

Forsætisráðuneytið
b.t. skrifstofu löggjafarmála
Stjórnarráðshúsinu við Lækjatorg
101 Reykjavík

Reykjavík, 27. febrúar 2020

Efni: Umsögn Eleven Experience á Íslandi um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna, lagt fram á 150. löggjafarþingi 2019-2020.

I. Inngangur

Þann 13. febrúar 2020 var frumvarp til laga um breytingu á fjórum lagabálkum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna sett á Samráðsgátt stjórnvalda. Af hálfu Eleven Experience á Íslandi, sem rekur náttúrutengda ferðaþjónustu á hótelinu Deplar Farm í Fljótunum í Skagafirði, eru eftirfarandi athugasemdir gerðar við fyrirhugaðar breytingar á jarðalögum nr. 81/2004.

Þrátt fyrir að ýmis atriði frumvarpsins séu til bóta eru nokkrir alvarlegir meinbugir á sem nauðsynlegt er að taka til endurskoðunar og sníða af áður en frumvarpið verður lagt fyrir Alþingi. Veigamestu athugasemdirnar lúta samantekið að eftirfarandi atriðum.

1. Frumvarpið er til þess fallið að hafa skaðleg áhrif á náttúrutengda ferðaþjónustu og annan grænan atvinnurekstur sem fellur að meginmarkmiðum þess

Fyrirhugaðar breytingar bera með sér að við stefnumótun til framtíðar hvað jarðnæði varðar sé í engu horft til náttúrutengdrar ferðaþjónustu sem atvinnugreinar og þeirra jákvæðu áhrifa sem greinin hefur haft á dreifbýli og sveitir landsins. Skýtur það skökku við í ljósi aukins mikilvægis atvinnugreinarinnar sl. ár og augljósra framtíðarmöguleika greinarinnar hvað varðar fjölgun starfa, sjálfbæra nýtingu lands, uppbyggingu innviða og aukningu gjaldeyristekna - til hagsbóta fyrir þjóðfélagið í heild en þó hvað helst fyrir sveitarfélög utan höfuðborgarsvæðisins. Ekki síst í ljósi þess að slík ferðaþjónusta 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.

2. Höft á aðilaskiptum með land ganga gegn stjórnarskrárvörðum réttindum og skuldbindingum Íslands skv. EES-samningnum

Þær breytingar sem fyrirhugaðar eru á jarðalögum hvað varðar höft á kaupum og sölu fasteigna virðast rekast á við þrjár grundvallarreglur Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. stjórnskipunarlög nr. 97/1995, og fjórfrelsisreglur EES-samningsins, sbr. lög nr. 2/1993. Þannig myndi ný 10. gr. a. jarðalaga hafa í för með sér verulega skerðingu á eignarrétti tiltekinna landeigenda og fela í sér bæði skerðingu á atvinnufrelsi og ómálefnalega mismunun milli einstakra landeigenda. Tekið skal fram að það á jafnt við um íslenska sem erlenda landeigendur enda eru fyrirhugaðar takmarkanir á ráðstöfunarrétti lands óháðar þjóðerni eða ríkisfangi. Í einföldu máli má segja að frumvarpsdrögin séu til þess fallin að takmarka eignarrétt Íslendinga ekki síður en erlendra aðila. Sterkar líkur eru á því frumvarpið, í núverandi mynd, gangi þannig gegn ákvæðum 65., 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar. Að sama skapi er ekki ljóst að það standist 31. og 40. gr. EES-samningsins um fjármagnsflutninga og staðfesturétt.

3. Ótímabært er að innleiða stærðartengt höft á aðilaskiptum á meðan landeignaskráning er ófullnægjandi

Hinar fyrirhuguðu takmarkanir byggja alfarið á viðmiðum um stærðir lands sem aðilaskipti verða að. Í dag eru aðeins um 21% jarða með skráða hnitsetta afmörkun og er því óljóst um stærð stærstan hluta þess lands sem sæta munu takmörkunum. Þótt stefnt sé að úrbótum á þessu sviði með frumvarpinu er ljóst að nokkuð langur tími mun líða þar til landeignaskráning nær til allra jarða og hægt að gera raunhæfa kröfu um að viðtakandi lands hafi vitneskju um stærð þess. Þar til svo verður er ótækt að kveða með lögum á um skyldu viðtakanda réttar til þess að afla leyfis fyrir ráðstöfun lands að tiltekinni stærð að viðlagðri refsíábyrgð skv. almennum hegningarlögum og eftir atvikum eftirfarandi nauðungasölu á eign sinni.

4. Takmarkanir á aðilaskiptum minnka seljanleika landbúnaðarlands, lækka verðmæti þess og draga úr fjárfestingum

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 dragist saman.

5. Óþörf takmörkun á rétti fyrirtækja til að ákveða tilhögun uppbyggingu atvinnureksturs síns

Ákvæði fyrirhugaðrar 10. gr. a. leiða til þess að félag sem á fyrir fasteign sem fellur undir höftin mun þurfa leyfi ráðherra til þess að færa eignina til annars félags innan sömu samstæðu á rekstrarlegum forsendum, þótt félögin væru undir sama eignarhaldi. Engin rök standa til slíkra takmarkana enda falla þær utan markmiða laganna um aðkomu ríkisins að ákvörðun um endanlegt eignarhald á landi á grundvelli fyrirhugaðrar nýtingar.

6. Dregið er úr vægi hagsmuna sveitarfélaganna og aðkomu þeirra að ákvörðunum

Í frumvarpinu má sjá áherslu á miðstýringu ríkisins í málefnum er varða ráðstöfun og nýtingu landbúnaðarjarða og annars lands í sveitum. Þá draga breytingar á markmiðsákvæði jarðalaga úr vægi hagsmuna sveitarfélaganna sjálfra og íbúa þeirra þegar kemur að slíkum ákvörðunum, sem hefur bein áhrif á sveitarfélögin sjálf og atvinnuþróun innan marka þeirra. Eðlilegra væri að auka sjálfsákvörðunarrétt sveitarféлага að þessu leyti, í samræmi við þróun sl. ára.

7. Deila má um hvort raunveruleg þörf sé á svo íþyngjandi takmörkunum

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.

Verður nú vikið nánar að hverju framangreindra atriða.

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.

Öllum má vera ljóst hversu mikilvæg ferðaþjónustan er íslensku efnahagslífi, enda hefur hún átt stóran þátt í hagvexti hér á landi sl. áratug. Fjöldi erlendra gesta hefur næstum fjórfaldast frá árinu 2010, fjöldi heilsárs starfa hefur orðið til og ferðaþjónustan skapar tæp 9% af vergri landsframleiðslu. 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. Á það ekki síst við í ljósi þess að slík ferðaþjónusta fellur vel að yfirlýstum markmiðum stjórnvalda í loftslagsmálum þar sem kolefnisfótspor greinarinnar er minna en t.d. hefðbundins landbúnaðar.

Það er þó ekki raunin, því 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.

Breytt markmið jarðalaga

Framangreint endurspeglast meðal annars í fyrirhuguðum breytingum á markmiði laganna skv. 4. gr. frumvarpsins og athugasemdum við ákvæðið í greinargerð frumvarpsins. Í athugasemdum við markmiðsákvæði núgildandi jarðalaga var sérstaklega tekið fram að eldri jarðalög nr. 65/1976 hefðu lagt of einhliða áherslu á landbúnaðarnot miðað við breytta atvinnuhætti og horft væri til þess við breytingu ákvæðisins. Þar sem ekki lægi fyrir við setningu núgildandi jarðalaga hverjar þarfir yrðu á þessu sviði þegar til framtíðar væri litið væri eðlilegt að löggjöfin tryggði að meðferð og nýting landkosta sé með þeim hætti sem best yrði á kosið, m.a. miðað við hið fjölpætta hlutverk landbúnaðar. Innan þess rúmast ferðaþjónusta í sveitum landsins, eins og þróun síðustu ára ber merki um.

Frá því þessi orð voru rituð hefur slík ferðaþjónusta rutt sér til rúms sem mikilvæg og vaxandi atvinnugrein, hvort tveggja sem aukabúgrein og aðalátvinna 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 7. gr. frumvarpsins skal ráðherra ákveða við

tilteknað 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 hyggðist 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 ferðaþjónusta hefur hagsmuni af því að búskapur blómstri enda er hann ásamt ósnortinni náttúru eitt helsta aðráttarafi slíkra ferðamanna. Á móti skapar greinin störf í sveitunum, stuðlar að innviðauppbýggingu og náttúruvernd og styður þannig við landbúnaðinn. Er uppbygging náttúrutengdrar ferðaþjónustu og stuðningur við greinina því til hagsbóta fyrir hefðbundinn landbúnað og hagsmuni sveitarfélaganna. Mikil tækifæri felast í frekari uppbyggingu á landsbyggðinni, þá sérstaklega í ferðaþjónustu, sem einnig mun hafa jákvæð áhrif á byggðarþróun landsins.

2. Ákvæði frumvarpsins virðast fara í bága við stjórnarskrárvarin réttindi landeigenda og skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum.

Í 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um að eignarrétturinn sé friðhelgur. Ákvæðið endurspeglar þá óumdeildu meginreglu að eignarréttindi séu mikilsverð réttindi sem verði ekki skert nema með lagabóði og þá aðeins að til þess standi ríkir almannahagsmunir. Bein eignarréttindi að landi fela í sér afar mikilvægar eignarréttarlegar heimildir enda eru fasteignir iðulega meðal verðmætustu eigna bæði einstaklinga sem félaga og ein af undirstöðum ýmiss atvinnureksturs.

Atvinnufrelsið er varið í 75. gr. stjórnarskrárinnar sem kveður á um að öllum sem frjálst að stunda þá atvinnu sem þeir kjósa. Líkt og við á um fyrrgreind grundvallarréttindi má þó setja slíku frelsi skorður með lögum, en þá aðeins að almannahagsmunir krefjist þess og ekki sé gengið lengra en nauðsynlegt er að lögmaetu markmiði. Tekið skal fram að tengsl eru á milli atvinnufrelsisins og eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar. Þeir fjárhagslegu hagsmunir, þ.m.t. fjárfestingar, sem felast í atvinnu sem menn hafa tekið upp og stunda njóta verndar 72. gr. Þetta endurspeglast í því að ef slíkir atvinnutengdir hagsmunir, t.d. landgæði, búnaður og tæki, missa verðgildi sitt eða ónýtast við takmörkun á atvinnufrelsi sem leitt er í lög, getur það bakað ríkinu skaðabótaskyldu.

Jafnræðisregla 65. gr. stjórnarskrárinnar kveður á um bann við mismunun sem ber ávallt að hafa að leiðarljósi við lagasetningu, þá sérstaklega þegar íþyngjandi ákvæði eru leidd í lög. Jafnræðisreglunni er ætlað að tryggja að einstökum hópum sé aldrei mismunað nema fyrir því séu málefnalegar og löglegar ástæður. Meðal þess sem bendir til þess að brotið sé gegn jafnræðisreglunni er þegar sambærileg tilvik eru meðhöndluð með mismunandi hætti, að ekki liggi hlutlægar og málefnalegar ástæður að baki mismunandi meðferð sem stefni að lögmaetu markmiði og ekki sé eðlilegt samræmi milli marksmiðs mismununarinnar og þeirra aðferða sem notaðar eru til að ná því.

Samkvæmt ákvæðum EES-samningsins, sbr. lög nr. 2/1993, er réttur einstaklinga og lögaðila sem undir hann falla til þess að kaupa fasteignir hér á landi verndaður af fjórfrelsisreglum samningsins. Þótt aðildarríkjum sé játað svigrúm til þess takmarka þann rétt þurfa slíkar takmarkanir að standast ákveðin skilyrði, þar á meðal vera skýrar, stefna að lögmaetu markmiði og ekki ganga lengra en nauðsynlegt er.

Í greinargerð frumvarpsins má sjá að frumvarpshöfundar freista þess að færa rök fyrir því að frumvarpið brjóti ekki í bága við stjórnarskrána og skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-

samningnum, sem þó virðist vera raunin. Taka má undir með frumvarpshöfundum um að almannahagsmunir kunni að vera bundnir við hvernig eigandi lands nýtir það og ráðstafar því. Engu að síður verða takmarkanir á ráðstöfunar- og nýtingarrétti lands og annarra fasteigna sem notaðar eru í atvinnurekstri að standast fyrirmæli stjórnarskrárinnar og ákvæði EES-samningsins. Telja verður verulög áhöld um hvort það eigi við um þær breytingar sem lagðar eru til með lögfestingu nýrrar 10. gr. a. jarðalaga nr. 81/2004.

Fyrirhuguð 10. gr. a. jarðalaga

Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. frumvarpsins verður skylt samkvæmt nýrri 1. mgr. 10. gr. a. jarðalaga að afla fyrirfram samþykkis ráðherra fyrir kaupum og sölu á fasteign eða leigu hennar til lengri tíma en fimm ára ef eitt eftirfarandi skilyrði er uppfyllt:

1. Fasteign er lögbýli og viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir lögbýli, eitt eða fleiri, sem eru samanlagt 50 hektarar eða meira að stærð.
2. Fasteign er 350 hektarar eða meira að stærð.
3. Viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem eru samanlagt 10.000 hektarar eða meira að stærð.

Að sama skapi skal skv. 2. mgr. nýrrar 10. gr. a. afla samþykkis fyrir breytingu á yfirráðum yfir lögaðila ef ofangreind skilyrði um eignarhald eiga við um hann eða aðila honum tengdum.

Þó er gengið enn lengra hvað varðar breytingu á eignarráðum yfir lögaðila heldur en í tilviki beinna aðilaskipti að fasteign. Þannig er samþykki áskilið ef lögaðili á fleiri en eina fasteign sem allar eru undir 350 hekturum en ná þeirri stærð samanlagt. Ekki þyrfti samþykki fyrir beinni sölu á þessum sömu fasteignum í einu lagi skv. 1. mgr. Þessi munur er óútskýrður, en í ljósi þess að í greinargerð með frumvarpinu er tiltekið að skyldan til að leita samþykkis ráðherra skv. 2. mgr. sé bundin við „hliðstæð“ skilyrði og greinir í 1. mgr. kann að vera um yfirsjón að ræða við gerð frumvarpsins. Í öllu falli er tilefni til þess að gera viðeigandi breytingar enda stenst slík óútskýrð mismunun í sambærilegum tilvikum vart jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar.

Ákvæðin takmarka stjórnarskrárvarinn eignarrétt og atvinnufrelsi beinna og óbeinna eigenda lands verulega enda setja ákvæðin höft á ráðstöfun eignarlands sem alla jafna er nýtt sem atvinnutæki. Slík höft á ráðstöfunarrétti landeigenda teljast skerðing á eignarrétti, þótt með þeim sé ekki lagt bann við að eign sé ráðstafað heldur sé ráðstöfunin bundin skilyrðum eða háð leyfi. Eðli slíkra hafta er enda að þau torvela viðskipti, lækka verð og draga úr eftirspurn.

Viðmið 10. gr. a. eru of lág og fela í sér mismunun

Samkvæmt tölulegum upplýsingum sem fram koma í frumvarpinu eru um 88% jarða landsins lögbýli og miðgildi stærðar jarða á landinu almennt um 400-500 hektarar. Þetta er þó breytilegt eftir landshlutum enda eru jarðir á Suðurlandi almennt um 200-300 hektarar á meðan miðgildið er yfir 800 hekturum á Vestfjörðum og Austurlandi. Því er ljóst að 50 hektara viðmið um höft á ráðstöfun þegar viðtakandi á lögbýli skv. fyrirhuguðum 1. tölul. 1. mgr. 10. gr. a. jarðalaga felur í sér umfangsmikla skerðingu enda mun almennt nægja að viðtakandi eigi eitt lögbýli fyrir til að falla undir ákvæðið.¹

Í greinargerð frumvarpsins er engan rökstuðning að finna um hvers vegna miðað er við svo lág mörk, þ.e. eitt lögbýli og 50 hektara, sem hlyti að teljast eðlilegt í ljósi þess hve langt ganga á við skerðingu stjórnarskrárvarinna réttinda. Telja verður fullt tilefni til þess að falla frá umræddu ákvæði eða í öllu

¹ Takmarkandi áhrif ákvæðisins aukast svo enn frekar með niðurfellingu heimildar landeiganda til þess að óska eftir niðurfellingu lögbýlisréttar skv. 2. mgr. 23. gr. jarðalaga, sbr. 9. gr. frumvarpsins.

falli hækka verulega viðmið þess enda ganga þau mun lengra en nauðsynlegt er til að ná yfirlýstum markmiðum frumvarpsins.

Sama gildir um ákvæði 2. tölul. 1. mgr. 10. gr. a. Ákvæðið er sérstaklega þungbært fyrir eigendur jarða sem eru 350 hektarar eða meira að stærð þar sem þeir munu í öllum tilvikum þurfa leyfi ráðherra til ráðstöfunar á eign sinni og atvinnutæki. Ekki eru færð fullnægjandi rök fyrir því í greinargerð frumvarpsins hvaðan talan 350 hektarar er fengin, en skv. framangreindu fellur stór hluti jarða landsins undir ákvæðið enda er talan undir miðgildi stærðar íslenskra jarða.

Þá felst í ákvæðinu að sambærileg tilvik eru meðhöndluð með mismunandi hætti enda er vandséð hvaða eðlismunur er á t.d. 340 og 360 hektara fasteign. Nái reglan fram að ganga er ljóst að miklir hagsmunir munu felast í því fyrir jarðareigendur að jörð þeirra nái ekki 350 hekturum þar sem 340 hektara jörð yrði seljanlegri og verðmætari en 360 hektara jörð sem félli undir ákvæðið. Að sama skapi felur ákvæðið í raun í sér mismunun milli landeigenda eftir því í hvaða landshluta þeir búa. Þannig munu sem fyrr segir flestar jarðir á Suðurlandi falla utan stærðarviðmiðunarinnar á meðan all flestar jarðir á Vestfjörðum og Austurlandi falla undir takmörkunina. Mikilvægt er að úr þessu sé bætt.

Neikvæð áhrif á hagsmuni landeigenda

Seljanleiki jarða og atvinnuréttinda þeim tengdum minnkar og verðmætið lækkar

Meðal fyrirsjáanlegra afleiðinga 10. gr. a. 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, að breyttu breytanda.

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 ferðaþjónustu á landsbyggðinni og nær útiloka alla erlenda fjárfestingu í greininni.

Skilyrði jafn íþyngjandi skerðinga eru ekki fyrir hendi

Vart verður um það deilt að frumvarpið eins og það liggur fyrir felur í sér skerðingar á stjórnarskrárvörðum réttindum beinna og óbeinna eigenda lands sem fellur undir jarðalög. Spurningin sem þarf að svara er hvort þær skerðingar standast þau skilyrði sem uppfylla þarf svo þær geti talist lögmætar. Í því felst meðal annars að slíkar skerðingar eða takmarkanir verða vera nægilega almennar og tryggt að jafnræðis sé gætt. Þær verða sannarlega að vera í þágu mikilvægra almannahagsmuna og tryggja þarf að þær séu til þess fallnar að ná lögmætum markmiðum sínum þar að lútandi. Þá verða skilyrðin sjálf og sjónarmið sem beitt er við ákvörðunartöku um réttindin að vera skýr, nákvæm og gagnsæ. Einnig mega ekki vera aðrar vægari leiðir færar að sama markmiði, þ.e. gæta verður meðalhófs og ekki ganga lengra en raunverulega er þörf á. Í hnotskurn þarf að spyrja hvort raunverulega sé þörf á svo miklu innngripi í eignar- og atvinnuréttindi landeigenda, og sé svo, hvort það sé gert með nægilega skýrum hætti og hvort gengið sé of langt til að uppfylla þá þörf.

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 mátti 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 ferðaþjónusta 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. Er því vandséð að þörf sé á svo miklum takmörkunum á heimildum landeigenda til að ráðstafa landi sínu til þess í því skyni að verja landbúnað og matvælaframleiðslu.

Takmarkanirnar ganga lengra en þörf er á til þess að ná yfirlýstum markmiðum

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að téðar hömlur séu nauðsynlegar í þágu almannahagsmuna til þess að ná fram markmiðum frumvarpsins um sjálfbæra nýtingu lands, verndun lands sem vel er fallið til búvöruframleiðslu, að tryggja fæðuöryggi þjóðarinnar og sjá til þess að stefnu stjórnvalda um landnýtingu sé fylgt eftir. Þótt fallist væri á að slík þörf væri fyrir hendi og almannahagsmunir til staðar er ekki er hægt að fallast á að meðalhófs sé gætt og nauðsynlegt að grípa til jafn róttækra aðgerða til að ná þessum markmiðum, enda eru aðrar betri og minna íþyngjandi leiðir færar í þeim efnum.

Nú þegar er óheimilt að taka landbúnaðarland eða land sem er nýtt eða nýtanlegt til landbúnaðar til annarra nota án sérstakrar lagaheimildar, sbr. 5. jarðalaga. Einnig er óheimilt að breyta landnotkun á landbúnaðarsvæði sem er 5 hektarar eða stærra nema með leyfi ráðherra, og teljist landið henta vel til ræktunar, matvælaframleiðslu eða annarra landbúnaðarafnota þarf leyfi ráðherra þótt land sé undir 5 hekturum, sbr. 6. gr. laganna. Ákvæði 6. gr. fjalla svo frekar um lausn lands úr landbúnaðarnotum auk þess sem breyting landnotkunar fer eftir skipulagslögum. Með frumvarpinu er enn fremur fyrirhugað að bæta við nýjum málslið við 5. mgr. 6. gr. þar sem ráðherra er gert að líta til nýrra markmiða laganna og annars sem endurspeglar stefnu stjórnvalda um landnýtingu landbúnaðarlands.

Þá gilda nú þegar gilda ýmis önnur lög og afleiddar reglur sem takmarka með almennum hætti heimildir landeigenda til nýtingar lands og auðlinda sem þeim fylgja sem fellur ekki að stefnu stjórnvalda og sveitarfélaga, en með slíkum takmörkunum er vel hægt að ná fram markmiðum um sjálfbæra nýtingu lands og verndun lands sem vel er fallið til búvöruframleiðslu. Hér má nefna lög um náttúruvernd nr. 60/2013, lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu nr. 57/1998 og skipulagslög nr. 123/2010. Síðastgreind lög kveða á um skipulagsskyldu alls lands, þ.m.t. landbúnaðarlands, og m.a. á grundvelli þeirra hafa sveitarfélög vald yfir því hvernig skipulagi lands og nýtingu þess er háttað. Ríkið hefur svo aftur fjölmörg stjórnæki til þess að hafa áhrif á skipulag

sveitarfélaganna og tryggja þannig að stefnu stjórnvalda um landnýtingu sé fylgt, svo sem með landskipulagsstefnu og setningu laga eða reglna sem kveða nánar á um skipulagsáætlanir sveitarfélaga. Sem dæmi um slíkt má nefna fyrirhugaða reglugerð um vernd landbúnaðarlands, sem kynnt hefur verið í samráðsgátt stjórnvalda, þar sem sveitarfélögum er meðal annars gert skylt að afmarka og flokka nánar landbúnaðarsvæði með áherslu á búfénað, matvæla- og fóðurframleiðslu.

Með hliðsjón af framangreindu verður að telja að í kjölfar breytinga á jarðalögum að undanskilinni fyrirhugaðri 10. gr. a. muni stjórnvöld hafa viðhlýtandi stýritæki í lögum og reglum á sviði landverndar og landnýtingar til þess að ná fram áður nefndum markmiðum sínum. Telji stjórnvöld að enn vanti upp á í þeim efnum ber þeim að velja aðrar vægari leiðir að því markmiði en fyrirhugað er með 7. gr. frumvarpsins.

Um önnur markmið segir í athugasemdum við 7. gr. í greinargerð með frumvarpinu að nauðsynlegt sé að bæta yfirsýn og upplýsingaöflun ríkisins og tryggja gagnsæi um eignarráð og ráðstöfun fasteigna. Þau rök duga ekki til að réttlæta jafn mikið inngríp inn í stjórnarskrárvarinn eignarrétt að landi. Þar að auki nást þau markmið að fullu með öðrum fyrirhuguðum breytingum skv. frumvarpinu.

Eftir stendur það markmið stjórnvalda að sporna gegn samþjöppun á eignarhaldi lands. Þarf því að svara þeirri spurningu hvort réttlætanlegt 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.

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 stjórnarskrárvarin 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.

3. Bæta þarf úr landeignaskráningu áður en ákvæði 10. gr. a. geta tekið gildi

Vandséð er hvernig framkvæmd og eftirfylgni fyrirhugaðrar 10. gr. a. á að ganga fyrir sig á meðan landeignaskráningu er jafn ábótavant og raun ber vitni. Samkvæmt greinargerð frumvarpsins hafa aðeins 21% jarða hnitsetta afmörkun og er því óljóst er um stærð allt að 80% jarða á Íslandi. Algengt er að landeigendur sjálfir hafi ekki upplýsingar um stærð landeigna enda þarf að hnitsetja hana sérstaklega til að skera úr um það. Því síður getur kaupandi haft forsendur til að ákvarða stærð lands

þegar engin skráning þar um er til staðar og gæti í besta falli reitt sig á upplýsingar frá seljanda. Að svo búnu stenst það vart skoðun að skylda viðtakendur réttar yfir fasteign til þess að leita samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfuninni byggt á nákvæmri stærð fasteignar, að viðlagðri refsíabýrgð skv. almennum hegningarlögum og eftir atvikum nauðungarsölu á hinni keyptu eign.

Það hlýtur að vera grunnforsenda þess að hægt sé að setja reglur sem kveða á um athafnaskyldu borgara að viðlagðri refsingu að þeir geti vitað hvort slík athafnaskylda hvílir á þeim eða ekki. Fyrirkomulag 10. gr. a. gengur því ekki upp á meðan opinber skráning stærðar fasteigna er ekki fullnægjandi og væri því rétt og eðlilegt að bíða með fyrirhugaðar breytingar á jarðalögum skv. 7. gr. frumvarpsins þar til svo er. Ekki verður talið að 3. gr. frumvarpsins leysi úr þessu enda mun það eðli málsins skv. taka nokkurn tíma að ná þeim markmiðum sem stefnt er að með ákvæðum greinarinnar á meðan nýrri 10. gr. a. er ætlað að taka þegar gildi.

4. 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 meiði 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 4. mgr. 10. gr. a. jarðalaga er almennt óskilyt 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 lögaðila 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.

5. Dregið er úr vægi hagsmuna sveitarfélaganna og aðkomu þeirra að ákvörðunum

Frumvarpið ber með sér áherslu á miðstýringu ríkisins í málefnum er verða nýtingu og ráðstöfun landbúnaðarjarða og annars lands í sveitum. Til að mynda er fyrirhugað að gefa út leiðbeiningar um sjónarmið sem sveitarfélagi er skylt að greina, lýsa og meta við gerð beiðni um lausn lands úr landbúnaðarafnotum, landskipti og sameiningu lands í sveitarfélaginu, sbr. 12. gr. frumvarpsins. Þá er viðkomandi sveitarfélag aðeins umsagnaraðili þegar sækja ber um heimild til aðilaskipta að landi skv. 10. gr. a. lands í sveitarfélaginu, þótt fyrirhuguð nýting þess muni fyrst og fremst koma til með að hafa áhrif á hagsmuni sveitarfélagsins og íbúa þess. Umsögn sveitarfélagsins er svo ekki nefnd sem eitt þeirra fjölmörgu atriða sem ráðherra ber að líta til við mat sitt skv. 8. mgr. 10. gr. a. Bendir það til þess að mat sveitarfélagsins í þeim efnum skipti takmörkuðu máli og ráðherra gæti litið fram hjá því, til að mynda með vísan til þess að fyrirhuguð nýting falli ekki vel að markmiðum laganna.

Fyrirhugaðar breytingar á markmiðsákvæði laganna gera svo aftur að verkum að ekki skal lengur stuðlað að nýtingu lands í samræmi við „hagsmuni sveitarfélaga og íbúa þeirra“, líkt og í gildandi lögum, heldur skal það gert með „hagsmuni samfélagsins og komandi kynslóða að leiðarljósi“. Þótt gott og gilt sé að horfa til hagsmuna samfélagsins og komandi kynslóða má spyrja hvers vegna þörf er á því að fjarlægja tilvísun til hagsmuna sveitarfélaga og íbúa þeirra. Raunar er tilvísun til hagsmuna sveitarfélaga og íbúa þeirra eina setningin sem felld er brott úr markmiðsákvæði laganna. Þar sem frumvarpið gerir ráð fyrir að við ákvarðanir ráðherra um aðilaskipti að landi skv. 10. gr. a. og breytingu á landnotkun skv. 6. gr. skuli einkum horft til markmiða frumvarpsins er ljóst að umrædd breyting á markmiðsákvæðinu er til þess fallin að hafa efnislega þýðingu í þá veru að ekki þarf að horfa til hagsmuna eða vilja viðkomandi sveitarfélags við töku slíkra ákvarðana.

Í ljósi þróunar sl. ára í þá veru að minnka miðstýringu og auka sjálfsákvörðunarrétt sveitarfélaga í málefnum er varða þau sérstaklega hefði mátt telja eðlilegri þróun að sveitarfélögin fengju með auknum hætti að koma ákvörðunum um ráðstöfun og nýtingu landbúnaðarjarða og annars lands utan höfuðborgarsvæðisins, í stað þess að færa valdið í auknum mæli til ráðherra. Í því sambandi hefði til að mynda mátt horfa til reglu 6. gr. jarðalaga nr. 64/1976, þar sem það voru sveitarfélögin sjálf, en ekki ríkið, sem samþykkja þurftu aðilaskipti að landi sem undir lögin féllu.

III. Niðurlag

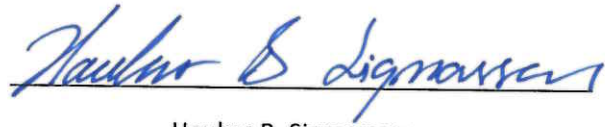
Að framangreindu virtu er full þörf á að sníða ýmsa vankanta af þeim hluta frumvarpsins sem snýr að breytingum á jarðalögum. Einna mikilvægast er að tryggja að ákvæði laganna standist ákvæði stjórnarskrár og gangi ekki of langt í að takmarka fjórfrælsisákvæði EES-samningsins. Þá þarf að tryggja að í nýjum jarðalögum sé gert ráð fyrir náttúrutengdri ferðaþjónustu og eftir atvikum öðrum grænum atvinnugreinum sem falla vel að meginmarkmiðum frumvarpsins og lifa í sátt og samlyndi við hefðbundinn landbúnað. Að sama skapi má velja því upp hvort sveitarfélögin sjálf ættu að hafa meira að segja um málefni landbúnaðarjarða.

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 efnum. 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.

Að lokum er rétt að taka fram að 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. Eins og fram hefur komið í skýrslum Ferðamálastofu hefur landsbyggðin ekki deilt efnahagslegum ágóða af vexti ferðaþjónustunnar samanborið við aðra landshluta. Uppbygging og starfsemi Eleven Experience í Fljótum styður við græna ferðaþjónustu í dreifbýli og hefur jákvæð efnahagsleg áhrif á Norðurlandi. Til að mynda störfuðu að meðaltali 61 manns hjá rekstrarfélagi Depla Farm árið 2019 auk þess sem félagið skapar afleiddar tekjur í sveitarfélaginu m.a. með kaupum á vörum og þjónustu.

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.

Virðingarfyllst,



Haukur B. Sigmarsson,
framkvæmdastjóri Eleven Experience á Íslandi