



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Forsætisráðuneytið
Lækjargötu
101 Reykjavík

Reykjavík 26. febrúar 2020

2002014SA GB
Málalykill: 00.64

Efni: Umsögn um frv. um br. á ýmsum lögum er varða eignarhald og nýtingu fasteigna, mál S-34/2020

Vísað er til tilkynningar í samráðsgátt dags. 13. febrúar sl. þar sem óskað er eftir umsögnum um ofangreint mál. Gerð er athugasemd við að einungis er veittur 10 daga umsagnarfræstur um málið, en þess má vænta að svo stuttur umsagnarfræstur verði til þess að fáar umsagnir berist um málið, m.a. frá sveitarstjórnnum sem margar hafa þó án efa skoðun á málinu.

Almennt

Markmið frumvarpsins er að skapa stjórnvöldum betri yfirsýn og möguleika til að stýra þróun eignarráða og nýtingar fasteigna, þ.m.t. jarða, í samræmi við landkosti og með hagsmuni samfélagsins og komandi kynslóða að leiðarljósi. Í þessu skyni eru lagðar til breytingar á fjórum lagabálkum: Lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna nr. 19/1966, þinglýsingalögum nr. 39/1978, lögum um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001 og jarðalögum nr. 81/2004.

Sambandið er í aðalatriðum sammála þeim aðgerðum sem lagðar eru til í frumvarpinu:

1. Undanþáguheimildir vegna skilyrða fyrir fasteignakaupum aðila sem búsettir eru í ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins eru skýrðar nánar, en ákvæði núgildandi laga um það efni eru almenn og óljós.
2. Tryggt verði að kaupverð fasteignar komi fram í þinglýstu afsali, en kaupverð er meðal annars forsenda ákvörðunar fasteignamats.
3. Landeignaskrá á vegum Þjóðskrár Íslands verði vettvangur fyrir samræmda opinbera skráningu á landupplýsingum.
4. Sjóarmiðum um náttúruvernd, byggðapróun og sjálfbærni verði gert hærra undir höfði í markmiðsákvæði jarðalaga.

Í þessari umsögn verða settar fram ábendingar sem lúta að útfærslu tiltekinna atriða í frumvarpinu með það að markmiði að stjórnsýsla verði sem skilvirkust.

Einnig er óhjákvæmilegt að fjalla um fjármögnun verkefna Þjóðskrár. Sambandið leggur sérstaka áherslu á að leysa þarf úr fjármögnunarvanda stofnunarinnar án tafar. Á árinu 2020 er allt útlit fyrir að 150 milljón króna þjónustugjöld, sem sveitarfélög greiða til stofnunarinnar, renni ekki til þeirra verkefna sem greitt er fyrir, þ.e. rekstrar og viðhalds fasteignaskrár. Þetta verður ekki látið óátalið.

Leyfi til að kaupa bújarðir, breytingar á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna nr. 19/1966, sbr. 2. gr. og jarðalögum, sbr. 7. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á heimild ráðherra skv. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 til að veita aðilum frá ríkjum utan EES-svæðisins leyfi til að öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign, ef þeir uppfylla ekki skilyrði laganna um íslenskan ríkisborgararétt eða skilyrði um lögheimili hér á landi. Ráða má af skýringum með frumvarpinu að megintilgangur ákvæðisins sé að setja skýrari lagastoð fyrir viðmiðunarreglum sem settar voru árið 2016 um afgreiðslu slíkra erinda. Hvað sem líður umræddum viðmiðunarreglum er orðalag lagaheimildarinnar um heimildir til að veita undanþágu til ríkisborgara utan EES-svæðisins, afar rúmt og matskennt. Sambandið er sammála því að eðlilegt sé að hin opna undanþáguheimild 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 sæti endurskoðun og að í lögnum verði sett nánari skilyrði fyrir beitingu heimildarinnar. Frumvarpið mun fyrst og fremst staðfesta gildandi framkvæmd um að ríkisborgarar utan EES-svæðisins geti ekki eignast land umfram tiltekin stærðarmörk og aldrei stærri en 25 ha.

Nefnt ákvæði frumvarpsins hróflar hins vegar ekki við heimildum einstaklinga og lögaðila frá ríkjum innan EES-svæðisins í þessum efnum, en þeir njóta undanþágu frá skilyrðum laga nr. 19/1966 á grundvelli 2. tölul. 4. mgr. 1. gr. laganna. Ljóst er að gagnrýni á stórfelld uppkaup erlendra auðmanna á jörðum hér á landi beinist fyrst og fremst að einstaklingum og lögaðilum frá EES-svæðinu. Gagnvart slíkum aðilum mun 7. gr. frv., um skyldu til að afla samþykkis ráðherra við tilteknar aðstæður, hins vegar geta haft umtalsverð áhrif. Skylt verður að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun beins eignarréttar, eða afnotaréttar til lengri tíma en fimm ára, yfir fasteign ef eitthvert eftirtalinna skilyrða er uppfyllt:

1. Fasteign er lögbyli og þannig stendur á að viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir lögbyli, eitt eða fleiri, sem eru samanlagt 50 hektarar eða meira að stærð;
2. Fasteign er 350 hektarar eða meira að stærð;
3. Þannig stendur á að viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem eru samanlagt 10.000 hektarar eða meira að stærð.

Framangreindar takmarkanir gilda almennt, án tillits til þjóðernis kaupanda eða leigutaka. Í 4. mgr. 7. gr. er hins vegar tekið fram að óskytt verði að afla samþykkis ráðherra ef kaupandi ráðstafar eignarrétti til ríkis eða sveitarfélaga, auk fleiri tilvika sem þar eru nefnd. Að áliti sambandsins ætti þessi undantekning einnig að gilda ef ríki eða sveitarfélag eru kaupendur lands og án tillits til stærðartakmörkunar 3. tl. 1. mgr. 7. gr.

Rétt þykir að taka fram að Samband íslenskra sveitarfélaga hefur ekki mótað stefnu gagnvart mögulegum takmörkunum á eignarhaldi erlendra aðila á bújörðum. Augljóslega eru rök bæði með og á móti því að setja slíkar takmarkanir. Má sérstaklega gjalda vara við að slíkar takmarkanir geta haft áhrif á markaðsvirði lands og verður því að sýna mikla gát og vanda vel til verka við umfjöllun um málið. Að áliti sambandsins ganga framangreindar breytingar í 2. og 7. gr. frv. a.m.k. ekki

óhóflega langt hvað varðar takmarkanir á kaupum erlendra aðila á jörðum. Frekar er spurning hvort frumvarpið gangi of skammt í þeim efnum.

Jafnframt kann að vera tilefni til að skerpa á fleiri atriðum í löggjöf, s.s. um málsmeðferð við landskipti á jörðum. Einnig er gjarnan nefnt að fjalla þurfi um leiðir til þess að bregðast við mjög dreifðu eignarhaldi á bújörðum, sem getur virkað mjög hamlandi varðandi ákvarðanatöku og nýtingu.

Breytingar á þinglýsingalögum o.fl.

Samkvæmt upplýsingum frá Þjóðskrá Íslands hefur þess gætt í nokkrum mæli í framkvæmd að ekki sé upplýst um kaupverð eigna í þinglýstum afsölum um sölu á landi. Það torveldar ekki aðeins eftirlit með framkvæmd laga heldur einnig ákvörðun fasteignamats sem byggist á gangvirði fasteigna. Í skýringum er vakin athygli á því að fasteignamat jarða víða um land hefur staðið meira og minna óbreytt um áratugaskeið þrátt fyrir verðhækkanir á markaði. Af þeim sökum endurspeglar gildandi fasteignamat jarða og annarra landeigna oft ekki gangvirði eða markaðsvirði þeirra. Ákvæði 2. gr. mun bæta úr þessum annmarka en þar er gert að skilyrði fyrir þinglýsingu afsals að kaupverð komi fram í afsali. Fleiri ákvæði frumvarpsins snúa einnig að þinglýsingu löggerninga, m.a. um skylda til að þinglýsa skjölum sem fela í sér stofnun eða yfirfærslu tiltekinna tegunda eignarréttinda yfir fasteignum eða réttindum sem falla undir gildissvið jarðalaga, sbr. 10. gr. Er það álit sambandsins að þessar breytingar séu til mikilla bóta og stuðli að gagnsæi.

Breytingar á lögum um skráningu og mat fasteigna

Efnislega er Samband íslenskra sveitarfélaga sammála þeim tillögum sem fram koma í 3. gr. frv. og er ætlað að styrkja lagagrundvöll svonefndrar landeignaskrár, sem hefur verið í smíðum í allnokkur ár hjá Þjóðskrá. Í skýringum á bls. 9 kemur fram að einungis um 25% af flatarmáli Íslands hafi verið hnitsett og skráð af Þjóðskrá í landeignaskrá, sem er hluti af fasteignaskrá. Af hálfu Þjóðskrár er unnið að því að skrá önnur landsvæði í landeignaskrá en ætla má að það geti að óbreyttu tekið a.m.k. eitt til tvö ár að ljúka skráningu á íslensku landsvæði í heild sinni.

Í kafla um mat á áhrifum frumvarpsins kemur ekki fram áætlun um heildarkostnað við að ljúka gerð landeignaskrár. Þar koma hins vegar fram áform um að kostnaði við þetta verkefni verði að einhverju leyti mætt með nýjum þjónustugjöldum. Af hálfu Sambands íslenskra sveitarfélaga er óhjákvæmilegt að gera alvarlegar athugasemdir varðandi fjármögnun fasteignaskrár og þar með landeignaskrár.

Á grundvelli 24. gr. laga um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001 hefur verið sett gjaldskrá þar sem m.a. er kveðið á um gjald sveitarfélaga fyrir afnot af fasteignamati og kerfi til álagningar fasteignaskatta og fasteignagjalda. Skal gjaldið nema tilteknu hlutfalli af heildarfasteignamati í sveitarfélagi 31. desember ár hvert.

Fyrir skömmu varð sambandið þess áskynja að mikill munur hefur skapast á milli annars vegar þeirra gjalda sem sveitarfélögin greiða til Þjóðskrár skv. gjaldskrá og hins vegar þeirra ráðstöfunarfjármuna sem stofnunin fær á fjárlögum til reksturs þeirrar þjónustu sem gjaldinu er ætlað að standa straum af. Hefur þessi munur orðið til eftir gildistöku laga um markaðar tekjur ríkissjóðs á árinu 2018, án þess þó að eiga nokkra stoð í þeim lögum. Á árinu 2020 er þessi munur orðinn 140,9

milljónir króna. Uppsafnað frá árinu 2018 er þessi munur rétt um 300 milljónir króna. Þessum mismun er ráðstafað í ríkissjóð án þess að fyrir því sé nokkur lagaheimild. Á sama tíma hefur Þjóðskrá þurft að segja upp starfsfólki og fækka stöðugildum um 15, sem að sjálfsögðu bitnar á þjónustu stofnunarinnar, viðhaldi tölvukerfa o.s.frv.

Á það er lögð þung áhersla af hálfu sambandsins að forsenda þess að lögfest verði ákvæði um aukin verkefni Þjóðskrár Íslands er að nú þegar verði leiðrétt að fullu þau augljósu mistök sem þarna hafa verið gerð. Fyrir liggur að ráðast þarf í kostnaðarsama endurnýjun á tölvukerfum til að ná settum markmiðum í rekstri fasteignaskrár, m.a. að taka upp mánaðarlega álagningu fasteignaskatta. Um er að ræða mikið hagsmunamál fyrir sveitarfélögin og er ekki hægt að horfa aðgerðalaust upp á að brotin séu lög með þeim hætti sem að framan er lýst.

Einnig telur sambandið mikilvægt að skýrt verði nánar hvort gert sé ráð fyrir að sveitarfélög greiði gjald fyrir upplýsingar úr landeignaskrá. Áhersla er lögð á að hér er að stærstum hluta um að ræða upplýsingar sem sveitarfélögin hafa sjálf útvegað og telur sambandið eðlilegast að upplýsingar úr skránni verði aðgengilegar fyrir sveitarfélögin án endurgjalds.

Breytingar á jarðalögum

Í IV. kafla frumvarpsins eru lagðar til ýmsar breytingar á jarðalögum nr. 81/2004, sbr. 4.-14. gr. frumvarpsins. Meðal annars lúta tillögurnar að markmiðsákvæði jarðalaga (4. gr.), ákvæðum laganna um lögbyli (5. og 9. gr.), ákvæðum um lausn lands úr landbúnaðarnotum (6. gr.), áskilnaði um samþykki ráðherra fyrir yfirfærslu réttinda yfir fasteignum í nánar greindum tilvikum (7. gr., a-liður), skyldu lögaðila með tilgreind erlend tengsl, eignarhald eða yfirráð til að veita upplýsingar um beint og óbeint eignarhald sitt (7. gr., b-liður), ákvæðum um landskipti og sameiningu jarða (8. gr.), skyldu til að þinglýsa skjölum sem stofna til eða yfirfæra nánar greind réttindi yfir fasteignum (10. gr.) og lagalegum úrræðum vegna brota gegn lögnum (11. og 13. gr.).

Að stærstum hluta telur sambandið þessar tillögur vera til bóta en telur þó rétt að hafa þann fyrirvara við 6. gr. frv., um breytingu á 6. gr. jarðalaga, að sambandið telur ákvarðanir um lausn lands úr landbúnaðarnotum vera betur komnar hjá sveitarstjórnnum heldur en hjá ráðuneyti landbúnaðarmála. Í tengslum við breytingar á jarðalögum sem samþykktar voru árið 2015 setti sambandið fram tillögur um breytingar á 5.-7. gr. jarðalaga sem var ætlað að skerpa á þágildandi framkvæmd. Leggur sambandið til að þessar tillögur fái skoðun að nýju í tengslum við þær breytingar sem nú eru til umræðu. Skal í því samhengi tekið fram að breytingar á markmiðsákvæði laganna ásamt þeim tillögum um viðmið við afgreiðslu beiðna um landskipti falla mjög vel að hugmyndum sambandsins. Þær tillögur sem settar voru fram í minnisblaði til atvinnuveganefndar Alþingis hljóðuðu svo:

5.-7. gr. jarðalaga hljóði svo:

5. gr. Land í landbúnaðarnotum.

Land sem skipulagt er sem landbúnaðarsvæði skal haldast í landbúnaðarnotum nema fram fari lausn þess úr slíkum notum skv. 6. og 7. gr. Sama gildir um land sem nýtt er til landbúnaðar, þ.m.t. afréttir, og hvort heldur er þjóðlenda eða eignarland. Til landbúnaðarnota í þessum skilningi telst landnotkun skv. skipulagi í þágu búrekstrar, með áherslu á búfénað, matvæla- og fóðurframleiðslu. Ferðapjónusta, skógrækt og landgræðsla getur farið fram innan landbúnaðarsvæða enda sé sérstök grein gerð fyrir því í skipulagsáætlunum.

6. gr. Lausn úr landbúnaðarnotum.

Um breytingu á notkun lands, sem lög þessi gilda um sbr. 5. gr., fer eftir ákvæðum skipulagslaga, nr. 123/2010, með síðari breytingum. Sé breyting lögð til skal tillagan samrýmast markmiðum landsskipulagsstefnu um skipulag dreifbýlis. Ef fyrir liggur greining á gæðum lands til ræktunar eða hvort um mikilvægt svæði er að ræða vegna matvæla- og fóðurframleiðslu, skal tillagan taka mið af slíkri greiningu og eftir atvikum stefnu stjórnvalda um flokkun landbúnaðarlands.

7. gr. Málsmeðferð.

Hlutaðeigandi sveitarstjórn ber ábyrgð á því að tryggja að við gerð aðalskipulags sem nær til lands í landbúnaðarnotum, sé tekið mið af fyrirkomulagi búrekstrar, gæðum ræktunarlands og skilyrðum fyrir matvæla- og fóðurframleiðslu. Þegar við á skal gerð grein fyrir þessum sjónarmiðum í lýsingu á skipulagsverkefni sem fram fer á grundvelli skipulagslaga og skipulagsreglugerðar. Skal þá lýsingin send til þeirra stjórnvalda sem fara með landbúnaðarmál.

Skipulagstillaga um breytingu á landnotkun landbúnaðarsvæða skal rökstudd með tilliti til sjónarmiða skv. 1. mgr.

Breyting á landnotkun, og þar með lausn úr landbúnaðarnotum, telst gerð þegar skipulagsáætlun hefur verið samþykkt af hlutaðeigandi sveitarstjórn (eða sveitarstjórnnum) og hlotið staðfestingu og birtingu samkvæmt skipulagslögum.

Rétt þykir að taka fram að vel ætti að vera hægt að þrjúna inntak 6. gr. frumvarpsins inn í ofangreinda tillögu um breytingar á 5.-7. gr. laganna. Þannig bæri sveitarstjórnnum skylda til þess að horfa til markmiðsákvæðis jarðalaga, gildandi stefnu um landnotkun og hafa hliðsjón af stærð lands, staðsetningu þess, ræktunarskilyrðum, áhrifum á aðliggjandi landbúnaðarsvæði o.fl. eftir því sem nánar er mælt fyrir um í leiðbeiningum sem settar yrðu með heimild í 2. mgr. 55. gr.¹

Ávinningur slíkrar breytingar í átt til einföldunar stjórnsýslu yrði töluverður. Myndi hann einkum birtast í því að atvinnuvegaráðuneytið þurfi ekki lengur að taka við allnokkrum fjölda erinda sem sveitarstjórnir geta samþykkt án nokkurs vanda á grundvelli viðmiða í lögum og leiðbeininga um afgreiðslu slíkra erinda.

¹ Sambandið mun veita sérstaka umsögn um drög að reglugerð um vernd landbúnaðarlands, sem nú er til umsagnar í samráðsgátt.

Lokaorð

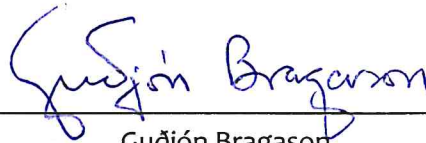
Að frátöldum framangreindum ábendingum telur Samband Íslenskra sveitarfélaga að frumvarpið sé góður grundvöllur til málefnalegrar umfjöllunar á Alþingi um hvaða takmarkanir sé rétt að gera á Alþingi varðandi eignarhald á bújörðum.

Áður en frumvarp verður lagt fyrir ríkisstjórn telur sambandið nauðsynlegt að meta áhrif frumvarpsins á sveitarfélög nákvæmar en gert er í 6. kafla skýringa við frumvarpið. Einkum þarf að fjalla skýrar um umfang gjaldtöku af sveitarfélögum, og ræða jafnframt hvernig leiðrétt verði þau mistök sem augljóslega hafa verið gerð varðandi ráðstöfun á þjónustugjöldum sem þau greiða samkvæmt gjaldskrá Þjóðskrár í tengslum við fasteignaskrá.

Rétt þykir að lokum að benda á að í frumvarpið mun þurfa að bæta lagaskilaákvæði um að þær takmarkanir sem kveðið er á um í frumvarpinu gildi um samninga sem gerðir eru fyrir tiltekinn tíma.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Guðjón Bragason

sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs