



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. atvinnuveganefndar
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Reykjavík 21. október 2014

1401063SA GB/TP
Málalykill: 400

Efni: Frv. til breytinga á jarðalögum - 74. mál 144. lþ.

Ofangreint þingmál var sent til umsagnar hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, sbr. tölvubréf nefndasviðs Alþingis dags. 26. september sl. Sambandið óskaði eftir framlengdum umsagnarfresti og var orðið við því.

Aðdragandi frumvarpsins

Málefni bújarða hafa verið til allmikillar umræðu á síðastliðnum misserum. Sambandið hefur átt nokkra aðkomu að málum fyrir hönd sveitarfélaganna og framfylgt þeirri stefnu sem mótuð var á landsþingi árið 2010 og sem gilti fyrir árin 2011 - 2014.

Megináhersla sambandsins hefur verið sú að jarðalög, og önnur löggjöf um landnýtingu sem tengist landbúnaði, fái heildaryfirferð. Brýn þörf er á að fram fari heildstæð endurskoðun á lagaumhverfinu. Þar verði m.a. horft til afréttarmálefna og girðinga auk þeirrar miklu breytingar sem orðið hefur á eignarhaldi lands, með tilkomu þjóðlendulaga, sem kallar á að skýra þarf réttindi og skyldur ríkisins sem landeiganda. Af þeirri ástæðu hefur sambandið goldið varhug við því að átt sé við einstök ákvæði í jarða- og ábúðarlögum án þess að hugað sé að heildarsamræmi.

Nauðsynlegt er einnig að tryggja tengingu við helstu áætlanir og þá sérstaklega landsskipulagsstefnu þar saman koma stjórnvöld (bæði ríki og sveitarfélög) og hagsmunaaðilar. Minnt er á að landsskipulagsstefnu er ætlað að setja fram leiðarljós um landnotkun í dreifbýli til leiðbeiningar fyrir skipulagsgerð sveitarfélaga og geri eftir atvikum tillögur um frekari aðgerðir stjórnvalda (ríki og sveitarfélaga) til að stuðla að sjálfbærri landnýtingu í dreifbýli. Miðað er að því að fylgja landsskipulagsstefnu eftir með ítarlegri greiningu og stefnumótun um ráðstöfun lands í dreifbýli til mismunandi nota með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Drög að því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar voru kynnt í janúar sl. og sendi sambandið inn ítarlega umsögn um það dags. 13. febrúar. Í niðurlagi umsagnarinnar var minnt á að hér á landi væri ekki skortur á landbúnaðarlandi en það væri hins vegar þörf fyrir skýrari stefnu um landnýtingu, t.d. hvar væri hentugt að rækta skóg, reisa ný sumarhúsahverfi, leggja raflínur o.s.frv. Var sérstaklega vísað til skýrslu nefndar um landnotkun sem skilaði niðurstöðu sinni í febrúar 2010, þar sem m.a. sagði að athuga bæri samspil milli skipulagslaga og jarðalaga. Var bent á að ákvarðanir um landskipti og lausn lands úr landbúnaðarnotum ættu að byggja á aðstæðum heima í héraði og að það mat stæði sveitarfélögunum nær en ráðuneytinu.

Fundur var haldinn í ráðuneytinu þann 25. mars sl. þar sem sambandið fylgdi eftir umsögn sinni og lýsti þeirri afstöðu að ganga ætti lengra í breytingum á lögnum með því að færa ákvarðanir um töku lands úr landbúnaðarnotum frá ráðuneytinu til sveitarfélaga. Vísuðu fulltrúar sambandsins m.a. til tilvika þar sem komið höfðu upp áreksra á milli fyrir mæla skipulagslaga um gerð aðalskipulags og gildandi ákvæða 6. og 7. gr. jarðalaga. Fyrir liggur að slíkir árekstrar geta valdið alvarlegum tögum á skipulagsáætlanagerð sveitarfélaga.

Ennfremur kallaði sambandið eftir frekara samráði og kynningu á þeim hugmyndum sem fram komu í drögnum, m.a. út frá því hvort gera ætti frekari breytingar á lögnum. Var nefnt að gagnlegt væri að halda vinnufund með Bændasamtökum Íslands til þess að vinna málið frekar áður en afstaða yrði tekin til framlagningar þess.

Það kom sambandinu verulega á óvart að frumvarpið skyldi lagt fram án frekari undirbúnings og umræðu. Þá eru það nánast öfugmæli sem fram koma í greinargerð að ráðuneytið hafi unnið úr athugasemdum umsagnaraðila og komið „til móts við athugasemdir og sjónarmið þeirra“. Í tilviki sveitarfélaganna voru áherslurnar skýrar um að ákvarðanir um landskipti og lausn úr landbúnaðarnotum ætti að færa nær vettvangi. Sú tillaga sem birtist í frumvarpinu gengur hins vegar þvert á þessa áherslu þar sem ákvörðunarvaldið er að meginstefnu flutt til ráðuneytisins.

Um 1. gr.:

Með þessari grein er búin til skilgreining á „landbúnaðarsvæði“, sem ætlað er að ná annars vegar (1) til svæða með notkunina landbúnaður skv. skipulagi og hins vegar (2) lands sem nýtanlegt er eða nýtt til landbúnaðar. Fram kemur í greinargerð að skilgreiningin hafi ekki í för með sér efnisbreytingu heldur feli hún eingöngu í sér „skýrara orðalag greinarinnar“.

Ómögulega verður séð að hin nýja skilgreining auki skýrleika enda skortir alveg á að hún taki til þeirra atriða sem raunverulega þarf að leysa úr þegar fjallað er um landbúnaðarsvæði. Þannig skilur skilgreiningin eftir galopið hvort landbúnaður í skilningi ákvæðisins geti tekið til ferðaþjónustu og skógræktar. Minnt er á, hvað það varðar, að á gildissviði skipulagslaga nr. 123/2010 hefur verið talið að til landbúnaðar geti talist bæði ferðaþjónusta sem og skógrækt, landgræðsla og endurheimt votlendis, sbr. e- og j-liði í gr. 4.3.1 í skipulagsreglugerð nr. 90/2013.

Með tilliti til þessara atriða verður að telja að hin nýja skilgreining muni í reynd viðhalda þeim árekstri sem hefur verið uppi milli jarðalaga og skipulagslaga og mögulega setja áætlanagerð sveitarfélaga í uppnám. Affarasælla er og í samræmi við sjálfsstjórnarrétt sveitarfélaga að jarðalög vísi til þess að landbúnaðarsvæði séu skilgreind í skipulagsáætlunum.

Um 2. og 3. gr.:

Eins og áður er vikið að fela þessar greinar frumvarpsins efnislega í sér að ákvörðunarvald um lausn úr landbúnaðarnotum verði fært til ráðuneytisins. Ekki kemur fram í skýringum af hverju þessi breyting sé aðkallandi nú en sambandið leggur þann skilning í hana að ráðuneytið vilji tryggja að



skilningur þess á „landbúnaðarnotum“ gangi framur því sem ákveðið kann að vera í skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Tilgangur breytingarinnar sé þannig í reynd að útvega ráðuneytinu neitunarvald um framkvæmd landnotkunar sem heimiluð er í skipulagi án þess þó raunverulega að leysa þau vandamál sem að er stefnt.

Sambandið hafnar algerlega þessum forræðistilburðum, sem bera vott um úrelta stjórnsluhætti, og fer þess á leit að atvinnuveganefnd skoði réttmæti þessarar breytingar með gagnrýnum huga. Nýtt fyrirkomulag mun skerða skipulagsvald sveitarfélaga en er þar fyrir utan óskynsamlegt og býður upp á togstreitu og málaferli.

Af þeim ástæðum er lagt til að fyrirkomulag skv. nýrri 6. gr. jarðalaga verði hugsað upp á nýtt og gengið út frá því að á ákveðnum landsvæðum (sem afmarka mætti á korti) skuli eiga sér stað samráð, t.d. með umsögnum, milli sveitarfélaga og ráðuneytisins um nánar skilgreinda breytingu á landnotkun. Skipulagsstofnun myndi einnig eiga aðild að ferlinu sem byggja mætti á ákvæðum 30. gr. skipulagslaga (lýsing á tillögu).

Um 4. - 7. gr.:

Af hálfu sambandsins eru ekki gerðar athugasemdir við þessi ákvæði og að þau fái afgreiðslu af hálfu þingsins.

Á hinn bóginn eru athugasemdir við 1. - 3. gr. frumvarpsins af þeim toga að sambandið leggst eindregið gegn því að þessar tillögur nái fram að ganga nú. Breytingarnar eru ekki aðkallandi og er eðlilegt að það fyrirkomulag sem þar er fjallað um komi til frekari skoðunar við heildarendurskoðun lagana þar sem höfð verði hliðsjón af væntanlegri landskipulagsstefnu sem nú er í vinnslu.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs

Meðf.: Umsögn sambandsins um frumvarpsdrög dags. 13. febrúar 2014
Punktur frá fundi 25. mars 2014

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
b.t. Halldór Runólfsson
Skúlagötu 4
150 Reykjavík

Reykjavík 13. febrúar 2014

1401063SA GB
Málalykill: 400

Efni: Umsögn um drög að frv. til br. á jarðalögum

Vísað er til bréfs ráðuneytisins frá 28. janúar sl., þar sem óskað er umsagnar um drög að frumvarpi til breytinga á jarðalögum nr. 81/2004.

Tengsl við gerð landsskipulagsstefnu

Í upphafi vill sambandið koma því sjónarmiði á framfæri að nú stendur yfir vinna við gerð landsskipulagsstefnu fyrir árin 2015-2026. Í þeirri vinnu er ein af áherslum umhverfis- og auðlindaráðherra, sem jafnframt gegnir embætti sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, að marka stefnu um nýtingu lands í dreifbýli. Gert er ráð fyrir að í landsskipulagsstefnu verði greind sú þróun sem orðið hefur á undanförunum árum varðandi notkun lands í dreifbýli og þau áform um nýtingu sem fyrir liggja í áætlunum stjórnvalda, bæði á landsvísu og á sveitarstjórnarstigi og fyrir mismunandi geira. Landsskipulagsstefnu er ætlað að setja fram leiðarljós um landnotkun í dreifbýli til leiðbeiningar fyrir skipulagsgerð sveitarfélaga og geri eftir atvikum tillögur um frekari aðgerðir stjórnvalda til að stuðla að sjálfbærri landnýtingu í dreifbýli. Miðað er að því að fylgja landsskipulagsstefnu eftir með ítarlegri greiningu og stefnumótun um ráðstöfun lands í dreifbýli til mismunandi nota með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Það vekur athygli að í skýringum við það frumvarp sem hér er til umsagnar er á engan hátt vikið að fyrrgreindri stefnumótunarvinnu, sem sveitarfélögin eru þátttakendur í ásamt stjórnvöldum ríkisins og öðrum hagsmunaaðilum. Þess í stað er í skýringum við frumvarpið eingöngu vísað til tillagna nefndar sem skilaði tillögum til ráðherra fyrir tæpu ári. Þær tillögur voru unnar í miklum flýti og án þess að nefndin gæfi sér tíma til samráðs. Tillögur nefndarinnar hafa að auki fengið afar takmarkaða kynningu og umfjöllun og hefur t.a.m. ekki verið kallað eftir umsögnum sveitarfélaga og samtaka þeirra um þær.

Ekki kemur heldur fram í skýringum við frumvarpið hvers vegna eingöngu er horft til breytinga á þremur greinum laganna. Í tillögum nefndarinnar komu fram hugmyndir um ýmsar aðrar breytingar á lögnum, svo sem um breyttar skilgreiningar, nýja markmiðsgrein og fleiri atriði sem geta skipt máli varðandi samhengi í lögnum.

Tengsl við fyrri hugmyndir um breytingar á jarðalögum

Þær tillögur sem fram koma í frumvarpinu um breytingar á 5.-7. gr. jarðalaga ganga í umtalsvert aðra átt en tillögur um breytingar á lögnum sem ráðuneytið sendi sambandinu til umsagnar í mars árið 2011. Sambandið skilaði ítarlegri umsögn um þau drög, dags. 3. maí 2011, þar sem lagst var

að óska eftir leyfi ráðherra til að taka minni svæði en 5 hektara úr landbúnaðarnotum. Sambandið ítrekar því þá afstöðu að þessar ákvarðanir eru væntanlega betur komnar hjá sveitarfélögunum.

Sambandið vill þó áréttta það sjónarmið sem fram kom í umsögn þess frá 3. maí 2011, að e.t.v. væri réttara að setja ákvæði í skipulagslög um það markmið að forðast að skerða bújarðir og varðveita gott landbúnaðarland, sem síðan mætti útfæra nánar í skipulagsreglugerð, frekar en að hafa um þetta atriði sérstök ákvæði í jarðalögum. Í öllu falli er mikilvægt að tryggja sem best samræmi á milli jarðalaga og skipulagslaga um þær ákvarðanir sem hér eru til umfjöllunar.

Um 3. gr.

Sambandið áréttar mikilvægi þess að hugað verði nánar að samspili jarðalaga og skipulagslaga áður en 7. gr. laganna verði felld úr gildi.

Um 4. gr.

Í greininni er lagt til að lagabreyting sú sem hér er lögð til taki þegar gildi. Sambandið telur eins og áður segir skorta á það í skýringum við frumvarpið að horft sé til þess hvernig lagabreytingarnar tengjast þeirri stefnumótun sem nú er verið að vinna að. Einnig vantar rökstuðning fyrir því hvers vegna nauðsynlegt er að ráðast nú þegar í þær breytingar sem hér um ræðir.

Lokaorð

Rétt þykir að minna að lokum á að hér á landi er ekki skortur á landbúnaðarlandi en það er hins vegar töluverð þörf fyrir skýrari stefnu um landnýtingu, t.d. hvar er hentugt að rækta skóg, reisa ný sumarhúsaðverfi, leggja rafhlínur o.s.frv. Um þetta vísast m.a. til skýrslu nefndar um landnotkun frá febrúar 2010.

Fulltrúar sambandsins óska eftir því að ræða efni frumvarpsins nánar á fundi með ráðuneytinu þar sem hægt verði að fara nánar yfir þau sjónarmið sem fram koma í umsögn þessari.²³

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri



Minnisblað

Móttakandi: Karl Björnsson

Dags.: 25. mars 2014

Sendandi: Guðjón Bragason og Tryggvi Þórhallsson

Málsnr.: 1401063SA

Málalykill: 400

Efni: Punktar frá fundi í ANR 25.3.2014 um frv. til jarðalaga

Fundinn sátu Halldór Runólfsson og Rebekka Hilmarsdóttir af hálfu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins en Guðjón Bragason og Tryggvi Þórhallsson af hálfu sambandsins.

GB fór yfir meginathugasemdir sambandsins við fyrirbyggjandi frumvarp, sbr. umsögn frá 13. febrúar 2014. Þar kemur fram sú afstaða að ganga ætti lengra í breytingum á lögnum með því að færa ákvarðanir um töku lands úr landbúnaðarnotum frá ráðuneytinu til sveitarfélaga. Einnig kallar sambandið eftir samráði við sveitarfélögin og fleiri hagsmunaaðila um frekari breytingar á lögnum, en á síðustu árum hafa í tvígang komið fram hugmyndir frá ráðuneytinu um lagabreytingar sem ekki hafa fengið fullnægjandi kynningu og umræðu.

Rætt var að frumvarpið verði í mesta lagi lagt fram til kynningar á vorþingi en ftr. sambandsins lögðu til að frekar yrði horft til kynningar á heimasíðu ANR. Jafnframt lýstu þeir vilja til þess að eiga vinnufund með ráðuneytinu og Bændasamtökum Íslands um frekari breytingar á lögnum, með hliðsjón af fram komnum hugmyndum og umsögnum sambandsins um þær. Fyrst og fremst yrði kallað eftir viðhorfum fundarmanna til þess hverju þyki brýnt að breyta í lögnum þótt jafnframt væri hægt að ræða hvort þörf sé á heildarendurskoðun laganna.

GB