

Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998 (starfslok óbyggðanefndar o.fl.).

Frá 1. minni hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Það er til skammar hvernig ríkið hefur gengið fram með offorsi gagnvart landeigendum í rúm tuttugu ár. Í stað þess að beita meðalhófi og gæta jafnræðis virðist það vera vinnuregla hjá lögmönnum ríkisins að gera ávallt íturstu kröfur. Þá voru það mikil réttarspjöll þegar Alþingi samþykkti fyrir nokkrum árum að taka mætti upp að nýju þjóðlendumál sem þegar höfðu verið leidd til lykta að virtum nánari skilyrðum. Það var brot á friðhelgi eignarréttarins sem kveðið er á um í stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Í því felst m.a. að landeigendur eiga rétt á því að eiga land sitt í friði án afskipta ríkisvaldsins og annarra sem ásælast land þeirra. Enn á eftir að ljúka meðferð þjóðlendumála og nýjasta vendingin er frestun á meðferð þeirra er varða hólma, eyjar og sker umhverfis landið. Með réttu ætti að fella eftirstandandi þjóðlendumál niður þar sem ljóst er að ríkið ætlar ekki að beita meðalhófi í þeim málum frekar en í þjóðlendumálum á öðrum svæðum. Enda sást það af upphaflegri kröfugerð ríkisins þar sem kröfum var lýst í nánast allar eyjar landsins.

Fallið frá 2. gr. frumvarpsins.

Fyrsti minni hluti fagnar því að meiri hluti allsherjar- og menntamálanefndar leggi til að felld verði brott 2. gr. frumvarpsins, en í 2. gr. var mælt fyrir um að íslenska ríkið yrði eigandi almenninga stöðuvatna. Í vatnalögum, nr. 15/1923, er almenningur skilgreindur sem sá hluti vatns sem liggur fyrir utan netlög landareigna, sbr. 1. tölul. 4. mgr. 1. gr. Þar er kveðið skýrt á um landareign að stöðuvatni og segir þar í 17. tölul. 4. gr.: „Nú liggur landareign að stöðuvatni, og fylgir vatnsbotn þá þeim bakka, er hann verður talinn áframhald af, 115 metra út í vatn (netlög).“ Mörk almenninga eru því skýr eða sá hluti vatns sem liggur utan netlaga sem ná 115 metra út í vatn.

Í dómi Hæstaréttar Íslands í máli nr. 33/1978 (Mývatnsbotn) var 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 hefði heldur verið 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.

Heimild ráðherra til að mæla fyrir um umfang auglýsingaskyldu vegna leyfisveitinga í þjóðlendum (4. gr.).

Líkt og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu er í þjóðlendulögum 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 reglugerðarheimild-

inni segir að ráðherra sé heimilt „að setja í reglugerð nánari reglur um meðferð og nýtingu þjóðlendna samkvæmt lögum þessum, þ.m.t. um jafnræði og gagnsæi við úthlutun afnota af landi og hvers konar landsréttindum og hlunnindum í þjóðlendum, endurgjald fyrir slík tíma- bundin afnot og tímalengd þeirra nota, innlausn mannvirkja sem afnotum fylgja við lok leigu- tíma og önnur skilyrði fyrir afnotum“.

Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að skerpt verði á reglugerðarheimild 2. mgr. 4. gr. þjóð- lendulaga 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 fyrir mæli í reglugerð varðandi auglýsingu áforma um úthlutun afnotaréttinda í þjóðlendum, að teknu tilliti til sérstöðu þeirra sem þjóð- areignar og markmiða þjóðlendulaga. Almenna reglan í stjórnsýslurétti er sú að auglýsa beri úthlutun réttinda yfir takmörkuðum gæðum sem eru á forræði hins opinbera. Sú meginregla er þó ekki undantekningarlaus og kunna málefnalegar ástæður að standa til þess að víkja frá auglýsingaskyldu í ákveðnum tilfellum, sbr. það sem rakið er í frumvarpinu. Að hafa í stað orðanna „jafnræði og gagnsæi“ í 2. mgr. 4. gr. orðin „jafnræði, gagnsæi og umfang auglýs- ingaskyldu“ felur ekki í sér minni auglýsingaskyldu og felur ekki í sér heimild til að falla frá auglýsingaskyldu í ákveðnum tilvikum. Ráðherra metur í hverju tilviki skyldu sína til að aug- lýsa áform sín um úthlutun afnotaréttinda í þjóðlendum á málefnalegum grundvelli og mat á aðstæðum í hverju máli.

Líkt og greinir í álitu meiri hlutans er fjallað um þau sjónarmið sem rakin eru í greinargerð og talið er að réttlætt geti undanþágu frá auglýsingaskyldu. Um er að ræða markmið um sjálf- bærnei, þjóðhagslega hagkvæmni og öryggi í tengslum við nýtingu lands og landsréttinda í þjóðlendum. Í álitu meiri hlutans er bent á að í minnisblaði forsætisráðuneytis 11. júní 2024 sé áréttað að í frumvarpinu sé mælt fyrir um framangreinda heimild ráðherra með vísan til sjónarmiða um að ná fram sem hagfelldastri niðurstöðu fyrir ríkið og hagsmuni almennings, m.a. með tilliti til sjálfbærni og þjóðhagslegrar hagkvæmni. Verði frumvarpið að lögum verð- ur þá hægt, með breytingu á reglugerð um meðferð og nýtingu þjóðlendna, nr. 630/2023, að veita heimild til að reisa vindlundi í þjóðlendum. Fyrir nefndinni kom fram að þar geti örygg- issjónarmið jafnframt komið í veg fyrir að mögulegt sé að ráðstafa landsréttindum til annarra, svo sem á landi í flóðvari. Það svæði sem er ástæða þessarar lagabreytingar, Búrfellslundur, er þegar skilgreint sem hluti af starfssvæði Landsvirkjunar sem öryggissvæði og því þarf ekki að auglýsa þar.

Fyrsti minni hluti telur að með umræddri orðalagsbreytingu, sem ætlað er samkvæmt frumvarpinu að skerpa á ákvörðunarvaldi ráðherra um hvort setja skuli fyrir mæli í reglugerð varðandi auglýsingu áforma um úthlutun afnotaréttinda í þjóðlendum, felist einvörðungu fyrirsláttur til að þrýsta á Alþingi að samþykkja lög um ótímabæra niðurlagningu óbyggða- nefndar.

Óvissa um starfslok óbyggðanefndar.

Fyrsti minni hluti vekur athygli á því að samkvæmt frumvarpinu er fyrirhugað að leggja niður óbyggðanefnd 1. janúar 2026. Alls óvíst er hvort nefndin muni hafa lokið störfum sín- um þá. Í því sambandi ítrekar 1. minni hluti að óbyggðanefnd hefur enn tvö svæði til með- ferðar, m.a. svæði 12 um eyjar og sker. Kröfugerð fjármála- og efnahagsráðherra á því svæði tekur til eyja, skerja og annarra landfræðilegra eininga sem eru ofan sjávar á stórstraumsfjöru innan eftirfarandi afmörkunar. Í fyrsta lagi nær kröfugerðin yfir svæði sem afmarkast annars vegar af stórstraumsfjöruborði meginlandsins og hins vegar af ytri mörkum landhelginnar umhverfis meginlandið, Grimsey og Hvalbak skv. 1. mgr. 1. gr. laga um landhelgi, aðlægt

belti, efnahagslögsögu og landgrunn, nr. 41/1979. Í öðru lagi nær hún yfir svæði innan landhelgismarka umhverfis Kolbeinsey samkvæmt sömu málsgrein. Vegna viðfeðmi hinnar furðulegu kröfugerðar og gagnrýni frá landeigendum í landinu hefur fjármála- og efnahagsráðherra fallist á að endurskoða kröfugerð sína fyrir hönd ríkisins.

Kröfur fjármála- og efnahagsráðherra fyrir hönd íslenska ríkisins um þjóðlendur á svæði 12 bárust óbyggðanefnd 2. febrúar 2024, sbr. 10. gr. þjóðlendulaga, nr. 58/1998, en svæðið tekur til landsvæða utan strandlengju meginlandsins. Kröfulýsingarfrestur var upphaflega veittur ráðherra til 31. ágúst 2023 en síðar framlengdur. Þá bárust 27. mars 2024 leiðréttingar vegna landsvæða sem voru tilgreind í kröfulýsingu en reyndust utan svæðis 12. Enn fremur barst nefndinni 5. apríl 2024 erindi fjármála- og efnahagsráðherra þar sem því var lýst yfir að ráðherra hefði ákveðið að taka kröfugerð ríkisins á svæði 12 til ítarlegrar endurskoðunar. Í bréfinu var farið fram á að óbyggðanefnd frestaði frekari málsmeðferð á svæðinu og veitti ráðherra frest til að endurskoða kröfur ríkisins. Í kjölfarið yrði landeigendum veittur frekari frestur til að lýsa kröfum sínum.

Þegar kröfur fjármála- og efnahagsráðherra bárust óbyggðanefnd 2. febrúar 2024 kynnti nefndin kröfurnar og veitti landeigendum frest til 15. maí til að lýsa kröfum á móti í samræmi við þjóðlendulög. Óbyggðanefnd hefur nú framlengt kröfulýsingarfrest landeigenda til 2. september 2024. Framlengingunni er ætlað að gefa fjármála- og efnahagsráðherra færi á að ljúka endurskoðun sem ráðherra hefur boðað á kröfugerð ríkisins, sem og kortagerð vegna hennar, og tryggja að landeigendur hafi nægan tíma að því loknu til að bregðast við endurskoðuðum kröfum ríkisins og eftir atvikum lýsa gagnkröfum. Fjármála- og efnahagsráðherra hefur því frest til 2. september 2024 til að skila endurskoðaðri kröfugerð á svæðinu og þá eiga landeigendur eftir að skila kröfugerð sinni og fá frest til þess.

Með vísan til framangreinds og þess mikla verks sem nefndin á fyrir höndum telur 1. minni hluti alls óvíst að óbyggðanefnd muni ljúka störfum áður en fyrirhugað er að leggja nefndina niður, sbr. ákvæði þess efnis í frumvarpinu. Þannig standa engin rök til að afgreiða málið í þeim flýti sem raun ber vitni og sú breyting sem fyrirhugað er að gera á 2. mgr. 4. gr. laganna á ekki að leiða til þess að málinu verði flýtt umfram tilefni.

Alþingi, 21. júní 2024.

Eyjólfur Ármannsson.