

1996. – 1066 ár frá stofnun Alþingis.
121. löggjafarþing. – 15. mál.

15. Frumvarp til laga

um orku fallvatna og nýtingu hennar og um breytingu á vatnalögum, nr. 15/1923.

Flm.: Hjörleifur Guttormsson, Bryndís Hlöðversdóttir, Ragnar Arnalds,
Kristinn H. Gunnarsson, Margrét Frímannsdóttir, Sigríður Jóhannesdóttir,
Ögmundur Jónasson, Steingrímur J. Sigfússon, Svavar Gestsson.

1. gr.

Orka fallvatna landsins er eign íslenska ríkisins sem eitt hefur heimild til nýtingar hennar, sbr. þó 2. gr.

2. gr.

Þrátt fyrir ákvæði 1. gr. skulu óskertar heimildir þeirra sem þegar hafa virkjað fallvötn til orkuframleiðslu samkvæmt gildandi lögum. Þá haldast heimildir réttthafa til virkjunar fallvatna sem hér segir:

- a. til raforkuframleiðslu allt að 200 kw.,
- b. þeirra aðila sem þegar hafa hafið virkjunarframkvæmdir,
- c. þeirra aðila sem virkjað hafa fallvötn til orkuframleiðslu innan 10 ára frá gildistöku laga þessara; tefjist framkvæmdir við slíka virkjun af óviðráðanlegum ástæðum lengist frestur þessi sem þeirri töf nemur.

3. gr.

Til þess að reisa og reka vatnsaflsvirkjun, sem er stærri en 200 kw., þarf leyfi ráðherra.

Nú veitir ráðherra leyfi skv. 1. mgr. þessarar greinar og skal þá líta svo á að það nái einnig til vatnsmiðlana sem nauðsynlegar eru vegna virkjunar.

4. gr.

Gera skal skipulagsáætlun sem lýsi fyrirhuguðum framkvæmdum. Áður en veitt er leyfi skv. 3. gr. skal skipulagsáætlunin hafa hlotið samþykki sveitarstjórnar þar sem það á við, svo og skipulagsstjórnar ríkisins, sbr. 4. gr. laga nr. 19/1964, að fenginni umsögn Náttúruverndarráðs. Ef um er að ræða vatnsaflsvirkjun með uppsett afl meira en 10 megavött eða vatnsmiðlun þar sem meira en 5 ferkílómetrar fara undir vatn getur skipulagsstjórn krafist þess að fram fari umhverfismat á kostnað framkvæmdaraðila áður en skipulagsáætlun er samþykkt.

5. gr.

Leyfi skv. 3. gr. má binda þeim skilyrðum sem nauðsynleg eru til þess að tryggja almannahagsmuni, m.a. um uppgræðslu lands í stað gróðurlendis sem fer undir uppistöðulón eða vegna gróðurspjalla sem leiðir af virkjunarframkvæmdum.

6. gr.

Nú er veitt leyfi til að reisa og reka vatnsaflsvirkjun og getur ráðherra þá heimilað leyfishafa að taka eignarnámi nauðsynleg landsvæði undir virkjunarmannvirki, þar með talið land undir vatnsmiðlanir, spennistöðvar og orkutaugar, enn fremur mannvirki er standa kunna í vegi fyrir virkjunarframkvæmdum, rétt til orkuframleiðslu allt að 200 kw., sbr. a-lið 2. gr., og annað sem nauðsynlegt er til framkvæmdar virkjunar og starfrækslu hennar.

Um eignarnámið skal fara eftir lögum um framkvæmd eignarnáms.

7. gr.

Á eftir orðunum „til að vinna úr því orku“ í 1. mgr. 49. gr. vatnalaga, nr. 15/1923, kemur: allt að 200 kw.

8. gr.

Um nýtingu orku og vatns fallvatna skulu að öðru leyti gilda ákvæði vatnalaga, nr. 15/1923, eftir því sem við á.

9. gr.

Brot gegn lögum þessum varða sektum nema hærri refsingu varði samkvæmt öðrum lögum. Mál út af brotum gegn lögum þessum sæta meðferð opinberra mála.

10. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp um sama efni var flutt á 107., 108., 116. 117., 118. og 120. löggjafarþingi, en varð þá ekki útrætt.

Flutningsmenn tillögunnar telja að vel komi til álita að breyta viðmiðunum varðandi stærð þeirra virkjana sem heimildir þarf fyrir, sbr. 2. og 3. gr., en í frumvarpinu er miðað við gildandi ákvæði orkulaga. Mætti athuga þetta sérstaklega við endurskoðun þeirra laga.

Að mati flutningsmanna er brýnt að lögfesta ákvæði frumvarpsins út frá almennum sjónarmiðum, en einnig vegna breyttrar réttarstöðu erlendra ríkisborgara hér á landi að gerðum samningi um Evrópskt efnahagssvæði. Frumvarpið var upphaflega afrakstur af starfi nefndar sem skipuð var af iðnaðarráðuneytinu í apríl 1979 til að semja „tillögu að frumvarpi til laga um að virkjunarréttur fallvatna verði þjóðareign“. Stefnumörkun um þetta efni var tekin inn í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Ólafs Jóhannessonar 1. september 1978 sem studd var af Alþýðubandalagi, Alþýðuflokki og Framsóknarflokki. Áttu fulltrúar frá þessum flokkum sæti í nefndinni ásamt sérfræðingum. Nefndin skilaði álitum með bréfi dagsettu 22. september 1981 og fylgir það hér á eftir sem sérstakt fylgiskjal. Þar segir m.a.:

„Nefndin varð ekki sammála um afgreiðslu málsins. Meiri hluti nefndarinnar, Árni Reynisson, Bragi Sigurjónsson, Guðmundur Vigfússon og Jakob Björnsson, leggur til að lögfestar verði almennar reglur um eignarrétt á orku fallvatna landsins og nýtingu hennar á þann veg sem rakið er í meðfylgjandi drögum að „frumvarpi til laga um orku fallvatna og nýtingu hennar“.“

Og nokkru síðar segir í sama bréfi:

„Minni hluti nefndarinnar, Páll Pétursson, sem vegna anna gat ekki setið nema nokkra af fundum nefndarinnar þótt hann fylgdist að öðru leyti með störfum hennar, lýsti sig í grundvallaratriðum ósammála álit meiri hlutans. Hann skilar séráliti sem einnig fylgir bréfi þessu þar sem hann gerir grein fyrir viðhorfum sínum, en hann leggur ekki fram sérstaka frumvarpstillögu.“

Nefndarálit minni hlutans, Páls Péturssonar alþingismanns, og lögfræðilegt álit, er því fylgdi, er birt sem fylgiskjal með þessu frumvarpi, en álit meiri hlutans fylgir hér á eftir í heild sem greinargerð með frumvarpi þessu sem nefndin samdi, svo og athugasemdir við einstakar greinar.

Flutningsmenn taka undir þá stefnu að sem mest af náttúruauðlindum landsins beri að lýsa sameign þjóðarinnar, þar á meðal réttinn til virkjunar fallvatna, þó með þeim takmörkunum sem fram koma í 2. gr. frumvarpsins. Því er mál þetta nú flutt á Alþingi til að láta reyna á hvort ekki sé vilji til að lögfesta ákvæði frumvarpsins, e.t.v. með einhverjum breytingum á einstökum ákvæðum þess í meðferð þingsins.

Hér fara á eftir athugasemdir þær sem meiri hluti nefndarinnar lét fylgja með frumvarpsdrögum í álit sínu:

„Með bréfi dags. 9. apríl 1979 skipaði iðnaðarráðherra nefnd til þess að semja tillögu að frumvarpi til laga um að virkjunarréttur fallvatna verði þjóðareign. Í nefndina voru skipaðir: Jakob Björnsson orkumálastjóri, formaður, Árni Reynisson framkvæmdastjóri, Björn Þ. Guðmundsson prófessor, Bragi Sigurjónsson alþingismaður, Guðmundur Vigfússon deildarstjóri og Páll Pétursson alþingismaður. Í skipunarbréfi er kveðið á um að Gísli Einarsson, fulltrúi í iðnaðarráðuneytinu, starfi með nefndinni. Í febrúar 1981 tók Pétur Thorsteinsson, lögfræðingur í iðnaðarráðuneytinu, við störfum hans. Ritari nefndarinnar var Páll Hafstað, fulltrúi hjá Orkustofnun. Þegar Bragi Sigurjónsson tók sæti í ríkisstjórn haustið 1979 fól hann Sigþóri Jóhannessyni verkfræðingi að gegna störfum fyrir sig meðan hann sæti í ríkisstjórn. Í byrjun júní 1981 hætti Björn Þ. Guðmundsson formlegum störfum í nefndinni að eigin ósk.“

Nefndin hélt 18 fundi og lauk hún störfum 21. september 1981. Skoðaði hún fjölda gagna er varða virkjunarréttindi fallvatna og leitaði álits hjá sérfræðingum. Nefndin var ekki sammála um afgreiðslu málsins og skilaði Páll Pétursson alþingismaður séráliti.

Með frumvarpi þessu er lagt til að lögfestar verði almennar reglur um eignarétt að orku fallvatna landsins og nýtingu hennar. Er kveðið á um að orka fallvatna sé eign ríkisins sem eitt hafi heimild til nýtingar hennar. Frá þeirri meginreglu eru þó gerðar undantekningar sem snúa að virkjunarréttindum og koma fram í 2. gr. frumvarpsins. Meginundantekningin kveður á um að réttur landeiganda haldist til virkjunar allt að 200 kw. Þeir sem þegar hafa nýtt heimildir sínar til virkjunar á fallvatni halda þeim rétti að sjálfsögðu, svo og þeir sem hafið hafa framkvæmdir við slíkt verk. Loks er þeim sem virkjunarheimildir hafa veittur 10 ára aðlögunarfrestur til þess að nýta sér þær heimildir.

Í frumvarpinu er enn fremur kveðið á um að ráðherra geti veitt leyfi til þess að virkja fallvötn með þeim skilyrðum sem nauðsynleg þykja, m.a. um uppgræðslu lands í stað gróðurspjalla sem leiðir af virkjunarframkvæmdum. Áður en virkjunarleyfi er veitt skal leita umsagnar Náttúruverndarráðs.

Í vatnalögum, nr. 15/1923, er kveðið á um vissar nýtingarheimildir landeigenda á virkjunarréttindum, svo og annarra sem heimildir á þeim hafa tekið. Þar segir í 2. gr.: „Landareign hverri fylgir réttur til umráða og hagnýtingar því vatni, straumvatni eða stöðuvatni, sem á henni er, á þann hátt, sem lög þessi heimila.“ Og í 1. mgr. 49. gr. seg-

ir: „Eiganda landareignar, sem vatnsréttindi fylgja, svo og öðrum, sem heimildir hafa á þeim tekið, er rétt að nota það vatn, sem um hana rennur, til að vinna úr því orku, enda sé enginn fyrir það sviptur því vatni, sem hann þarf að nota samkvæmt III. og IV. kafla, né neinum bakaðir óhæfilegir örðugleikar um slíka notkun, né vatni, er nota þarf með þeim hætti, spillt fyrir neinum, svo að til verulegra óþæginda horfi.“

Forsaga vatnalaganna er í stórum dráttum sú að í byrjun aldarinnar voru sett lög nr. 55/1907, um takmörkun á eignar- og umráðarétti á fossum á Íslandi og eignarnám á þeim o.fl. Árið 1917 samþykkti Alþingi þingsályktunartillögu um skipan nefndar til að fjalla um setningu heildarlöggjafar um nýtingu vatns hér á landi. Nefndist sú nefnd fossanefnd og skipuðu hana Bjarni Jónsson frá Vogu, Guðmundur Björnsson, Guðmundur Eggerz, Jón Þorláksson og Sveinn Ólafsson. Varð ágreiningur í nefndinni um hversu víðtækur réttur til nýtingar á vatnsréttindum ætti að fylgja landareign. Meiri hluti (Bjarni Jónsson frá Vogu, Guðmundur Björnsson og Jón Þorláksson) taldi að vatnsréttindi ættu að meginstefnu til að vera í eigu ríkisins, þar með talin virkjunarréttindi að mestu leyti, en vissar hagnýtingarheimildir ættu að fylgja landareign. Minni hlutinn taldi hins vegar að réttur til hagnýtingar á vatni ætti alfarið að fylgja landareignum.

Frumvarp, sem byggði á meirihlutaálitu fossanefndar, náði ekki fram að ganga. Niðurstaðan varð sú að sjónarmið bæði meiri og minni hlutans voru sameinuð í einu frumvarpi með þeim árangri sem að ofan greinir, þ.e. að vissar nýtingarheimildir eru taldar upp í vatnalögum varðandi virkjunarréttindi. Þær voru þó háðar verulegum takmörkunum, m.a. að leyfi ráðherra þurfti til að virkja flestöll vatnsföll, þ.e. sem voru meira en 500 eðlishestöfl (368 eðliskílóvött eða 3,22 gwst. á ári af náttúrulegri orku). Þessar heimildir voru síðan verulega takmarkaðar með raforkulögum, nr. 12/1946, þar sem kveðið var á um að ríkinu einu væri heimilt að reisa og reka raforkuver sem eru stærri en 100 hestöfl (74 kw.). Ákvæði þessi voru rýmkuð með núverandi orkulögum, nr. 58/1967, þar sem einkarétti ríkisins til þess að reisa og reka raforkuver var aflétt, en leyfi ráðherra þarf til slíkra framkvæmda ef virkjun er stærri en 200 kw. Samkvæmt þessu er gerður greinarmunur á stærð fallvatna annars vegar (samkvæmt vatnalögum) og stærð raforkuvers hins vegar (samkvæmt orkulögum). Þar sem 49. gr. vatnalaga hefur ekki verið numin úr gildi þarf enn leyfi ráðherra til þess að virkja öll fallvötn sem hafa meira afl en 500 eðlishestöfl.

Margþættar ástæður leiddu til þess að Alþingi samþykkti árið 1923 að virkjunarréttur skyldi fylgja landareign. Ein ástæðan var eflaust sú að Norðmenn settu sambærilega löggjöf 14. desember 1917. Síðan hafa Noregur og Ísland haft nokkra sérstöðu í heiminum hvað þetta efni varðar. Einar Arnórsson prófessor skilaði langri og ítarlegri greinargerð um vatnsréttindi á Íslandi þar sem hann rakti helstu lagaákvæði er snertu þau mál frá upphafi byggðar. Niðurstaða hans var að landareign fylgdu ekki virkjunarréttindi utan tiltekinna þröngra nýtingarheimilda. Byggði meiri hluti fossanefndar á þeirri niðurstöðu. Ýmsir aðrir töldu hins vegar tillögu meiri hlutans vega að ákvæði stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignarréttar. Varla hefur það þó haft mikil áhrif á niðurstöðu Alþingis þar sem greinargerð Einars Arnórssonar prófessors virðist taka af allan vafa um að svo var ekki. Ein mikilvægasta ástæðan fyrir niðurstöðu þingsins var e.t.v. sú að Alþingi taldi að með því að láta virkjunarréttindi fylgja landareign mundi það hvetja einstaklinga til þess að virkja fallvötn landsins þjóðinni í hag en láta ekki þá skyldu hvíla á ríkinu. Frá þessum tímum hafa orðið miklar breytingar og forsendur nú allt aðrar en þá. Þróunin hefur orðið sú að virkjun fallvatna hefur fallið í hlut opinberra aðila, ríkis og sveitarfélaga. Miðar frumvarp þetta að því að auðvelda opinberum aðilum að þjóna almannahag á mikilvægu sviði orkumála með því að virkja fallvötn til raforkuframleiðslu án þess að skerða réttmæt réttindi einstaklinga.

Samkvæmt framansögðu hafa nýtingarheimildir á virkjunarréttindum fallvatna fylgt landareignum, sem þau liggja á, frá árinu 1923 er vatnalögin voru sett. Með frumvarpi þessu takmarkast þó virkjunarréttindi við 200 kw. sem samsvarar þeirri orku sem nægir til heimilis- og búsparfa. Ráðherra er heimilt að ráðstafa því sem umfram er bóttalaust, þó þannig að allt annað tjón sem leiðir af virkjunarframkvæmdum verði bætt.

Sú spurning hlýtur að vakna hér hvort slík tilhögun brjóti í bága við 72. gr. (áður 67. gr.) stjórnarskrárinnar um eignarnám. Í lögum hér og í öðrum löndum með sambærilegt stjórnkerfi hefur alltaf verið talið að vissar takmarkanir á eignarréttindum einstaklinga væru heimilar án þess að um eignarnám sé að ræða. Vitna má í þessu sambandi til Ólafs Lárussonar prófessors (*Eignaréttur*, bls. 34–35) sem hefur haft mikil áhrif á íslenska löggjöf: „Af því . . . er ljóst, að þeim [ákvæðum 67. gr. (nú 72. gr.) stjskr.] var ætlað að veita eignarréttinum víðtæka vernd . . . En hér hlýtur einnig annað sjónarmið að koma til álita, það að tryggja almannahagsmuni gegn hagsmunum einstaklinganna. Einstrengingsleg vernd einkahagsmuna getur orðið þjóðfélaginu fjötur um fót og heft eðlilega þróun þess með ýmsum hætti. Þarf þar á meðalvegi að halda, er samræmi svo sem föng eru á þessi tvö sjónarmið, tryggji rétt einstaklinganna án þess að hefta athafnafrelsi þjóðfélagsins um skör fram. Heimildin til eignarnáms er þar ekki nægileg. Bótaskyldan, er því fylgir, myndi oftlega tálma ýmsum nauðsynlegum framkvæmdum. Niðurstaðan hefur því orðið sú, að talið er, að löggjafarvaldið hafi rétt til að setja almennar reglur um eignarréttindi manna, er geti haft að geyma ýmiss konar takmarkanir á þeim, framar því sem ákvæði stjskr. 72. gr. heimila, og verði eigendurnir að þola þær takmarkanir bóttalaust. En mörkin milli þessara almennu takmarkana annars vegar og þeirra takmarkana, sem varða bótum, hins vegar, eru engan veginn skýr.“

Þar sem skýrar reglur hafa ekki mótast um mörkin milli eignarnáms og annarra eignartakmarkana þegar ýmsum hefðbundnum skerðingum sleppir, svo sem neyðarrétti, skattlagningu, friðunarlöggjöf o.fl., hefur verið reynt að orða ýmsar leiðbeiningarreglur um þessi mörk. Um þetta segir Ólafur Lárusson (*Eignaréttur*, bls. 35): „... að takmörkunin sé almenn, taki til allra eigna af tilteknu tagi, telja flestir að ráði því, hvort hún er heimil án bóta, og jafnframt hitt, að ástæðurnar til þess að hún er gerð séu almenns eðlis“.

Telja verður að sú eignartakmörkun, sem felst í frumvarpi þessu, sé almenn þar sem hún nær til allra virkjunarheimilda sömu tegundar, bæði þar sem nú er talið hagkvæmt að virkja og annars staðar, og að ástæðurnar til takmörkunarinnar séu almenns eðlis, þ.e. að auðvelda orkuöflun í almannabágu. Hins vegar verður að hafa í huga að framangreind vísiregla ein sker ekki úr um það hvort eignartakmörkun sé heimil án bóta. Líta verður á fleiri atriði og vega þau síðan og meta í heild, t.d. verður að skoða hvort eðlileg nýting eignar er skert, hversu umfangsmikil eða þungbær skerðingin er, hvort aðilaskipti að eignarheimildum eiga sér stað o.s.frv. Almennt séð verður að styðjast við vissan jafnréttis- og réttlætismælikvarða. Gæta verður þess að ákvæði stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignarréttar er gamalt að stofni til, eða frá 18. öld, og tekur mið af öðrum þjóðfélagsaðstæðum. Mörk eignarnáms og almennra takmarkana á eignarrétti og beitingu hans eru því breytileg eftir þjóðfélagsháttum og aðstæðum, t.d. ef styrjaldarhætta eða stríðsástand er fyrir hendi. Með öll framangreind atriði í huga verður að telja að ákvæði þessa frumvarps brjóti ekki í bága við ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Eins og áður segir nær frumvarpið ekki til virkjunar allt að 200 kw. Til samanburðar má geta þess að meðalbýli nota aðeins um 10 kw. eða þar undir. Einkarafstöðvar á landinu munu flestallar vera undir 100 kw. að stærð. Í flestum tilvikum er hagkvæmara að

kaupa orku frá rafveitum en að notast við einkarafstöð. Almenningsrafveitur munu nú ná til yfir 95% býla á landinu og minnkar sá fjöldi stöðugt sem ekki nýtur þess að geta keypt raforku frá þeim.

Frumvarpið nær heldur ekki til virkjaðra fallvatna né til fallvatna þar sem virkjunarframkvæmdir eru hafnar. Eru þetta sambærilegar undantekningar og gerðar voru við setningu raforkulaga, nr. 12/1946, þegar kveðið var á um einkarétt ríkisins að virkjun fallvatna yfir 100 kw.

Að auki er í frumvarpinu mikilvæg undantekning frá virkjunarheimildum ríkisins, en það eru heimildir þeirra aðila sem virkja fallvötn til orkuframleiðslu innan 10 ára frá gildistöku laganna. Þykir sanngjarnt að þeir sem hafa hug á slíkum framkvæmdum við setningu laganna haldi þeim réttindum. Einnig þykir eðlilegt að veita öðrum þennan aðlögunarfrest til þess að nýta þessi réttindi. Er þetta í samræmi við það sjónarmið að taka mið af nýtingarmöguleikum eigna, sbr. það sem áður var nefnt í sambandi við mat á mörkum eignarnáms og almennum eignartakmörkum. Tefjist framkvæmdir er gert ráð fyrir að fresturinn lengist sem töfinni nemur.

Á undanförunum árum og áratugum hafa aðrar þjóðir leitast við að ná yfirráðum yfir náttúruauðlindum sínum. Af fjölda dæma er að taka, t.d. settu Norðmenn lög nr. 21 4. maí 1973 þar sem réttur til olíu undir norsku landsvæði og þess hluta landgrunns sem háð er einkaeignarrétti er lýstur eign ríkisins án bóta til landeigenda. Danir settu lög nr. 181 8. maí 1950 þar sem kveðið var á um að öll hráefni neðan jarðar, sem ekki höfðu verið nýtt af einkaaðilum, tilheyrðu ríkinu án bóta til landeigenda. Lög þessi hafa verið túlkuð svo að þau nái einnig til jarðhita. Nýsjálendingar settu lög árið 1953 (The Geothermal Energy Act) þar sem jarðhiti var lýstur almannaeign án bóta til landeigenda, nema þar sem hann var beinlínis nýttur af landeigendum eða ábúendum. Fleiri dæmi mætti nefna þar sem gengið er lengra en hér er gert í því að takmarka eignarráð landeigenda.

Rétt þykir að minnast hér á skoðanir sem fram hafa komið héraendis um rétt ríkisins til þess að lýsa með löggjöf yfir eignarrétti sínum á jarðhita fyrir neðan visst dýpi, án bóta til landeigenda, en þar er að finna vissa hliðstæðu við virkjunarréttindi.

Í vatnalögum, nr. 15/1923, segir að landeigandi megi hagnýta sér hvergi og laugar á landareign sinni með þeim takmörkunum sem löggin tilgreina. Sambærileg ákvæði voru sett í lög nr. 98/1940, um eignar- og notkunarrétt jarðhita, og síðar í orkulög, nr. 58/1967. Árið 1956 var lagt fyrir Alþingi frumvarp til laga um jarðhita þar sem kveðið var á um rétt ríkisins til umráða og hagnýtingar jarðhita sem liggur dýpra eða er sóttur dýpra en 100 metra undir yfirborð jarðar. Fylgdi því ítarleg greinargerð um eignar- og umráðarétt á jarðhita eftir Ólaf Jóhannesson, prófessor í stjórnskipunarrétti. Segir þar m.a.: „Eins og lögum er háttað nú, verður réttur landeiganda til jarðhitans ekki takmarkaður við tiltekið dýpi, t.d. ákveðna metratölu, heldur verður að meta það í hverju falli, ef á reynir, með hliðsjón af réttmætri þörf landeiganda, almannahagsmunum og vandkvæðum þeim, sem á því eru að skipta jarðhita, sem djúpt liggur, á milli fleiri eigenda. Sú aðalregla, er að framan greinir, er í samræmi við það, sem gildir um vatnsréttindi og námuréttindi að íslenskum lögum.“

Niðurstaða Ólafs er „... að eðlilegt er að draga mörk milli þess jarðhita, sem til landareignar heyrir [þ.e. til heimila og búsparf], og þess jarðhita, sem er eftir eðli sínu eins konar almenningsseign ... Því verður ekki neitað, að það er sanngjörn regla og í samræmi við eðli máls, að sérstök náttúruauðæfi, sem enginn einstakur hefur átt þátt í að skapa, séu sameign þjóðarinnar allrar.“

Telur hann að löggjöf, er kveði á um að eignar- og umráðaréttur ríkisins yfir jarðhita fyrir neðan visst dýpi, án bóta til landeiganda, brjóti ekki í bága við eignarréttarvernd stjórnarskrárinnar. Þótt nýting jarðhita og fallvatna til orkuframleiðslu sé um margt ólík eru viss meginsjónarmið varðandi eignarrétt á þeim sambærileg, svo sem þau sem fram koma hér að framan.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með þessari grein er lagt til að lögfestur verði eignarréttur ríkisins að orku fallvatna og nýtingu hennar. Þó eru vissar nýtingarheimildir annarra aðila heimilaðar, sbr. 2. gr.

Um 2. gr.

Í þessari grein koma fram vissar takmarkanir á eignarumráðum ríkisins yfir virkjunaréttindum fallvatna. Fyrst er þess að geta að þeir sem þegar hafa nýtt heimildir sínar til virkjunar á fallvötnum halda að sjálfsögðu þeim réttindum. Að auki eru gerðar þrjár takmarkanir á eignarráðum ríkisins:

Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að hér eftir sem hingað til fylgi landareignum réttur til nýtingar vatnsafls til raforkuframleiðslu vegna heimilis- og búsparfa. Mörkin eru miðuð við 200 kw. sem samsvarar því afli sem nú má virkja leyfislaust, sbr. gildandi orkulög.

Í öðru lagi halda þeir sem hafið hafa virkjunarframkvæmdir réttindum til nýtingar þeirri orku sem þeir hafa ætlað sér að virkja.

Í þriðja lagi er umráðamönnum virkjunarréttinda veittur viss frestur, 10 ár frá gildistöku laganna, til þess að nýta þau réttindi sem þeir hafa. Gert er ráð fyrir að þessi frestur geti í sumum tilfellum lengst fram yfir 10 ár ef hægt var að ljúka virkjunarframkvæmdunum fyrir þann tíma, en þær höfðu dregist af óviðráðanlegum ástæðum. Lengist þá fresturinn sem töfinni hefur numið. Með „óviðráðanlegum ástæðum“ er hér átt við „force majeure“, þ.e. náttúruhamfarir, stríð, verkföll o.s.frv.

Um 3. gr.

Gert er ráð fyrir að ráðherra veiti leyfi fyrir stærri virkjunum en 200 kw. með þeim skilyrðum sem hann telur eðlilegt að setja, sbr. 5. gr. Um veitingu slíkra leyfa gilda til uppfyllingar ákvæði vatnalaga, sbr. 8. gr. Tekið er fram að leyfi samkvæmt þessari grein geri sérstakt leyfi óþarft fyrir vatnsmiðlanir vegna virkjunar, en kveðið er á um slík leyfi í vatnalögum.

Grein þessari er ekki ætlað að breyta ákvæði orkulaga, nr. 58/1967, um leyfi Alþingis fyrir stærri virkjanir en 2.000 kw.

Um 4. gr.

Með þessum ákvæðum er reynt að tryggja að sem fyllstar upplýsingar liggi fyrir um umhverfis- og náttúruverndarmál við ákvörðun um leyfisveitingu til byggingar virkjunar, svo og að krefjast megi umhverfismats við tilteknar aðstæður. Þá er í greininni vísað til ákvæða skipulagslaga. Orðalagið „þar sem það á við“ er sett vegna óvissu sem ríkir um mörk sveitarfélaga á miðhálandinu og á það bæði við um mörk þeirra innbyrðis og mörk utan lögsagnar tiltekens sveitarfélags, þ.e. gagnvart afréttum og almenningum.

Um 5. gr.

Hér er lagt til að leyfi skv. 3. gr. megi binda nauðsynlegum skilyrðum, m.a. um uppgræðslu lands í stað gróðurlendis sem fer undir uppistöðulón eða vegna gróðurspjalla sem leiðir af virkjunarframkvæmdum.

Um 6. gr.

Ákvæði þetta kveður á um að landeigendur og aðrir réttshafar eigi rétt á bótum vegna tjóns er þeir verða fyrir vegna virkjunarframkvæmda og aðgerða sem þeim eru samfara, t.d. jarðrasks, óþæginda o.fl. Að sjálfsögðu geta aðilar eftir atvikum samið um uppgræðslu lands vegna gróðurspjalla. Þá er kveðið á um að þeir eigi rétt á bótum fyrir virkjunarréttindi, allt að 200 kw., sbr. a-lið 2. gr. Ef eignarnám fer fram skal það fara eftir lögum um framkvæmd eignarnáms, nr. 11/1973.

Um 7. gr.

Hér er lögð til breyting sem nauðsynleg er á vatnalögum, nr. 15/1923, og leiðir af frumvarpi þessu. 1. mgr. 49. gr. vatnalaga hljóðar svo:

„Eiganda landareignar, sem vatnsréttindi fylgja, svo og öðrum, sem heimildir hafa á þeim tekið, er rétt að nota það vatn, sem um hana rennur, til að vinna úr því orku, enda sé enginn fyrir það sviptur því vatni, sem hann þarf að nota samkvæmt III. og IV. kafla, né neinum bakaðir óhæfilegir örðugleikar um slíka notkun, né vatni, er nota þarf með þeim hætti, spillt fyrir neinum, svo að til verulegra óþæginda horfi.“

Ekki eru lagðar til aðrar breytingar á vatnalögum eða orkulögum.

Um 8. gr.

Grein þessi felur í sér að ákvæði vatnalaga skulu að öðru leyti en hér er kveðið á um gilda um nýtingu orku og vatns fallvatna. Má sérstaklega benda á í þessu sambandi 49. gr., VI. kafla, XIV. kafla og 140., 143. og 144. gr. laganna.

Í 49. gr. er fjallað um rétt landeiganda til að virkja á landi sínu og annarra sem við þeim heimildum hafa tekið. Hefur þetta ákvæði þýðingu fyrir virkjanir allt að 200 kw.

Í VI. kafla vatnalaga er fjallað um vatnsmiðlanir.

Í XIV. kafla laganna eru almenn ákvæði um vatnsvirki. Þar segir m.a. í 1. lið 133. gr. að áður en byrjað er að gera mannvirki eða vinna önnur verk, sem breytingum valda á vatnsborði, straumstefnu eða straummagni o.s.frv., skuli tilkynna það ráðherra.

Í 143. og 144. gr. laganna er fjallað um meðferð vatnamála. Í c-lið 144. gr. segir m.a. að áður en ákvörðun er tekin um málefni þau, er kveðið er á um í 1. lið 133. gr., skuli leita álits þeirra manna er ákvörðun kann að varða o.s.frv.

Í 140. gr. vatnalaga er fjallað um mat bóta fyrir eignarnúmin réttindi, en ákvæði um það efni er ekki að finna í lögum um framkvæmd eignarnáms.

Um 9. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 10. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Fylgiskjal I.

NEFNDARÁLIT UM VIRKJUNARRÉTT FALLVATNA

Hr. Hjörleifur Guttormsson
 iðnaðarráðherra
 Iðnaðarráðuneytið
 Arnarhvoli
 101 Reykjavík

22. sept. 1981.

Með bréfi, dags. 9. apríl 1979, skipuðu þér, hæstvirtur iðnaðarráðherra, nefnd til þess að semja „tillögu að frumvarpi til laga um að virkjunarréttur fallvatna verði þjóðareign“. Í nefndina voru skipaðir: Jakob Björnsson orkumálastjóri, formaður, Árni Reynisson framkvæmdastjóri, Björn P. Guðmundsson prófessor, Bragi Sigurjónsson alþingismaður, Guðmundur Vigfússon deildarstjóri og Páll Pétursson alþingismaður.

Í skipunarbréfi er kveðið á um að Gísli Einarsson fulltrúi í iðnaðarráðuneytinu starfi með nefndinni. Í febrúar 1981 tók Pétur Thorsteinsson lögfræðingur í iðnaðarráðuneytinu við störfum hans. Ritari nefndarinnar var Páll Hafstað fulltrúi í Orkustofnun.

Bragi Sigurjónsson tók sæti í ríkisstjórn haustið 1979 og fól þá Sigbóri Jóhannessyni verkfræðingi að gegna störfum fyrir sig meðan hann sæti í ríkisstjórn.

Í byrjun júlí 1981 hætti Björn P. Guðmundsson formlegum störfum í nefndinni að eigin ósk.

Nefndin hélt 18 fundi frá 22. maí 1979 til 21. september 1981, en þá lauk hún störfum. Skoðaði hún fjölda gagna varðandi virkjunarréttindi fallvatna og leitaði jafnframt áhlits hjá sérfræðingum.

Nefndin varð ekki sammála um afgreiðslu málsins. Meiri hluti nefndarinnar, Árni Reynisson, Bragi Sigurjónsson, Guðmundur Vigfússon og Jakob Björnsson, leggur til að lögfestar verði almennar reglur um eignarrétt á orku fallvatna landsins og nýtingu hennar á þann veg sem rakið er í meðfylgjandi drögum að „frumvarpi til laga um orku fallvatna og nýtingu hennar“. Er þar kveðið á um að orka fallvatna sé eign ríkisins sem eitt hafi heimild til nýtingar hennar. Frá þeirri meginreglu eru þó gerðar undantekningar sem snúa að virkjunarréttindum og koma fram í 2. gr. frumvarpsins. Meginundantekningin kveður á um að til frambúðar haldist réttur landeiganda til virkjunar allt að 200 kW. Þeir, sem þegar hafa nýtt heimildir sínar til virkjunar á fallvatni, halda þeim rétti, svo og þeir sem hafið hafa framkvæmdir við slíkt verk þegar löggin eru sett. Þeim, er virkjunarheimildir hafa, er veittur 10 ára aðlögunarfrestur til að nýta sér þær heimildir áður en virkjunarrétturinn verður eign ríkisins. Felld eru inn í frumvarpsdrögin ákvæði orkulaga um að leyfi ráðherra þurfi fyrir virkjunum stærri en 200 kW. Því til viðbótar er kveðið á um að það leyfi feli einnig í sér heimild til að gera þær vatnsmiðlanir sem nauðsynlegar eru vegna virkjunarinnar. Sömuleiðis er kveðið á um að leita skuli umsagnar Náttúruverndarráðs áður en slíkt leyfi er veitt og að ráðherra geti bundið leyfið skilyrðum sem hann telur nauðsynleg til að tryggja almannahagsmunum, m. a. um uppgræðslu lands í stað gróðurlendis sem fer undir uppistöðulón, eða vegna gróðurtspjalla sem leiðir af virkjunarframkvæmdum. Í frumvarpsdrögum er einnig að finna eignarnámsákvæði. Þá er 49. grein vatnalaga samræmd ákvæðum þessara laga, en að öðru leyti er gert ráð fyrir að vatnalög standi óbreytt áfram.

Minni hluti nefndarinnar, Páll Pétursson, sem vegna anna gat ekki setið nema nokkra af fundum nefndarinnar þótt hann fylgdist að öðru leyti með störfum hennar, lýsti sig í grundvallaratriðum ósammála áhliti meiri hlutans. Hann skilar séráhliti sem einnig fylgir bréfi þessu þar sem hann gerir grein fyrir viðhorfum sínum, en hann leggur ekki fram sérstaka frumvarpstillögu.

Nefndin ræddi ítarlega á fundum sínum mismunandi leiðir til að virkjunarréttur fallvatna verði þjóðareign. Meðal annars var það rætt hvort lögfesta mætti að slíkur réttur

skyldi vera eign ríkisins fortakslaust og án takmarkana. Leitaði nefndin álits Gauks Jörundssonar prófessors á því hvort slíkt teldist brjóta í hága við eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Var það álit hans að slík lagaákvæði yrðu ekki samrýmd 67. grein stjórnarskrárinnar ef ekki væri gert ráð fyrir bótum til eiganda. Með hliðsjón af því álitum meðal annars taldi nefndin rétt að stefna að takmörkuðum eignarrétti ríkisins sem þó næði því meginmarkmiði að þjóðarheildin geti nýtt þá miklu auðlind, sem vatnsorka landsins er. Án þess að þurfa að greiða fyrir það stórar fúlgur til einstakra manna sem oftast missa einskis í við slíka nýtingu, en hafa stundum af henni margvíslegt hagræði. Eftir ítarlegar umræður og eftir að hafa skoðað ýmsar leiðir í því efni var niðurstaða meiri hlutans á þann veg sem rakið hefur verið hér að ofan. Samkvæmt henni verður vatnsorka landsins að meginhluta eign ríkisins og rétturinn til nýtingar hennar án þess þó að torvela á nokkurn hátt eða trufla virkjunarframkvæmdir eigenda vatnsréttinda, innan þess ramma sem slíkum aðilum eru í gildandi lögum heimilaðar virkjanir án afskipta ríkisvaldsins. Langsamlega flestar einkarafstöðvar verða t. d. óháðar þessum nýju lagaákvæðum. Með þessu móti væntir meiri hlutinn þess, að höfðu samráði við ýmsa lögfróða menn, að lagafrumvarp þetta verði skoðað sem almenn takmörkun eignarréttar á vatnsréttindum, en ekki eignarupptaka, enda skerðir það ekki þá nýtingu vatnsréttinda sem eigendur þeirra, aðrir en ríkið, hafa í reynd hér á landi möguleika á, samkvæmt gildandi lögum og við þær aðstæður sem hér ríkjá.

Varðandi sjónarmið minni hluta nefndarinnar í þessu efni visast til sérálits hans.

Með þessu telur nefndin sig hafa leyst það verkefni sem henni var falið og leyfir sér að óska þess að verða leyst frá störfum.

Allra virðingarfyllst,
f. h. nefndarinnar,
Jakob Björnsson,
formaður.

Fylgiskjal II.

ÁLIT MINNI HLUTA VIRKJUNARRÉTTINDANEFNDAR FALLVATNA

Samkvæmt meðfylgjandi texta í skipunarbréfi frá iðnadarráðherra, dags. 9.4. 1979, tók ég undirritaður sæti í virkjunarréttindanefnd: „Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnarflokkanna er kveðið á um að virkjunarréttur fallvatna verði þjóðareign.“

Nefndin hóf störf og aflaði ýmissa gagna varðandi fyrirhugað verkefni sitt. Fljótlega eftir að nefndin hóf störf kom þó í ljós að upphaflegur tilgangur með skipun nefndarinnar fékk ekki staðist ákvæði 67. gr. stjórnarskrárinnar um eignarréttinn, sjá m. a. greinargerð þá er dr. Gaukur Jörundsson samdi fyrir nefndina og fylgir hér með álitum minni hl. sem fylgiskjal. Greinargerð dr. Gauks sannaði það að ekki væri kleift eða réttlætjanlegt að stofna til löggjafar sem svipti menn bótalaust eignum sínum, virkjunarrétti fallvatna á fullkomnum eignarlöndum, og stangaðist þannig á við eitt af grundvallaratriðum stjórnarskrárinnar um fríðhelgi eignarréttarins, en í greinargerð próf. Gauks segir m. a.:

„Meginreglan um rétt landeiganda til nýtingar orku vatns kemur fram í 49. gr. vatnalaga en þar segir meðal annars svo: „Eiganda landareignar, sem vatnsréttindi fylgja, svo og öðrum, sem heimildir hafa á þeim tekið, er rétt að nota það vatn, sem um hana rennur, til að vinna úr því orku ...““

Síðar segir í greinargerð próf. Gauks:

„Við setningu vatnalaga, nr. 15/1923, var samkvæmt framansögðu tekið af skarið um að landeigendur ættu einir rétt til að hagnýta vatnsorku þeirra vatna sem um landareign þeirra rynnu. Eru vatnsréttindi landeigenda þannig þáttur í eignarrétti þeirra sem verndar nýtur samkv. 67. gr. íslensku stjórnarskrárinnar. Í samræmi við það hefur eignarnámi verið beitt samkvæmt vatnalögum eða sérstökum lögum og eignarnámsbætur greiddar þegar afla hefur þurft vatnsréttinda í einkaeign í þarfir virkjana. Verður að telja tvímælalaust að ekki yrðu samrýmd 67. gr. stjórnarskrárinnar lagaákvæði sem lýstu rétt til virkjunar vatna ríkiseign án endurgjalds til eigenda“.

Hins vegar hefði getað komið til álita að setja löggjöf um virkjunarrétt fallvatna „utan fullkominna eignarlanda“. Á það ber þó að líta að víða eru mörk óljós um það hvaða lönd skuli teljast „utan fullkominna eignarlanda“ og hugtakið „fullkomin eignarlönd“ er mjög teygjanlegt og ekki unnt að marka það með efalausum hætti hver þau landsvæði eru sem liggja „utan fullkominna eignarlanda“. Af þeirri ástæðu er óráðlegt að fara að setja lög um einhvern óskilgreindan hluta landsins þar sem í flestum tilfellum þyrfti að fá úr því skorið með dómi fyrst hvort lögin ættu við eða ekki og jafnvel búinn til vandi með hugtakinu „utan fullkominna eignarlanda“.

Meiri hluti nefndarinnar lét, þótt undarlegt megi virðast, hin skýru rök próf. Gauks Jörundssonar sem vind um eyru þjóta. Þess ber raunar að geta að einn nefndarmanna, próf. Björn P. Guðmundsson, óskaði að hætta störfum í nefndinni.

Meiri hlutinn, Jakob Björnsson, Bragi Sigurjónsson, Árni Reynisson og Guðmundur Vigfússon, tók sér fyrir hendur að setja saman frumvarp til laga, ekki samkvæmt ákvæðum samstarfsyfirlýsingar ríkisstjórnar Ólafs Jóhannessonar sem vildi vinna að því „að virkjunarréttur fallvatna verði þjóðareign“ heldur samdi meiri hlutinn „frumvarp til laga um orku fallvatna og nýtingu hennar“ en 1. gr. hljóðar svo: „Orka fallvatna landsins er eign íslenska ríkisins sem eitt hefur heimild til nýtingar hennar, sbr. þó 2. gr.“ Í 2. gr. kemur svo upptalning léttvægra undantekninga. Þetta tel ég að ekki hafi falist í skipunarbréfi nefndarinnar, hvað þá í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Ólafs Jóhannessonar og engan veginn í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar Gunnars Thoroddsens, en þar er ekkert ákvæði um vatnsréttindi, heldur einungis sagt að „sett verði lög um eignar- og umráðarétt jarðhita“.

Ekki verður um það deilt að „virkjunarréttur fallvatna“ og „orka fallvatna“ eru tvö mismunandi hugtök og tel ég því að hugsjónir sumra nefndarmanna, og þá sérstaklega Braga Sigurjónssonar, hafi teymt meiri hlutann út í göngur.

Meiri hluti nefndarinnar lætur ítarlegar athugasemdir fylgja frumvarpi sínu og er þar gerð tilraun til að leiðrétta gerðir meiri hlutans. Ekki getur minni hlutinn með nokkru móti fallist á það viðhorf meiri hlutans, í fyrsta lagi, að hér sé ekki verið að brjóta í bág við ákvæði 67. gr. stjórnarskrár; í öðru lagi að lög samkvæmt frumvarpi þessu geti komið til framkvæmda „án þess að skerða réttmæt réttindi einstaklinga“ og í þriðja lagi þessi ályktunarorð meiri hlutans: „*Gæta verður þess að ákvæði stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignarréttar er gamalt að stofni til, eða frá 18. öld, og tekur mið af öðrum þjóðfélagsaðstæðum ...*“ (sjá athugasemdir við lagafrumvarp þetta). Þetta telur minni hlutinn léttvæga afsökun, að friðhelgi eignarréttar verði ómerkari vegna þess að á 18. öld hafi menn aðhyllt svipuð viðhorf. Minni hlutinn vill raunar minna á að samkv. Gamla testamentinu, 5. Mósebók, 5. kafla, 19. og 21. versu, var sama hugsun lögð til grundvallar siðsamlegri breytni eins og býr að baki 67. gr. stjórnarskrárinnar.

Þegar metin er þörf á lagasetningu eins og þessari er rétt að hafa það í huga að ef og þegar almannahagur krefst er ekkert því til fyrirstöðu að beita eignarnámi ef þurfa þykir. Hefur eignarnámi einnig verið beitt ótæpilega.

Hvað varðar almennan eignarrétt á afréttum landsins, þá tel ég að svo sé best tryggt skynsamleg og hófleg nýting og varðveisla afréttanna að eignarrétturinn sé áfram í höndum bænda eða samtaka þeirra. Þeir þekkja landið best og hafa næmasta tilfinningu fyrir því. Ég hef þess vegna aldrei verið þess fýsandi að láta undan þráfaldri ásókn þeirra manna sem hafa linnulaust reynt að ná eignarréttinum á landinu, gögnum þess og gæðum, úr höndum bænda.

Niðurstaða.

Samkvæmt framanrituðu sé ég ekki ástæðu til þess að setja lög í stíl við frv. það sem meiri hluti nefndarinnar aðhyllist. Um allar meiri háttar virkjanir þarf að setja sérstök lög hvort sem er, og þar er auðvelt að hafa eignarnámsákvæði ef þurfa þykir. Þess vegna er núverandi skipan fullnægjandi, en samkv. 54. gr. vatnalaga er ráðherra rétt að taka lögnámi sérhvert fallvatn virkjað eða óvirkjað til að virkja úr því orku til almenningsþarfa.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar Gunnars Thoroddsens eru enda engin áform um þessa lagasetningu.

Þá er að lokum spurningin um það hvort og hve mikið eigi að þrengja að rétti bænda á landinu til varðveislu og nýtingar þess og hvar eigi að nema staðar.

Reykjavík, 30. sept. 1981.
Páll Pétursson.

Fylgiskjal með álitni minni hluta virkjunarréttindanefndar fallvatna.

Um eignarnámsákvæði stjórnarskrárinnar og setningu löggjafar er lýsi réttindi til virkjunar vatna ríkiseign.

I.

Óskað hefur verið eftir því við mig undirritaðan að ég láti uppi álit mitt á því hvort 67. gr. ísl. stjórnarskrárinnar sé því til fyrirstöðu að sett verði löggjöf er lýsi rétt til virkjunar vatna ríkiseign án þess að bætur komi fyrir til landeigenda. Fer svar mitt hér á eftir.

II.

Um síðustu aldamót hófst fyrir alvöru umræða um löggjöf um nýtingu vatns hér á landi. Í fyrstu snerist umræðan einkum um það hvort og þá að hve miklu leyti ætti að hindra útlendinga í að eignast vatnsréttindi hérlendis. Leiddi það til setningar laga nr. 55/1907, um takmörkun á eignar- og umráðarétti á fossum á Íslandi, um eignarnám á fossum o. fl., svonefndra fossalaga.

Fljótlega varð mönnum ljós nauðsyn á því að setja heildarlöggjöf um nýtingu vatns hér á landi. Þegar á Alþingi 1917 var samþykkt tillaga til þingsályktunar um skipun fimm manna nefndar til að íhuga fossamál landsins, sbr. Alþt. 1917, A-deild, bls. 1489—1490 og 1545—1546, og B-deild, d. 2282—2296. Í samræmi við þingsályktun þessa var hinn 22. október 1917 skipuð nefnd, svokölluð fossanefnd, en í henni áttu sæti Bjarni Jónsson frá Vogu, Guðmundur Björnsson, Guðmundur Eggerz, Jón Þorláksson og Sveinn Ólafsson.

Í fossanefndinni varð ágreiningur með nefndarmönnum um hve víðtækur réttur fylgdi og ætti að fylgja landareign til hagnýtingar á vatni. Meiri og minni hluti nefndarinnar skiluðu hvor um sig ítarlegu álitni á árinu 1919. Meiri hlutinn (Bjarni Jónsson frá Vogu, Guðmundur Björnsson og Jón Þorláksson) taldi að landareign fylgdu og ættu að fylgja aðeins tiltekna hagnýtingarheimildir sem skyldu í höfuðatriðum vera afmarkaðar í vatnalögum, en að öðru leyti væri ríkið aðili vatnsréttinda. Minni hlutinn (Guðmundur Eggerz og Sveinn Ólafsson) leit hins vegar svo á að landareignum einstaklinga fylgdi og ætti að fylgja réttur til hvers konar hagnýtingar vatns. Mestu máli skiptir að réttindi til hagnýtingar vatnsorku fylgdu ekki landareignum einstaklinga samkvæmt álitni meiri hlutans, andstætt skoðun minni hlutans.

Frumvarp til vatnalaga var lagt fyrir Alþingi 1919 og var síðan til meðferðar á hverju þingi uns frv. til vatnalaga var samþykkt á Alþingi 1923. Frumvarp það, sem lagt var fram á Alþingi 1919, var byggt á álitni meiri hluta fossanefndar, en þá þegar var talið ljóst að sú skipan vatnsréttinda naut ekki meirihlutafylgis á þingi. Fór svo að árin 1921 og 1923 var lagt fyrir Alþingi nýtt frumvarp til vatnalaga sem var byggt á meginjónarmiðum minni hluta fossanefndar um tilhögun vatnsréttinda, en að öðru leyti hafði við samningu nýja frumvarpsins verið stuðst við álit bæði meiri og minni hluta nefndarinnar. Á Alþingi 1923 var þó gerð breyting í meðferð frumvarpsins á þingi er hafði í för með sér að lögin geyma upptalningu á því hverjar hagnýtingarheimildir fylgja eignarrétti að landareign þegar um meiri háttar vötn er að ræða, en þar eru á hinn bóginn taldar allar helstu hagnýtingarheimildir, þar á meðal réttindi til orkuvinnslu.

Meginreglan um rétt landeigenda til nýtingar orku vatns kemur fram í 49. gr. vatnal., en þar segir meðal annars svo:

„Eiganda landareignar, sem vatnsréttindi fylgja, svo og öðrum, sem heimildir hafa á þeim tekið, er rétt að nota það vatn, sem um hana rennur, til að vinna úr því orku . . .“

Ofangreindum réttindum landeiganda til hagnýtingar vatns til orkuvinnslu eru hins vegar ýmis veigamikil takmörk sett bæði í vatnalögum og orkulögum.

III.

Við setningu vatnalaga, nr. 15/1923, var samkvæmt framansögðu tekið af skarið um að landeigendur ættu einir rétt til að hagnýta vatnsorku þeirra vatna sem um landareign þeirra rynnu. Eru vatnsréttindi landeigenda þannig þáttur í eignarrétti þeirra sem verndar nýtur samkvæmt 67. gr. íslensku stjórnarskrárinnar. Í samræmi við það hefur eignarnámi verið beitt samkvæmt vatnalögum eða sérstökum lögum og eignarnámsbætur greiddar þegar afla hefur þurft vatnsréttinda í einkaeign í þarfir virkjana. Verður að telja tvímælalaust að ekki yrðu samrýmd 67. gr. stjórnarskrárinnar lagaákvæði sem lýstu rétt til virkjunar vatna ríkiseign án endurgjalds til eigenda. Þetta á þó að sjálfsgöðu aðeins við vatnsréttindi sem fylgja landareign í einstaklingseign samkvæmt gildandi lögum og getur því gegnt öðru máli um afrétti og almenninga eins og vikið verður að í kafla IV. hér á eftir.

IV.

Í löggjafarstarfi og úrlausnum dómstóla hefur stundum verið gert ráð fyrir aðgreiningu milli (fullkominna) eignarlanda og landa sem eru afréttareign. Ef um er að ræða (fullkomið) eignarland þá á eigandi landið með öllum gögnum þess og gæðum, þar á meðal vatnsréttindum. Ef land er aðeins afréttareign ákveðins aðila, þá er þessi aðili aðeins talinn eiga upprekstrarétt (beitarrétt), lax- og siglungsveiðarétt, sbr. 5. gr. laga nr. 76/1970, um lax- og siglungsveiði, og ef til vill einhverjar aðrar nýtingarheimildir, sbr. t. d. 2. gr. tilskipunar frá 20. júní 1849, um veiði á Íslandi, en ekki vatnsréttindi almennt.

Í dómi Hæstaréttar frá 2. desember 1971 (hrd. 42.1137) kom fram að svonefndar Gullberastadatungur á afrétti Andakvílshrepps í Borgarfirði höfðu á sínum tíma verið hluti jarðarinnar Gullberastada í Lundarreykjadalshreppi, en jörð þessi hafði verið seld Andakvílshreppi á árinu 1898. Í þessum dómi Hæstaréttar var svo litið á að Andakvílshreppur ætti botns-, vatns- og veiðarétt í Reyðarvatni fyrir þessu landi eins og hverju öðru fullkomnu eignarlandi. Um annað land, sem einnig liggur að vatninu, er hins vegar tekið fram í dómnum að ekki verði ráðið hvort það sé fullkomið eignarland Lundarreykjadalshrepps eða aðeins afréttareign. Að svo vöxnu máli var Lundarreykjadalshreppi aðeins dæmdur veiðaréttur í vatninu en ekki lagður dómur á kröfu hreppsins um vatns- og botnsrétt. Sömu sjónarmið koma fram í dómi Hæstaréttar frá 25. febrúar 1955 (hrd. 26.108), sbr. enn fremur dóm frá 29. apríl 1960 (hrd. 40.510).

Við undirbúning vatnalaga, nr. 15/1923, var fossanefndin sammála um að ríkið ætti öll vatnsréttindi utan landareigna einstakra manna, sbr. Nefndarálit minni hluta fossanefndar, bls. IV. og 32, og Nefndarálit meiri hluta fossanefndar, sbr. 16. og 17. gr. frumvarps meiri hlutans og athugasemdir við þær greinar. Við undirbúning námulaga var byggt á því að ríkið eitt ætti rétt til jarðefna á landi í afréttareign, sbr. Alþt. 1971, A-deild, bls. 505-510 (þskj. 142).

Miðað við ofangreindar forsendur varðandi réttstöðu landa í afréttareign er 67. gr. stjórnarskrárinnar ekki því til fyrirstöðu að í löggjöf sé því slegið skilmálalaust föstu að réttur til virkjunar vatns á slíkum löndum eða í almenningum sé þjóðar- eða ríkiseign. Hins vegar verður að telja ærna ástæðu til að kanna ýmis lögfræðileg vandamál sem þarna eru á ferðinni, m. a. það hvernig draga beri mörkin milli landa sem eru afréttarlönd og eignarlanda jarða í einstaklingseign.

Reykjavík, 14. janúar 1980.

Gaukur Jörundsson.