



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 8. apríl 2021

2101058SA KB
Málalykill: 00.63

Efni: Framhaldsumsögn um frumvarp til laga um breytingar á jarðalögum, mál nr. 375.

Atvinnuveganefnd Alþingis hefur nú skilað nefndaráliti við frumvarp til laga um breytingar á jarðalögum nr. 81/2004, mál. nr. 375. Samband íslenskra sveitarfélaga skilaði umsögn um frumvarpið og fylgdi henni eftir á fundi nefndarinnar. Þar kemur m.a. fram sú afstaða sambandsins að með frumvarpinu sé verið að leggja nýja skyldu á sveitarfélögin til þess að flokka landbúnaðarland. Sú skylda sé óþarflega íþyngjandi og hafi ekki verið kostnaðarmetin.

Í fyrrgreindu nefndaráliti atvinnuveganefndar segir:

“Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga er almennt lýst jákvæðri afstöðu til efnis frumvarpsins. Þó telur sambandið að ákvæði frumvarpsins um skyldu til flokkunar landbúnaðarlands feli í sér óþarflega íþyngjandi kvöð á sveitarfélög með tilheyrandi kostnaði og gagnrýnir að ekki hafi verið gert kostnaðarmat um fjárhagsleg áhrif fyrir sveitarfélög. Nefndin hefur skilning á þessum sjónarmiðum sambandsins en bendir á að ráðuneytið hafi vakið athygli á því við meðferð málsins að ekki sé um nýja skyldu að ræða, þar sem þegar sé í jarðalögum skylt að flokka landbúnaðarland. Auk þess hafi ráðuneytið bent á að frumvarpið feli í sér að aflétt sé verkefnum á sveitarfélög varðandi landskipti og lausn lands úr landbúnaðarnotum, sem hafi jákvæð kostnaðaráhrif fyrir sveitarfélög. Þá hefur komið fram fyrir nefndinni, við meðferð málsins, að almennt sé ekki um að ræða hlutfallslega mikinn viðbótarkostnað við þann kostnað sem fylgir skipulagsgerð innan sveitarfélags.”

Samkvæmt framangreindu er það afstaða ráðuneytisins að ákvæði jarðalaga feli nú þegar í sér skyldu til að flokka landbúnaðarland. Sambandið er þessu ósammála en umsögn þessari fylgir minnisblað þar sem farið er yfir röksemdir sambandsins.

Ef lögum er ætlað að leggja nýja skyldu á aðila þarf sú skylda að koma skýrt fram. Skylda sveitarfélaga til flokkunar landbúnaðarlands kemur ekki skýrt fram í núgildandi lögum, hvort sem horft er til jarðalaga eða skipulagslaga. Til að skýra málið og ræða mögulegar leiðir til að draga úr kostnaðaráhrifum fyrirhugaðrar lagaskyldu hefur sambandið lagt kapp á að fá fund með atvinnuvega- og

nýsköpunarráðuneytinu og Skipulagsstofnun og er sá fundur fyrirhugaður þann 14. apríl næstkomandi.

Með vísan til framangreinds óskar sambandið eindregið eftir því að atvinnuveganefnd taki frumvarpið aftur til umfjöllunar milli 2. og 3. umræðu svo hægt sé að skýra málið með fullnægjandi hætti. Nánar um þau álitæfni sem um ræðir er vísað til meðfylgjandi minnisblaðs.

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri



Minnisblað

Móttakandi: Framkvæmdastjóri

Dags.: 17. mars 2021

Sendandi: Lögfræði- og velferðarsvið

Málsnr.: 2009323SA
Málalykill: 00.64

Efni: Flokkun landbúnaðarlands

Þann 1. mars sl. hélt sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra opinn fund um leiðbeiningar um flokkun landbúnaðarlands. Í auglýsingu fundarins voru leiðbeiningarnar birtar og samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu er um endanlega útgáfu að ræða. Þá er til umfjöllunar á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á jarðalögum þar sem gert er ráð fyrir því að flokkun landbúnaðarlands verði skylda í tengslum við gerð aðalskipulags.

Núgildandi lagaumhverfi um flokkun landbúnaðarlands

Í 1. mgr. 6. gr. jarðalaga nr. 81/2004 segir að um breytingu á landnotkun fari eftir ákvæðum skipulagslaga nr. 123/2010, sbr. þó ákvæði 2-4. mgr. greinarinnar. Ákvæði 2. og 3. mgr. fjalla um það hvenær óheimilt sé að breyta landnotkun án leyfis ráðherra en í 4. mgr. segir:

„Við mat sveitarfélaga á því hvort afla skuli leyfis ráðherra skv. 2. og 3. mgr. skal annars vegar taka mið af flokkun landbúnaðarlands í aðalskipulagi og hins vegar stefnu stjórnvalda um flokkun landbúnaðarlands. Liggja flokkun landbúnaðarlands ekki fyrir skal sveitarfélag óska eftir umsögn ráðunautar um viðkomandi land þar sem leggja skal mat á stærð lands, staðsetningu lands, ræktunarskilyrði, ræktun sem þegar er þar stunduð eða er fyrirhuguð og hvort breyting á landnotkun hafi áhrif á aðliggjandi landbúnaðarsvæði. Beiðni sveitarfélaga skal berast ráðherra skriflega, ásamt skipulagstillögu og nauðsynlegum gögnum.“

Ekki verður séð að fyrrgreind 6. gr. leggi þá skyldu á sveitarfélög að flokka landbúnaðarland heldur frekar að sú flokkun skuli lögð til grundvallar ákveðinni ákvarðanatöku sé hún til staðar. Núgildandi 6. gr. kom inn í löggin árið 2015 en í frumvarpinu er hvergi að finna ummæli um að breytingunum hafi verið ætlað að leggja þá skyldu á sveitarfélög að flokka landbúnaðarland í aðalskipulagi. Slíka skyldu er heldur ekki að finna í skipulagslögum.

Með breytingum á jarðalögum sumarið 2020 kom inn í 55. gr. heimild fyrir ráðherra til að setja leiðbeiningar um flokkun landbúnaðarlands. Í [umsögn](#) sambandsins um þetta atriði segir m.a.:

„Sömuleiðis kann að vera tilefni til að fara nánar yfir raunveruleg kostnaðaráhrif fyrirhugaðra lagabreytinga á sveitarfélögum. Um þau er fjallað í skýringum á bls. 32 og gerir sambandið m.a. athugasemd við að þar er því haldið fram að ákvæði um flokkun landbúnaðarlands séu ekki nýmæli heldur beri sveitarfélögum samkvæmt gildandi lögum að flokka landbúnaðarland m.a. í tengslum við forsendugreiningu við gerð aðalskipulags. Því verði ekki

séð að ákvæði 15. gr. um skyldu sveitarfélaga til flokkunar landbúnaðarlands hafi í raun í för með sér aukinn kostnað fyrir sveitarfélög miðað við ákvæði gildandi laga. Varðandi 15. gr. frv. vísar sambandið að öðru leyti til meðfylgjandi umsagnar, dags. 10. mars 2020, um reglugerðardrög um vernd landbúnaðarlands.“

Í frumvarpi til laga um breytingar á jarðalögum sem nú er til meðferðar á Alþingi kemur hins vegar inn tillaga sem felur í sér skýra skyldu allra sveitarfélaga til að flokka land með tilliti til ræktunarmöguleika við gerð aðalskipulags í dreifbýli. Sambandið hefur mótmælt þessari skyldu og í [umsögn](#) sambandsins segir m.a.:

„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.“

Sambandið hefur því lagst alfarið gegn því að lögfest verði skylda til flokkunar landbúnaðarlands og bent á að sú skylda hefur ekki verið kostnaðarmetin en miðað við útgefnar leiðbeiningar um flokkun landbúnaðarlands getur sú aðferðafræði sem þar er kveðið á um falið í sér verulegan kostnað fyrir sveitarfélögin.

Leiðbeiningar um flokkun landbúnaðarlands

Þann 14. febrúar 2020 birti ráðuneytið í samráðsgátt drög að reglugerð um vernd landbúnaðarlands. Í [umsögn](#) sambandsins um reglugerðardrögin var kallað eftir skýringum á því hvaða nýjar skyldur væri verð að leggja á sveitarfélögin. Þá segir einnig:

„Ef gengið er út frá því að ákvæði 5. gr. feli í sér skyldu fyrir öll sveitarfélög til að setja fram svo ítarlega flokkun landbúnaðarlands, auk svæða sem tilgreind eru í 3. mgr. 5. gr., í stafrænu upplýsingakerfi, verður að meta áætlaðan kostnað við þá vinnu. Jafnframt hlýtur að vera tilefni til þess að leggja mat á hvort væntur ávinningur af þeirri vinnu réttlæti þann kostnað. Sérstaklega telur sambandið ástæðu til þess að lagt verði mat á áhrif á landstór en fámenn sveitarfélög í þessu samhengi.

Tekið skal fram að nokkur sveitarfélög hafa þegar látið vinna slíka flokkun en þar hefur verið um valkvætt verkefni að ræða. Að áliti sambandsins er jákvætt að sá lærdómur sem draga má af þeim verkefnum sé hafður til hliðsjónar við mótun viðmiða sem fram koma í reglugerðinni. Jafnframt er jákvætt að sett verði samræmd viðmið sem gildi um flokkun

landbúnaðarlands í skipulagi, líkt og kveðið er á um í landsskipulagsstefnu 2015-2026.

Eftir stendur hins vegar spurningin um hvort þörf sé á að framkvæma slíka flokkun í öllum sveitarfélögum. Aðstæður sveitarfélaga geta verið mjög ólíkar og er það að öllum líkindum aðeins á hluta landsins sem hægt er að tala um mikla ásókn í að breyta núverandi landnýtingu. Á öðrum landsvæðum á hefðbundinn landbúnaður í vök að verjast af öðrum ástæðum, sem frekar snúa að dræmri arðsemi hefðbundins landbúnaðar, sérstaklega sauðfjárræktar. Þar sem ekkert liggur fyrir um að sá aukni kostnaður við gerð aðalskipulagsáætlana sem þessi breyting mun fyrirsjáanlega valda fáist endurgreiddur úr Skipulagssjóði eða eftir öðrum leiðum telur sambandið rétt að leggjast gegn því að flokkun landbúnaðarlands verði gerð að afdráttarlausri skyldu fyrir öll sveitarfélög.“

Eins og fram kemur í samráðsgátt var fallið frá umræddri reglugerð og vísað í því sambandi til fyrrgreinds frumvarps til laga um breytingar á jarðalögum sem nú er til meðferðar hjá Alþingi.

Í kjölfarið var ákveðið að vinna leiðbeiningar um flokkun landbúnaðarlands sbr. 55. gr. jarðalaga. Sambandið fékk drög að leiðbeiningum til umsagnar í ágúst 2020. Sambandið sendi ábendingar en átti svo von á að endanlegri drög yrðu send aftur eða að lágmarki birt í samráðsgátt. Svo varð ekki heldur var það næsta sem sambandið frétti af málinu að boðað var til fyrrgreinds fundar til að kynna leiðbeiningarnar og þær gefnar út.

Leiðbeiningarnar hafa tekið töluverðum breytingum frá því að sambandið fékk þær til umsagnar. T.d. var í fyrstu drögum gert ráð fyrir að flokkunin næði til lands neðan 200 metra hæðarlínu en í útgefnum leiðbeiningum er miðað við 300 metra. Þá var í drögunum gert ráð fyrir að ekki ætti að horfa til minni reita en 5 ha en í útgefnum leiðbeiningum er miðað við 3 ha. Í drögunum voru settar fram ábendingar um hvaða gögn gætu nýst við flokkunina en í útgefnum leiðbeiningum er búið að setja það sem skyldu að nýta að lágmarki ákveðin gögn sem talin eru upp í 11 liðum. Þá er bæði í drögunum og útgefnum leiðbeiningum tiltekið að vettvangsathugun sé nauðsynlegur þáttur í flokkun landbúnaðarlands, einkum með aðkomu staðkunnugra, til að sannreyna niðurstöðu flokkunarinnar. Í útgefnum leiðbeiningum eru þó mun ítarlegri leiðbeiningar um vettvangsathugun og jafnvel gert ráð fyrir að fara þurfi oftast en einu sinni á vettvang. Sú breyting ein og sér felur í sér verulega aukinn kostnað við flokkun landbúnaðarlands en breytingin á stærð svæða virkar einnig til kostnaðarhækkunar.

Óhjákvæmilegt er að gera verulegar athugasemdir við að sambandið hafi ekki fengið endanleg drög að leiðbeiningum til umsagnar og að þau hafi ekki verið sett í samráðsgátt stjórnvalda. Allir sem þekkja til skipulagsmála hljóta að vera sammála um mikilvægi þess að fá álit fagfólks hjá sveitarfélögum á leiðbeiningum sem þeim er ætlað að vinna eftir og hefur sambandið frá upphafi gengið út frá því að þess álits yrði aflað í samráðsferli.

Jafnframt er ástæða til að gera alvarlega og ítrekaða athugasemd við það að fyrirhugað sé að lögfesta skyldu til flokkunar landbúnaðarlands og settar fram ítarlegar leiðbeiningar þar um án þess að lagt sé mat á þann kostnað sem þessar aðgerðir hafa í för með sér fyrir sveitarfélögin.

GB/VRB