

Ed.

## 23. Frumvarp til laga

[23. mál]

um framkvæmd eignarnáms.

(Lagt fyrir Alþingi á 93. löggjafarþingi, 1972.)

### 1. gr.

Við ákvörðun bóta vegna eignarnáms, sem heimilað er í lögum, skal gætt ákvæða laga þessara. Sama á við bætur og annað endurgjald, sem lögum samkvæmt skal ákvarða í samræmi við lög um framkvæmd eignarnáms. Í engu skal þó haggast ákvæðum laga nr. 76/1970, um lax- og silungsveiði, né vatnalaga, nr. 15/1923. Um eignarnám til öflunar vatnsréttinda og aðstöðu til nýtingar þeirra samkvæmt öðrum lögum skal og fara eftir ákvæðum vatnalaga. Þá skulu einnig haldast ákvæði loftferðalaga, skipulagslaga, náttúruverndarlaga og vegalaga um fresti til að lýsa kröfum vegna tiltekinna eignarskerðinga samkvæmt þeim lögum.

Í lögunum er merking eftirtalinna orða þessi:

**Eignarnemi:** Aðili, sem neytir eða hyggst neyta eignarnámsheimildar.

**Eignarnámshafi:** Eigandi verðmætis, sem eignarnám beinist að, eða annar réttihafi, sem getur átt rétt til eignarnámsbóta.

**Heimildarlög:** Lög, sem heimila eða fyrirskipa eignarnám.

### 2. gr.

Matsnefnd eignarnámsbóta sker úr ágreiningi um eignarnámsbætur og annað endurgjald, sem ákveða á samkvæmt lögum um framkvæmd eignarnáms.

Ráðherra skipar formann matsnefndar til fimm ára í senn og annan til vara. Þeir skulu hafa lokið embættisprófi í lögfræði. Til meðferðar hvers máls kveður formaður tvo eða fjóra hæfa og óvilhalla menn. Um hæfi matsmanns til meðferðar einstaks máls skal fara eftir ákvæðum 36. gr. laga nr. 85/1936, um meðferð einkamála í héraði, eftir því sem við getur átt. Afl atkvæða ræður matsniðurstöðu.

### 3. gr.

Ef eigi leiðir annað af heimildarlögum, má með eignarnámi afla eignarréttar að landi og mannvirkjum ásamt því, sem þeim fylgir, skerða um ákveðinn tíma eða fyrir fullt og allt eignarrétt eða takmörkuð eignarréttindi yfir fasteign og stofna

eða fella niður afnotaréttindi, ítaksréttindi og önnur takmörkuð eignarréttindi yfir fasteignum.

Þegar eignarréttar er aflað með eignarnámi, skulu öll takmörkuð eignarréttindi jafnframt afnumin, nema annað sé sérstaklega ákveðið.

#### 4. gr.

Eignarnemi skal, þegar hann neytir eignarnámsheimildar sinnar, senda matsnefnd eignarnámsbóta beiðni um, að mat fari fram. Beiðninni skal fylgja greinargerð fyrir eignarnámsheimild þeirri, sem beiðnin styðst við, og þeim framkvæmdum, sem eru tilefni eignarnámsins. Einnig skal tilgreina þær eignir, sem eignarnám lýtur að, og þeim eignarskerðingum lýst, sem eignarnámið hefur í för með sér. Þá skal eignarnemi, að svo miklu leyti sem auðið er, láta fylgja beiðninni skrá yfir eigendur og aðra réttihafa, sem eignarnámið snertir.

#### 5. gr.

Fallist matsnefnd á, að lagaheimild sé til eignarnámsins, ákveður hún dag til fyrirtöku málsins með a. m. k. viku fyrirvara. Skal það gert með skriflegri tilkynningu til eignarnema og eignarnámsþola, í ábyrgðarbréfi, símskeyti eða með öðrum tryggjum hætti.

Ef ekki þykir nægilega ljóst, hverjir eigi rétt til eignarnámsbóta, skal birta opinbera tilkynningu í Lögbirtingablaði eða með öðrum tryggilegum hætti. Matsnefnd skal taka mál fyrir, áður en liðnir eru tveir mánuðir frá því að hún fékk það til meðferðar.

#### 6. gr.

Nú hefur aðili, sem heimild hefur til eignarnáms, tekið umráð eignar, og getur þá eigandi og aðrir réttihafar krafizt fyrirtöku máls, sbr. 5. gr.

#### 7. gr.

Við fyrirtöku máls skal matsnefnd leita sátta með aðilum um eignarnámsbætur. Takist sættir, er matsmáli þar með lokið. Færa skal sátt til bókar og skal greina bótafjárhæð, greiðsluskilmála og önnur skilyrði, sem eignarnemi skal uppfylla, áður en hann fær umráð verðmætis þess, sem eignarnámi er tekið.

#### 8. gr.

Eigendur og aðrir réttihafar eignar, sem eignarnámi er tekin, skulu eiga þess kost að kynna sér öll gögn, er eignarnámið varða og máli skipta við ákvörðun bótafjárhæðar. Krefja má og eignarnema nánari skýringa á einstökum atriðum fyrirhugaðra framkvæmda, sem eignarskerðingu hafa í för með sér, svo og upplýsinga um ráðstafanir til að firra eignarnámsþola tjóni.

Veita skal aðilum hæfilegan frest til gagnaöflunar og málatilbúnaðar að öðru leyti.

#### 9. gr.

Eignarnemi og eignarnámsþoli skulu lýsa sjónarmiðum sínum og rökstyðja þau í skriflegum greinargerðum. Einnig má ákveða, að mál skuli auk þess munnlega flutt.

Þegar nauðsyn krefur, framkvæmir matsnefnd vettvangsgöngu að tilkvöddum málsaðilum.

#### 10. gr.

Matsnefnd skal kveða upp úrskurð um fjárhæð eignarnámsbóta til eignarnámsþola. Í úrskurðinum skal gerð grein fyrir þeim atvikum og réttarreglum, sem liggja til grundvallar niðurstöðum mats. Bótafjárhæð skal vera sundurliðuð og lýst grundvelli útreikninga. Jafnan skal taka afstöðu til ágreiningsatriða. Tiltaka skal sérstaklega, hvern matskostnað eignarnemi eigi að greiða, sbr. 11. gr.

Eigi aðrir réttihafar en eigandi eignarnumins verðmætis rétt til eignarnámsbóta, skal meta og tilgreina sérstaklega þær bætur, sem hverjum þeirra ber.

#### 11. gr.

Kostnað af starfi matsnefndar skal greiða úr rikissjóði, en matsnefnd ákveður hverju sinni í úrskurði sínum, þegar ríkið er ekki eignarnemi, hverja greiðslu eignarnemi skuli inna af hendi til rikissjóðs vegna slíks kostnaðar. Dómsmálaráðherra getur sett nánari reglur um greiðslu þessa kostnaðar, og svo um þóknun til nefndarmanna. Eignarnemi skal greiða eignarnámsþola endurgjald vegna þess kostnaðar, sem eignarnámsþoli hefur haft af rekstri matsmáls og hæfilegur verður talinn.

#### 12. gr.

Skerðist fasteign með þeim hætti við eignarnám, að sá hluti hennar, sem eftir er, verður ekki nýttur á eðlilegan hátt sem sjálfstæð eign, getur matsnefnd ákveðið að kröfu eiganda, að eignarnámið skuli ná til eignarinnar allrar.

Ef bersýnilegt ósamræmi reynist milli bóta vegna skerðingar eignar og verðmætis þess hluta hennar, sem eftir er, getur eignarnemi krafizt þess, að eignarnámið taki til eignarinnar allrar.

Þegar fasteign eða hluti fasteignar er tekinn eignarnámi, getur matsnefnd ákveðið, að eignarnámsþola verði bætt tjón hans að einhverju eða öllu leyti með fasteign eða hluta fasteignar, sem eignarnemi getur ráðstafað.

#### 13. gr.

Þegar mat liggur fyrir, getur eignarnemi tekið umráð eignarnumins verðmætis gegn greiðslu matsfjárhæða og kostnaðar af mati. Er eignarnema rétt að leita aðstoðar fógeta í þessu skyni. Sama gildir, þegar sátt hefur orðið um eignarnámsbætur, sbr. 7. gr., eða umráðataka verið heimiluð gegn tryggingu, ef tryggingar hefur verið krafizt, sbr. 14. gr.

#### 14. gr.

Þótt mati sé ekki lokið, getur matsnefnd heimilað eignarnema að taka umráð verðmætis, sem taka á eignarnámi, og ráðast í þær framkvæmdir, sem eru tilefni eignarnámsins. Ef krafa kemur fram um það af hálfu eignarnámsþola, skal eignarnemi setja tryggingu fyrir væntanlegum bótum. Ákveður matsnefnd trygginguna.

Matsnefnd er og heimilt að hafa þann hátt á, sem segir í 1. mgr. þessarar greinar, ef vandkvæði eru á að ákveða bætur fyrirfram eða mat er að öðru leyti vandasamt.

#### 15. gr.

Eignarnemi getur horfið frá fyrirhuguðu eignarnámi, ef hann segir til þess innan mánaðar frá því að mat á eignarnámsbótum lá fyrir, en bæta skal hann allt tjón, sem rakið verður til aðgerða hans. Að kröfu eignarnámsþola er eignarnema þó skylt að greiða eignarnámsbætur, ef eignarnemi hefur tekið umráð eða hafið hagnýtingu verðmætis, eftir atvikum gegn tryggingu, sbr. 14. gr.

#### 16. gr.

Heimilt er matsnefnd, þótt eignarnámsmati sé lokið, að taka til úrlausnar kröfur um eignarnámsbætur, sem ekki hefur verið fjallað um í matinu, ef krafa kemur fram um það, áður en ár er liðið frá því að þeim framkvæmdum lauk, sem voru tilefni eignarnámsins. Sama gildir um bótakröfur eignarnámsþola, er stafa af því, að veruleg breyting hefur orðið á bótagrundvelli þeim, sem matsniðurstaða byggist á.

#### 17. gr.

Leita má úrlausnar dómstóla um ágreining út af lögmati eignarnáms, þar á meðal ágreining um fjárhæð eignarnámsbóta, en um síðastgreint atriði þó ekki fyrir en úrlausn matsnefndar liggur fyrir.

#### 18. gr.

Formaður matsnefndar varðveitir matsúrskurði og sér um útgáfu þeirra eða úrdráttu úr þeim. Jafnan skal senda fasteignamati ríkisins afrit matsúrskurða.

#### 19. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Jafnframt eru úr gildi numin lög nr. 61 14. nóvember 1917, um framkvæmd eignarnáms, og svo önnur lög, að því leyti sem þau fara í bága við ákvæði laga þessara, sbr. þó 1. gr. Nú hefur dómkvaðning matsmanna farið fram fyrir gildistöku laga þessara, og skal þá það mat fara eftir eldri reglum.

#### Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Í samræmi við þingsályktun frá 22. apríl 1970, um endurskoðun laga um framkvæmd eignarnáms, var hinn 20. október 1970 skipuð nefnd til að endurskoða gildandi lög um þetta efni. Í nefndinni voru próf. Gaukur Jörundsson, Páll Línadal, borgarlögmaður og Hallgrímur Dalberg, skrifstofustjóri. Hinn 19. maí 1972 skilaði nefndin álitargerð, ásamt frumvarpi því, sem hér er flutt, og fer hér á eftir greinargerð nefndarinnar um nefndarskipunina og aðdraganda hennar, greinargerð um megináhrif nefndarinnar, svo og athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

#### I. Um nefndarskipunina og aðdraganda hennar.

Hinn 22. apríl 1970 samþykkti Alþingi svofellda þingsályktun: „Alþingi ályktar að skora á ríkisstjórnina að láta endurskoða gildandi lagaákvæði um framkvæmd eignarnáms, m. a. að því er varðar eignarnám á löndum og lóðum í þágu ríkis og sveitarfélaga, og verði frumvarp til nýrra laga um framkvæmd eignarnáms lagt fyrir næsta Alþingi.

Í frumvarpinu verði m. a. kveðið á um skyldu matsmanna til að taka beina afstöðu til tiltekinna atriða, sem áhrif hafa á verð eignarnámslands, og sundurliða og gera allnákvæma grein fyrir, á hvaða forsendum matsfjárhæð er byggð.

Þá verði í frumvarpinu reglur um ákvörðun þóknunar matsmanna og um skil matsgerða til ákveðinnar stofnunar.“

Flutningsmenn tillögu til ofangreindrar þingsályktunar voru alþingismennirnir Auður Auðuns, Halldór E. Sigurðsson, Geir Gunnarsson og Bragi Sigurjónsson, og var tillagan flutt að frumkvæði Sambands íslenskra sveitarfélaga. Í greinargerð fyrir tillögunni er vakin athygli á því, að núgildandi löggjöf um framkvæmd eignarnáms sé ófullkomin. Er bent á nokkur einstök atriði, til að mynda ófullkomin ákvæði um gerð og frágang matsgerða. Sé ástæða til að áskilja rökstuðning fyrir niðurstöðum, en á því hafi orðið misbrestur. Einnig skorti leiðbeiningarreglur um ákvörðun matsþóknunar, sem hafi þótt lítt við nögl skorin. Þá er talið æskilegt, að einn aðili eða stofnun hafi undir höndum eintök af öllum eignarnámsmatsgerðum, þannig að matsmenn ættu jafnan greiðan aðgang að þeim til öflunar upplýsinga. Myndi slíkt stuðla að samræmi í matsgerðum, bæði hvað snerti form þeirra og niðurstöður. Enn fremur er skírskotað til þess álits margra sveitarstjórna, að eignarnámsbætur hafi oft verið óeðlilega háar, einkum miðað við þann veigamikla þátt, sem sveitarfélög eiga í að gera lönd arðbær.

Auður Auðuns hafði framsögu fyrir þingsályktunartillögunni og gerði frekari grein fyrir þeim sjónarmiðum, sem fram komu í greinargerð fyrir þingsályktunartillögunni. Var vikið að ýmsum atriðum, sem fjalla þyrfti um við setningu nýrrar löggjafar um framkvæmd eignarnáms, svo sem skipun matsmanna, réttarfar í matsmálum, skyldu til að skila matsgerðum til ákveðinnar stofnunar, þóknun til matsmanna o. fl. Sérstök áherzla var lögð á nauðsyn ákvæða um rökstuðning fyrir niðurstöðu matsmanna, t. d. skyldu þeirra til að taka ákveðna afstöðu til atriða, sem á reyndi, eins og gangverðs, afnotaverðs, kostnaðar, ytri aðstæðna, skipulags o. s. frv.

Hinn 20. október 1970 var próf. Gaukur Jörundsson skipaður formaður nefndar til að endurskoða gildandi lög um framkvæmd eignarnáms í samræmi við fyrrgreinda ályktun Alþingis, og hinn 24. nóvember s. á. voru enn fremur skipaðir í nefndina þeir Páll Línadal, borgarlögmaður, að tillögu Sambands íslenskra sveitarfélaga og Hallgrímur Dalberg, skrifstofustjóri, samkvæmt tilnefningu félagsmálaráðuneytisins.

## II. Meginsjónarmið nefndarinnar.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir helztu sjónarmiðum, sem liggja til grundvallar tillögum nefndarinnar, en nánari skýringar á einstökum atriðum er að finna í athugasemdum við einstakar greinar frumvarps þess, sem nefndin hefur samið.

### 1. Eignarnámsheimildir laga.

Samkvæmt 67. gr. stjórnarskrárinnar má því aðeins framkvæma eignarnám, að til þess sé heimild í settum lögum. Nefndin telur ekki falla undir verksvið það, sem nefndinni hefur verið markað, að gera tillögur um, hvenær heimila skuli eignarnám, eða um heimildarlöggjöf um það efni. Mælir og ýmislegt með því, að við setningu löggjafar á einstökum sviðum sé jafnframt tekin afstaða til þess, af hvaða tilefni sé rétt að heimila eignarnám. Rétt er þó að vekja athygli á því, að talsvert hefur tíðkapt í íslenskri löggjöf, að eignarnám sé heimilað í lögum af alveg tilteknu tilefni, og að verið getur, að marka beri skýrari stefnu um veitingu eignarnámsheimilda í lögum. Væri rétt að taka þessi atriði til athugunar við setningu löggjafar á ýmsum sviðum.

### 2. Ákvörðun um að eignarnámsheimildar skuli neytt.

Í íslenskri eignarnámslöggjöf er það í mörgum tilvikum hvergi nærri skýrt, hvaða aðili fari með vald (eða endanlegt vald) til að ákveða, hvort eignarnámsheimildar skuli neytt. Er og greinilegt, að mismunandi reglur gilda um það, hver háttur skuli hafður á við slíka ákvörðun. Þyrfti þarna að kveða skýrar á og meira samræmis að gæta. Er naumast heldur eðlilegt í öllum tilvikum, að sá, sem er í fyrirsvari fyrir þá hagsmuni eða þarfir, sem eignarnámsheimild er veitt til, skuli hafa úrslitavald um það, hvort heimildarinnar skuli neytt. Er ástæða að hafa það í huga við endurskoðun einstakra heimildarlaga, en nefndin telur ekki rétt á þessu stigi að hún geri ákveðnar tillögur að þessu leyti.

### 3. Ákvörðun um tilhögun og framkvæmd eignarnámsskerðingar.

Ákvörðun um að eignarnámsheimildar skuli neytt er aðeins fyrsta skrefið í eignarnámsframkvæmdinni. Til viðbótar þarf meðal annars að taka afstöðu til þess, til hvaða eigna eignarnámið á að taka, hver réttindi skuli skert og með hvaða hætti. Skiptir þar meðal annars máli, hvernig þeim framkvæmdum skuli hagað, sem eru tilefni eignarnámsins, svo sem um gerð mannvirkja og ráðstafanir til að draga úr tjóni eignarnámsþola. Er þarna oft um matsatriði að ræða, gjarnan tæknilegs eðlis, sem dómstólar eru lítt fallnir til að endurskoða. Engu að síður getur verið mikið í húfi fyrir bæði eignarnema og eignarnámsþola að vandað sé til ákvörðunar um framkvæmd eignarnámsins að þessu leyti. Margt mælir með því, að hlutlausum aðila sé falið að skera úr um þessi efni, og að það komi ekki í hlut eignarnema sjálfs. Eru ákvæði dönsku eignarnámslaganna um eignarnámsnefndir á því sjónarmiði byggð og sama leið er farin í íslensku vatnalögunum. Hlýtur því óhjákvæmilega að koma til athugunar, hvort eigi sé tímabært að lögleiða slíka háttu í almennri löggjöf um framkvæmd eignarnáms. Á það verður samt að benda, að óhjákvæmilega verður að tryggja, að sá aðili, sem fari með slíkt úrskurðarvald, hafi yfir að ráða nægilegri þekkingu á þeim framkvæmdum, sem eignarnám er heimilað til. Er því ekki að neita, að það er oft einmitt eignarnemi sjálfur, sem hefur yfir að ráða

beztri þekkingu að þessu leyti. Telur nefndin því varhugavert að hverfa í einu vefangi frá þeirri tilhögun, sem yfirleitt hefur tíðkapt hér á landi, og er á þá leið, að eignarnemi sjálfur taki ákvörðun um nefnd atriði eignarnámsframkvæmdarinnar. En að sjálfsögðu verður lögmæti slíkrar ákvörðunar borið undir dómstólana. Nefndin gerir því ekki tillögur um, að almenn breyting verði gerð í nýjum eignarnámslögum, en telur ástæðu til, að þetta vandamál verði tekið til athugunar við endurskoðun einstakra heimildarlaga. Nefndin telur þó rétt, að í almennum lögum um framkvæmd eignarnáms séu ákvæði um það, hvers konar réttindaskerðingu megi framkvæma með eignarnámi, ef ekki leiðir annað af heimildarlögunum sjálfum. Einnig telur nefndin rétt, að í slíkum lögum sé ákveðið, hverjum skilyrðum eignarnemi þurfi að fullnægja um greiðslu eða tryggingu eignarnámsbóta, áður en hann fær umráð eignarnumins verðmætis.

#### 4. Reglur um fjárhæð eignarnámsbóta.

Ýmis vandkvæði eru á því að taka í lög ákvæði um fjárhæð eignarnámsbóta. Stafar það m. a. af því, að ákvæði 67. gr. stjórnarskrárinnar um fullar bætur setja slíkri löggjöf vissar óhagganlegar skorður. Í öðru lagi er ákvörðun eignarnámsbóta margþætt og flókið viðfangsefni, sem naumast verða settar tæmandi reglur um eða a. m. k. ekki reglur, sem leiða sjálfkrafa til afdráttarlausrar niðurstöðu. Virðist því varla koma annað og meira til greina en að lögfesta vissar meginreglur um fjárhæð eignarnámsbóta. Er nefndin þeirrar skoðunar, að slíkar leiðbeiningarreglur geti komið að gagni, eins og til hagar hér á landi. Hefur nefndin afráðið að semja sérstakt frumvarp til laga um fjárhæð bóta vegna eignarnáms fasteigna, en að sjálfsögðu er ekkert því til fyrirstöðu, að það verði sameinað þessu frumvarpi nefndarinnar.

#### 5. Reglur um framkvæmd mats á eignarnámsbótum.

Samkvæmt framangreindu og fyrrgreindri þingsályktunartillögu eru réttarreglur um framkvæmd mats á eignarnámsbótum meginviðfangsefni nefndarinnar. Er rétt að leggja áherzlu á, að í hlut á viðkvæmur og þýðingarmikill þáttur mannlægra samskipta. Hlútur það að setja mót sitt á nefndar reglur.

Sætning löggjafar af þessu lagi verður að tryggja réttaröryggi. Verður það gert með því meðal annars, að kynna eignarnámsþola rækilega fyrirhugaða eignarnámskerðingunni, m. a. áætluð mannvirki og óhagræði frá þeim og starfsemi eignarnema. Þá verður eignarnámsþoli að eiga þess kost að færa fram gögn og rök fyrir bótakröfum sínum. Einnig verður að tryggja, að eignarnámsþoli sé ekki sviptur eignum sínum án þess að nægilega sé tryggt, að hann fái þær bætur, sem honum ber. Verður að taka tillit til þess við mótun reglna um starfshætti matsmanna, greiðsluhætti og töku eignarráða eignarnumins verðmætis af hálfu eignarnema.

Við sætningu laga um framkvæmd eignarnáms má að sjálfsögðu ekki einblína á hagsmuni eignarnámsþola, heldur verður að taka hæfilegt tillit til hagsmuna eignarnema. Honum má ekki íþyngja með óhóflegri greiðslubyrði vegna eignarnáms og ekki má eignarnám tefja um of framkvæmdir eignarnema.

Með hliðsjón af framangreindum markmiðum verður að stuðla að vandaðri meðferð ágreiningsmála út af fjárhæð eignarnámsbóta. Er rétt að leggja áherzlu á, að hæði tillitið til eignarnema og eignarnámsþola krefst samræmis í matsúrlausnum. Telur nefndin vænlegast til árangurs, að eignarnámsmat sé í höndum tiltölulega fámenns hóps þjálfaðra matsmanna. Einnig verði að gera kröfu til þess, að matsmenn leysi úr ágreiningi aðila varðandi staðreyndir og lagaatriði, sem þýðingu hafa fyrir matsniðurstöðu, og geri að öðru leyti grein fyrir reikningsgrundvelli eignarnámsbóta.

Í tilefni af því, sem að framan greinir, er ástæða til að taka til athugunar, hvort gera eigi ráð fyrir tveimur matsstigum, undir- og yfirmati, eins og í flestum tilvikum samkvæmt núgildandi lögum. Er rétt að hafa í huga, að með slíkri tilhögun hefur verið miðað að auknu réttaröryggi. Nefndin leggur engu að síður til,

að matsstig sé aðeins eitt. Verður að telja, að nægilegt réttaröryggi geti verið tryggt með slíkri skipan. Skál bent á reglur frumvarpsins, er stefna að vönduðum undirbúningi að ákvörðun eignarnámsbóta. Einnig er gert ráð fyrir því, að matsnefnd sé skipuð 3 eða 5 mönnum, og ætti því að vera unnt að tryggja bæði nægilega sérfræðibekkingu og staðarþekkingu. Þá er viss heimild til endurupptöku mats og loks heimilt að skjóta ákvörðun eignarnámsbóta til úrlausnar dómstóla.

Telja verður, að eitt matsstig hafi marga verulega kosti. Auðveldara verður með þeim hætti að mynda hóp þjálfaðra matsmanna og stuðla þannig að samræmi og öryggi í matsniðurstöðum. Framkvæmd mats ætti tvímælalaust að taka skemmri tíma og kostnaður af því að verða minni. Er rétt að benda á, að stundum hefur þessi háttur verið hafður á í íslenskri löggjöf. Einnig má geta þess, að í Noregi hefur nefnd, sem um þetta efni fjallar, lagt til að yfirmat verði afnumið þar í landi.

#### 6. Hlutverk dómstóla.

Til álita kemur, að eignarnámsmál séu að meira eða minna leyti rekin fyrir dómstólum, einkum að því er ákvörðun bóta varðar. Nefndin hefur þó ekki talið rétt að hverfa frá þeirri grundvallarreglu íslenskrar réttarskipunar, að stjórnvöld fjalli um eignarnámsframkvæmdina og ákvörðun eignarnámsbóta. Er hætt við því, að meðferð fyrir dómstólum þætti nokkuð þung í framkvæmd. Hlutverk dómstóla verður því skv. tillögum nefndarinnar áfram fólgið í því fyrst og fremst, að taka eftir á til athugunar, hvort stjórnvöld hafi farið að lögum við eignarnámið og ákvörðun bóta. Í frumvarpinu er þó tekið af skarið, að dómstólar eigi endanlegt úrlausnarvald um fjárhæð eignarnámsbóta, en á því hefur þótt leika nokkur vafi.

#### 7. Gildissvið laganna.

Frumvarpið miðar að því að ná sem mestu samræmi í vinnubrögðum við ákvörðun eignarnámsbóta. Af þeim sökum er lagt til, að þorri eignarnáma fari fram eftir ákvæðum þess, ef að lögum verður. Óhjákvæmilegt hefur þó þótt að undanskilja eignarnám skv. löggjöf, þar sem verulegra sérsjónarmiða gætir, eins og nánar kemur fram af 1. gr. frumvarpsins og athugasemdum við þá grein.

Eignarnám annarra verðmæta en fasteigna hefur ekki mikla raunhæfa þýðingu. Er frumvarpið af þeim sökum einkum miðað við eignarnám, sem beinist með einhverjum hætti að fasteignum. Engu að síður er ætlað til að sömu reglum verði beitt við eignarnám annarra verðmæta, eftir því sem við getur átt.

#### *Athugasemdir við einstakar greinar.*

##### Um 1. gr.

Mjög mismunandi háttur er á hafður við ákvörðun eignarnámsbóta, þar sem í einstökum heimildarlögum er oft að finna ákvæði, sem víkja frá almennum reglum um framkvæmd eignarnáms um fleiri eða færri atriði bótaákvörðunar, án þess að séð verði, að til þess hafi nærri alltaf legið sérstakar ástæður. Í samræmi við þau meginsjónarmið, sem frumvarp þetta byggist á, þykir rétt að samræma þessar reglur að svo miklu leyti sem við verður komið. Ber því að leggja reglur frumvarpsins, ef að lögum verður, til grundvallar ákvörðun eignarnámsbóta, og verða ákvæði einstakra heimildarlaga að þoka að sama skapi.

Stundum er svo mælt fyrir í lögum, að tiltekið endurgjald eða bætur skuli ákveða í samræmi við eignarnámsreglur, án þess að með því sé tekin afstaða til þess, hvort um eignarnámsbætur sé að ræða, og er stundum reyndar ljóst, að svo er ekki. Er í 1. gr. gert ráð fyrir því, að ákvörðun nefndra bóta fari eftir ákvæðum frumvarpsins.

Veigamikilla sérsjónarmiða gætir varðandi eignarskerðingar samkvæmt vatnalögum nr. 15/1923 og lax- og silungsveiðilögum nr. 76/1970 og þykir því ekki rétt að hrófla við ákvæðum þeirra laga með frumvarpi þessu. Á hinn bóginn kemur til

athugunar við endurskoðun þessara laga, að hve miklu leyti sé rétt að samræma þau ákvæðum frumvarpsins, ef að lögum verður.

Nokkur dæmi eru um heimildarlög, sem vísa um framkvæmd eignarnáms samkvæmt þeim til vatnalaga. Þykir rétt að láta slíka tilvísun haldast, að því er tekur til eignarnáms vatnsréttinda og svo eignarnáms lands eða annarrar aðstöðu, sem fer fram í tengslum við eignarnám vatnsréttinda.

Um bótakröfur í tilefni af tilteknum eignarskerðingum samkvæmt skipulagslögum nr. 19/1964, sbr. 29. gr., lögum um loftferðir nr. 34/1964, sbr. 64. og 70. gr., vegalögum nr. 23/1970, sbr. 63. gr., og lögum nr. 47/1971 um náttúruvernd, sbr. 26. og 30. gr., gilda sérreglur á þá leið, að kröfur þessar verður að hafa uppi innan tiltekens frests, ella fellur bótaréttur niður. Eru þessar reglur reistar á sérstökum sjónarmiðum varðandi þær eignarskerðingar, sem þarna er um að ræða. Þykir ekki rétt að hrófla við reglum þessum í frumvarpinu.

#### Um 2. gr.

Frumvarpið gerir ráð fyrir því, að sérstök nefnd, matsnefnd, eignarnámsbóta, skeri úr ágreiningi um fjárhæð eignarnámsbóta. Ekki eru aðrir fastskipaðir nefndarmenn en formaður (og varaformaður), sem á síðan að kveðja til meðferðar einstaks máls tvo eða fjóra menn, eftir því hvernig málið er vaxið. Ekki þykir rétt að takmarka það við ákveðinn hóp manna, hverjir valdir verði til matsstarfa, þar sem það gæti leitt til þess, að stundum skorti nauðsynlega staðarþekkingu eða sérfræðikunnáttu. Hins vegar er gengið út frá því, að formaður kveðji að jafnaði til menn úr tiltölulega þröngum hópi, til þess að tryggja sem best samræmi og öryggi í matsstörfum nefndarinnar.

#### Um 3. gr.

Í þessari grein frumvarpsins er meðal annars skýrt, hvers konar eignarskerðingar geti verið fólgnar í eignarnámi, nema annað sé tekið fram í heimildarlögum sjálfum.

#### Um 4. gr.

Í þessari grein er leitast við að tryggja að undirbúningur matsmáls sé sem ræki-  
legastur þegar í upphafi með því meðal annars að mæla fyrir um skyldu eignar-  
nema til að gera grein fyrir eignarnámsheimild sinni, svo að eigandi þeirrar eignar,  
sem í hlut á, geti gert sér ljóst, hvort eignarnámskrafta eigi sér viðhlítandi lagastöð.  
Verður að telja matsnefnd óskyld að taka beiðni um eignarnámsmat fyrir, ef nefndin  
telur hana skorta lagaheimild, sbr. 5. gr. frumvarpsins. Ágreiningi matsnefndar og  
eignarnema um slík atriði mætti að sjálfsögðu skjóta til úrlausnar dómstóla. Einnig  
er eignarnemi skyldaður til að gera sem ljósasta grein fyrir því, hvers konar eignar-  
skerðingar sé krafizt, hvert tjón af henni leiði og hverjum hún bitni á.

#### Um 5. gr.

Samkvæmt ákvæðum þessarar greinar sér matsnefnd um kvaðningu aðila mats-  
máls til að koma fyrir nefndina, er málið er tekið fyrir. Vafi getur þótt leika á því,  
hverjir eigi rétt til eignarnámsbóta, svo sem þegar eignarnám er mjög umfangs-  
mikið eða erfitt er að fá upplýsingar um eignarheimildir að tiltekinni eign. Er þá  
heppilegt að heimild sé til þess að boða eignarnámsþola með opinberri auglýs-  
ingu, svo sem í Lögbirtingablaði og dagblöðum.

#### Um 6. gr.

Nauðsynlegt er að eignarnámsþoli geti í vissum tilvikum krafizt þess, að mat á  
eignarnámsbótum fari fram. Á það við, þegar eignarnemi hefur í rauninni fram-  
kvæmt þá eignarskerðingu, sem heimiluð er í eignarnámsheimild, án þess þó að  
bætur eða trygging fyrir bótum hafi verið metin.



#### Um 7. gr.

Þótt ágreiningur hafi verið með aðilum í upphafi um fjárhæð eignarnámsbóta, getur reynzt grundvöllur fyrir sáttum, eftir að mál kemur fyrir matsnefnd. Getur það að sjálfsgöðu greitt fyrir eignarnámi, ef sættir takast, og er því talið rétt að nefndin kanni jafnan sáttagrundvöll í ágreiningsmálum, sem til hennar hefur verið skotið. Rétt er að gengið sé tryggilega frá sáttargerð, þar sem hún getur samkvæmt 13. gr. frumvarpsins orðið grundvöllur fyrir því, að leitað verði atbeina fólga til að knýja fram eignarskerðingu þá, sem sáttin lýtur að.

#### Um 8. gr.

Með ákvæðum greinarinnar er miðað að því að tryggja eignarnámsþola sem beztar upplýsingar um fyrirhugaða eignarskerðingu, svo að hann eigi auðveldara með að gera sér grein fyrir tjóni sínu og færa fram nauðsynleg gögn og rök fyrir því. Skulu báðir aðilar fá færi á að koma að sjónarmiðum sínum og rökstuðningi.

#### Um 9. gr.

Hér er svo mælt fyrir, að meginatriði í málflutningi aðila liggi fyrir matsnefnd í skriflegum greinargerðum, en gera verður ráð fyrir, að fyllri athugasemdir komi að jafnaði fram í munnlegum flutningi eða umræðum fyrir matsnefnd. Matmál getur þó þótt svo einfalt, að munnlegs málflutnings gerist ekki þörf. Er því lagt á vald matsnefndar að ákveða, hvenær látið sé sitja við skriflegar greinargerðir einar.

Yfirleitt er nauðsynlegt að matsmenn fari á vettvang til athugana á öllum aðstæðum, sem máli skipta fyrir matið. Ekki hefur þó verið talið rétt að leiða í lög fortakslausa skyldu matsnefndar til vettvangsgöngu, hvernig sem á stendur.

#### Um 10. gr.

Það felst í þessu ákvæði frumvarpsins, að matsnefnd verður í úrskurði að gera grein fyrir helztu staðreyndum máls og lagareglum, sem máli skipta fyrir matsniðurstöðu. Sérstök áherzla er á það lögð, að tekin sé afstaða til ágreiningsatriða aðila, sem máli skipta. Verður að liggja fyrir, hver er grundvöllur útreiknings bóta, þótt hins vegar verði þess ekki krafizt, að nákvæmir útreikningar séu sýndir, enda hlýtur oft að reyna á mat af hálfu nefndarinnar, sem ekki verður lýst í nákvæmum útreikningum.

#### Um 11. gr.

Hér er ráð fyrir því gert, að kostnaður af starfi nefndarinnar sé í fyrstu greiddur úr ríkissjóði, en fáist síðan að verulegu leyti greiddur úr hendi eignarnema. Ríkissjóður hlýtur þó að standa endanlega straum af vissum hluta kostnaðarins, svo sem útgáfukostnaði. Hið sama kemur og til greina um ferðakostnað nefndarmanna, en viss jöfnun slíks kostnaðar á eignarnema virðist þó réttlætunleg. Hins vegar er eðlilegt að eignarnemi standi að meira eða minna leyti straum af þóknun fyrir starf matsmanna og öðrum kostnaði við ákvörðun eignarnámsbóta, og er því svo mælt fyrir, að matsnefnd ákveði, hverja fjárhæð eignarnemi eigi af þessum sökum að greiða, en hún rennur þá í ríkissjóð. Eignarnámsþola verður hins vegar ekki gert að greiða neinn kostnað af meðferð málsins, heldur á hann rétt til hæfilegs endurgjalds á eigin kostnaði úr hendi eignarnema. Samt verður eignarnemi því aðeins skyldaður til að inna slíkt endurgjald af hendi, að um hóflegan og eðlilegan kostnað hafi verið að ræða.

#### Um 12. gr.

Verið getur að eignarnám þurfi ekki vegna þeirra framkvæmda, sem eru til efni þess, að ná til eignar í heild sinni, en sá hluti eignarinnar, sem eftir stendur, verði svo lítill eða að öðru leyti ólánlegur, að eigandi hans hafi litla sem enga hagsmuni af að halda honum eða hann jafnvel orðið eigandanum til fjárhagslegrar byrði. Þegar svo stendur á, er ekki óeðlilegt að eignarnemi verði skyldaður til að taka við

eigninni allri, ef krafa kemur fram um það af hálfu eiganda, enda yrði oftast um óverulega hækkun eignarnámsbóta af þeim sökum að ræða.

Þegar hluti eignar er tekinn eignarnámi, getur einnig verið að tjón, sem er fólgið í verðmætisrýrnun á þeim hlutanum, sem eftir er, og öðrum skaða, sem þeim hluta er tengdur, svo sem rekstrartjón, sé í algjöru ósamræmi við verðmæti síðastnefnds hluta, ef eignin væri tekin öll. Þykir því rétt að heimila að kröfu eignarnema, að eignarnámið taki til eignarinnar í heild, þegar svona stendur á.

Stundum getur verið eðlilegt að eignarnámsþoli verði að sætta sig við að taka við bótum í öðru en peningum, svo sem þegar land er skert og eignarnemi hefur yfir að ráða landi, sem hann vill láta í staðinn og getur komið eignarnámsþola að gagni.

#### Um 13. og 14. gr.

Rétt þykir að lögfesta þá meginreglu, að eignarnemi geti ekki krafizt þess að fá umráð þess verðmætis, sem eignarnám beinist að, fyrr en hann hefur innt af hendi eignarnámsbætur. Oft er eignarnema þó nauðsynlegt að fá umráð eignarnumins verðmætis, áður en mat og greiðsla bóta getur farið fram. Einnig getur verið erfitt eða jafnvel útilokað að ákveða eignarnámsbætur fyrirfram eða tiltekna liði eignarnámsbóta. Er mælt fyrir um það í 14. gr. frumvarpsins, hvernig með skuli fara í slíkum tilvikum.

Þegar eignarnámsmat liggur fyrir og eignarnemi hefur greitt eða boðið fram bætur, er honum rétt að framkvæma þá eignarskerðingu, sem felst í eignarnámi. Það girðir hins vegar ekki fyrir, að eignarnámsþoli leiti úrlausnar dómstóla um fjárhæð bóta, en það frestar ekki framkvæmd eignarnámsins. Ef eignarnemi á hinn bóginn tekur umráð eignarnumins verðmætis, getur hann ekki skotið slíkum ágreiningi til dómstóla.

#### Um 15. gr.

Veigamikil rök þykja hníga í þá átt, að eignarnemi eigi ekki að vera skuldbundinn til að standa við eignarnámsáform sín og greiðslu eignarnámsbóta, þótt mat hafi farið fram. Oft er einmitt undir úrslitum matsmáls komið, hvort hagkvæmt eða forsvaranlegt er að ráðast í þær framkvæmdir, sem eignarnám hefur verið heimilað til. Hins vegar þykir rétt að setja eignarnema skamman frest til ákvörðunar um afturhvarf frá eignarnámi, eftir að mat liggur fyrir, þar sem mjög bagalegt væri fyrir eignarnámsþola að bíða lengi í óvissu. Að sjálfsögðu verður eignarnemi jafnan að bæta eignarnámsþola allt það tjón, sem eignarnámsaðgerðir hafa valdið honum. Í vissum tilvikum verður og að skylda eignarnema til greiðslu eignarnámsbóta að kröfu eignarnámsþola, og eru þau tilvik greind í síðara málslíð þessarar greinar.

#### Um 16. gr.

Verið getur, að kröfur um bætur eða hærri bætur komi fram, eftir að úrskurður matsnefndar hefur gengið, og þarf þar ekki alltaf að vera við tjónþola að sakast. Er því rétt að veita heimild fyrir eignarnámsnefnd til að taka slíkar kröfur til meðferðar, en ekki er þar um neina lagaskyldu að ræða í öllum tilvikum. Þarna gæti t. d. verið um kröfur að ræða vegna þess, að framkvæmdum eignarnema hefur verið hagað öðru vísi en ráð var fyrir gert, þegar mál var til meðferðar hjá matsnefnd, eða tjón orðið meira með öðrum hætti. Einnig getur komið til greina, að einhverjir bíði tjón, sem ekki voru aðilar að upphaflegu matsmáli, en eðlilegt getur verið að fá það bætt í samræmi við eignarnámsreglur. Þótt matsnefnd eignarnámsbóta hafni tilmælum um að taka kröfur af umræddu tagi til úrlausnar, er engan veginn þar með sagt, að tjónþoli geti ekki fylgt bótarétti sínum fram fyrir almennum dómstólum.

#### Um 17. gr.

Í þessu ákvæði er tekið af skarið, að dómstólar eigi endanlega úrlausn um fjárhæð eignarnámsbóta. Hlýtur úrskurður matsnefndar að vera þar veigamikilið gagn, en það ræðst að sjálfsögðu nánar af öllum nánari atvikum. Getur úrskurði mats-

nefndar verið svo áfátt, að rétt sé að vísa máli frá dómstólum. Ekki er unnt að höfða mál til heimtu eignarnámsbóta fyrir dómstólum, fyrr en úrlausn matsnefndar liggur fyrir.

Um 18. gr.

Þýðingarmikið verður að telja, að greiður aðgangur sé að úrlausnum matsnefndar. Eru ákvæði þessarar greinar á því sjónarmiði byggð. Einnig er æskilegt að samstarf um upplýsingar verði með fasteignamati ríkisins og matsnefnd eignarnámsbóta, án þess að ástæða þyki til að binda það frekar í lögum.

Um 19. gr.

Hér má vísa til athugasemda við 1. gr. frumvarpsins.