



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málshæiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna – áform varðandi þann þátt frumvarpsins sem snýr að forkaupsrétti að landi. Mál nr. FOR-9 á þingmálaskrá 151. löggjafarþings.
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Forsætisráðuneytið/Stýrihópur um heildstæða löggjöf og stjórnsýslu varðandi jarðir, land og aðrar fasteignir.
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	28. janúar 2021.

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Hinn 10. júní 2020 skipaði forsætisráðherra stýrihóp um heildstæða löggjöf og stjórnsýslu varðandi jarðir, land og aðrar fasteignir. Í stýrihópnum sitja fulltrúar forsætisráðuneytis, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, dómsmálaráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis, umhverfis- og auðlindaráðuneytis, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Bygðastofnunar, Skattsins, Skipulagsstofnunar og Þjóðskrár, auk tveggja óháðra sérfræðinga.

Verkefni stýrihópsins er í meginatriðum tvíþætt:

- 1) Fylgja eftir innleiðingu laga nr. 85/2020 um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna (aðilar utan Evrópska efnahagssvæðisins, landeignaskrá, ráðstöfun landeigna, aukið gagnsæi o.fl.), sem samþykkt voru á Alþingi þann 29. júní 2020 og tóku gildi 7. júlí 2020.
- 2) Vinna að frekari stefnumótun og setja fram tillögur um aðgerðir í þeim tilgangi að styrkja enn frekar heildstæða löggjöf og stjórnsýslu varðandi jarðir, land og aðrar fasteignir, bæði að því er varðar hefðbundnar landnytjar og auðlindir sem tengjast eignarhaldi á landi.

Markmiðið er að stuðla að því að nýtingu lands og réttinda sem því tengjast sé hagað í samræmi við landkosti og með hagsmuni samfélagsins og komandi kynslóða að leiðarljósi, að teknu tilliti til mikilvægi lands frá efnahagslegu, félagslegu og menningarlegu sjónarmiði. Þannig sé m.a. stuðlað að fjölbreyttum og samkeppnishæfum landbúnaði, náttúruvernd, viðhaldi og þróun byggðar og um leið þjóðfélagslega gagnlegri og sjálfbærri landnýtingu.

Stýrihópnum er falið að kanna tiltekin atriði og eitt af þeim úrlausnarefnum sem sett hafa verið í forgang er að mæla fyrir um skýrari ákvæði í lögum um forkaupsrétt opinberra aðila að landi. Á vegum stýrihópsins var stofnaður vinnuhópur til þess að greina nánar umrædd atriði og móta tillögur að úrbótum. Þau áform um lagasetningu sem hér eru sett fram má rekja til þeirrar vinnu. Á endurskoðaðri þingmálaskrá (jan. 2021) vegna 151. löggjafarþings er gert ráð fyrir að forsætisráðherra flytji frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna (landamerki, óskipt sameign, forkaupsréttur vegna náttúruverndar og menningarminja, o.fl.). Fjallað er um hvert og eitt þessara þriggja atriða, á málefnasviðum nokkurra ráðuneyta, í sérstöku áformaskjali. Hér verður fjallað um forkaupsrétt að landi vegna náttúruverndar og menningarminja.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Samkvæmt skipunarbréfi er stýrihópnum falið að kanna tiltekin atriði sem eftir atvikum kalla á rýni, greiningu, stefnumótun eða tillögur um aðgerðir og stýrihópurinn vinnur eða beitir sér fyrir. Þar á meðal er það verkefni að kanna kosti þess og galla að löggjafarviðtækari ákvæði um

forkaupsrétt opinberra aðila að landi. Er það úrlausnarefni kveikja þeirrar lagasetningar sem áformuð er.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Telja verður að gildandi ákvæði náttúruverndarlaga sem fjallar um forkaupsrétt opinberra aðila að landi tryggji ekki að það markmið náist að í lögum sé mælt fyrir um forkaupsrétt opinberra aðila sem miði að því að vernda náttúru svo unnt sé að stýra aðgengi, nýtingu og uppbyggingu innviða á slíkum svæðum. Með því að útvíkka ákvæði náttúruverndarlaga má tryggja betur verndun landslagsheilda og annarra náttúruverðmæta sem liggja að náttúruverndarsvæðum, einkum þjóðgörðum. Í lögum um menningarminjar er ekki mælt fyrir um forkaupsrétt opinberra aðila á landi í þeim tilgangi að vernda menningararf þjóðarinnar.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Í gildandi fjármálaáætlun kemur fram það meginmarkmið á málefnasviði nr. 17 – *Umhverfismál* – að miða skuli að því að vernda náttúruna og að nýting náttúruauðlinda sé sjálfbær. Megin tilgangur þessa markmiðs er að tryggja sjálfbæra nýtingu mikilvægra svæða m.t.t. náttúruverndar, m.a. með viðeigandi innviðum og landvörslu til að stýra ágangi ferðafólks og viðhalda verndargildi slíkra svæða.

Þá er á málefnasviði nr. 18 – *Menning, listir, iðrottir- og æskulýðsmál* – sett fram sú stefna að vernda skuli fornleifar og byggingararf þjóðarinnar. Á grundvelli þeirrar stefnu er sett það markmið að slík verndun menningararfs þjóðarinnar skuli vera með markvissum hætti.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Markmið lagasetningarinnar er að í lögum sé að finna heimildir fyrir opinbera aðila til að beita forkaupsrétti að landi í þeim tilvikum þegar sjónarmið um verndun náttúru eða menningararfs þjóðarinnar kallar á slíkt inngrip af hálfu opinberra aðila, svo unnt sé að stýra aðgengi, nýtingu og uppbyggingu innviða á slíkum svæðum, sbr. stefnu stjórnvalda á málefnasviðum nr. 17 og 18.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Ef ekki kemur til þeirrar lagasetningar sem stefnt er að verða afleiðingarnar þær að áfram gilda þær heimildir í lögum um forkaupsrétt sem mælt er fyrir um í dag. Þær eru þessar:

- forkaupsréttur ríkissjóðs að jörðum og öðrum landareignum sem eru að hluta eða öllu leyti á náttúruinjasrá, skv. lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013,
- forkaupsréttur ábúenda ábúðarjarða sinna, skv. jarðalögum, nr. 81/2004 og
- forkaupsréttur Jarðasjóðs ríkisins að jörðum, skv. lögum um Jarðasjóð, nr. 34/1992.

EKKI verður þá í lögum að finna ákvæði sem sérstaklega miða að því markmiði að vernda náttúru eða menningararf þjóðarinnar af hálfu opinberra aðila, svo unnt sé að stýra aðgengi, nýtingu og uppbyggingu innviða á slíkum svæðum. Þá eru skýr ákvæði um forkaupsrétt vægara úrræði af hálfu stjórnvalda gagnvart landeiganda en eignarnám, í þeim tilvikum þar sem það er talið varða almannahagsmuni að ríkið eignist land.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Hugsanlegt er að mæla ekki sérstaklega fyrir um forkaupsrétt opinberra aðila og þess í stað verði mótuð stefna um kaup opinberra aðila á jörðum og jarðahlutum að tilteknum skilyrðum uppfylltum og jafnvel mælt fyrir um tiltekin svæði landsins eða jarðir/jarðahluta sem ástæða sé til að komist í eigu opinberra aðila, bjóðist slíkar eignir á markaði.

Kostir þess eru að opinberir aðilar hafa þá frjálsum hendur um það hvar þeir bera niður varðandi hugsanleg kaup og geta mótað stefnu í þá veru með tilliti til pólitískra sjónarmiða hverju sinni.

Gallinn við þessa nálgun er að þá er hætta á að ekki skapist nægileg festa við ákvarðanatöku um landakaup opinberra aðila og að ekki liggi fyrir á hvaða sjónarmiðum slíkar ákvarðanir skuli

byggja, sem er ekki líklegt til að skapa festu og fyrirsjáanleika við svo mikilvæga ákvarðanatöku fyrir hagsmuni landeigenda en ekki síður almannahagsmuni.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Tvær leiðir koma til greina við lagasetninguna:

- *Ný heildarlög um forkaupsrétt opinberra aðila.*

Hugsanlegt væri að setja ný heildarlög sem fjalli um forkaupsrétt opinberra aðila.

Kostir við slíka nálgun eru að þá væri að finna í einni löggjöf heildstæð ákvæði um forkaupsrétt opinberra aðila, hvað nafni sem þeir nefnast og á hvaða grundvelli slíkur forkaupsréttur byggist.

Ókosturinn við slíka nálgun er að forkaupsréttur er mjög tengdur þeim málaflokki sem um ræðir hverju sinni, þeim markmiðum sem sú lagasetning hvílir á og samspili við önnur úrræði viðkomandi laga.

- *Breytingalög sem breyta þeim lögum sem fjalla um vernd náttúru eða menningararfs þjóðarinnar.*

Önnur leið við lagasetningu er að taka til skoðunar þau lög sem fjalla um náttúruvernd og menningarminjar og mæla fyrir um forkaupsrétt í þeim lögum.

Kosturinn við slíka nálgun er að með því að mæla fyrir um forkaupsrétt í hverjum og einum lögum er hægt að tengja ákvæði um forkaupsrétt við önnur ákvæði viðkomandi laga, bæði markmiðsákvæði þeirra og önnur úrræði sem viðkomandi lög mæla fyrir um.

Ókosturinn er einkum sá að hætta er á að slík forkaupsréttarákvæði sem þá væri að finna víða í lögum væru ekki nægilega heildstæð og um of tengd þeim málaflokki þar sem þeim væri fyrir komið.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Áformað er að gera tillögu að breytingu á gildandi lögum frekar en að setja ný heildarlög um forkaupsrétt opinberra aðila.

Rökin fyrir því eru þau að telja verður að beiting forkaupsréttar hljóti að vera mjög tengd öðrum úrræðum sem mælt er fyrir um á viðkomandi lagasviði sem og þeim markmiðum og tilgangi sem sú löggjöf byggir á. Hætt er við að heildarlög um forkaupsrétt næðu ekki að fanga slíkar heimildir og sjónarmið með fullnægjandi hætti.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

Gert er ráð fyrir að breyta eftirfarandi ákvæðum gildandi laga:

- 5. mgr. 37. gr. laga um náttúruvernd, nr. 60/2013. Annað hvort þannig að heimildir samkvæmt ákvæðinu verði útvíkkaðar eða að ákvæðið í heild sinni verði fellt úr lögum og mælt fyrir um forkaupsrétt opinberra aðila í nýrri lagagrein. Mælt verði fyrir um skilyrði forkaupsréttar, svo sem að landakaup auki verndargildi náttúruverndarsvæðis, hvort sem það er friðlýst eða ekki. Mælt verði fyrir um skilyrði slíks forkaupsréttar sem eftir er að útfæra.
- Ákvæði verði bætt við VI. kafla laga um menningarminjar, nr. 80/2012, sem nefnist *Verndun og varðveisla fornminja*.

Jafnframt verður tekið til skoðunar hvort samhliða ofangreindum breytingum sé þörf á að breyta ákvæðum eftirfarandi laga:

- Sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, sem ekki mæla fyrir um forkaupsrétt sveitarfélaga að landi.
- Jarðalaga, nr. 81/2004, sem mæla fyrir um forkaupsrétt ábúenda (VI. kafli. *Forkaupsréttur*.)
- Laga um Jarðasjóð, nr. 34/1992, sem mæla fyrir um kaup Jarðasjóðs ríkisins á landi (2. gr.)

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?**

Hvað varðar EES-samninginn er til þess að líta að almennt séð kann íhlutun í viðskipti á EES-svæðinu í formi forkaupsréttar opinberra aðila að landi að vera talin fela í sér takmörkun á fjórfrelsisréttindum EES-samningsins, eftir atvikum réttinum til frjálsra fjármagnsflutninga, sbr. 40. gr. EES. Takmarkanir á fjórfrelsinu þurfa almennt að styðjast við viðhlítandi réttlættingarástæðu og mega ekki ganga lengur en nauðsyn krefur (meðalhóf). Ef á annað borð væri talið að áformuð lagasetning varðaði réttindi sem féllu undir gildissvið og fjórfrelsisreglur EES-samningsins (sem orkar raunar tvímælis), verður að telja að sjónarmið um vernd náttúru- og menningarminja og menningararfs þjóðarinnar uppfylli áskilnað EES-réttar um að takmörkun helgist af viðhlítandi réttlættingarástæðum, sem varða jafnframt mikilvæga almannahagsmuni núverandi og komandi kynslóða. Verður því ekki séð að EES-samningurinn standi í vegi fyrir lagasetningu af því tagi sem hér er áformuð. Að sama skapi, og m.a. með vísun til umfjöllunar í kafla C-2, verður að telja að áformin samrýmist meðalhófi enda sé ekki fyrir að fara öðrum og vægari úrræðum sem telja má jafn vel til þess fallin að ná þeim markmiðum sem að er stefnt svo viðhlítandi teljist. Er þá sérstaklega lítið til þess að forkaupsréttur getur í raun ekki talist íþyngja seljanda svo teljandi sé enda ná viðskipti fram að ganga og það almennt á sömu kjörum þótt þriðji aðili gangi inn í kaup. Með sömu rökum og að framan greinir er tillagan talin rúmast innan þess svigrúms sem löggjafinn hefur til þess að setja takmörk á ráðstöfun eigna, að uppfylltum skilyrðum um lagaheimild og málefnaleg sjónarmið, sbr. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu? Nei.

2. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Nei.**

F. Samráð

1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?**

Bændasamtökin, Félag fornleifafræðinga, landeigendur/landeigendafélög, náttúruverndar-samtök, sveitarfélög.

2. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?**

Skörun er við stjórnarmálefni þessara ráðuneyta:

- Fjármála- og efnahagsráðuneyti fer með málefni ríkisjarða og opinberra fjármála.
- Mennta- og menningarmálaráðuneyti fer með málefni menningarminja.
- Umhverfis- og auðlindaráðuneyti fer með málefni náttúruverndarsvæða.

3. **Samráð sem þegar hefur farið fram**

Vinnuhópur undir forystu forsætisráðuneytisins með fulltrúum þeirra ráðuneyta sem talin eru upp í kafla F2 vinnur að tillögu að lagasetningunni, í samvinnu við stýrihóp.

4. **Fyrirhugað samráð**

Áformaskjal þetta er birt í samráðsgátt stjórnvalda og athygli hagsmunaaðila vakin á málinu. Í framhaldinu verða unnin drög að frumvarpi til laga sem einnig verða kynnt í samráðsgátt

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

Þý ákvæði um forkaupsrétt ríkisins á landi leiða ekki sem slík til kostnaðar fyrir ríkissjóð þar sem þau eru háð því að vilji sé til þess að beita þeim á hverjum tíma og þeim fjármunum sem ákveðið er að veita til eignakaupa á fjárlögum hverju sinni.

Kaupum á landi fylgir kostnaður vegna umsýslu, viðhalds og uppbyggingar á slíkum eignum, en á móti kemur að ýmsir tekjumöguleikar kunna einnig að skapast fyrir ríkið með eignarhaldi á landi.

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina? Já.
2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Eðli hinnar fyrirhuguðu lagasetningar er þannig að ekki er þörf á aðlögunartíma fyrir haghafa áður en lagasetningin kemur til framkvæmda, enda verður beiting forkaupsréttar háð fjárveitingum opinberra aðila til slíkra kaupa hverju sinni.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Forkaupsréttarákvæði laga séu nægilega skýr og sjónarmið í lögum um beiting þessa úrræðis það vel uppbyggð að ákvæðin nýtist fyrir opinbera aðila til að festa kaup á þeim eignum sem rétt er talið að séu í almannaeigu til að tryggja aðgengi, nýtingu og uppbyggingu innviða á slíkum svæðum.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu

Land sem boðið er til sölu komist í almannaeigu svo unnt sé á grundvelli sjónarmiða um verndun náttúru eða menningararfs þjóðarinnar að stýra aðgengi, nýtingu og uppbyggingu innviða á slíkum svæðum.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Hugað verður að því þegar fimm ár eru liðin frá því að lagasetningin tók gildi hvernig til hefur tekist og í þeim tilgangi tekið saman yfirlit yfir þau lönd sem opinberir aðilar hafi keypt, hvort þau kaup byggðu á sjónarmiðum um verndun náttúru eða menningararfs þjóðarinnar og loks á hvaða sjónarmiðum nákvæmlega slík landakaup opinberra aðila byggðu.

I. Annað

[Nei.]

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað. Já.
2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum. Nei.