

Tillaga til þingsályktunar

um aðgerðaáætlun í jarðamálum.

Flm.: Líneik Anna Sævarsdóttir, Halla Signý Kristjánsdóttir, Silja Dögg Gunnarsdóttir,
Willum Þór Þórsson, Þórarinn Ingi Pétursson.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að hrinda í framkvæmd aðgerðaáætlun til styrkingar á lagaumgjörð og reglum um ráðstöfun og nýtingu auðlinda á landi, ásamt aðgerðum til að styrkja grundvöll til eftirfylgni slíkra reglna. Aðgerðaáætlunin hafi það að markmiði að tryggja eignarhald landsmanna á jörðum á Íslandi, ásamt því að skapa frekari tækifæri til heilsársbúsetu í dreifbýli og fjölbreyttrar sjálfbærrar landnýtingar og matvælaframleiðslu í landinu.

Aðgerðaáætlun þessi feli í sér eftirfarandi verkefni og aðgerðir:

1. Lögfestar verði reglur um að skilgreind tengsl við Ísland séu forsenda fyrir eignarhaldi á jörðum hér á landi og um takmarkanir á fjölda jarðeigna í eigu sama aðila.
2. Jarðakaup verði leyfisskyld.
3. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið flýti gerð leiðbeininga um flokkun landbúnaðarlands og móti leiðir til að skilgreina búsetuskyldu í dreifbýli í skipulagi.
4. Löggjöf á sviði skráningar landeigna og eignamarka verði endurskoðuð.
5. Fasteignamat í dreifbýli verði uppfært.
6. Komið verði á lánasjóði vegna jarðakaupa.
7. Lög er varða ráðstöfun jarða og auðlinda á landi verði endurskoðuð í ljósi annarra aðgerða í áætlun þessari og reynslu af framkvæmd þeirra svo sem jarðalög, ábúðarlög og lög um veiðifélög.

Forsætisráðherra flytji Alþingi skýrslu um framgang áætlunarinnar fyrir 1. febrúar 2021.

Greinargerð.

Með þingsályktunartillögu þessari er lagt til að ríkisstjórnin hrindi í framkvæmd aðgerðaáætlun til styrkingar á lagaumgjörð og reglum um ráðstöfun og nýtingu auðlinda á landi ásamt aðgerðum til að styrkja grundvöll til eftirfylgni slíkra reglna.

Land er takmörkuð auðlind, landið sjálft, jarðvegurinn og gróðurinn sem þar þrífst. Auk þess geta fylgt landi verðmætar viðbótarauðlindir, t.d. veiði og vatnsréttindi.

Meðferð og notkun lands skiptir máli nú og til framtíðar. Það felast því miklir almannahagsmunir í ákvörðunum um ráðstöfun lands og öll ákvarðanatöku um eignarhald og landnýtingu hefur áhrif á almannahagsmuni til framtíðar. Það geta því ekki gilt sömu reglur um kaup og sölu á landi eins og á hverri annarri fasteign.

Stjórnvöld geta beitt ýmsum tækjum til að hafa áhrif á ráðstöfun lands. Mikilvægt er að taka grundvallarákvörðun um hvernig stjórnvöld ætla að gæta almannahagsmuna á þessu sviði. Til þess að það takist þarf að samhæfa lög, reglur og verklag en það er markmið aðgerðaáætlunarinnar. Til þess að ná árangri þarf sérstaklega að gæta að samspili laga, skipulagsáætlana og markmiða um landnýtingu og grunnupplýsinga um landið.

1. Lögfestar verði reglur um að skilgreind tengsl við Ísland séu forsenda fyrir eignarhaldi á jörðum hér á landi og um takmarkanir á fjölda jarðeigna í eigu sama aðila.

Gildandi lagaumhverfi leiðir af sér að rúmlega 500 milljón manns geta keypt land og aðrar fasteignir hér á landi með sömu skilyrðum og íslenskir ríkisborgarar þar sem meginregla laga um eignarrétt og afnotarétt að fasteignum, nr. 19/1966, um að sá sem vill eignast land á Íslandi verði að vera íslenskur ríkisborgari eða með lögheimili á Íslandi nema dómsmálaráðherra veiti undanþágu frá því skilyrði laganna á ekki við um einstaklinga sem búsettir eru í ríkjum á Evrópska efnahagssvæðinu. Flutningsmenn telja brýnt að settar verði reglur um að skilgreind tengsl við Ísland séu forsenda fyrir eignarhaldi á jörðum hér á landi enda hefur ásókn fólks sem ekki er búsett á Íslandi eftir eignarhaldi á jörðum aukist á síðustu árum. Þá eru dæmi um að sami aðili eigi fjölda jarða og fyrrsvar jarða sé óþekkt og óljóst. Sjaldnast fylgja þar áform um landnýtingu, þó e.t.v. að eiga mannvirki, t.d. sumarbústað, á jörð og nýta sem orlofshús auk þess að hafa tekjur af veiðiréttindum. Fari jörð í eyði hefur það víðtækar afleiðingar fyrir samfélagið í heild og raskar samfélagsgerð þar sem sist skyldi. Verðmæti eins og húsnæði og ræktun tapast og vegir og dreifikerfi rafmagns og fjarskipta veikjast.

Nokkrir starfshópar um endurskoðun eignarhalds á bújörðum og landbúnaðarlandi hafa starfað síðustu ár. Í september 2018 skilaði slíkur starfshópur álit til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra. Þar voru settar fram átta tillögur að leiðum til að viðhalda ræktanlegu landbúnaðarlandi og búsetu í sveitum landsins með breytingum á jarðalögum og ábúðarlögum. Nú stendur yfir frekari vinna á vegum forsætisráðherra með tillögurnar þar sem leitað er leiða til að skýra lagarammann fyrir jarða- og landaviðskipti, þar á meðal stöðu landsréttinda og vatnsréttinda. Auk þess er unnið að upplýsingaöflun um eignarhald á landi.

Við gerð reglnanna verður að gæta að þeim takmörkunum sem leiðir af 72. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignarréttar sem og þeim skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist með aðild sinni að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið og verður þar einkum að líta til 40. gr. samningsins um frjálsa fjármagnsflutninga innan svæðisins. Flutningsmenn benda þó á að svo virðist sem gengið hafi verið lengra í að opna heimildir til kaupa á landi en skuldbindingar Íslands samkvæmt samningnum gera ráð fyrir. Fram hefur komið í skrifum fræðimanna að þótt EES-samningnum sé ætlað að tryggja réttindi einstaklinga og lögðila geri hann einnig ráð fyrir því að stjórnvöldum sé heimilt að takmarka réttindi þessara aðila, þ.m.t. fasteignaréttindi. Það leiði af samningnum að heimilt sé að takmarka eignarhald á fasteignum með lögum og án bótaskyldu á grundvelli skilgreindra markmiða byggðra á almannahagsmunum. Nauðsynlegt sé þó að gæta meðalhófs og jafnræðis milli íslenskra ríkisborgara og einstaklinga búsettra innan EES. Þá megi ráða af dómaframkvæmd Evrópudómstólsins hvaða markmið það eru sem einkum eru viðurkennd í framkvæmd hvað þetta varðar. Það eru markmið sem er ætlað að tryggja skipulag tiltekinna svæða, landbúnað og rekstur bújarða, búsetu á tilteknum svæðum allt árið og umhverfisvernd og vernd sérstakra menningarsvæða. Auk þess hefur framkvæmdastjórn ESB gefið út umræðuskjal (2017/C 350/05) um kaup á landi nýttu til landbúnaðar en þar eru gefnar leiðbeiningar um það hvernig aðildarríki geti hagað lagasetningu að þessu leyti. Í skjalinu er áréttað sérstakt eðli landbúnaðarjarða og tekið fram að nauðsynlegt kunni að vera að veita slíkum landsvæðum sérstaka vernd. Þar eru nefnd dæmi um möguleika við útfærslu takmarkana á kaupum á landbúnaðarlandi, t.d. að gera kröfu um að aðilaskipti að landbúnaðarlandi þurfi að hljóta samþykki tiltekinna yfirvalda en skilyrði slíks samþykkis þurfi að vera skýr, nákvæm og gagnsæ. Einnig er talið standast að veita tilteknum aðilum forkaupsrétt ef tilgangur þess er að halda landinu í eigu bænda og í landbúnaðarnotkun og/eða setja það sem skilyrði að viðkomandi land haldist í landbúnaðarnotum

í kjölfar kaupanna. Að þessu virtu er ljóst að unnt er að ganga lengra í að takmarka aðilaskipti að landi en leiðir af núgildandi löggjöf.

Að mati flutningsmanna er rétt að gerð sé krafa um að kaupandi lands búi á Íslandi, hafi búið þar í a.m.k. fimm ár eða hafi starfsemi í landinu. Þá þarf tilgangur jarðakaupanna að vera skýr, t.d. vegna landbúnaðar, menningarverðmæta og náttúruverndar. Auk þess skuli áætlun um búsetu og/eða starfsemi á jörðinni liggja til grundvallar eignarhaldi jarðar. Meginreglan sé að sami aðili geti ekki átt meira en eina jörð án reglulegrar búsetu en aðili sem stundar landbúnað geti átt fleiri jarðir til þess að standa undir búrekstri eða annarri landftekri starfsemi sem hann stundar á aðliggjandi jörðum eða nágrannajörðum.

Um útfærslu reglnanna má sækja fyrirmyndir til Danmerkur og Noregs en íslensk löggjöf setur mun minni hömlur á ráðstöfun fasteigna og aðilaskipti en þar er gert. Í Danmörku gilda lög um heimildir til að öðlast réttindi yfir fasteign (lov om erhvervelse af fast ejendom). Meginregla þeirra er að einstaklingar sem ekki eru heimilisfastir í Danmörku eða hafa áður búið þar í a.m.k. fimm ár þurfa leyfi dómsmálaráðuneytisins til að geta eignast fasteignaréttindi í Danmörku. Sama gildir um félög, fyrirtæki, stofnanir og aðrar lögpersónur sem ekki hafa heimilisfesti í Danmörku og erlend stjórnvöld. Dómsmálaráðherra getur sett reglur um undanþágur frá meginreglunni ef um er að ræða heilsársbústað eða fasteign sem er nauðsynleg forsenda þess að réttihafinn geti stundað sjálfstæða atvinnustarfsemi eða þjónustustarfsemi í landinu. Undanþága gildir um ríkisborgara EES-ríkja, en þeir geta keypt land eða aðrar fasteignir án leyfis ríkisins ef kaupin eru ætluð fyrir heilsársbúsetu kaupandans eða þegar kaupin eru nauðsynleg fyrir sjálfstæðan atvinnurekstur hans eða þjónustu sem hann ætlar sér að veita í Danmörku. Að auki gilda sérstök lög um landbúnaðareignir (lov om landbrugsejendomme) en þar er mælt fyrir um þá meginreglu að heimild til að öðlast réttindi yfir landbúnaðarjörð er háð því skilyrði að eigandi eigi fasta búsetu á jörðinni í 10 ár. Frá meginreglunni eru svo gerðar vissar undantekningar auk þess sem sérstakar reglur gilda um kaup félaga á landbúnaðarjörðum en þau eru leyfisskyld með nokkrum undantekningum. Í Noregi þarf að afla leyfis ríkisins fyrir kaupum á vissum flokkum landbúnaðar- og skógræktarlands. Auk þess þarf að sækja um leyfi til að eignast land og aðrar fasteignir á svæðum sem hafa verið skilgreind þannig að ákjósanlegt sé að tryggja þar heilsársbúsetu.

2. Jarðakaup verði leyfisskyld.

Með það að markmiði að tryggja byggð í dreifbýli og halda jörðum í landnýtingu telja flutningsmenn rétt að jarðakaup verði leyfisskyld. Um útfærslu slíkra reglna verði m.a. litið til norskrar og danskrar fyrirmyndar og tryggt að skilyrði leyfis séu skýr, nákvæm og gagnsæ. Þá verði unnin hlutlæg viðmið sem fylgt verði við töku ákvarðana um leyfisveitingu.

Með því að gera jarðakaup leyfisskyld verður einnig tryggð nauðsynleg aðkoma ríkis og sveitarfélaga að aðilaskiptum að landi svo að mögulegt verði að fylgja eftir lögum, reglum og ákvæðum aðal-, svæðis- og deiliskipulaga. Að mati flutningsmanna er jafnframt brýnt að skoðað verði sérstaklega hvort rétt sé að endurvekja forkaupsrétt sveitarfélaga að jörðum sem afnuminn var með samþykkt jarðalaga, nr. 81/2004.

Mikilvægt er að nýta og undirbyggja betur þau stjórnæki, þar á meðal skipulagsáætlanir sveitarfélaga, sem eru til staðar fyrir stjórnvöld til að hafa áhrif á ráðstöfun og nýtingu lands. Þær mætti nota bæði til að setja markmið um á hvaða jörðum heilsársbúseta væri æskileg og til að skilgreina hvaða land er mikilvægt að varðveita sem landbúnaðarland.

3. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið flýti gerð leiðbeininga um flokkun landbúnaðarlands og móti leiðir til að skilgreina búsetuskyldu í dreifbýli í skipulagi.

Stjórnvöld og almenningur hafa áhrif á landnýtingu í gegnum skipulagsáætlanir sveitarfélaga. Í skipulagi væri hægt að skilgreina hvar mögulegt væri að gera kröfu um heilsársbúsetu, á grunni húsakosts eða innviða eins og vega, rafmagns og ljósleiðara. Krafa um heilsársbúsetu þarf einnig að byggjast á markmiðum um nýtingu og varðveislu landbúnaðarlands en gæti líka byggst á markmiðum um styrk samfélaga og áhrifum heilsársbúsetu á öryggi vegfarenda og eftirlit með landi, minjum og náttúruverndarsvæðum. Í landskipulagsstefnu 2015–2026, sem samþykkt var á Alþingi með þingsályktun nr. 19/145, er gert ráð fyrir að umhverfis- og auðlindaráðuneytið, í samstarfi við Skipulagsstofnun, Samband íslenskra sveitarfélaga, Landgræðsluna, Skógræktina og Bændasamtök Íslands, standi fyrir gerð leiðbeininga um flokkun landbúnaðarlands til nota við skipulagsgerð og aðra stefnumótun um landnýtingu. Til þess að sveitarfélögin geti notað skipulagsáætlanir betur til að setja markmið um ráðstöfun lands er mikilvægt að hraða gerð leiðbeininganna en með þeim næðist ákveðið samræmi milli sveitarfélaga um flokkun landbúnaðarlands til að nota við skipulagsgerð. Betri skipulagsáætlanir um landnýtingu gætu einnig byggt undir hlutlæg viðmið vegna eftirfylgni aðgerða.

4. Löggjöf á sviði skráningar landeigna og eignarmarkna verði endurskoðuð.

Landeignaskrá með hnitsettum eignarmörkum er ein af forsendum þess að mögulegt sé að fylgja eftir reglum um ráðstöfun landeigna. Uppbygging á landeignaskrá hefur farið fram á grundvelli gildandi laga, einkum laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, og skipulagslaga, nr. 123/2010. Þar er kveðið á um landeignaskráningu, án þess þó að skýra að fullu framkvæmd hennar eða málsmeðferð. Reglugerð um fasteignaskráningu og fasteignamat nr. 406/1978 lýtur t.d. fyrst og fremst að skráningu mannvirkja og framkvæmd fasteignamats en þar er ekki fjallað sérstaklega um skráningu landeigna. Þau lög sem í gildi eru og fjalla um skráningu eignarmarkna eru svo að segja úrelt þar sem tölvur og nútímamælitæki voru ekki komin til sögunnar þegar þau voru samin. Þar er t.d. átt við Jónsbók frá 1281, lög um landamerki o.fl., nr. 41/1919, vatnalög, nr. 15/1923, landskiptalög, nr. 46/1941, lög um mælingu og skrásetningu lóða og landa í lögsagnarumdæmi Reykjavíkur, nr. 35/1914, og lög um mælingu og skrásetningu lóða og landa í lögsagnarumdæmi Akureyrar, nr. 16/1951.

Í svari samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra við fyrirspurn um stjórnsýslu og skráningu landeigna, á þskj. 1221 á 149. löggjafarþingi (565. mál), kemur fram að skortur sé á uppfærðu regluverki en núverandi lagarammi og regluverk fullnægi ekki nútímakröfum til málaflokksins. Með bréfi innanríkisráðuneytisins, dags. 5. mars 2012, var því beint til Þjóðskrár Íslands að hraða eftir föngum þróun og uppbyggingu landeignaskrár sem væri einn af þremur kjörnum fasteignaskrár. Vinna stofnunarinnar við skipulega yfirferð skráningar landeigna og uppbyggingu landeignaskrár hófst í upphafi árs 2013. Stofnunin telur að skortur á uppfærðu regluverki á sviði landeignaskráningar hamli frekari uppbyggingu og telur því nauðsynlegt að farið verði í endurskoðun laga og reglugerða um skráningu landeigna og eignarmarkna. Í kjölfarið þyrfti að gera átak í skráningu og uppmælingu landeigna, sér í lagi í dreifbýli. Flutningsmenn taka undir það og telja brýnt að endurskoðun regluverks sem snýr að skráningu landeigna og eignarmarkna fari fram sem allra fyrst og í kjölfarið verði gert átak í vinnu Þjóðskrár Íslands við skráningu og uppmælingu landeigna, sér í lagi í dreifbýli.

5. Fasteignamat í dreifbýli verði uppfært.

Til viðbótar við reglur um skilgreind tengsl við Ísland og takmarkanir á fjölda jarðeigna í eigu sama aðila og leyfissskyldu jarðakaupa er hægt að nýta skattlagningu til að hafa áhrif

á nýtingu fasteigna, eins og jarða og húsa sem á þeim standa. Þannig mætti beita fasteignaskatti sem hvata til nýtingar eigna í dreifbýli með því að leggja hærri skatta á eignir sem ekki eru nýttar. Forsenda þess er bætt skráning landeigna og uppfært fasteignamat í dreifbýli, en dæmi er um að fasteignamat jarða hafi ekki verið uppfært í áratugi.

6. Komið verði á lánasjóði vegna jarðakaupa.

Byggðastofnun verði falið að útfæra lánaflökk vegna jarðakaupa sem hafi það að markmiði að tryggja að ábúendaskipti á jörðum í búrekstri verði möguleg. Lánin yrðu eingöngu til jarðakaupa og þannig uppbyggð að einungis yrði greitt fyrir afnotin af jörðinni/fjármagninu en höfuðstóllinn ekki greiddur niður. Tilvist og forsendur sjóðsins þurfa að byggjast á því að land er auðlind sem heldur verðgildi sínu en rýrnar ekki sé vel um það gengið. Kaup á jörð í rekstri er stór fjárfesting fyrir einstaklinga og þörf er á úrræðum til að aðstoða við slík kaup. Nú þegar er mögulegt að fá rekstrarlán og lán til íbúðakaupa en ekki hefur verið unnt að fá aðstoð sérstaklega til jarðakaupa. Sjóðurinn láni einungis til jarðakaupa en ekki til húsnæðis eða rekstrar.

7. Lög er varða ráðstöfun jarða og auðlinda á landi verði endurskoðuð í ljósi annarra aðgerða í áætlun þessari og reynslu af framkvæmd þeirra.

Lögfesting reglna um takmarkanir við aðilaskipti að jörðum felur í sér töluverða breytingu á gildandi löggjöf og telja flutningsmenn í því ljósi nauðsynlegt að fram fari heildarendurskoðun á lögum sem varða ráðstöfun jarða og auðlinda á landi með hliðsjón af öðrum aðgerðum í áætlun þessari og reynslu af framkvæmd þeirra. Þar má nefna jarðalög, nr. 81/2004, ábúðarlög, nr. 80/2004, lög um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006, og lög um eignarétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966.

Áherslur í þeirri endurskoðun ráðast að megin stefnu til af framkvæmd annarra aðgerða í áætluninni en auk þess leggja flutningsmenn áherslu á að við þá vinnu verði eignarhald ríkisins á jörðum skoðað, ábyrgð og skyldur sem fylgja eignarhaldi á landi, skylda til að stofna félög um jarðir þegar eigendur eru fleiri en þrír og hlunnindi og tekjur.

Eignarhald ríkisins á jörðum.

Skoða þarf forsendur eignarhalds ríkisins á jörðum og skýra markmið með ríkiseign, svo sem hvort æskilegt sé að ríkið eigi landbúnaðarland, land sem hlunnindi og vatnsréttindi fylgja eða fyrst og fremst land sem nýtur verndar fyrir einhverri eða allri nýtingu. Þá þarf að endurskoða forsendur fyrir sölu ríkisjarða, þ.m.t. til núverandi ábúenda í ljósi breytinga á landnýtingu og búskaparháttum.

Ábyrgð og skyldur sem fylgja eignarhaldi á landi.

Yfirfara þarf ábyrgð og skyldur sem fylgja eignarhaldi á landi og endurskoða og fylgja eftir lögum um fyrirsvar jarða. Mikilvægt er að stjórnvöld og nágrannar geti á öllum tímum náð í eiganda lands eða fyrirsvarsmann eiganda vegna samfélagslegra verkefna svo sem innviðauppbyggingar eða skipulagsvinnu. Fyrirsvarsmenn eiga að hafa umboð til að koma fram fyrir hönd annarra eigenda jarða við úrlausn mála sem lúta að réttindum og skyldum eigenda, taka ákvarðanir um daglegan rekstur og hagsmunagæslu og minni háttar viðhald og bráðnauðsynlegar og brýnar ráðstafanir sem ekki þola bið. Í því ljósi væri rétt að skoða hvort ekki væri skylt að fyrirsvarismaður væri búsettur í því sveitarfélagi þar sem jörðin er.

Skylda til að stofna félög um jarðir þegar eigendur eru fleiri en þrír.

Þá telja flutningsmenn rétt að skoða hvort setja eigi í lög skyldu um að stofna félög um jarðir þegar eigendur eru fleiri en þrír, en slíkt ákvæði var felld brott úr frumvarpi því sem varð að jarðalögum nr. 81/2004. Algengt er að eignaraðild að jörðum sé mjög dreifð og því erfitt að ná til þeirra sem eiga þær. A það sérstaklega við þegar jarðir eru ekki lengur í ábúð. Það gæti orðið til einföldunar og hagræðis fyrir eigendur jarða sem og þá sem þurfa að eiga í lögskiptum við þá, svo sem opinbera aðila, sérstaklega varðandi brýnar ráðstafanir sem ekki þola bið.

Hlunnindi og tekjur.

Hlunnindi eru grundvöllur búsetu á mörgum jörðum í landinu og hafa verið það um aldir. Hlunnindi eru enn mikilvæg stoð undir byggð í dreifbýli og ein stoðanna í landbúnaði. Það er mikilvægt að tekjur af landi skili sér til þeirra sem velja að búa í dreifbýli og til dreifbýlis-samfélaganna. Tryggja þarf með lögum að hlunnindi skili tekjum til samfélagsins í kring og því mikilvægt að hlunnindi og tekjur af þeim verði ekki aðskilin frá ábúð á jörðum.