Forsætisráðuneytið

Stjórnarráðið við Arnarhól

101 Reykjavík

*Sent með tölvupósti.*

Reykjavík 10. mars 2020.

**Efni: Drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna (mál nr. 34/2020).**

Frumvarpsdrögin voru fyrst birt í samráðsgátt Stjórnarráðsins þann 13. febrúar sl. Frestur til að skila inn athugasemdum var veittur til 27. febrúar. Bændasamtök Íslands hafa farið yfir efni draganna en gera athugasemd við að hagsmunaaðilum sé veittur svo skammur frestur til að rýna drögin og skila umsögn. Frumvarpið er umfangsmikið og einnig háttaði þannig til að búnaðarþing fór fram 2.-3. mars þar sem meginstefnumótun samtakanna fer fram og forysta þeirra er kjörin. Hér eftir fara athugasemdir samtakanna.

Samtökin benda á að allar hömlur á sölu fasteigna, þ. á m. jarða, eru til þess fallnar að afmarka kaupendahópinn og rýra þ.a.l. verðmæti jarðanna. Lægra verðmæti þýðir svo aftur minna veðrými. Að mati Bændasamtakanna 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.

*Athugasemdir við einstök ákvæði og kafla*

**Um 4. 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.

**Um 7. gr.**

Bændasamtök Íslands leggjast almennt gegn ákvæði 7. gr. frumvarpsins, þ.e. 10. gr. a. jarðalaga ef frumvarpið verður að lögum, 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 verið samþykkis ráðherra í mörgum tilvikum þar sem vafi er á um hvernig reikna skuli stærð fasteigna. 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 rétta 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 fyrir því að varast það að færa slíkt ákvæði í lög, t.d. málsmeðferðartími hjá ráðherra. 5 ára leigutíminn er til að byrja með of stuttur og veitir ekki nægilegt svigrúm, t.d. ef leigutaki þarf ætlar að ráðast í fjárfestingar á landinu, t.d. með húsbyggingum.

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 fá 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 öruggleg 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 arfleiðandi 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 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 8. gr.**

Í athugasemdum um 8. 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. Skapast hafa aðstæður víða um land þar sem jarðir verða í eigu sífellt fleiri aðila eftir því sem nýjar kynslóðir taka við. Uppskipting lands er ein leið til að koma í veg fyrir slík vandamál og ætti því ekki að takmarka möguleika á slíku. Of dreift eignarhald getur hamlað ákvarðanatöku varðandi nýtingu jarða.

**Um 11. og 13. gr.**

Mælt er fyrir um ný viðurlög frá núgildandi lögum í 11. og 13. gr. 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 11. gr. felur í raun í sér eignarnámsheimild. Reynslan hefur sýnt að menn eru mjög óánægðir með eignarnámsbætur og telja þær undirverð. Setja þyrfti reglur um hærra eignarnámsverð. Afar vafasamt er að þetta uppfylli skilyrði 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar um almenningsþörf.

**Um 12. gr.**

Í 12. gr. er fjallað um segir að ráðherra gefi út leiðbeiningar um þau sjónarmið varðandi landskipti, lausn úr landbúnaðarnotum o.fl. Þörf er á skýrum viðmiðum þegar kemur að lausn lands úr landbúnaðarnotum og telja samtökin eðlilegra að ákvörðunarvald og rannsókn sé á hendi sveitarfélaganna. Þá er nauðsynlegt að leiðbeiningar um flokkun landbúnaðarlands í skipulagi verði kláraðar og þær þurfa í raun að fá sterkari stöðu í skipulagi ef þær eiga að nýtast til að fylgja lögunum eftir.

**Um 15. gr.**

Eðlilegt er að gefinn sé 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 á bls. 10 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**

Fremst í 2. mgr. þessa kafla á bls. 11 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**

Þarna 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 neðst í 1. mgr. í þessum kafla á bls. 13. Í 1. mgr. í þessum kafla á bls. 12 er vísað til dómaframkvæmdar Evrópudómstólsins. Af sömu ástæðu verður að gjalda varhug við því að horfa of mikið til hennar.

**Kafli 4.2**

Í þessum kafla 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 eignarréttarvernd stjórnarskrárinnar að geta selt eign sína. Takmarkanir á því njóta verndar.

**Kafli 4.5.3**

Í þessum kafla, ofarlega á blaðsíðu 24, er fullyrt að takmarkanir frumvarpsins á eignarétti skapi ekki bótarétt ríkisins. Gera verður þá kröfu að þetta atriði verði greint af sérfræðingum í eignarétti. Efst á bls. 25 er fjallað um reglu eldri jarðalaga um samþykki sveitarstjórna og sagt að það hafi samræmst stjórnarskrá. Ekki er þar tekið tillit til að 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.

Ofarlega á bls. 26 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.

**Kafli 6**

Bændasamtökin telja vænlegast og hafa í umsögnum um tengd mál lagt áherslu á sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga.

**Samantekt**

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.[[1]](#footnote-1)

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

fyrir hönd Bændasamtaka Íslands

Sigurður Eyþórsson

framkvæmdastjóri.

**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.

1. Bændasamtökin munu veita umsögn um drög að reglugerð um vernd landbúnaðarlands, sem nú er til umsagnar í samráðsgátt. [↑](#footnote-ref-1)