

Ed.

449. Frumvarp til laga

[228. mál]

um breyting á lögum nr. 11 6. apríl 1973, um framkvæmd eignarnáms.

Flm.: Eiður Guðnason, Kjartan Jóhannsson, Karl Steinar Guðnason.

1. gr.

Á eftir 11. gr. laganna komi ný grein, 12. gr., sem hljóði svo:

Þegar fasteign er tekin eignarnámi skal miða fjárhæð eignarnámsbóta við þá notkun, sem fasteign er í, þegar beiðni um eignarnámsmat hefur borist matsnefnd, sbr. 4. gr.

Til grundvallar eignarnámsbótum skal leggja söluverðmæti fasteignar og við mat á því skal hafa söluverðmæti hliðstæðra fasteigna í viðkomandi landsfjórðungi eða landshluta. Verði því ekki við komið eða notagildi fasteignar fyrir eignarnámsþola nemur meiru, skal miða eignarnámsbætur við það.

Að öðru leyti skal gæta eftirfarandi meginsjónarmiða við mat á bótum vegna eignarnáms fasteigna:

1. Við bótaákvörðun skal taka tillit til breytinga á notkun eignar sem eðlilegt er að reikna með eftir aðstæðum á staðnum, en með hliðsjón af þeirri starfsemi eða þeim tilgangi, sem notkun eignarinnar hefur verið tengd.
2. Ekki skal taka tillit til möguleika á verðhækkun eignar í framtíðinni.
3. Ekki skal heldur taka tillit til þess, hversu mikið eignarnemi hefði vegna hinna sérstöku þarfa sinna verið reiðubúinn til að greiða fyrir eignina, ef eignarnámsheimild hefði ekki verið fyrir hendi.
4. Ekki skal meta verðbreytingar, sem leiðir af tilgangi eða markmiði eignarnáms-tökunnar, né heldur af framkvæmdum eða starfsemi, hvorki þegar gerðum né fyrirhuguðum, sem eru í tengslum við eignarnámstökuna.

2. gr.

12. til 19. gr. laganna verði 13. til 20. gr.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp það, sem hér er flutt, er samhljóða frumvarpi sem Bragi Sigurjónsson, Ágúst Einarsson, Bragi Nielsson og Karl Steinar Guðnason fluttu á 100. lög-gjafarþingi. Þá fylgdi því greinargerð þar sem sagði meðal annars:

„Í álitni nefndar þeirrar, sem undirbjó lög nr. 11 6. apríl 1973, er að því vikið að nefndin hygðist semja sérstakt frumvarp til laga um fjárhæð bóta vegna eignarnáms fasteigna eða sameina slíkt frumvarp því frumvarpi til laga sem nefndin samdi. Af því hefur ekki orðið og er ætlunin að bæta úr því með þessu frumvarpi.

Í áðurgreindu nefndarálitinu voru talin ýmis vandkvæði á því að taka í lög ákvæði um fjárhæð eignarnámsbóta. Stafi það m. a. af því, að ákvæði 67. gr. stjórnar-skrárinnar um „fullt verð“ setji slíkri löggjöf vissar óhagganlegar skorður. Þá sé ákvörðun eignarnámsbóta margþætt og flókið viðfangsefni, sem naumast verði settar tæmandi reglur um, eða a. m. k. ekki reglur, sem leiði sjálfkrafa til afdráttar-lausrar niðurstöðu. Því virðist varla annað og meira koma til greina en að lög-festa vissar meginreglur um fjárhæð eignarnámsbóta. Með því frumvarpi, sem hér liggur fyrir, er lagt til að svo verði gert varðandi ákvörðun eignarnámsbóta þegar fasteign er tekin eignarnámi.

Við framkvæmd eignarnáms hér á landi hefur lengi gætt misræmis varðandi túlkun ákvæðis 67. gr. stjórnarskrárinnar um „fullt verð“. Í lögum nr. 61/1917, um framkvæmd eignarnáms, voru ákvæði þess efnis, að verð eignar skyldi miðast við gangverð, sem eignin hefði í kaupum og solum. Í núgildandi lögum, nr. 11/1973, er hins vegar enga slíka viðmiðunarreglu að finna.

Gamla reglan þótti orka tvímælis og var túlkun ákvæða um eignarnámsbætur á ýmsan veg í úrskurðum dómkvaddra matsmanna og er svo enn.

Eitt umdeildasta atriði í sambandi við eignarnámsbætur er það, hvort taka skuli tillit til fyrirhugaðra nota lands, eftir að eignarnám hefur farið fram og eftir að eignarnemi hefur með skipulagi og síðar framkvæmdum breytt möguleikum til nýtingar þess. Margir eru þeirrar skoðunar, að eðlilegast sé að miða eignarnámsbætur við þá raunverulegu eða eðlilegu nýtingu, sem eigandi hefur af landinu þegar til eignarnáms kemur.

Á móti þessu eru borin fram þau rök, að eigandi fasteignar, sem verður að þola eignarnám, verði lakar settur en nágranni hans, sem eigi land utan þess svæðis, en njóti hagræðis, t. d. af lagningu hraðbrautar, í hækkun verðs á landi sínu. Skattfrelsi ávinnings af slíkri verðhækkun lands, sem ekki stafar af aðgerðum eiganda, hefur styrkt þessa skoðun, en það er skoðun flutningsmanna frumvarps þessa, að lögfesta beri verðaukaskatt, sem skattleggi ávinninginn í þessu tilviki til ríkissjóðs. Flutningsmenn telja ekki rétt, að eigandi lands njóti ávinnings vegna framkvæmda, sem ætlunin er að ráðast í, eftir að land hans hefur verið tekið eignarnámi, eða ávinnings vegna framkvæmda opinberra aðila í nágrenni við hann, án þess að hann hafi átt þar nokkurn hlut að máli.

Bent hefur verið á dæmi um óeðlilega niðurstöðu matsmanna við mat á verðmæti lands, t. d. í sambandi við þarfir sveitarfélaga, vegna nauðsynlegrar vega-gerðar, orkuvinnslu o. s. frv.

Sveitarfélögin hafa m. a. talið á sig hallað í ýmsum tilvikum með úrskurðum matsmanna á eignarnámsbótum. Má um það atriði vísa til niðurlags greinargerðar, sem núverandi formaður Sambands ísl. sveitarfélaga, Jón G. Tómasson, samdi að tilhlutan sambandsins og send var með tillögum þess til stjórnarskrárnefndar Alþingis hinn 29. janúar 1975.“

Enn var frumvarp sama efnis flutt á 102. löggjafarþingi, en náði eigi fram að ganga. Flutningsmenn þá voru Kjartan Jóhannsson, Karl Steinar Guðnason og Eiður Guðnason. Um það leyti er frumvarpið var flutt var jörðin Fífuhvammur í Kópavogi auglýst til sölu, og var þá yfirlýst af hálfu eigenda, að þeir teldu hæfilegt verð um einn milljarð króna. Um svipað leyti kom fram í dagblöðum, að hugsanlegt væri að Reykjavíkurborg mundi gera tilboð í jörðina.

Í greinargerð með frumvarpinu er það var flutt á 102. löggjafarþingi sagði:

„Engum dettur í hug að svo blómlegt búskaparlag sé í Fífuhvammum eða að landeigandi hafi hýst jörðina svo vel, að hún sé 800—1000 milljóna króna virði. Hliðstæð jörð með húsum í Stafholtstungum, Skútustaðahreppi eða á Barðaströndinni fengist fyrir lituð brot af þessu verði. Skýringin á þessum verðmismun liggur ekki í framtaki eða atorku ábúandans. Hún liggur í því, að fyrir framtak fjölda annars fólks og atorku hefur risið þéttbýli í Kópavogi og nærtækt land fyrir frekari þróun þéttbýlisins þar er m. a. í landi Fífuhvammis. Hliðstæða sögu um okurverð á landi má finna víðs vegar um landið, t. d. á Eskifirði og í Keflavík, svo dæmi séu nefnd. Þéttbýlissveitarfélögin standa þannig frammi fyrir því að eðlilegur viðgangur þeirra og vöxtur sé kyrktur með afarkjörum á nærtæku landi, og stendur þá verðlagning landsins ekki í neinu samhengi við afrakstur þess til verandi nota, heldur hugsanlegt verðmæti til lóðarúthlutunar.

Þær reglur, sem í gildi hafa verið við ákvörðun eignarnámsbóta og fasteignamats, hafa rennt stoðum undir þetta óréttlæti og komið ýmsum sveitarfélögum í óbærilega aðstöðu, þar sem þær grundvallast á svonefndu markaðsverði. Landeigandi skákar þannig í því skjóli þeirrar aðferðar sem beitt er við eignarnámsmat fyrir

opinbera tilstuðlan. Með þessu móti geta fjársterkir aðilar ráðið byggðapróun. Og skv. þeim hugmyndum, sem kynntar eru í tilvitnaðri frétt Dagblaðsins hér að framan, gætu fjársterk sveitarfélög keypt upp land í umdæmi fjárvana sveitarfélaga. Spyrja má, hvort þessi háttur geti leitt til þess, að Hafnarfjarðarbær stundi lóðabrásk á Siglu- firði, Húsavík á Reyðarfirði og Akureyri á Selfossi, úr því að hugleitt er að Reykja- vík kaupi land í Kópavogskaupstað.

Hér er vitaskuld fetuð röng braut. Allir sanngjarnir menn vilja auðvitað að við eignarnám sé hverjum og einum umbunað fyrir það sem frá honum er tekið. En sú umbun á ekki að fara fram úr þeim afrakstri sem hann hefði haft af eign sinni til þeirra nota, sem hún er í.

Nú vill svo til, að með því að breyta aðferðum við ákvörðun eignarnámsbóta má einmitt tryggja framgang þessarar stefnu, afnema það óréttlæti, sem nú við- gengst, og jafnframt koma þéttbýlissveitarfélögum úr þeirri úlfakreppu sem þau eru í nú. Ef eignarnámsbætur eru miðaðar við þá notkun, sem eignin er í þegar beiðni um eignarnámsmat hefur borist, en ekki metnar verðbreytingar, sem rekja má til tilgangs eignarnámstökunnar, er mörkuð ný braut í þessum efnum. Tilgangur þessa frumvarps er að tryggja framgang þeirrar stefnu.“

Á málþingi Lögfræðingafélags Íslands, sem haldið var 25. október 1980 flutti Jón G. Tómasson hrl., borgarlögmaður í Reykjavík, erindi um ákvörðun eignar- námsbóta (De lege ferenda sjónarmið). Flutningsmenn þessa frumvarps telja erindi Jóns G. Tómassonar um ofangreint efni svo ítarlegt og fróðlegt, að ástæða sé til að birta það í heild í þessari greinargerð. Erindið fer hér á eftir:

Jón G. Tómasson, borgarlögmaður:

UM ÁKVÖRÐUN EIGNARNÁMSBÓTA

„Stjórnarskrá lýðveldisins, 67. grein, setur þrjú skilyrði fyrir eignarnámi: Í fyrsta lagi þarf almenningsheill að krefjast þess, að eiganda sé skylt að láta af hendi eign sína, í öðru lagi skal liggja fyrir lagaheimild, og í þriðja lagi á að koma „fullt verð“ fyrir eignina. Um fyrst nefndu tvö atriðin mun ég ekki fjölyrða, og í raun verður að ætla, að löggjafarvaldinu sé ætlað hverju sinni að meta, hvenær skilyrði um grundvöll fyrir eignarnámi séu fyrir hendi, hvenær almenningsheill krefjist, að sett verði lagaheimild um eignarnám.

Hvað felst hins vegar í orðunum „fullt verð“, hvernig ber að túlka þau við ákvörðun eignarnámsbóta og hvaða skorður setja þau löggjafarvaldinu við setningu viðmiðunarreglna um fjárhæð eignarnámsbóta? Hvert ber að stefna við endur- skoðun stjórnarskrárákvæðisins og setningu lagareglna um þetta efni? Þessar spurn- ingar skipta verulegu máli og hafa mikla þýðingu í samfélagi okkar.

Eðli og tilgangur eignarréttarákvæða.

Þegar skýra skal eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar er nauðsynlegt að hafa í huga þjóðfélagsástandið eins og það var, þegar ákvæðið var upphaflega sett. Taka verður mið af þjóðfélagslegum breytingum og ekki má missa sjónar af því að til- gangurinn með setningu ákvæðisins var fyrst og fremst að vernda þá eign, sem einstaklingurinn hafði sjálfur skapað, en ekki að samfélagið ætti að greiða bætur fyrir verðmæti, sem skapast hafa vegna aðgerða þess, og skattleggja síðan eignir eða tekjur annarra til að greiða bæturnar.

Ákvæðið á rætur sínar að rekja fyrst og fremst til 18. aldar heimspeki um vernd- un einstaklinga og eigna þeirra gegn gerræðisfullum aðgerðum stjórnvaldanna. Nú er hins vegar ástandið þannig, að oft þarf fremur að vernda hagsmuni almennings gegn óeðlilegum gróða einstaklinga, gróðahugmyndum, sem skapast vegna aðgerða þjóðfélagsins og löggjafar frónsku byltingarinnar og aðrir, sem fetuðu í fótspor þeirra, ætluðust ekki til að vernda með eignarréttarákvæðum sínum, enda sáu þeir eflaust ekki fyrir, að slíkur gróði gæti myndast.

Markmið löggjafar við aðstæður nútímans.

Ég mun verja þeim tíma, sem mér er hér ætlaður, til að ræða nánar þetta hagsmunamat og þau viðhorf eða sjónarmið, sem ég tel, að löggjafinn eigi að hafa að leiðarljósi við lagasetningu um bætur fyrir eignarnám. Ég geri mér jafnframt ljóst, að mál mitt verður eflaust meira í ætt við almenna þjóðfélagsumræðu en lögvisindi, enda verður ekki um þessi mál fjallað, án þess að fyrst sé tekin þjóðfélagsleg stefnumörkun, sem síðan verður að fella í lagaramma. Til mín hefur eflaust verið leitað til umfjöllunar um þetta mál sem talsmanns hagsmuna sveitarfélaga, og óneitanlega hljótið þið að eiga von á því, að viðhorf mín mótist af þeim hagsmunum.

Margir hafa talið vandkvæði á því að taka í lög ákvæði um fjárhæð eignarnámsbóta, þar sem m. a. ákvæði 67. gr. stjkskr. setji slíkri löggjöf vissar og óhagglegar skorður. Þessi skoðun á eflaust rétt á sér, en aðeins að vissu marki.

Stjórnarskráin tryggir eignarnámsþola vissulega rétt á bótum, sem svari til „fulls verðs“, en gefur enga vísbendingu um með hvaða hætti slík verðviðmiðun skuli fundin. Í ákvæðinu segir ekki, að endurgjaldið skuli ákvarðast með hliðsjón af þeim hagsmunum eignarnámsþolans að fá óáreittur að halda hinni teknu eign og nýta hana með óbreyttum hætti, eða þeim hagsmunum hans að kunna síðar að geta breytt eigninni til arðvænlegri nota. Og ákvæðið segir heldur ekki, að endurgjaldið skuli ákvarðast með hliðsjón af þeim hagsmunum, sem eignarnemi kann að hafa af eignarnáminu. Milli þessa hagsmunamats getur þó verið reginmunur, nánast hyldýpi, þegar það er metið til fjár.

Bætur fyrir verðmæti, sem hið opinbera sjálft hefur skapað?

Samkvæmt þeim reglum, sem taldar hafa verið í gildi, hefur eignarnámsþoli vissulega átt möguleika á mikilli hagnaðarvon vegna verðhækkana, sem stafa af fjárfestingu eða framkvæmdum hins opinbera. Þetta hefur skapað ójöfnuð og mörg vandamál í þjóðfélagi nútímans, sem nauðsynlegt er að leysa. Samhliða því að ríki og sveitarfélög leggja mikið fjármagn í opinberar framkvæmdir hafa einstakir landeigendur gert háar kröfur um bætur fyrir verðmætisaukningu, sem rekja má til þessara sömu framkvæmda. Skattgreiðandinn þarf ekki aðeins að borga fyrir framkvæmdirnar, heldur er einnig gerð krafa um, að hann greiði fyrir þá verðhækkun á eigninni, sem framkvæmdirnar leiða af sér.

Þessi sjónarmið hafa vissulega reynzt sveitarfélögum erfið. Þau hafa haft takmarkaða tekjumöguleika, en vaxandi skyldum að gegna, m. a. við undirbúning á nýjum byggingarsvæðum og uppbyggingu á alhliða þjónustukerfi fyrir íbúana þar. Vandamál, sem leitt hafa af háu landverði, hvort heldur það byggist á eignarnámsmati eða á samningsverði, sem oftast hlýtur að taka mið af áætluðum eignarnámsbótum, hafa leitt til seinkunar á framkvæmdum, eða til þess, að hagstæðasti kosturinn er ekki alltaf valinn.

Spurningin sem leita þarf svars við er sú, hvort hið opinbera skuli við eignarnám greiða bætur fyrir verðmæti, sem það sjálft hefur skapað eða leiðir af athöfnunum þess, m. ö. o. hvort sækja eigi í vasa skattborgaranna greiðslu fyrir verðmæti, sem þeir hafa þegar greitt fyrir.

Hvar liggja mörkin?

Stjórnarskráin segir ekkert um, hvar draga eigi mörkin milli þess verðmætis, sem eigandinn á að fá í formi endurgjalds, og þeirra verðmæta, sem ekki á að bæta. Ekkert ákvæði er um, að einstakir eigendur eigi að hljóta ávinning, sem í mörgum tilvikum getur verið óviss og tilviljanakenndur og án þess að þeir hafi nokkuð lagt þar sjálfir af mörkum.

Það er því eðlilegt að líta svo á, að um þetta efni skuli settar reglur í almennri löggjöf, að löggjafarvaldið hafi svigrúm til að setja meginreglur til viðmiðunar,

þótt víst verði að viðurkenna, að um er að ræða margþætt og flókið viðfangsefni, sem engan veginn verða gerð tæmandi skil, þannig að leiði ávallt til afdráttarlausrar niðurstöðu, fremur en gildir um svo margt annað í þjóðfélagslegum samskiptum.

Ef fyrst er litið til hagsmuna einstaklingsins má hreyfa því sjónarmiði, að ákvæði stjórnarskrárinnar séu þannig úr garði gerð, að þau veiti honum fyrst og fremst tryggingu gegn því, að eign hans sé af honum tekin eða skert að þarflausu eða þarflitlu. Vissulega getur þröng og ströng túlkun á orðunum „fullt verð“ veitt slíka vörn að vissu marki. En eftir að löglega er tekin ákvörðun um eignarnám, þá er vörnin brostin; eftir stendur aðeins að ákvarða eigandanum endurgjald eða bætur fyrir eignarnámstökuna. Mat á því, hvort forsendur eignarnámstöku séu fyrir hendi, verður eflaust eftir sem áður að vera á hendi löggjafans, en óttist menn misnotkun á því valdi, kemur til álita, hvort þrengja skuli skilyrði löggjafans til setningar eignarnámsheimilda, þótt ég hafi ekki hugmyndir eða tillögur í því efni. Eflaust er einnig mikilsvert, að settar verði ákveðnar reglur um, hvaða aðili hafi vald til að ákveða, hvort eignarnámsheimildar skuli neytt í hverju einstöku tilvikum, en um þetta atriði er löggjöfin víða ekki skýr. Mætti þannig huga að því, að einstaklingnum verði veitt ríkari vernd gegn þarflitilli eða umdeildri eignarnámstöku, og verði þessi varnaðaráhrif fyrir eignarrétti einstaklingsins aukin, er ekki eins mikil þörf og margir telja nú á að beita endurgjaldsákvæðinu sem réttaröryggis-sjónarmiði gegn umdeilanlegri eignarnámsheimild eða eignarnámstöku. Sú vörn gegn friðhelgi eignarréttarins er hvort eð er brostin, þegar eignarnámið hefur verið ákveðið. Aðeins er eftir að ákveða eigandanum bætur.

Haft á eðlilega uppbyggingu?

Opinberir aðilar, bæði stofnanir ríkisins, en einnig og ekki síður sveitarfélög, standa oftlega andspænis miklum vanda í samningaviðræðum við einstaka eigendur fasteigna um framkvæmdir, sem tengdar eru almennum hagsmunum um hagstæðustu lausn á tilteknum verkefnum þessara aðila. Hjá sveitarfélögum a. m. k. gætir óneitanlega vissrar tregðu til að afsala ákvörðun um endurgjald fyrir t. d. fyrirhugað byggingarland í hendur dómkvaddra matsmanna, þótt samkomulag um slíka málsmeðferð geti að öðru leyti verið fyrir hendi. Óvissa um fjárhæð bótagreiðslna og ekki ástæðulaus ótti um, að til grundvallar matsfjárhæð verði að verulegu leyti lagt söluverð byggingarhæfra lóða, getur þannig leitt til þess, að nauðsynlegar framkvæmdir eða undirbúningur þeirra teyjist verulega, og jafnvel til þess, að hagstæðasta lausnin í efnalegu tilliti er ekki valin, þannig t. d. að land í einkaeign verður ekki tekið til skipulags og bygginga, þótt það liggja betur við öllu þjónustukerfi sveitarfélags en annað landsvæði, sem er í eigu sveitarfélagsins.

Ágreiningur og óvissa um landverð verkar þannig sem haft á eðlilega og æskilega uppbyggingu. Í sumum tilvikum á þetta einnig við, þótt landeigandi vilji gjarnan láta land sitt af hendi og eignarnámsheimild sé því ekki nauðsynleg af þeirri ástæðu. Óvissa um landverð er þannig ekki alltaf í þágu hagsmuna eigandans, en skiljanlegt er, að hann kjósi fremur að bíða með sölu á landinu, ef ekki næst saman um endurgjald, í þeirri von, að um síðir neyðist sveitarfélagið til að ganga að þeim kostum, sem hann telur hæfilega, eða hlíta mati, sem eigandinn má að óbreyttu reikna með að taki að verulegu leyti mið af söluverði byggingarhæfra lóða. Um þetta má nefna mörg dæmi.

Fráleit sjónarmið.

„Í mati þessu ber að miða við það verð, sem fengizt gæti fyrir alla spilduna, ef landið væri selt sem lóðir, enda þótt þær séu ekki seljanlegar sem slíkar í dag.“

Þetta er orðrétt setning úr matsgerð dómkvaddra manna frá í maí 1979. En matsmenn halda áfram: „Þá ber að hafa í huga við ákvörðun bóta, að mjög mikil

eftirspurn er nú eftir lóðum á höfuðborgarsvæðinu, og hefur það án efa áhrif til hækkunar. Við ríkjandi aðstæður í Þjóðfélaginu virðist sem öruggasta fjárfestingin, sem um sé að ræða, sé að setja peninga í lóðir. Þarf eigi að orðlengja það, að því veldur hvað mest ótti manna við vaxandi verðbólgu, þrátt fyrir gefnar yfirlýsingar stjórnmalamanna.“

Verið var að meta 3800 ferm. skurðstæði fyrir aðveituæð Hitaveitu Reykjavíkur í landi Smárahvammis í Kópavogi, en skurðstæðið er að mestu leyti í staðfestri legu væntanlegrar Reykjanesbrautar, en að öðru leyti var og er landið óskipulagt og ekki nýtt, enda að mestu ógrónir melar og móar.

Í matsgerð þessari er síðan rakin sala á spildu úr sama landi nokkrum árum áður, söluverðið framreiknað með byggingarvisitölu og síðan fjórfaldað með eftirfarandi rökstuðningi matsmanna: „en matsmenn telja, að vegna breyttra aðstæðna og þess, sem segir hér að framan, sé hið rétta verð fyrir spilduna sú fjárhæð sem þar segir“, en það var fjórföldun á verðbætttri frjálsri sölu og margfalt hærri en gildandi fasteignamat þá var.

Matsgerð þessari var að sjálfsögðu skotið til yfirmats og þótt yfirmatið lækkaði matsfjárhæð nokkuð, a. m. k. með hliðsjón af verðlagsþróun milli matsgerða, kemur þar einnig berlega fram, að yfirmatsmenn hafa haft hliðsjón af söluverði lóða á höfuðborgarsvæðinu og að umrætt land var talið hentugt til bygginga, þótt engin áform væru uppi um ákveðna notkun á landinu og það óskipulagt að mestu leyti.

Fjárhæðir þær, sem í umræddu mati fólust, skiptu ekki miklu máli fyrir Hitaveitu Reykjavíkur, en munu á hinn bóginn skipta verulegu máli, þegar Vegagerð ríkisins ræðst í gerð Reykjanesbrautar og raunar einnig, ef til þess kemur, að Kópavogskaupstaður vill fala landið til skipulags og byggingar. Þau sjónarmið, sem matsmenn leggja til grundvallar við verðákvörðun sína, skipta hins vegar höfuðmáli, bæði fyrir landeigendur og hið opinbera, og ég nefni þetta dæmi, þar sem hér virðast sjónarmið matsmanna, einkum þó í undirmatinu, sem ég vitnaði orðrét til, koma óvenjuskýrt fram. Þeir segja umbúða- og vafningalaust, að landeigandi skuli fá bætt skurðstæði í vegarstæði á annars óskipulögðu og ónotuðu landi sem um byggingarlóðir væri að ræða, jafnvel þótt þær séu ekki seljanlegar sem slíkar, og að eftirspurn, sem byggist meðfram á ótryggu ástandi peningamála og hagnaðarvon vegna verðbólgu, eigi að hafa áhrif til hækkunar. Síðan fjórfalda matsmenn framreiknaða eldri sölufjárhæð landeigandans vegna „breyttra aðstæðna“ eins og það heitir í matsgerðinni.

Fyrir niðurstöður sem þessar þarf að girða. Þær þjóna að visu hagsmunum tiltölulega fárra landeigenda, en eru andstæðar hagsmunum alls þorra manna og þá fyrst og fremst þeirra, sem verða að borga, þ. e. skattgreiðendanna. Engin rök verða heldur séð fyrir því, að tilgangurinn með setningu stjórnarskrárákvæðisins eða orðalag þess eigi að leiða til, að slík sjónarmið ráði niðurstöðu matsgerða.

Fleiri dæmi.

En þessi sjónarmið og túlkun á orðalagi stj. skr. hafa einnig óbein áhrif. Eigandi jarðar í næsta nágrenni Reykjavíkur hefur t. a. m. á liðnum árum leitað viðræðna við borgaryfirvöld um kaup á jörðinni. Miðað við núgildandi forsendur aðalskipulags má ætla, að umrædd jörð verði í framtíðinni ákjósanlegt byggingarland, ef byggð heldur áfram að vaxa á höfuðborgarsvæðinu svo sem verið hefur á liðnum áratugum. Borgaryfirvöld hafa því sýnt áhuga á málinu, en mikið ber á milli, enda eru verðhugmyndir eigandans sennilega 50—100-falt hærri en fasteignamat landsins, sem á þó að vera miðað við núverandi notkun þess og líklegt söluverð. Viðræður hafa því legið niðri með þeim afleiðingum, að eigandinn situr uppi með land, sem hann gæti vel hugsað sér að selja og hefur takmörkuð not af, en við skipulagsvinnu á höfuðborgarsvæðinu er ekki tekið mið af mögulegri nýtingu landsins til bygginga,

og hefur það óhjákvæmilega áhrif á þróun byggðar á höfuðborgarsvæðinu, jafnvel um áratuga skeið.

Annað dæmi má einnig nefna um landareign, sem að margra áliti væri mjög hentug fyrir útivistarsvæði, en verður eflaust aldrei tekin undir byggingar. Landareignin hefur mér vitanlega engan arð gefið af sér nú um langt árabil og er í lágu fasteignamati. Eigandinn vill gjarnan selja, en verðhugmynd fyrir eign, sem hefur litla sem enga arðgefandi nýtingarmöguleika í hendi eigandans, skiptir hundruðum milljóna króna. Niðurstaðan er, að ekkert gerist frekar í málinu; eigandinn situr uppi með arðlausu eign, en heldur í vonina um mikinn fjárhagslegan ávinning.

Og allir þekkja eflaust dæmið um kaup Kópavogskaupstaðar á Fífuhvammsslandi, sem nefnd hefur verið dýrasta eyðijörð í heimi. Hvert var verðmæti landsins í höndum eigandans, án þess að hann gæti reiknað með, að samborgarar hans legðu fram fjármagn til að gera það söluhæft? Hver var eftirspurnin á svokölluðum „frjálsum markaði“? Landið var auglýst til sölu, en ekkert tilboð barst. Rétt er að nefna, að um Fífuhvamm samdist þó um landverð, sem var ívið lægra en gildandi fasteignamat, og er það vissulega umhugsunarefni, ef Fasteignamat ríkisins leggur til grundvallar við matsgerðir sínar verðmætissjónarmið, sem eru alls óraunhæf, nema hið opinbera komi til og leggi fram verulegt fjármagn til slíkrar verðmætissköpunar. Milli fasteignamatsins og endurkaupaverðsins — eða bótagreiðslunnar — þarf að sjálfsögðu að vera samræmi. Hált fasteignamat, sem ekki er í neinu samræmi við notagildi landsins í höndum eigandans, og skattlagning til ríkis og sveitarfélaga, sem hlutfall af slíkri matsfjárhæð, ber keim af óbeinni eignaupptöku. Hins vegar er oft eftirtektarvert, að eigendur slíkra eigna virðast gjarnan vilja viðhalda óeðlilega háu mati. Þeir kæra það ekki til lækunar í voninni um ábata síðar.

Og hér er komið að kjarna málsins. Hvert er verðmæti lands eða tilgreindra landréttinda, sem nauðsynlegt er að nýta til almennra þarfa, og við hvaða verðmætissjónarmið á að miða? Hver er eðlileg og sanngjörn túlkun á orðunum „fullt verð“?

Til þess að gera þetta mál ekki allt of langt eða flóknara en efni standa til hér, þá ætla ég aðeins að fjalla nánar um tvö tilvik, sem jafnframt eru þó þýðingarmest, annars vegar eignarnámstöku á landsvæði til skipulags og byggingar og hins vegar á hitaréttindum.

Verðmyndun byggingarlands.

Enginn dregur í efa, að lóð, sem tilbúin er til byggingar t. d. í Reykjavík eða nágrenni, er talin verðmæt eign, eign sem gengur kaupum og solum háu verði. Við húsvegg neytandans er heita vatnið einnig óumdeilanlegt verðmæti. Eignin — landið eða jarðvarminn — er fyrir hendi, en hvað er það, sem hefur gert eignina verðmæta eða aukið verðgildi hennar?

Til þess að gera sér grein fyrir þessu er nauðsynlegt m. a. að kanna, hvað það kostar að skipuleggja eða gera land byggingarhæft eða hvert er kostnaðarverð á hitaveitu.

Ákvörðun um að taka landsvæði til breyttrar notkunar, skipulags og byggingarframkvæmda er í höndum skipulagsyfirvalda, fyrst og fremst viðkomandi sveitarstjórnar. Einstaklingur, sem á landareign, getur ekki upp á sitt eindæmi ákveðið, að nú skuli landið skipulagt, og selt það síðan sem byggingarlóðir. M. ö. o. landið er ekki söluvara sem byggingarlóðir í hendi eigandans. Til þess þarf atbeina sveitarstjórnarinnar, enda hvílir sú skylda á sveitarfélaginu að sjá íbúum sínum fyrir nauðsynlegri þjónustu, t. d. vegagerð og holræsalögn, vatnsveitu og rafmagni, svo ekki sé minnst á aðra þjónustu, sem talin er nauðsynleg í samfélagi nútímans, s. s. skóla, dagvistun og heilsugæzlu.

Ekki liggja fyrir nákvæmir útreikningar eða upplýsingar um, hver þessi stofn-kostnaður er, en hjá borgaryfirvöldum hefur þó verið unnin nokkur frumvinna í

gerð kostnaðaráætlana fyrir tiltekna skipulagskosti á austursvæðum í borgarlandinu. Hér er um að ræða 14 svæði, að stærð frá 45 ha og upp í 180 ha hvert. Niðurstöður þessara athugana eru, að kostnaður borgarinnar við að gera land byggingarhæft liggur á bilinu 150—240 millj. kr. pr. ha, að meðaltali tæpl. 200 millj. kr. pr. ha. Er þá ekki reiknað með stofnkostnaði í gerð veitumannvirkja, kostnaði við skipulagsvinnu, né heldur öllum stofnkostnaði vegna margvislegrar þjónustustarfsemi. Rétt er að taka fram, að þessir peningar eru ekki allir sóttir beint í sameiginlegan sjóð borgarbúa, enda greiða lóðarhafar úr eigin vasa t.d. gatnagerðargjöld og stofngjöld til veitustofnana, en þessar greiðslur nema þó ekki nema hluta af þeirri heildarfjárhæð, sem kostar að gera hverja lóð byggingarhæfa, þegar allt er talið.

Þessar fjárhæðir jafngilda því, að kostnaður við hvern m² í byggingarhæfu landi verður að meðaltali um 20 þús. kr., eða nær kr. 20 millj. á góða einbýlislóð, og stofnkostnaður á íbúð verður að meðaltali um 11 millj. kr., og er þá reiknað með, að um 18 íbúðir séu að jafnaði á hverjum ha lands. Þetta er lausleg hugmynd um þá fjárhæð, sem borgararnir þurfa að leggja fram til að gera land byggingarhæft og sölu- eða afhendingarhæft í hendur byggjandans.

Þessar fjárhæðir, þennan kostnað verður að hafa í huga, þegar meta á hvers virði landsvæði er, sem breyta á í byggingarland. Og hætt er við, að í höndum einstakra eigenda yrði landið oft lítils virði, ef þeir þyrftu að kosta öllu til að gera það byggingar- og þjónustuhæft fyrir væntanlega kaupendur. en gætu ekki ætlað samborgurum sínum það hlutverk.

Verðmæti jarðhita.

Jarðhitinn er þó oft enn skýrara dæmi um eignarréttindi, sem eru eiganda þeirra til lítilla eða jafnvel engra nota eða hagsbóta, nema til komi sérstakar aðgerðir á vegum samfélagsins. Þannig má t.d. nefna jarðhitann, sem um aldir hefur eflaust legið eða runnið ónotaður í iðrum jarðar undir Reykjavík, en Hitaveitan virkjar nú með djúpbörunum og dælingum og fullnægir um helming af orkuþörf þjónustusvæðis veitunnar. Með svipuðum hætti rann heitt vatn frá upphafi byggðar eftir Mosfellsdal í lækjum til sjávar og rynni þar e. t. v. enn, ef ekki hefðu komið til stórhuga framkvæmdir borgaryfirvalda á 4. og 5. áratug þessarar aldar, þegar réttindi til hagnýtingar og virkjunar jarðhitans voru keypt. Án slíkra aðgerða og frumkvæðis opinberra aðila var jarðhitinn næsta lítils virði fyrir landeigendur. Brot af honum var að vísu notað til húsa hitunar og gróðurhúsaræktunar á staðnum, og e. t. v. gaf jarðvegurinn góða uppskeru af kartöflum og káli, en mest af varmanum rann til sjávar ýmist á yfirborði jarðar eða eftir æðum neðanjarðar, engum til hagsbóta.

Hitaréttindi þau, er Reykjavík keypti í Mosfellssveit, hafa verið gerð nýtanleg með miklum jarðborunum og með virkjun borhola. Til þess að heita vatnið kæmi að notum, hafa verið reistar dælustöðvar, lagðar leiðslur og gerð önnur mannvirki. Hagnýting orkugjafans í svo stórum stíl, sem raun hefur orðið á, hefði eigi verið gerleg án hinna miklu framkvæmda til orkuvinnslunnar.

Heildarfjárfestingarkostnaður Hitaveitu Reykjavíkur vegna öflunar, flutnings og dreifingar á heitu vatni nemur nú um kr. 102 milljörðum. Þar af nemur kostnaður við hitaréttindi um kr. 1.3 milljörðum, eða um 1.3%. eru þá allar fjárhæðir reiknaðar til núverandi verðlags.

Þetta eru athyglisverðar tölur, þegar þær eru bornar saman við fjárhæðir í samningaviðræðum um afnot Hitaveitu Akraness og Borgarfjarðar af Deildartunguhver. Miðað við verðlag 1. 1. 1979 nam áætlaður stofnkostnaður veitunnar allt að kr. 6 milljörðum án hitaréttinda. Lokatilboð veitunnar til eiganda hversins, miðað við 20 ára sölusamning, nam á sama verðlagi kr. 250 milljónum, sem svarar til rúml. kr. 500 millj. í dag, eða 4% af heildarkostnaði. Lokatilboð eiganda var

hins vegar metið á 875 millj. kr., eða jafnvirði um kr. 1.8 milljarða í dag, og tæplega 13% af þannig reiknuðum heildarfjármagnskostnaði.

Fróðlegt verður að sjá niðurstöðu eignarnámsmats vegna Deildartunguhvers, en mér hefur skilizt, að eignarnemi telji kr. 30 millj. vera hámark endurgjalds, en eignarnámsþoli telji bæturnar eiga að skipta milljörðum króna. Taka þá eflaust báðir aðilar tillit til þess, að eignarnámslögin tryggja eignarnámsþola án endurgjalds 10 sek/1 af vatni úr hvernum um alla framtíð, eða mun meira vatnsmagn en hann hefur fram til þessa hagnýtt. Ágreiningurinn um fjárhæðir sýnir ljóslega, að um þessi mál ríkir réttaróvissa, sem nauðsynlegt er að ráða bót á.

Hvernig á að finna „fullt verð“?

Hvernig á að reikna eigendum „fullt verð“ fyrir eignarnámstöku hversins? Hvert hefur þeirra tjón orðið vegna eignarnámsins? Á að miða við hugsanlegt eða líklegt söluverð þessara réttinda á almennum markaði, en slíkt markaðsverð hlýtur að mótask annars vegar af því, hvort vöð sé sambærilegra verðmæta á svipuðum slóðum, og hins vegar af eftirspurn í þeim mæli, sem eignarnámsheimildin veitir og telja verður næsta ósennilega frá öðrum aðila. Ljóst er, að þessi sjónarmið munu ekki leiða til hárra eignarnámsbóta. Í annan stað kemur til álita að miða við notagildi eignarinnar á hendi eignarnámsþola. Slík arðsemi hefur verið sáralítill. Viðmiðun við enduröflunarverð kemur heldur ekki til greina í tilviki sem þessu og ekki er umdeilt, að bæturnar ber að miða við tjón eignarnámsþola, en ekki þann hagnað, sem eignarnemi kann að öðlast.

Arðsemi eiganda hversins hefur verið sáralítill og arðsvonin er litlu meiri. M. ö. o. tjón eigandans er lítið og ávinningur eignarnema óviss og háður m. a. sveiflukenndu erlendu verði á olíu, en vonandi þó talsverður, þegar til lengri tíma er lítið. Menn mega heldur ekki líta framhjá því, að lækkun hitakostnaðar við gerð jarðvarmaveitu er ekki alls staðar ýkjamikill, t. d. er í áætlun um Deildartunguhver talið, að orkuverð sem hlutfall af olíuverði verði nálægt 90% fyrstu árin, en fari síðan lækkandi í um 66% um næstu aldamót. Og til eru hitaveitur á landinu, sem þurfa að selja orkuna dýrara verði en olíukyndingu næmi.

Hvort sem við tölum um land eða jarðhita verður niðurstaðan þannig sú, að án aðgerða af hálfu hins opinbera verða eignarréttindin nánast aldrei hagnýtt af eigendum, nema til hefðbundinna nota, ef svo mætti orða það. Og það eru þeir hagnýtingarmöguleikar, sem eigandinn tapar við eignarnám, þ. e. það tjón, sem hann hefur orðið fyrir.

Viðmiðunarákvaði vantar.

Eins og áður hefur verið nefnt, tryggir stjkskr. eignarnámsþola rétt á bótum, sem svari til „fulls verðs“, en gefur ekki vísbendingu um með hvaða hætti slík verðviðmiðun skuli fundin, hvar draga eigi mörkin milli þess verðmætis, sem eigandinn á að fá í formi endurgjalds, og þeirra verðmæta, sem ekki á að bæta. Um þetta efni er eðlilegt, að settar verði reglur í almennti löggjöf.

Í þessu sambandi má minna á, að víða eru í löggjöf settar sérreglur um viðmiðun við ákvörðun eignarnámsbóta. Þannig var í áður gildandi lögum um framkvæmd eignarnáms frá 1917 t. d. ákvæði um, að matsverð eignar skyldi miðast við gangverð það, sem hún myndi hafa í kaupum og solum. Viðmiðun við gangverð getur út af fyrir sig verið eðlileg og sanngjörn í mörgum tilvikum, en augljóst er þó, að oftlega getur verið mjög erfitt að finna slíka viðmiðun og margar eignir eru þess eðlis, að þær ganga hreinlega ekki kaupum og solum á almennum markaði, sbr. skurðstæðisræmu þá, sem ég nefndi hér áður dæmi um, eða hitaréttindi í Deildartunguhver, jafnvel ekki Fifuhvamslandið.

Ýmsar lagareglur mæla fyrir um, að til frádráttar bótum skuli koma sá hagur, er eignarnámsþoli kann að hafa vegna framkvæmda, sem fylgja í kjölfar eignar-

námsins, t. d. á öðrum hlutum eignar sinnar. Nægir í því efni að vitna til ákvæða vatnalaga frá 1923, sbr. einnig tilvitnun í þau lög í 75. gr. orkulaga frá 1967, svo og ákvæði vegalaga frá 1970 og skipulagslaga frá 1964. Með setningu þessara laga-reglna hefur löggjafinn talið sér heimilt að setja nánari reglur um ákvörðun eignarnámsbóta, sem hljóta að skoðast sem túlkun á eignarréttarákvæði stjkskr.

Í þessu efni er sérstaklega athyglisvert ákvæði 29. gr. skipulagslaganna, sem gerir beinlínis ráð fyrir því, að engar bætur verði greiddar, ef skipulag leiðir til jafnmikilla eða meiri verðhækkana á landi en nemur bótaskyldu tjóni, sbr. raunar einnig ákvæði 59. gr. vegalaga, sem kveður á um, að bætur á óyrktu landi skulu því aðeins greiddar, ef álitnið er, að landeigandi hafi beðið skaða af eignarnáminu. Annars vegar virðist löggjafinn telja sér heimilt að túlka ákvæði stjkskr. um „fullt verð“ á þann hátt, að þrátt fyrir eignarnám geti aðstæður leitt til þess, að engar bætur verði greiddar. Kann vissulega að vera álitamál, hvort þessi ákvæði samrýmist þröngri túlkun á stjórnarskrárákvæðinu, enda er því ekki þar með slegið föstu, að landið, sem tekið er eignarnámi, sé eitt út af fyrir sig verðlaust með öllu. Hins vegar kveða þessi lagaákvæði á um, að bæta skuli skaða eða tjón. Hér er einnig óneitanlega um að ræða ákveðna túlkun á orðunum „fullt verð“. Löggjafarvaldið hefur þannig talið sig hafa heimild til að setja vissar viðmiðunarreglur við ákvörðun eignarnámsbóta, og í þeim efnum hefur ekki verið talið, að ákvæði stjkskr. setji þær skorður, að ógildar séu. Spurningin er því e. t. v., hversu langt löggjafinn getur gengið í þessum efnum — og hversu langt æskilegt sé að hann gangi.

Túlkunarhlutverk löggjafans.

Stjórnarskrárákvæði þarfnast túlkunar eins og önnur lagaákvæði og í þessu tilviki er það fyrst og fremst verkefni löggjafarvaldsins að túlka orð 67. gr. um „fullt verð“ eftir ríkjandi þjóðfélagsviðhorfum og réttarvitund og draga línuna milli þess verðmætis, sem eigandinn á að fá bætt, og þess, sem ekki á að greiða bætur fyrir, enda verður ekki séð, að orðalag stjórnarskrárákvæðisins eða þau viðhorf, sem lágu til grundvallar setningu þess, útiloki að með lögum séu sett ákvæði, er kveði á um meginreglu við ákvörðun eignarnámsbóta. Þar sem gætt hefur íhaldssamrar lögskýringar á þessu ákvæði er hins vegar sjálfsagt að taka af vafa og breyta þessu stjórnarskrárákvæði um leið og stjórnarskráin er í heild endurskoðuð, þannig að í stað orðanna „fullt verð“ komi ákvæði þess efnis, að eignarnámsþoli fái bætur, sem miðist við sannanlega eða eðlilega notkun eignarinnar, þegar til eignarnámsins kemur. Eignarnámsþoli á þannig tryggt, að honum verði bætt tjón hans, en hann á ekki von á bótum eða endurgreiðslu fyrir mögulega verðhækkun, sem breytt notkun eignarinnar gæti gefið af sér, ekki fyrir hugsanlega verðhækkun í framtíðinni eða verðhækkun, sem framkvæmdin, sem tengd er eignarnámstökunni, leiðir af sér. Eignarnámsþoli er m. ö. o. jafnsettur og ekki hefði komið til eignarnámsins eða þeirra framkvæmda hins opinbera, sem leiða til verðhækkana á eign hans.

Í samræmi við það sem nú er sagt er rétt að setja í lög ákvæði um meginreglur til viðmiðunar við ákvörðun eignarnámsbóta, reglur, sem hefðu það að höfuðmarkmiði að gera eignarnámsþola jafnsettan fjárhagslega og ef til eignarnáms hefði ekki komið, en útiloka jafnframt, að hann hafi beinlínis fjárhagslegan ávinning af eignarnáminu vegna þeirra breytinga, sem eignarnámstaka hefur á nýtingarmöguleika landsins. Bæturnar ber þannig að miða við notkun fasteignar og með hliðsjón af notkun eignar, sem eðlilegt er að reikna með eftir aðstæðum á staðnum, en með viðmiðun við þá starfsemi eða þann tilgang, sem notkun eignarinnar hefur verið tengd.

Hins vegar ber ekki að taka tillit til möguleika á verðhækkun eignarinnar í framtíðinni, né heldur að meta verðbreytingar, sem leiðir af tilgangi eða mark-

miði eignarnámstökunnar eða framkvæmdum eða starfsemi, sem er í tengslum við eignarnámstökuna, og heldur ekki að taka tillit til þess, þótt eignarnemi hefði viljað kaupa eignina hærra verði vegna sérstakra þarfa hans, ef eignarnámsheimild hefði ekki verið fyrir hendi. Þá þarf einnig að hafa ákveðinn öryggisventil, þannig að framangreindar reglur leiði ekki til núll-virðis eignarinnar og þar með eignarupptöku, enda ber að draga skýra línu á milli annars vegar eignarupptöku og skerðingar á friðhelgi eignarréttarins og hins vegar setningu reglna um bætur fyrir eignarnám, sem mál mitt hefur fjallað um.

Notkun helgar eignarrétt.

Upphaf eignarréttarins á landi var sjálfkrafa. Með landnámi eða langvarandi notkun — þ. e. hefðarrétti — urðu menn eigendur lands, og ástæðan fyrir viðurkenningu á þessum eignarrétti var einmitt, að eigandinn sýndi, að hann hafði not fyrir eignina, hann nýtti hana sjálfum sér eða öðrum til framfærslu eða í framleiðsluskyni til að skapa önnur verðmæti. Notkunin skóp eignarréttinn. Í upphafi skyldi endirinn skoða og bæta eigandanum töku eignarinnar, ef hún gerist nauðsynleg, í samræmi við notkun hans á henni.

Norsku eignarnámsslögin sem fyrirmynd.

Ég mun ekki fara nánar út í einstök atriði þeirrar lagasetningar, sem ég hef nú lýst og tel sjálfsgæða, en þegar í ársbyrjun 1975 setti nefnd á vegum Sambands íslenskra sveitarfélaga, sem ég var í fyrirvari fyrir, fram þá skoðun, að við ættum að taka norsku eignarnámsslögin frá 1973 okkur til fyrirmyndar, enda eigi ekki að miða eignarnámsbætur fyrir land eða önnur landgæði við væntanleg eða fyrirhuguð not þessara verðmæta, eftir að hið opinbera hefur með skipulagi og framkvæmdum breytt möguleikum til nýtingar, en það viðhorf hefur óneitanlega vegið þungt við verðlagningu fram til þessa. Um norsku eignarnámsslögin fjallaði Gunnlaugur Claessen, deildarstjóri í fjármálaráðuneytinu á málþinginu.

Ljóst er, að lagasetning, sem kveður á um meginreglur til viðmiðunar bótaákvæðana við eignarnám getur engan veginn tæmt öll tilvik, sem upp kunna að koma. Mörgum spurningum hef ég eflaust látið ósvarað og að sjálfsgæðu verður ávallt visst mat að ráða endanlegri niðurstöðu um fjárhæðir. Eflaust verður einnig unnt að benda á, að slíkar meginreglur kunni að leiða til ósanngjarnrar niðurstöðu í einstökum og afmörkuðum tilvikum, t. d. með viðmiðun við önnur og eldri dæmi, þar sem landeigendur hafa fengið riflega greiðslu fyrir eignarréttindi, eða að aðrir, sem ekki þurfa að þola eignarnámstöku, kunni síðar að verða betur settir, hafa aukna hagnaðarvon með frjálstri ráðstöfun eða nýtingu eigna sinna.

Ekki verður þó séð ástæða til að viðhalda almennu óréttlæti, að viðhalda séréttindum fárra útvaldra á kostnað alls almennings, með því að skírskota til þess, að aðrir og enn færri njóti óskertra hagsvona, og slík niðurstaða verður ekki sótt til meginreglunnar um, að allir eiga að vera jafnir að lögum.“

SAMBAND ÍSL. SVEITARFÉLAGA.

Á vettvangi Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur oftlega verið fjallað um vandamál tengd eignarnámi lands í þéttbýli eða næsta nágrenni við þéttbýli.

Á fulltrúaráðsfundi Sambands íslenskra sveitarfélaga 13. og 14. mars 1980 var gerð svofelld samþykkt:

„Fulltrúaráðið ítrekar fyrri samþykktir um lagasetningu varðandi eignarnám lands í þéttbýli, þar sem tekið verði tillit til þess afraksturs, sem eigandi hefur haft

af landinu, án tillits til legu gagnvart skipulagi. Bent er á fordæmi í norskri lög-
gjöf sama efnis.“

Nokkru síðar, eða 14. apríl 1980, var eftirfarandi samþykkt gerð á fundi í
stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga:

„Ályktun um eignarnám lands í þéttbýli.

Rædd var ályktun fulltrúaráðsfundarins 13. og 14. mars um eignarnám lands
í þéttbýli.

Jafnframt var lagt fram frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 11 6. apríl
1973, um framkvæmd eignarnáms, á þskj. nr. 287, 141. mál, flm. Kjartan Jóhann-
son o. fl.

Stjórnin lýsir sig efnislega samþykka frumvarpinu, vísar til ályktunar stjórn-
arinnar, sem send var stjórnarskrárnefnd Alþingis í ársbyrjun 1975 um þetta efni,
og leggur áherslu á, að afgreiðslu málsins sé hraðað á Alþingi.“

Svo sem ljóst er af ofangreindu er það Sambandi íslenskra sveitarfélaga mikið
áhugamál að frumvarp þetta nái fram að ganga, enda er hér um að ræða stórkost-
legt hagsmunamál sveitarfélaga í landinu og almannahagsmuni um leið. Mikils-
vert er að löggjöf verði sett um þetta efni er tryggi hagsmuni sveitarfélaga og um
leið alls almennings í landinu.

Um einstakar greinar frumvarpsins:

Um 1. gr.

Hér er að finna meginreglur um ákvörðun eignarnámsbóta þegar fasteign er
tekin eignarnámi og meginsjónarmið varðandi mat á eignarnámsbótunum, en al-
mennt er viðurkennt að lögfesting slíkra viðmiðunarreglna með almennum lögum
brjóti ekki í bága við ákvæði 67. gr. stjórnarskrárinnar.

Ákvæði greinarinnar eru sniðin eftir sams konar ákvæðum norskra laga frá
26. janúar 1973 um bætur vegna eignarnáms fasteigna. Ákvæði 105. gr. norsku
stjórnarskrárinnar eru hliðstæð ákvæðum 67. gr. íslensku stjórnarskrárinnar.

Þess skal getið, að Hæstiréttur Noregs hefur skorið úr því, að áðurnefnd laga-
ákvæði fari ekki í bága við ákvæði norsku stjórnarskrárinnar.

Um 2. gr.

Þarfnast ekki athugasemda.

Um 3. gr.

Vel kemur til álita að hafa ákveðinn gildistökufrest í lögum.