

Alþingi
Allsherjar og menntamálanefnd
Austurstræti 8-12,
101 Reykjavík

Reykjavík, 21. maí 2020

Efni: Umsögn Eleven Experience á Íslandi um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna, 715. mál.

I. Inngangur

Þann 13. febrúar 2020 var frumvarp til laga um breytingu á fjórum lagabálkum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna kynnt á Samráðsgátt stjórnvalda. Eleven Experience á Íslandi, sem rekur náttúrutengda ferðapjónustu á hótelinu Deplar Farm í Fljótunum í Skagafirði, skilaði inn athugasemdum og ábendingum um frumvarpsdrögin. Þegar frumvarpið sem hér um ræðir var lagt fram á Alþingi hafði það tekið nokkrum breytingum. Þrátt fyrir að ýmis atriði frumvarpsins séu til bóta eru nokkrir alvarlegir meinbugir á sem nauðsynlegt er að taka til endurskoðunar.

Það vekur sérstaka athygli að þrátt fyrir að ítarlegar ábendingar hafi komið fram við frumvarpsdrögin þegar þau voru kynnt í Samráðsgátt, þá er hvergi í frumvarpinu gert ráð fyrir uppbyggingu á ferðapjónustu sem atvinnugreinar og þeirra jákvæðu áhrifa sem greinin hefur haft á dreifbýli og sveitir landsins. Þrátt fyrir það ástand sem nú ríkir í heiminum vegna Covid-19 faraldursins, þá hefur ferðapjónustan verið ein mikilvægasta atvinnugrein landsins á liðnum árum og það má ætla að innan fárra ára verði hún orðin það aftur með tilheyrandi fjölgun starfa, uppbyggingu innviða og aukningu gjaldeyrisketna - til hagsbóta fyrir þjóðfélagið í heild og ekki síst fyrir sveitarfélög og þjónustuaðila utan höfuðborgarsvæðisins.

Þá má geta þess að náttúrutengd ferðapjónusta, líkt og sú sem starfrækt er á vegum Eleven Experience í Fljótunum, kallast á við stefnu og markmið stjórnvalda í loftslagsmálum, og fer að auki saman við yfirlýst markmið fyrirhugaðra laga hvað varðar náttúruvernd, viðhald og þróun byggðar og um leið þjóðfélagslega gagnlega og sjálfbæra landnýtingu. Sú stefnumótun sem birtist í frumvarpinu ber með sér að fremur sé horfið aftur í tímann, í andstöðu við þróun síðustu ára.

Frumvarpið felur einnig í sér verulega skerðingu á eignarrétti tiltekinna landeigenda, sem um leið hefur í för með sér skerðingu á atvinnufrelsi og ómálefnalega mismunun. Það á á jafnt við um innlenda aðila sem erlenda, enda eru fyrirhugaðar takmarkanir á ráðstöfunarrétti lands óháðar þjóðerni eða ríkisfangi. Fyrirsjáanlegt er að fyrirhugaðar takmarkanir leiði til þess að seljanleiki fjölmargra landbúnaðarjarða muni minnka og verðmæti þeirra rýrna verulega. Að sama skapi má búast við að fjárfestingar sem jarðaeigendur hafa lagt út í missi í mörgum tilvikum verðgildi sitt og nýfjárfestingar til uppbyggingar á landsbyggðinni, m.a. vegna ferðapjónustu, dragist saman.

Á skortir að heildstætt mat fari fram á heildaráhrifum frumvarpsins þar sem vegin eru saman fyrirsjáanleg jákvæð og neikvæð áhrif breytinganna. Í því sambandi er sérstaklega mikilvægt að greina hvort raunverulega sé þörf á svo íþyngjandi takmörkunum, hvort þeim verði náð með öðru og vægara móti og hvaða áhrif þær koma til með að hafa á fjárhagslega hagsmuni landeigenda, einstakar atvinnugreinar og þróun atvinnuvega og byggðar í sveitum landsins.

II. Athugasemdir um einstök atriði

1. Frumvarpið þrengir að ferðaþjónustu á landsbyggðinni og lítur fram hjá mikilvægi greinarinnar

Eins og fram kemur í greinargerð frumvarpsins er það afrakstur margra ára stefnumótunar og greiningarvinnu, auk þess sem það var samið í samráði við ýmis ráðuneyti, þ. á m. atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið sem hefur á höndum málefni ferðaþjónustunnar. Í því ljósi vekur það undrun að bersýnilega sé ekki ætlunin með frumvarpinu að styðja við ferðaþjónustu sem framtíðaratvinnugrein á landsbyggðinni. Þess í stað er þrengt að greininni og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hverju sinni látið eftir að ákveða hvort slík landnýting telst fýsileg eða ekki.

Sem fyrr segir er ferðaþjónustan mikilvæg íslensku efnahagslífi, enda hefur hún átt stóran þátt í hagvexti hér á landi sl. áratug. Með hliðsjón af þróun ferðaþjónustu sl. ár og mikilvægi hennar fyrir fámennari byggðir landsins og þjóðarbúið í heild hefði mátt ætla að við slíka stefnumótandi lagasetningu um landnýtingu og atvinnuuppbyggingu á jörðum landsins hefði greininni, þá sérstaklega náttúrutengdri ferðaþjónustu sem fer fram í sátt og samlyndi við hefðbundinn landbúnað, verið gefin aukinn sess. Að öllu óbreyttu má ætla að ferðaþjónustan nái bata eftir kórónuveiruna á næstu árum og verði til lengri tíma mikilvæg atvinnugrein hér á landi.

Orðið „ferðaþjónusta“ kemur hvergi fyrir í frumvarpinu og aðeins á einum stað í ítarlegri greinargerð þess, þar sem tiltekið er að ferðaþjónusta teljist ekki til hefðbundins búrekstrar. Þvert á móti má sjá þá áherslubreytingu sem rauðan þráð í gegnum frumvarpið og umfjöllun í greinargerð að aðeins hefðbundin landbúnaðarafnot í þrengri merkingu, svo sem búfjárræktun og matvælaframleiðsla, virðast teljast fýsileg og falla að markmiðum laganna.

Ferðaþjónusta rutt sér til rúms sem mikilvæg og vaxandi atvinnugrein, hvort tveggja sem aukabúgrein og aðalatvinna hjá bændum og öðrum notendum landbúnaðarlands. Hefði því með réttu átt að gefa greininni sérstakan gaum við gerð nýs frumvarps til jarðalaga og stefnumótun um landnýtingu enda verður slíkur atvinnurekstur ekki stundaður án þess að eiga eða leigja til þess land fremur en hefðbundinn landbúnaður. Sú staðreynd að það er ekki gert og sú umfjöllun sem finna má í greinargerð ber með sér að horfið sé nokkra áratugi aftur í tímann þegar hefðbundinn landbúnaður var eina atvinnugreinin sem fram fór í sveitum landsins. Það bendir jafnframt til þess að ferðaþjónusta á landsbyggðinni rúmist ekki vel innan markmiða nýrra jarðalaga og sé ekki hluti af stefnumótun stjórnvalda hvað varðar framtíðarnýtingu á landi. Í öllu falli er markmiðsákvæðið of opið, óljóst og matskennd um hvers konar áformuð nýting önnur en matvælaframleiðsla og hefðbundinn landbúnaður telst forsvaranleg í augum löggjafans enda skortir á efnislega umfjöllun þar að lútandi.

Efnisleg áhrif markmiðsákvæðisins

Markmiðsákvæði einstakra laga hafa alla jafna takmarkaða þýðingu fyrir þá hagsmuni sem umrædd lög fjalla um enda eru réttindi og skyldur almennt orðuð með skýrum hætti í einstökum ákvæðum. Hið öndverða á hins vegar við um frumvarp til jarðalaga enda leiðir af frumvarpinu að ýmsar mikilsverðar heimildir fyrir ráðstöfun og nýtingu eignarlands verða háðar túlkun á nýju markmiðsákvæði laganna. Ber þar hæst að samkvæmt 8. gr. frumvarpsins skal ráðherra ákveða við tiltekna aðstæður hver fær að kaupa, selja og leigja land, fyrst og fremst á grundvelli þess hvort áformuð nýting fellur að markmiðum laganna. Við þær aðstæður mun það því helst ráðast af túlkun á inntaki markmiðsákvæðisins hvort samþykki fæst fyrir slíkri ráðstöfun eignarlands. Miðað við orðalag ákvæðisins í frumvarpinu og athugasemdir við það í greinargerð má ljóst vera að sá sem hygðist kaupa land og nýta til náttúrutengdrar ferðaþjónustu ætti á brattann að sækja. Í öllu falli væri auðsótt mál fyrri ráðherra að hafna slíkri umsókn með vísan til markmiðs laganna eða af eigin geðþótta.

Að teknu tilliti til framangreinds er mikilvægt að gera breytingar á frumvarpinu svo skýrt sé að ferðaþjónusta í sveitum landsins teljist landnýting sem falli ótvírætt að markmiðum laganna. Áréttað skal að hefðbundinn landbúnaður og náttúrutengd ferðaþjónusta eru á engan hátt ósamrýmanlegar

atvinnugreinar. Þvert á móti styðja þær hver við aðra eins og dæmin sanna. Slík ferðapjónusta hefur hagsmuni af því að búskapur blómstri enda er hann ásamt ósnortinni náttúru eitt helsta aðdráttarafi slíkra ferðamanna. Á móti skapar greinin störf í sveitunum, stuðlar að innviðauppbýggingu og náttúruvernd og styður þannig við landbúnaðinn. Er uppbygging náttúrutengdrar ferðapjónustu og stuðningur við greinina því til hagsbóta fyrir hefðbundinn landbúnað og hagsmuni sveitarfélaganna. Mikil tækifæri felast í frekari uppbyggingu á landsbyggðinni, þá sérstaklega í ferðapjónustu, sem einnig mun hafa jákvæð áhrif á byggðarþróun landsins.

Neikvæð áhrif á hagsmuni landeigenda

Seljanleiki jarða og atvinnuréttinda þeim tengdum minnkar og verðmætið lækkar

Meðal fyrirsjáanlegra afleiðinga frumvarpsins eru að seljanleiki margra jarða mun minnka og verðmæti þeirra rýrna. Í dæmaskyni má sjá fyrir sér jarðareiganda sem hyggst láta af búskap sökum aldurs, heilsu eða þar sem ekki eru lengur rekstrarlegar forsendur fyrir búskapnum. Honum kann að verða neitað um að selja jörðina þótt honum bjóðist gott verð fyrir hana ef kaupandinn hyggst nýta jörðina í annað en hefðbundinn búskap eða verður talinn eiga of mikið land fyrir. Finni hann ekki kaupanda sem vill hefja búrekstur kann hann að sitja uppi með eignina og fé sitt bundið í henni vegna endurfjárfestinga í þágu búrekstursins. Jafnvel þótt honum takist að finna slíkan kaupanda kann hann að þurfa að sætta sig við mun lægra verð fyrir eignina en ella.

Sama kann að eiga við um þann sem keypt hefur land til atvinnurekstrar í samræmi við gildandi lög og reglur um nýtingu lands, og fjárfest í slíkum rekstri til framtíðar á grundvelli réttmætra væntinga um að geta selt þau verðmæti. Að öllu óbreyttu gæti viðkomandi staðið frammi fyrir því að landeignin og atvinnureksturinn sé illseljanleg eign þar sem notkun á landinu samrýmdist ekki markmiðum jarðalaga og öðrum viðmiðum. Því fengist ekki heimild til sölu landsins til áframhaldandi reksturs í óbreyttri mynd. Í slíkri takmörkun felst í raun skerðing eignarréttinda með afturvirkum hætti. Framangreint á einnig við um fyrirhuguð höft á breytingum á yfirráðum lögaðila sem á fasteign sem fellur undir lögin.

Samdráttur verður í fjárfestingum í landbúnaði og öðrum atvinnurekstri á jörðum

Ætla má að forsenda margra fyrir því að fjárfesta í landbúnaði eða annars í uppbyggingu og viðhaldi jarða sé að mögulegt sé að fá fjárfestinguna til baka með sölu eignarinnar og/eða rekstursins. Má því ætla að bein afleiðing þess að seljanleiki jarða minnki og markaðsverð þeirra lækki sé að það dragi úr fjárfestingum í landbúnaði og öðrum atvinnurekstri á jörðum þar sem aukin óvissa sé þá um að endurheimta fjárfestinguna. Þær takmarkanir sem boðaðar eru í frumvarpsdrögunum munu því að öllum líkindum hefta frekari uppbyggingu ferðapjónustu á landsbyggðinni og nær útiloka alla erlenda fjárfestingu í greininni.

Óljóst hver þörfin er og þar með hvaða almannahagsmunir eru undir

Ekki er að sjá að fram hafi farið sérstök greining af hálfu stjórnvalda á því hvort raunverulega er þörf á svo íþyngjandi skerðingum á ráðstöfunarrétti lands til verndar hefðbundnum landbúnaði og til að tryggja fæðuöryggi til framtíðar. Ætla mætti að slík þörf væri til staðar ef hér væri skortur á landi sem hentaði vel til búvöruframleiðslu, en sú virðist ekki vera raunin. Því verður ekki séð að önnur landnýting en hefðbundinn landbúnaður, svo sem ferðapjónusta í sveitum landsins og aðrar grænar atvinnugreinar, ógni matvælaöryggi eða hafi þau áhrif að bændur láti af hefðbundnum búskap. Fækkun bænda og samþjöppun í landbúnaði á sér aðrar skýringar en skort á góðu landbúnaðarlandi.

Sjónarmið til grundvallar ákvörðunar ráðherra eru of matskennd og ófyrirsjáanleg

Þau sjónarmið sem ráðherra skal líta til við töku ákvörðunar skv. fyrirhuguðum 1. og 2. mgr. 10. gr. a. jarðalaga er að finna í 8. mgr. greinarinnar. Eru þar talin upp fjölmörg atriði, sem mörg hver eiga það sammerkt að vera afar opin og matskennd. Þannig skortir á hlutlægar leiðbeiningar um hvaða þættir umsækjandi getur fyrirfram talið að falli að umræddum sjónarmiðum. Til að mynda ber ráðherra

einkum að líta til markmiða laganna, sem eru afar matskennd og veita takmarkaðar leiðbeiningar um annað en að hefðbundinn landbúnaður telst falla vel að þeim. Leiðir þetta til þess að niðurstaða ráðherra kann að verða ófyrirsjáanleg og eykur líkur á því að ákvörðun geti byggt á geðþótta. Fer þetta gegn almennum réttaröryggissjónarmiðum um mikilvægi þess að lög og beiting þeirra séu fyrirsjáanleg og skýr. Slíkt á sérstaklega við þegar um er að ræða inngríp í stjórnarskrárvörin grundvallarréttindi þar sem mikilsverðir hagsmunir eru undir, eins og hér háttar til um.

Sömu sjónarmið eiga við um takmarkanir á fjórfrelsisákvæðum EES-samningsins hvað varðar kaup á landi. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins gaf í október 2017 út leiðbeiningar (2017/C 350/05) varðandi kaup á landbúnaðarlandi og heimildir aðildarríkja til þess að takmarka slíkan rétt. Þar kemur meðal annars fram að það geti staðist að gera kröfu um að aðilaskipti að landbúnaðarlandi þurfi að hljóta samþykki tiltekinna yfirvalda, en slík skilyrði og sjónarmið sem horft er til við matið þurfi þó ávallt að vera skýr, nákvæm og gagnsæ. Ekki verður séð að fyrirhuguð 8. mgr. 10. gr. a. jarðalaga uppfylli þessar kröfur með fullnægjandi hætti.

2. Réttur fyrirtækja til að ákveða tilhögun uppbyggingu atvinnureksturs síns er takmarkaður án sýnilegs tilgangs

Það er vel þekkt meginregla að fyrirtækjum er heimilt að ákveða með hvað hætti þau kjósa að byggja upp rekstur sinn og starfsemi innan þeirra heimilda og almennra takmarkana sem lög bjóða. Endurspeglast þetta í löggjöf um hlutafélög og einkahlutafélög, sem eru langsamlega algengasta rekstrarform íslenskra fyrirtækja. Gera þau ráð fyrir fyrirtæki reki mismunandi anga starfsemi sinnar innan einstakra eininga, sem saman mynda félagasamstæðu. Af sama meiti eru reglur um skiptingu og samruna félaga, en m.a. með slíkum reglum er fyrirtækjum gert kleift að færa einstakar eignir eða rekstrareiningar til innan félagasamstæðunnar. Um þetta hefur ekki verið ágreiningur.

Samkvæmt fyrirhugaðri 5. mgr. 8. gr. a. jarðalaga er almennt óskilt að afla samþykkis ráðherra fyrir aðilaskipti að fasteign þegar viðtakandi réttar er nákominn þeim sem ráðstafar rétti. Ákvæðið nefnir maka, börn og aðra ættingja einstaklinga, en skv. athugasemdum við ákvæðið í greinargerð eru slíkir viðtakendur tæmandi taldir í ákvæðinu. Reglan er eðlileg með hliðsjón af markmiðum laganna. Á hinn bóginn skýtur það skökku við að ákvæðið tiltaki ekki jafnframt samstæðufélög lögaðilla sem á fasteign, séu þau undir sama endanlega eignarhaldi. Slíkt myndi í engu hrófla við markmiðum eða verndarhagsmunum ákvæðisins, þ.e. að ráðherra hafi um breytingar á endanlegu eignarhaldi á fasteignum að segja. Án slíkrar heimildar er félagi sem nú þegar á fasteign óheimilt að ráðstafa eigninni til t.d. systurfélags á grundvelli rekstrarlegra forsendna, þótt sami eigandinn eigi bæði félögin og ekkert breytist hvað varðar nýtingu eignarinnar. Engin rök standa til slíkra takmarkana. Bæta þarf úr þessum annmarka á frumvarpinu, komi til þess að höft verði sett á ráðstöfun eignarhalds á fasteignum.

III. Niðurlag

Eftir stendur það markmið stjórnvalda að sporna gegn samþjöppun á eignarhaldi lands. Þarf því að svara þeirri spurningu hvort réttlætianlegt sé að takmarka ráðstöfunarrétt yfir landi í þeim eina tilgangi, ef hægt er að stýra og hafa áhrif á nýtingu og verndun lands með öðrum og vægari leiðum án tillits til eignarhalds þess. Til að geta svarað þeirri spurningu með fullnægjandi hætti hlýtur að þurfa að meta betur heildaráhrif umræddra takmarkana og vega saman fyrirsjáanleg jákvæð og neikvæð áhrif þeirra.

Að framangreindu virtu er full þörf á að sníða ýmsa vankanta af þeim hluta frumvarpsins sem snýr að breytingum á jarðalögum. Einna mikilvægast er að tryggja að ákvæði laganna standist ákvæði stjórnarskrár og gangi ekki of langt í að takmarka fjórfrelsisákvæði EES-samningsins. Þá þarf að tryggja að í nýjum jarðalögum sé gert ráð fyrir náttúrutengdri ferðapjónustu og eftir atvikum öðrum grænum atvinnugreinum sem falla vel að meginmarkmiðum frumvarpsins og lifa í sátt og samlyndi við hefðbundinn landbúnað.

Þá væri eðlilegt að staldra við og huga vel að því hvort raunverulega þörf er á því að skerða eignar- og atvinnuréttindi með þeim hætti sem fyrirhugað er, óháð því hvaða heimildir löggjafinn hefur í þeim efnunum. Það er sjálfsgöð krafa að raunveruleg þörf sé til staðar og slíkar skerðingar séu skynsamlegar, þ.m.t. að eðlilegt samhengi sé á milli umfangs þeirra og þess sem þær koma til með að áorka. Eins verður að gaumgæfa vel hvort neikvæð áhrif slíkra aðgerða kunni að verða meiri en þau jákvæðu og því tilefni til að stíga varlegar til jarðar.

Ferðapjónusta, einkum og sér í lagi á landsbyggðinni, er mikilvæg íslensku efnahagslífi. Greinin stendur þó frammi fyrir ýmsum áskorunum og kostnaði sem gerir hágæða rekstraraðilum erfitt fyrir. Aðgangur að vinnuafli, reglugerðir á vinnumarkaði, innkaup birgða, farþegaflutningar, takmörkuð innviðauppbýgging ásamt fleiri þáttum gera það að verkum að í því felst mikil áskorun að veita þeim hágæða fágætisferðapjónustu (e. luxury tourism) sem koma hingað til lands í þeim tilgangi og greiða beinlínis fyrir hana sem slíka. Þessar áskoranir eiga sérstaklega við á landsbyggðinni. Þá er öflug ferðapjónusta í dreifbýli lykilatriði þegar kemur að frekari uppbyggingu ferðapjónustunnar sem atvinnugreinar til lengri tíma. Þess vegna eru erlendar fjárfestingar greininni mikilvægar til að koma í veg fyrir hnignun hennar og stuðla að frekari uppbyggingu þeirrar merkilegu arfleifðar og upplifunar sem íslenskt dreifbýli hefur upp á bjóða. Við teljum að sú ferðapjónusta sem Eleven Experience hefur byggt upp í kringum Depla í Fljótum sé til fyrirmyndar og gott dæmi um það hvernig hægt er að nýta land, þótt í erlendri eigu sé, með skilvirkum hætti til að skapa störf og skatttekjur og hafa um leið jákvæð áhrif á nærsamfélagið.

Markmið Eleven Experience á Íslandi er að skapa óvenjulega og spennandi upplifun og afþreyingu tengda ósnortinni náttúru Íslands. Það markmið fer vel saman við áherslur þeirra sem vilja viðhalda óspilltri náttúru og lágmarka umhverfisáhrif vegna landnotkunar. Starfsemi Eleven Experience á Íslandi stuðlar að dreifingu ferðamanna út fyrir hina hefðbundnu og fjölförnu ferðamannastaði (Reykjavík, Suðurland og Vesturland) með starfsemi sinni á Norðurlandi. Uppbygging og starfsemi Eleven Experience í Fljótum styður við græna ferðapjónustu í dreifbýli og hefur jákvæð efnahagsleg áhrif á Norðurlandi.

Að því sögðu er rétt að taka fram að forsvarsmenn Eleven Experience eru meðvitaðir um áhyggjur þeirra sem vilja stíga varlega til jarðar þegar kemur að spurningunni um réttmæti erlends eignarhalds á íslenskum jörðum. Þeim sjónarmiðum ber að sýna ríkan skilning. Við teljum þó rétt að horfa á sama tíma til þess hvernig land er nýtt, frekar en til þess í eigu hvers það sé. Óháð því hvort land er í innlendri eða erlendri eigu teljum við rangt að nýta eignarhaldið til þess að takmarka aðgengi almennings að náttúrulegum auðlindum. Sé land nýtt í ferðapjónustu í dreifbýli, í samvinnu við og með stuðningi nærsamfélagsins, gagnast það hagkerfi í þágu viðkomandi sveitarfélaga sem og þjóðarinnar allrar með margvíslegum hætti, m.a. vegna beinnar og óbeinnar atvinnusköpunar og öflun skattfjár.

Við teljum að íslensk stjórnvöld þurfi að horfa með jákvæðum hætti til erlends aðila á borð við Eleven Experience þegar rætt er um það hvort takmarka beri erlent eignarhald á jörðum og fasteignum.

Virðingarfyllt,

Haukur B. Sigmarsson,
framkvæmdastjóri Eleven Experience á Íslandi