

154. löggjafarþing 2023–2024.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á ýmsum lögum vegna þjóðlendna (starfslok óbyggðanefndar o.fl.).

Frá forsætisráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998.

1. gr.

Á eftir orðunum „takmörkuð eignarréttindi“ í 1. gr. laganna kemur: þ.m.t. einnig ný landsvæði sem verða til utan eignarlanda og landsvæði þar sem einkaeignarréttur fellur niður.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

- Við 1. mgr. bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Íslenska ríkið er jafnframt eigandi almenninga stöðuvatna, nema réttindi í þeim leiði af lögum eða aðrir sanni að þeir eigi réttindi þar. Um almenninga stöðuvatna fer eins og þjóðlendur.
- Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Með lögum er heimilt að gera landsvæði sem er háð einkaeignarrétti íslenska ríkisins að þjóðlendu. Takmörkuð eignarréttindi annarra á landsvæði sem verður þannig að þjóðlendu haldast óbreytt.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

- Á eftir 1. málsl. 2. mgr. kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Þá þarf leyfi ráðherra fyrir hvers kyns aðgerðum og verkefnum sem miða að því að auka bindingu kolefnis eða draga úr losun kolefnis á svæðum, innan þjóðlendna, sem skilgreind eru fyrir slíka nýtingu lands í skipulagsáætlunum sveitarfélaga.
3. og 4. málsl. 4. mgr. falla brott.
- Orðin „og tekna af gjöldum fyrir slík réttindi“ í 5. mgr. falla brott.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

- Á eftir orðinu „sveitarstjórnarmál“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: ferðamál.
- Á eftir orðinu „landbúnaðar“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: fulltrúi Vatnajökulspjóðgarðs.
- Í stað orðanna „jafnræði og gagnsæi“ í 2. mgr. kemur: jafnræði, gagnsæi og umfang auglýsingaskyldu.

5. gr.

2. málsl. 7. mgr. 10. gr. laganna fellur brott.

6. gr.

2. mgr. 10. gr. a laganna fellur brott.

7. gr.

6.–17. gr. og 2. mgr. 18. gr. laganna falla brott.

8. gr.

Tilvísunin „skv. 2. mgr. 18. gr.“ í 1. másl. 1. mgr. 19. gr. laganna fellur brott.

9. gr.

Á eftir 2. másl. 19. gr. a laganna kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Mál verður þó ekki tekið upp að nýju ef þrjú ár eru liðin frá uppkvaðningu úrskurðar.

10. gr.

20. og 21. gr. laganna falla brott.

11. gr.

Ákvæði til bráðabirgða I og II í lögunum falla brott.

12. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Komi fram beiðni um endurupptöku máls skv. 19. gr. a eftir að óbyggðanefnd hefur lokið störfum skal henni beint til ráðherra sem skipar þá þrjá menn í óbyggðanefnd til að fara með beiðnina. Einn þeirra skal vera formaður og annar varaformaður samkvæmt ákvörðun ráðherra. Ekki skal þó setja óbyggðanefnd til að fara með beiðni hafi einkamál verið höfðað vegna viðkomandi svæðis, sbr. 1. mgr. 19. gr., og dómur fallið, enda fer þá um endurupptöku eftir ákvæðum laga um meðferð einkamála.

Nefndarmenn skv. 1. mgr. skulu fullnægja skilyrðum til að gegna embætti héraðsdómara en þó er heimilt að víkja frá 70 ára aldurshámarki.

Hlutverk óbyggðanefndar skv. 1. mgr. skal vera að:

1. Kanna og skera úr um hvaða land telst til þjóðlendna og hver séu mörk þeirra og eignarlanda.
2. Skera úr um mörk þess hluta þjóðlendu sem nýttur er sem afréttur.
3. Úrskurða um eignarréttindi innan þjóðlendna.

Að fram kominni endurupptökubeiðni skal óbyggðanefnd gera þeim sem aðild áttu að viðkomandi máli viðvart og gefa þeim kost á að lýsa kröfum. Komi fram við meðferð endurupptekins máls að aðili, sem kann að telja til eignarréttinda, hafi ekki lýst kröfum skal nefndin hafa frumkvæði að því að kanna hvort hann falli frá tilkalli, en ella gefa honum kost á að gerast aðili máls.

Hlutaðeigandi ráðherra fer með fyrirsvaer fyrir hönd ríkisins og stofnana á vegum þess vegna krafna um eignarréttindi innan þjóðlendna og við úrlausn um hvort land teljist til eignarlands eða þjóðlendu.

Mál sem er til umfjöllunar hjá óbyggðanefnd samkvæmt ákvæði þessu verður ekki borið undir dómstóla fyrr en eftir að nefndin hefur lokið umfjöllun sinni um það.

Óbyggðanefnd leitar sátta með aðilum nema telja verði að sáttatilaun verði árangurslaus.

Um form og efni úrskurða óbyggðanefndar sem fela í sér endanlegar lyktir máls fer eftir ákvæðum stjórnýslulaga um úrskurði í kærumáli.

Kostnaður vegna starfa óbyggðanefndar samkvæmt ákvæði þessu greiðist úr ríkissjóði. Auk kostnaðar við rekstur nefndarinnar fellur hér undir nauðsynlegur kostnaður annarra en ríkisins vegna hagsmunagæslu fyrir nefndinni.

Óbyggðanefnd úrskurðar um kröfur aðila vegna kostnaðar samkvæmt síðari málslíð 9. mgr. Við mat á því hvort um nauðsynlegan kostnað hafi verið að ræða er nefndinni heimilt að líta til þess hvort aðilar, sem svipaðra hagsmuna eiga að gæta, hafi sameinast um að nýta sér aðstoð sömu lögmanna og annarra sérfræðinga, enda rekist hagsmunir ekki á. Við mat á fjárhæð kostnaðar skal enn fremur litið til þess hvað telja má sanngjarnt og eðlilegt endurgjald fyrir hagsmunagæslu í viðkomandi máli.

Óbyggðanefnd er heimilt að gera aðila að bera málskostnað sinn og gagnaðila að nokkru eða öllu leyti telji hún málatilbúnað hans gefa tilefni til slíks.

Fullnægja má ákvæði í úrskurði óbyggðanefndar um málskostnað með aðför.

Birta skal úrskurði óbyggðanefndar fyrir þeim aðilum sem lýst hafa kröfum og þeim sem úrskurðað er að eigi réttindi á viðkomandi svæði. Útdráttur úr úrskurði skal birtur í Lögbirtingablaði ásamt uppdrætti.

13. gr.

Heiti laganna verður: **Lög um þjóðlendur.**

II. KAFLI

Breyting á lögum um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998.

14. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

1. Á eftir orðunum „auðlindum í jörðu“ kemur: að því marki sem er nauðsynlegt fyrir landeiganda þannig að hann geti haft þau not af landi sínu sem heyra til venjulegrar hagnýtingar á eignarrétti yfir fasteign.
2. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Auðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti við gildistöku þessarar málsgreinar eru eign íslenska ríkisins.

15. gr.

Við 27. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Hafi hagnýting eins rétthafa þegar haft áhrif á rétt annarra til nýtingar auðlindar skal sá sem nýtti auðlindina greiða öðrum rétthöfum bætur. Við ákvörðun bóta skal hlutdeild hvers og eins rétthafa fara eftir yfirborðsflatarmáli ofan auðlindarinnar, nema sannað sé að slík skipting sé verulega ósanngjörn. Þá skal við ákvörðun bóta beita 3. mgr. 30. gr.

III. KAFLI

Breyting á vatnalögum, nr. 15/1923.

16. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 2. gr. laganna:

1. Orðin „þ.m.t. þjóðlendu“ falla brott.
2. Við bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Íslenska ríkið er eigandi hvers konar vatnsréttinda í þjóðlendum og jafnframt eigandi þeirra vatnsréttinda í eignarlöndum sem ekki falla undir einkaeignarrétt landeiganda.

17. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Þó skulu ákvæði 7.–13. gr. ekki öðlast gildi fyrir en 1. janúar 2026.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið er samið í forsætisráðuneytinu í samráði við óbyggðanefnd. Því er einkum ætlað að útfæra hvernig staðið skuli að starfslokum óbyggðanefndar og skilgreina frekar eignarrétt ríkisins í þjóðlendum og á landinu öllu. Þá eru lagðar til breytingar á nokkrum öðrum ákvæðum laga nr. 58/1998 í ljósi reynslunnar af framkvæmd laganna undanfarinna ára.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Óbyggðanefnd hefur haustið 2023 lokið umfjöllun um 15 af 17 skilgreindum svæðum sem hún mun fjalla um. Málsmeðferð á hinum svæðunum tveimur er hafin og samkvæmt áætlun nefndarinnar styttest í að hún ljúki störfum. Því þarf að huga að starfslokum nefndarinnar. Gert er ráð fyrir að nefndin verði lögð niður þegar kerfisbundinni yfirferð hennar yfir landið lýkur. Þó þarf að gera ráð fyrir að komið geti til endurupptöku mála, enda eru talsvert rúmar heimildir til hennar samkvæmt gildandi lögum nr. 58/1998.

Þetta tilefni til lagasetningar kallar einnig á að hugað sé nánar að eignarhaldi ríkisins í þjóðlendum og á landinu öllu og samspili þess eignarréttar við einkaeignarrétt landeigenda. Sú meginregla hefur gilt að íslenskum rétti að ef enginn getur sannað rétt sinn til lands eða auðlindar séu viðkomandi réttindi eigendalaus. Á undanförunum áratugum hefur löggjafinn aftur á móti stigið stór skref í átt að því að lýsa því yfir að íslenska ríkið sé eigandi eigendalausra verðmæta, sbr. eignarrétt ríkisins að eigendalausum landsvæði samkvæmt lögum nr. 58/1998, um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, og eignarrétt að auðlindum hafsbotnsins samkvæmt lögum nr. 73/1990. Sú stefna hefur því orðið ofan á að eignarhald lands og auðlinda sem ekki er í einkaeigu skuli jafnan vera í höndum ríkisins. Löggjafinn hefur aftur á móti ekki lýst með berum orðum yfir eignarrétti að almenningum stöðuvatna, eigendalausum vatnsréttindum samkvæmt vatnalögum nr. 15/1923 eða eigendalausum auðlindum samkvæmt lögum nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Með frumvarpi þessu er lagt til að hið sama gildi um þessar auðlindir og um eigendalaus landsvæði og auðlindir hafsbotnsins, þ.e. að ríkið fari með eignarhald þeirra.

Þá gefur reynslan af framkvæmd þjóðlendulaga undanfarin ár tilefni til að huga að öðrum ákvæðum þjóðlendulaga, svo sem um leyfisveitingarhlutverk ríkisins, umfang auglýsingaskyldu við tímabundna úthlutun lands og landsréttinda, samsetningu samstarfsnefndar um málefni þjóðlendna og ráðstöfun sveitarfélaga á tekjum sem til falla vegna leyfisveitingar sveitarfélaga í þjóðlendum.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu er ætlunin að gera breytingar á þrennum lögum, þ.e. lögum nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, lögum nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, og vatnalögum, nr. 15/1923. Nánar tiltekið felur frumvarpið sér eftirtaldar breytingar á gildandi lögum:

1. Tekið verði fram í skilgreiningu á hugtakinu þjóðlendur, sem tekur til landsvæða utan eignarlanda, að undir það falli ný landsvæði sem verða til utan eignarlanda og landsvæði þar sem einkaeignarréttur fellur niður.

2. Skilgreint verði í lögum að íslenska ríkið sé eigandi almenninga stöðuvatna, nema réttindi í þeim leiði af lögum eða aðrir sanni að þeir eigi réttindi þar.
3. Mælt verði fyrir um að með lögum sé heimilt að gera landsvæði sem er háð einkaeignarrétti íslenska ríkisins að þjóðlendu.
4. Tilgreint verði sérstaklega að aðgerðir og verkefni sem miða að því að auka bindingu kolefnis í þjóðlendu þurfi leyfi ráðherra.
5. Felld verði brott mörkun tekna sveitarfélaga vegna leyfisveitingar þeirra í þjóðlendum.
6. Samsetningu samstarfsnefndar um málefni þjóðlendna verði breytt og bætt við fulltrúum þess ráðuneytis sem fer með ferðamál og Vatnajökulsþjóðgarðs.
7. Bætt verði við reglugerðarheimild laga nr. 58/1998 heimild ráðherra til að mæla fyrir um umfang auglýsingaskyldu vegna leyfis til að nýta land og landsréttindi tímabundið í þjóðlendum.
8. Felld verði brott úr lögum nr. 58/1998 ákvæði um óbyggðanefnd en mælt í ákvæði til bráðabirgða fyrir um að sams konar reglur gildi um meðferð mála ef kemur til endurupptöku mála sem lokið hefur verið hjá óbyggðanefnd.
9. Afmarkaður verði eignarréttur landeigenda að auðlindum í jörðu í eignarlöndum þannig að hann taki til eignarréttinda að því marki sem sé nauðsynlegt fyrir landeiganda til að hann geti haft þau not af landi sínu sem heyra til venjulegrar hagnýtingar á eignarrétti yfir fasteign.
10. Lögfest verði að auðlindir sem ekki eru háðar einkaeignarrétti séu eign íslenska ríkisins.
11. Lögfesta þá meginreglu að eignarhlutföll vegna nýtingar auðlinda fari eftir flatarmáli á yfirborði jarðar.
12. Skilgreindur verði réttur íslenska ríkisins til umráða og hagnýtingar á vatni, straumvatni eða stöðuvatni í þjóðlendum og lögfest að íslenska ríkið sé eigandi hvers konar vatnsréttinda í þjóðlendum og jafnframt eigandi þeirra vatnsréttinda í eignarlöndum sem ekki falla undir einkaeignarrétt landeiganda.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Stjórnarskrá.

Breytingar á þjóðlendulögum sem varða starfslok óbyggðanefndar snerta ekki svið stjórnarskrár eða þjóðréttarskuldbindinga. Með því að mæla fyrir um að íslenska ríkið sé eigandi tiltekinna réttinda og auðlinda sem ekki eru háðar einkaeignarrétti er ekki gengið á eignarrétt landeigenda sem verndaður er skv. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, enda njóta þeir ekki eignarréttar að eigendalausum verðmætum. Helsta álitafnið út frá 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar snýr að 14. gr. frumvarpsins þar sem lagt er til að við 3. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu bætist eftirfarandi orð við ákvæði um eignarrétt landeiganda að auðlindum í jörðu: „því marki sem er nauðsynlegt fyrir landeiganda þannig að hann geti haft þau not af landi sínu sem heyra til venjulegrar hagnýtingar á eignarrétti yfir fasteign“. Líkt og fram kemur hér aftar, í athugasemdum við 14. gr., er uppi réttaróvissa um inntak eignarréttar að auðlindum í jörðu í kjölfar hæstaréttardóma í málum nr. 644/2006 og 645/2006. Af dómunum er að lágmarki ljóst að ekki teljast öll verðmæti neðanjarðar til auðlinda sem tilheyri landeiganda. Á hinn bóginn er óljóst hvort gildandi 3. gr. laganna um eignarrétt landeiganda hafi sjálfstæða þýðingu eða hvort túlka eigi hana til samræmis við þá meginreglu sem áður gildi um inntak eignarréttar að jarðrænum auðlindum. Ef túlka á reglurnar þannig að samræmi náist felur frumvarpið ekki í sér breytingu eða takmörkun á eignarrétti landeiganda. Þá er eingöngu um að ræða áréttingu á þeirri réttarstöðu sem nú er fyrir hendi.

Ef lagareglan fæli á hinn bóginn í sér skerðingu eignarréttar miðað við núverandi réttarástand er ósennilegt að hún hefði í för með sér bótaskyldu á grundvelli 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Ekki yrði um að ræða eignarnám í þrengri merkingu heldur takmörkun eignarréttar sem hefur almennt ekki bótaskyldu í för með sér, nema í undantekningartilvikum. Í því sambandi hafa eftirfarandi atriði einkum þýðingu: Í fyrsta lagi er uppi réttaróvissa, eins og áður greinir, og er tilgangur frumvarpsins m.a. að leysa úr henni. Þegar slík réttaróvissa er fyrir hendi hlýtur svigrúm ríkisins til lagasetningar að vera rýmra en ella, enda getur landeigandi ekki verið fullviss um hver eignarréttindi hans eru að gildandi rétti. Það eina sem með vissu má fullyrða er að landeigandi á ekki allar auðlindir í jörðu.

Í öðru lagi gerir frumvarpið ráð fyrir að lögfest verði almenn lagaregla um eignarrétt að jarðrænum auðlindum sem líklega hefði takmarkaða þýðingu fyrir langflesta landeigendur, enda stunda fæstir þeirra óvenjulega nýtingu auðlinda. Lagareglan hefði sömu áhrif gagnvart öllum landeigendum og valda slíkar reglur síður vafa út frá 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar en reglur sem hafa áhrif á ákveðna eigendur eða þröngt skilgreindan hóp þeirra.

Í þriðja lagi er ljóst af dóma- og lagaframkvæmd undanfarinna ára og áratuga að löggjafinn hefur rúmar heimildir til þess að setja skorður við auðlindanýtingu landeiganda ef málefnaleg rök eru fyrir þeirri skerðingu og hún er í almannabágu. Má sem dæmi nefna bann við fiskveiðum í netlögum sjávarjarða, bann við veiðum á laxi og silungi í ám og vötnum nema að fengnu leyfi veiðifélags og þær veigamiklu takmarkanir sem leiða af lögum nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. Regla frumvarpsins er í samræmi við þessa löggjafarþróun, þ.e. að ríkið hafi meira um það að segja hvernig staðið er að nýtingu auðlinda í bágu almannahagsmuna, sbr. til hliðsjónar þau sjónarmið sem fram koma í hæstaréttardómi í máli nr. 182/2007. Ekki verður séð að hér skipti máli þótt möguleg skerðing á eignarrétti landeiganda hefði í för með sér að auðlindir yrðu í auknum mæli í eigu íslenska ríkisins. Órökrétt væri að beita öðrum og vægari mælikvarða ef löggjafinn myndi lögfesta reglu um venjulega hagnýtingu án þess að lýsa jafnframt yfir eignarrétti íslenska ríkisins að því sem umfram væri. Það er hagsmunum landeiganda óviðkomandi hvort það sem umfram er reynist í eigu ríkisins eða eigendalaust. Frumvarpið felur því ekki í sér að verið sé að færa verðmæti frá einum aðila til annars í hefðbundinni merkingu eignarnámsfræðanna.

Í fjórða lagi er ljóst að eignarréttur landeiganda að auðlindum er þegar takmarkaður, því landeigandi má almennt ekki nýta auðlindir fyrir landi sínu nema að fengnu nýtingarleyfi, ef frá eru taldar þær undanþágur sem fram koma í 8. gr., 1. mgr. 10. gr. og 14. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Væntingar landeiganda til auðlindanýtingar eru því nú þegar háðar takmörkunum og óvissu. Ganga má út frá því að sú hagnýting sem felst í umræddum lagaákvæðum teljist til venjulegrar hagnýtingar og lagabreytingin hafi því ekki áhrif á rétt til nýtingar auðlinda sem ekki þurfti áður leyfi fyrir.

Í fimmta lagi er ekki gert ráð fyrir að frumvarpið hafi áhrif á landeigendur sem kunna að eiga réttmætar væntingar til auðlindanýtingar umfram venjulega hagnýtingu, enda mun lagareglan ekki gilda afturvirkrt um þau nýtingarleyfi sem þegar hafa verið gefin út. Telja verður afar ólíklegt að aðrir landeigendur en þeir sem þegar hafa nýtingarleyfi hafi öðlast réttmætar væntingar sem njóti verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar eða 1. gr. 1. samningsviðauka við mannréttindasáttmála Evrópu.

Í sjötta lagi eru þýðingarmikil rök að baki reglunni, því hún leysir úr réttaróvissu um inntak eignarréttar að jarðrænum auðlindum og gefur löggjafanum jafnframt kost á að taka gjald fyrir nýtingu auðlinda sem áður voru eigendalausar. Þýðingarmikið er að þjóðfélagið fái sanngjarna hlutdeild í nýtingu auðlinda sem ekki tilheyrta ótvírætt landeiganda.

EES-samningurinn.

Í 125. gr. EES-samningsins er kveðið á um að samningurinn hafi engin áhrif á reglur samningsaðila um skipan eignarréttar, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993. Ákvæði frumvarps þessa snúast í grunninn um skipan eignarréttar eins og efni þeirra ber með sér. Því verður að leggja til grundvallar að viðfangsefni frumvarpsins falli almennt utan sviðs EES-samningsins. Við þetta má bæta að viðfangsefni sem snúast um vissa grundvallarþjóðar- og öryggishagsmuni aðildarríkja falla almennt ekki undir svið EES-samningsins og verður að telja slíkt eiga við hér.

Í 3. tölul. 4. gr. frumvarpsins er lagt til að skerpt verði á heimild ráðherra til að útfæra í reglugerð hvort og í hvaða tilvikum skuli auglýsa áform um úthlutun afnotaréttinda í þjóðlendum. Þrátt fyrir framangreint ákvæði 125. gr. EES-samningsins falla reglur aðildarríkis varðandi úthlutun á nýtingarréttindum yfir náttúruauðlindum til annarra en ríkisaðila ekki með öllu utan sviðs fjórfrelsisreglna EES-samningsins. Þó er nærtækt að líta svo á að aðildarríkjum megi frá sjónarhóli EES-réttar játa víðtækt svigrúm til reglusetningar um hvernig haga skuli nýtingu og ráðstöfun náttúrugæða í opinberri eigu, enda geta slík viðfangsefni vart talist falla undir kjarna fjórfrelsisreglna EES-samningsins. Með hliðsjón af framangreindu og annarri umfjöllun hér í greinargerðinni verður lagt til grundvallar að fyrrnefnt ákvæði frumvarpsins hvíli á lögmætum markmiðum í skilningi EES-réttar, m.a. um sjálfbæra og þjóðfélagslega hagkvæma nýtingu náttúruauðlinda í eigu hins opinbera. Að sama skapi verður lagt til grundvallar að umrætt ákvæði frumvarpsins samrýmist meginreglum EES-réttar um jafnræði og meðalhóf, m.a. með vísan til þess að möguleg ákvæði í reglugerð ráðherra um auglýsingaskyldu og nánari skilyrði og umfang hennar yrðu útfærð í samræmi við þau lögmætu markmið sem að er stefnt, að gættu jafnræði, gagnsæi og meðalhófi.

5. Samráð.

Í vinnslu.

6. Mat á áhrifum.

Með starfslokum óbyggðanefndar 1. janúar 2026 munu sparast fjármunir sem hingað til hafa runnið árlega úr ríkissjóði til nefndarinnar. Þá er ekki gert ráð fyrir aukningu útgjalda verði frumvarpið að lögum. Aukið leyfisveitingarhlutverk forsætisráðherra sem lagt er til kallar ekki á frekari stöðugildi og fellur að öðrum þjóðlenduverkefnum ráðuneytisins. Aukið leyfisveitingarhlutverk er hins vegar líklegt til að auka tekjur ríkissjóðs þar sem í lögum nr. 58/1998 er gert ráð fyrir að gjald sé tekið fyrir leyfisveitinguna.

Með því að fella brott úr lögum nr. 58/1998 ákvæði um mörkun tekna sveitarfélaga skapast rými fyrir sveitarfélög til að nýta tekjur af leyfisveitingum í þjóðlendum til annarra verkefna innan sveitarfélaga en hingað til hefur það ekki verið mögulegt. Þannig mun frumvarpið, verði það að lögum, hafa jákvæð áhrif á stöðu sveitarfélaga og eykur ekki á útgjöld sveitarfélaga.

*Um einstakar greinar frumvarpsins.**Um 1. gr.*

Lagt er til að tvö atriði verði tekin sérstaklega fram í skilgreiningu á hugtakinu þjóðlenda. Annars vegar að nýtt land sem verður til utan eignarlanda sé þjóðlenda og hins vegar að landsvæði þar sem einkaeignarréttur fellur niður sé þjóðlenda.

Á Íslandi eru ýmis virk eldfjöll og þekkt að nýtt land geti orðið til, t.d. við eldgos á hafsbotni. Ætla verður að af tvískiptingu lands í eignarlönd og þjóðlendur samkvæmt þjóðlendulögum leiði að nýtt land geti ýmist orðið eignarland eða þjóðlenda. Verði slíkt land

til utan eignarlanda sé það þjóðlenda, enda getur þá enginn sannað eignarrétt sinn að viðkomandi landsvæði. Á þetta hefur þó ekki reynt með beinum hætti í réttarframkvæmd. Með ákvæðinu er tekið af skarið um að verði slíkt land til utan eignarlanda sé það þjóðlenda. Í því sambandi skal áréttað að fasteignum sem liggja að sjó fylgja netlög, sem almennt miðast við 115 metra frá stórstraumsfjörumáli. Talið hefur verið að slík netlög séu undirorpin beinum eignarrétti eiganda fasteignar sem liggur að sjó, með sama hætti og fjara og landið fyrir ofan hana. Af þessu leiðir að nýtt land sem verður til innan 115 metra netlaga telst almennt ekki utan eignarlanda í skilningi ákvæðisins og því ekki þjóðlenda en nýtt land sem verður til utan 115 metra netlaga telst almennt vera utan eignarlanda og þar með þjóðlenda. Þess skal getið að netlög fasteigna sem liggja að sjó geta tekið breytingum. Sú ályktun hefur verið dregin af dómi Hæstaréttar í máli nr. 77/1945 (1946:345) (Dalvík) að landeigandi eignist landauka sem myndast í fjöru hans. Þar sem netlög taka við af fjöru, og ytri mörk þeirra miðast við fjarlægð frá stórstraumsfjörumáli, þ.e. neðri mörkum fjörunnar, leiðir af framangreindu að netlög landeiganda stækka með landauka sem myndast í fjöru hans, í þeim skilningi að ytri mörk netlaganna færast lengra út í sjó. Þannig kann afmörkun eignarlands út í sjó að taka breytingum og með ákvæðinu er ekki hróflað við því.

Þess eru ýmis dæmi í réttarframkvæmd að talið hafi verið að beinn eignarréttur sem áður var til staðar hafi fallið niður. Það hefur leitt til niðurstöðu um að landsvæði sem svo háttar til um sé þjóðlenda. Í þessu sambandi má benda á dóma Hæstaréttar í málum nr. 496/2005 (Fjall og Breiðármörk), 22/2007 (Þórsmörk), 27/2007 (Grænafjall), 685/2008 (afréttur Seltjarnarneshrepps hins forna), 198/2009 (Selvogs- og Ölfusafréttur), 768/2009 (hluti Almenningskóga Álfthaness), 350/2011 (vesturhluti Hofsafréttar og Lambatungur) og 93/2017 (Djúpidalur „utan grjótgards“ ásamt Mælifelli og Mælifellsseli). Í öllum þessum tilvikum féllst Hæstiréttur á að sýnt hefði verið fram á að stofnast hefði til beins eignarréttar að hlutaðeigandi landsvæðum í öndverðu en jafnframt að hann hefði síðar fallið niður þannig að aðeins stæðu eftir tiltekin takmörkuð eignarréttindi. Niðurstaða Hæstaréttar var því sú að umrædd landsvæði væru þjóðlendur þó að tilteknir aðilar ættu þar takmörkuð eignarréttindi. Með sama hætti er ekki hægt að útiloka að einkaeignarréttur kunni síðar að falla niður á landsvæðum sem nú eru háð slíkum rétti. Af framangreindum dómum má draga þá ályktun að slíkt landsvæði verði þjóðlenda í samræmi við 2. gr. laga nr. 58/1998.

Þrátt fyrir að telja verði að af núgildandi lögum leiði að landsvæði af þeim toga sem breytingin varðar verði þjóðlenda þykir rétt að árétta að svo sé í tilefni af því að til stendur að leggja óbyggðanefnd niður. Með ákvæðinu er áréttað að þrátt fyrir að óbyggðanefnd ljúki kerfisbundinni yfirferð yfir landið kunni að verða til nýjar þjóðlendur án aðkomu nefndarinnar. Óbyggðanefnd hefur það hlutverk samkvæmt núgildandi lögum að skera úr um hvaða land telst til þjóðlendna og hver séu mörk þeirra og eignarlanda og úrskurða um eignarréttindi innan þjóðlendna, þ.m.t. hvort þjóðlenda sé nýtt sem afréttur. Komi upp ágreiningur um atriði af þessu tagi eftir að óbyggðanefnd er lögð niður, t.d. á landsvæðum sem ákvæði þetta tekur til, verður ekki lengur fyrir að fara stjórnvaldi sem er bært til að leysa úr slíkum ágreiningi. Því má ætla að leysa þurfi úr slíkum ágreiningi fyrir dómstólum.

Um 2. gr.

Annars vegar er lagt til að kveðið verði á um að íslenska ríkið sé eigandi almenninga stöðuvatna, nema aðrir geti sannað að þeir eigi réttindi í þeim eða að réttindin leiði af lögum. Hins vegar er lagt til að kveðið verði á um að heimilt sé að gera eignarland í eigu íslenska ríkisins að þjóðlendu með lögum.

Með breytingu á þjóðlendulögum árið 2020 var óbyggðanefnd veitt heimild til þess að taka til meðferðar almenninga stöðuvatna á landinu öllu. Til almennings stöðuvatns telst sá hluti þess sem er utan 115 metra breiðra netlaga aðliggjandi landareigna, mælt frá bakka vatnsins, sbr. 4. gr. vatnalaga og orðskýringar í 4. mgr. 1. gr. sömu laga. Þótt almenningar stöðuvatna liggi þannig utan landamerkja aðliggjandi landareigna hafa komið fram efasemdir á fræðilegum vettvangi um hvort þeir falli undir þjóðlenduþugtak gildandi laga. Ef niðurstaðan, t.d. fyrir dómstólum, yrði að svo væri ekki yrði kostað til meðferðar sem myndi ekki skila efnislegri niðurstöðu um eignarréttarlega stöðu almenninga stöðuvatna. Í því ljósi er lagt til að eignarrétti íslenska ríkisins að þessum svæðum verði lýst yfir, með sama hætti og gert hefur verið með þjóðlendum.

Af dómi Hæstaréttar í máli nr. 33/1978 (1981:182) (Mývatnsbotn) er ljóst að ólíklegt er að nokkur geti sannað eignarrétt sinn, eða réttlægri réttindi, að vatnsbotni innan almennings stöðuvatna. Í dóminum var því hafnað að landeigendur við Mývatn hefðu öðlast eignarrétt að botni stöðuvatnsins þannig að bundið hefði almenna löggjafann við setningu vatnalaga nr. 15/1923 og lagt til grundvallar niðurstöðu dómsins að samkvæmt lögunum fylgdi landareignum ekki eignarréttur að vatnsbotni utan netlaga, hvorki í séreign né sameign. Þá var tekið fram að ekki væri heldur lýst yfir eignarrétti íslenska ríkisins að botni stöðuvatna utan netlaga en að handhafar ríkisvalds gætu í skjóli valdheimilda sinna ráðið meðferð og nýtingu þeirra verðmæta.

Mælt er fyrir um veiðiréttindi landeiganda í almenningum stöðuvatna í 6. gr. laga nr. 61/2006 og 6. mgr. 8. gr. laga nr. 64/1994 og ákvæðið, verði það að lögum, raskar ekki þeim rétti. Þá er ekki útilokað að landeigandi geti sannað önnur not innan almennings stöðuvatna og er ekki ætlunin að raska þeim réttindum, séu þau til staðar. Rétt er þó við alla lagaframkvæmd, svo sem leyfisveitingar, að ganga út frá því að íslenska ríkið sé eigandi allra hagsmuna innan almennings stöðuvatna, enda er ósennilegt í ljósi fyrrnefnds hæstaréttardóms að nokkur geti sannað að hann fari með réttindi umfram þau sem leiða af lögum. Sá sem héldi fram réttindum í almenningi stöðuvatns þyrfti að höfða dómsmál til viðurkenningar á þeim rétti sínum ef ágreiningur skapaðist.

Lagt er til að um almenninga stöðuvatna fari eins og þjóðlendum. Er því gert ráð fyrir að allar sömu reglur gildi að þessu leyti. Almennings stöðuvatna verða þannig t.d. undanþegnir öllum sköttum og gjöldum og leyfi til nýtingar auðlinda í þeim fer eftir 3. gr. þjóðlendlaga.

Þá er lagt til að kveðið verði á um að heimilt sé með lögum að gera eignarland í eigu íslenska ríkisins, þ.e. landsvæði sem er háð einkaeignarrétti ríkisins, að þjóðlendu. Telja verður að þegar sé heimilt að gera eignarland í eigu íslenska ríkisins að þjóðlendu með lögum en rétt þykir að taka af skarið um það. Af ákvæðinu leiðir jafnframt að ekki er heimilt að gera eignarland íslenska ríkisins að þjóðlendu án lagaheimildar. Rétt þykir að slík breyting á eignarformi sé aðeins heimil með lögum, en ekki t.d. stjórnvaldsákvörðun, í ljósi þess að breytingunni fylgja töluverð réttaráhrif. Í fyrsta lagi er eignarhald íslenska ríkisins á þjóðlendum lögbundið, sbr. 2. gr. laga nr. 58/1998, og því verða þjóðlendum ekki færðar undan eignarhaldi ríkisins eða eignarformi þeirra breytt nema með lögum. Eðlilegt þykir að það sama þurfi til svo að eignarland ríkisins verði gert að þjóðlendu. Í öðru lagi er ráðstöfun réttinda í þjóðlendum háð sérstökum leyfum skv. 3. gr. laga nr. 58/1998 sem ekki eiga við um ráðstöfun réttinda í eignarlandi í eigu íslenska ríkisins.

Þrátt fyrir að reglur 40. gr. stjórnarskrárinnar og 46. gr. laga nr. 123/2015 um að óheimilt sé að selja fasteignir í eigu ríkisins nema með heimild í lögum eigi ekki við um þá breytingu á eignarformi lands í eigu ríkisins sem hér er til umfjöllunar, þar sem íslenska ríkið er áfram

eigandi landsins, leiðir af þeim lagasjónarmiðum sem búa að baki reglunum að rétt þykir að Alþingi hafi aðkomu að ákvörðun um að breyta eignarlandi í eigu ríkisins í þjóðlendu.

Um 3. gr.

Stærstur hluti þjóðlenda er í meira en 600 metra hæð yfir sjávarmáli. Svæði sem liggja svo hátt geta í fæstum tilvikum talist forgangssvæði til endurheimtar vistkerfa og þar með kolefnisbindingar. Þau eru langt frá byggð, vaxtartími plantna er stuttur og aðgerðir eru hlutfallslega dýrar og skila minni árangri en á svæðum sem liggja lægra í landinu. Engu að síður eru í þjóðlendum svæði þar sem endurheimt vistkerfa er möguleg með það í huga að binda kolefni. Í ljósi mikilvægis þess að brugðist sé við aðsteðjandi vanda í loftlagsmálum, m.a. með kolefnisbindingu þar sem slík binding er möguleg er lagt til að aðgerðir og verkefni sem miða að aukinni bindingu kolefnis og getið er í skipulagsáætlunum sveitarfélaga verði tilgreind sérstaklega í 2. mgr. 3. gr. laganna. Mikilvægt er við slíka leyfisveitingu að hugað sé sérstaklega að því að ekki sé raskað náttúrulegum vistkerfum og að slík leyfisveiting skerði ekki möguleika á náttúrulegri endurheimt vistkerfa. Þar sem markmið Íslands í loftlagsmálum varðar þjóðina alla og íslenska ríkið fer með eignarhald á þjóðlendum er lagt til að það falli í hlut ráðherra að veita leyfi fyrir slíkum verkefnum.

Með lögum nr. 34/2020 var mörkun tekjustofna ríkisins felld úr 3. gr. laga nr. 58/1998 með þeim rökum að það væri í samræmi við meginreglu laga um opinber fjármál að ekki væru markaðir tekjustofnar í einstökum lögum. Með sömu rökum og einnig í ljósi þess að sveitarfélög hafa í auknum mæli tekjur af leyfum vegna nýtingar lands og landsréttinda í þjóðlendum sem þau veita, er lagt til að ákvæði um mörkun tekjustofna sveitarfélaga verði einnig felld brott úr lögnum. Standa enda rök til þess að sveitarfélög hafi forræði á þessum tekjum og geti nýtt þær til brýnna verkefna sem lúta ekki endilega að umsýslu þeirra með þjóðlendum. Sú tilhögun fær einnig stoð í sjálfstjórnarrétti sveitarfélaga sem mælt er fyrir um í 78. gr. stjórnarskrárinnar. Til samræmis við þessa breytingu er lagt til að sveitarfélög þurfi þá ekki lengur að gera ráðherra grein fyrir ráðstöfun þessara tekna og ekki verði hér eftir fjallað um þá ráðstöfun í árlegri skýrslu ráðherra til Alþingis.

Um 4. gr.

Ferðaþjónusta er vaxandi atvinnustarfsemi innan þjóðlendna og ör vöxtur í uppbyggingu ýmiss konar þjónustu eins og hótela og upplifunarstarfsemi í þjóðlendum. Í ljósi þessa standa rök til þess að veita því ráðuneyti sem fer með ferðamál sæti í samstarfsnefnd um málefni þjóðlendna, enda fer fram í nefndinni stefnumótandi samstarf og samtal um hvernig haga skuli nýtingu lands og landsréttinda í þjóðlendum. Þar þykir eðlilegt að ráðuneyti ferðamála hafi rödd. Með sömu rökum er einnig lagt til að fulltrúi Vatnajökulsþjóðgarðs fái sæti í samstarfsnefndinni, enda er þjóðgarðurinn að mestu innan þjóðlendna og vaxandi samstarf milli hans og forsætisráðuneytisins um ýmis stefnumótandi málefni eins og uppbyggingu ferðatengdrar þjónustu á hálendinu.

Í lögum nr. 58/1998 er ekki mælt fyrir um almenna skyldu til að auglýsa fyrirhugaða úthlutun afnotaréttinda yfir þjóðlendum og landsréttindum innan þeirra, heldur felst m.a. í reglugerðarheimild 2. mgr. 4. gr. laganna að ráðherra taki afstöðu til auglýsingaskyldu og hvernig hún verði útfærð. Í reglugerð nr. 630/2023 er t.d. ráðgert að sveitarfélag skuli auglýsa áform um gerð afnotasamnings um réttindi í þjóðlendum sem falla undir 3. mgr. 3. gr. laga nr. 58/1998. Þess má geta að gildissvið reglugerðarinnar á ekki við um afnotasamninga sem ráðherra gerir án aðkomu sveitarfélags með stoð í 2. mgr. 3. gr. laganna.

Óskráðar reglur stjórnýsluréttar geta staðið til þess að auglýsa beri fyrirhugaða úthlutun gæða á forræði hins opinbera. Með því að ráðherra hefur skv. 2. mgr. 4. gr. þjóðlendulaga ákvörðunarvald um hvort auglýsingaskylda skuli tekin upp og þá við hvaða aðstæður, verður að telja að þau settu lagafyrirmæli feli í sér sérlagaákvæði er gangi m.a. framur óskráðum reglum stjórnýsluréttar varðandi auglýsingaskyldu vegna úthlutunar opinberra gæða. Því er 2. mgr. 4. gr. laganna, og fyrirmæli reglugerðar sem sett er með stoð í ákvæðinu, sá lagagrundvöllur sem hefur þýðingu um auglýsingaskyldu vegna úthlutunar afnotaréttinda yfir þjóðlendum og landsréttindum innan þeirra.

Lagt er til að skerpt verði á inntaki 2. mgr. 4. gr. laga nr. 58/1998 þannig að á eftir orðunum „jafnræði og gagnsæi“ í ákvæðinu komi orðin „umfang auglýsingaskyldu“. Með því er ætlunin að orðalag ákvæðisins endurspegli með skýrari hætti ákvörðunarvald ráðherra um hvort setja skuli fyrirmæli í reglugerð varðandi auglýsingu áforma um úthlutun afnotaréttinda í þjóðlendum að teknu tilliti til sérstöðu þeirra sem þjóðareignar og markmiða laga nr. 58/1998.

Með orðinu „umfang“ er undirstrikað að þótt auglýsing sé almenna reglan í stjórnýslurétti við úthlutun réttinda yfir takmörkuðum gæðum á forræði hins opinbera er sú meginregla ekki undantekningalaus. Þvert á móti kunna málefnalegar ástæður að standa til þess að víkja frá auglýsingu í ákveðnum tilfellum, t.d. ef talið er ljóst að það þjóni best markmiðum um m.a. sjálfbærni, þjóðhagslega hagkvæmni og öryggi í tengslum við nýtingu landsréttinda í þjóðlendum að semja við tiltekinn aðila um afnotin án auglýsingar. Það gæti til að mynda átt við um úthlutun nýtingarkosts í þjóðlendu til aðila sem þegar hefði afnotarétt eða annars konar réttindi yfir öðrum nýtingarkostum á sama landsvæði og hefði eftir atvikum kostað uppbyggingu og rannsóknir vegna nýtingar á svæðinu. Þá kynni staðan að vera sú að slík samlegðaráhrif væru milli nýtingarkostanna að beinast lægi við að semja beint um nýtingu við aðila í framangreindum sporum, í stað þess að efna til kostnaðarsams og tímafreks auglýsingaferlis sem sýnt þætti að myndi fyrirsjáanlega ekki skila annarri og hagfelldari niðurstöðu. Við slíkar aðstæður myndu grunnrök reglna um auglýsingu ekki eiga við, enda miða þær öðru fremur að því að ná fram sem hagstæðastri niðurstöðu fyrir ríkið og almannahagsmunum, m.a. með tilliti til sjálfbærni og þjóðhagslegrar hagkvæmni.

Þess skal getið að samningar um afnot fasteignaréttinda falla ekki undir gildissvið laga um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni, nr. 100/2021, sbr. e-lið 3. mgr. 2. gr. þeirra laga, en samkvæmt ákvæðinu gilda lögin ekki um nýtingu á fasteignaréttindum, þ.m.t. vatnsréttindum, jarðhitaréttindum, vindorku, námuréttindum og lax- og silungsveiðiréttindum, og nýtingu lands sem er í nánnum tengslum við nýtingu þessara réttinda. Líkt og tekið er fram í athugasemdum með frumvarpi til nefndra laga er þó ekkert því til fyrirstöðu að ríkisaðilar hafi ákvæði laganna til hliðsjónar við slíkar ráðstafanir þótt þau gildi ekki beint.

Um 5. og 6. gr.

Með breytingu á þjóðlendulögum árið 2020 var óbyggðanefnd veitt heimild til þess að taka til meðferðar almenninga stöðuvatna á landinu öllu. Með 2. gr. frumvarps þessa er lagt til að horfið verði frá því að láta óbyggðanefnd taka almenninga stöðuvatna til umfjöllunar og þess í stað verði lýst yfir eignarrétti íslenska ríkisins að þeim. Af þeirri breytingu leiðir að fella þarf úr lögunum ákvæði sem heimila óbyggðanefnd að taka almenninga stöðuvatna til meðferðar og jafnframt heimild nefndarinnar til að ákveða málsmeðferð skv. 1. mgr. 10. gr. a. vegna almenninga stöðuvatna. Með þessum breytingum verður skýrt að óbyggðanefnd er ekki ætlað að taka almenninga stöðuvatna til meðferðar.

Um 7.–13. gr.

Óbyggðanefnd hefur haustið 2023 lokið umfjöllun um 15 af 17 skilgreindum svæðum sem hún mun fjalla um. Málsmeðferð á hinum svæðunum tveimur er hafin og áætlun nefndarinnar gerir ráð fyrir að síðustu úrskurðir hennar verði kveðnir upp á fyrri hluta árs 2025. Því þarf að huga að starfslokum nefndarinnar. Gert er ráð fyrir að nefndin verði lögð niður þegar kerfisbundinni yfirferð hennar yfir landið lýkur. Þó þarf að gera ráð fyrir að komið geti til endurupptöku mála í samræmi við endurupptökuheimild 19. gr. a. laga nr. 58/1998.

Lagt er til að ákvæði þjóðlendulaga um óbyggðanefnd í III. kafla laganna sem fjalla um nefndina, hlutverk hennar og málsmeðferð verði felld brott úr lögunum að mestu leyti. Um er að ræða 6.–17. gr. og 2. mgr. 18. gr. laganna. Með því að fella umrædd ákvæði úr gildi er óbyggðanefnd lögð niður.

Til þess að bregðast við hugsanlegum beiðnum um endurupptöku mála sem lokið hefur verið hjá óbyggðanefnd samkvæmt heimild í 19. gr. a. laga nr. 58/1998 er lagt til að bætt verði við lögin bráðabirgðaákvæði sem fjallar um heimild ráðherra til að skipa þriggja manna óbyggðanefnd til að fara með hverja og eina endurupptökubeiðni sem kann að koma fram samkvæmt áðurnefndri heimild. Í bráðabirgðaákvæðinu eru teknar upp helstu málsmeðferðarreglur sem nefndinni ber að fylgja við meðferð endurupptekinna mála. Í því sambandi er horft til ákvæða III. kafla núgildandi laga, að því marki sem við á, til að tryggja samræmi við fyrri málsmeðferð nefndarinnar. Einnig er lagt til að í bráðabirgðaákvæðið verði tekin upp ákvæði núgildandi 17. gr. laganna um að kostnaður vegna starfa óbyggðanefndar greiðist úr ríkissjóði og undir hann falli nauðsynlegur kostnaður annarra en ríkisins vegna hagsmunagæslu fyrir nefndinni. Með því er skýrt að kostnaður annarra en ríkisins vegna hagsmunagæslu fyrir nefndinni greiðist eftir sem áður úr ríkissjóði og að óbyggðanefnd úrskurði um kröfur aðila vegna slíks kostnaðar. Lagt er til að bráðabirgðaákvæðið taki aðeins til mála sem eru endurupptekin samkvæmt 19. gr. a. laganna, að frumkvæði málsaðila.

Til að tryggja að framangreint bráðabirgðafyrirkomulag taki á einhverjum tímamarki enda er einnig lagt til að endurupptökuheimild 19. gr. a. verði sett þriggja ára tímamörk, þ.e. að mál verði ekki tekið upp að nýju ef þrjú ár eru liðin frá því að aðila var tilkynnt um úrskurð óbyggðanefndar. Núgildandi 19. gr. a. hefur ekki að geyma slík tímamörk en almennt tímamark á endurupptöku mála skv. 24. gr. stjórnarsýslulaga er eitt ár, og mál verður ekki tekið upp að nýju að þeim tíma liðnum nema veigamiklar ástæður mæli með því. Í ljósi eðlis þjóðlendumála þykir rétt að tímamörk til að fara fram á endurupptöku séu rýmri en samkvæmt almennum reglum stjórnarsýslulaga og því er lagt til að miðað sé við þrjú ár í stað eins árs. Aftur á móti er einnig nauðsynlegt að tryggja festu í framkvæmd og meðferð þjóðlendna og því þykir ekki tilefni til að hafa frestinn lengri.

Þá er einnig lagt til að í tengslum við starfslok óbyggðanefndar falli brott ákvæði 20. og 21. gr. laga nr. 58/1998 en eftir að óbyggðanefnd hefur lokið störfum verða þau óþörf. Hið sama á við um ákvæði til bráðabirgða I og II.

Enn fremur er lögð til breyting á heiti laganna þar sem ekki þykir tilefni til að vísa þar sérstaklega til ákvörðunar marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta eftir að óbyggðanefnd hefur lokið störfum.

Lagt er til að ekki verði breytt 19. gr. laganna, sem fjallar um endurskoðun dómstóla á úrskurðum óbyggðanefndar, að öðru leyti en því að vísun til 2. mgr. 18. gr. um birtingu úrskurðanna falli brott samhliða því að efni þeirrar málsgreinar færir í áðurnefnt bráðabirgðaákvæði. 19. gr. laganna á jafnt við um úrskurði sem hafa verið eða verða birtir skv. 2. mgr. 18. gr. og þá sem kunna að verða kveðnir upp og birtir samkvæmt bráðabirgðaákvæðinu en þar sem tímasetningar málskotsfresta fara ekki endilega saman við

gildistöku breytinganna þykir einfaldast að fella brott millivísunina, enda hefur hún ekki áhrif á efni ákvæðisins.

Um 14. gr.

Fyrir gildistöku laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, var það hefðbundið sjónarmið íslensks eignarréttar að eignarréttur landeiganda næði svo langt niður sem nauðsynlegt væri til að hann gæti haft þau not af landi sínu sem heyrðu til venjulegrar hagnýtingar á eignarrétti yfir fasteign. Í 3. gr. laga nr. 57/1998 segir nú að eignarlandi fylgi „eignarréttur að auðlindum í jörðu [...]“. Ekki er tekið fram að eignarrétturinn nái eingöngu til þess sem heyrir til „venjulegrar hagnýtingar“ og ekki eru önnur sérstök takmörk á réttinum samkvæmt orðanna hljóðan. Á hinn bóginn segir ekki heldur berum orðum að eignarrétturinn sé án takmarkana.

Sú spurning vaknar hvort með 3. gr. laganna hafi verið ætlun löggjafans að lögfesta takmarkalausan eignarrétt landeiganda og breyta þar með verulega inntaki eignarréttar að auðlindum í jörðu. Í greinargerð með frumvarpi til laganna var ekki tekið fram að verið væri að breyta gildandi réttarástandi. Þvert á móti var tvívegis tekið fram að með frumvarpinu væri „staðfest“ að eignarlandi fylgdi eignarréttur að auðlindum í jörðu. Leiða má af því að með frumvarpinu hafi verið ætlunin að staðfesta að landeigandi færi með eignarrétt að auðlindum, en ekki eingöngu víðtækan hagnýtingarrétt, og jafnframt að hann færi með eignarrétt að öllum auðlindum en ekki eingöngu þeirra sem sérlæg væru til um. Í því sambandi má nefna að fyrir gildistöku laga nr. 57/1998 var ekki sérstaklega kveðið á um að grunnvatnsréttindi fylgdu eignarlandi, þótt gengið hafi verið út frá því í fræðum og lagaframkvæmd.

Á hinn bóginn er í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 57/1998 einnig að finna efasemdir um að setja megi eignarréttinum skýr mörk niður á við og takmarka réttinn þannig við ákveðið hitastig eða dýpt. Má jafnvel túlka ummæli í greinargerðinni þannig að litið hafi verið svo á að verið væri að lögfesta takmarkalausan eignarrétt að auðlindum í jörðu en að mikill kostnaður við vinnslu auðlinda ætti almennt að hafa áhrif til lækkunar við mat á endurgjaldi fyrir réttindin. Þá má ráða af umræðum um frumvarpið á Alþingi að sumir þingmenn hafi talið að verið væri að lögfesta næsta takmarkalausan eignarrétt landeiganda.

Í Hæstaréttardómum í málum nr. 644/2006 og 645/2006 reyndi í fyrsta sinn á túlkun 3. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu. Í málunum var deilt um hvort Vegagerðinni bæri að greiða bætur til landeiganda vegna jarðefnis sem féll til við gerð jarðganga. Hæstiréttur taldi að kostnaður við að grafa og vinna efnið væri margfalt meiri en tekjur sem fengjust fyrir það á almennum markaði. Væri þannig „hafið yfir allan vafa að nám þessa efnis gæti aldrei gefið af sér arð.“ Þar sem verðmæti efnisins í jörðu hefði ekkert verið gæti það ekki fallið undir hugtakið auðlind skv. 3. gr. laganna. Það félli því utan við það sem teldist eign landeiganda undir yfirborði lands hans „hvort sem litið er til viðurkenndra sjónarmiða í eignarrétti eða áður nefndra laga.“ Vegagerðinni hafi því verið heimilt að taka efnið og nýta það og það hafi ekki falið í sér tjón fyrir landeigandann.

Athygli vekur að í dómunum er vísað bæði til reglunnar um venjulega hagnýtingu og 3. gr. laganna. Virðist Hæstiréttur þannig líta svo á að 3. gr. hafi ekki komið að öllu leyti í staðinn fyrir hin hefðbundnu sjónarmið sem áður er getið. Ekki er þó ljóst af dóminum hvort túlka eigi reglurnar til samræmis hvora við aðra eða hvort þær séu ólíkar og geti gilt jöfnum höndum. Af dómunum er að lágmarki ljóst að samkvæmt íslenskum rétti er ekki um það að ræða að öll verðmæti neðanjarðar teljist til auðlinda sem tilheyri landeiganda. Ef svo væri hefði Hæstiréttur komist að þeirri niðurstöðu að um hefði verið að ræða auðlind í skilningi laganna, en að ekki kæmi til greiðslu bóta þar sem ekkert tjón hefði orðið. Hæstiréttur kemst aftur á

móti að þeirri niðurstöðu að ekki hafi verið um að ræða auðlind sem félli undir eignarrétt landeiganda. Virðist rétturinn raunar ganga út frá því að umrætt efni hafi verið eigendalaust og Vegagerðinni þannig heimilt að „taka“ það.

Með ákvæðinu er lagt til að leyst verði úr þeirri réttaróvissu sem er fyrir hendi með því að mæla fyrir um að íslenska ríkið sé eigandi allra auðlinda sem ekki eru háðar einkaeignarrétti og þannig útrýma eigendaleyzi auðlinda. Einnig er lagt til að eignarréttur landeiganda nái til venjulegrar hagnýtingar hans á fasteigninni. Færa má rök fyrir því að ekki sé með þessu gengið á eignarrétt landeiganda, enda njóti hann eingöngu þessa réttar að gildandi rétti, sbr. áðurnefnda dóma Hæstaréttar. Þá vísast til almennra athugasemda hér frammar um rök fyrir því hvers vegna frumvarpsákvæðið stríðir ekki gegn eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar.

Erfitt er að gefa í eitt skipti fyrir öll leiðbeiningar um það hvað teljist til venjulegrar hagnýtingar eignarréttar að fasteign, enda er það atviksbundið og m.a. háð tæknilegu mati. Rétt þykir þó að við matið verði horft til þess með hvaða hætti almennur landeigandi viðkomandi fasteignar getur nýtt viðkomandi auðlind, en ekki sé höfð hliðsjón af persónulegri fjárhagsstöðu landeiganda hverju sinni, enda getur eignarréttur að auðlindum ekki dregist saman eða víkkað út á grundvelli svo atviksbundinna tilvika. Þá verður að ganga út frá því, eins og áður greinir í almennum athugasemdum frumvarpsins, að sú nýting sem mælt er fyrir um í 8. gr., 1. mgr. 10. gr. og 14. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu teljist til venjulegrar hagnýtingar og því muni lagabreytingin ekki hafa áhrif á rétt til nýtingar auðlinda sem ekki þurfti áður leyfi fyrir.

Loks ber að geta þess að í frumvarpsákvæðinu segir að auðlindir sem ekki séu háðar einkaeignarrétti „við gildistöku laga þessara“ séu eign íslenska ríkisins. Með þessu er átt við að einkaeignarrétturinn er „frystur“ og getur ekki aukist á kostnað eignarréttar íslenska ríkisins eftir gildistöku laganna. Ef ágreiningur skapast síðar um mörk einkaeignarréttar og eignarréttar ríkisins þarf við matið að horfa til stöðunnar við gildistöku laganna. Er hér höfð hliðsjón af því hvernig óbyggðanefnd og dómstólar hafa nálgast álitaefni um jökuljaðar á grundvelli þjóðlendulaga, en með frumvarpsákvæðinu er lagt til að tekið sé sérstaklega af skarið um þetta efni í lögum þannig að ekki valdi vafa.

Um 15. gr.

Samkvæmt 27. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu þarf að færa sönnur á eðlilega skiptingu jarðrænna auðlinda með dómkvaðningu matsmanna. Þetta hefur reynst örðugt í framkvæmd þar sem erfitt er að staðreyna með vissu hvernig auðlindir í jörðu, t.d. svokallaðir jarðhitapottar, skiptast á milli fasteigna á yfirborði jarðar. Lagt er til að 1. mgr. 27. gr. eigi við um þau tilvik þegar nýting auðlindar er ekki hafin, þ.e. þegar rétthafar sömu auðlindar hafa ekki komið sér saman um nýtingu hennar, en 2. mgr. sé bótaákvæði sem gildi eingöngu í þeim tilvikum þegar landeigandi hefur hafið nýtingu á auðlind sem raskar hagsmunum annarra. Horfa myndi til hægðarauka ef lögfest yrði löglíkindaregla af þessu tagi, þar sem eignarhlutföll færu að meginreglu eftir flatarmáli á yfirborði jarðar, en sá sem héldi því fram að slík skipting væri ósanngjörn gæti freistað þess að færa sönnur á sanngjarna skiptingu, t.d. með dómkvaðningu matsmanna. Þar er átt við hlutfallslegt yfirborðsflatarmál ofan viðkomandi auðlindar. Til þess að vikið sé frá löglíkindareglunni þarf aftur á móti að sanna að flatarmálsskiptingin sé „verulega ósanngjörn“. Erfitt er að setja afdráttarlausan mælikvarða um hvað telst verulega ósanngjarnt og er dómstólum eftirlátið atviksbundið mat um það efni, en nefna má í dæmaskyni að frávik sem næmi 5% myndi yfirleitt ekki duga til þess að víkja frá skiptingunni.

Loks er í ákvæðinu vísað til þess að við ákvörðun bóta eigi að beita 3. mgr. 30. gr., þ.e. fara eftir almennum reglum sem gilda um ákvörðun eignarnámsbóta. Þá á að taka sérstakt tillit til óvissu um auðlindina og kostnaðar þess sem nýtti auðlindina af leit og vinnslu. Þannig eiga aðrir réttihafar ekki að hagnast á því að sá sem hagnýtti auðlindina hafi ráðist í kostnað, svo sem rannsóknar- og þróunarkostnað, við að stuðla að nýtingunni.

Um 16. gr.

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. vatnalaga er eignarréttarleg staða íslenska ríkisins í þjóðlendum sú sama og eigenda eignarlanda, en réttur landeiganda til vatnsréttinda er takmarkaður við þær hagnýtingarheimildir sem 10. gr. vatnalaga mælir fyrir um. Eignarráðin eru því talin upp með tæmandi hætti. Innskotið „þ.m.t. þjóðlendu“ í 1. mgr. 2. gr. kom inn í vatnalögin 2011 og fól mögulega í sér þrengingu á eignarráðum íslenska ríkisins. Ástæðan er sú að í 2. gr. þjóðlendlaga segir að íslenska ríkið eigi í þjóðlendum „hvers konar“ landsréttindi í þjóðlendum. Ef þessarar breytingar á vatnalögum nyti ekki við færi íslenska ríkið líklega með ríkari heimildir til nýtingar vatns í þjóðlendum en leiðir af upptalningunni í 10. gr. vatnalaga. Þótt umrædd 10. gr. geymi alla helstu hagnýtingarkosti nútímans er ekki útilokað að vatn verði í framtíðinni nýtt með öðrum hætti en nú er gert. Þar sem enginn hefur verið lýstur eigandi þeirra vatnsréttinda verður að gera ráð fyrir að þau séu eigendalaus.

Í greininni er annars vegar tekinn af allur vafi um að íslenska ríkið sé eigandi „hvers konar“ vatnsréttinda í þjóðlendum, með því að fella út orðin „þ.m.t. þjóðlendu“ og samræma orðalagið 2. gr. þjóðlendlaga, og hins vegar er lýst yfir eignarrétti íslenska ríkisins að vatnsréttindum umfram þau sem leiðir af tæmandi talningu 10. gr. vatnalaga, sbr. 1. mgr. 2. gr. þeirra. Þetta hefur ekki áhrif á eignarrétt landeigenda eins og hann er samkvæmt gildandi lögum, enda er tilgangurinn eingöngu sá að lýsa yfir eignarrétti íslenska ríkisins að nýtingarréttindum sem áður voru eigendalaus.

Um 17. gr.

Verkefni óbyggðanefndar er nú mjög langt á veg komið en ætla má að nefndin úrskurði í síðustu málunum sem hún hefur til meðferðar árið 2025. Í framhaldinu þarf nefndin að huga að starfslokum, m.a. frágangi gagna og lokaútgáfu úrskurða. Í ljósi þessa er lagt til að þau ákvæði sem varða starfslok óbyggðanefndar, sem og ákvæði til bráðabirgða sem gildir í þrjú ár eftir þau, taki ekki gildi fyrr en 1. janúar 2026 svo að tími gefist til að ljúka þeirri úrskurðarvinnu sem fyrir liggur og þeim frágangi sem nauðsynlegur er í framhaldinu.