



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 10. febrúar 2021

2101058SA KB
Málalýkill: 00.63

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingar á jarðalögum nr. 81/2004, mál nr. 372.

Vísað er til tölvupósts frá nefndarsviði Alþingis, dags. 21. janúar sl., þar sem óskað er eftir umsögnum um frumvarp til laga um breytingar á jarðalögum nr. 81/2004, mál nr. 375.

Samkvæmt frumvarpinu eru meginbreytingarnar eftirfarandi:

- Felld er brott skylda ráðherra til að samþykkja breytta landnotkun á landbúnaðarsvæðum og þess í stað mælt fyrir um skyldu til að gæta hagsmuna landbúnaðar betur við gerð skipulags.
- Felld er brott skylda ráðherra til að staðfesta skipti á landi sem fellur undir gildissvið jarðalaga og þess í stað mælt fyrir um skyldu til að gæta hagsmuna landbúnaðar betur við skipti á landi.
- Skylt verði að flokka land með tilliti til ræktunarmöguleika.
- Forkaupsréttur ábúenda styrktur.
- Styrkt eru ákvæði 10. gr. b um öflun upplýsinga og miðlun þeirra til þarfa samþykkisreglu 10. gr. a.
- Margvíslegar breytingar gerðar á jarðalögum til einföldunar.

Samkvæmt frumvarpinu er markmið breytinganna m.a. að einfalda regluverk og stjórnábyrgð jarðamála til samræmis við áherslur ríkisstjórnarinnar um einföldun regluverks.

Afstaða sambandsins

Brottfall á skyldu ráðherra til að samþykkja breytta landnotkun og landskipti

Líkt og fram kemur í stefnumörkun sambandsins 2018-2022 er skipulagsvaldið einn af hornsteinum sjálfstjórnarréttar sveitarfélaganna sem skal virða og ná til alls lands sem og haf- og strandsvæða. Líkt og sjá má í [umsögn sambandsins](#) þegar núgildandi jarðalög voru sett sem og í [umsögn sambandsins](#) um síðari breytingar á lögnum hefur sambandið lengi gert athugasemdir við það fyrirkomulag að ráðherra hafi úrslitavald um málefni er tengjast skipulagsvaldi sveitarfélaga.

Sambandið tekur því heils hugar undir þær fyrirætlanir að fella brott skyldu ráðherra til að samþykkja breytta landnotkun á landbúnaðarsvæðum sem og skyldu ráðherra til að staðfesta landskipti. Eins og bent er á í frumvarpinu hefur ráðuneytið ekki haft það stefnumarkandi hlutverk í þessum efnum sem því var ætlað í upphafi, með að leggja efnislegt mat á erindi, heldur hefur það treyst á mat sveitarfélaganna við ákvarðanatöku. Það er því tímabært að leggja fyrrgreindar kvaðir niður, virða skipulagsvald sveitarfélaganna og einfalda stjórnsýslu um leið.

Vernd landbúnaðarlands og landskipti

Samkvæmt nýrri 2. gr. frumvarpsins um vernd landbúnaðarlands er kveðið á um að þegar ráðgerðar eru breytingar sem fela í sér að land sé leyst úr landbúnaðarnotum skuli sveitarstjórn leggja mat á hvort landið sé stærra en þörf krefur að teknu tilliti til nýtingaráforma, hvort önnur staðsetning komi til greina m.t.t. nýtingar, þ.e. á landi sem hentar síður til landbúnaðar og þá sérstaklega jarðræktar, áhrif breyttrar landnotkunar á aðlæg landbúnaðarsvæði og hvort girt verði fyrir möguleg búrekstrarafnot í framtíðinni.

Í greininni segir janframt að sveitarstjórn taki ákvörðun um breytingar á landnotkun á grundvelli heildstæðs mats samkvæmt skipulagsáætlun og fyrrgreindra sjónarmiða. Þá segir í skýringum með greininni að það felist ekki í henni að „landbúnaðarleg sjónarmið eigi endilega að ganga frammar öðrum sjónarmiðum heldur fyrst og fremst að þeirra sé gætt á tilhlýðilegan hátt og þau metin gagnvart þeim sjónarmiðum öðrum sem þýðingu geta haft hverju sinni, sjónarmiðum sem leitt geta af stefnumótun í skipulagsáætlun viðkomandi sveitarfélags [...]“.

Í 3. gr. frumvarpsins er að finna nýja grein þar sem kveðið er á um að skipting lands á landbúnaðarsvæðum skuli fara eftir 48. gr. skipulagslaga nr. 123/2010 og samrýmast skipulagsáætlunum. Þá er jafnframt gert ráð fyrir að við beiðni um skiptingu eða sameiningu lands á landbúnaðarsvæðum sé sveitarstjórn heimilt að krefjast þess að umsækjandi geri grein fyrir áhrifum skiptanna á búrekstrarskilyrði og skal ákvörðun sveitarstjórnar um hvort fallist verði á skipti reist á heildstæðu mati á áhrifum þeirra samkvæmt skipulagsáætlun. Samkvæmt ummælum í greinargerð er gert ráð fyrir að sveitarfélög móti sér reglur um viðmið við ákvarðanir um hvenær fallist verði á skiptingu lands.

Að áliti sambandsins er mikilvægt að gefnar verði út skýrar og hnitmiðaðar leiðbeiningar til sveitarfélaga um hvernig gætt verði að fyrrgreindum sjónarmiðum við breytingar á skipulagi. Mikilvægt er að fyrirsjáanleiki ráði ferð í þessum efnum og má t.d. sjá fyrir sér gátlista sem sveitarstjórnir geta stuðst við í sinni málsmeðferð og ákvarðanatöku.

Flokkun landbúnaðarlands

Samkvæmt 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að við gerð aðalskipulags í dreifbýli skuli land flokkað með tilliti til ræktunarmöguleika. Hér er um nýja skyldu að ræða sem ekki hefur áður verið lögfest. Með 14. gr. laga nr. 87/2020, var gerð sú

breyting á jarðalögum að við 55. gr. þeirra var bætt ákvæði um að ráðherra sé heimilt að gefa út leiðbeiningar um hvernig skuli flokka landbúnaðarland í aðalskipulagi.

Við síðustu breytingar á jarðalögum og í tengslum við áform um setningu reglugerðar um vernd landbúnaðarlands hefur verið til umræðu hvort skynsamlegt væri að gera flokkun landbúnaðarlands að skyldu. Afstaða sambandsins er að lögfesting slíkrar skyldu feli í sér óþarflega íþyngjandi kvöð á sveitarfélögin. Aðstæður sveitarfélaga eru afar misjafnar og hlýtur að þurfa veigamikil rök til að skylda öll sveitarfélög til að flokka landbúnaðarland með tilheyrandi kostnaði sbr. umfjöllun hér að aftan. Útgáfa leiðbeininga um flokkun landbúnaðarlands fellur hins vegar vel að áherslum sambandsins og munu þær án efa stuðla að samræmi í vinnu við slík verkefni.

Með vísan til framangreinds leggur sambandið áherslu á að 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins um skyldu allra sveitarfélaga til að flokka landbúnaðarland verði felld brott.

Gildistaka

Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir að lögin öðlist gildi strax við samþykki. Þar sem sveitarfélög eru að taka við nýjum verkefnum þurfa þau tíma til að uppfæra hjá sér verklag og ferla.

Með vísan til framangreinds leggur sambandið til að lögin taki gildi 1. janúar 2021.

Fjárhagsáhrif á sveitarfélög

Í athugasemdum með frumvarpinu er fjallað um fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög sem talin eru óveruleg hvað varðar breytta stjórnsýslu. Í því samhengi er rétt að benda á að þar sem fyrirhugaðar breytingar fela í sér auknar skyldur á sveitarfélög hvað varðar flokkun landbúnaðarlands mun það alltaf fela í sér einhvern kostnað fyrir sveitarfélög. Þar að auki er fyrirsjáanlegt að umsýsla sveitarfélaganna aukist nú þegar þau taka við því hlutverki að taka endanlegar ákvarðanir um lausn úr landbúnaðarnotum og landskipti. Á fyrri stigum frumvarpsvinnunnar var ekki gert ráð fyrir að flokkun landbúnaðarlands væri skylda. Þegar það kom inn bar ráðherra því að virkja 129. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 sem kveður á um skyldu ráðherra til að láta fara fram kostnaðarmat ef fyrirsjáanlegt er að tillögur feli í sér fjárhagsleg áhrif fyrir sveitarfélög. Gerð er alvarleg athugasemd við að þeirri lagaskyldu hafi ekki verið sinnt.

Að áliti sambandsins geta góðar leiðbeiningar og gátlistar skipt miklu máli við að einfalda sveitarfélögunum að taka við þessi verkefni. Fjárhagsleg áhrif munu þó ekki síst ráðast af því hvort fallist er á tillögu sambandsins um að fella brott tillögu um að flokkun landbúnaðarlands verði skylda.

Lokaorð

Eins og fram hefur komið tekur sambandið heils hugar undir þær fyrirætlanir að fella brott skyldu ráðherra til að samþykkja breytta landnotkun á landbúnaðarsvæðum sem og skyldu ráðherra til að staðfesta landskipti. Um þá afstöðu geta þó verið skiptar skoðanir meðal sveitarfélaga og annarra umsagnaraðila, sem rétt er að taka umræðu um hjá þinginu. Í öllu falli er ljóst að áfram er nauðsynlegt að stjórnvöld móti skýra stefnu í landbúnaðarmálum í heild þ.m.t hvað varðar landnýtingu.

Sambandið leggst eindregið gegn því að lögfest verði skylda sveitarfélaga til að flokka landbúnaðarland og bendir á að þær auknu byrðar hafa ekki verið kostnaðarmetnar. Þá er áréttað mikilvægi þess að gefnar verði út leiðbeiningar til sveitarfélaga þegar þau taka við þessu nýja hlutverki.

Að teknu tilliti til fyrrgreindra athugasemda leggur sambandið til að frumvarpið verði samþykkt sem lög frá Alþingi. Verði ekki fallist á tillögu sambandsins um að fella út skyldu til flokkunar landbúnaðarlands fer sambandið fram á að áhrif frumvarpsins á fjárhag sveitarfélaganna verði metin áður en það verður samþykkt.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri