

Umsögn um áform um breytingar á þjóðlendulögum

Forsætisráðuneytið boðar breytingar á þjóðlendulögum Tilefnið er fyrirsjáanleg niðurlagning óbyggðanefndar, en hlutverki hennar skv. lögnum er brátt lokið. Við önnur áform þarf að staldra, vegna samkeppnislaga- og eignaréttarlegra álitaefna. Meðal þeirra eru álitaefni um form úthlutunar nýtingar og ráðstöfun tekna. Er það tilefni tveggja athugasemda undirritaðrar. Það athugast að ekki er hinsvegar lengur gert ráð fyrir að í frumvarpinu verði fjallað um orkunýtingu líkt og áformað er í þingmálaskrá.

Auk breytinga er varða óbyggðanefnd, skattaleg mál og ýmis tæknileg atriði, hafa tvær efnisbreytingar verið gerðar á þjóðlendulögum frá upphafi. Eru þær frá 2015 og 2020. Við lögfestingu fyrri breytingalaganna, nr. 86/2015, mælti allsherjar- og menntamálanefnd fyrir um það í [nefndaráli](#) að:

Af hálfu umsagnaraðila var bent á nauðsyn gagnsæis þegar kemur að endurgjaldi fyrir nýtingu á auðlindum innan þjóðlendna og hvernig fjármunum er innheimtast fyrir þá nýtingu er úthlutað. Meiri hlutinn telur að við fyrirhugaða endurskoðun á lögnum sé rétt að framangreind sjónarmið verði höfð að leiðarljósi og þær reglur nái einnig til nýtingar innan þjóðlendna sem sveitarfélög veita leyfi til.

Tilefnið voru [umsagnir](#) tveggja hæstaréttarlögmanna um frumvarpið. Við meðferð Alþingis á frumvarpi til síðari breytingalaganna, nr. 34/2020, komu fram [varnaðarorð](#) þriðja hæstaréttarlögmansins gagnvart lögfestingu eðlisbreytingar sem yrði á eignarformi þjóðlendna, sem [minnihluti](#) allsherjar- og menntamálanefndar tók undir. Neðangreindar athugasemdir eru gerðar í ljósi ofangreinds.

- *Endurgjald fyrir náttúruauðlindir í þjóðlendum*

Í árlegri [skýrslugjöf](#) forsætisráðherra til Alþingis 2012 til 2023 kemur fram að fyrstu samningunum sem ríkið gekk til um endurgjald fyrir auðlindir í þjóðlendum, eftir samning við Landsvirkjun árið 2012 vegna Kárahnjúkavirkjunar, var lokið 2020 og [vörðuðu vatnsaflsvirkjanir](#) á Þjórsár-Tungnaásvæðinu. Þeir samningar voru gerðir vegna [tilmæla](#) Eftirlitsstofnunar EFTA, ESA, 2016 um að orkufyrirtæki greiddu [ávallt markaðsverð](#) fyrir afnot af náttúruauðlindum í opinberri eigu. Enn er þó aðeins heimilt, en ekki skylt, að taka gjald fyrir slíka nýtingu skv. þjóðlendulögum. Í samræmi við tilmæli Alþingis 2015 og ESA 2016 er nauðsynlegt að mati undirritaðrar að breyta 3. gr. þjóðlendulaga á þann veg að ríki (og sveitarfélögum) sé [skylt](#) að taka gjald fyrir nýtingu auðlinda til raforkuframleiðslu, og annarrar samkeppnisstarfsemi eftir því sem við á, og að fjárhæð gjaldsins samsvari markaðsverði og úthlutað sé með [aðferð](#) sem sé gagnsæ og tryggji jafnræði. Ríkið hefur t.a.m. enn hvorki gert [samninga](#) við Orkuveitu Reykjavíkur vegna Hellisheiðarvirkjunar né við Landsvirkjun vegna veituleiðar Blöndu og reglugerð nr. 630/2023 leysir ekki úr þessu; hún tekur aðeins til skyldna sveitarfélaga.

- *Eignarform þjóðlendna og ráðstöfun endurgjalds*

Eignarformi þjóðlendna var mörkuð sérstaða með lögfestingu þjóðlendulaga 1998. Það lýsti sér m.a. í því að tekjum skyldi varið innan þeirra, en [ekki ganga í ríkissjóð eða einstaka sveitarsjóð](#). Allsherjar- og menntamálanefnd mæltist eins og fyrr segir til þess við afgreiðslu breytingafrumvarps 2015 að við endurskoðun þjóðlendulaga yrðu höfð [að leiðarljósi](#) sjónarmið um gagnsæi við ráðstöfun tekna. [Drög](#) að reglugerð voru samin í forsætisráðuneytinu í júlí 2017 með slíkum ákvæðum en ekkert varð úr því. Í ritinu *Eignaréttur II* eftir Þorgeir Örlygsson, Karl Axelsson og Víði Smára Petersen, útg. af Fons Juris í janúar 2023 kemur fram að eignarform þjóðlendna hafi tekið breytingum við seinni lagabreytingu, 2020, þegar Alþingi afnam skyldu ríkisins til að ráðstafa tekjum af þjóðlendum í þágu þjóðlendnanna sjálfra. Einn bókarhöfundar varaði Alþingi í [umsögn](#) við eignaréttarlegum afleiðingum brottfellingar þágildandi 3. málslíðar 4. mgr. 3. gr. þjóðlendulaga og sagði (leturbreytingar undirritaðrar):

Tilgangurinn með ákvæðinu er ekki sá að búa til markaðan tekjustofn, heldur að **tryggja þjóðlendum ákveðna sérstöðu umfram aðrar eignir ríkisins.**

Benti hann í þessu sambandi á eftirfarandi ummæli í frumvarpi sem varð að þjóðlendlögum 1998:

Í þessu frumvarpi [að lögum nr. 58/1998] er á því byggt að **ekki beri að fara með þjóðlendur eins og hefðbundnar eignir ríkisins**, svo sem einstakar lóðir eða jarðir, heldur fari ríkið í þessu tilviki með **varðveislu og forræði** sameiginlegra gæða þjóðarinnar, þó svo að taka verði tillit til hagsmuna þeirra sem þegar hafa áunnið sér réttindi til nytja innan þeirra. Af þessu leiðir að lagt er til að **tekjum** sem kunna að falla til vegna gjalda (leigu) fyrir afnot lands og landsgæða innan þjóðlendu **verði varið sérstaklega í þágu verkefna innan þjóðlendna, en renni ekki í ríkissjóð eða einstaka sveitarsjóði. Þjóðlendur fá með þessu sérstöðu sem um margt svipar til sjálfseignarstofnana. Er þar enn höfð í huga hin sögulega sérstaða þessara landsvæða.**

Undirrituð bendir forsætisráðuneytinu á, að þessi ábending fræðimanns á sviði eignaréttar kom ekki fram fyrir en við [meðferð](#) allsherjar- og menntamálanefndar í desember 2019. Af gögnum á Samráðsgátt frá júní/[júlí](#) og [september](#) sama ár að dæma verður ekki ráðið að þessi mikilvæga eignaréttarlega hlið þessarar tilteknu lagabreytingar hafi komið til umfjöllunar í ráðuneytinu við undirbúning [frumvarps](#) til breytingalaga nr. 34/2020, sjá einkum skjal dags. 27. júní 2019 um [frummat](#) á áhrifum, þar sem hvorki eru tiltekin áhrif til eignabreytinga í A-lið né önnur áhrif í D-lið, þar sem áhrifanna hefði átt að geta.

Hvetur undirrituð til þess að ráðuneytið fjalli um það við undirbúning væntanlegs breytingafrumvarps, hvort ætlun ráðherra sé og hafi í raun og veru verið sú, að **sérstaðan sem þjóðlendum var mörkuð með setningu laga nr. 58/1998 yrði felld brott án nokkurrar samfélagslegrar umræðu** og hvort nú eigi að ganga enn lengra, og fella einnig niður skyldu sveitarfélaga til að ráðstafa tekjum sínum af þjóðlendum til þjóðlendanna sjálfra, svo sem ráða má af áformaskjali. Ákvarðanirnar sjálfar er vissulega pólitískar en ekki lögfræðilegar eins og bent hefur verið á.

Róm, 15. nóvember 2023.

Sif Konráðsdóttir, hæstaréttarlögmaður.