



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Leiðbeiningar fyrir sveitarfélög vegna samninga um afnot af landi innan þjóðlendna

Í lögum um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998 kemur fram að til þess að nýta land og landsréttindi innan þjóðlendu að öðru leyti en greinir í 2. mgr. 3. gr. (vatns- og jarðhitaréttindi, námur og önnur jarðefni) þarf leyfi hlutaðeigandi sveitarstjórnar. Sé nýting heimiluð til lengri tíma en eins árs þarf jafnframt samþykki ráðherra.

Sveitarstjórn er heimilt, að fengnu samþykki ráðherra, að semja um endurgjald vegna afnota sem hún heimilar. Skal tekjum af leyfum sem sveitarstjórn veitir varið til landbóta, umsjónar, eftirlits og sambærilegra verkefna innan þeirrar þjóðlendu sem leyfið tekur til. Sveitarstjórn skal árlega gera ráðherra grein fyrir ráðstöfun fjárins.

Lögfræði- og velferðarsvið hefur tekið saman eftirfarandi leiðbeiningar til sveitarstjórna sem ætlað er að auðvelda gerð samninga um nýtingu lands innan þjóðlendna. Um er að ræða þrenns konar gátlista yfir þau atriði sem sérstaklega þarf að huga að við slíka samningsgerð.

Samráð var haft við samstarfsnefnd um málefni þjóðlendna við gerð þessara leiðbeininga.

Þegar um er að ræða afnot af landi innan þjóðlendna má gróflega flokka tilvikin í fjóra flokka:

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.
4. Svæði undir mannvirki sem tilheyra virkjunum og nýtingarsvæði þeirra. Vegna ákvæðis 2. mgr. 3. gr. laga nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka

eignarlanda, þjóðlendna og afrétta (þjóðlendulaga)¹ er það ekki á hendi sveitarfélaga að gera samninga um nýtingu lands í þeim tilvikum.

Eftirfarandi eru þrjú mismunandi gátlistar sem taka mið af ofangreindri flokkun og varða samninga sveitarfélaga um nýtingu lands í þjóðlendum.

1. Svæði undir fjallaskála og önnur mannvirki þar sem lóðarleigusamningur var gerður fyrir niðurstöðu óbyggðanefndar um að viðkomandi landsvæði tilheyrði þjóðlendu.

Huga þarf að réttarstöðu þeirra aðila sem gerðu samninga um afnot af landi sem síðar var úrskurðað að væri innan þjóðlendu. Samkvæmt upplýsingum forsætisráðuneytisins stefnir ráðuneytið að því að ganga inn í samninga sem varða vatn, jarðhita, námur og önnur jarðefni. Með hliðsjón af því geta sveitarfélög gert ráð fyrir því að ganga inn í gildandi samninga um land í þjóðlendum. Þó er hægt að endurskoða ákvæði samninga eftir því sem aðilar komast að samkomulagi um, að því leyti að kveðið verði skýrar á um réttindi og skyldur og ekki verði aukið við réttindi leigutaka frá því sem greinir í gildandi samningi. Mætti gera það t.d. með viðauka við samninginn þar sem litið væri til eftirfarandi atriða:

- Aðilar að samningi. Tilgreining á aðilum samnings, kennitölur og heimilisföng.
- Hið leigða. Athuga með hvaða hætti hið leigða land er afmarkað í fyrirbyggjandi samningi. Skv. upplýsingum frá skráningar- og matsdeild Þjóðskrár Íslands munu lóðir innan þjóðlendna verða felldar brott og stofnaðar að nýju á því landnúmeri sem viðkomandi þjóðlenda fær.
- Landnýting. Hvers konar nýting landsins er heimil? Hvað kemur fram um þetta í fyrirbyggjandi samningi og er ástæða til að mæla með öðrum hætti fyrir um nýtingu við gerð viðauka við samninginn? Taka fram með skýrum hætti hvaða kröfur eru gerðar til umgengni á lóð og að önnur nýting en fram kemur í samningi sé óheimil án samþykkis sveitarfélags.
- Önnur réttindi. Skal leigutaki hafa réttindi utan lóðar? Taka má dæmi um rétt til að sækja vatn utan lóðar, mæla þarf þá fyrir um umferðarleið og önnur atriði sem hafa þýðingu í því sambandi. Athuga þó að ef gera á ráð fyrir vatnstöku þarf að gæta samráðs við forsætisráðuneytið þar sem vatnstaka er háð leyfi þess.

Huga þarf að því hvar eigi að fjalla um fráveitu- og úrgangsmál og neysluvatnsöflun, hugsanlega í framkvæmdaleyfi eða starfsleyfi.

- Leigutími. Leigutími samkvæmt fyrri samningi gildi nema aðilar séu sammála um að stytta leigutímamann. Í því samhengi þarf að kanna hvort viðkomandi mannvirki skal víkja fyrir ákveðið tímamark samkvæmt skipulagi. Vakin er athygli á því að samningar til lengri tíma en eins árs eru háðir samþykki

¹ „Leyfi ráðherra þarf til að nýta vatns- og jarðhitaréttindi og önnur jarðefni innan þjóðlendu nema mælt sé fyrir um annað í lögum. Ráðherra er jafnframt heimilt að leyfa nauðsynleg afnot af landi til hagnýtingar á þessum réttindum.“

forsætisráðuneytisins. Þó svo gengið sé inn í gildandi samninga þá skulu sveitarfélög senda samninga, auk viðauka eða annarra fylgiskjala, til ráðuneytisins til samþykktar.

Í ljósi þess að almennt ber að auglýsa lóðir í Þjóðlendum er ekki möguleiki að gera samninga til mjög langs tíma. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur bent á að í þeim tilvikum þar sem um takmarkaðan fjölda leyfa (takmörkuð gæði) er að ræða skuli litið til tiltekinna atriða varðandi leigutíma. Tímalengd leyfis skal einkum ákvörðuð þannig að frjáls samkeppni takmarkist ekki eða skerðist umfram það sem nauðsynlegt er í því skyni að gera viðkomandi kleift að endurheimta fjárfestingarkostnað sinn og fá sanngjarna ávöxtun á því fjármagni sem lagt hefur verið í framkvæmdina. Rétt er að hafa þessi viðmið í huga almennt við ákvörðun leigutíma.

- Forleiguréttur. Hvað varðar forleigurétt þá hefur Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) litið svo á að ekki sé heimilt að veita slíkan forgang að sameiginlegum réttindum og vísar um það til 62. gr. Þjónustutillskipunar ESB 2006/123/EB. Þetta þarfnast þó skoðunar m.t.t. þess hver upphaflega ákveðinn leigutími er.
- Framsál leiguréttar. Framsalsbann takmarkar möguleika á uppbyggingu innan Þjóðlendna, t.d. vegna skerts veðhæfis en hins vegar myndi framsal tæplega samrýmast því að almennt beri að auglýsa lóðir til leigu.
- Innlausnarréttur/-skylda sveitarfélags. Taka þarf fram hvernig fer með eignarrétt að mannvirkjum á lóðinni í lok leigutíma. Aðstæður geta verið með þeim hætti að rétt sé taka upp ákvæði um innlausnarrétt eða eftir atvikum innlausnarskyldu sveitarfélags. Gera þarf ráð fyrir verklagi við innlausn mannvirkja á lóð og viðmiðum við framkvæmd verðmats, sjá hér til hliðsjónar 14. gr. laga nr. 75/2008 um frístundabyggð og leigu lóða undir frístundahús.
- Leiguverð. Ekki er möguleiki að gefa ítarlegar leiðbeiningar í þessum efnum. Þó má gefa það viðmið að leiguverð eigi eins og kostur er að endurspeglar markaðsverð. Ljóst er að það getur oft verið erfiðleikum bundið að finna markaðsverð lóða innan Þjóðlendna.

Markmið með leigusamningi geta haft áhrif á leigufjárhæð. Eðlilegt er að líta til þess hvort kvaðir eru lagðar á leigutaka og gæti það því haft áhrif á leiguverð til lækkunar ef kvaðirnar eru umfangsmiklar. Þá er rétt að hafa í huga að samkvæmt 3. gr. Þjóðlendulaga skal verja tekjum af leyfum sem sveitarstjórn veitir til landbóta, umsjónar, eftirlits og sambærilegra verkefna innan þeirrar Þjóðlendu sem leyfið tekur til. Má því segja að gjaldinu sé einkum ætlað að standa undir kostnaði vegna nauðsynlegra endurbóta á landinu vegna notkunar á því. Ef leigutaki tekst á hendur skyldur sem lúta t.d. að landbótum þá væri rétt að taka tillit til þess við ákvörðun leigufjárhæðarinnar.

- Kvaðir. Er þörf á að leggja kvaðir á leigutaka, svo sem varðandi landbætur, umhirðu eða öryggisþátt. Réttur gangnamanna til aðgangs að mannvirkjum eða þ.u.l.?

- Kostnaður sem fellur á leigutaka. Skattar og opinber gjöld og önnur gjöld í tengslum við hugsanlegar breytingar á mannvirkjum, þ.e. skipulags-, bygginga- og framkvæmdagjöld sem kunna að verða lögð á lóðina og mannvirki á henni.
- Varnarþing. Ákvæði um hvar skuli reka þau ágreiningsmál sem kunna að rísa um samninginn.
- Vanefndir og riftun. Ákvæði um að aðilum samnings sé heimilt að rifta samningi verði verulegar vanefndir af hálfu gagnaðila. Riftun skuli þá einungis fara fram að undangenginni skriflegri aðvörun um mögulega riftun þar sem gefinn er hæfilegur tími til úrbóta.
- Tilkynningar. Ákvæði sem mælir fyrir um hvert eigi að beina tilkynningum á grundvelli samningsins og á hvaða formi.

2. Svæði undir fjallaskála og önnur mannvirki þar sem enginn lóðarleigusamningur hefur verið gerður en land hefur verið nýtt af tilteknum aðilum.

- Að sumu leyti eiga sömu sjónarmið við hér og í kafla 1. Munurinn er þó að í þessum tilvikum hefur ekki verið gerður lóðarleigusamningur en land hefur verið nýtt af tilteknum aðilum sem þá hafa í sumum tilvikum lagt út í kostnað við mannvirki á landinu. Hér má gera ráð fyrir að sveitarfélag og sá aðili sem hefur nýtt land og reist eða haldið við mannvirkjum á því geri með sér samning til tiltekins tíma og sé þá við ákvörðun leigutíma tekið mið af þeim kostnaði sem lagður hefur verið í framkvæmdir á landinu. Hafi sá aðili sem nýtt hefur landið ekki reist nein mannvirki eða lagt að öðru leyti fjármuni í landið eru jafnan ekki fyrir hendi sjónarmið sem styðja að semja skuli við þennan tiltekna aðila frekar en annan og er þá rétt að auglýsa landið til leigu.
- Aðilar að samningi. Tilgreining á aðilum samnings, kennitölur og heimilisföng.
- Hið leigða. Skv. upplýsingum frá skráningar- og matsdeild Þjóðskrár Íslands munu lóðir innan þjóðlendna verða felldar brott og stofnaðar að nýju á því landnúmeri sem viðkomandi þjóðlenda fær. Afmörkun landsins ræðst af því hvernig sveitarfélag afmarkar svæðið, væntanlega út frá fyrri nýtingu og annarri nýtingu umhverfis þetta svæði. Horft verði til þess hvaða afnot eru nauðsynleg.
- Landnýting. Hvers konar nýting landsins er heimil? Hvaða nýting hefur farið fram af hálfu viðkomandi aðila? Er ástæða til að endurskoða þá nýtingu? Taka fram með skýrum hætti hvaða kröfur eru gerðar til umgengni á lóð og að önnur nýting en fram kemur í samningi sé óheimil án samþykkis sveitarfélags.
- Önnur réttindi. Skal leigutaki hafa réttindi utan lóðar? Taka má dæmi um rétt til að sækja vatn utan lóðar, mæla þarf þá fyrir um umferðarleið og önnur atriði sem hafa þýðingu í því sambandi. Athuga þó að ef gera á ráð fyrir vatnstöku þarf að gæta samráðs við forsætisráðuneytið þar sem vatnstaka er háð leyfi ráðuneytisins.

Huga þarf að því hvar eigi að fjalla um fráveitu- og úrgangsmál og neysluvatnsöflun, hugsanlega í framkvæmdaleyfi eða starfsleyfi.

- Leigutími. Ákveða þarf gildistíma samnings. Vakin er athygli á því að samningar til lengri tíma en eins árs eru háðir samþykki forsætisráðuneytisins.

Í ljósi þess að almennt ber að auglýsa lóðir í Þjóðlendum er ekki möguleiki að gera samninga til mjög langs tíma. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur bent á að í þeim tilvikum þar sem um takmarkaðan fjölda leyfa (takmörkuð gæði) er að ræða skuli litið til tiltekinna atriða varðandi leigutíma. Tímalengd leyfis skal einkum ákvörðuð þannig að frjáls samkeppni takmarkist ekki eða skerðist umfram það sem nauðsynlegt er í því skyni að gera viðkomandi kleift að endurheimta fjárfestingarkostnað sinn og fá sanngjarna ávöxtun á því fjármagni sem lagt hefur verið í framkvæmdina. Rétt er að hafa þessi viðmið í huga við ákvörðun leigutíma.

- Forleiguréttur. Hvað varðar forleigurétt þá hefur ESA litið svo á að ekki sé heimilt að veita slíkan forgang að sameiginlegum réttindum og vísar um það til 62. gr. þjónustutilskipunar ESB 2006/123/EB. Þetta þarfnast þó skoðunar m.t.t. þess hver upphaflega ákveðinn leigutími er.
- Framsál leiguréttar. Framsalsbann takmarkar möguleika á uppbyggingu innan Þjóðlendna, t.d. vegna skerts veðhæfis, en hins vegar myndi óheft framsal tæplega samrýmast því að almennt beri að auglýsa lóðir til leigu.
- Innlausnarréttur/-skylda sveitarfélags. Taka þarf fram hvernig fer með eignarrétt að mannvirkjum á lóðinni í lok leigutíma. Aðstæður geta verið með þeim hætti að rétt sé taka upp ákvæði um innlausnarrétt eða eftir atvikum innlausnarskyldu sveitarfélags. Gera þarf ráð fyrir verklagi við innlausn mannvirkja á lóð og viðmiðum við framkvæmd verðmats, sjá hér til hliðsjónar 14. gr. laga nr. 75/2008 um frístundabyggð og leigu lóða undir frístundahús.
- Leiguverð. Ekki er möguleiki að gefa ítarlegar leiðbeiningar í þessum efnunum. Þó má gefa það viðmið að leiguverð eigi eins og kostur er að endurspegla markaðsverð. Ljóst er að það getur oft verið erfiðleikum bundið að finna markaðsverð lóða innan Þjóðlendna.

Markmið með leigusamningi geta haft áhrif á leigufjárhæð. Eðlilegt er að líta til þess hvort kvaðir eru lagðar á leigutaka og gæti það því haft áhrif á leiguverð til lækkunar ef kvaðirnar eru umfangsmiklar. Þá er rétt að hafa í huga að samkvæmt 3. gr. Þjóðlendlaga skal verja tekjum af leyfum sem sveitarstjórn veitir til landbóta, umsjónar, eftirlits og sambærilegra verkefna innan þeirrar Þjóðlendu sem leyfið tekur til. Má því segja að gjaldinu sé einkum ætlað að standa undir kostnaði vegna nauðsynlegra endurbóta á landinu vegna notkunar á því. Ef leigutaki tekst á hendur skyldur sem lúta t.d. að landbótum væri rétt að taka tillit til þess við ákvörðun leigufjárhæðarinnar.

- Kvaðir. Er þörf á að leggja kvaðir á leigutaka, svo sem varðandi landbætur, umhirðu eða öryggisþátt. Réttur gangnamanna til aðgangs að mannvirkjum eða þ.u.l.?
- Kostnaður sem fellur á leigutaka. Skattar og opinber gjöld og önnur gjöld í tengslum við hugsanlegar breytingar á mannvirkjum, þ.e. skipulags-, bygginga- og framkvæmdgjöld sem kunna að verða lögð á lóðina og mannvirki á henni.
- Varnarþing. Ákvæði um hvar skuli reka þau ágreiningsmál sem kunna að rísa um samninginn.
- Vanefndir og riftun. Ákvæði um að aðilum samnings sé heimilt að rifta samningi verði verulegar vanefndir af hálfu gagnaðila. Riftun skuli þá einungis fara fram að undangenginni skriflegri aðvörun um mögulega riftun þar sem gefinn er hæfilegur tími til úrbóta.
- Tilkynningar. Ákvæði sem mælir fyrir um hvert eigi að beina tilkynningum á grundvelli samningsins og á hvaða formi.

3. Nýting landsvæðis sem ekki hefur áður verið nýtt og þ.a.l. hafa ekki verið reist mannvirki.

- Aðilar að samningi. Tilgreining á aðilum samnings, kennitölur og heimilisföng.
- Hið leigða. Afmörkun landsins ræðst af því hvernig sveitarfélag afmarkar svæðið. Ef um er að ræða stuttan leigutíma, t.d. styttri en eitt ár, er ekki endilega þörf á því að lóð sé sérstaklega stofnuð og hnit liggi fyrir við gerð samnings. Tryggja þarf þó að afmörkun landsins sé skýr, sérstaklega ef aðliggjandi land er í útleigu. Í þessu tilviki er verið að horfa t.d. til nýtingar á landi vegna kvikmyndatöku en slíkum verkefnum hefur fjölgað mikið hérlandis sl. ár. Horfa þarf til þess hvaða afnot eru nauðsynleg og hvaða afmörkun er eðlileg út frá gildandi skipulagi.
- Landnýting. Hvers konar nýting landsins á að vera heimil? Til hvers þarf að taka tillit? Taka fram með skýrum hætti hvaða kröfur eru gerðar til umgengni á lóð og að önnur nýting en fram kemur í samningi sé óheimil án samþykkis sveitarfélags.
- Önnur réttindi. Skal leigutaki hafa réttindi utan lóðar? Taka má dæmi um rétt til að sækja vatn utan lóðar, mæla þarf þá fyrir um umferðarleið og önnur atriði sem hafa þýðingu í því sambandi. Athuga þó að ef gera á ráð fyrir vatnstöku þarf að gæta samráðs við forsætisráðuneytið þar sem vatnstaka er háð leyfi þess.

Huga þarf að því hvar eigi að fjalla um fráveitu- og úrgangsmál og neysluvatnsöflun, hugsanlega í framkvæmdaleyfi eða starfsleyfi.

- Leigutími. Ákveða þarf gildistíma samnings. Vakin er athygli á því að samningar til lengri tíma en eins árs eru háðir samþykki forsætisráðuneytisins.

Í ljósi þess að almennt ber að auglýsa lóðir í þjóðlendum er ekki möguleiki að gera samninga til mjög langs tíma. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur bent á að í þeim tilvikum þar sem um takmarkaðan fjölda leyfa (takmörkuð gæði) er að ræða skuli litið til tiltekinna atriða varðandi leigutíma. Tímalengd leyfis skal einkum ákvörðuð þannig að frjáls samkeppni takmarkist ekki eða skerðist umfram það sem nauðsynlegt er í því skyni að gera viðkomandi kleift að endurheimta fjárfestingarkostnað sinn og fá sanngjarna ávöxtun á því fjármagni sem lagt hefur verið í framkvæmdina. Rétt er að hafa þessi viðmið í huga við ákvörðun leigutíma.

- Forleiguréttur. Hvað varðar forleigurétt þá hefur ESA litið svo á að ekki sé heimilt að veita slíkan forgang að sameiginlegum réttindum og vísar um það til 62. gr. þjónustutilskipunar ESB 2006/123/EB. Þetta þarfnast þó skoðunar m.t.t. þess hver upphaflega ákveðinn leigutími er.
- Framsál leiguréttar. Framsalsbann takmarkar möguleika á uppbyggingu innan þjóðlendna, t.d. vegna skerts veðhæfis, en hins vegar myndi óheft framsal tæplega samrýmast því að almennt beri að auglýsa lóðir til leigu.
- Innlausnarréttur/-skylda sveitarfélags. Taka þarf fram hvernig fer með eignarrétt að mannvirkjum á lóðinni í lok leigutíma. Aðstæður geta verið með þeim hætti að rétt sé taka upp ákvæði um innlausnarrétt eða eftir atvikum innlausnarskyldu sveitarfélags. Gera þarf ráð fyrir verklagi við innlausn á mannvirkja á lóð og viðmiðum við framkvæmd verðmats, sjá hér til hliðsjónar 14. gr. laga nr. 75/2008 um frístundabyggð og leigu lóða undir frístundahús.
- Leiguverð. Ekki er möguleiki að gefa ítarlegar leiðbeiningar í þessum efnum. Þó má gefa það viðmið að leiguverð eigi eins og kostur er að endurspeglar markaðsverð. Ljóst er að það getur oft verið erfiðleikum bundið að finna markaðsverð lóða innan þjóðlendna.

Markmið með leigusamningi geta haft áhrif á leigufjárhæð. Eðlilegt er að líta til þess hvort kvaðir eru lagðar á leigutaka og gæti það því haft áhrif á leiguverð til lækkunar ef kvaðirnar eru umfangsmiklar. Þá er rétt að hafa í huga að samkvæmt 3. gr. þjóðlendlaga skal verja tekjum af leyfum sem sveitarstjórn veitir til landbóta, umsjónar, eftirlits og sambærilegra verkefna innan þeirrar þjóðlendu sem leyfið tekur til. Má því segja að gjaldinu sé einkum ætlað að standa undir kostnaði vegna nauðsynlegra endurbóta á landinu vegna notkunar á því. Ef leigutaki tekst á hendur skyldur sem lúta t.d. að landbótum þá væri rétt að taka tillit til þess við ákvörðun leigufjárhæðarinnar.

- Kvaðir. Er þörf á að leggja kvaðir á leigutaka, svo sem varðandi landbætur, umhirðu eða öryggisþátt. Réttur gangnamanna til aðgangs að mannvirkjum sem kunni að verða reist á lóðinni eða þ.u.l.?

- Kostnaður sem fellur á leigutaka. Skattar og opinber gjöld og önnur gjöld í tengslum við hugsanlegar breytingar á mannvirkjum, þ.e. skipulags-, bygginga- og framkvæmdagjöld sem kunna að verða lögð á lóðina og mannvirki á henni.
- Varnarþing. Ákvæði um hvar skuli reka þau ágreiningsmál sem kunna að rísa um samninginn.
- Vanefndir og riftun. Umfjöllun um að aðilum samnings sé heimilt að rifta samningi verði verulegar vanefndir af hálfu gagnaðila. Riftun skuli þá einungis fara fram að undangenginni skriflegri aðvörun um mögulega riftun þar sem gefinn er hæfilegur tími til úrbóta.
- Tilkynningar. Ákvæði sem mælir fyrir um hvert eigi að beina tilkynningum á grundvelli samningsins og á hvaða formi.