

Alþingi  
Erindi nr. P 130/2004  
komudagur 21.4.2004

## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Landbúnaðarnefnd Alþingis  
b.t. Elínar V. Þorsteinsdóttur  
Austurstræti 8-10  
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 19. apríl 2004

Sam 160/2004 PS/sp  
Tilv.: 051

### Efni: Frumvörp til jarðalaga og ábúðarlaga

Á fundi stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga 16. apríl var lagt fram bréf landbúnaðarnefndar Alþingis, dags. 1. apríl 2004, þar sem óskað er umsagnar um frumvörp til jarðalaga, 783. mál og ábúðarlaga 782. mál.

Stjórnin samþykkti meðfylgjandi umsagnir.

Virðingarfyllt  
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Þórður Skúlason  
framkvæmdastjóri

Hjálagt: Umsagnir um frumvörp til jarðalaga og ábúðarlaga



## Umsögn

### Sambands íslenskra sveitarfélaga

#### um frumvarp til jarðalaga, 783. mál.

Stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur fengið til umsagnar frumvarp til jarðalaga, 783 mál 130. löggjafarþings og gerir við það eftirfarandi athugasemdir. Stjórnin leggst gegn samþykkt frumvarpsins verði athugasemdirnar ekki teknar til greina.

#### Athugasemdir við einstakar greinar og kafla frumvarpsins

##### Um 1. gr., markmið laganna

Í greininni er tekið fram að markmið laganna sé meðal annars að stuðla að skipulegri nýtingu lands í samræmi við hagsmuni sveitarfélaga og íbúa þeirra. Stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga telur jákvætt að markmið laganna sé afmarkað með þessum hætti.

##### Um 2. gr., skilgreiningar

Í 2. gr. er hugtakið “þéttbýli” skilgreint og notuð er sú skilgreining sem fram kemur í skipulags- og byggingarlögum. Um þessar mundir eru starfandi nefndir á vegum umhverfisráðuneytisins sem eru að endurskoða skipulags- og byggingarlögin og þar eru uppi hugmyndir um að breyta skilgreiningu á hugtakinu “þéttbýli”. Hvernig sú skilgreining verður á endanum er auðvitaða óljóst á þessari stundu en mjög slæmt er að hafa mismunandi skilgreiningu á þessu hugtaki í mismunandi lögum. Skilgreining á þessu hugtaki á í grunninn að vera í skipulagslögum og því nauðsynlegt að vísa til þess í jarðalögum en hafa ekki sjálfstæða skilgreiningu þar sem með tímanum gæti orðið á skjön við grunnskilgreininguna.

Því er lagt til að hugtakið “þéttbýli” verði skilgreint þannig: “Þéttbýli er það svæði sem fellur undir skilgreiningu þéttbýlis samkvæmt skipulagslögum.”

Sama má segja um ýmsar aðrar skilgreiningar í frumvarpinu, þ.e. verið er að skilgreina hugtök sem eiga rætur að rekja til annarra laga sem segja má að séu aðallög viðkomandi málaflokks. Nefna má sem dæmi hugtökin þjóðlendur, fasteign, mannvirki, afréttur og greiðslumark. Æskilegt væri að vísa til viðkomandi laga varðandi skilgreiningar á þessum hugtökum svo tryggja megi að þær séu á öllum tímum í samræmi við frumskilgreininguna.

##### Um 5.-8. gr.

Í 5. og 6. gr. frumvarpsins kemur fram að land sem er nýtt eða nýtanlegt til landbúnaðar megi ekki taka til annarra nota nema heimild sé til þess í lögum eða að fengnu sérstöku leyfi landbúnaðarráðherra. Um tengsl þessa ákvæðis við skipulagsheimildir sveitarfélaga er fjallað stuttlega í 8. gr. frumvarpsins.

Fyrirkomulag það sem gert er ráð fyrir í þessum lagagreinum er í andstöðu við hlutverk og skyldur sveitarfélaga samkvæmt skipulags- og byggingarlögum nr.

73/1997. Má meðal annars benda á að í 9. gr. laga nr. 73/1997 kemur fram að í skipulagsáætlunum skuli marka stefnu um notkun og þróun byggðar. Þar séu sett markmið um einstaka þætti varðandi íbúðabyggð, atvinnusvæði, náttúruvernd o.fl. Hugtakið landnotkun er skilgreint í 2. gr. laganna og er þar talið ná til ráðstöfunar lands til mismunandi nota, „svo sem undir íbúðir, iðnað, verslun, útivist og landbúnað“.

Verður ekki séð að nein rök standi til þess að ráðherra hafi með höndum heimild til að synja um að land sé nýtt undir annað en landbúnað. Sveitarfélög hafa með höndum skipulagsvald eins og fyrr sagði og verður að telja að þau séu fullfær til að meta þörf á því hvort nauðsynlegt sé að varðveita tiltekin landgæði til búvöruframleiðslu á sama hátt og þau hafa verið talin fær til að meta hvaða landsvæði eru best fallin undir ýmsan annan atvinnurekstur innan staðarmarka þeirra. Er að auki heppilegast að heimildir til gerðar og ákvörðunar um skipulag séu á einni hendi.

Er því lagt til að 5., 6., 7. og 8. gr. frumvarpsins falli brott en ákvörðunarvald um not tiltekinna landsvæða verði á höndum sveitarfélaga sjálfra og lúti reglum skipulags- og byggingarlaga. Aðrar greinar frumvarpsins verði jafnframt lagaðar að niðurfellingu þessara ákvæða.

#### **Um 9. gr., eignarnám**

Með 9. gr. frumvarpsins er landbúnaðarráðherra fengin nokkuð víðtæk lagaheimild til eignarnáms þar sem segir að ráðherra geti tekið land eignarnámi ef notkun þess er ekki í samræmi við ákvæði laganna „eða ef þörf er á landi til opinberra nota eða í þágu almannahagsmuna í samræmi við markmið“ laganna. Ekki er hins vegar samkvæmt frumvarpinu gert ráð fyrir að sveitarfélög hafi heimild til að taka land eignarnámi þrátt fyrir að markmið frumvarpsins sé meðal annars að stuðla að skipulegri nýtingu lands í samræmi við hagsmuni sveitarfélaga og íbúa þeirra.

Í þessu ljósi er lagt til að 9. gr. laganna verði breytt á þá leið að þar verði sérstaklega kveðið á um að ef þörf sé til að stuðla að skipulegri nýtingu lands í samræmi við landkosti og hagsmuni sveitarfélags og íbúa þess þá geti sveitarfélag ákveðið að taka land innan staðarmarka þess eignarnámi.

#### **Um 10. gr., landbúnaðarnefndir sveitarfélaga**

Samband íslenskra sveitarfélaga mótmælir því að lögbundið verði að sveitarfélögum skuli gert skylt að setja á stofn sérstakar landbúnaðarnefndir. Lagt er til að 10. gr. frumvarpsins verði felld niður.

Í fyrsta lagi má nefna að ekki verður séð hver hin raunverulegu rök eru á bak við tilvist nefndanna. Gert er ráð fyrir að þær hafi víðtækt eftirlitshlutverk en á móti eru sveitarfélögum ekki fengnar neinar heimildir til að leita upplýsinga eða bregðast við telji þau ástæðu til athafna.

Í öðru lagi má nefna að sú umfangsmikla eftirlitsstarfsemi sem gert er ráð fyrir í ákvæðinu, eigi það ekki að vera orðin tóm, hefur það í för með sér umtalsverðan kostnað. Gera má ráð fyrir að hann fari langt umfram það sem sveitarfélög hafa

áður lagt til jarðanefnda samkvæmt 20. gr. núgildandi jarðalaga. Ekki er gert ráð fyrir neinum tekjustofnum eða tekjuöflunarleiðum til að mæta þeim kostnaði og er það með öllu óviðundandi.

Í þriðja lagi má nefna að ekki verður betur séð en að ýmis þau verkefni sem viðkomandi nefnd eru ætluð séu þegar á höndum annarra stjórnvalda, bæði ríkis og sveitarfélaga. Má þar t.d. nefna hlutverk Landgræðslu ríkisins og gróðurverndarnefnda, sbr. III. kafla laga nr. 17/1965, um landgræðslu, auk þess sem sveitarfélög hafa víða um land beitt sér fyrir umbótum í umhverfismálum og umgengni um jarðir og aðrar fasteignir í því skyni að stuðla að bættri ásýnd sveitarfélaganna. Tillaga um stofnun sérstakra landbúnaðarnefnda breytir þar engu um.

### **11. og 13. gr., eignarréttur og greiðslumark**

Á lagatæknilegum forsendum eru gerðar athugasemdir við ákvæði 11. og 13. gr. frumvarpsins. Verður ekki betur séð en hér sé um að ræða ábendingu um að tiltekin atriði fari að gildandi lögum á hverjum tíma. Leiðir slík niðurstaða þegar af eðli máls og á áréttung um hana aðeins að takmörkuðu leyti heima í lagatexta. Á þetta ekki síst við um 3. mgr. 11. gr. og 13. gr. Þá má telja að í 13. gr. frumvarpsins væri nægjanlegt að vísa aðeins til nafns laga um framleiðslu, verðlagningu og sölu á búvörum en ekki til númers laganna, ef greinin væri ekki í heild sinni felld niður.

### **Um 14. gr., félög um eignarhald, fyrirsvar og rekstur jarða**

Sú tillaga sem greinin felur í sér er mikilvæg í tengslum við framtíðarþróun á eignarhaldi og ráðstöfun jarða á Íslandi. Eignarhald margra jarða er í formi sérstakrar sameignar. Ástæður þess eru m.a. þær að eignarhald á jörðum hefur oft á tíðum færst til við erfðir og dæmi eru um að tugir einstaklinga eigi eina jörð.

Meginreglan um ákvarðanatöku vegna ráðstafana eigna í sérstakri sameign er að samþykki allra eigenda þarf við ákvörðunina, falli hún ekki undir venjubundna nýtingu eignarinnar. Slík skilyrði um ákvarðanir um ráðstöfun eignar eru þung í framkvæmd og hafa leitt til þess að nýting margra jarða er takmörkuð eða engin og niðurníðsla landgæða, húsakosts og umhverfis fylgir í kjölfarið.

Markmið frumvarpsins eins og því er lýst í 1. gr. er að setja reglur um réttindi og skyldur þeirra sem eiga land og nýta það, stuðla að skipulegri nýtingu lands í samræmi við landkosti, fjölbætt hlutverk landbúnaðar og hagsmuni sveitarfélaga og íbúa þeirra, og að tryggja svo sem kostur er að það land sem vel er fallið til búvöruframleiðslu verði varðveitt til slíkra nota. Tillögur um að auðvelda töku ákvarðana um jarðeignir sem eru í sérstakri sameign eru í samræmi við öll þessi markmið. Þannig yrðu til skýr ákvæði um réttindi og skyldur þeirra sem eiga land og nýting lands væri skipulegri og almennari, þ.m.t. nýting til landbúnaðar. Framangreind markmið frumvarpsins og áhrif tillagna um auðveldari ákvarðanatöku um jarðeignir varða grundvallar hagsmuni sveitarfélaganna. Verði ákvæði nýrra jarðalaga í takt við þessar tillögur má ætla að hvers konar nýting jarða og jarðarluta muni þegar aukast til hagsbóta fyrir atvinnulíf, íbúa landsins og sveitarfélög.

Þrátt fyrir framangreint telur stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga tilefni til að gera athugasemdir við umrætt ákvæði og framsetningu þess. Í fyrsta lagi skal á það bent að ummæli í athugasemdum með 14. gr. frumvarpsins virðast ekki í samræmi við orðalag greinarinnar sjálfrar. Í athugasemdunum er vísað til reglna um fjöleignarhús og gefið í skyn að ákvarðanatöku í félögum um eignarhald, fyrirsvar og rekstur jarða verði með svipuðum hætti og samkvæmt lögum um fjöleignarhús nái greinin fram að ganga. Samkvæmt orðalagi 14. gr. sjálfrar mun aðstaðan að þessu leyti hins vegar ráðast af því félagsformi sem er valið og þeim samþykktum sem settar verða fyrir hvert og eitt félag. Ef eigendur jarðar kysu t.d. að stofna sameignarfélag eða jafnvel almennt félag um eignarhald á jörð verður til að mynda ekki séð að þeim bæri að taka t.d. upp reglur fjöleignarhúsalaganna um atriði eins og það hvernig ákvarðanir skuli teknar og afleiðingar þess ef ákvarðanatöku fer ekki fram með réttum hætti, nema að því takmarkaða leyti sem gert er ráð fyrir í 14. gr. frumvarpsins. Ef stofnað væri hlutafélag eða einkahlutafélag um eignarhald á jörð færu reglur um ákvarðanatöku innan félagsins að lögum sem um þau félagaform gilda.

Í öðru lagi eru gerðar athugasemdir við 4. mgr. 14. gr. frumvarpsins þar sem aðeins eru undanskilin frá þeirri skyldu að stofna félag um eignarhald á jörð hjón eða foreldrar og ófjárráða börn þeirra. Er þannig ekki gert ráð fyrir því að tveir einstaklingar í óvígðri sambúð geti í neinu tilviki saman fjárfest í jörð án þess að stofna um eignarhald jarðarinnar sérstakt félag. Í öðrum lögum er óvígð sambúð sem t.d. hefur staðið í nokkurn tíma víða lögð að jöfnu við hjónaband. Sem dæmi má nefna XIV. kafla laga nr. 20/1991 þar sem m.a. er fjallað um opinber fjárskipti milli hjóna (sjá 100. gr. laganna). Má telja óeðlilegt að einstaklingar sem búið hafa saman í óvígðri sambúð, til dæmis um einhverra ára bil, geti ekki í sameiningu fjárfest í jörð á sama hátt og hjón án þess að þurfa að stofna um eignarhald jarðarinnar sérstakt félag. Sömu sjónarmið eiga við um staðfesta samvist en að öllum líkindum þarf ekki að taka það sérstaklega fram í lagatextanum að ákvæði greinarinnar eigi ekki við um fólk í staðfestri samvist þar sem fram kemur í 5. gr. laga nr. 87/1996 um staðfesta samvist að staðfesting samvistar hafi sömu réttaráhrif og stofnun hjúskapar.

Því er lagt til að við 4. mgr. 14. gr. bætist nýr málslíður svohljóðandi: "Sama gildir um sambúðarfólk ef það á sameiginlegt lögheimili og sambúðin hefur varað samfleytt í a.m.k. tvö ár."

#### **Um 15. gr.**

Í 2. mgr. greinarinnar segir að sveitarstjórnir skuli halda skrá um aðilaskipti og eignarhald að jörðum, öðru landi og fasteignum í sveitarfélaginu. Ekki verða séð nein rök fyrir því að sveitarfélög haldi sérstaka skrá um þessi efni enda ætti Landskrá fasteigna og jarðaskrá landbúnaðarráðuneytisins, sbr. 16. gr. frumvarpsins að vera fullnægjandi skráning.

Því er lagt til að 2. mgr. 15. gr. verði felld út úr frumvarpinu.

## Um VI. kafla, forkaupsréttur

Ekki eru gerðar almennar athugasemdir við ákvæði frumvarpsins um breytingar á forkaupsréttarákvæðum sveitarfélaga. Frumvarpið felur reyndar í sér að möguleikar sveitarfélaga til að neyta forkaupsréttar í tengslum við nýtingu jarða til landbúnaðar falla niður. Í stað þess aukast möguleikar sveitarfélaga til að neyta forkaupsréttar í þágu samfélagsins t.d. til að leggja jörð undir afrétt eða nýta hana til útivistarmála. Forkaupsréttur sveitarfélaga í þágu almannahagsmuna stuðlar að því að byggð í sveitarfélögum þróist með eðlilegum hætti í samræmi við vilja íbúanna.

Vegna 36. gr. frumvarpsins, *kaupverð*, vill stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga þó benda á að fjögurra vikna frestur til að ljúka matsgerð samkvæmt 3. mgr. greinarinnar er mjög skammur. Er gerð tillaga um að fresti samkvæmt málsgreininni verði breytt úr fjórum í sex vikur.

### Um 41. gr., sala til sveitarfélaga

Lagt er til að eftirfarandi málsliður bætist við 41. gr.: „Sé fyrirhugað að selja ríkisjörð skal leita álots viðkomandi sveitarstjórnar á því hvort vilji sé til þess að sveitarfélagið kaupi jörðina eða hluta hennar.“

Til að tryggja framgang ákvæðis 41. gr. er nauðsynlegt að lögbundið verði að kanna vilja sveitarstjórna til kaupa ríkisjarðir eða hluta þeirra áður en þær eru seldar.

### Um 44. gr., auglýsingaskylda við sölu ríkisjarða

Lagt er til að um sölu ríkisjarða til almennings gildi almennar reglur frumvarpsins um forkaupsrétt sveitarfélaga. Lagt er til ákvæði þess efnis verði tekin upp í 3. mgr. 44. gr. frumvarpsins.

Af 37. gr. frumvarpsins leiðir að sveitarfélag á ekki forkaupsrétt að jörðum sem ríkissjóður ráðstafar, sem er óeðlilegt vegna þess að sömu rök geta átt við um nauðsyn þess að beita forkaupsréttarákvæði sveitarfélags við sölu ríkisjarða og jarða í einkaeigu. Er því gerð tillaga um að við 44. gr. bætist ný málsgrein þar sem fram komi að þrátt fyrir ákvæði 37. gr. laganna skuli sveitarfélag eiga forkaupsrétt að jörðum í sveitarfélaginu sem ríkissjóður selur samkvæmt 1. mgr. 44. gr.

### Um 46. gr., réttindi undanskilin sölu

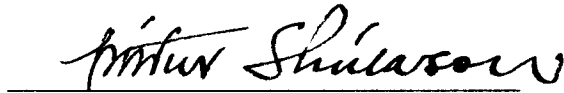
Lagt er til að greinin falli niður.

Lagst er gegn fortakslausu ákvæði um að ríkið haldi eftir öllum vatns- og jarðhitaréttindum við sölu ríkisjarða. Með þessu móti er verið gera óþarfa og óeðlilega undantekningu frá þeirri meginreglu eignarréttar að fasteignatengd réttindi fylgi viðkomandi fasteign. Einnig er bent á að ákvæðið gengur þvert á þróun löggjafar um orkumál um að færa þá starfsemi í auknum mæli í samkeppnisumhverfi.

Á hinn bóginn telur stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga það veigamikla úrbót frá frumvarpi til jarðalaga sem lagt var fram á 128. löggjafarþingi að samkvæmt

frumvarpinu nú er gert ráð fyrir að landbúnaðarráðherra geti ákveðið að umrædd réttindi fylgi með við sölu ríkisjarða til sveitarfélaga og stofnana þeirra og fyrirtækja. Í ljósi framangreindra tillagna um að sveitarfélögum verði tryggður forkaupsréttur að jörðum sem ríkið selur er gerð tillaga um að ef 46. gr. verði ekki í heild sinni felld niður þá verði orðin „sbr. 41. gr.“ í enda greinarinnar felld niður. Þannig verði það engum vafa undirorpið að ráðherra geti ákveðið að þau réttindi sem um er fjallað í 1. mgr. greinarinnar fylgi með við sölu jarða til sveitarfélaga í öðrum tilvikum en þeim þegar salan byggist á 41. gr. laganna.

Þannig afgreitt á fundi stjórnar sambandsins 16. apríl 2004.



Þórður Skúlason  
framkvæmdastjóri