

150. löggjafarþing 2019–2020.  
Þingskjal x — x. mál.  
Stjórnarfrumvarp.

## Frumvarp til laga

um breytingar á ýmsum lögum á sviði jarðamála (einföldun stjórnarsýslu jarðamála).

Frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

### I. KAFLI

#### Breytingar á jarðalögum nr. 81/2004

##### 1. gr.

Svofelldar breytingar verða á 2. gr

1.-2., 5.-13., 15., 17.-25. mgr. falla brott.

16. mgr. hljóði svo: *Lögbýli* merkir í lögum þessum sérhverja jörð sem skráð er í lögbýlaskrá skv. búnaðarlögum.

##### 2. gr.

5.-26. gr. laganna, að undanskildum 10. gr.a. og 10. gr. b., falli brott.

##### 3. gr.

Við 27. gr. laganna bætist ný málsgrein svohljóðandi: Forkaupsréttur verður virkur við sölu og aðra ráðstöfun eða yfirfærslu á beinum eignarrétti, að hluta eða heild, yfir jörð sem háð er forkaupsrétti. Forkaupsréttur verður einnig virkur við eigandaskipti að a.m.k. 1/3 eignarhlutdeild í lögaðila sem á jörð sem háð er forkaupsrétti. Hið sama gildir ef breyting verður á yfirráðum yfir lögaðila á annan hátt, en hugtakið yfirráð hefur sömu merkingu og í lögum um ársreikninga, nr. 3/2006.

##### 4. gr.

VII. kafli laganna flyst í heild í sérstök lög, **Lög um jarðir í eigu íslenska ríkisins og stofnanna og sjóða þess**, sem gefa skal út með samfelldri greinatölu þar sem 33. gr. verður 1. gr. o.s.frv.

##### 5. gr.

42. gr. laganna hljóði svo: 1. janúar 2021 falla öll bönd á meðferð og ráðstöfun jarða sem töldust eða enn teljast til ættaróðala úr gildi.

##### 6. gr.

43.-53. gr. falla brott.

##### 7. gr.

1. másl. 2. mgr. 55. gr. fellur brott.

8. gr.

Ákvæði til bráðabirgða I.-V. við lögin falla brott.

## II. KAFLI

### Breytingar á búnaðarlögum

9. gr.

Við lögin bætist ný grein, 22. gr. A., svohljóðandi:

Ráðherra heldur lögbylaskrá sem opin skal almenningi. Til lögbyla teljast fasteignir þar sem á næstliðnum 5 árum hefur verið skráð greiðslumark í landbúnaði, réttur til annarra stuðningsgreiðslna í landbúnaði, m.a. vegna ræktunar, eða bústofn í landbúnaði er talinn fram á fasteign samkvæmt haustskýrslu skv. lögum um búfjárhald. Í lögbylaskrá skulu koma fram upplýsingar um landnúmer, eigendur, ábúð eða leigu, handhafa stuðningsgreiðslna skv. búvörusamningum auk umráðamanna búfjár. Þá er heimilt að birta þar aðrar upplýsingar svo sem um ræktunarland, húsakost, nýtingu o.fl. Skulu þessar upplýsingar sóttar í Afurð, greiðslukerfi landbúnaðarins, fasteignaskrá Þjóðskrár Íslands og aðrar opinberar skrár. Brottfall skráningar í lögbylaskrá á sér stað án sérstakrar tilkynningar til landeiganda eða ábúanda.

Hver sjálfstæður búrekstur sem rekinn er á lögbyli skal hafa sjö stafa búsnúmer, sem ráðherra úthlutar og skráir í lögbylaskrá. Standi fleiri en einn aðili að búrekstri á viðkomandi byli, með aðgreindum virðisaukaskattsskilum, skal aðgreina búrekstur með aðgreindum búnúmerum (skotti).

Þjóðskrá Íslands skal leggja til miðlægan gagnagrunn með skráningarsvæðum fyrir framangreindar upplýsingar án sérstaks endurgjalds. Heimilt er að fela öðrum aðila að annast gerð lögbylaskrár í umboði ráðuneytisins.

Bændasamtökum Íslands, Landmælingum, Þjóðskrá Íslands, sveitarstjórnnum, sýslumönnum og öðrum opinberum aðilum er skylt að láta ráðuneytinu í té endurgjaldslaust allar upplýsingar sem það óskar eftir við skráningu í lögbylaskrá. Sama gildir um aðra aðila sem annast skráningu í fasteignaskrá.

## III. KAFLI

### Breytingar á skipulagslögum.

10. gr.

Við 48. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi: Við skipti á löndum og stofnun nýrra fasteigna skal gæta ákvæða sem girða fyrir aðskilnað hlunninda og lands, sbr. 9. gr. laga um lax- og silungsveiði, 3. mgr. 8. gr. laga nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, 1. mgr. 4. gr. tilskipunar um veiði á Íslandi frá 20. júní 1849, 9. og 12. gr. laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum á jörðu og 6. gr. laga um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. nr. 6/1986.

11. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir með lagafrumvarpi þessu.

#### 1. Inngangur.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til nokkrar breytingar á jarðalögum í þeim tilgangi að einfalda regluverk og stjórnarsýslu jarðamála. Er þetta til samræmis við áherslur í sáttmála ríkisstjórnarinnar þar sem kemur fram að áttak verði gert í einföldun regluverks. Veigamestu

tillögur frumvarpsins eru um annars vegar brottfall aðkomu ráðherra landbúnaðarmála að ákvörðunum um landskipti og lausn lands úr landbúnaðarnotum. Hins vegar að felld verði brott óþörf eða villandi ákvæði þeirra. Hefur þessa lengi verið þörf. Þá er lagt til að skilyrði forkaupsréttar ábúenda að jörðum verði afmörkuð með skýrari hætti en nú er.

Þá er með frumvarpinu gerð grein fyrir leiðbeiningum sem atvinnuvegaráðuneytið í samstarfi við Landbúnaðarháskóla Íslands og Skipulagsstofnun hefur beitt sér fyrir um hvernig flokka megi landbúnaðarland eftir gæðum þess til ræktunar sem horft er til að geti styrkt stefnumótun sveitarfélaga við skipulagsgerð á landbúnaðarsvæðum.

Frumvarpið er liður í heildstæðri endurskoðun löggjafar um jarðir og aðrar fasteignir í íslenskum rétti, sem að mestu er unnin á vettvangi sérstaks stýrihóps um heildstæða löggjöf varðandi jarðir og aðrar fasteignir. Hefur stýrihópurinn m.a. ákveðið að beina sjónum sínum að ákvarðanatöku um jarðir í dreifðri eigu og hvort auka megi vægi landbúnaðar í aðalskipulagsáætlunum. Í þessu sambandi má geta breytinga á jarðalögum sumarið 2020 (lög nr. 85/2020 á 150. löggjafarþingi), en þá komu ný 10. gr. a. og 10. gr. b. í lögin, sem varða samþykki fyrir aðilaskiptum við tiltekna aðstæður, auk þess að markmiðsgrein þeirra var endurorðuð. Hefur stýrihópurinn einnig framkvæmd þessara nýmæla til athugunar.

Vegna þess að hér er um að ræða löggjafarvið sem fáir þekkja til nokkurrar hlítar og þeirra breytinga sem lagðar eru til með frumvarpinu, þykir við hæfi, hér á eftir, að gera stutta grein fyrir eldri rétti og aðdraganda að setningu gildandi laga. Getur það vonandi orkað til skýringarauka.

## 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar – löggjöf á þessu sviði og forsaga hennar.

### 2.1. Sjálfsábúðarstefnan.

Mestalla síðustu öld höfðu Íslendingar fyrir augum búskaparhætti sjálfstæðra bænda sem áttu jarðir sínar eða sátu þær til lífstíðar. Fæstum er kunnugt um að þetta er í raun tiltölulega nýtt fyrirkomulag. Á 17. öld áttu kóngur og kirkja um helming allra jarðeigna en flestar aðrar jarðir voru í eigu stóreignafjölskyldna. Með þessu voru nær allir bændur leiguliðar. Samfélagsgerðin bar sum einkenni lénskerfis Vestur-Evrópu. Bændur inntu af hendi landsskuld og leigur og báru kvaðir. Jarðir voru jafnan leigðar til eins árs í senn og því gátu bændur orðið að taka sig upp og flytja milli jarða mörgum sinnum um ævina. Var réttur þeirra til greiðslna vegna húsabóta og framkvæmda á ábúðartíma afar rýr. Þetta breyttist hægt og árið 1847 voru enn um 83% bænda leiguliðar. Innbyrðis réttarstaða landeiganda og ábúanda á leigujörðum var oft til umræðu á endurreistu Alþingi og var líklega mikið til í þeirri almennu skoðun að hin útbreidda leiguábúð hefði skaðleg áhrif þar sem hún kæmi í veg fyrir að jarðirnar yrðu byggðar upp og ræktun mundi aukast.

Árið 1904 var skipuð millþinganefnd á Alþingi um landbúnaðarlöggjöfina. Merkasta framlag hennar var frumvarp til laga um sölu opinberra jarðeigna og ítaka sem síðar varð, með nokkrum breytingum, að lögum frá 1905 um sölu þjóðjarða og frá 1907 um sölu kirkjujarða. Markmið þessa var að ýta undir aukna sjálfseignarábúð sem nefndin taldi „ákveðinn og almennan vilja þjóðarinnar.“ Nefndin lagði ekki til aðra íhlutun um ábúð jarða í einkaeigu en þá að bændum yrði tryggður forkaupsréttar að ábýlum sínum. Árið 1905 voru samþykkt lög sem byggðu á þeirri tillögu. Lagði nefndin áherslu á að eignarhald á landi væri staðbundið, þ.e. innan sveitar, ef ekki hjá ábúendum, þá hjá sveitarfélaginu. Það skipti mestu fyrir „félagslíf sveitar, sjálfstæði og framfarir“, „að hún búi frjáls og óháð að landinu sem hún á að yrkja.“ Þá hafði þýðingu að fram að þessu höfðu eignamenn nær einvörðungu getað fest fé sitt í jörðum en það tók að breytast. Samkeppni var tekin að myndast um sparifé, sem hægt var að leggja í atvinnurekstur eða ávaxta. Um leið var arður, eða leigutekjur, af jarðeignum lægri um

Þetta leyti en á áratugunum á undan og ýtti þetta einnig undir sölu jarðanna til bænda. Árið 1917 voru 62,5% bænda þó enn leiguliðar.

Það urðu kaflaskil í íslenskum landbúnaði við áhrif heimskreppunnar árið 1929. Tekin var upp víðtæk tollvernd fyrir landbúnaðarvörur líkt og hjá öðrum þjóðum og jukust áhrif hins opinbera í landbúnaðinum. Margir bændur lentu í fjárhagserfiðleikum. Þetta ýtti undir endurskoðun ábúðarlöggjafarinnar. Frumvarp til nýrra ábúðarlaga var lagt fram á þingi 1929 en varð ekki útrætt. Frumvarpið náði síðar samþykki, með nokkrum breytingum, sem ábúðarlög nr. 87/1933 og er sennilegt að þeir erfiðleikar sem steðjuðu að landbúnaði á þessum tíma hafi átt drjúgan þátt í því hversu hagfelld löggjöfin varð leiguliðum. Með lögum var gert skylt að láta fylgja jörð öll nauðsynleg bæjarhús og peningshús. Ábúandi skyldi annast viðhald húsanna. Byggði ábúandi hús á ábúðartíma, sem voru til frambúðar, haganlega fyrir komið og nauðsynleg til búrekstrar á jörðinni að dómi úttektarmanna, var jarðareiganda skylt að kaupa þau á matsverði. Gæti hann ekki gert það varð hann að bjóða ábúanda jörðina til kaups á virðingarverði. Sama gilti um jarðarbætur. Til að veða móti þessum auknu skyldum var jarðareigendum heimilt að krefjast þess að eftirgjald yrði hækkað, en það gat reynst torsótt.

Lögin frá 1933 höfðu að geyma skýrari reglur en áður um byggingarskyldu jarða sem endurspegluðu áhyggjur af skorti jarðnæðis og flutningi fólks úr sveitum. Hver maður sem átti jörð, er hann nytjaði ekki að staðaldri, var skyldur til að byggja hana hæfum umsækjanda „gegn hóflegu endurgjaldi.“ Væri jörð illa nýtt gat sveitarstjórn krafist úrbóta og hlutast til um byggingu hennar, enda talið að miklu skipti fyrir sveitarstjórn að jarðir væru í ábúð. Hert var á byggingarskyldunni með lögum nr. 22/1940 um breytingu á ábúðarlögum þar sem heimilið var álagning sekta væri hún vanrækt. Byggja skyldi allar jarðir ævilangt, en eigendur máttu taka jörðina undan ábúanda til að búa á henni sjálfir eða byggja hana foreldrum, systkini eða börnum.

Sjálfs eignarbændum hélt áfram að fjölga eftir setningu þessara laga, þótt þá væru það fremur einkaaðilar en hið opinbera sem seldu. Áhrif efnahagskreppunnar á fjárhag bænda sem tekið höfðu lán til kaupa á jörð sinni kom einnig fram á þessum tíma, í þeirri hugmynd að æskilegra og hagfelldara væri að bændur byggju almennt í erfðafestuábúð, með takmarkaðri heimild til veðsetningar jarðanna. Með því var talið að unnt yrði að takmarka eða koma í veg fyrir svonefnt brask með jarðir og auðvelda kynslóðaskipti. Því var jafnvel haldið á lofti að ríkið skyldi kaupa jarðir eftir megni til að tryggja viðgang landbúnaðarins. Þessi umræða leiddi til setningar laga nr. 8/1936 um ættaróðul og erfðaábúð sem fólu í sér skyldu þeirra ábúenda þjóðjarða sem heldur vildu kaupa jarðir sínar en búa í erfðaábúð, að gera þær að ættaróðali, og heimild sjálfs eignarbænda til hins sama. Sjálfsábúðarstefnan náði síðan hámarki þegar lögin um óðalsrétt voru samþykkt árið 1961 og í framhaldi lög nr. 102/1962, um ættaróðul, ættarjarðir, erfðaábúð og sölu þjóð- og kirkjujarða.

Stefnan um eflingu sjálfsábúðar var gömul erlendis og rekja mátti hana til kenninga landbúnaðarhagfræðinga upplýsingarinnar sem höfðu haft rík áhrif í Danmörku, en þaðan barst hún til Íslands. Talið var æskilegt, af mörgum ástæðum, að hvert bú væri rekið sem líkast fyrirteki þar sem bóndinn væri ábyrgur fyrir því sem einkaeigandi þess. Hér á landi var þetta ekki aðeins réttlætt með efnahagslegum rökum heldur var jafnhliða vísað til sögulegra eða þjóðlegra hugmynda, um að í upphafi hafi allir bændur átt jarðir sínar en með tímanum hafi þær komið undir kirkjuna, konungsvaldið eða gósseigendur.

## 2.2. Sett eru ábúðarlög nr. 64/1976 og jarðalög nr. 65/1976.

Árið 1971 skipaði landbúnaðarráðherra þriggja manna nefnd til að endurskoða alla löggjöf um eign og ábúðarétt á jörðum. Voru frumvörpin lengi í vinnslu en urðu loks að ábúðarlögum

nr. 64/1976 og jarðalögum nr. 65/1976. Ábúðarlögin fólu að mestu í sér framlengingu á eldri rétti en öðru gildi um jarðalögin. Með þeim var reynt að koma stjórnun á eigendaskipti að bújörðum og landnotkun. Í skýringum sem fylgdu lögum var sagt að verð á jörðum hafi hækkað mikið og „margar vildisbújarðir“ verið „skákaðar niður“ sem hafi leitt til að föst búseta hafi lagst af. Væri ástæða til að hafa eftirlit með slíkum ráðstöfunum enda vofi ella yfir „stórfelld röskun á búsetuástöðu fólks á dreifbýlissvæðum“ umfram það sem þegar væri orðið. Lögin áttu sér fyrirmyndir í nágrannalöndum en einkum var vitnað til löggjafar Norðmanna.

Ýmiss ákvæði laganna voru byggð á eldri lögum, m.a. um forkaupsrétt sveitarfélaga að jörðum, forkaupsrétt ábúenda og óðalsjarðir. Eitt helsta nýmælið var stofnun jarðanefnda í hverri sýslu. Var nefndunum falið að fylgjast með ráðstöfun fasteigna, hafa eftirlit með sveitarstjórnnum og gæta þess, ásamt þeim, að búseta á jörðum væri í samræmi við ákvæði ábúðarlaga. Með 6. gr. laganna var sveitarstjórnnum og jarðanefndum heimilað að synja um aðilaskipti að réttindum yfir fasteign, eða stofnun slíkra réttinda, væru þau álitin andstæð hagsmunum sveitarfélags. Heimilt var að skjóta ágreiningi milli þeirra til landbúnaðarráðherra sem úrskurðaði um hann að fenginni umsögn Búnaðarfélags Íslands. Frá þessu voru veittar nokkrar undanþágur, m.a. gildi reglan ekki ef jörð var ráðstafað til næstu vandamanna. Væri synjað um aðilaskipti að fasteign með heimild í 6. gr. jarðalaga gat eigandi hennar krafist þess að sveitarstjórn eða ríkissjóður keypti eignina samkvæmt mati næðist ekki samkomulag um kaupverð.

Í athugasemdum með frumvarpi til laganna sagði að rétt þætti að hafa meiri gát á um afnot landbúnaðarlands, skiptingu þess og sameiningu jarða eða stofnun nýbýla, heldur en verið hefði. Í 12. gr. laganna var reist takmörkun við því að land, sem við gildistöku laganna var nýtt til landbúnaðar, yrði tekið til annarra nota án samþykkis jarðanefndar. Þá þurfti einnig samþykki sveitarstjórna til að skipta landi jarða og sameiginlegu landi fleiri jarða, til að sameina jarðir og til að leggja lönd eða jarðir til af rétta. Þessu til viðbótar komu heimildir sem ætlað var að bæta búrekstrarástöðu, einfalda kynslóðaskipti eða leysa úr erfiðleikum vegna sameignar að jörð. Gat ráðherra heimilað bændum innlausn á úrskiptum parti jarðar og á eignarhlut sameignenda að fengnum umsögnum jarðarnefnda og Búnaðarfélags Íslands.

Nokkrar breytingar voru gerðar á lögum eftir því sem árin liðu. Árið 1982 var jarðanefndum falið að gera tillögur um úthlutun landsvæða til félagsræktunar, byggingar sumarbústaða einstaklinga, orlofshúsa stéttarfélaga og til almennrar útivistar ef sóst var eftir landi í því skyni. Mátti nota landbúnaðarland undir orlofshús stéttarfélaga, enda mundi það ekki rýra til muna kosti jarðar til búskapar. Árið 1984 voru síðan settar skýrari reglur um takmarkanir við byggingu sumarbústaða. Virðist nokkuð hafa verið um áhyggjur af áhrifum sumarbústaða á búsetulandslag á þessum tíma eins og kom t.d. fram í skýrslu nefndar Alþingis um landnýtingu frá árinu 1986, þar sem sagði að mörg dæmi væru um sumarbústaðabyggð sem væri til lýta í umhverfi sínu og hefði betur aldrei verið leyfð. Voru skilyrði til byggingar sumarbústaða þó rýmkuð nokkuð á fáum árum, vegna aukins áhuga bænda á heimagingingu og útleigu sumarhúsalóða.

Við setningu jarðalaganna frá 1976 var ekki langt síðan meirihluti þjóðarinnar hafði búið í sveitum landsins. Var sterkari böndum og tilfinningatengslum við sveitirnar til að dreifa heldur en síðar. Á árunum á undan, einkum á Viðreisnarárunum, hafði miklum fjármunum verið varið til uppbyggingar í landbúnaði, sem m.a. kom fram í nýjum gripahúsum og að stutt var við túnrækt og framræslu lands. Voru áhrif þessa á framleiðsluna við að koma fram á þessum árum. Skammt var í að landbúnaðurinn lenti í algeru öngstræti vegna offramleiðslu. Innanlandsmarkaður tók ekki við allri framleiðslunni og lakleg kjör voru á þessum tíma

erlendis. Þær útflutningsbætur sem hófust árið 1960 og miðuðu lengstum að hámarki við 10% af heildarverðmæti búvöruframleiðslunnar nægðu um miðjan áttunda áratuginn hvergi nærri til að bæta mismun á innlendu verði og því sem fékkst fyrir útflutning. Leiddi þetta sem kunnugt er til kvótakerfis í sauðfjárrækt og mjólkurframleiðslu, upptöku kjarnfóðurgjalds á innflutt fóður og stuðnings við nýjar búgreinar t.d. loðdýraeldi, fiskeldi og skógrækt. Ætíð hefur verið tiltölulega auðvelt hér á landi að skapa andúð í garð bænda eða forustumanna þeirra og varð þessa ekki síst vart við þessar aðstæður. Því var haldið fram að jarðalögin héldu aftur af þróun sem væri óumflýjanleg með breyttri nýtingu jarða.

Nokkur umræða stofnaðist einnig um jarðalögin í tengslum við breytingu á þeim með lögum nr. 28/1995 sem sett voru vegna EES-skuldbindinga en voru uppnefnd „gírðingarlögin.“ Með þeim var m.a. gert að skilyrði fyrir aðilaskiptum að jörðum, ef kaupandi ætlaði að stunda þar landbúnað, að hann hefði starfað við landbúnað í tvö ár hér á landi. Var ráðherra þó heimilt að veita undanþágu frá þessu að fenginni umsögn sveitarstjórnar og jarðanefndar. Hafði þessi regla lítil áhrif í framkvæmd. Samtímis var heimilað að binda aðilaskipti skilyrðum um að kaupandi hefði í allt að fimm ár fasta búsetu á eigninni. Var þetta heimildarákvæði sem óvíst er að nokkru sinni hafi verið beitt. Raunar virðist sem nokkuð hafi tekið að vatna undan efnislegri framkvæmd ákvæða jarðalaga um aðilaskipti að fasteignum, lausn úr landbúnaðarnotum og landskipti um þetta leyti. Þá voru dæmi um að ákvörðunum sveitarstjórna um beitingu forkaupsréttar væri hrundið fyrir dómi, sbr. t.d. *dóm Hæstaréttar frá 13. febrúar 2003 í máli nr. 70/2002*.

Án þess að leiði beinlínis af EES-samningnum, var á þessum tíma horft til aukins frelsis í efnahags- og atvinnumálum. Margir litu jákvæðum augum á að fjársterkir aðilar gætu hleypt nýju lífi í dreifbýlisbyggðir með kaupum á jörðum. Þá var þrýstingur á breytingar á jarðalögunum sennilega orðinn meiri en áður, en lengi hefur verið vitað að erfitt er að stjórna Íslendingum sem vilja fara sínar eigin leiðir án opinberrar handleiðslu. Eru Norðmenn, þaðan sem jarðalögin komu að uppruna, mjög ólíkir Íslendingum að þessu leyti.

### 2.3. Sett eru ný jarða- og ábúðarlög árið 2004.

Hreyfing komst á endurskoðun jarðalaga með bréfi Eftirlitsstofnunar EFTA til íslenskra stjórnvalda, dags. 4. júlí 2001. Þar var gerð ábending um að þrjár greinar jarðalaga kynnu að vera andstæðar reglum Evrópska efnahagssvæðisins um að hægt væri að setjast að eða stofna fyrirtæki hvar sem væri innan EES svæðisins (meginreglurnar um frjálsa fjármagnsflutninga og staðfesturétt). Var vísað um þetta til skyldu til að tilkynna tveimur aðilum við sölu jarða, þ.e. bæði jarðanefndum og sveitarfélagi, skilyrða um að kaupandi skyldi hafa starfað við landbúnað á Íslandi og loks að sveitarfélög hefðu forkaupsrétt við sölu jarða. Í svörum íslenskra stjórnvalda af þessu tilefni var vísað til þess að fyrirhugaðar væru breytingar á jarðalögum, sem koma myndu til móts við þessar ábendingar.

Á 128. löggjafarþingi 2002-3 voru borin upp frumvörp til nýrra jarða- og ábúðarlaga. Frumvarp til nýrra jarðalaga fól í sér viðameiri tillögur um m.a. afnám innlausnarheimilda. Það hafði enn að geyma ákvæði um forkaupsrétt sveitarfélaga, þótt í breyttri mynd væri, sem og áskilnað um samþykki sveitarfélags fyrir aðilaskiptum. Leitast var við að koma til móts við gagnrýni Eftirlitsstofnunar EFTA þannig að reynsla af landbúnaði í aðildarríki EES var metin jafngild sem íslensk. Til að komast hjá „tvöföldu“ ferli samþykkis aðilaskipta var lagt til að jarðanefndir yrðu lagðar niður en í staðinn kæmu sérstakar landbúnaðarnefndir sem starfa myndu í hverju sveitarfélagi. Frumvarpið mætti töluverðri gagnrýni, einkum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga og dagaði uppi. Sama gildi um frumvarp til nýrra ábúðarlaga.

Frumvörp til nýrra ábúðar- og jarðalaga voru lögð fram að nýju í breyttri mynd á 129. löggj. 2003-2004. Felld höfðu verið brott m.a. ákvæði um samþykki sveitarfélags fyrir aðilaskiptum en í staðinn mælt fyrir um tilkynningarskyldu. Í meðförum þingsins var forkaupsréttur sveitarfélaga og óðalsréttur (að efni til) afnuminn áður en frumvarpið varð að lögum. Skýringar við frumvarpið voru mjög takmarkaðar og var t.d. ekki greint efnislega frá þýðingu þeirra valdheimilda sem voru afnumdar eða hversu algengt væri að þeim væri beitt. Látið var nægja að segja að eldri lög væru „úrelt“ og „ættu ekki lengur við aðstæður hér á Íslandi í dag.“ Allar „forsendur í landbúnaði væru verulega breyttar“ og kominn tími til að slaka að nokkru leyti á takmörkunum á ráðstöfunarrétti jarðareiganda þannig að löggjöfin verði „færð í átt til nútímans.“ Virðist þetta hafa verið almennt viðhorf á þessum tíma og því hafi ekki verið talin ástæða til að reifa þetta frekar. Hér má taka dæmi af bréfi sveitarstjórnar Rangárþings eystra til Alþingis vegna frumvarpsins, dags. 13. apríl 2004. Þar sagði að sveitarstjórn hafi á fundi verið sammála um að hin gamla „forsjárhyggja“ væri gengin sér til húðarinnar með „stórfelldri skerðingu á frjálsum ráðstöfunarrétti landeigenda í dreifbýli á eignum sínum.“

Í athugasemdum við frumvarp til ábúðarlaga var dregið á sömu sjónarmið um „breytta tíma.“ Úr lögnum voru felld flest ákvæði sem ætlað var að gæta hagsmuna ábúenda, m.a. um byggingar og viðmiðun jarðarafgjalds. Eru mörg eða flest ákvæði laganna frávikjanleg. Réttur til greiðslna fyrir framkvæmdir við ábúðarlok var rýrður eða sem næst felldur niður. Er þetta íhugunarefni í ljósi þess að hin nýju lög voru látin taka yfir eða víkja til hliðar fyrir mælum eldri ábúðarsamninga, til hagsbótar fyrir landeigendur, öfugt við eldri lög á þessu sviði. Hér er átt við ábúðarlögin 1933, 1951, 1961 og 1976, sem voru aðeins látin ná til ábúðarsamninga sem gerðir voru eftir gildistöku þeirra og féllu þannig aðeins úr gildi jafnóðum og leiguliðaskipti urðu. Það er sennilegt að hér hafi nokkru varðað að landbúnaðarráðuneytið, þar sem frumvarpið var samið, hafði mestra hagsmuna að gæta af þessari lagasetningu vegna fjölda ríkisjarða sem þá voru í ábúð. Var lítil umræða meðal sveitarstjórnarmanna um ábúðarlögin en þau sveitarfélög sem tjáðu sig við þinglega meðferð sem og Samband íslenskra sveitarfélaga lýstu ýmist yfir að þau gerðu ekki athugasemdir við þau eða styddu ákvæði þeirra, að því frágreindu að Þórshafnarhreppur og Norður-Hérað mótmæltu frumvarpinu (umsagnir til landbúnaðarnefndar við frumvarp til ábúðarlaga á 128. löggjafarþingi).

#### 2.4. Efni gildandi jarðalaga.

Jarðalögin sem samþykkt voru sem lög nr. 81/2004 skiptast í X. kafla. sem varða þau efni sem hér segir: I. kafli hefur að geyma markmiðslýsingu auk afmörkunar gildissviðs og fjölda hugtaksskilgreininga. II. kafli varðar landnotkun, það er lausn lands úr landbúnaðarnotum o.fl. III. kafli laganna varðar aðilaskipti að landi og varðar tilkynningu til sveitarstjórnar og jarðaskrá. IV. kafli laganna varðar landskipti, sameiningu lands o.fl. Í V. kafla laganna eru ákvæði um lögbyli á sviði landbúnaðar eða annarrar atvinnustarfssemi. Í VI. kafla er fjallað um forkaupsrétt ábúenda. VII. kafli laganna varðar ríkisjarðir og á lítið skylt við önnur ákvæði laganna en er í þeim vegna þess að landbúnaðarráðuneytið hafði lengi forræði á ríkisjörðum sem ráðstafað var jafnan til ábúðar, VIII. kafli laganna varðar ættaróðul og er lýst þar banni við stofnun nýrra ættaróðala og settar allitarlegar reglur um lausn óðalsbanda. Loks eru fyrir mæli í IX. og X. kafla um málskot, lokaákvæði o.fl. Um flest ákvæði þessara kafla er fjallað með einum eða öðrum hætti í frumvarpi þessu og vísast nánar til þeirrar umfjöllunar.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

Tillögur þær sem frumvarpið hefur að geyma varða alla kafla jarðalaga en meginatriðin eru sem hér segir:

- *Fellð verði brott skylda ráðherra til að samþykkja breytta landnotkun á landbúnaðarsvæðum.*
- *Fellð verði brott skylda ráðherra til að staðfesta skipti á landi sem fellur undir gildissvið jarðalaga.*
- *Fyrirmæli um lögbylí færð í búnaðarlög.*
- *Ráðist verði í gerð leiðbeininga um flokkun landbúnaðarlands.*
- *Forkaupsréttur ábúenda styrktur.*
- *Margvíslegar breytingar verði aðrar gerðar á jarðalögum til einföldunar.*

### *3.1. Um brottfall skyldu ráðherra landbúnaðarmála til að staðfesta breytta landnotkun á landbúnaðarsvæðum.*

Í aðalskipulagi hvers sveitarfélags er sett stefna um hvar og hvernig þörfum landbúnaðarstarfsemi verði mætt. Auk þess gefst kostur á að fjalla um og afmarka einstaka landnotkunarreiti innan landbúnaðarsvæða og skilgreina nánar hvaða nýting er heimil eða stefnt að á viðkomandi svæði. Dæmi um slíka notkun gæti verið akuryrkja, túnrækt, beit, lífræn ræktun, skógrækt, verndun og endurheimt landgæða, þauleldi eða ferðaþjónusta í tengslum við búrekstur. Þannig segir t.a.m. í skipulagsreglugerð, að gera skuli grein fyrir ræktuðum svæðum, skógrækt og landgræðslu innan landbúnaðarsvæða. Þá skal koma fram í aðalskipulagi hvar eða við hvaða aðstæður skógrækt og landgræðsla er heimil og stefna um endurheimt votlendis og umfjöllun ef fyrirhugað er að skerða votlendi vegna framkvæmda.

Þá skal í aðalskipulagi setja stefnu um hvaða atvinnustarfsemi önnur en hefðbundinn landbúnaður er heimil á bújörðum og viðmið um aðstæður og umfang. Þá skal gera grein fyrir og setja skilmála um mannvirki og tegund af landbúnaðarstarfsemi á bújörðum. Þegar um þauleldi er að ræða, skal gera grein fyrir áætluðum fjölda dýra, meðferða úrgangs og fjarlægð til aðliggjandi byggðar. Við staðsetningu mannvirkja sem eru óháð búrekstri viðkomandi jarðar, svo sem atvinnuhúsnæðis, íbúðar- eða frístundahúsa, skal þess gætt að notkun þeirra og starfsemi sú sem er á jörðinni geti farið saman. Áhersla skal lögð á að samnýta vegakerfi og veitur og að yfirbragð byggðar verði heildstætt.

Þegar jarðalögin voru sett árið 2004 voru sveitarfélög við að setja sér aðalskipulagsáætlanir fyrir sveitarfélög í fyrsta sinn. Á þeim tíma var leitast við að samþætta ákvarðanir sem áður voru á hendi sveitarstjórna og jarðanefnda, um lausn á landi bújarða úr landbúnaðarnotum, við þær breytingar sem af þessu leiddu á þessum árum. Með 5. gr. jarðalaganna var mælt fyrir um að ekki mætti taka „land sem skipulagt er sem landbúnaðarsvæði eða land sem nýtanlegt er eða nýtt til landbúnaðar, þ.m.t. afrétti, og hvort heldur er þjóðlenda eða eignarland,“ „til annarra nota“, nema heimild væri til þess í lögum. Þer slík breyting undir ráðherra til staðfestingar skv. 6. gr. jarðalaga. Í ákvæði til bráðabirgða við lögin var mælt fyrir um að sveitarfélögum væri skylt, „innan sex mánaða“ að senda ráðuneytinu upplýsingar um „öll landsvæði sem voru í landbúnaðarnotum við gildistöku jarðalaga, nr. 65/1976, og skipulögð hafa verið fyrir önnur not en landbúnað en hafa ekki verið leyst úr landbúnaðarnotum, sbr. 6. og 7. gr.“ Skyldi ráðuneytið að fengnum þessum upplýsingum „þinglýsa yfirlýsingum um að þau landsvæði séu leyst úr landbúnaðarnotum.“

Af skýringum með lögnum má ráða að ráðherra hafi verið ætlað að leggja til grundvallar við þessa ákvörðun „hvort hætta sé á að verið sé að ráðstafa landi sem hæft er til landbúnaðarnota til annarra nota eða hvort verið er að rýra eða skemma slíkt land.“ Eru slík sjónarmið þó ekki færð fram í texta laganna sjálfra. Í framkvæmd gerist þetta þannig að



tillögur að breytingum á skipulagi lands í dreifbýli, sem fela í sér setningu aðalskipulags, eða hverskonar breytingar aðrar þegar land er fært úr landnotkunarflokknum landbúnaður yfir í aðra landnotkunarflokka, t.d. þéttbýli eða iðnaðarsvæði, ber undir ráðuneytið til staðfestingar. Ráðuneytið hefur litlar athugasemdir haft við þessar tillögur og í framkvæmdinni hafa allar beiðnir sem borist hafa um samþykki fyrir skipulagsbreytingum við samþykktar. Hjá því verður ekki litið að sveitarstjórnir hafa mun betri forsendur til að leggja mat á áhrif breyttrar landnotkunar heldur en ráðuneytið. Þá má geta þess að engar tilkynningar samkvæmt tilvísuðu ákvæði til bráðabirgða við jarðalögin bárust, en ekki var heldur gengið eftir þeim og var því engum yfirlýsingum sem þessum þinglýst á einstaka fasteignir. Fól þetta ákvæðið til bráðabirgða raunar í sér tímaskekkju þar sem ljóst var að landnotkun yrði í framtíðinni skilgreind í skipulagsáætlunum.

Öðru hverju hefur komið til umræðu hvernig styrkja megi stjórnsýslu á þessu sviði. Árið 2010 gaf ráðuneytið út skýrslu um notkun og varðveislu ræktanlegs lands. Þar kom fram að til muna væri tíðara en áður að landi jarða væri skipt fullnaðarskiptum milli sameigenda eða því skipt í söluvænlegar smáspildur, án þess að tekið væri tillit til framtíðarmöguleika hefðbundins búskapar. Þetta hafi einkum gerst sunnan- og vestanlands en auk þess í Eyjafirði. Í skýrslunni var lagt til að mörkuð yrði stefna á landsvísu um skipulagningu landbúnaðarlands, sem sveitarstjórnir geti stuðst við samhliða aðalskipulagsgerð. Fram kom að Skipulagsstofnun hefði lengi talið þörf á því að skoðað yrði heildstætt yfir landið hvernig tekið væri á stefnumörkun varðandi landnotkun á landbúnaðarsvæðum í aðalskipulagsáætlunum og voru tekin dæmi úr tveimur sveitarfélögum um skipulagsskilyrði fyrir landbúnaðarsvæði. Annað þeirra, Hrunamannahreppur, var fyrsta sveitarfélagið til að leggjast gegn því beinum orðum í skipulagi að nýjar sumarhúsabyggingar yrðu skipulagðar á góðu ræktunarlandi.

Árið 2012, skipaði landbúnaðarráðherra nefnd til að skoða með hvaða hætti væri unnt að gæta betur að landbúnaðarhagsmunum og vernd ræktunarlands við skipulagsgerð sveitarfélaga og aðra áætlanagerð. Árið 2015 voru samþykktar breytingar á jarðalögunum, samkvæmt tillögum nefndarinnar að því frágreindu að ekki var lagt til að umrædd valdheimild ráðherra til að „leysa land úr landbúnaðarnotum“ yrði felld niður og slíkar ákvarðanir lytu alfarið venjulegu ferli skipulagsákvarðana. Með þeim breytingum sem þá voru samþykktar er nú í meginráttum mælt fyrir um að sveitarfélag, sem ber upp beiðni til ráðherra um breytta landnotkun, skuli:

... 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.

Í skýringum með frumvarpi því sem varð að lögunum frá 2015 sagði að „fram að þeim tíma“ hafi misbrestur verið á því að ráðherra landbúnaðarmála hafi mótað stefnu við beitingu valds síns til að takmarka lausn lands úr landbúnaðarnotum. „Við meðferð slíkra umsókna hafi ráðuneytið leyst land úr landbúnaðarnotum hafi umsögn sveitarfélags verið jákvæð, enda hafi verið litið svo á að sveitarfélög séu best til þess fallin að fjalla efnislega um málin á grundvelli staðarþekkingar, landbúnaðarþarfa svæðisins og framtíðarsýnar.“ Mátti skilja að horft væri til þess að ráðherra mundi í framhaldi þessarar lagabreytingar taka að beita einhverskonar

efnislegu mati um hvort hann samþykkti tillögur um breytta landnotkun eða hið minnsta yfirfara slíkt sérstakt mat hverju sinni. Varð þó ekkert af því.

Kæmi til þess að ráðherra mundi taka að beita þessari heimild, að undangengnu efnislegu mati hverju sinni, kemur til að skipulagslöggjöfin hefur þróast með þeim hætti að skapað getur nokkurn árekstur (*d. lovkonflikt*). Sést þetta vel ef borið er saman hugtakið „landbúnaður“ í jarðalögum, sem skilgreint er á nokkuð víðfeðman hátt þannig að nái til hvers kyns nota af jörðum og lýsing landnotkunarflokksins „landbúnaðarsvæði“ í skipulagsreglugerð:

Úr 2. gr. jarðalaga.	Landbúnaðarsvæði (L) skv. q. lið gr. 6.2. í skipulagsreglugerð:
<i>Landbúnaður</i> merkir í lögum þessum hvers konar vörslu, verndun, nýtingu og ræktun búfjár, ferskvatnsdýra, lands og auðlinda þess til atvinnu- og verðmætasköpunar, matvælaframleiðslu og þjónustu er tengist slíkri starfsemi.	Svæði fyrir landbúnað og mannvirki sem tengjast búrekstrinum, með áherslu á búfénað, matvæla- og fódurframleiðslu.

Það má að vísu með góðum vilja túlka saman þessi hugtök þannig að með „landbúnaði“ í lýsingu á landnotkunarflokknum *landbúnaðarsvæði* sé átt við hugtak það sem jarðalögin hafa að geyma. Mætti þá um leið halda því fram að skipulagsreglugerð hafi að geyma nauðsynlega þrengingu á hugtakinu um leið og athuga mætti að í aðalskipulagsskilmálum eru oft nokkuð rúmar heimildir til framkvæmda á landbúnaðarsvæðum, ef þær styðja við eða eru framhald af búrekstri. Til þess getur t.d. talist almenn ferðaþjónusta, s.s. ferðaþjónusta bænda, gistiaðstaða og greiðasala en einnig önnur tengd atvinnustarfsemi. Á móti þessu má síðan benda á að ýmsir landnotkunarflokkar aðrir eru í skipulagsreglugerð gætu auðveldlega fallið innan landbúnaðar í skilningi jarðalaga. Má hér nefna *verslun og þjónusta* (VP), *skógræktar og landgræðslusvæði* (SL) og jafnvel *óbyggð svæði* (ÓB) og *frístundabyggð* (F).

Með frumvarpi þessu er lagt til að ákvæði jarðalaga um að leyfi ráðherra þurfi fyrir breyttri landnotkun verði felld úr gildi. Um nánari forsendur fyrir þessari tillögu, þ.m.t. mat ólíkra valkosta, vísast til umfjöllunar um mat á áhrifum þessa frumvarps í 6. kafla.

### 2.3. Um brottfall skyldu ráðherra til að staðfesta landskipti.

Samkvæmt lögum um skráningu og mat fasteigna er það á ábyrgð sveitarstjórna að heimila stofnun nýrra fasteigna og þar með landskipti og sameiningu lands, sbr. 14. og 19. gr. þeirra laga. Samkvæmt 13. gr. jarðalaga skal ráðherra hins vegar staðfesta skipti á landi, sem ber undir gildissvið laganna, það er á svæðum sem skipulögð eru til landbúnaðar. Í skýringum með lögnum sagði að: „forsendur þær sem ákvæðið byggist á eru þær að yfirvöld landbúnaðarmála eigi þess kost að leggja mat á hvort landskipti geti haft í för með sér að land sem vel er fallið til landbúnaðarnota verði það ekki eftir slík landskipti en það eru þau sjónarmið sem landbúnaðarráðuneytinu ber að leggja til grundvallar við ákvörðun um hvort staðfesta beri landskipti eða ekki.“

Landskipti varða miklu um búrekstrarskiyrði. Í skýringum með jarðalögnum frá 1976 var lýst verulegum áhyggjum af tíðari landsskiptum sem hefðu leitt til þess að vildarbújarðir hefðu verið skákaðar niður. Í lögnum var því áskilið að samþykki jarðanefnda og sveitarstjórna þyrfti til landskipta og mælt fyrir um að afla þurfti staðfestingar

landbúnaðarráðuneytisins að fenginni umsögn Bændasamtaka Íslands. Það er sennilegt að þetta þunga ferli, með aðkomu fjögurra opinberra eða hálfopinberra aðila, hafi hamlað eða hægt á landskiptum, a.m.k. fyrstu árin sem lögin voru í gildi. Þá er ótvírætt að nokkuð hefur dregið úr vilja til landskipta sú heimild sem bændur gátu hagnýtt til að óska innlausnar á útskiptu landi eða eignarhlutum sameigenda, sem gátu snúið við skiptum á landi sem græfu undan búsetu.

Þrátt fyrir ummæli í skýringum með gildandi jarðalögum um til hvers ráðherra skuli líta við ákvörðun um staðfestingu landskipta samkvæmt þeim eru engir vísar í lögum sjálfum um til hvaða sjónarmiða skuli litið við mat á því hvort heimila skuli skipti. Hefur framkvæmdin óslitið verið sú að ráðuneytið hefur fallist á allar beiðnir um landskipti hafi þeim fylgt fullnægjandi gögn að formi til. Jarðalög mæla fyrir um að skjali verði ekki þinglýst hafi ekki verið gætt ákvæða laganna og því koma flest skipti fasteigna til ráðuneytisins til staðfestingar, þótt framkvæmd sé í einhverju mismunandi eftir sýslumannsembættum. Með frumvarpinu er lagt til að skylda ráðherra til að staðfesta landskipti verði afnumin. Um nánari forsendur fyrir þessari tillögu vísast til mats á áhrifum frumvarpsins í 6. kafla.

#### 2.4. Breytt verði afmörkun á lögbýlum og fyrirmæli um þau færð í búnaðarlög.

Markmið stjórnvalda um stofnun nýrra býla í landbúnaði eiga sér langa sögu sem vert væri að draga saman. Á síðustu áratugum 19. aldar féll bændasamfélagið íslenska undan þunga sínum. Voru fyrir þessu margþættar og persónubundnar ástæður, en í heildina gátu sveitirnar ekki lengur boðið nýjum kynslóðum samastað og fólk kaus að flytja í kaupstað eða í Vesturheim til að reyna fyrir sér frekar en að lifa í ánaud vinnumenskunnar alla sína tíð. Segja má að Guðmundar Friðjónsson komi inn á þetta ástand í kvæði sínu frá 1898, *Ekkjan við ána*, þegar hann segir: „[...] inn í sveitinni bústöðum var býtt; og býlin sneidd og aukin, af kappi um völdin strítt.“

Um hálfra aldar skeið frá síðari hluta 19. aldar fram á fyrri hluta 20. aldar hefur verið nefnt áveitutímabilið í íslenskri búnaðarsögu. Þá voru áveitur gerðar um allt land, bæði í smáum stíl og stórum til þess einkum að auka grasvöxt á engjalöndum. Um líkt leyti var þó ljóst að túnræktin, með tilbúnum áburði, mundi leysa engjaræktina af hólmi. Með jarðræktarlögum nr. 43/1923 var stefnt m.a. að aukinni túnrækt, en fjár til að kosta hana var aflað með útflutningsgjaldi, sem aðallega lagðist á sjávarútveg, og var markviss tilfærsla milli atvinnuvega.

Mikil vakning varð samtímis þessu um stofnun nýbýla en með lögum um byggingar og landnámssjóð nr. 35/1928 var ætlun að styrkja „duglega og reglusama menn“ til að efna til sjálfstæðra heimila hvar sem væri í byggðum landsins svo þeir gætu lifað þar „fjárhagslega óháðu lífi.“ Eftir áföllin í heimskreppunni var hafist handa að nýju með stofnun Nýbýlastjórnar árið 1936. Árið 1947 leysti Landnám ríkisins, sem var sérstök ríkisstofnun, Nýbýlastjórn af hólmi. Markmiðið með stofnun Landnámsins var að stuðla að stofnun fleiri býla í landbúnaði, stuðla að skiptingu jarða, fjölgun fólks til sveita, og aukningu landbúnaðaframleiðslu. Í þessu skyni var land „numið“ með uppkaupum eða eignarnámi og ráðstafað að nýju í smærri einingum sem hagfelldari þóttu til búrekstrar. Dæmi um áhrif þessarar stefnu má sjá á nokkrum stöðum á landinu, t.d. Reykhólum, stöðum í Borgarfirði og í Ölfusi, þar sem stefnt var að uppbyggingu svonefndra byggðahverfa. Einnig mátti lengi sjá merki þessa í Reykjavík þar sem lengi voru smábýli í bæjarlandinu.

Eftirmæli nýbýlastefnunnar hafa ekki verið góð enda markast þau af hnignun sveitanna. Stefnan byggði á missýn um framtíðarþróun íslensks landbúnaðar. Engin þörf var t.d. á því aukna grasi sem menn töldu mundi koma upp á áveitusvæðum eða afurðum þeirra nýju býla

eða þess vinnuafli sem gert var ráð fyrir að yrðu til á nýræktum svæðum og þar sem framleitt yrði fyrir erlendan markað. Raunin varð sú að fólki og heimilum í sveit hélt áfram að fækka og landbúnaðurinn varð að treysta á innlendan markað. Landnám ríkisins var lagt niður árið 1984. Í athugasemdum við það frumvarp sem mælti fyrir um niðurlagningu stofnunarinnar, sagði að upphafleg stefna Landnámsins hefði verið orðin úrelt um 1960 en lögum um Landnámið hefði þó ekki verið breytt fyrr en 1971. Eftir þann tíma hefði hlutverk Landnáms ríkisins verið mun minna en fyrr. Stofnunin sinni þó m.a. nýbýlamálum á þessu síðara tímabili.

Jörð eða lögbýli var lengi vel skilgreint svo að það hefði það landrými eða búrekstraraðstöðu að það framfleyti minnst 10 kúgildum og á landinu væri nauðsynlegur húsakostur til að nytja það, sbr. 1. gr. ábúðarlaga nr. 36/1961 og 1. gr. ábúðarlaga nr. 64/1976. Auk þess töldust garðyrkjubýli og smábýli til lögbýla, sem höfðu fengið viðurkenningu sem nýbýli.

Viðurkenning sem lögbýli hafði þýðingu vegna þess að alla síðustu öld naut landbúnaður aðgangs að sérstökum lánastofnunum. Þekktust er Stofnlánadeild landbúnaðarins sem sett var á fót árið 1962 við niðurlagningu Ræktunarsjóðs, Byggingarsjóðs, Nýbýlasjóðs og Smábýladeildar. Einungis voru veitt útlán úr Stofnlánadeildinni til að standa undir eðlilegri fjárfestingarþörf vegna framkvæmda í landbúnaði og buðust hagstæðari kjör en giltu á almennum lánamarkaði. Stofnlánadeildin rann inn í Lánasjóð landbúnaðarins sem var lagður niður árið 2005. Auk þessa hafði lögbýlisskráning gildi í ýmsum öðrum tilvikum. Áður fyrr voru lægri gjöld á heimtaugum fyrir rafmagn og síma til lögbýla auk þess að réttur til vegtengingar var ríkari. Þetta er breytt í dag þar sem ákvarðanir eru teknar fremur á grundvelli þeirrar starfssemi sem er á hverjum stað.

Ráðuneytið gefur út leyfi til stofnunar lögbýla. Skal slíku leyfi þinglýst á viðkomandi fasteign svo að öðlist gildi. Í tíð eldri laga voru sett skilyrði um tiltekna landsstærð til stofnunar nýrra býla sem slakað var á til að auðvelda aðgengi að lánsfé ef t.d. var um að ræða garðyrkju, ferðaþjónustu, loðdýrarækt, iðnað eða þjónustu við landbúnað. Um tíma var viðhöfð vinnuregla um 6 hektara lágmarksstærð en síðar var vikið frá því. Skilyrði til stofnunar nýrra lögbýla voru síðan rýmkuð verulega með gildandi jarðalögum og er nú heimilað að stofna þau til til annarrar starfsemi en landbúnaðar. Í framkvæmdinni samþykkir ráðuneytið allar umsóknir sem uppfylla áskilnað um eignarheimildir og að fyrir liggja umsögn sveitarstjórnar og ráðunautar um búrekstrarskilyrði.

Umsóknum um stofnun nýrra lögbýla hefur fjölgað á síðustu árum sem tengist auknum fjölda landsskipta og gerð nýrra skógræktarsamninga við frístundabændur, þar sem áskilið er m.a. að fasteign sé lögbýli. Síðan 2005 hafa um 40 ný lögbýli verið stofnuð á ári. Til samanburðar voru að meðaltali stofnuð 10 ný lögbýli á hverju ári frá 1995-2002. Fyrir þessu eru sjálfsagt ýmsar ástæður en auk skógræktarstuðnings má geta þess að jafnan er heimilt að reisa íbúðarhúsnæði í landi lögbýla. Má nefna í því sambandi að lögheimilislögunum var breytt árið 2006 með þeim hætti að girt var með skýrari hætti en áður fyrir að unnt væri að skrá lögheimili í frístundabyggð. Í ýmsum samþykktum sveitarfélaga um t.d. búfjárhald, sorphirðu, snjómokstur o.fl. er vísað til lögbýla, þótt þar séu jafnan einnig ýmiss önnur skilyrði gerð svo sem um fasta búsetu eða tiltekna starfsemi.

Svo sem áður er komið fram er með frumvarpi þessu lagt til að afnumdar verði skipulagsákvarðanir samkvæmt jarðalögum og er í samræmi við þá stefnu lagt til að breyting verði gerð á reglum um skráningu lögbýla, enda virðist helstu réttindi sem fylgja lögbýlisrétti varða skipulagsskilmála og þjónustu sveitarfélaga. Með þessu mælir að núverandi framkvæmd getur grafið undan skipulagsvaldi sveitarstjórna með því að ráðuneytið á erfitt, vegna

jafnræðisreglna, með að leggjast gegn stofnun lögbýla, þrátt fyrir að umsögn sveitarstjórnar kunni að vera neikvæð. Virðist eðlilegt að sveitarstjórnir marki sjálfar hvaða skilmálar gildi um nýtingu jarðeigna innan lögsagnarmarka þeirra, s.s. hvað varðar skráningu heimilisfesti og veitta þjónustu.

Með frumvarpinu er lagt til að viðhaldið verði skráningu lögbýla en sú skráning taki einungis mið af þeim upplýsingum sem ráðuneytinu er þörf á að safna samkvæmt öðrum lögum á málefnasviði þess, s.s. vegna áhafnar á jörð skv. ásetningi eða réttinda samkvæmt greiðslumarki. Er þessari breytingu ætlað að styrkja framkvæmd búvörusamninga. Um þetta vísast nánar til skýringa við 9. gr.

### 2.5. Leiðbeiningar um flokkun landbúnaðarlands.

Land sem er gott til ræktunar og framleiðslu matvæla er auðvitað takmörkuð auðlind. Það er vert að huga að því til framtíðar hvernig megi standa vörð um hana án þess að raski endilega möguleikum til annarrar eðlilegrar hagnýtingar lands. Öðru hverju hefur komið upp umræða um vernd ræktarlands, en hún hefur jafnan markast af þeirri þróun sem leitt hefur af landbúnaðarstefnunni að bændum og byggðum býlum hefur fækkað. Sem dæmi má nefna að í skýringum með gildandi jarðalögum sagði að ekki væri sama þörf fyrir landbúnaðarland hér á landi og áður. Þetta er auðvitað rétt athugað ef skoðað í því ljósi að sá járnaldarbúskapur sem stundaður var á Íslandi fram til vélvæðingar í landbúnaði fól í sér hagnýtingu á miklu stærra svæði af landinu en nokkurn tíma síðar. Á móti þessu stendur að stærra býli geta þurft aukið landssvæði til umráða og að skynsamlegt getur verið að horfa til langs tíma í þessu sambandi.

Með 14. gr. laga nr. 87/2020, var gerð sú breyting á jarðalögum að við 55. gr. þeirra komu m.a. þau fyrir mæli að ráðherra sé heimilt að gefa út leiðbeiningar um hvernig skuli flokka landbúnaðarland í aðalskipulagi. Var tekið fram að leiðbeiningar þessar skuli unnar í samvinnu við yfirvöld skipulagsmála. Þessi nýmæli eru náskyld efni þessa frumvarps og þykir tilhýðilegt því að gera nánari grein fyrir þeim hér.

Hér er fyrst til að taka að fyrir nokkrum árum réðust jarðræktarráðunautar Rannsóknarstofnunar landbúnaðarins í greiningu á umfangi ræktunarlands á Íslandi og álitu að einungis 6% landsins gæti talist ræktanlegt, eða um 600.000 hektarar. Til samanburðar er um fjórðungur landsins neðan við 200 metra hæðarlínu. Lítil hluti þessa mögulega ræktunarlands er í ræktun í dag, eða um 1,6% af landinu öllu. Fram kom hjá ráðunautunum að ræktunarland væri þó mjög misjafnt til ræktunar eða akuryrkju. Var álitid að einungis 20 þúsund hektarar gætu talist til besta ræktunarlandsins. Hins vegar væru um 380.000 ha, nærri þreföld túnrækt í landinu í dag, gott ræktunarland, þótt of kalt væri til að ræktað yrði þar hveiti af öryggi.

Árið 2015 voru samþykktar breytingar á jarðalögum sem gera ráð fyrir að til sé að dreifa stefnu stjórnvalda um flokkun landbúnaðarlands sem verði hagnýtt við töku ákvarðana um lausn úr landbúnaðarnotum samkvæmt jarðalögum. Þetta kallast á við að í landsskipulagsstefnu 2015-2026 er gert ráð fyrir því að skipulagsákvæðanir „um ráðstöfun lands í dreifbýli til landbúnaðar og annarrar nýtingar“ skuli byggja á flokkun landbúnaðarlands. Segir þar að landi sem henti vel til ræktunar verði almennt ekki ráðstafað til annarra nota með óafturkræfum hætti. Þá verði „flokkun landbúnaðarlands, landslagsgreining og vistgerðaflokkun“ lögð til grundvallar skipulagsákvörðunum um landbúnaðarland. Í landsskipulagsstefnunni er mælt fyrir um að umhverfisráðuneytið í samstarfi við ýmsar stofnanir sínar og Bændasamtök Íslands, standi fyrir gerð leiðbeininga

um flokkun landbúnaðarlands til nota við skipulagsgerð og aðra stefnumótun um landnýtingu. Þrátt fyrir það hafa slíkar leiðbeiningar enn ekki verið samdar.

Af þessum ástæðum réðst atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið í samráði við umhverfisráðuneytið og Skipulagsstofnun í að semja drög að þessum leiðbeiningum fyrir um ári síðan. Við þá vinnu var fljótlega ljóst að mikilsvert væri að hagnýta þá þekkingu sem hefði orðið til hjá þeim sveitarfélögum, alls níu talsins, sem hafa riðið á vaðið og flokkað land eftir gæðum þess til jarðræktar. Hér er ekki til að dreifa samræmdri aðferð og munu fjórar ólíkar aðferðir hafa verið hagnýttar við þessa vinnu. Voru fyrstu drög að þessum leiðbeiningum hluti af reglugerð um vernd landbúnaðarlands, sem kom á samráðsvef Stjórnarráðsins 14. febrúar 2020 (mál nr. 39/2020). Byggði sú tillaga mjög á flokkun og aðferð sem þróuð var af verkfræðistofunni Steinsholti (nú Eflu verkfræðistofu) sem hagnýtt var fyrir m.a. Flóahrepp og Kjósahrepp.

Afram hefur verið unnið að gerð þessara leiðbeininga í samvinnu Landbúnaðarháskóla Íslands, Skipulagsstofnunar og atvinnu- og nýsköpunarráðuneytisins. Eru þær nú í innra samráði í stjórnýslunni. Með þeim, eins og þær nú standa, er gert ráð fyrir því að landbúnaðarsvæði samkvæmt skipulagi séu flokkuð í eftirtalda fjóra gæðaflokka með tilliti til ræktunarhæfni.

- i) *Mjög gott ræktunarland.* Til að land komist í þennan flokk þarf landið að vera fremur slétt og ekki í miklum halla. Jarðvegur þarf að innihalda töluvert af lífrænu efni en jafnframt steinefni en þó ekki grófa möl. Land sem fellur í þennan flokk er t.d. góð tún, óræktaður grasmói og votlendi sem hentar vel til ræktunar og auðvelt er að þurrka.
- ii) *Gott ræktunarland.* Í þessum flokki er land sem uppfyllir ýmis skilyrði lands sem fellur í besta flokkinn en er þó lakara að einhverju leyti. Það getur t.d. verið ófrjósamara, ósléttara eða í heldur meiri halla eða ekki alveg laust við grjót. Land sem fellur í þennan flokk er t.d. tún, grasmóar og votlendi sem ekki ná upp í betri flokkinn vegna einhverra galla en er þó ágætlega fallið til ræktunar. Enn fremur sléttir lyngmóar, flagmóar og sandar.
- iii) *Sæmilegt ræktunarland.* Land í þessum flokki er ekki auðvelt í ræktun en þó ræktanlegt. Það getur t.d. verið óslétt, í óþægilegum halla, jarðvegur getur verið grófur, bleyta eða grjót getur verið til trafala.
- iv) *Lélegt ræktunarland eða ónothæft sem slíkt.* Þetta land getur hentað vel til beitar, skógræktar eða fyrir tún sem ekki henta til endurvinnslu. Í þennan flokk fer allt land sem ekki fellur í hina flokkana.

Það er auðséð að með flokkun á landbúnaðarlandi í sveitarfélögum má styrkja skipulagsgerð fyrir landbúnaðarsvæði. Þetta yrði ein af forsendum við skipulagsgerð og mundi koma inn í vegið mat á tillögum að breyttri landnotkun, þar sem önnur sjónarmið og hagsmunir hafa einnig þýðingu. Þá getur flokkun sem þessi haft þýðingu fyrir umræðu um þróun landbúnaðarins þar sem mikilvægt er að sjá hvað er til af góðu ræktunarlandi hér á landi og hvernig því er ráðstafað. Þá getur þetta styrkt aðra stefnumótun stjórnvalda og má nefna t.d. verkefnið *Gróllind*, sem unnið er af Landgræðslu ríkisins, sem ætlað er að leggja grunn að beitarstýringu og sjálfbærni ræktunarsvæða. Hafa ýmiss lönd, m.a. Noregur og Nýja-Sjáland, sem líkjast um sumt Íslandi, safnað sambærilegum upplýsingum sem leitt hafa til samantektar um heildarstærð ræktunarlands og yfirlits um hvernig nýting þess þróast.

Ýmiss álitæfni tengjast þessari flokkun, m.a. hvernig verði best tekið inn í matið viðmið eins og vistgerðir og jarðvegsgerðir, hitastig o.fl. eftir hæfni til ræktunar. Hvar sé þekkingu

vant og hvernig mega bæta úr við flokkunina. Hvernig skuli auðkenna svæði sem njóta verndar samkvæmt náttúruverndarlögum, svo sem votlendissvæði o.fl. Stefnt er að því að leiðbeiningar þessar verði gefnar út á árinu 2021. Mikilvægt er í framhaldi að huga að því hvernig flétta megi upplýsingar um gæði ræktunarlands í vandað ferli skipulagsgerðar. Þar hefur sérstaka þýðingu hvernig hagnýta megi bestu upplýsingalindir þannig að draga megi úr kostnaði. Þessi flokkun tekur til hæfni lands til ræktunar. Verði talið mikilvægt að flokka landbúnaðarsvæði enn frekar má útvíkka flokkunina. Þetta gæti t.a.m. átt við ef áhugi er á að flokka land m.t.t bindingar kolefnis í jarðvegi.

#### 2.6. Forkaupsréttur ábúenda styrktur.

Með forkaupsrétti er átt við réttindi sem heimila rétt hafanum að kaupa eign, sem aðilaskipti verða að, með sömu skilmálum og í kaupsamningi eigandans og viðsemjanda hans. Ákvæði um forkaupsrétt ábúenda hafa verið í íslenskum lögum frá árinu 1723, sbr. tilskipun frá 18. júní 1723, og hafa þau tekið ýmsum breytingum í tímans rás. Með jarðalögum nr. 65/1976 var lögfest ákvæði sem fól í sér þær meginreglu að ábúendur ættu forkaupsrétt á undan sveitarfélagi ef þeir höfðu haft ábúð á jörð í tíu ár eða lengur. Með núgildandi jarðalögum nr. 81/2004 var forkaupsréttur sveitarfélaga afnuminn, en mælt fyrir um að ábúendur sem hafa haft ábúðarrétt í sjö ár eða lengri tíma eigi forkaupsrétt að ábúðarjörðum sínum með sömu skilyrðum og áður. Ekki nýtur við gagna um hvort mikið kveði að því að forkaupsréttar sé neytt að jörðum.

Við samningu þessa frumvarps kom til álita hvort fella skyldi úr gildi forkaupsrétt ábúenda að ábýlum sínum, a.m.k. hafi samningur verið gerður eftir árið 2004 þegar ábúðarlögum var breitt í frjálsræðisátt, nema sé erfðafestusamningur. Ekki þótti rétt að gera það en fyrir því gætu staðið rök um að forkaupsréttur geti staðið gegn því að gerðir verði ábúðarsamningar um jarðir, sem raunar mun lítið kveða að eftir efnislegt afnám jarða- og ábúðarlaga 2004. Þess í stað er með frumvarpinu horft til þess að lagfæra fyrirmæli um skilyrði þess að forkaupsréti verði beitt, þannig að tryggt sé að hans verði gætt þegar eigendaskipti verða að lögaðilum sem eiga jarðir, sem eru nú algengara en áður.

#### 2.7. Margvíslegar breytingar aðrar til einföldunar laganna.

Með frumvarpi þessu er lagt til að felld verði brott ýmiss ákvæði jarðalaga sem annað hvort eru tilgangslaus eða tengjast þeim breytingum sem lagðar eru til á ákvæðum laganna um landnotkun, landskipti og stofnun lögbýla. Þá er lagt til að hugtaksskilgreiningum verði fækkað verulega, felld verði brott fyrirmæli um um að skylt sé að tilkynna sveitarfélagi um aðilaskipti að fasteignum, fyrirsvarsmenn jarða, um jarðaskrá sem og um óðalsjarðir. Þá er lagt til að ákvæði til bráðabirgða við lögina falli brott. Fjallað er nánar um þessi málefni, hvert um sig, í skýringum við einstakar greinar frumvarpsins hér á eftir.

### 4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gaf ekki tilefni til að skoða þetta samræmi. Þó má nefna að frumvarpið gerir ráð fyrir því að sett verði ákvæði í lögina til að styrkja forkaupsrétt ábúenda að ábýlum sínum. Það hefur gerst að landeigendum hefur þótt þessi réttur rýra eignarrétt sinn. Árið 1994 var borin fram kvörtun við Mannréttindadómstól Evrópu sem byggði á þeirri málsástæðu að ákvæði IV. kafla jarðalaga nr. 65/1976 um forkaupsrétt ábúanda og sveitarstjórnar, samkvæmt matsverði skv. 34. gr. laganna, riði í bága við 1. gr. samningsviðauka nr. 1 um friðhelgi eignarréttar, eins og það hefði komið fram þegar ábúandi neytti forkaupsréttar að ábýlisjörð sinni, sem hafði verið í eigu þess sem bar upp kvörtunina. Seljandi átti alls 9 jarðir auk

veiðihúsa við laxveiðiá, sem seldar voru einu lagi. Kaupandinn (ábúandinn) taldi að framboðið forkaupsréttarverð seljandans hafi verið óeðlilega hátt og krafðist því virðingar á verði jarðarinnar skv. 34. gr. jarðalaganna. Niðurstaða þess var mun lægri en framboðið verð og gekk hann inn í kaupin á þeim kjörum.

Seljandi undi þessu ekki og taldi verðmatið of lágt. Til þess yrði að líta að hann hafi aðeins haft veiðiréttindi í laxveiðiánni í huga við kaupin en sér hafi verið nauðsynlegt að eiga jörðina til að komast hjá því að eigandi hennar neytti heimildar til að leysa til sín veiðiréttindi samkvæmt heimild í lax- og silungsveiðilögum nr. 76/1970. Þetta útskýrði hið háa framboðna verð á jörðinni og yrði að taka tillit til þessa við virðingargerðina. Hæstiréttur hafnaði þessum sjónarmiðum og lagði virðingargerðina til grundvallar. Í álitni mannréttindanefndar Mannréttindadómstólsins var ekki fjallað efnislega um verðmatið sem nefndin taldi á forræði íslenskra dómstóla, en ekkert var tali benda til annars en að dómur Hæstaréttar hafi verið reistur á réttum lögum. Nefndin taldi að forkaupsréttarákvæði 35. gr. jarðalaga féllu undir samningsviðaukann en teldust réttlætunleg undir honum. Málinu var vísað frá með rökstuddum úrskurði (mál 24428/94).

## 5. Samráð.

Frumvarp þetta er samið í framhaldi af umræðu sem stofnaðist vegna draga ráðuneytisins að reglugerð um „vernd landbúnaðarlands“ sem var kynnt á samráðsvef Stjórnarráðsins. Hafði reglugerðin m.a. að geyma nánari fyrirmæli um framkvæmd lausnar úr landbúnaðarnotum og landskipti samkvæmt jarðalögum auk tillögu að flokkun lands til landbúnaðar sem hefði leiðbeiningargildi fyrir sveitarstjórnir. Var reglugerðin birt 14. febrúar 2020 (mál nr. 39/2020). Nokkrar athugasemdir bárust um reglugerðina og voru flestar fremur neikvæðar. Var það afstaða Bændasamtaka Íslands og Sambands íslenskra sveitarfélaga t.d. að rétt væri að fella brott umræddar valdheimildir ráðherra um samþykki fyrir breyttri landnotkun og staðfestingu landskipta.

Þá hefur frumvarp þetta verið kynnt á vettvangi stýrihóps forsætisráðherra um heildstæða endurskoðun löggjafar um jarðir og aðrar fasteignir í íslenskum rétti auk þess að samráð hefur verið haft við umhverfisráðuneytið .... o.fl. aðila. [Frumv. fór á samráðsgátt dags ... .] [ath. bárust] [unnið úr etc.]

## 6. Mat á áhrifum.

### 6.1. Ákvarðanir um landnotkun.

Þann 14. febrúar 2020 kynnti ráðuneytið drög að reglugerð „um vernd landbúnaðarlands“ á samráðsvef Stjórnarráðsins (mál nr. 39/2020). Um reglugerðardrögin bárust sjö umsagnir og var í framhaldi rætt við umsagnar- og hagsmunaaðila og ráðunauta Landbúnaðarháskóla Íslands.

Reglugerðin tengist náið efni þessa frumvarps þar sem með henni var leitast við að móta efnislega valdheimildir ráðuneytisins í jarðalögum þar sem reynir m.a. á æskilegt samspil ákvarðana samkvæmt jarðalögum og skipulagsákvæðana. Var horft til þess að gera ráðuneytinu mögulegt að beita efnislegu mati við meðferð beiðna um að land verði með skipulagsáætlun fært úr landnotkunarflokki landbúnaðarsvæði (leyst úr landbúnaðarnotum). Var þetta gert með því að lýsa ferli ákvörðunar og þeim sjónarmiðum sem sveitarfélagi yrði gert skylt að fara yfir og rökstyðja og ráðuneyti að meta hverju sinni. Í drögum að reglugerðinni var m.a. mælt fyrir um eftirfarandi:

Við mat á áhrifum þess að taka land úr landbúnaðarnotum og leggja til annarra nota, eða skipta landi eða sameina það, sk[uli] fjalla um eftirfarandi:



a. Hvort landið sé stærra en þörf er að teknu tilliti til þeirra áforma sem er lýst. Jafnframt hvort fremur megi taka annað land til sömu nota, sem hentar síður til landbúnaðar og þá sérstaklega jarðræktar.

b. Hvort áform leiði af sér að girt sé fyrir búrekstrarnot í framtíðinni, t.d. þannig að byggingar nýtist ekki eða framleiðslugrundvöllur jarðar raskist tilfinnanlega.

c. Hver áhrif breyttrar landnotkunar eru á aðlæg landbúnaðarsvæði, m.a. hvort hæfileg fjarlægð er milli breyttrar landnotkunar og landbúnaðar sem fyrir er.

d. Hvort landbúnaðarsvæði séu heildstæð og samfelld, með hliðsjón af mögulegri framtíðarþörf. Leitast skal við, eftir því sem við á, að t.d. frístundabyggð sé skipulögð á afmörkuðum og samfelldum svæðum og að skógrækt fari ekki fram í túnum eða góðu ræktunarlandi.

Auk þess skal fjalla um önnur sjónarmið eftir því sem við á með hliðsjón af skipulagsáætlun, samkvæmt mati sveitarstjórnar.

Í þeim tilgangi að ná fram umræðu um reglugerðina var höfðað til hennar við venjulega meðferð beiðna tveggja sveitarfélaga um staðfestingu á breyttu skipulagi. Voru sveitarfélögin valin af handahófi úr þeim málum sem voru þá stundina til meðferðar í ráðuneytinu. Tekið skal fram að þetta var í samráði við hlutaðeigandi sveitarfélög, sem höfðu skilning á þýðingu umræðu um þessar valdheimildir.

Í öðru málinu var um að ræða tillögu um bætt aðgengi að ferðamannastað en um leið að stækkað yrði sumarhúsasvæði inn á túnræktarland. Ekki lá fyrir flokkun ræktunarlands í sveitarfélaginu, sem var Fljótsdalshérað. Því var óskað eftir að aflað yrði umsagnar ráðunautar, eins og 5. gr. jarðalaga gerir ráð fyrir. Umsögn ráðunautsins var fremur neikvæð. Kom þar til að þetta var innarlega í landþröngum dal þar sem þekkt er að bændur aka langar vegalengdir eftir slægjum. Þetta leiddi til minniháttar breytinga á tillögunni, og var hún staðfest í framhaldi af því að sveitarfélagið hafði fært fram rök fyrir henni sem samræmdust ákvæðum reglugerðardraganna.

Hitt málið var beiðni um breytta landnotkun á 15 ha landi sem í aðalskipulagi viðkomandi sveitarfélags (Rangárþings eystra) var flokkað sem gott ræktunarland (í I. flokki). Tillagan var um að koma upp ferðaþjónustu með gistingu og tjaldstæðum við þjóðveginn, nálægt þéttbýlinu á Hvolsvelli. Skipulagsfulltrúi sveitarfélagsins veitti ekki umsögn til ráðuneytisins sem hefði verið í samræmi við drögin að reglugerðinni. Í bréfi til ráðuneytisins sagði hann að öllum þessum spurningum „sé svarað í einni eða annarri mynd í greinargerð aðalskipulagsbreytingar“, sem fylgir alltaf þegar óskað er staðfestingar landbúnaðarráðherra. „Það sé þó ekki lið fyrir lið heldur með almennum hætti.“ Síðan segir:

Fyrst með lýsingu á verkefninu sem er kynnt og auglýst í fjölmiðlum þar sem íbúum og öðrum hagsmunaaðilum er gefinn kostur á því að koma með athugasemdir, ásamt því að skipulagslýsingin er send á þá umsagnaraðila sem einhverra hagsmuna hafa að gæta (ásamt Skipulagsstofnun). Að því loknu er breytingartillagan unnin og óskað eftir leyfi Skipulagsstofnunar til að auglýsa tillöguna. Hún er síðan auglýst með umsagnarfresti í sex vikur ásamt því að hún er send aftur á umsagnaraðila sem hafa hagsmuna að gæta. Þá tekur við vinnsluferli tillögunnar ef athugasemdir eru einhverjar og reynt að bregðast við þeim eins og kostur og efni standa til.

Þegar sveitarstjórn hefur loks samþykkt aðalskipulagsbreytinguna þá er tillagan ásamt greinargerð send til ráðuneytis til staðfestingar (breytt landnotkun). Þegar að því er komið hefur umrædd tillaga komið, a.m.k. þrisvar sinnum fyrir sveitarstjórn (oftar en ekki fjórum sinnum). Í mínum huga er ansi lítið gert úr þeim stjórnsýslulega ferli sem skipulagsmál og breyting á landnotkun þarf að fara í gegnum miðað við [drög að

reglugerð sjá liðina að ofan]. Það er búið að taka tillit til allra þessara þátta sem koma [þar fram] og er að mínu viti algjörlega óþarft að þurfa staðfestingu ráðuneytis á breytttri landnotkun. Ætti að mínu viti að sleppa [þessu algjörlega].

Fallist var breytta landnotkun í ráðuneytinu með venjulegum hætti að fengnum þessum athugasemdum. Virðist sýnt að sú stjórnýsla sem reglugerðardrögin gerðu ráð fyrir gangi illa upp, eins og þarna er rakið. Þá myndi sú framkvæmd þyngja málsmeðferð í skipulagsmálum verulega. Það er rétt sem þarna er bent á að aðkoma ráðuneytisins er of seint í ferlinu til að hafa einhver raunveruleg áhrif með þeim hætti sem til umræðu var. Horfa verði fremur á þær skyldur sem hvíla á sveitarfélögum við setningu markmiða um þróun landbúnaðar og setningu skilmála um starfsemi á landbúnaðarsvæðum. Er því ekki lagt til að reglugerð þessi verði sett, né heldur að núverandi stjórnýsla haldi áfram óbreytt, heldur að stjórnýsla þessi verði aflögð með frumvarpi þessu.

Önnur leið til stefnumótunar væri að leitast við að tryggja aðkomu ráðuneytisins eða fagstofnunar á sviði landbúnaðar, fyrr inn í ferli skipulags, t.d. sem umsagnaraðila með líkum hætti og gildir um Umhverfisstofnun og Minjastofnun. Þegar um breytingu á aðalskipulagi er að ræða mundi þá slík fagstofnun fá lýsingu aðalskipulagsbreytingarinnar til umsagnar. Fyrir þessu eru ekki forsendur hér á landi þar sem engri fagstofnun er lengur til að dreifa á sviði landbúnaðar í stjórnýslu ráðherra landbúnaðarmála. Frá þeim tíma að gildandi jarðalög voru sett árið 2004 hafa allar undirstofnanir gamla landbúnaðarráðuneytisins, þar sem voru starfsmenn sem veitt hefðu getað faglega ráðgjöf á þessu sviði, þ.e. búnaðarskólarnir, Rannsóknastofnun landbúnaðarins, Skógrækt ríkisins og Landgræðsla ríkisins, verið færð á forræði annarra ráðuneyta. Ef slík tilhögun kæmi engu að síður til frekari umfjöllunar mætti skoða til hliðsjónar gildandi fyrirkomulag í Danmörku. Í 3. gr. laga um landbúnaðarfasteignir þar í landi er mælt er fyrir um að sveitarstjórn skuli hið minnsta einu sinni á hverju kjörtímabili, í samstarfi við ráðuneytið, vinna og birta greiningu um landbúnaðarstarfsemi. Skuli greiningin hafa að markmiði að tryggja að gætt sé „landbúnaðarlegra hagsmuna“ í svæðisbundnum vaxtaráætlunum, þróunaráætlunum sem og skipulags- og svæðisáætlunum. Hafa verið gefnar út leiðbeiningarreglur um hvernig vinna skuli þessa greiningu. Umhverfis- og landbúnaðarmál eru á hendi eins ráðherra í Danmörku og í einu ráðuneyti. Framkvæmd danskra jarðalaga er svo að miklu í höndum sérstakrar fagstofnunar í landbúnaði, Landbrugsstyrelsen.

Með frumvarpi þessu er ekki lagt til að tekið verði upp sambærilegt fyrirkomulag og í Danmörku. Hér kemur til, auk þess sem áður segir, að lítil áhugi mun meðal sveitarfélaga á því að ráðuneytið komi með þessum hætti að skipulagsgerð. Sama gildir um að til verði ný staðbundin stjórnvöld sem gætu svarað til jarðanefnda í tíð eldri laga. Fremur virðist eðlilegt að horfa til þess að gefnar verði ítarlegri leiðbeiningar um skipulag landbúnaðarsvæða við endurskoðun skipulagsáætlana og í landsskipulagsstefnu, takist um það samstaða. Gæti Skipulagsstofnun markað að nokkru þá braut í samstarfi við hagaðila, m.a. sveitarstjórnir og Ráðgjafarmiðstöð landbúnaðarins. Um leið skal varast að gera of mikið úr samanburði við Danmörku, þar sem lagaumhverfi fyrir landbúnaðarfasteignir er í mun fastari skorðum af sögulegum ástæðum, en þar er t.d. mælt fyrir um landbúnaðar- og búsetuskyldu (d. *bopælspligt*) á landbúnaðarfasteignum til þess fyrst og fremst að tryggja búsetu í dreifðari byggðum, sem gerir að verkum að framkvæmd er í allt öðru fari.

## 6.2. Staðfesting landskipta.

Reglugerðardrög þau sem áður getur, frá 14. febrúar 2020, fólu í sér að gert var ráð fyrir að sveitarfélögum yrði gert skylt að fara yfir og rökstyðja með sama hætti og þegar skipulagi væri breytt, þegar landi væri skipt í fleiri parta. Slík skipti ber undir ráðherra landbúnaðarmála til staðfestingar skv. 13. gr. jarðalaga, svo sem áður hefur komið fram.

Ótvírætt er að fækkun jarða í landbúnaði hefur haft þýðingu hér á landi til að auka mjög skipti á landi jarða. Margt fleira hefur haft áhrif. Sumar jarðir henta ekki til nútíma landbúnaðar, greiða þarf upphaflegt jarðaverð með sölu á parti úr jörð, búa má til nýtt veðrymi, jörðum er skipt upp milli erfingja, leysa þarf úr deilum um eignarhald þannig að hver fái sitt („sjaldan verður einbýlið of oft lofað“ o.s.frv.). Margar ástæður geta m.ö.o. verið fyrir skiptingu á landi. Er hér enginn dómur lagður á það hvaða áhrif þetta getur haft til framtíðar fyrir búsetulandslag, skilyrði landbúnaðar o.fl., en þó staðhæft að þetta er meðal stærri viðfangsefna skipulagsyfirvalda í dreifbýli.

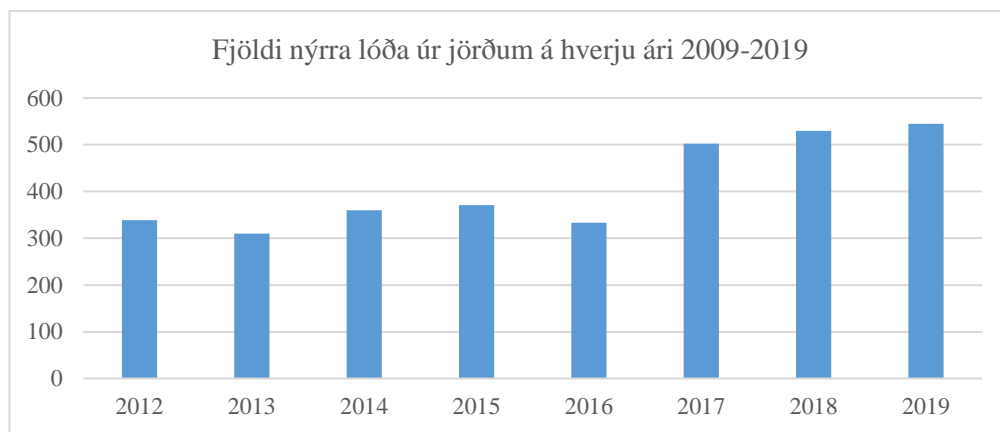
Ef til vill má bera þróun síðustu 20-30 ára saman við tímabilið eftir afnám stafnsbandsins í Danmörku í lok 18. aldar. Þá keyptu fjársterkir menn í Kaupmannahöfn stóra herragarða sem báru sig ekki lengur efnahagslega, skildu frá þeim nær allt land og seldu í bútum sem smærri býli og grasbýli. Voru slíkir athafnamenn kallaðir jarða- eða herragarðaslátrarar (*d. jord- eller gods-slagtere*).

Það er ekki óalgengt að heimalandi bújarða sé skipt í fleiri eða færri spildur og lítið standi eftir af upphaflegri bújörð eða lögbýli. Nærtækt dæmi má hafa af umsögn Friðriks Örnar Bjarnasonar landfræðings, dags 27. febrúar 2020, við fasteignafurvarp forsætisráðherra (þskj. 1223, 150. löggj.) á samráðsvef stjórnvalda sl. vetur (sem varð síðar með breytingum að lögum nr. 85/2020). Þar er því haldið fram að hugtakið „lögbýli“ sé mjög „skaddað hugtak“ og til skýringar sagt frá eftirfarandi:

[...] lögbýlið XXX [...], staðsett rétt austan við Selfoss er gott dæmi um landbúnaðarland sem ekki er rétt skráð. Lögbýlið [...] er skráð 1.100 m<sup>2</sup> að landstærð. Úr því er búið að skipta öllu landbúnaðarlandi til ýmissa eiganda og ekkert eftir af jörðinni annað en heimreið að húsi sem er ekki lengur hluti af þeirri sömu jörð. Þar er enn mjög mikið að góðu landbúnaðarlandi á því svæði sem áður var jörðin [...] en það er nú skráð sem fjórar sumarbústaðalóðir, hver um 15 ha að landstærð. [...].

Til skýringar um þróunina hér á landi má nefna að árið 2006 var upplýst að þá hafi verið mörkuð stefna um 2300 ha búgarðasvæði á 32 jörðum í 9 sveitarfélögum á Suður- og Vesturlandi. Fram kom um leið að gríðarleg aukning hafi orðið á skipulagðri frístundabyggð, þar sem skilmálar hafi breyst. Áður hafi frístundahús sjaldan verið stærri en 60 m<sup>2</sup> en nú standi heimildir til að reisa allt að 300 m<sup>2</sup> bústað auk gestahúss og geymslu.

Engar heildstæðar upplýsingar eru til um nýskráningu fasteigna eða skipti á jörðum. Þjóðskrá Íslands tók saman fyrir ráðuneytið yfirlit um fjölda landareigna sem skipt hefði verið úr jörðum á næstliðnum árum. Er það sýnt hér að neðan. Þetta er varlega áætlað en þarna eru t.d. engar upplýsingar um frekari skiptingu þessara fasteigna, en mörgum þessara landareigna er síðan skipt frekar upp á síðari stigum.



Á undanförunum árum hefur skipting á landi komið til aukinnar umræðu á vettvangi nokkurra sveitarstjórna og orðið til þess að þau sveitarfélög hafa í einhverjum mæli sett frekari skilyrði en áður um stofnun nýrra fasteigna (landskipti).

Gott dæmi um reglur um stofnun nýrra fasteigna, eða landskipti, má taka úr aðalskipulagi Rangárþings eystra 2012-2024. Þar er sett fram sú stefnumörkun að „breytingar á landnotkun og landskipti skuli“ „almennt miðast við að ekki verði skertir möguleikar til notkunar góðs landbúnaðarlands til búvöruframleiðslu í framtíðinni.“ Í skilmálum eru skilgreindar þrjár stærðir fasteigna, sem um eru láttnar gilda ólíkar reglur. Í fyrsta lagi eru jarðir, en til þess telst allt land sem er 15 ha eða stærra. Aðeins hluti þessara jarða telst þó til „bújarða“ sem lúta sérstökum viðmiðum. Hinir flokkarnir eru spildur (3-14 ha) og skikar (1-3 ha). Í skipulagsáætluninni segir að með umsókn um landskipti til sveitarstjórnar skal fylgja framkvæmdáætlun eða „rammaskipulag bújarða“ þar sem m.a. koma fram upplýsingar um uppbyggingaráform, aðstæður og landkosti, flokkun landbúnaðarlandsins, fyrirhugað gatnakerfi/aðkomu, fjölda og stærðir jarða, spildna og skika svo og tímaáætlun uppbyggingar. Í framhaldi er lýst allmörgum sjónarmiðum sem sveitarfélagið lítur til við meðferð umsókna um landskipti. Varðar þetta „hagkvæmt byggðamynstur“, tengingar við vegi, verndun landbúnaðarlands (en landbúnaðarland hefur verið flokkað í sveitarfélaginu), gildi umhverfisins, áhrif á útsýnisstaði, áhrif á þjóðleiðir og reiðvegi, áhrif á útivistarsvæði, staðbundnar hefðir í húsagerð, búsetulandslag og að ekki sé blandað saman í nábyli frístundabyggð og íbúðabyggð.

Reglur sem þessar eru mótaðar út frá þörfum íbúa á hverjum stað og er eitt sjónarmið sem þar hefur þýðingu vernd landbúnaðarlands. Með flokkun þess eftir eiginleikum til jarðræktar, eins og gert hefur verið í Rangárþingi eystra, eru betri forsendur til slíks mats. Virðist aðalskipulag hreppsfélagsins leitast við að tryggja að skipti geti ekki af sér ágreining í framtíðinni um t.d. legu vega, vatnsveitur og rétt til þjónustu. Kemur það fram í kröfu um að lagt verði fram það sem nefnt er „rammaskipulag“ bújarða. Þetta speglar um leið að ekki er skylt að ráðast í breytingar á skipulagi vegna stofnunar nýrra lóða, ef landnotkunarflokkar eru óbreyttir. Það hefur verið til umræðu á vettvangi skipulagsmála hvort gera ætti engu að síður strangari kröfur við skiptingu lands þannig að ekki komi til sú aðstaða að skipulagsyfirvöld missi tök á þróuninni og verði að laga sig að kröfum um að skipulag taki mið af eignarmörkum.

Það er engin leið í frumvarpi þessu að reyna að spá í það hvernig ákvæði sem þessi koma til framkvæmdar í nefndu sveitarfélagi eða hvað þá hvernig framkvæmdin er yfir landið í heild

sinni. Þó má ætla með hliðsjón af nánd þeirri sem einkennir dreifbýlissveitarfélög að uppskipti á jörðum muni halda áfram í svipuðum eða auknum mæli á næstu árum. Í einhverjum tilvikum mun það leiða til þess að enn mun trosna úr fastri búsetu, þegar skipt er eignum milli þéttbýlisbúa, svo sem oftast er. Auðséð er þó að þetta er ekki nema þáttur í þeim breytingum sem eiga sér stað um þessar mundir í dreifbýli hér á landi.

Athuga má í þessu sambandi að ekki er tekið neitt fram um það í gildandi landsskipulagsstefnu hvort horfa skuli á gildi jarðeigna sem búrekstrareininga í landbúnaði. Verði talið rétt að huga betur að framkvæmd og áhrifum landskipta, séð m.a. í ljósi verndar ræktunarlands, möguleika til að halda heimili og til að stunda búrekstur á samfelldu landi bújarða, virðist sýnt að það verði aðeins gert með frekari þróun skipulagsáætlana í þá átt, fyrir frumkvæði og samkvæmt vilja sveitarstjórnar. Einnig þess vegna er lagt til að valdheimildir ráðherra til að staðfesta landskipti verði felld brott. Með frumvarpinu má því segja að þessu viðfangsefni sé vísað til sveitarstjórna og annarra skipulagsyfirvalda til ábyrgrar meðferðar.

Þá er ógetið einni ástæðu fyrir því að heppilegt er að leggja af núverandi reglur. Þannig er að skráning landeigna hér á landi er enn að miklu samkvæmt 19. aldar lýsingum í landamerkjabréfum. Aðeins 21% jarða á Íslandi munu hafa hnitsetta afmörkun. Það hefur því miður gerst í einhverjum mæli, af þessum völdum, að stofnun nýrra fasteigna hefur verið inn á önnur eignarlönd eða einhverja af þeim ótal mörgu deildartungum eða þrætugeirum sem til eru í landinu. Erfiðara er fyrir landeigendur að snúa við slíkri ákvörðun, hafi hún verið staðfest af ráðuneyti og þinglýst á eignina auk þess að dæmi eru um að sveitarfélög hafa við slíkar aðstæður vísað ábyrgð af sér og á ráðuneyti.

### 6.3. Áhrif á borgara og fyrirtæki.

Með frumvarpi þessu er lagt til að stjórnýsla ráðuneytisins vegna jarðalaga verði felld niður að mestu leyti. Er þetta ekki verulegt viðfangsefni í ráðuneytinu en þó er um að ræða mikinn málafjölda, sem skiptist sem hér er sýnt:

Ár	Landskipti / Sameining	Lögbyli	Breytt skipulag
2017	583	45	35
2018	493	38	41
2019	462	22	25

Með afnámi þessara ákvarðana verður reglubyrði aflétt. Áætla má þann kostnað sem sparast fyrir borgara og atvinnulíf með aðferðum sem þekktar eru erlendis með því að greina hversu margir verði fyrir áhrifum reglna, hver kostnaður hvers um sig er og t.d. hversu oft þurfi að sækja um leyfi eða skila inn upplýsingum. Sú áætlun sem hér er sett fram byggir þó aðeins á lauslegri ágiskun en ekki kerfisbundinni söfnun upplýsinga, sem ekki voru forsendur til að vinna vegna tíma og kostnaðar.

Ef vikið er fyrst að landsskiptum þá geta þau verið afar kostnaðarsöm. Í hverju landskiptamáli sem ráðuneytinu berst getur raunar verið um að ræða stofnun fjölda nýrra fasteigna með uppskiptingu heilla bújarða. Önnur mál geta verið smærri að umfangi og varðað eina tiltekna lóð.

Í meirihluta tilvika eru það sérhæfðir aðilar sem annast samskipti við ráðuneytið vegna landskipta, fasteignasalar og lögmenn en áður hafa komið að undirbúningi landfræðingar eða aðrir sem geta afmarkað landamörk. Aðkoma ráðuneytisins að stofnun nýrrar fasteignar eða landskiptum er seint í ferlinu, þar sem áður hefur ný fasteign verið stofnuð hjá Þjóðskrá Íslands

að fullnægðum skilyrðum sem sveitarfélög setja. Þá þarf að sjálfsögðu einnig samkomulag milli landeigenda, séu þeir fleiri en einn, sem kallar á skjalagerð. Það er ekki óvarlegt að ætla að meðaltalskostnaður borgaranna við undirbúning beiðni til ráðuneytisins, móttöku úrlausnar og þinglýsingu heimildarskjals í framhaldi, getið numið um 70.000 krónum í hvert sinn. Samkvæmt því má ætla að kostnaður borgaranna vegna landskipta samkvæmt jarðalögum hafi árið 2019 numið um 32 milljónum. Verður naumast talið að kostnaður við stofnun hvers lögbýlis sé lægri en þessu nemur þar sem m.a. þarf að afla sérstakrar umsagnar ráðunauts um „búrekstrarskilyrði“, sem greiða þarf fyrir, auk þess að safna heimildaskjölum um eignina. eru oft einnig sérhæfðir aðilar, eins og fasteignasalar og lögmenn þar til ráðuneytis. Áætla má kostnað umsækjanda hóflega áætlaðan 100.000 krónur. Árið 2019 voru 22 ný lögbýli stofnuð og var kostnaður af því samkvæmt þessu um 2,2 milljónir króna. Samanlagt má því áætla, með þessari aðferð, að kostnaður af þessum málum fyrir hlutaðeigandi, það er landskiptum og stofnun nýrra lögbýla, hafi numið ekki lægri fjárhæð en 36 milljónum króna.

### 6.3 Fjárhagsáhrif á sveitarfélög.

Nokkur kostnaður fellur til hjá sveitarfélögum vegna samskipta við ráðuneytið vegna samþykktar tillagna um breytta landnotkun, landskipti og stofnun lögbýla, en telja verður aukalegan kostnað sveitarfélaga vegna þessa óverulegan enda aðeins einn liður af fjölmörgum í skipulagsgerð og því erfitt að segja hvort af þessu geti leitt nokkur sparnaður í rekstri.

Í frumvarpinu er gerð grein fyrir vinnu við samningu leiðbeininga um flokkun landbúnaðarlands en ekki er gerð hér grein fyrir kostnaðaráhrifum þess á sveitarfélög. Athuga má þó í því sambandi að þegar er gert ráð fyrir því í jarðalögum og landsskipulagsstefnu að land sé flokkað með tilliti til landbúnaðar í aðalskipulagi. Þá er einungis gert ráð fyrir því að land sem er flokkað sem landbúnaðarland í gildandi aðalskipulagi verði flokkað. Ekki ætti að verða umtalsverður sérstakur kostnaður við að setja flokkunina í stafrænt upplýsingakerfi, þar sem að frá og með 1.jan. 2020 skulu allar aðalskipulagsáætlanir unnar á stafrænu formi og skilað þannig til Skipulagsstofnunar sbr. 46. gr. skipulagslaga. Þau svæði sem njóta verndar þarf að skilgreina í aðalskipulagi sbr. 3.mgr 12.gr skipulagslaga, þannig að ekki er kostnaðarauki vegna þess hvað þetta varðar. Þá má athuga að skv. 3. lið, 18. gr. skipulagslaga geta sveitarfélög fengið greiddan allt að helmingi kostnaðar við gerð eða endurskoðun aðalskipulags úr Skipulagssjóði. Ennfremur þar sem aðstæður eru sérstakar, t.d. ef þörf er á óvenjuumfangsmikilli skipulagsvinnu í fámennu sveitarfélagi, er unnt að semja um hærri kostnaðarhlutdeild. Í 6. lið 18.gr. skipulagslaga segir síðan: Kostnaður við gerð grunnkorta, svo sem gróður- og vistgerðarkorta sem nauðsynleg eru vegna aðalskipulags, skiptist til helminga milli Skipulagssjóðs og hlutaðeigandi sveitarfélags. Verður að ætla að flokkun landbúnaðarlands/ræktarlands teljist nauðsynleg forsendugögn fyrir aðalskipulagsgerð.

Með frumvarpinu er lagt til að skráningu á lögbýlum verði breytt verulega þannig að skráningin taki einungis mið af þeim upplýsingum sem ráðuneytinu er þörf á að safna samkvæmt öðrum lögum á málefna sviði þess. Það eru þá einkum býli þar sem landbúnaður er stundaður í einni eða annarri mynd eða hefur verið stundaður á næstliðnum árum. Vísast um þetta nánar til almennra athugasemda hér að framan. Með þessu er líklegt að skráðum lögbýlum muni fækka mjög mikið. Nú eru þau 6700 talsins en til samanburðar eru kúabú um 550 talsins og skráðir sauðfjárframleiðendur um 1600 talsins. Auk þess er eitthvað um býli sem njóta réttar til svonefndra landgreiðslna að ónefndum ylrehtar- eða garðyrkjubýlum og býlum í öðrum búgreinum sem njóta stuðnings samkvæmt búvörusamningum. Aðrar fasteignir, sem annað hvort eru eyðibýli eða hafa verið tekin til annarra nota, t.d. frístunda,

verða ekki skráð sem lögbýli. Mun lögbýlum fækka um hið minnsta helming við þessar breytingar.

Um skráningu fasteigna sem lögbýli er fjallað á öðrum stað í skýringum þessum. Ónefnt er þó að breytt skráning á lögbýlum getur haft þýðing fyrir fasteignamat. Samkvæmt 27. gr. laga um skráningu og mat fasteigna skal gangverð þeirra umreiknað til staðgreiðslu, miðað við heimila og mögulega nýtingu á hverjum tíma. Sé gangverð ekki þekkt, sem oft er raunin, skal horfa til sambærilegra eigna að teknu tilliti til sjónarmiða eins og ástands mannvirkja, nýtingarmöguleika o.fl. Tekið er fram í greininni að „bújarðir skulu metnar miðað við notkun þeirra til búskapar á meðan þær eru nýttar þannig.“ Í framkvæmd er skráð fasteignamat á langflestum jörðum eða lögbýlum hér á landi afar lágt. Hefur lengi verið skoðunar hjá Þjóðskrá Íslands hvernig megi uppfæra fasteignamat fyrir jarðir, m.a. í ljósi breytinga í nýtingu þeirra, en þekkt er að verðmæti jarða hefur hækkað nokkuð, m.a. í framhaldi afnáms jarðalaganna árið 2004. Fram að þessu hafa öll skráð lögbýli í lögbýlaskrá lotið sömu reglum, en með uppfærslu og breytingu á skránni er mögulegt að til verði nýr grundvöllur til mats á jörðum sem ekki eru hagnýttar í landbúnaði en ýmist eru notaðar til frístunda, ferðaþjónustu eða eru í eyði. Verður ekkert ályktað um hvaða áhrif breytt skráning lögbýla með frumvarpi þessu hafi á endurskoðun fasteignamats, en rétt þykir að greina hér frá þessu engu að síður, enda geti verið nokkur þráður milli þessara breytinga og þróunar fasteignamats fyrir fasteignir í dreifbýli, sem getur í einhverjum tilvikum leitt til tekjuaukningar fyrir sveitarfélög.

#### 6.4. Fjárhagsáhrif á ríkissjóð.

Verði frumvarpið að lögum fellur enginn aukalegur kostnaður á stjórnsýslu hins opinbera en vinna við afgreiðslu þeirra umsókna sem nú greinir jafngildir hlutastarfi eins starfsmanns í ráðuneytinu. Er horft til þess að starfskröftum starfsmannsins verði varið á öðru sviði þar sem þeirra er þörf.

#### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Með greininni er lagt til að felldur verði brott stór hluti 2. gr. laganna, þar sem nú er að finna mikinn fjölda skilgreininga, alls 24 talsins. Sú aðferð við lagasetningu að hafa mikinn fjölda skilgreininga í upphafi lagabálka var tekin að mótast þegar jarðalögin voru samin. Ollu hér sennilega áhrif úr meginlandsrétti, það er rétti Evrópusambandsins þaðan sem þessar aðferðir koma úr frönskum rétti og má rekja til áhrifa Rómarréttar. Efast má um að þetta samrýmist vel íslenskri lagahefð en meiru varðar að flest þessara hugtaka hafa enga þýðingu fyrir framkvæmd jarðalaga. Með frumvarpinu er því lagt til að þessum hugtökum verði fækkað mikið.

Sum þeirra hugtaka sem standa í 2. gr. koma hvergi fyrir annars staðar í lögnum. Gildir það um hugtökin: *afréttur*, *ítak og netlög*. Þetta eru þekkt hugtök á sviði eignaréttar og engin nauðsyn að skilgreina þau sérstaklega í jarðalögum. Að auki koma þessi hugtök fyrir í öðrum lögum, m.a. lögum um afréttarmálefni, fjallskil o.fl., þjóðlendulögum og lögum um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins. Raunar eru skilgreining hugtaksins *afréttur* sótt til þjóðlendulaga, þar sem það hefur oft verið gagnrýnt, í stað þess að vísað sé til afmörkunar hugtaksins í lögum um afréttarmálefni, fjallskil o.fl., þar sem segir: „það skulu vera afréttir, sem að fornu hafa verið“.

Þá eru nokkur hugtök, sem hafa litla eða enga þýðingu fyrir jarðalög, þótt til þeirra sé vísað í 3. og 5. gr. laganna. Það eru hugtökin *almennigur*, *eignarland* og *þjóðlendir*, sem

einnig eru þekkt hugtök á sviði eignarréttar. Um þessi hugtök er fjallað í öðrum lögum og inntak þeirra nánar skýrt af dómstólum. Lagt er því til að þessi hugtök falli brott úr lögnum. Raunar mun engum almenningum lengur til að dreifa hér á landi nema ef tekið er undir með takmörkuðum hópi lögfræðinga sem telja hafið utan netlaga teljist til einhverskonar hafalmenning (Þorgeir Örlygsson o.fl. *Eignarréttur I*, Rvk. 2020, bls. 74f). Hefur einnig þetta hugtak því enga þýðingu fyrir framkvæmd jarðalaga.

Fjallað er um einstök hugtök sem eftir standa en lagt er til að falli brott, hér á eftir:

Lagt er til að hugtakið *eyðijörð* falli brott, en það merkir samkvæmt lögnum jörð „sem ekki hefur verið setin í fimm ár eða lengur án tillits til þess hvort hún er lögbylí eða ekki, nema sveitarstjórn og jarðeigandi hafi samþykkt að ábúanda sé ekki skylt að búa á jörð.“ Ástæðulaust virðist að viðhalda þessu hugtaki í lögnum enda eru engar lögfylgjur við það bundnar hvort jörð eða lögbylí teljist til eyðijarðar.

Lagt er til að hugtakið *fasteign* falli brott, en það er orðað með sama hætti og í 1. mgr. 3. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, þar sem jafnframt eru nánari lýsingar á hvernig skuli skrá fasteignir, hluta þeirra og einstök mannvirki á þeim í fasteignaskrá. Er óhjákvæmilegt að vísað verði til þeirra laga við beitingu jarðalaga og óþarft að taka það fram í lögnum.

Lagt er til að hugtakið *félagsbú* verði fellt brott úr lögnum. Í 25.-28. gr. eldri jarðalaga voru ákvæði um skilyrði til stofnunar félagsbús og gerð félagsbússamnings. Var skylt að afla heimildar landbúnaðarráðuneytisins auk samþykkis sveitarstjórnar og jarðanefndar til að stofna félagsbú til búvöruframleiðslu. Félagsbú var skilgreint þannig að átt væri við þegar tveir eða fleiri einstaklingar gera með sér samning um að standa sameiginlega að búrekstri á einni eða fleiri jörðum, enda hafi þeir meirihluta tekna sinna af landbúnaði og séu allir búsettir á viðkomandi býli (býlum). Hjón eða fólk í óvígðri sambúð gat ekki stofnað með sér félagsbú, né heldur með ófjarráða börnum sínum. Hins vegar var heimilt að samþykkja „tímabundna stofnun félagsbús“ vegna ættiliðaskipta á jörð. Lögin fylgdu þeirri stefnu sem þegar mótaði fyrir í eldri lögum, að setja ekki í lög ákvæði um innri málefni félagsbúa eða kveða á um félagsform, heldur einungis að í samningi væri kveðið á um tiltekna lágmarksþætti. Setja verður þessa umræðu í samhengi við það að með viðurkenningu stjórnvalda á félagsbúi voru veitt tiltekin réttindi, t. d. til lána og uppbyggingar á jörð. Þá kom fram í umræðum um frumvarpið að Búnaðarþing hafði eindregið óskað eftir því að tekið yrði upp sérstakt sameignarform um ábúðar- og framleiðslurétt og að sá samningur gildi í ákveðinn tíma meðan kynslóðaskipti væru að ganga yfir. Með gildandi jarðalögum frá 2004 er einungis mælt fyrir um að tilkynnt sé um stofnun félagsbús til ráðuneytisins, en jafnframt þarf að senda tilkynningu og ganga frá skráningu gagnvart fyrirtækjaskrá Skattsins. Er því ekki þörf tvöfaldrar tilkynningar og er lagt til með frumvarpinu að ákvæði jarðalaga hér að lútandi verði felld brott. Rétt er að taka fram að með því hafa stjórnvöld engar athugasemdir um hvort til félagsbús verði stofnað. Má hér þó geta þess að í reglugerðum um greiðslumark hefur verið áskilnaður um að á hverju lögbylí skuli aðeins einn framleiðandi vera skráður handhafi, en heimilt er þegar um fleiri sjálfstæða rekstraraðila er að ræða sem standa að búinu, að skrá þá sérstaklega. Sjálfstæður rekstraraðili telst sá einn sem hefur sjálfstætt virðisaukaskatts uppgjör og getur það til að mynda verið félagsbú.

Lagt er til að hugtakið *greiðslumark* falli brott úr lögnum enda er það skilgreint í 7. tl. 2. gr. búvörlaga.

Lagt er til að hugtökin *jarðefni* og *jarðhiti* falli brott úr lögnum, en þau eru sótt óbreytt í lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu nr. 57/1998 og þjóna þeim tilgangi einum að tekið er fram í 40. gr. laganna, að við sölu ríkisjarða sé heimilt að undanskilja jarðefni auk réttar til efnistöku umfram búsparfir og vatns- og jarðhitaréttindi. Auðhægt er að afmarka



inntak þessa í kaupsamningum með hliðsjón af auðlindalögum og um leið hver vera skuli eðlilegur umferðar- eða hagnýtingarréttur um hina seldu jörð svo hagnýta megi þessi réttindi.

Lagt er til að hugtakið *landbúnaður* verði einnig fellt út enda hefur hugtakið engan tilgang eftir að felldar hafa verið brott valdheimildir ráðherra lausnar lands úr landbúnaðarnotum og skiptingar á landi. Er raunar mjög vandasamt að skilgreina landbúnað svo vel sé þannig að taki tillit til þess hversu fjölbreyttur hann er. Það er þó með öðru viðfangsefni í skipulagsgerð, en nefna má þá skilgreiningu sem gerð er fyrir landnotkunarflokkinn *landbúnaðarsvæði* í skipulagsreglugerð, en til þess skal telst: Svæði fyrir landbúnað og mannvirki sem tengjast búrekstrinum, með áherslu á búfénað, matvæla- og fóðurframleiðslu.

Lagt er til að hugtakið *lögbyli* verði fellt brott í 2. gr. laganna en um lögbyli verði fjallað í búnaðarlögum. Vísast nánar um þetta til annarrar umfjöllunar í þessum athugasemdum.

Lagt er til að hugtakið *mannvirki* verði fellt brott, en ekki virðist þörf þess að skilgreina hugtakið í lögnum, en til mannvirkja er vísað í lögnum þar sem fjallað er um skilyrði stofnunar lögbylis og til hvers skuli litið við mat á söluverði ríkisjarða við ábúendasölu skv. 36. gr. laganna. Þá má benda á að hugtakið er betur og nánar afmarkað í lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, þangað sem litið yrði risi ágreiningur um skilning þess.

Lagt er til að hugtakið *ræktun eða ræktað land* falli brott. Hugtakið nær nú ekki aðeins til lands sem hefur verið ræktað með jarðvinnslu, sáningu og áburðargjöf, heldur er einnig átt við „land í skógrækt eða land sem hvorki þarfnast jarðvinnslu né sáningar til að verða slægjuland en hefur orðið það við áburðargjöf og er notað sem slíkt.“ Rímar þessi skilgreining illa við hugtakið eins og það er notað í 6. gr. laganna, auk þess að óvenjulegt er að telja skógræktarland til ræktaðs lands, án þess að ætlanin sé að gera lítið úr þýðingu skógræktar í landinu. Flestum er enda ljóst að skógur er ekki ræktað land. Sama má raunar segja um áborinn úthaga sem nýst getur sem slægjuland eða gat gert það miðað við eldri búskaparhætti. Má í þessu sambandi benda á að skógræktarsvæði eru nú sérstakur landnotkunarflokkur samkvæmt skipulagsreglugerð. Þykir heldur engin þörf á hugtaksskilgreiningu þessari fyrir önnur ákvæði laganna.

Lagt er til að hugtakið *skipulagt land* falli brott úr lögnum, þar sem naumast getur verið ágreiningur um skilning á því hugtaki, en til þess er einnig að líta allt landið er nú skipulagsskyldt sbr. 12. gr. skipulagslaga.

Lagt er til að hugtakið *vatnsréttindi* falli brott úr lögnum, enda yrði ætíð um skilning á því vísað til vatnalaga nr. 15/1923. Hefur auk þess hugtakið enga þýðingu nema sem liður í upptalningu innan óþarflega flókins gildissviðsákvæðis laganna. Þar rúmast það raunar innan hugtaksins „hlunnindi“, sem þar er talið.

Lagt er til að hugtakið *þéttbyli* falli brott úr lögnum, en raunar felur hugtakið aðeins í sér tilvísun til skipulagslaga. Er hugtakið þéttbyli skilgreint í 24. tölulið 2. gr. skipulagslaga, sem þyrping húsa þar sem búa a.m.k. 50 manns og fjarlægð milli húsa fer að jafnaði ekki yfir 200 metra, þótt um leið sé heimilt að skilgreina þéttbyli með öðrum hætti í aðalskipulagi. Hefur þetta hugtak enga þýðingu fyrir framkvæmd jarðalaga að því frágreindu að gildissvið laganna er bundið við svæði utan þéttbylis, önnur en lögbyli innan þéttbylis. Er þéttbyli nú skilgreint sem áður segir í aðalskipulagi sveitarfélags og þarf því ekki sérstakrar tilvísunar við eða hugtaksskilgreiningar í lögum þessum.

Að endingu er lagt til að seinasta málsgrein 2. gr. falli brott, en þar er mælt fyrir um að risi ágreiningur um skilgreiningu einstakra hugtaka samkvæmt lögnum, skuli ráðherra skera úr um. Þetta er óheppileg og óvenjuleg valdheimild sem ekki samrýmist stöðu ráðherra í stjórnskipuninni.

Verði frumvarpið að lögum munu eftir standa hugtökin: *ábúandi*, *ábúð* og *jörð*. Um brottfall hugtaksins *hlunnindi* vísast til skýringa við 2. og 9. gr. og um breytta skilgreiningu á *lögbyli* vísast til skýringa við 7. gr.

#### Um 2. gr.

Með greininni er lagt til að felld verði brott ákvæði 5.-26. gr. laganna að frágreindum ákvæðum 10. gr. a. og 10. gr. b., sem nýlega var aukið við lögin.

Um brottfall 5.-6. gr. laganna, sem heyra til sérstökum kafla um landnotkun, vísast til umfangllunar í almennum athugasemdum.

Í 8. gr. laganna segir efnislega að óheimilt sé að skilja hlunnindi frá jörð nema undantekningar séu gerðar frá þeirri reglu með lögum. Sambærileg regla var ekki í eldri lögum og ber þetta ákvæði merki þess ásetnings að stuðla að skipulegri nýtingu lands til samræmis við landkosti, svo sem það er orðað í markmiðsgrein jarðalaga. Í skýringum með frumvarpi til jarðalaga sagði að í íslenskri löggjöf væri ekki að finna almennt ákvæði um að óheimilt væri að skilja hlunnindi frá jörð en ákvæði þess efnis væri hins vegar að finna í sérlögum um einstök hlunnindi. Var um þetta vísað til eftirfarandi: 4. mgr. 2. gr. laga nr. 76/1970, um lax- og silungsveiði, þar sem fram kemur að óheimilt er að skilja veiðihlunnindi frá jörð, 3. mgr. 8. gr. laga nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, 1. mgr. 4. gr. tilskipunar um veiði á Íslandi frá 20. júní 1849 og 9. og 12. gr. laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum á jörðu. Kom fram að þessi regla hafi verið „talin gilda í framkvæmd“ en þó hafi sú framkvæmd ekki verið án undantekninga og var vísað til *Hrd. 1999, bls. 2794*, og *Hrd. 1999, bls. 2809*, sem vörðuðu þó aðskilnað veiðiréttar frá landi meðan slíkt var enn heimilt, fyrir gildistöku laga nr. 61/1932 um lax- og silungsveiði.

Með 1. gr. frumvarpsins er lagt til að hugtakið „hlunnindi“ falli brott. Hugtakið var ekki skilgreint í eldri lögum þótt til þeirra væri vísað á nokkrum stöðum. Með gildandi jarðalögum var þannig leitast við að „kódifera“ hugtakið. Efast má um að það hafi heppnast, enda getur hugtakið valdið skýringarvafa og skapað ágreiningu að nauðsynjalausu. Til þess teljast „hvers konar auðlindir, nytjar aðrar en grasnytjar, lífræn og ólífræn efni og efnasambönd, villt dýr, plöntur, annað lífríki og önnur nýtanleg réttindi sem fylgja jörð.“ Þetta hugtak nær í raun til allra mögulegra nýtanlegra jarðargæða sem fjárhagslegt gildi geta haft, annarra en gras- eða beitarréttinda. Engin tilraun var gerð til þess í skýringum með frumvarpinu árið 2004 að bera þetta saman við venjulegan skilning þess hvað talist geti til hlunninda. Hér má athuga að í flestum landskiptasamningum, hvort sem eru svonefnd „frjáls skipti“ eða skipti samkvæmt ákvæðum laga nr. 46/1941 um landskipti, er mælt fyrir um að hlunnindi, sem stundum eru nánar afmörkuð, t.d. réttur til veiði eða jarðhita, séu í sameiginlegri eigu eða tilheyri hinum útskiptu býlum eða jarðapörtum. Má til hliðsjónar benda á 1. mgr. 3. gr. landskiptalaga þar sem segir að eigi megi gera „staðbundin skipti [...] á námarétti, þar með talin mótak, veiði í vötnum eða sjó, selveiði, fuglaveiði með háf eða skotum, reka, vergögnum, lóðagjöldum, beitungum, þörungum föstum og lausum og fjörubeit, nema skiptin séu það hagkvæm, að á engan eiganda sé hallað, eða samþykki allra eigenda komi til.“ Verður ekki betur séð en að sá rúmi skilningur sem hafður er í jarðalögum á því hvað teljist til hlunninda, geti grafið undan réttum skilningi eldri skiptabréfa. Er það höfuðástæða þess að lagt er til að þetta ákvæði laganna verði fellt brott. Um leið er lagt til að hugað verði betur, við skipulagsgerð, að ákvæðum annarra laga sem varða þetta málefni sérstaklega, svo sem leiðir af tillögu þeirri sem 8. gr. þessa frumvarps hefur að geyma.

Með greininni eru lagt til að 9. gr. jarðalaga um fyrirvarsmann lands falli brott sem og skylda til að tilkynna um skipan fyrirvarsmanns til sýslumanns „er þinglýsi þeirri tilkynningu á viðkomandi fasteign, svo og tilkynningum um breytingar á fyrirvarsmönnum.“ Í framkvæmd hefur verið mikill misbrestur á að þessara ákvæða hafi verið gætt. Við undirbúning gildandi jarðalaga var til skoðunar hvort skylt ætti að verða að stofna félag um eignarhald á jörð í sameign. Þetta var að einhverju leyti byggt á misskilningi um dönskum lögum um landbúnaðarfasteignir, sem óþarft er að rekja nánar. Þetta mætti allnokkurri gagnrýni, einkum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga (sjá umsögn til landbúnaðarnefndar um frumvarp til jarðalaga á á 128. löggjafarþingi). Verður að taka undir margt í þeirra gagnrýni sem þar er færð fram. Ákvæði 9. gr. jarðalaga leysa í litlu þann vanda sem fylgt getur ágreiningi sameigenda að jörð. Vandamál sem hafa aukist vegna fjölgunar eigenda að jörðum og þegar búseta raknar upp. Í 9. gr. laganna er t.d. engin málsmeðferð ákveðin til að tilnefna fyrirvarsmann, ef ekki næst samstaða um val á honum. Þá er stöðumboð fyrirvarsmanns mjög takmarkað og virðist raunar ekki ganga mikið lengra, eins og það er orðað, en leiðir af almennum heimildum einstakra eigenda að jörð í sérstakri sameign.

Lengi hefur verið rætt um þörf á því í löggjöf okkar að sett verði sérstök löggjöf um sameign að jörðum hér á landi, svo sem þekkist hjá nágrannalöndum okkar, t.d. Noregi þar sem t.d. er meginregla að við sölu eignarhluta í jörð í sameign eigi aðrir eigendur forkaupsrétt að því undanskildu ef kaupandi er nákominn (lov om sameige/lov om løysingsrettar). Þar í landi geta stjórnvöld einnig hafnað söluráðstöfun ef hún leiðir til þess að eigendum að jörð fjölgi við sölna. Þau álitafni sem leiða mundu af slíkri lagasetningu er stærra viðfangsefni en svo að atлага sé að reifun þeirra gerð í frumvarpi þessu. Er þetta þarfa viðfangsefni meðal þess sem er til umræðu á vettvangi stýrihóps forsætisráðherra um heildstæða löggjöf varðandi jarðir og aðrar fasteignir, svo sem áður greinir.

Tillaga um brottfall 11. gr. tengist tillögum frumvarpsins um breytta afmörkun lögbýla. Með greininni er mælt fyrir um útgáfu sérstakrar jarðaskrár sem hafa skuli að geyma margvíslegar upplýsingar um allar jarðir. Þessi skrá hefur aldrei verið gefin út en í framkvæmd er áþekktum upplýsingum safnað í Þjóðskrá fasteigna og lögbýlaskrá.

Um tillögu um brottfall IV. kafla laganna, sem telur 12.-15. gr. laganna, sem varðar landskipti og sameiningu lands, vísast til almennra athugasemda. Í þessu samhengi athugast að um skiptingu landa og lóða er fjallað í 48. gr. skipulagslaga, þar sem segir að óheimilt sé að skipta jörðum, löndum eða lóðum eða breyta landamerkjum og lóðamörkum nema samþykki sveitarstjórnar komi til, auk þess að mælt er fyrir um að sérhver afmörkuð landareign skuli hafa vísun í a.m.k. eitt staðfang í samræmi við 12. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001. Eru ákvæði þessu fullnægjandi og þarf engra breytinga á þeim við þótt afnumin séu þessi ákvæði jarðalaga.

Með 16.-26. gr. eru sett margvísleg ákvæði um lögbýli og stofnun þeirra. Er þessara ákvæða engin þörf lengur, en um afnám þeirra vísast nánar til almennra athugasemda, sbr. einnig athugasemdir við 8. gr. frumvarpsins.

#### Um 4. gr.

Með 4. gr. frumvarpsins er lagt til að allur ríkisjarðakafli laganna færist í sérstaka löggjöf sem fái heitið *Lög um jarðir í eigu íslenska ríkisins og stofnanna og sjóða þess*. Þetta er eðlilegt þar sem annar ráðherra, fjármálaráðherra, fer nú með málefni allra fasteigna ríkisins, en við setningu jarðalaga voru ríkisjarðir á forræði landbúnaðarráðherra.

Heiti þessara laga vikur lítillaga frá núverandi skilgreiningu á ríkisjörðum í jarðalögum, en til þess teljast „jarðir í eigu ríkisins, opinberra stofnana og opinberra sjóða og kirkjujarðir.“ Tillaga að heiti hinna nýju laga er gerð í samráði við Ríkiseignir sem nú fer með forsjá ríkisjarða. Með tillögunni er ætlunin að komast hjá misskilningi um forræði á jörðum í eigu Þjóðkirkjunnar eða stofnana hennar og jörðum í eigu sjálfstæðra sjóða eða sjálfseignarstofnanna. Er því lagt til að hugtakið „kirkjujarðir“ verði fellt brott, en ekki er lengur þörf á því hugtaki eftir gerð samninga milli ríkis og kirkju um annars vegar kirkjueignir 1997 og um prestssetur 2006. Með þessum samningum var kveðið úr um eignarhald ríkisins á jörðum sem áður tilheyrðu einstökum kirkjum, en ástæðulaust er að rekja gerð þessara samninga og efni þeirra í frumvarpi þessu. Sama gildir um tilvísun til opinberra sjóða. Teljist opinberir sjóðir til ríkisstofnana er ljóst að fjármálaráðuneyti fer með forræði á þeim, en ella fer það eftir stofnskrá eða almennum reglum hvaða ákvarðanir verði teknar um ráðstöfun og nýtingu eigna sjóðsins.

#### Um 5. gr.

Með greininni er lagt til að mælt verði fyrir um að 1. janúar 2021 falli öll bönd á meðferð og ráðstöfun jarða sem töldust eða enn teljast til ættaróðala úr gildi. Með þessari grein er lögð til nauðsynlegt brottfall á þeim reglum sem enn gilda um óðalsjarðir, en hafa engan tilgang í framkvæmdinni vegna þeirra breytinga sem gerðar voru á óðalsrétti með gildandi jarðalögum, enda segir í 3. mgr. 42. gr. laganna að „við andlát núverandi óðalseiganda skal ættaróðalið falla úr óðalsböndum og jörðin erfast í samræmi við ákvæði erfðalaga.“ Að efni til fól þetta í sér afnám mikilvægasta þáttar óðalsréttarins, sem voru sérreglur um kynslóðaskipti og val á nýjum óðalsbónda. Þykir því rétt að gera sem betur hefði verið gert árið 2004 og mæla fyrir um afnám þessarar réttarstofnunar. Um skýringar fyrir afnámi óðalsréttar vísast til athugasemda við jarðalögin frá 2004 með þeim fyrirvara að þar er hvergi vikið að tilurð, tilgangi eða þýðingu þessarar réttarstofnunar og haldið fram röngum skilningi um að óðalsjarðir jafngildi einhverskonar sjálfseignarstofnunum.

#### Um 6. gr.

Með greininni er lagt til að öll fyrirmæli um óðalsjarðir falli úr gildi. Vísast af þessu tilefni til skýringa við 5. gr. Auk þess er lagt til að fyrirmæli 53. gr. um málskot á ákvörðunum sveitarstjórna til ráðuneytisins falli úr gildi, en þau hafa verið óþörf frá upphafi, enda taka sveitarstjórnir engar stjórnvaldsákvarðanir samkvæmt jarðalögum sem sætt gætu kærur til ráðherra.

#### Um 7. gr.

Með greininni er lagt til, í samræmi við aðrar tillögur þessa frumvarps, að heimild ráðherra til að gefa út leiðbeiningar um framkvæmd ákvæða þessara laga um landnotkun, landskipti o.fl. verði felld brott.

#### Um 8. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

#### Um 9. gr.

Með greininni er lagt til að ráðherra haldi lögbýlaskrá með heimild í búnaðarlögum, sem taki mið af hagnýtingu fasteigna til búvöruframleiðslu. Þetta tengist því að með lögunum er jafnframt lagt til að afnumin verði gildandi ákvæði um lögbýli og lögbýlaskrá, sem haldin

hefur verið síðan 1957. Í lögbýlaskrá 2018 voru skráð rúmlega 6700 lögbýli, en nái frumvarpið fram að ganga má gera ráð fyrir að þeim muni fækka allnokkuð. Athuga má að kúabú eru nú um 550 talsins, sauðfjárframleiðendur um 1500 og þeir sem eiga rétt til landgreiðslna einnig um 1500. Að einhverju marki skarast þetta og getur sama býli fallið innan þessara flokka allra. Þá verða einnig skráð býli í garðrækt og ylrækt, sem rétt geta átt til beingreiðslna í garðyrkju.

Verður þessi skráning einungis hagnýtt í stjórnslu landbúnaðarmála í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Verður þessi skráning skýrt afmörkuð með þessu, sem og tekið fram að ekki þurfi til sérstaka tilkynningu eða stjórnslumeðferð til þess að fasteign verði felld úr tölu lögbýla. Um leið verður hætt sérstakri áratuga gamallri málsmeðferð til viðurkenningar til stofnunar lögbýlis með ráðherrabréfi og verða öll slík leyfi að efnisleysi (*d. nullitet*) verði frumvarp þetta að lögum.

Mögulegt er að þessa breytta tilhögun skráningar muni leiða til breytinga á öðrum lögum eða skilyrðum í skipulagsskilmálum einstakra sveitarfélaga. Athuga má þó að lögbýlisskráning ein og sér gefur jafnan takmörkuð réttindi enda er fremur í dag horft til starfssemi á einstökum jörðum, en nefna má í því sambandi að mikill fjöldi skráðra lögbýla er í eyði enda er nær óþekkt fram að þessu að jarðir utan þéttbýlis séu felldar úr tölu lögbýla. Má athuga í því sambandi að í jarðalög frá 1976 var ekki tekið ákvæði úr 1. gr. ábúðarlaga nr. 36/1961 um að jarðir hættu að vera lögbýli og féllu af lögbýlaskrá ef þær voru í eyði í 25 ár eða lengur.

#### Um 10. gr.

Með þessari grein frumvarpsins er lagt til að sveitarstjórnnum verði skylt að gæta þess við stofnun lóða að farið sé að ákvæðum laga sem girða fyrir aðskilnað tiltekinna hlunninda frá fasteignum. Er það með því að við 48. gr. skipulagslaga, sem varðar skiptingu landa og lóða, bætist ný málsgrein, svohljóðandi: Við skipti á löndum og stofnun nýrra fasteigna skal gætt ákvæða sem girða fyrir aðskilnað hlunninda og lands, sbr. 9. gr. laga um lax- og silungsveiði, 3. mgr. 8. gr. laga nr. 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, 1. mgr. 4. gr. tilskipunar um veiði á Íslandi frá 20. júní 1849 og 9. og 12. gr. laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum á jörðu.

Sú er ástæða fyrir þessari tillögu að nokkuð virðist um að ekki sé gætt að ákvæðum þessara laga um bann við aðskilnaði hlunninda og lands, m.a. þannig að oft hefur gerst á undanförunum árum að tekið er t.d. fram við sölu lands, sem skipt er út úr annarri fasteign, að réttur til hlunninda sé undanskilinn. Í einhverjum tilvikum kann það að stangast á við umrædd lagaákvæði, en þetta á sérstaklega við um réttindi til veiði. Má sem dæmi um mál þar sem reynt hefur á slíkan ágreining frá tíð eldri lax- og silungsveiðilaga, nefna dóma Hæstaréttar í málum nr. 169/1990, 552/2008, 553/2008, 471/2015 og 169/2017. Mögulegt er að úr ágreiningi sem þeim sem greitt var úr í málum þessum gæti dregið verði áréttað í lögum sem varða nýskráningu fasteigna að skylt sé að gæta að ákvæðum laga sem hér eru af þýðingu.

Þetta er ekki síst brýnt nú um mundir þegar mikið er um skiptingu á landi jarða og fjölmörg dæmi t.d. um að landi jarða sé nær öllu skipt í margar sjálfstæðar fasteignir. Færi vel á því við slíkar aðstæður að gætt verði vel að því hvort t.d. sjálfstæð hlunnindi fylgi hverri landsspildu, til nýtingar innan marka hennar, hvort þau séu óskipt milli allra spildnanna eða hluta þeirra og hvort opinbert leyfi standi til slíkrar tilhögunar. Sama gildir ef tillaga er um að öll jarðarhlunnindi heyri til einhverri tiltekinni fasteign (landnúmeri). Hér geta komið til álita ákvæði laga sem áskilja samþykki stjórnvalds fyrir slíkum skiptum. Virðast ekki síst vanhöld við að ákvæða laga á þessu sviði löggjafar sé gætt þegar kemur að skiptingu fasteigna sem njóta veiðiréttar.

Til upplýsingar eru hér tekin upp ákvæði laga sem varða bann við aðskilnaði hlunninda og lands:

*9. gr. laga um lax- og silungsveiði nr. 61/2006:*

Ekki má skilja veiðirétt að nokkru leyti eða öllu frá fasteign, hvorki fyrir fullt og allt né um tiltekinn tíma. Ráðherra getur þó, að fenginni jákvæðri umsögn Fiskistofu, veitt undanþágu frá banni þessu. Á lögbýlum, þar sem stundaður er landbúnaður, skal þess gætt við veitingu undanþágu að aðskilnaður valdi því ekki að torvelt verði eftirleiðis að stunda þar landbúnað. Þá má slíkur aðskilnaður ekki valda hættu á því að fiskstofnar viðkomandi veiðivatns verði ofnýttir.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. er heimilt að skilja stangveiðirétt frá fasteign um tiltekinn tíma, allt að tíu árum. Ef ekki er á annan veg samið felst í slíkri ráðstöfun afsal veiðiréttarhafa á rétti til annarrar veiði en stangveiði á umsömdu tímabili.

*3. mgr. 8. gr. laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994:*

Eigi má skilja rétt til veiða að nokkru eða öllu leyti frá landareign fyrir fullt og allt. En leyfilegt skal að skilja rétt til veiða frá landareign um tiltekið tímabil er eigi má vera lengra en 10 ár í senn.

*9. og 12. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu nr. 57/1998:*

Landeigandi má ekki undanskilja eignarlandi sínu rétt til jarðefna, nema með sérstöku leyfi ráðherra.

Landeigandi má ekki undanskilja eignarlandi sínu jarðhitaréttindi, nema með sérstöku leyfi ráðherra. [...]

Um sölu jarða, er jarðhitaréttindi fylgja, fer eftir ákvæðum jarðalaga, þó þannig að ríkissjóður skal hafa forkaupsrétt að þeim aðilum frágengnum sem hann er veittur með þeim lögum eða við sölu jarðar frá sveitarfélagi.

*1. mgr. 4. gr. tilskipunar um veiði á Íslandi frá 20. júní 1849:*

Enginn jarðeigandi má skilja að veiðiréttinn og lóðina; því fylgir veiðirétturinn jörðum, þá er þær eru byggðar, sem notkunarréttur, er ekki verður frá lóðinni skilinn. En ábúandi má ekki heldur ljá neinum veiði þá að staðaldri án leyfis jarðeiganda, sem skal eiga kost á að ákveða allt nákvæmar í leigumálanum um veiði þá, er leiguliði fær með ábúðinni, eftir því sem þeim semur um.

*15. gr. vatnalaga nr. 15/1923:*

Ekki má skilja frá landareign vatnsréttindi til heimilis- og búsparfa nema með leyfi Orkustofnunar.

Nú eru vatnsréttindi framseld án þess að eignarréttur að landareign sé jafnframt framseldur og fer þá um réttarvernd þeirra samkvæmt ákvæðum þinglýsingalaga er varða fasteignir.

Nú er framseldur hluti landareignar sem liggur að vatni eða á og eru vatnsréttindi innifalin í kaupunum nema öðruvísi sé kveðið á um. Þó skal sá hluti landareignar sem eftir stendur hafa næg vatnsréttindi til að fullnægja heimilis- og búspörfum og næg og endurgjaldslaus landsafnot til hagnýtingar þeim.

Ef sameignarlandi er skipt skulu hverjum eignarhluta fylgja, svo sem frekast er kostur, næg vatnsréttindi til að fullnægja heimilis- og búspörfum og næg og endurgjaldslaus landsafnot til hagnýtingar þeim.

*6. gr. laga um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. nr. 6/1986*

Stjórn fjallskilaumdæmis semur skrá yfir alla afrétti er héraðsbúar nota. Skal þar lýst merkjum þeirra og tekið fram, hvaða jarðir eiga upprekstur á hvern afrétt svo og hverjir séu afréttareigendur, ef um afrétt í einkaeign er að ræða. Skrá þessi gildir sem heimild fyrir

upprekstrarrétti hverrar jarðar í fjallskilaumdæminu, og verður henni ekki breytt, nema eftir tillögum sveitarstjórnar og með samþykki jarðeiganda eða umráðamanns jarðar. Breytingar á afréttum eða réttindum yfir þeim skulu þegar færðar í afréttaskrá. Afréttaskrá skal geymd í skjalasafni sýslunnar.