

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Alþingi við Austurvöll
150 Reykjavík

Reykjavík, 20. maí 2020

Sent rafrænt með tölvupósti á nefndasvid@althingi.is

Efni: Athugasemdir við 715. mál – Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna

I.

Inngangur

Til undirritaðra hefur leitað Dreisam ehf., kt. 600918-0280, eigandi jarðanna Dals, landnr. 136126, og Dals 2, landnr. 136130, og falið okkur að koma á framfæri eftirfarandi sjónarmiðum varðandi 8. gr. framangreinds frumvarps. Í umræddu ákvæði felst að við tiltekna aðstæður verður að afla samþykkis ráðherra fyrir aðilaskiptum að lögbýlum. Eins og fram kemur í athugasemdum með frumvarpinu felur 8. gr. í sér takmörkun á ráðstöfunarrétti fasteignareigenda, en sá réttur er þýðingarmikill hluti eignarréttarins. Hæstiréttur hefur m.a. komist að þeirri niðurstöðu í dómi í máli nr. 475/2014 að forkaupsréttur feli í sér takmörkun á stjórnarskrárvörðum eignarrétti manna og því verði að skýra orðalag slíks réttar bókstaflegum skilningi. Að mati umbjóðanda okkar er samþykkisskylda ráðherra í reynd meira íþyngjandi en forkaupsréttur. Verður því að gera strangar kröfur til þess að samþykkisskyldan þjóni einhverju sérstöku markmiði og að því markmiði megi ekki ná með vægara móti.

II.

Óljóst markmið 8. gr. frumvarpsins

Ekki er skýrt hvert markmiðið með 8. gr. frumvarpsins á að vera, en frumvarpið er lagt fram í tengslum við umræðu um að nauðsynlegt sé að koma böndum á eignarhald erlendra aðila að fasteignum hér á landi. Yfirleitt er gengið út frá því í almennri umræðu að tilgangurinn með uppkaupum erlendra aðila sé að komast yfir bújarðir og virðist frumvarpið vera samið að gefinni þeirri forsendu. Umbjóðandi okkar er ósammála þessu og telur að markmiðið með uppkaupum erlendra aðila sé fyrst og fremst að komast yfir þær auðlindir sem fylgja jörðunum, einkum vatns- og veiðiréttindi, en vegna ákvæða í lögum sem banna kaup á slíkum réttindum einum og sér, verða hinir erlendu aðilar að kaupa fasteignirnar samhliða. Umbjóðandi okkar telur því að í reynd sé engin þörf á því að takmarka ráðstöfunarréttinn með þeim hætti sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu, ef tilgangur þess er að sporna gegn uppkaupum erlendra aðila. Miklu nær væri að gera viðeigandi breytingar á vatnalögum og lax- og silungsveiðilögum, t.d. þannig að sveitarfélög eða aðrir opinberir aðilar hefðu forkaupsrétt að þeim auðlindum við aðilaskipti að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum.

Þá gerir 8. gr. frumvarpsins ekki greinarmun á aðilaskiptum eftir því hvort kaupandinn er erlendur (eða undir erlendum yfirráðum) eða íslenskur. Öll aðilaskipti sem uppfylla skilyrði ákvæðisins þurfa að fá fyrirfram samþykki ráðherra. Umbjóðandi okkar telur að þetta sé skot yfir markið, einkum 1. töluliður 1. mgr. 8. gr. frumvarpsins, sem gerir ráð fyrir að afla þurfi samþykkis fyrirfram vegna aðilaskipta að lögbýlum allt niður í 50 hektara (ef kaupandinn á fimm eða fleiri fasteignir). Ljóst má vera að skilyrðið um samþykkisskyldu ráðherra mun draga úr eftirspurn eftir landi, auk þess sem það eykur kostnað við slík fasteignaviðskipti. Matskennd og óræð sjónarmið ráðherra eru til þess fallin að auka enn frekar á óvissuna í viðskiptum af

Þessu tagi, eins og nánar verður rakið. Þá er óljóst hver tilgangurinn er með skilyrðinu um að kaupandinn þurfi að eiga fimm eða fleiri fasteignir. Nái frumvarpið fram að ganga í óbreyttri mynd þarf ekki að afla fyrirfram samþykkis fyrir aðilaskiptum að 1.400 hektara lögbýli ef kaupandinn á engar aðrar eignir fyrir kaupin, en tilkynna þarf kaup á 2 hektara lögbýli ef kaupandinn á fyrir kaupin fjögur 12 hektara lögbýli. Oft er það tilviljun ein sem ræður því hvort maður eigi eitt lögbýli eða fleiri og gæti t.d. skýrst af landskiptum sem farið hafa fram á stærra landi.

Þróun landbúnaðar hérlendis hefur verið í þá átt að búum hefur fækkað, en þau stækkað. Sú þróun orsakast af því að rekstur smárra búa verður sífellt óhagkvæmari. Samkvæmt tölum frá Landsambandi kúabænda voru kúabú hér á landi 1820 talsins árið 1986, en eru nú (árið 2020) 551 talsins. Stærð meðalbúa hefur á sama tíma farið úr 60.000 lítrum og upp í 279.900 lítra. Álíka þróun hefur átt sér stað í öðrum búgreinum. Það verður með engu móti séð að þær breytingar sem boðaðar eru í lögnum séu í samræmi við þá þróun sem átt hefur sér stað í íslenskum landbúnaði síðustu áratugi. Þvert á móti kann raunin að verða sú að lítil bú muni eiga erfiðara með að stækka við sig og halda sér í rekstri ef áætlaðar breytingar verða að veruleika með tilheyrandi flækjustigi og óþarfa málsmeðferð. Á meðan rekstur smárra búa er jafn óhagkvæmur og raun ber vitni er að sama skapi ólíklegt að markaðurinn fyrir litlar bújarðir sé mikill, nema þá til aðila sem þegar eru í rekstri.

III.

Meðalhófs hefur ekki verið gætt

Við skerðingu eignarréttinda þarf ætíð að gæta meðalhófs. Rökstuðningur um að meðalhófs hafi verið gætt er af skornum skammti í greinargerðinni, á stöku stað segir einfaldlega að lagagreinar samræmist sjónarmiðum um meðalhóf án þess að vikið sé að öðrum kostum sem til greina kæmu til að markmiðum laganna yrði náð. Þó svo að samþykkisskylda kunni í ákveðnum skilningi að vera minna inngríp en úrræði á borð við eignarnám verður að hafa í huga að samþykkisskyldan mun gilda um alla þá aðila sem ráðstafa eignum sem falla undir gildissvið 8. gr. Í stað þess að leggja til úrræði eins og forkaupsrétt eða eignarnám um þau fáu tilvik þar sem ráðstöfun fasteignar er á skjön við markmiðsákvæði laganna þurfa allar þær ráðstafanir sem falla undir gildissvið ákvæðisins að lúta þeim takmörkunum sem felast í samþykkisskyldunni, óháð því hvort ráðstöfunin teljist í samræmi við markmiðsákvæðið eður ei. Þegar tekið er tillit til þessa má fullyrða að hægt sé að fara minna íþyngjandi leið til þess að markmiðum laganna verði náð, sbr. nánar í kafla V.

IV.

Sjónarmið ráðherra alltof opin

Í 8. gr. frumvarpsins er í löngu máli fjallað um hvaða sjónarmið ráðherra ber að leggja til grundvallar þegar hann tekur ákvörðun um það hvort aðilaskipti nái fram að ganga. Þar segir m.a. að hann skuli líta til áforma um nýtingu jarðar, hvort slík áform samræmist markmiðum laganna, hvort þau samræmist skipulagsstefnu og annarri stefnu stjórnvalda um landnýtingu, hvernig viðtakandi réttar nýtir þær fasteignir sem hann á fyrir og hvort ráðstöfun sé til þess fallin að styrkja landbúnað og búsetu á viðkomandi svæði o.fl.

Framangreint er ekki til þess fallið að þrengja eða afmarka heimildir ráðherra til þess að takmarka ráðstöfunarrétt fasteigandareiganda. Ákvæðið er í raun samansafn nokkuð óræðra ástæðna sem gætu verið grundvöllur ákvörðunar um að takmarka eignarrétt manna. Þetta gríðarlega viðtæka mat sem ráðherra er fengið kann að brjóta gegn fyrirmælum 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar í máli nr. 110/1995. Eðlilegra væri að löggjafinn myndi mæla fyrir um nokkrar helstu meginreglurnar sem ráðherra bæri að líta til við mat sitt í stað þess að hann hefði úr þessum aragrúa sjónarmiða að velja. Það er enda eðlilegt að

lögjafinn taki afstöðu til þess hver megin sjónarmiðin eiga að vera í stað þess að mat ráðherra verði næsta takmarkalaust. Að öðrum kosti kann að vera hæpin lagastoð fyrir ákvörðunum ráðherra á grundvelli 8. gr. frumvarpsins.

V.

Ekki gerður greinarmunur á lögbýlum eftir því hvort þar er stundaður landbúnaður

Þessu til viðbótar má nefna að frumvarpið gerir ekki greinarmun á lögbýlum eftir því hvort þar er stundaður búskapur eða ekki. Þannig á ráðherra t.d. að líta til þess hvort aðilaskipti styrki landbúnað og hvort hinn nýi eigandi ætli sér að hafa þar fasta búsetu. Þessi sjónarmið eiga augljóslega illa við þegar um er að ræða eyðibýli eða lögbýli sem ekki hefur verið búið á í lengri tíma. Hér verður að taka fram að ekki er samasemmerki á milli hugtaksins lögbýlis og jarðar þar sem landbúnaður er stundaður. Því fer fjarri, enda eru eyðibýli nokkuð stór hluti þeirra jarða sem eru á lögbýlaskrá.

Benda má á að markmið jarðalaga er fyrst og fremst að varðveita land sem er vel fallið til búvöruframleiðslu, sbr. 1. gr. laganna. Í samræmi við þetta markmið ætti samþykkisskylda ráðherra einungis að eiga við um slíkt land, en ekki hvers kyns lögbýli óháð skilyrðum landsins. Við val á heppilegu orðalagi að þessu leyti mætti líta til 3. mgr. 6. gr. jarðalaga þar sem fram kemur að breyting á landnotkun sé óheimil við tiltekna aðstæður, nema með leyfi ráðherra, ef um er að ræða land sem „er gott ræktunarland, hentar vel til landbúnaðar eða vegna legu sinnar telst að öðru leyti mikilvægt vegna matvælaframleiðslu.“ Sem dæmi má nefna að ræktunarland er alltaf skráð sérstaklega í fasteignaskrá, sbr. e. liður 2. mgr. 3. gr. laga nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna. Skylda til þess að afla samþykkis ráðherra gæti þá verið bundið við þau tilvik þegar ræktarland er yfir ákveðnum stærðarmörkum.

VI.

Samantekt

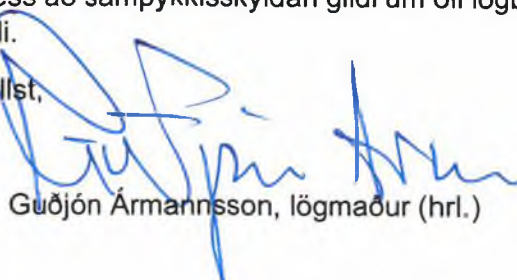
Samandregið er það afstaða umbjóðanda okkar að með 8. gr. frumvarps þessa sé gengið of langt í takmörkun á ráðstöfunarrétti fasteignareigenda. Ekki verður séð hver þörfin er á svona íþyngjandi og almennu inngripi, enda er vandséð að ráðherra sé betur til þess fallinn en eigandi lögbýlis að finna heppilegan kaupanda að því. Þá hefur ekki farið fram nein greining á þörfinni fyrir inngrip af þessu tagi. Rökin um mat á áhrifum vegna 8. gr. frumvarpsins eru af skörum skammti (sjá kafla 6.5 í almennum athugasemdum frumvarpsins). Þannig kemur t.d. ekki fram hversu mörg lögbýli gætu átt undir 8. gr. og í hvaða mæli þetta íþyngjandi skilyrði hefði áhrif á eftirspurn eftir landi. Einungis er minnst á að samþykkisskyldan gæti aukið kostnað af viðskiptum, en það er einungis lítil hluti af þeim áhrifum sem frumvarpið mun hafa í för með sér. Aðalatriðið er að lögbýli verða ekki eins aðlaðandi í augum mögulegra kaupenda ef afla þarf samþykkis fyrir aðilaskiptum og ráðherra getur hafnað þeim á afar matskenndum (og jafnvel hæpnum) grundvelli.

Ef fullnægjandi greining myndi leiða í ljós að þörf væri á inngripi sem þessu verða skilyrði og takmarkanir, í samræmi við almennar meðalhófsreglur, að tengjast beinlínis þeim markmiðum sem að er stefnt með frumvarpinu. Ef markmið frumvarpsins er að ná böndum á eignarhald erlendra aðila á fasteignum hér á landi ætti samþykkisskyldan eingöngu að ná yfir slíkt tilvik. Ef markmiðið er á hinn bóginn að varðveita land sem er vel fallið til búvöruframleiðslu þyrftu skilyrðin að endurspegla umrætt markmið, í stað þess að samþykkisskyldan gildi um öll lögbýli (óháð skilyrðum til búrekstrar), þar á meðal eyðibýli.

Virðingarfyllst,



Víðir Smári Petersen, lögmaður (hrl.)



Guðjón Ármannsson, lögmaður (hrl.)