagstillögur	2
Nýting auðlinda og endurgjald fyrir nýtingu	5
Aðgangur að upplýsingum um þjóðlendulínur	4
Annað tengt framkvæmdum, fyrir utan leyfi	8

---

Afgreidd mál á árunum 2011 og 2012 (fram til marsloka) 34



Flest málin snúa að leyfisveitingu með einum eða öðrum hætti, alls 18. Þá er nokkur fjöldi mála tengdur nýtingu auðlinda. Ástæða þess að svo fá mál tengjast afmörkun lóða undir skála, sem þó eru fjölmargir í þjóðlendum, helgast af því að ekki er unnt að skilgreina lóðir og gera lóðaleigusamninga vegna slíkra skála á meðan þjóðlendum hafa hafa ekki verið stofnaðar í fasteignaskrá.

Forsætisráðuneytið hefur fylgt þeirri stefnu að heimila engin ný not lands eða landsréttinda í þjóðlendum. Helgast það af þeirri stefnumótun sem enn er unnið að varðandi fyrirkomulag á úthlutun takmarkaðra gæða ríkisins og hvernig greiða skuli fyrir þá nýtingu og getið var um fyrr. Frá þessu er þó ein undantekning. Þann 4. febrúar sl. auglýsti forsætisráðuneytið eftir aðilum til að byggja upp og reka svæði í þjóðlendu vestan Vífilfells, sem skv. tillögu að skipulagi fyrir svæðið er ætlað til ökukennslu, svokallað ökugerði. Frestur til að skila inn tillögum rann út 29. febrúar sl. Með þessari málsmeðferð er tryggt að öllum þeim sem áhuga kunna að hafa á að nýta sér land eða landsréttindi í þjóðlendum geti látið þann áhuga sinn í ljós. Síðan kemur það í hlut ráðuneytisins að velja þann aðila sem best fellur að þeim skilyrðum sem sett eru fyrir nýtingu viðkomandi lands eða landsréttinda. Þá skal endurgjald fyrir nýtinguna vera sem næst markaðsverði svo samkeppni sé ekki raskað við aðra aðila á markaði sem kunna að bjóða land eða landsréttindi til leigu með sama hætti. Hér er um stefnumótandi nálgun að ræða sem ætlunin er að beita í framtíðinni þegar úthluta á takmörkuðum gæðum í umsjón forsætisráðuneytisins til einkaaðila.

Í þjóðlendum er víða að finna auðlindir í jörðu sem áhugi er fyrir að nýta. Koma þar einkum til grunnvatnsréttindi og jarðvarmi ásamt nýtingu ýmissa jarðefna.

Forsætisráðuneytið hefur, á undanförunum árum, veitt nokkur leyfi fyrir nýtingu vatnsréttinda í þjóðlendum. Afstaða ráðuneytisins hefur verið sú að veita leyfi fyrir nýtingu jarðvarma að fegnu rannsóknar- eða nýtingarleyfi Orkustofnunar með þeim fyrirvara að samið verði síðar um endurgjald fyrir nýtinguna, og þá frá upphafi nýtingartímans, þegar auðlindastefnunefnd sem getið er um hér að ofan, hefur lokið stöfum sínum og fyrir liggur með hvaða hætti ætlunin er að innheimta gjald fyrir nýtingu auðlinda í eigu ríkisins.

### **III. Tekjur fyrir réttindi innan þjóðlendna**

Forsætisráðuneytið hefur enn sem komið er ekki innheimt tekjur fyrir nýtingu lands eða landsréttinda í þjóðlendum. Hafi nýting verið heimiluð hefur það yfirleitt verið með þeim fyrirvara að til greiðslu fyrir réttindin komi síðar þegar fyrir liggur stefna ríkisins varðandi það hvernig greiða skuli fyrir nýtingu auðlinda og landsréttindi í eigu ríkisins, sbr. starf auðlindanefndar sem fyrr hefur verið minnst á.

Hefur ráðuneytið í samráði við Fjársýslu ríkisins unnið að farvegi fyrir það fé sem innheimt verður fyrir nýtingu lands og landsréttinda og er það starf á lokastigi. Er mikilvægt að vel sé frá slíku gengið enda mæla lög sem um þjóðlendum fjalla svo fyrir að tekjum af leyfum til nýtingar lands skuli varið til landbóta, umsjónar, eftirlits og sambærilegra verkefna innan þjóðlendna eftir nánari ákvörðun forsætisráðherra, sbr. 4. gr. 3. gr. laganna. Hefur einnig verið haft samráð við Ríkisendurskoðun við þá vinnu. Mikilvægt er að hafa samráð við sveitarfélögin þegar til gjaldtöku kemur, enda er þeim ætlað að innheimta gjald fyrir þá nýtingu lands og landsréttinda sem þeim er að lögum falið að veita leyfi fyrir. Ber sveitarstjórnnum að gera forsætisráðuneytinu grein fyrir ráðstöfun þess fjár sem innheimtist í þjóðlendum.

### **IV. Annað**

Þjóðlendum teljast fasteignir í skilningi laga nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna og er því nauðsynlegt að stofna þær í fasteignaskrá. Slík skráning er einnig forsenda þess að hægt sé

að skilgreina og veita lóðarréttindi í þjóðlendum. Mikið starf hefur verið unnið að undanfögnu sem miðar að því að skrá þjóðlendur í fasteignaskrá. Hafa verið haldnir fjölmargir samráðsfundir með skipulagsfulltrúum ásamt samtökum sveitarfélaga og fasteignaskrá Þjóðskrár Íslands. Fjórar þjóðlendur hafa þegar verið skráðar í fasteignaskrá (Rangárvallaafréttur, Áltaversafréttur, Síðumannaafréttur og Skaftártunguafréttur) og vonir standa til að þessu starfi ljúki á þessu ári, fyrir þær þjóðlendur sem nú liggja fyrir. Forsætisráðuneytið hefur verið í samstarfi við innanríkisráðuneytið um það álitamál hvort þörf sé á að skilgreina fasteignamat þjóðlendna. Samkvæmt 7. mgr. 3. gr. laganna skulu þjóðlendur undanþegnar öllum sköttum og gjöldum. Því er að mati forsætisráðuneytisins ekki þörf á að skilgreina fasteignamat fyrir þjóðlendur. Hefur ráðuneytið komið þessum sjónarmiðum á framfæri við innanríkisráðuneytið sem ber ábyrgð á þeim málaflokki. Beðið er niðurstöðu innanríkisráðuneytisins um hvort nauðsyn reynist að skilgreina fasteignamat fyrir þjóðlendur.

Forsætisráðuneytið fyrirhugar að útbúa kynningarefni þar sem fram kæmu upplýsingar um þjóðlendur, réttindi og skyldur þeim tengdum. Er slíkt kynningarefni einkum ætlað fyrir þá sem þegar eiga hagsmuna að gæta í þjóðlendum, þeim sem hyggja á framkvæmdir í þjóðlendum eða hafa áhuga á nýtingu landsréttinda og síðast en ekki síst þeim sveitarstjórnum sem hafa innan sinna stjórnsýslumarka þjóðlendur og þurfa þar með að gæta að stöðu þeirra við leyfisveitingu og ekki síður við skipulagsvinnu.

Einnig fyrirhugar ráðuneytið á árinu að funda með þeim sveitarstjórnunum sem hagsmuna eiga að gæta og hafa þjóðlendur innan sinna stjórnsýslumarka. Með því vill ráðuneytið tryggja að gætt sé þeirra hagsmuna sem í þjóðlendum liggja við alla stefnumótun og ákvarðanatöku sveitarstjórna tengda þjóðlendum.

Orkustofnun hefur að beiðni forsætisráðuneytisins kortlagt þá nýtingu sem á sér stað innan þjóðlendna á köldu vatni, heitu vatni á lághitasvæðum sem og nýtingu á gufu á háhitasvæðum, sjá viðauka með skýrslunni. Á korti yfir notkun á köldu vatni er að finna upplýsingar um vatnsveitur, skála og frístundabyggð sem nýta kalt vatn, brunnsvæði (sá hluti vatnsverndarsvæðis sem er í næsta nágrenni vatnsbóls og ber að friða fyrir óviðkomandi umferð og framkvæmdum) og kaldavatnsholur sem samkvæmt borholuskrá Orkustofnunar eru 81 talsins og gefa, samkvæmt upplýsingum Orkustofnunar vísbendingar um möguleika á notkun á köldu vatni. Á korti yfir notkun á heitu vatni og gufu er að finna upplýsingar um hitaveitur, skála sem nýta heitt vatn og heitavatnsholur. Í borholuskrá Orkustofnunar er að finna 36 holur sem skráðar eru sem heitavatnsholur eða gufuholur innan þjóðlendna.

Skýrsla þessi er sú fyrsta sem tekin er saman á grundvelli 5. mgr. 3. laga nr. 58/1998. Skýrist það meðal annars af því að það er ekki fyrr en á allra síðustu árum sem umsýsla þjóðlendna hefur fengið á sig slíkt umfang að efni sé í skýrslu af þessu tagi. Fyrstu úrskurðir óbyggðanefndar eru frá því í mars 2002 og fyrsti dómur Hæstaréttar í slíku máli féll í október 2004. Umsýsla þjóðlendna á þeim árum sem í kjölfar fóru var ekki stór í sniðum og markaðist einkum af samþykki fyrir endurbótum og viðbættum á skálabyggingum, sem til staðar eru í þjóðlendum, auk einstaka heimilda til nýtingar landsréttinda. Á síðari árum hefur þó umfangið smám saman verið að vaxa í takt við aukinn fjölda úrskurða hjá óbyggðanefnd. Ekki er hins vegar enn byrjað að innheimta gjöld af hálfu ríkisins vegna nýtingar þjóðlendna og er aðkallandi að marka stefnuna að því leyti. Stjórnsýslan á þessu sviði hefur einnig verið að mótast. Um tíma var sýslumanninum í Stykkishólmi falin umsýsla með þjóðlendum í þjónustusamningi, slíkur samningur gildi í tilraunaskyni á árunum 2009 og 2010, en í kjölfarið ákvað ráðuneytið að taka alfarið aftur við umsýslunni. Til skoðunar er að færa umsýsluna í annað ráðuneyti eða í stofnun á vegum ríkisins.

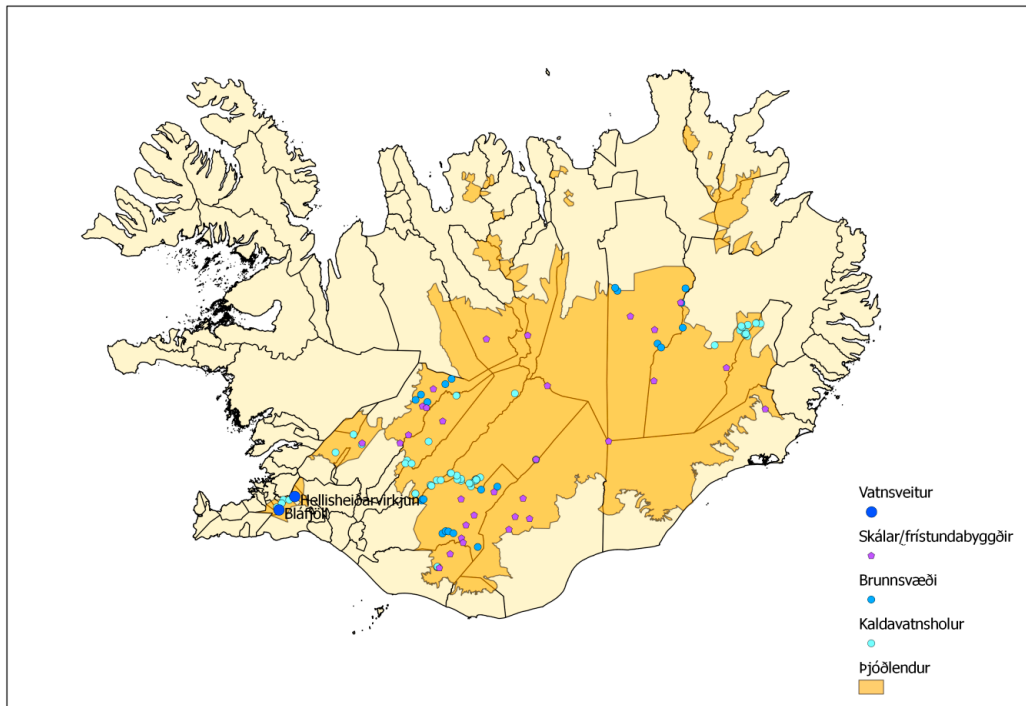
## VIÐAUKI

Kort til upplýsinga frá Orkustofnun.

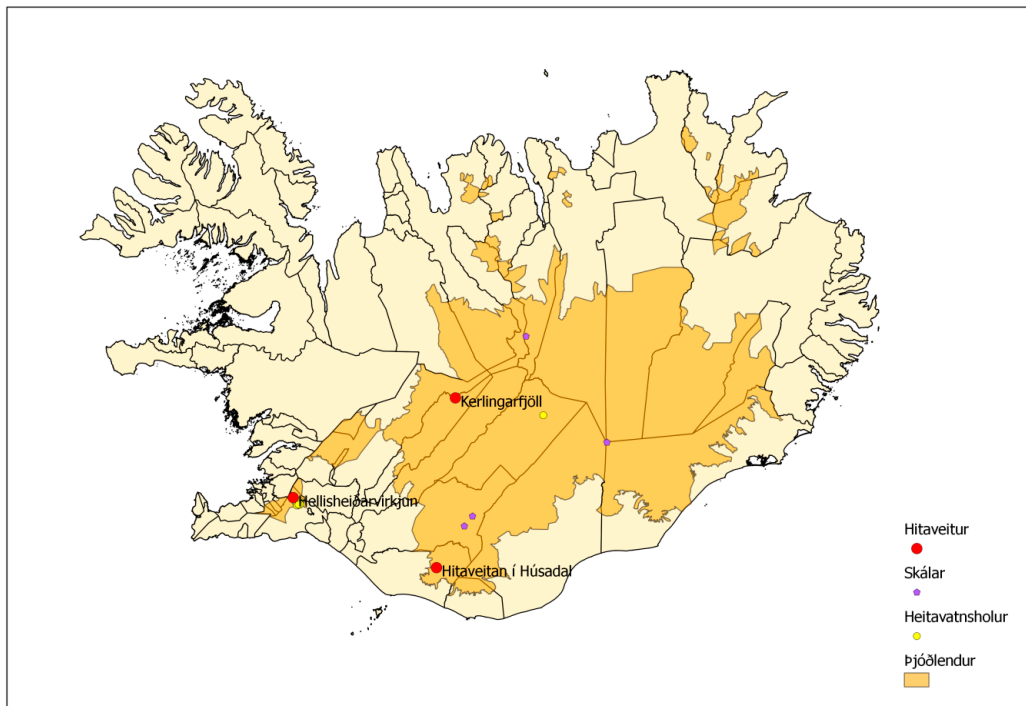
- a.) Notkun á köldu vatni innan þjóðlendna
- b.) Notkun á heitu vatni og gufu innan þjóðlenda

Kort til upplýsinga frá óbyggðanefnd.

- a.) Yfirlitskort sem sýnir stöðu þjóðlendumála á landinu öllu, dags. 10.2.2012.
- b.) Yfirlitskort yfir þjóðlendur á svæðum 1-7, samkvæmt úrskurðum óbyggðanefndar og dómum Hæstaréttar, dags. 10.10.2011.

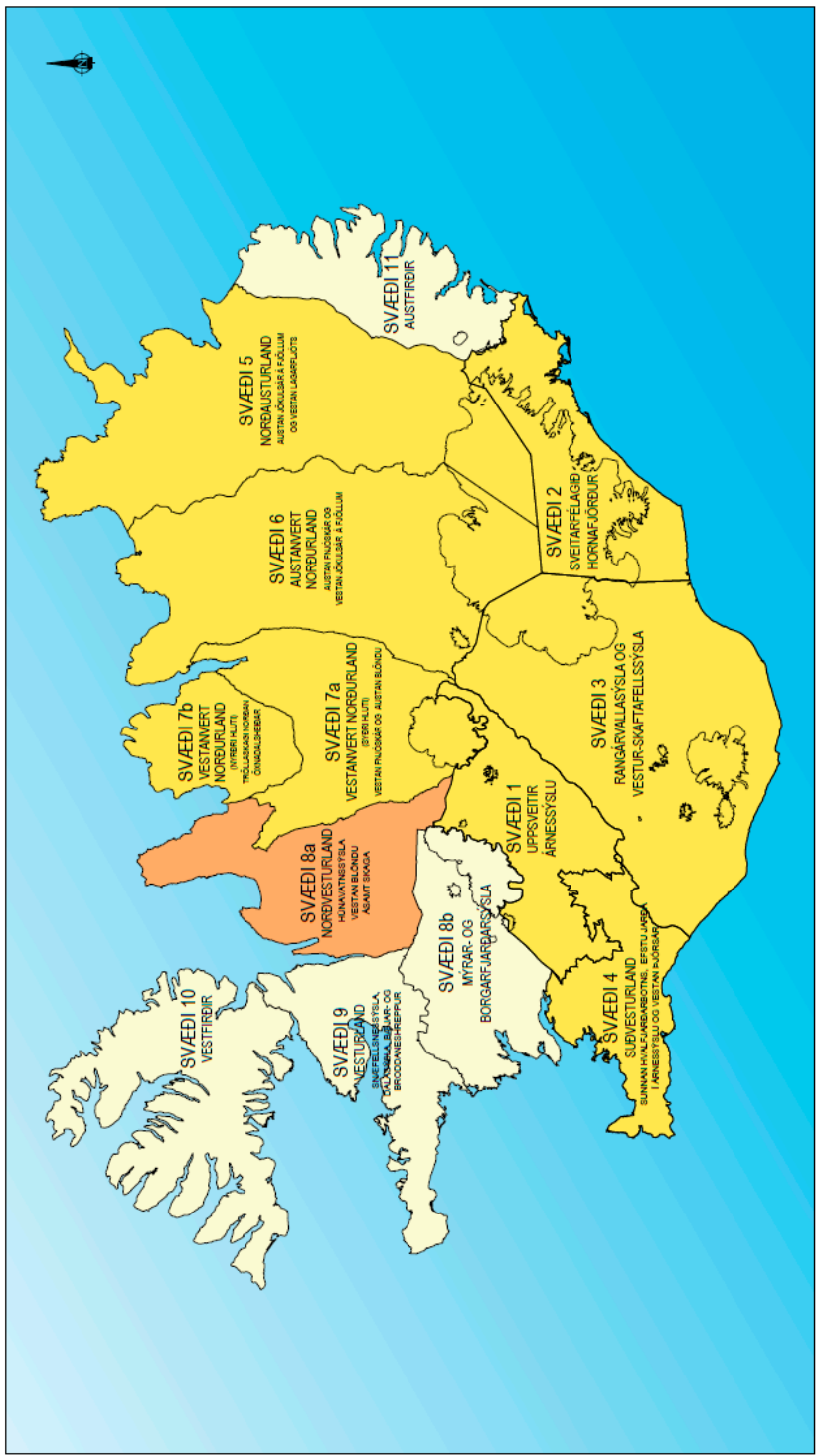


a). Notkun á köldu vatni innan þjóðlendna.



b). Notkun á heitu vatni og gufu innan þjóðlendna.

# YFIRLITSKORT UM STÖÐU ÞJÓÐLENDUMÁLA Á LANDINU ÖLLU



- Málsméðferð hafin
- Málsméðferð óbygðanefndar lokió og úrskuróir kveóhir upp
- Málsméðferð ekki hafin



