



Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

*Sent með tölvupósti.*  
Reykjavík, 20. maí 2020

**Efni: Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu á fasteignum, 715. mál.**

*Tilv. 202005-0008*

Drög að frumvarpinu voru fyrst birt í samráðsgátt Stjórnarráðsins þann 13. febrúar sl. Frestur til að skila inn athugasemdum var veittur til 27. febrúar. Bændasamtök Íslands skiluðu umsögn um drögin en gerðu jafnframt athugasemd við að hagsmunaaðilum væri veittur svo skammur umsagnarfrestur en frumvarpið er umfangsmikið og hefur að geyma víðtækar breytingar sem eru þýðingarmiklar fyrir alla hagsmunaaðila. Hér á eftir fara athugasemdir Bændasamtakanna um fyrirbyggjandi frumvarp, sbr. umsagnarbeiðni í tölvupósti frá nefndasviði Alþingis þann 30. apríl sl.

Í upphafi vilja samtökin benda á að allar hömlur á sölu fasteigna, þ.á m. jarða, eru til þess fallnar að þrengja kaupendahópin og rýra þ.a.l. verðmæti jarðanna. Lægra verðmæti þýðir svo aftur minna veðrymi. Að mati samtakanna er nauðsynlegt að fram fari sjálfstæð rannsókn á því hvaða áhrif takmarkandi reglur sem þessar geta haft á virði og veðhæfi jarða sem og afleiðingar fyrir þá sem eiga þær m.t.t. skuldbindinga þeirra.

*1. Athugasemdir við einstök ákvæði og kafla*

Um 5. gr.

Með 4. gr. er lögð til efnisbreyting á markmiðsákvæði jarðalaga. Verði frumvarpið að lögum verða markmið laganna meira félagsleg og miðuð að þjóðhagslega gagnlegri nýtingu lands. Í því felst greinileg pólitísk stefnumótun í þá átt. Þá skortir greiningu í frumvarpinu á því hvernig breytingin getur haft áhrif á önnur ákvæði jarðalaganna sem standa munu óbreytt þar sem breyting á markmiði og tilgangi laganna getur breytt túlkun annarra ákvæða.

Í 4. gr. fyrstu draga að frumvarpinu sem birt voru í samráðsgátt sagði í lokamálsgrein ákvæðisins: „Tryggja skal svo sem kostur er við framkvæmd laganna að land sem er vel fallið til búvöruframleiðslu sé varðveitt til slíkra nota og að fæðuöryggi sé tryggt til framtíðar“, í 5. gr. frumvarpsins hefst sama setning nú á orðunum: „Stefnt skal að því svo sem kostur er við framkvæmd laganna að [...]“. Bændasamtökin leggja til að ákvæðið verði orðað með þeim



hætti sem lagt var upp með í fyrstu drögum, þ.e. að tryggja skuli svo sem kostur er að land sem vel er fallið til búvöruframleiðslu sé varðveitt til slíkra nota.

Um 7. gr.

Um samþykkt ráðherra á lausn úr landbúnaðarnotum er fjallað um í 7. gr. Frá fyrstu drögum hefur umsögnum sveitarfélaga verið markaður skýrari rammi með upptalningu á þeim atriðum sem fram þurfa að koma í umsögn þeirra. Þar jafnframt að finna heimild til að útfæra ákvæðið nánar í reglugerð sem sett verður heimild í jarðalögum, sjá nánar í umfjöllun um 15. gr.

Bændasamtökin bentu í fyrri umsögn sinni á þörf á skýrum viðmiðum þegar kemur að lausn lands úr landbúnaðarnotum. Eðlilegt sé að sveitarfélögin taki ákvörðun en ráðherra skuli aðeins staðfesta lausn úr landbúnaðarnotum formlega samkvæmt beiðni frá sveitarfélagi. Skv. fyrirbyggjandi frumvarpi hefur hlutverki sveitarfélaga verið markaður skýrari rammi en vægi umsagna og hlutverk þeirra hefur ekki aukist. Bændasamtökin ítreka fyrri afstöðu sína og leggja til að ákvörðunarvald og rannsókn sé á hendi sveitarfélaganna.

Um 8. gr.

Bændasamtök Íslands leggjast almennt gegn ákvæði 8. gr. frumvarpsins, þ.e. nýmæli í 10. gr. a. jarðalaga, af þeirri ástæðu að ráðherra sé þar falið of víðtækt vald til að ákveða hvort stór hluti viðskipta með jarðir fái að eiga sér stað. Það liggur fyrir að margar fasteignir falla undir viðkomandi stærðarmörk og þ.a.l. líklegt að leitað verði samþykkis ráðherra í mörgum tilvikum þar sem vafi er á um hvernig reikna skuli stærð fasteigna. Þrátt fyrir að gildissvið ákvæðisins hafi verið þrengt frá fyrstu drögum telja samtökin ráðherra enn hafa of víðtækt ákvörðunarvald til að hlutast til um fasteignaviðskipti.

Samtökin telja hættu á því að ákvæði sem þetta, sem takmarkar hverjum menn geta selt sínar fasteignir, stangist á við eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar eins og það er túlkað með hliðsjón af MSE. Í öllu falli telja samtökin rétt að benda á ýmis vandkvæði sem ákvæðið hefði í för með sér, verði það að lögum. Sumir þessara vankanta eru raunar þess eðlis að þeir gera slíkt ákvæði mjög óhentugt og eru í raun ástæða í sjálfu sér til að varast það að færa slíkt ákvæði í lög.

Fyrir það fyrsta telja samtökin fimm ára leigutíma of stuttan og veita ekki nægilegt svigrúm, t.d. ef leigutaki þarf eða ætlar að ráðast í fjárfestingar á landinu.

Í 8. mgr. ákvæðisins er fjallað nánar um ákvörðunartöku ráðherra um hvort samþykki skuli veitt. Þar eru talin upp ýmis sjónarmið og raunar svo mörg að líklega eru þar talin öll sjónarmið sem gætu komið til greina hvort sem er og er mat ráðherra því í raun frjálst eða nær alveg frjálst um það hvort tiltekin eigendaskipti fái að eiga sér stað eða ekki. Til þess að tryggja að þetta fyrirkomulag stangist ekki á við eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar er líklega ekki nægilegt



að telja fjölda skilyrða upp í lögum. Enginn þekkir jarðirnar betur en þeir sem þær eiga og aðstæður á svæðinu. Ef fela ætti einhverjum öðrum slíkt vald væri nærtækara að fela það sveitarfélögum.

Ráðherra er samkvæmt ákvæðinu heimilt að binda samþykki sitt skilyrðum sem þinglýst verður á lönd. Slíkt gæti orðið mjög til óhagræðis til framtíðar því lifnaðarhættir til sveita og tækni í landbúnaði hefur breyst mikið og á líklega eftir að halda áfram að gera það. Það eru vel þekkt dæmi um það þegar jarðir eru bundnar kvöðum með erfðaskrá sem síðan eru til vandræða löngu síðar vegna þess að arfleiddandi gat eðlilega ekki séð fyrir allar þær breytingar sem orðið hafa á þjóðfélaginu. Kvaðir sem hvíla á jörðum sem takmarka notkun þeirra eru líka líklegar til að draga úr verðmæti jarða og þar með veðsetningarhæfi þeirra.

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að afstaða ráðherra liggi fyrir að jafnaði innan fjögurra vikna. Það er mjög óraunhæft markmið miðað við almennan afgreiðsluhraða í stjórnsýslunni og sérstaklega þegar tekið er tillit til þess að afla á umsagna sveitarstjórna og mögulega fleiri stjórnvalda. Slíkar tafir eru líklegar til að fæla menn frá því að reyna kaup. Æskilegt er að markaður með jarðir sé sem virkastur, ef svo er ekki er líklegt að eigendaskipti verði vart með öðrum hætti en fyrir arf og þá skapast vandamál þar sem jarðirnar færast á sífellt fleiri hendur eins. Engar reglur eru um stjórn á slíkri óskiptri sameign og mikil þörf fyrir að úr því verði bætt.

Um 9. gr.

Í athugasemdum um 9. gr. í greinargerð er fjallað um takmarkanir á uppskiptingu landeigna í dreifbýli. Enn hefur ekki verið sett löggjöf um óskipta sameign á landi þó komið hafi fram frumvörp um slíkt. Bændasamtökin telja í fyrsta lagi aðkallandi að bregðast við vandanum sem skapast þegar jarðir í óskiptri sameign ganga að erfðum og sífellt fleiri aðilar eiga jarðir í óskiptri sameign. Of dreift eignarhald getur hamlað ákvarðanatöku um nýtingu jarða. Samtökin telja eðlilegt að menn verði skyldaðir til að stofna félög í þeim tilfellum sem t.d. fimm eða fleiri aðilar eiga jörð í óskiptri sameign. Á hinn bóginn eru dæmi þess í einstökum landshlutum að uppskipting lands hefur orðið til þess að ekki er hægt að byggja jarðir vegna smæðar eða þess að þeim hefur verið skipt upp með óhagstæðum eða óheppilegum hætti. Þarf því að gæta þess að uppskipting lands hamli ekki kynslóðaskiptum eða takmarki möguleika á slíku en jafnframt að setja því einhverjar skorður með hliðsjón af nýtingarmöguleikum jarða sem landbúnaðarlands.

Um 14. og 16. gr.

Mælt er fyrir um ný viðurlög frá núgildandi lögum í 11. og 13. gr. Ákvæðin eru óbreytt frá fyrstu drögum en Bændasamtökin lögðust gegn þeim í fyrri umsögn sinni. Hið hefðbundna réttarvörslukerfi tryggir réttindi borgaranna með fullnægjandi hætti en með því að mæla fyrir



um heimild til handa ráðherra að krefjast nauðungarsölu á fasteignum eða leysa þær til sín er þrískipting ríkisvaldsins tekin úr sambandi þar sem einum handhafa framkvæmdarvaldsins yrði falið að rannsaka, ákæra og refsa. Lokamálsgrein 14. gr. felur í raun í sér eignarnámsheimild og reynslan hefur sýnt að menn eru mjög óánægðir með eignarnámsbætur og telja þær undirverð. Samtökin telja nauðsynlegt að setja reglur um hærra eignarnámsverð. Þá draga samtökin í efa að ákvæðið uppfylli skilyrði 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar um almenningsþörf.

Um 15. gr.

Í fyrstu frumvarpsdrögum var gerð krafa um að ráðherra setti leiðbeiningar en skv. nýrri útgáfu skal setja reglugerð um vernd landbúnaðarlands. Í 15. gr. frv. kemur svo fram að átt er við reglugerð um vernd landbúnaðarlands. Reglugerð um vernd landbúnaðarlands var í samráðsferli í febrúar/mars sl. og skiluðu Bændasamtökin umsögn um málið (nr. 39/2020). Þar gerðu samtökin þá kröfu að verða þátttakandi í samráði um frekari útfærslu reglugerðarinnar enda séu bændur helstu hagsmunaaðilar í málinu sem eigendur eða vörslumenn landbúnaðarlands og er sú krafa hér með ítrekuð.

Um 18. gr.

Samkvæmt 18. gr. frumvarpsins er fjallað um gildistöku laganna. Eðlilegt er að gefinn sé sanngjarn aðlögunartími enda engin knýjandi þörf á að reglurnar öðlist þegar gildi. Ýmsar ráðstafanir hafa þegar verið gerðar í viðskiptum í þeirri trú að lagaumhverfi standi tiltölulega óbreytt.

Kafli 2.2.2

Í upphafi kaflans er vísað til verðhækkunar á fasteignum. Hvað varðar bændur sem eiga lönd hefur hækkun fasteignaverðs umfram annað verðlag líklega komið sér vel. Til dæmis er hátt fasteignaverð grundvöllur veðhæfis jarða. Það þarf ekki að vera slæm þróun og getur t.d. stafað af því rekstrar- og skattaumhverfi sem rekstraraðilum í landbúnaði og ferðaþjónustu er skapað hér á landi. Greiningu skortir á því hvort þetta sé góð eða slæm þróun.

Kafli 2.2.3

Framarlega í kaflanum segir að ljóst sé að mikilvægir almannahagsmunir séu bundnir við það hvernig eigandi nýtir þær heimildir sem felast í beinum eignarrétti. Ekki er rökstutt hvernig þetta er ljóst og líklega er svo ekki nema í afmörkuðum tilvikum, t.d. ef sækja þarf vatn, sbr. vatnalög, leggja vegi, sbr. vegalög eða raflínur, sbr. raforkulög. Í þeim tilvikum eru heimildir til eignarnáms í lögum þegar almannahagsmunir krefjast.



### Kafli 2.3.2

Í kaflanum er vísað til leiðbeiningareglna úr Evrópurétti sem hafa ekki verið innleiddar á Íslandi. Þær eru ekki bindandi að íslenskum rétti og auk þess eingöngu leiðbeiningareglur. Þá verður að hafa í huga að þó Ísland sé í EES þá er Ísland ekki aðili að sameiginlegri landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins og slíkar reglur hafa því líklega lítið leiðsagnargildi hér á landi þvert á það sem haldið er fram. Í sama kafla er vísað til dómaframkvæmdar Evrópudómstólsins og samtökin benda af sömu ástæðu á að gjalda verður varhug við því að horfa of mikið til hennar.

### Kafli 4.2

Í kaflanum er sagt að heimild til að öðlast eignarréttindi njóti ekki verndar eignaréttarákvæðis stjórnarskrárinnar. Það kann að vera rétt en hér gleymist að það er hluti af eignarétti og þar með eignaréttarvernd stjórnarskrárinnar að geta selt eign sína. Takmarkanir á því njóta verndar.

### Kafli 4.5.3

Í þessum kafla er fullyrt að takmarkanir frumvarpsins á eignarétti skapi ekki bótarétt ríkisins. Gera verður þá kröfu að þetta atriði verði greint af sérfræðingum í eignarétti. Þá er fjallað um reglu eldri jarðalaga um samþykki sveitarstjórna og sagt að það hafi samræmst stjórnarskrá. Ekki er þar tekið tillit til þess að árið 1995 voru sett ný mannréttindaákvæði í stjórnarskrá, byggð á MSE. Sjónarmið um þetta hafa því mikið breyst og þó jarðalögin hafi gilt fram yfir 1995 þá var ekki látið á þetta reyna fyrir dómi.

Einnig er fjallað um möguleika á að móta stefnu um landnýtingu og framfylgja henni í þágu almannahagsmuna. Að mati Bændasamtakanna væri æskilegra að landeigendur eða ábúendur móti sjálfir stefnu um nýtingu landa sinna eða landa sem þeir byggja, innan marka skipulags, og framfylgdu þeirri stefnu sjálfir.

## 2. Lokaorð

Samtökin fagna því að í frumvarpinu sé lögð áhersla í orði á varðveislu landbúnaðarlands en telja mikilvægt að til staðar séu skilvirk úrræði til að vernda gott ræktunarland, fyrst og fremst að slíkar jarðir séu setnar og í öllu falli nýttar. Þar þarf þó að skoða vandlega hvort takmörkun á eignarráðum erlendra aðila sé til þess fallið að ná því markmiði eða hvort leggja ætti áherslu á skyldu til að byggja jarðir, sbr. ákvæði í jarðalögum frá 1976.

Fyrir liggur að efni frumvarpsins er þýðingarmikið fyrir bændur og Bændasamtökin áskilja sér allan rétt til að koma að frekari athugasemdum við umræður og afgreiðslu málsins hvort sem er á vettvangi stjórnvalda eða Alþingis.



Virðingarfyllst  
f.h. Bændasamtaka Íslands

  
Guðrún Vaka Steingrimsdóttir

## **Viðauki:**

### **Ályktun búnaðarþings 2020 um jarðamál.**

#### Markmið

Að tryggja að gott landbúnaðarland nýtist fyrst og fremst til landbúnaðar. Koma í veg fyrir að eignarhald jarða verði á höndum fárra aðila. Mikilvægt er að viðhalda og þróa byggð í landinu og skapa stjórnvöldum betri yfirsýn og möguleika að stýra þróun eignarhalds og nýtingu fasteigna í samræmi við landkosti og með hagsmuni samfélagsins og komandi kynslóða að leiðarljósi.

#### *Leiðir*

- Að stjórn BÍ vinni að umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varðar eignarráð og nýtingu fasteigna.
- Að stjórn BÍ vinni að umsögn vegna reglugerðar um vernd landbúnaðarlands.
- Að BÍ komi að endurskoðun á landsskipulagsstefnu.
- Að tryggja afkomu landbúnaðarins enn frekar.

#### *Framgangur*

Stjórn BÍ er falið að vinna málunum framgang.