

Skýrsla starfshóps um eignarhald á bújörðum

- Samantekt
- I Skipunarbréf
 - II Markmið í almannapágu sem stefnt skal að
 - III Lagagrundvöllurinn
 - 1 Fasteignarhugtakið og eignarhald á landi
 - 2 Ábúðarlög og jarðalög
 - 3 Tengsl við önnur lög
 - 4 Eignarréttarvernd og EES-samningurinn setja skorður við takmörkunum á eignarrétti
 - IV Dæmi um takmarkanir í dönskum og norskum rétti
 - V Takmarkanir sem helst koma til greina á Íslandi
 - VI Tillaga til ráðherra um mögulegar lagabreytingar

Samantekt

Með skipunarbréfi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra 16. júní 2017 var starfshópnum falið að bera kennsl á og gera tillögu um úrræði til að viðhalda ræktanlegu landbúnaðarlandi og búsetu í sveitum landsins. Í skipunarbréfinu var vinna starfshópsins nánar afmörkuð við þau úrræði sem væru til þess fallin að ná áðurgreindu markmiði og unnt væri að lögfesta í ábúðarlög nr. 80/2004 og jarðalög nr. 81/2004. Starfshópurinn kannaði eldri og nágildandi ábúðar- og jarðalög auk löggjafar í Danmörku og Noregi, í því skyni að bera kennsl á þau úrræði sem væru til þess fallin að ná áðurgreindu markmiði og samræmdust jafnframt skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt EES-rétti, en útiloka önnur úrræði sem gerðu það ekki. Hafði starfshópurinn m.a. hliðsjón af leiðbeiningum sem Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur gefið út varðandi aðilaskipti og eignarhald á landbúnaðarlandi.

Starfshópurinn telur fært að ráðast í lagabreytingar í því skyni að viðhalda ræktanlegu landbúnaðarlandi og búsetu í sveitum landsins. Til álita kemur að lögfesta í ábúðarlög nr. 80/2004 ábúðarskyldu og/eða skilyrði um nýtingu lands í landbúnaðarnotum (land sem skipulagt er sem landbúnaðarsvæði eða er nýtanlegt eða nýtt til landbúnaðar). Þá kemur til álita að lögfesta í jarðalög nr. 81/2004 takmarkanir á borð við búsetuskilyrði til að öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir landi í landbúnaðarnotum, takmarkanir á stærð slíks lands og/eða fjölda fasteigna, áskilnað um fyrirfram samþykki hins opinbera fyrir aðilaskiptum að landi í landbúnaðarnotum, viðtækari forkaupsrétt ábúenda og/eða bænda en fyrir er í lögum, verðstýringarheimild, reglur um sameignarland til að treysta fyrirsvor og liðka fyrir ákvarðanatöku, svo og að gera breytingar á reglum til að einfalda og efla stjórnslýslu við landskipti og lausn lands úr landbúnaðarnotum ásamt því að skilgreina hlutlæg viðmið í þágu slíkrar ákvarðanatöku.

Starfshópurinn leggur áherslu á að við val á takmörkunum og nánari útfærslu þeirra, til breytinga á jarðalögum nr. 81/2004 og ábúðarlögum nr. 80/2004, verði að gæta að sjónarmiðum um eignarréttarvernd og skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt EES-rétti, svo og að takmarkanir taki til einstaklinga, lögaðila og raunverulegra eigenda þeirra. Starfshópurinn leggur einnig áherslu á að við útfærslu einstakra takmarkana þurfi að huga að því að tengja þær raunhæfum og virkum réttarúrræðum og eftirlitsheimildum.

I Skipunarbréf og vinna starfshópsins

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra skipaði 16. júní 2017 fimm manna starfshóp um endurskoðun eignarhalds á bújörðum. Formaður starfshópsins er Kristján Skarphéðinsson ráðuneytisstjóri í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu og aðrir nefndarmenn eru Einar Ófeigur Björnsson, Hjördís Stefánsdóttir, Hrafn Hlynsson og Guðríður Þorvarðardóttir, tilnefnd af Bændasamtökum Íslands, dómsmálaráðuneytinu, fjármála- og efnahagsráðuneytinu og umhverfis- og auðlindaráðuneytinu. Í skipunarbréfinu kemur fram að starfshópnum sé ætlað að fara yfir þær takmarkanir sem unnt sé að mæla fyrir um í ákvæðum ábúðar- og jarðalaga. Hópnum sé ætlað að leggja mat á þær takmarkanir sem er að

finna í löggjöf nágrannalanda Íslands eins og Noregi, Danmörku og Möltu og rúmist innan marka 40. gr. EES-samningsins. Starfshópnum sé einnig ætlað að leggja mat á hvaða takmarkanir komi helst til greina hér á landi til að viðhalda ræktanlegu landbúnaðarlandi og búsetu í sveitum landsins. Þá sé hópnum ætlað að gera tillögu til ráðherra um nauðsynlegar breytingar á lögum í samræmi við áðurgreint.

Samkvæmt skipunarbréfinu 16. júní 2017 skal vinna starfshópsins miða að því bera kennsl á og gera tillögu um úrræði til að *viðhalda ræktanlegu landbúnaðarlandi og búsetu í sveitum landsins*. Í skipunarbréfinu er vinna starfshópsins nánar afmörkuð við þau úrræði, sem eru til þess fallin að ná áðurgreindu markmiði, og unnt væri að lögfesta í ábúðarlög nr. 80/2004 og jarðalög nr. 81/2004. Starfshópnum er þannig ætlað að bera kennsl á þær takmarkanir á eignarráðum fasteignareigenda sem tækar eru til að ná áðurgreindu markmiði, m.a. með hliðsjón af þeim takmörkunum sem mælt er fyrir um í rétti annarra ríkja. Undir vinnu starfshópsins var ákveðið að einskorða athugun á löggjöf erlendra ríkja við nágrannaríki Íslands (Danmörku og Noreg) einkum vegna lagahefðar og ríkrar samstöðu í rétti þessara ríkja. Starfshópurinn hefur lagt til grundvallar að slíkar takmarkanir þurfi að samræmast eignarréttarvernd og skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum. Einnig hefur starfshópurinn horft til þess að fyrirmæli ábúðarlaga og jarðalaga standa í nánnum tengslum við ýmsa aðra löggjöf sem einnig varðar fasteignir.

Starfshópurinn hefur kynnt sér vinnu annarra starfshópa sem fjallað hafa um skyld efni á nýliðnum árum, þ. á m. drög vinnuhóps sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra frá 2009 að frumvarpi til breytinga á jarðalögum og skýrslu nefndar 30. maí 2014 um endurskoðun laga nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna sem skipuð var af innanríkisráðherra. Hér á eftir fer mat starfshópsins á hvaða takmarkanir komi helst til greina að lögfesta hér á landi, þ. á m. með hliðsjón af takmörkunum í erlendum rétti. Í skýrslunni er fyrst greint frá því markmiði sem fyrirhugaðar lagabreytingar skulu stefna að (kaflí II). Þá er greint frá helstu fyrirmælum íslenskra laga sem málið varða, einkum fyrirmælum núgildandi ábúðarlaga og jarðalaga og eldri laga um sama efni en einnig fyrirmælum tengdra laga og skuldbindingum sem lúta að eignarréttarvernd og EES-rétti (kaflí III). Næst er greint frá þeim takmörkunum sem eru við lýði í dönskum og norskum rétti (kaflí IV). Því næst er gerð grein fyrir þeim helstu takmörkunum sem til álita hefur komið að beita á Íslandi eða þekkjast í erlendum rétti og því lýst hvort til greina komi að lögfesta slíkar takmarkanir (kaflí V). Að síðustu er tillaga starfshópsins til ráðherra um mögulegar breytingar á jarðalögum nr. 81/2004 og ábúðarlögum nr. 80/2004 kynnt (kaflí VI).

II Markmið í almannapágu sem stefnt skal að

Í samræmi við skipunarbréfið 16. júní 2017 skulu takmarkanir, sem fyrirhugað er að lögfesta í ábúðarlög og jarðalög, stefna að því markmiði í almannapágu að viðhalda ræktanlegu landbúnaðarlandi og búsetu í sveitum landsins. Í því tilliti vekur starfshópurinn athygli á því að hugtakið „ræktanlegt landbúnaðarland“ er afar víðtækt hugtak og að í markmiðum jarðalaga nr. 81/2004 er m.a. miðað við að tryggja skuli svo sem kostur er að land sem vel er fallið til búvöruframleiðslu verði varðveitt til slíkra nota.

Í því skyni að ná ofangreindu markmiði í almannapágu er það álit starfshópsins að nauðsynlegt sé að tryggja efnahagsleg tengsl þeirra sem eiga bújarðir við Ísland, að tryggja tengsl eignarhalds á bújörðum við hlutaðeigandi byggðalög, svo og að bújarðir séu nýttar til landbúnaðar þ. á m. í þágu matvælaframleiðslu.

III Lagagrundvöllurinn

1 Fasteignarhugtakið og eignarhald á landi

Samkvæmt íslenskum rétti tekur fasteignarhugtakið til afmarkaðra hluta lands ásamt lífrænum og ólífrænum hlutum þess, réttindum sem því fylgja og þeim mannvirkjum sem varanlega eru við landið skeytt. Þótt notkun hugtaksins sé ekki fyllilega samræmd í lögum og réttarframkvæmd hefur verið stuðst við þessa skilgreiningu í fáeinum lögum (t.d. í jarðalögum).¹ Land er þannig undirstaða fasteignarhugtaksins, þótt hugtakið nái einnig til hvers kyns *landsréttinda* (þ. á m. annarra náttúruauðlinda) og *mannvirkja* sem á landinu eru. Eignarréttur fasteignareigenda tekur á hverjum tíma til þessara réttinda innan þeirra takmarkana sem mælt er fyrir um í lögum og samningum á hverjum

tíma. Landsvæði eru takmörkuð gæði eins og margar aðrar náttúruauðlindir og eru jafnframt óhreyfanleg ólíkt flestum eignum. Fasteignir gegna lykilhlutverki í samfélaginu í efnahagslegu og félagslegu tilliti, þ. á m. í þeim skilningi að þær er unnt að veðsetja og eftir atvikum nýta og leysa þannig fjármagn úr læðingi til frekari fjárfestinga og þar halda menn heimili.² Vegna samfélagslegs mikilvægis fasteigna sætir eignarhald þeirra viðamiklum lögbundnum takmörkunum sem taka mið af hagsmunum samfélagsins á hverjum tíma m.a. til að tryggja viðeigandi nýtingu þeirra og varðveislu.³

Íslenskt landsvæði nemur 103.000 km² og skiptist í eignarlönd og þjóðlendur. Eignarlönd eru háð einkaeignarrétti einstaklinga og/eða lögaðila. Þjóðlendur eru eign íslenska ríkisins, þ. á m. land, landsréttindi og hlunnindi þar að undanskildum takmörkuðum eignarréttindum sem háð eru einkaeignarrétti. Mörk milli eignarlanda og þjóðlenda eru ákveðin á grundvelli sérstakra laga frá 1998 (lög nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlenda og afrétta) og 1. ágúst 2018 hefur verið úrskurðað um 84% af flatarmáli Íslands, þar sem 44% landsins telst til þjóðlenda (þ. á m. 86% af miðhálandinu) en 56% eru eignarlönd. Takmarkað lágland er á Íslandi og nær það upp í um 300 m hæð, en þar fyrir ofan er hálandið (þ. á m. jökjar) sem tekur til um 75% af flatarmáli landsins og stendur einungis til takmarkaðrar nýtingar (einkum sumarstarfa).⁴ Fyrir gildistöku laga nr. 58/1998 var einnig stuðst við hugtökin afréttir og almenningar, en þau eru úr sögunni þegar búið er að úrskurða að land sé ýmist eignarland eða þjóðlenda og koma ekki til frekari álita hjá starfshópnum.

Samkvæmt núgildandi lögum skiptast eignarlönd í þéttbýli (þyrping húsa þar sem búa a.m.k. 50 manns og fjarlægð milli húsa fer að jafnaði ekki yfir 200 m) og annað land telst til dreifbýlis. Land í dreifbýli skiptist aftur í jarðir (land með ákveðnum landamerkjum eða tún- og engjamerkjum) og önnur landsvæði. Jarðir geta t.d. verið eyðijarðir (jörð sem ekki hefur verið setin í fimm ár eða lengur, nema samþykkt hafi verið að ábúanda sé ekki skylt að búa á jörð), lögbýli (sérhver jörð sem hefur þann húsakost og landrymi eða aðstöðu að unnt sé að stunda þar landbúnað eða aðra atvinnustarfsemi og er skráð í jarðaskrá), ríkisjarðir (jörð í eigu ríkisins, opinberra stofnana eða sjóða og kirkjujarðir) og frístundabyggðir (afmarkað svæði innan jarðar þar sem eru a.m.k. 10 lóðir undir frístundahús, þ.e. landskikar utan þéttbýlis afmarkaðir í samningi eða skipulagi). Land í landbúnaðarnotum er aftur land sem skipulagt er sem landbúnaðarsvæði eða nýtanlegt eða nýtt til landbúnaðar, hvar svo sem það er að finna. Í því samhengi er ástæða til að taka fram að misjafnt er farið um aðstæður á íslenskum landsvæðum á láglandi og að þótt land sé skilgreint í landbúnaðarnotum og eftir atvikum skipulagt sem slíkt er ekki sjálfgefið að um gott landbúnaðar- eða ræktunarland sé að ræða.

2 Jarðalög og ábúðarlög

Núgildandi lög

Jarðalög nr. 81/2004 gilda um allt land utan þéttbýlis (þ.m.t. jarðir, jarðahluta, afréttarlönd, almenninga, öræfi, þjóðlendur og hvers konar vatn, eyðijarðir, landspildur, lóðir, mannvirki, skóga, vatnsréttindi, veiðiréttindi, námuréttindi, jarðhitaréttindi og aðrar náttúruauðlindir, svo og aðrar fasteignir, fasteignarréttindi, ítök og hlunnindi á landi eða innan netlaga hvort sem þau hafa verið skilin frá jörð eða ekki) og lögbýli innan þéttbýlis. Undanskilið lögunum er land sem skipulagt hefur verið fyrir aðra starfsemi en landbúnað (þ. á m. jarðir, annað land, fasteignir og fasteignarréttindi í þéttbýli). (3. gr.) Þannig eru t.d. undanskildar fasteignir innan frístundabyggða, sbr. lög nr. 75/2008, svo og aðrar fasteignir utan þéttbýlis sem skipulagðar eru í þágu annars en landbúnaðar. Með landbúnaði í merkingu laganna er átt við hvers konar vörslu, verndun, nýtingu og ræktun búfjár, ferskvatnsdýra, lands og auðlinda þess til atvinnu- og verðmætasköpunar, matvælaframleiðslu og þjónustu er tengist slíkri starfsemi. (2. gr.) *Með nokkurri einföldun má því segja að jarðalögin taki til alls lands sem skipulagt er sem landbúnaðarsvæði eða nýtanlegt eða nýtt til landbúnaðar, utan og innan þéttbýlis*, þ.e. lands í landbúnaðarnotum. (Sjá t.d. 3. gr., 5. gr.) Markmið jarðalaganna er að setja reglur um réttindi og skyldur þeirra sem eiga land og nýta það og stuðla að skipulegri nýtingu lands í samræmi við landkosti, fjölþætt hlutverk landbúnaðar og hagsmuni sveitarfélaga og íbúa þeirra, svo og að tryggja svo sem kostur er að land sem vel er fallið til búvöruframleiðslu verði varðveitt til slíkra nota. (1. gr.) Helstu fyrirmæli laganna lúta að landnotkun, landskiptum, forkaupsrétti ábúanda og ríkisjörðum (þ. á m. ábúð þeirra, leigu og sölu).

Ábúðarlög nr. 80/2004 gilda um ábúð á jörðum og jarðahlutum en ekki um leigu á landi eða öðrum fasteignum nema sérstaklega sé samið um það. (1. gr.) Með ábúð er átt við afnotarétt af jörð eða jarðahluta til búrekstrar eða annars atvinnurekstrar á sviði landbúnaðar með réttindum eða skyldum samkvæmt lögnum. (2. gr.) Einungis einstaklingar geta verið ábúendur. (4. gr.) Helstu fyrirmæli laganna varða byggingu jarða (til ábúðar), réttindi og skyldur ábúanda og jarðareiganda og ábúðarlök. Ábúanda er skylt að hafa fasta búsetu (lögheimili) á ábúðarjörð sinni og stunda þar landbúnað, nema sveitarstjórn eða jarðeigandi hafi samþykkt annað. (12. gr.) Leiguliðaafnot ábúanda taka til lands jarðar, mannvirkja hennar og þeirra landsréttinda sem standa í tengslum við landbúnað, en undanskilin eru réttindi til að nýta vatnsréttindi og jarðrænar auðlindir. (10.-11. gr.) Ábúanda er óheimilt að framselja, veðsetja eða láta af hendi ábúðarrétt nema með skriflegu leyfi jarðareiganda, en honum er heimilt að veðsetja ábúðarjörðina til tryggingar lánnum sem hann tekur til varanlegra framkvæmda og annarra endurbóta á jörðinni, svo og til tryggingar lána til kaupa á bústofni og nauðsynlegum búvélum vegna búrekstrar. (15. gr., 20. gr.)

Eldri réttur

Eldri ábúðarlög nr. 64/1976 og jarðalög nr. 65/1976 miðuðu einkum að því að tryggja stöðu landbúnaðar á Íslandi.⁵ Meðal helstu takmarkana sem jarðalögin nr. 65/1976 mæltu fyrir um voru tilkynningarskylda til sveitarstjórnar (og jarðanefndar) í tilefni hvers kyns aðilaskipta að fasteignarréttindum og áskilnaður við samþykki hennar við þeim, þar sem sveitarstjórn var að synja um aðilaskipti ef ráðstöfun var talin andstæð hagsmunum sveitarfélagsins (6. gr. jarðalaga nr. 65/1976), heimild eiganda/ábúanda til innlausnar jarðarhluta við landskipti eða þar sem jörð var í sameign (13. gr., 14. gr.), heimild sveitarstjórnar til eignarnáms ef landnýting var ekki í samræmi við jarðalög og ábúðarlög (15. gr.) og forkaupsréttur sveitarfélaga við sölu fasteignarréttinda (30. gr.). Með jarðalögum nr. 81/2004 var horfið frá þessum hömlum, þótt enn sé mælt fyrir um tilkynningarskyldu til sveitarfélaga í tilefni aðilaskipta að fasteignarréttindum (10. gr. jarðalaga nr. 81/2004). Ábúðarlögin nr. 64/1976 lutu þá sem nú einkum að byggingarskyldu jarða. Þar var kveðið á um að hverjum þeim sem ætti jörð og ræki ekki búskap á henni sjálfur, væri skyldur að byggja hana hæfum umsækjanda, en ef því var ekki sinnt var sveitarstjórn skylt að ráðstafa slíkum jörðum til fimm ára í senn, nema jörð væri kostarýr til búskapar.⁶ (2. gr. ábúðarlaga nr. 64/1976) Horfið var frá þessari skyldu með ábúðarlögum nr. 80/2004.

Þegar íslenska ríkið gerðist aðili að EES-samningnum var talið ástæðulaust að gera breytingar á þessum lögum, því þau höfðu ekki að geyma sérstakar takmarkanir á fjárfestingu erlendra aðila í þeim fasteignum og fasteignarréttindum sem lögin tóku til eða gerðu að öðru leyti mun á því hvort í hlut átti íslenskur maður eða erlendur.⁷ Með lögum nr. 28/1995 um breytingu á jarðalögum nr. 65/1976 voru á hinn bóginn gerðar lítillegar breytingar, sem miðuðu að því að taka á breyttum aðstæðum sem leiddu af EES-samningnum og endurskoðun fáeinna atriða í ljósi fenginnar reynslu.⁸ Þetta voru m.a. áskilnaður um samþykki sveitarstjórnar og jarðanefndar vegna aðilaskipta að réttindum yfir fasteign sem heimilt var að binda skilyrðum um tveggja ára fasta búsetu þess sem öðlaðist réttindi yfir fasteign (eða innan eðlilegrar fjarlægðar frá henni til að nýta hana), svo og um að eignin skyldi nýtt til landbúnaðar eða annarrar atvinnustarfsemi (6. gr. laga nr. 65/1976, sbr. 3. gr. laga nr. 28/1995) og ef þeir hinir sömu vildu nýta fasteignina til landbúnaðar skyldu þeir hafa starfað við landbúnað í tvö ár hér á landi nema ráðherra veitti undanþágu frá því (11. gr. laga nr. 65/1976, sbr. 5. gr. laga nr. 28/1995). Takmarkanir þessar munu hafa verið settar í þeim tilgangi að hindra eða hafa stjórn á að EES-borgarar gætu keypt hér land.⁹

Með bréfi Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) til íslenskra stjórnvalda 4. júlí 2001 bárust athugasemdir við þágildandi fyrirmæli jarðalaga nr. 65/1976 varðandi áskilnað um samþykki sveitarstjórnar (og jarðanefndar) fyrir aðilaskiptum að fasteignarréttindum (6. gr.), búsetuskilyrði (6. gr. laga nr. 65/1976, sbr. 3. gr. laga nr. 28/1995) og landbúnaðarreynslu (11. gr. laga nr. 65/1976, sbr. 5. gr. laga nr. 28/1995), ásamt forkaupsrétti sveitarfélaga (30. gr. laga nr. 65/1976).¹⁰

Með setningu núgildandi ábúðarlaga og jarðalaga frá 2004 var stefnt að því að færa löggjöf um jarðir í átt til nútímans og samræma eins og unnt væri eignarétt og umsýslu jarða að þeim meginreglum sem giltu um aðrar fasteignir í íslenskri löggjöf.¹¹ Í lögskýringargögnum kemur m.a. fram að eldri jarðalögin frá 1976 þóttu leggja of einhliða áherslu á landbúnaðarnot miðað við breytta atvinnuhætti og var reynt

að breyta lagafyrirmælum til samræmis við það en tryggja jafnframt þá veigamiklu hagsmuni sem fólgnir væru í landkostum hér á landi.¹² Við þetta tilefni var að mestu horfið frá þeim takmörkunum sem giltu samkvæmt eldri lögum (þ. á m. breytingalögum frá 1995) og þannig m.a. brugðist við athugasendum ESA frá 2001.¹³ Horfið var frá áskilnaði 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976 um samþykki fyrir aðilaskiptum að fasteignarréttindum og þar með sjálfkrafa einnig skilyrði um búsetu, landbúnaðarnýtingu og landbúnaðarreynslu (sbr. 6. gr. og 11. gr. laga nr. 65/1976, sbr. og 3. og 5. gr. laga nr. 28/1995). Eftir standa heimildir núgildandi jarðalaga nr. 81/2004 um tilkynningarskyldu til sveitarstjórna í tilefni aðilaskipta að fasteignarréttindum (10. gr. laga nr. 81/2004) og áskilnaður um að land í landbúnaðarnotum skuli vera það áfram (5. gr. laga nr. 81/2004). Hvað síðastgreindan áskilnað um landnotkun varðar, er í lögskýringargögnum sérstaklega tiltekið að hér á landi sé ekki sama þörf fyrir land til landbúnaðarnota og áður en að víða um heim sé lögð mikil áhersla á að vernda land sem nýtanlegt sé til landbúnaðar og matvælaframleiðslu, að landbúnaður sé í örri þróun og því sé hyggilegt að þess sé gætt að nægjanlegt land sé til staðar fyrir landbúnaðarstarfsemi framtíðarinnar. Af þeim sökum sé talið nauðsynlegt að yfirvöld landbúnaðarmála geti haft áhrif á hvort ráðstafa beri landi sem nýtanlegt er til landbúnaðar til annarra nota og ekki sé talið rétt að leggja það einungis í hendur skipulagdyfirvöldum.¹⁴ Með ábúðarlögum nr. 80/2004 voru eins og áður greinir felld brott fyrirmæli eldri laga um heimildir sveitarstjórnar til að knýja jarðeigendur til að ráðstafa jörðum sínum með tilgreindum hætti í þágu sveitarfélags eða íbúa þess, þ. á m. fyrirmælum um byggingarskyldu og heimildir sveitarstjórnar til að knýja jarðeiganda til aðgerða ef því var ekki sinnt.¹⁵

3 Tengsl við önnur lög *Landsréttindi*

Eins og áður greinir tekur fasteignahugtakið, og þar með gildissvið jarðalaga nr. 81/2004 að því er varðar það land sem undir lögum heyrir innan eignarlanda og þjóðlendna, til lands ásamt landsréttindum og mannvirkjum fyrir landinu. Þau helstu landsréttindi sem um ræðir eru veiðiréttindi á grundvelli laga nr. 64/1994 um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði, upprekstrarétt á grundvelli 7. og 8. gr. laga nr. 6/1986 um afréttarmálefni, fjallskil o.fl., réttur til jarðrænna auðlinda á grundvelli laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, og vatns á yfirborði jarðar samkvæmt vatnalögum nr. 15/1923, ásamt almannarétti á borð við umferðarrétt, berjatínslu o.fl. samkvæmt fyrirmælum laga nr. 60/2013 um náttúruvernd.

Á síðustu áratugum hefur löggjafinn markvisst spornað við því að landsréttindi verði skilin frá landi. Í því samhengi má nefna lög nr. 113/1952 um lausn ítaka af jörðum og fyrirmæli ýmissa sérlaga um bann við að skilja réttindi frá fasteignum (t.d. veiðiréttindi samkvæmt 8. gr. laga nr. 64/1994 og 9. gr. laga nr. 61/2006) eða sérstakar hömlur þar á (t.d. vatnsréttindi samkvæmt 15. og 16. gr. vatnalaga nr. 15/1923 og jarðhita- og grunnvatnsréttindi samkvæmt 3. gr. a. laga nr. 57/1998).

Eignarhald útlendinga á fasteignum

Samkvæmt meginreglu 1. gr. laga nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, sem gilda um allar fasteignir (í rýmri merkingu) á Íslandi, er áskilið að menn megi ekki öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum nema þeir séu *íslenskir ríkisborgarar* eða með *lögheimili* á Íslandi. Áður var gerð krafa um íslenskan ríkisborgararétt eða lögheimili á Íslandi í fimm ár, en tímaskilyrði var fellt brott árið 2001 (með lögum nr. 136/2001 um breytingu á lögum nr. 19/1966). Hliðstæðar kröfur eru og gerðar um þá sem koma að eignarhaldi fasteigna í gegnum félög, ýmist alla hluthafana eða meirihluta þeirra. Á hinn bóginn njóta *EES-borgarar* þessa sama réttar hér á landi. Þá er dómsmálaráðherra heimilt að veita leyfi til vika frá skilyrðunum og heimila t.d. þannig erlendum mönnum utan EES-svæðisins að eignast eignarréttindi yfir fasteignum. Borgarar utan EES þurfa því heimild dómsmálaráðherra til að kaupa fasteignir hér á landi.

Um þetta atriði vísast að öðru leyti til áðurgreindrar skýrslu nefndar 30. maí 2014 um endurskoðun laga nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna sem skipuð var af innanríkisráðherra. Í skýrslunni voru ekki lagðar til neinar breytingar á rétti EES-borgara, en á hinn bóginn voru gerðar tillögur um að þrengt yrði að rétti borgara utan EES til að öðlast eignarrétt og afnotarétt hér á landi og tilgreind stærðarmörk skilgreind í því samhengi, sem dómsmálaráðherra mun síðan hafa lagt til grundvallar við veitingu

undanþága á grundvelli laganna nr. 19/1966 ásamt því að hafa upplýst um þá fyrirætlan að lögfesta þessi viðmið og hverfa frá almennum (matskenndum) undanþáguheimildum laganna.¹⁶

Valdheimildir framkvæmdarvaldshafa tengdar landi sem heyrir undir jarðalög

Það er álit starfshópsins að lagafyrirmæli tengd valdheimildum framkvæmdarvaldshafa skuli eftir atvikum hafa tengsl við þær takmarkanir sem starfshópurinn telur helst koma til greina hér á landi, þannig að unnt verði að koma slíkum takmörkunum til framkvæmda og stuðla að eftirfylgni og eftirliti í því samhengi. Að núgildandi rétti gegna sveitarstjórnir mikilvægu hlutverki en einnig sýslumenn, Þjóðskrá Íslands og eftir atvikum ráðherra.

Á grundvelli skipulagslaga nr. 123/2010 koma *sveitarstjórnir* að gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulags sem öll varða landnotkun. (2. gr., 21. gr., 28. gr., 37. gr.) en einnig sýslumenn, Þjóðskrá Íslands og eftir atvikum ráðherra. Þá er óheimilt að skipta jörðum, löndum eða lóðum eða breyta landamerkjum og lóðamörkum nema samþykki sveitarstjórnar komi til, við gildistöku skipulagsáætlana eignast sveitarstjórn forkaupsrétt að fasteignum sem henni er nauðsynlegt að fá umráð yfir til þess að framkvæma skipulag og ráðherra getur að fenginni umsögn Skipulagsstofnunar veitt sveitarstjórn heimild til eignarnáms í þágu aðalskipulags eða á grundvelli deiliskipulags. (48.-50. gr.) *Þjóðskrá Íslands* fer með yfirstjórn fasteignaskráningar samkvæmt lögum nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna. (1. gr., 5. gr.) Á sveitarstjórn (byggingarfulltrúa) hvílir upplýsingaskylda gagnvart *Þjóðskrá* um lönd, lóðir og mannvirki í umdæmum hvers sveitarfélags um sig. (19. gr.) Þá hvílir tilkynningarskylda til *Þjóðskrár* á fyrrverandi eigendum fasteignar, þinglýsingarstjórum og fasteignasölum að því er varðar breytingar á eignarráðum fasteignar. (19. gr., 22. gr.) *Sýslumenn* eru þinglýsingarstjórar og færa m.a. fasteignabækur um skjöl sem varða fasteignir eftir nánari fyrimælum þinglýsingalaga nr. 39/1978. (1. gr., 8. gr., 20.-39. gr.) Sérstök rannsóknarskylda hvílir á þinglýsingastjóra sem ber að sannreyna hvort nokkuð sé því til fyrirstöðu að skjali verði þinglýst en ella vísa skjali frá þinglýsingu eða þinglýsa því með athugasemd eftir atvikum. (7. gr.) Þá má og geta um valdheimildir *forsætisráðherra* sem tengjast meðferð og nýtingu þjóðlendna á grundvelli laga nr. 58/1998 um þjóðlendu og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afréttar (II. kafli), þar sem ráðherra fer ásamt sveitarstjórnnum með leyfisveitingarvald vegna nýtingar lands og landsréttinda innan þjóðlendu (3. gr.). Leyfi þeirra þarf því til viðbótar leyfum samkvæmt öðrum lögum þegar í hlut á land innan þjóðlendu.

Starfshópurinn leggur áherslu á að við útfærslu einstakra takmarkana þurfi að huga að því að tengja þær raunhæfum og virkum réttarráðum í þágu borgaranna og eftirlitsheimildum í þágu stjórnvalda. Unnt væri að fá áðurgreindum stjórnvöldum (sem þegar hafa á sinni hendi valdheimildir tengdar landi sem heyrir undir jarðalög nr. 81/2004) slík verkefni eða taka eftir atvikum til sérstakrar skoðunar hvort til greina komi að samþætta, einfalda og efla hlutverk stjórnvalda í þessu samhengi.

4 Eignarréttarvernd og EES-samningurinn setja skorður við takmörkunum á eignarrétti Vernd eignarréttar (samkvæmt stjórnarskrá og fjölþjóðlegum skuldbindingum sem íslenska ríkið hefur tekist á hendur, einkum Mannréttindasáttmála Evrópu) setur eignarskerðingum skorður og það gera skuldbindingar ríkisins samkvæmt EES-samningnum einnig. Heimilt er að takmarka eignarhald á fasteignum, þ. á m. réttinn til að öðlast eignarréttindi yfir fasteignum (beinan eignarrétt og takmörkuð eignarréttindi) með lögum og án bótaskyldu, svo fremi sem slíkar takmarkanir eru ekki afturvirkar og þjóna skilgreindu markmiði í almannaðágu (t.d. markmiði um að viðhalda ræktanlegu landbúnaðarlandi og búsetu í sveitum landsins). Við útfærslu þeirra er áskilið að gætt skuli meðalhófs og jafnræðis gagnvart íslenskum ríkisborgurum og öðrum EES-borgurum.

EES-samningurinn hefur reyndar engin áhrif á reglur samningsríkja um skipan eignarréttar (125. gr.). Þessi undanþága gildir þó aðeins að því marki sem reglur landsréttar um eignarréttindi hnika ekki til réttindum sem EES-borgarar njóta á innri markaði EES-svæðisins. Eignarréttindi koma því einungis við sögu í EES-rétti þegar reglur landsréttar um skipan eignarréttar hafa áhrif á fjórfrelsisréttindi EES-borgara, þ.e. réttinn til frjálsra fólksflutninga (28. gr.), staðfestu (31. gr.), að veita þjónustu (36. gr.) og til frjálsra fjármagnsflutninga (40. gr.). EFTA-dómstóllinn hefur slegið því föstu að vernd eignarréttar teljist til grundvallarréttinda EES-réttar og bendir dómaframkvæmd hans til þess að vernd eignarréttar

í EES-rétti sé hliðstæð vernd eignarréttar á grundvelli Mannréttindasáttmála Evrópu.¹⁷ Fjórfrælsisréttindin geta eftir atvikum haft tengsl við fasteignakaup og eignarhald eða afnotarétt yfir fasteignum á þann veg að standa í tengslum við fasta eða tímabundna búsetu EES-borgara hér á landi, atvinnurekstur eða þjónustu sem þeir ætla sér að veita hér á landi, eða til hreinna fjárfestinga.

Ástæða er til að geta leiðbeininga Framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins 18. október 2017 um kaup á landbúnaðarlandi samkvæmt Evrópurétti.¹⁸ Þar er áréttað að sérstakt eðli landbúnaðarlands geti staðið til þess að ljá slíku landsvæði sérstaka vernd að landsrétti, þ. á m. að takmarka kaup á slíku landi, þó þannig að slíkar takmarkanir stefni að lögmætu markmiði og að ekki sé gengið lengra en nauðsynlegt er til að ná slíku markmiði. Í leiðbeiningunum eru dæmi nefnd um markmið og takmarkanir í þessu samhengi, hvort tveggja með hliðsjón af dómaframkvæmd Evrópudómstólsins.¹⁹ Varðandi markmið má í dæmaskyni nefna það að standa vörð um landbúnaðarsvæði, stuðla að dreifðu eignarhaldi á landi til að tryggja hagkvæman landbúnað, styðja við eðlilega landnýtingu, viðhalda og þróa lífvænlegt landbúnaðarkerfi á grundvelli skipulags o.fl.²⁰ Varðandi takmarkanir má t.d. nefna fyrirfram samþykki fyrir aðilaskiptum að landbúnaðarlandi, forkaupsrétt ábúenda (eða bænda almennt), verðstýringu (t.d. hámarksverð til að koma í veg fyrir óhóflegt kaupverð í sérstökum tilvikum), stærðartakmarkanir þar sem mælt er fyrir um tilgreint hámark eða leyfis skyldu umfram tilgreint hámark (þótt meðalhóf kunnir þá að orka tvímælis en velti á aðstæðum í hlutaðeigandi ríki). Áréttað er að það hvort beiting slíkra úrræða sé forsvaranleg byggir á tilviksbundnu mati og velti einkum á því hvort úrræðið sé vægara en önnur tiltæk úrræði. Til samanburðar er það talið að ýmsar aðrar takmarkanir geti vart fengið staðist, t.d. skylda landeiganda til að byggja land sitt sjálfur, skilyrði tengd landbúnaði (t.d. um landbúnaðarreynslu eða hæfni), búsetuskylda (á eða í grennd við land eða áskilnaður um lögheimili - sem talið hefur verið innifela óbeina mismunun), bann við sölu á landbúnaðarlandi til lögaðila, forkaupsréttur og aðrar ívilnanir í þágu heimamanna (þ.e. staðbundinna kaupenda, þótt slíkt sé ekki útilokað t.d. í þágu bænda á hlutaðeigandi svæði), og gagnkvæmnisskilyrði (þ.e. óheimilt er að skilyrða heimild ESB-borgara til að kaupa landbúnaðarland við að eigin ríkisborgarar geti eignast slíkt land í ríki ESB-borgarans).²¹ Óhætt er að fullyrða að þessar leiðbeiningar veita einnig vísbendingu um réttarstöðuna í EES-rétti.

IV Dæmi um takmarkanir í dönskum og norskum rétti

Danskur réttur: Búsetuskilyrði varðandi fasteignir almennt og í landbúnaðarnotum

Lagafyrirmæli setja eignarhaldi á fasteignum skorður í dönskum rétti, þ. á m. lög sem síðast var breytt 2014 (*lov om erhvervelse af fast ejendom, erhvervelsesloven*), þar sem stuðst er við búsetuskilyrði. Lögin munu upphaflega hafa verið sett um miðja 20. öld til að sporna við aukinni ásókn útlendinga í fasteignir í Danmörku. Meginregla laganna byggir á því að til að eignast fasteign í Danmörku þurfi einstaklingur að hafa fasta búsetu í landinu eða hafa áður haft þar búsetu í fimm ár. Aðrir þurfa að sækja um leyfi dómsmálaráðherra til að öðlast eignarréttindi yfir fasteign, sem sækja þarf um innan sex mánaða frá aðilaskiptum. Hið sama gildir um lögaðila. (1. gr., 3. gr.) Unnt er að hafa fasta búsetu í Danmörku án þess að hafa dvalið í landinu um fimm ára skeið og eiga búsetuskilyrðin jafnt við um Dani og aðra. Ef synjað er um leyfi til að eignast eignarréttindi yfir fasteign, það fellt niður, eða látið er hjá líða að sækja um leyfi ber eigandanum að láta fasteignina af hendi innan frests á bilinu sex til 12 mánuðir sem dómsmálaráðherra veitir (8. gr.), ásamt því að sektarákvæði er í lögnum (10. gr.). Sérstök lög sem síðast var breytt 2013 (*lov om sommerhuse og camping, sommerhusloven*) gilda um frístundahús og hafa ekki þýðingu fyrir vinnu starfshópsins. Þá eru sérstakar takmarkanir á eignarrétti yfir fasteignum í landbúnaðarnotum samkvæmt lögum sem síðast var breytt 2017 (*lov om landbrugsejendomme, landbrugsloven*), þar sem stuðst er við annars konar búsetuskilyrði. Markmið laganna miða að því að tryggja eðlileg og fjölbreytt landbúnaðarnot að teknu tilliti til landbúnaðarframleiðslu, náttúru, umhverfis og menningar, að tryggja sjálfbæra þróun landbúnaðarins og stuðla að samkeppnishæfni hans, að stuðla að búsetu og þróun í dreifbýli o.fl. (1. gr.) Lögin mæla fyrir um búsetuskilyrði, sem áskilur fasta búsetu á fasteign í tíu ár, en einnig er heimilt að uppfylla þessa skyldu með því að byggja fasteignina ábúanda. (8. gr.) Áskilið er að búseta hefjist innan sex mánaða eftir kaup. (12. gr.) Þar skal að meginreglu vera tilhlýðilegt íbúðarhúsnæði (9. gr.) og tilgreind landbúnaðarnot eru áskilin þannig að óheimilt er að taka hluta fasteignar til annars konar nota nema eftir heimild í lögum (11. gr.). Sérreglur taka á því hvernig búsetuskilyrðið horfir við aðilaskiptum á

fasteign t.d. við arf, aðilaskipti milli nákominna, svo og þegar lögaðilar eiga í hlut, og þá er eftir atvikum slakað á kröfunum. (7. kafli, 9. kafli)

- Í dönskum lögum eru því tvenns konar búsetuskilyrði sem starfshópurinn telur unnt að líta til eftir atvikum. Annars vegar skilyrði um fasta búsetu, eða fyrri búsetu um fimm ára skeið til að geta eignast eignarréttindi yfir fasteignum almennt. Hins vegar skilyrði um búsetu til tíu ára á fasteignum í landbúnaðarnotum.

Norskur réttur: Leyfisskylda, búsetuskilyrði tengd stærðartakmörkunum og hlutlægu mati, verðstýring tengd stærðartakmörkunum

Noregur er EES-ríki og norsk löggjöf um eignarhald á fasteignum er með líku móti og íslensk löggjöf, þótt norskur réttur byggi reyndar á reglum um sérleyfi hins opinbera sem þýðir að leyfi hins opinbera þarf jafnan til hvers kyns eignar- og afnotaréttinda yfir fasteignum. Í lögum frá 2003 (*lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom, konsesjonsloven*) er að finna almennar reglur um eignarhald á fasteignum. Um eignarrétt tengdan fallréttindum og námum gilda sérlög (*vannfallrettighetsloven / industrikonsesjonsloven; mineralloven*). Markmið laganna frá 2003 (*konsesjonsloven*) er einkum það að stjórna eignarhaldi á fasteignum í því skyni að stuðla að skilvirkri vernd fasteigna í landbúnaðarnotum, svo og þeim eignar- og afnotarétti sem á hverjum tíma þykir henta samfélaginu best. (1. gr.) Að meginreglu er ekki unnt að öðlast eignarréttindi yfir fasteignum nema með leyfi hins opinbera. (2. gr., 3. gr.) Umsóknir um leyfi eru afgreiddar af því sveitarfélagi þar sem hlutaðeigandi fasteign er staðsett. (12. gr.) Lögmæltar undantekningar eru frá leyfisskyldu vegna eðlis eignar sem einskorðast þá við óbreytta landnotkun (4. gr.) eða aðstöðu landeigandans (1. mgr. 5. gr.). Þá mæla löggin fyrir um tilgreind búsetuskilyrði (fasteignareigandi skal flytjast þangað innan eins árs í a.m.k. fimm ár) tengd landi yfir nánar tilgreindri stærð (yfir 35 dekarar lands eða 500 dekarar skóglendis; 1 dekari jafngildir 1/10 hektara) sem eru þá eftir atvikum skilyrði þess að hið opinbera veiti áðurgreint leyfi. (2. og 3. mgr. 5. gr. og 6. gr. gr.) Í lögunum er jafnframt búið að skilgreina þau hlutlægu atriði (hvort markmið kaupandans fari saman með búsetu á svæðinu, hvort kaupin muni stuðla að hagkvæmum rekstri, hvort kaupandinn sé talinn hæfur til að yrkja landið og hvernig kaupin horfi við meðferð og nýtingu auðlinda, landsháttum og menningu á svæðinu) sem litið er til við mat á hvort veita skuli leyfi til að öðlast eignarrétt yfir landi sem nýtt er til landbúnaðar (9. gr.). Til viðbótar þessum hlutlægu atriðum er heimilt að líta til verðstýringar við þetta mat þegar um ræðir landsvæði yfir tilgreindum stærðarmörkum (þ.e. 35 dekarar), þannig að sérstök áhersla skuli lögð á að kaupverð sé forsvaranlegt miðað við verðlagsþróun (9. gr. a er nýmæli frá 2017). Loks heimila löggin að leyfisveiting sé skilyrt eftir aðstæðum í einstökum tilvikum, þá í því skyni að ná markmiðum laganna þannig að við sérhverja leyfisveitingu fari fram tilviksbundið mat á því hvort leggja skuli búsetuskilyrði á hlutaðeigandi landeiganda með hliðsjón af þeim hagsmunum sem tengjast búsetu á landinu, nýtingu náttúruauðlinda þar og menningartengdum þáttum. (11. gr.)

- Norskur réttur styðst við leyfisskyldu á grundvelli sérleyfakerfis sem ekki á við á Íslandi. Einnig er stuðst við búsetuskilyrði tengd stærðartakmörkunum og verðstýringu tengda stærðartakmörkunum sem starfshópurinn telur mögulegt að líta til eftir atvikum. Þá vekur starfshópurinn athygli á tilgreiningu hlutlægra atriða í lögunum sem litið er til við leyfisveitingu, svo og lagaáskilnað um tilviksbundið mat í tengslum við búsetuskilyrði, sem hvort tveggja kann að vera til eftirbreytni eftir atvikum.

Með ákvörðun ESA 11. júlí 2012 um að loka málum nr. 67812 og 68836 í tengslum við kvörtun á hendur norska ríkinu vegna ætlaðra brota á 40. gr. EES-samningsins, mun ESA hafa fallist á lögmæti búsetuskilyrða áðurgreindra laga frá 2003 og því hafnað að þau væru í andstöðu við EES-samninginn einkum með vísan til þess að búsetuskyldan væri ekki bundin við landeigandann, heldur væri honum heimilt að byggja land öðrum t.d. á grundvelli ábúðarsamnings.²² Þessi niðurstaða um lögmæti búsetuskilyrðisins, og eftir atvikum annarra takmarkana í lögunum, tekur á hinn bóginn ekki til verðstýringarheimildar (9. gr. a) en í því samhengi vísast þó til áðurgreindrar umfjöllunar um leiðbeiningar Framkvæmdastjórnar ESB 18. október 2017.

Aðlögum að íslenskum aðstæðum

Þar sem eignarréttur yfir fasteignum á í hlut, hefur íslenskur réttur ríka samstöðu með norrænum rétti, þá einkum norskum og dönskum rétti. Á hinn bóginn þarf að gæta að því að landshættir eru ólíkir í

Danmörku, á Íslandi og í Noregi. Takmarkað láglandi er á Íslandi og eru landshættir líkari því sem gerist í Noregi en Danmörku. Þá er ástæða til að hafa hliðsjón af því að Noregur er EES-ríki, en Danmörk ESB-ríki. Rök standa því e.t.v. fremur til þess að líta til norsks réttar um fyrirmyndir í þessu samhengi,²³ þó með fyrirvara um að það er ekki með öllu tækt þar sem norskur réttur byggir eins og áður greinir á sérleyfakerfi. Ef fyrirmynd yrði fengin að láni úr norskum rétti, yrði sömuleiðis að gaumgæfa nákvæmlega með sjálfstæðum hætti að hvaða markmiði var stefnt í norskum rétti og hvort aðstæður séu hliðstæðar á Íslandi í því tilliti. Aldrei er hægt að útiloka að tilgreindir almannahagsmunir standi til takmörkunar ytra, en eigi ekki við hér - og takmarkanir verða alfarið að taka mið af undirliggjandi hagsmunum.

V Takmarkanir sem helst koma til greina á Íslandi

Með hliðsjón af því markmiði í almannáþágu samkvæmt skipunarbréfinu 16. júní 2017, að takmarkanir, sem fyrirhugað er að lögfesta í ábúðarlög og jarðalög skuli stefna að því að viðhalda ræktanlegu landbúnaðarlandi og búsetu í sveitum landsins, er það álit starfshópsins að slíkar takmarkanir skuli einskorðað við *land í landbúnaðarnotum*, þ.e. land sem skipulagt er sem landbúnaðarsvæði eða er nýtanlegt eða nýtt til landbúnaðar.²⁴ Starfshópurinn telur að land sem ekki er nýtanlegt til landbúnaðar geti vart staðið í tengslum við áðurgreint markmið. Samkvæmt þeim upplýsingum sem aflað hefur verið undir vinnu hópsins, m.a. frá Þjóðskrá Íslands og starfsmönnum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, er ófært að miða takmarkanir við hugtök á borð við jarðir, bújarðir og lögbýli vegna margbreytileika þess lands sem kann að heyra þar undir og innbyrðis ósamkvæmni milli einstakra lagabálka.²⁵ Vinna starfshópsins lýtur fyrst og fremst að takmörkunum til lögfestingar í jarðalög nr. 81/2004, þó eftir atvikum í samspili við ábúðarlög nr. 80/2004 og önnur lög. Þá hefur starfshópurinn lagt sérstaka áherslu á að tryggja að tillögur hópsins samræmist skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum.

1 Búsetuskilyrði til að eignast fasteign og/eða skylda til byggingar fasteignar

Skilyrði um lögheimili (fasta búsetu) til að öðlast eignarréttindi yfir landi í landbúnaðarnotum

Í dönskum rétti er í lögum (*erhvervesloven*) að finna almennan áskilnað um fasta búsetu í Danmörku eða fyrri fasta búsetu þar um fimm ára skeið, til þess að öðlast eignarrétt yfir öllum fasteignum þar í landi. Í íslenskum rétti (lögum nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna) er íslenskur ríkisborgararéttur eða lögheimili á Íslandi á hinn bóginn áskilið, til þess að öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum hér á landi, og njóta EES-borgarar þessa sama réttar. Hliðstæðar kröfur eru og gerðar varðandi lögaðila. Starfshópurinn vekur athygli á að dönsk lög gera að þessu leyti ríkari kröfur en íslensk lög, þannig að áskilið er að allir sem öðlast vilja eignarrétt yfir fasteignum þurfi að hafa fasta búsetu í Danmörku eða hafa áður haft þar fasta búsetu um fimm ára skeið. Búsetuskilyrðin eiga því jafnt við um alla sem eignast vilja fasteign þar í landi.

Starfshópurinn hefur haft til athugunar hvort ástæða sé til að færa íslenskan rétt að þessu leyti til samræmis við danskan rétt og gera það að skilyrði fyrir því að einstaklingar sem öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum hér á landi skuli hafa lögheimili hér á landi (t.d. þannig að þeir hafi haft lögheimili hér að lágmarki í sex mánuði áður en kaup fara fram) eða hafi haft hér lögheimili um tilgreindan tíma yfir ævina (t.d. fimm ár). Slíkar reglur yrðu einnig að ná yfir lögaðila og raunverulega eigendur þeirra. Sömuleiðis yrði við nánari útfærslu slíkrar reglu að taka afstöðu til þess hvort þörf væri á lögbundnum undanþágum sem veittar yrðu af stjórnvaldi (t.d. ráðherra). Hefur starfshópurinn í þessu tilliti miðað við skilyrði um lögheimili, því samkvæmt 1. gr. laga nr. 21/1990 um lögheimili er lögheimili manns sá staður þar sem hann hefur fasta búsetu. Hafi einstaklingur lögheimili hér á landi má færa rök fyrir því að raunveruleg tengsl hans við landið séu meiri og ríkari en þeirra sem hafa lögheimili í öðrum ríkjum og dvelja hér t.d. aðeins í frístundum. Slík tilhöggun væri til þess fallin að tryggja efnahagsleg tengsl þeirra sem eiga fasteignir hér á landi (þ. á m. land í landbúnaðarnotum) við Ísland.

Starfshópurinn bendir þó á að markmið slíkrar lagabreytingar er víðtækara en hópnum hefur verið falið að vinna að, því úrræðið í dönskum lögum beinist að öllum fasteignum en einskorðast ekki við land í landbúnaðarnotum (sem skipulagt er sem landbúnaðarsvæði eða er nýtanlegt eða nýtt til landbúnaðar). Lagafyrirmæli byggt á þessari fyrirmynd í dönskum lögum á þannig fremur erindi við lög nr. 19/1966

um eignarrétt og afnotarétt fasteigna en jarðalög nr. 81/2004, ásamt því að skarast við vinnu nefndar sem skipuð var af innanríkisráðherra og skilaði skýrslu 30. maí 2014 um endurskoðun laga nr. 19/1966. Á hinn bóginn hefur athugun starfshópsins beinst að því athuga hvort unnt væri að styðjast við þessa fyrirmynd og einskorða lagabreytingu í þá veru við að gera það að skilyrði að einstaklingar sem öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir landi í landbúnaðarnotum skuli hafa lögheimili hér á landi eða hafa áður haft hér lögheimili um t.d. fimm ára skeið. Starfshópurinn bendir á að slík útfærsla gengur skemur en almennur áskilnaður þar um að því er allar fasteignir varðar en á hinn bóginn er slíka útfærsla hvorki að finna í dönskum né norskum rétti.

Skilyrði um byggingu lands í landbúnaðarnotum (fasta búsetu eiganda eða ábúanda)

Í dönskum rétti er að finna lagaáskilnað um fasta búsetu á landbúnaðarlandi til tíu ára. Í norskum rétti eru búsetuskilyrði ótímabundin og tengd stærðarviðmiði, ásamt því að áskilið er að lögbundið (tilviksbundið) mat á búsetuskyldu skuli fara fram út frá tilgreindum hlutlægum þáttum sem áður var getið um. ESA virðist með ákvörðun 2012 hafa fallist á lögmæti þessa búsetuskilyrðis í norskum rétti.

Með jarðalögum nr. 81/2004 og ábúðarlögum nr. 80/2004 var horfið frá búsetuskilyrðum sem voru í eldri lögum um sama efni. Samkvæmt 6. gr. jarðalaga nr. 65/1976, sbr. 3. gr. breytingalaga nr. 28/1995 var heimilt að binda samþykki sveitarstjórnar (og jarðanefndar) fyrir aðilaskiptum við skilyrði um tveggja ára fasta búsetu landeigandans á fasteigninni (eða innan eðlilegrar fjarlægðar frá henni til að nýta hana). ESA gerði athugasemd við búsetuskilyrðið 2001 og horfið var sjálfkrafa frá því með setningu jarðalaga nr. 81/2004 þar sem áskilnaður um samþykki sveitarstjórnar (og jarðanefndar) var felldur brott. Þá var kveðið á um byggingarskyldu jarða í 2. gr. ábúðarlaga nr. 64/1976, þannig að hverjum þeim sem átti jörð og rak ekki búskap á henni sjálfur var skylt að byggja hana hæfum ábúanda. Byggingarskyldan féll brott við gildistöku ábúðarlaga nr. 80/2004.

Samkvæmt leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB 18. október 2017 fær ekki staðist að áskilja að landeigandi byggi sjálfur land sitt, því annað og vægara úrræði (ábúðarskylda) sé til þess fallið að ná sama markmiði, um að jörðin sé setin og nýtt. Það fái heldur ekki staðist að áskilja búsetu landeiganda á eða í grennd við land hans eða gera áskilnað um að hann hafi lögheimili þar. Í leiðbeiningunum er þess getið að slíkt hafi á stundum verið úrræði gegn spákaupmennsku og að önnur og vægari úrræði séu tiltæk í því samhengi (t.d. hærri skattalögur vegna endursölu lands skömmu eftir kaup og kröfur um lágmarkstíma leigusamninga um landbúnaðarland). Bent er á að óbein mismunum geti í reynd falist í slíkum búsetuskilyrðum.

Út frá þessum forsendum hefur athugun starfshópsins beinst að því að athuga hvort fært sé að kveða á um búsetuskyldu með því að lögfesta á ný ábúðarskyldu í ábúðarlög nr. 80/2004 og tryggja þannig að allt land í landbúnaðarnotum sé nýtt í slíka þágu. Að áliti starfshópsins væri í því tilliti unnt að lögfesta áskilnað um lögheimili landeiganda/ábúanda. Starfshópurinn telur að vegna krafna um jafnræði við almennar takmarkanir eignarréttinda og banns EES-réttar við mismunun yrði slík búsetuskylda að beinast með almennum hætti að öllu landi í landbúnaðarnotum og að ófært væri að einskorða slíka búsetuskyldu við tilgreind landsvæði. Við nánari útfærslu væri t.d. unnt að horfa til tímatakmarkana í dönskum rétti eða stærðarviðmiðana í norskum rétti, ásamt því að starfshópurinn telur brýnt að lögfesta tilviksbundið mat byggt á hlutlægum þáttum líkt og gert hefur verið í norskum rétti en mikilvægi þessa var áréttað í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB. Útfærsla á búsetuskyldu væri einnig unnt að tengja styrkjakerfi landbúnaðarins. Starfshópurinn hefur í þessu samhengi einnig haft til athugunar hvort unnt væri að áskilja nýtingu lands í landbúnaðarnotum án búsetuskilyrðis. Slíkt kann að mati stafshópsins að koma til álita annað hvort í formi undanþágu frá ábúðarskyldu, sem lögfest yrði samkvæmt áðurgreindu, eða sem sjálfstætt úrræði í stað ábúðarskyldunnar. Síðargreinda leiðin er þó háð mati á því hvort slík nýtingarskylda væri til þess fallin að ná yfirlýstu markmiði um að viðhalda ræktanlegu landbúnaðarlandi og búsetu í sveitum landsins, eftir atvikum í samspili við aðrar lögmæltar takmarkanir sem kveðið yrði á um. Nýtingarskylda ein sér, sem sjálfstætt úrræði í stað ábúðarskyldu, uppfyllir t.d. sýnilega markmið um að land í landbúnaðarnotum sé nýtt en ekki að það sé setið.

2 Takmarkanir á stærð og/eða fjölda fasteigna

Í norskum rétti er kveðið á um búsetuskilyrði og verðstýringu, sem hvort tveggja er tengt stærðarviðmiðum. Í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB er ekki útilokað að stærðartakmörkunum verði við komið en sérstök áhersla er lögð á að meðalhóf kunni þá að orka tvímælis og að þetta velti á aðstæðum í hlutaðeigandi ríki. Einnig er þar áreittað mikilvægi þess að bera kennsl á önnur og vægari úrræði. Í leiðbeiningunum er í dæmaskyni bent á að hagsmunir í einstökum ríkjum geti staðið til þess að tryggja eignarhald á stærri landsvæðum til að auka efnahagslega hagkvæmni, á meðan önnur ríki þurfi að tryggja eignarhald á minni landsvæðum t.d. þar sem land er af skörnum skammti, allt eftir aðstæðum á hverjum stað.

Í skýrslu nefndar 30. maí 2014 um endurskoðun laga nr. 19/1966 sem skipuð var af innanríkisráðherra, er að finna nánar tilgreind stærðar- og fjöldaviðmið tengd eignarhaldi borgara utan EES á fasteignum hér á landi innan og utan þéttbýlis. Starfshópurinn hefur haft til athugunar að leggja til lögfestingu stærðar- og/eða fjöldatakmarkana í tengslum við eignarhald á landi í landbúnaðarlotum, eftir atvikum með hliðsjón af þeim viðmiðunum sem kynntar voru í skýrslunni 30. maí 2014.²⁶ Að virtum leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB yrði við útfærslu slíkra takmarkana að taka mið af íslenskum aðstæðum. Slíkar takmarkanir þyrftu m.a. að ná yfir eignarhluti í félögum. Þá yrði áhersla lögð á að kanna útfærslur þar sem áhrif slíkra takmarkana yrðu hverfandi, þ. á m. solumöguleikar stærri jarða. Slíkar hömlur yrðu framvirkar og gætu því ekki haft áhrif á núverandi jarðeigendur, nema þeir hygðust auka við sig land. Sömuleiðis yrði að huga að því að ríkið, sveitarfélög og stofnanir þeirra yrðu undanþegin reglunni, svo og fjármálafyrirtæki vegna heimildar þeirra til að yfirtaka eignir til að tryggja fullnustu kröfu í 2. mgr. 22. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.

3 Samþykki hins opinbera fyrir aðilaskiptum

Í norskum rétti er byggt á leyfisskyldu á grundvelli sérleyfakerfis (sem ekki á við á Íslandi) og lögbundið er að tilviksbundið mat skuli fara fram út frá tilgreindum hlutlægum þáttum. Þar er leyfisveitingarvaldið á hendi sveitarfélaga. Í eldri jarðalögum nr. 65/1976 var samþykki sveitarstjórnar (og jarðanefndar) áskilið fyrir aðilaskiptum en ESA gerði athugasemd við þetta fyrirkomulag árið 2001 og horfið var frá því með jarðalögum nr. 81/2004 og þar er nú einungis kveðið á um tilkynningarskyldu til sveitarstjórna vegna aðilaskipta.

Í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB er því lýst að fyrirfram samþykki fyrir aðilaskiptum að landbúnaðarlandi geti eftir atvikum falið í sér lögmæta takmörkun og bent á að aðgerðir sem fyrst kæmu til eftir að aðilaskipti hefðu átt sér stað (t.d. ógilding löggernings um aðilaskipti) kynnu að vera ófærar til að ná markmiði sem stefnt er að, eða eftir atvikum meira íþyngjandi. Þar er á hinn bóginn lögð áhersla á mikilvægi þess að lögfesta hlutlæg skilyrði fyrir samþykki til að tryggja gagnsæi og jafnræði ásamt því að mæla fyrir um réttarúrræði í tilefni synjunar. Almenn matskennd heimild hins opinbera til að samþykkja aðilaskipti væri því ófullnægjandi. Með hliðsjón af þessu telur starfshópurinn ekki ástæðu til að útiloka lagaáskilnað um samþykki hins opinbera fyrir aðilaskiptum, til þess að ná þeim markmiðum sem að skal stefnt.

4 Forkaupsréttur

Í jarðalögum nr. 65/1976 var kveðið á um forkaupsrétt sveitarstjórna og gerði ESA athugasemdir við þetta atriði árið 2001. Með jarðalögum nr. 81/2004 var horfið frá því, en á hinn bóginn er þar enn mælt fyrir um forkaupsrétt ábúenda.

Í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB er slíkur forkaupsréttur ábúenda og eftir atvikum almennari forkaupsréttur til handa bændum, meðal þeirra úrræða í þágu landbúnaðar sem kemur til greina. Þar er bent á að slíkur réttur sé vægari en fortakslaust bann við kaupum annarra en ábúenda og/eða bændu á landbúnaðarlandi. Á hinn bóginn er því lýst að forkaupsréttur og aðrar ívilnanir í þágu heimamanna fái vart staðist því slík úrræði séu til þess fallin að innifela óbeina mismunun á grundvelli þjóðernis. Sérstök áhersla er þar lögð á að fyrir liggi skýrt markmið og sérstakar aðstæður sem standi til slíks úrræðis, sem aftur sé til þess fallið að ná yfirlýstu markmiði. Með hliðsjón af þessu telur starfshópurinn ástæðu til að kanna frekar hvort rök standi til að styrkja enn frekar við forkaupsrétt ábúenda og eftir atvikum rýmka hann þannig að hann nái einnig til bændu, að ábúendum frágengnum, í því skyni að tryggja að bújarðir séu nýttar til landbúnaðar.

5 Verðstýring

Í norskum rétti er kveðið á um verðstýringu sem tengd er stærðarviðmiðum, en um ræðir nýmæli frá 2017. Í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB er því lýst að verðstýring (t.d. hámarksverð til að koma í veg fyrir óhóflegt kaupverð í sérstökum tilvikum en einnig lágmarksverð) sé úrræði sem geti komið til greina á grundvelli markmiða í þágu landbúnaðar. Þar er á hinn bóginn lögð áhersla á mikilvægi þess að lögfesta hlutlæg skilyrði til að tryggja gagnsæi og jafnræði ásamt því að mæla fyrir um réttarúrræði í tilefni synjunar. Almenn matskennd heimild hins opinbera til að samþykka aðilaskipti væri því ófullnægjandi. Sömuleiðis er í leiðbeiningunum bent á að sala á ríkisjörðum á verði sem er lægra en markaðsverð geti fallið í sér ólögmetra ríkisaðstoð, þótt ekki sé sjálfgefið að taka þurfi hæsta boði í slíka eign ef endanleg niðurstaða leiðir til söluverðs sem er nærri raunverulegu markaðsverði.

Lagafyrirmæli um hámarks- og lágmarksverð hafi lítt tíðkast í íslenskum rétti í seinni tíð. Með hliðsjón af því að framkvæmdastjórn ESB telur þetta meðal lögmætra úrræða til að ná markmiðum í þágu landbúnaðar, svo og þess að slíkt úrræði hefur nýverið verið lögfest í norskan rétt, er það álit starfshópsins að ekki sé endilega ástæða til að útiloka lögfestingu fyrirmæla um verðstýringu, sem unnt væri að neyta sem eins konar þrautavaraúrræðis við sérstakar aðstæður.

6 Skilyrði tengd landbúnaði

Heimilt var að binda samþykki sveitarstjórnar (og jarðanefndar) fyrir aðilaskiptum að fasteign, við það að fasteign skyldi nýtt til landbúnaðar eða annarrar atvinnustarfsemi (6. gr. jarðalaga nr. 65/1976, sbr. 3. gr. breytingalaga nr. 28/1995), ásamt því að tveggja ára landbúnaðarreynsla hér á landi var áskilin gagnvart þeim sem nýta vildu fasteign til landbúnaðar, nema ráðherra veitti undanþágu frá því (11. gr. jarðalaga nr. 65/1976, sbr. 5. gr. breytingalaga nr. 28/1995). ESA gerði athugasemd við bæði þessi skilyrði árið 2001 og horfið var sjálfkrafa frá þeim báðum með jarðalögum nr. 81/2004 þegar fallið var frá áskilnaði um samþykki fyrir aðilaskiptum.

Í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB kemur fram að vart fái staðist gagnvart meðalhófsreglu að setja skilyrði tengd landbúnaði (t.d. um landbúnaðarreynslu eða hæfni), svo fremi sem landeigandi getur tryggt að hlutaðeigandi land verði nýtt á fullnægjandi hátt. Þar er einnig bent á að óvída séu bændur með lögverndað starfsheiti og því geti verið örðugt að áskilja tilgreinda hæfni. Sérstakar aðstæður þurfi að standa til þess að gera sérstaka hæfni að nauðsynlegu skilyrði.

Af ofangreindum ástæðum telur starfshópurinn ótækt að leggja til úrræði um sérstök skilyrði tengd landbúnaði.

7 Einstaklingar en ekki lögaðilar

Í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB kemur fram að vart fái staðist að leggja bann við sölu á landbúnaðarlandi til lögaðila. Slíkt úrræði sé ekki endilega til þess fallið að ná markmiði um að halda landi í landbúnaðarnotum og að önnur og vægari úrræði geti verið tiltæk (t.d. langtímaleiga til lögaðila í stað banns við varanlegu framsali til þeirra). Það er álit starfshópsins að ótækt sé að leggja til úrræði um bann við rétti lögaðila til að öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir landi í landbúnaðarnotum.

8 Ríkisborgararéttur

Hvers kyns áskilnaður um ríkisborgararétt (t.d. fasteignareiganda eða ábúanda) felur í sér mismunun og brýtur gegn skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum. Það er álit starfshópsins að ótækt sé að leggja til úrræði tengd áskilnaði um ríkisborgararétt.

9 Sérstök úrræði tengd landsréttindum

Starfshópurinn hefur m.a. haft til athugunar hvernig ásókn innlendra og erlendra einstaklinga/lögaðila í sérstök landsréttindi á borð við vatns- og veiðiréttindi getur stofnað í hættu markmiðum um að viðhalda ræktanlegu landbúnaðarlandi og búsetu í sveitum landsins og að land í landbúnaðarnotum sé nýtt í slíka þágu. Í því samhengi hefur starfshópurinn haft hliðsjón af því hvernig í seinni tíð hefur verið horfið frá því að skilja landsréttindi frá eignarhaldi á hlutaðeigandi landi í íslenskum rétti, svo og því að þetta atriði snúi að sjálfstæðum úrlausnarefnum og lagafyrirmælum í lögum öðrum en jarðalögum

nr. 81/2004 og ábúðarlögum nr. 80/2004 og þá einkum lögum nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði (t.d. því hvort ástæða sé til að styrkja minnihlutavernd í veiðifélögum vegna uppkaupa á laxveiðijörðum). Einnig að annars konar takmarkanir, t.d. stærðar- og/eða fjöldatakmarkanir tengdar eignarhaldi á landi í landbúnaðarnotum og önnur úrræði sem lýst er í þessari skýrslu, geti verið til þess fallnar að sporna við óæskilegum áhrifum af áðurgreindu. Það er álit starfshópsins að ekki sé útilokað að ástæða kunnri að vera til að koma á sérstökum úrræðum tengdum landsréttindum á borð við vatns- og veiðiréttindi. Það er jafnframt álit hópsins að slíkar lagabreytingar kalli á nánari athugun á m.a. lögum nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði, umfram það sem starfshópnum var falið að kanna með skipunarbréfinu 16. júní 2017.

10 Lögfesting reglna um sameignarland til að treysta fyrirsvor og liðka fyrir ákvarðanatöku Dreift eignarhald á jörðum hefur á síðustu árum í síauknum mæli valdið erfiðleikum í framkvæmd. Dæmi eru um aðstæður þar sem fjöldi eigenda sameignarlanda hleypur á tugum og lítill minnihluti eigenda hefur með aðgerðarleysi eða andstöðu getað staðið í vegi fyrir nauðsynlegum aðgerðum sem tengjast t.d. landnýtingu og náttúruvernd. Ekki hafa verið sett heildarlög um eignir í sameign, heldur einungis stök lagaákvæði um ákveðna flokka slíkra eigna (t.d. fjöleignarhús og lax- og silungsveiðiár). Um eignarhald á sameignarlandi gilda því einkum óskráðar og matskenndar reglur sem hamla t.d. ákvarðanatöku um meðferð og nýtingu fasteigna og verndun þeirra, þar sem hluti eigenda getur staðið í vegi fyrir aðgerðum.

Starfshópurinn hefur kannað leiðir til að styrkja fyrirsvor jarða samkvæmt 9. gr. jarðalaga nr. 81/2004, eftir atvikum með því að skylda eigendur jarða sem eru t.d. fjórir eða fleiri til að stofna félag um eignarhald þeirra, og styðja þar með við það markmið jarðalaga að stuðla að skipulegri nýtingu lands í samræmi við landkosti, fjölþætt hlutverk landbúnaðar og hagsmuni sveitarfélaga og íbúa þeirra, svo og að tryggja svo sem kostur er að land sem vel er fallið til búvöruframleiðslu verði varðveitt til slíkra nota. Nátengd þessu eru einnig markmið laga nr. 60/2013 um náttúruvernd, sem m.a. miða að því að vernda til framtíðar fjölbreytni íslenskrar náttúru. Starfshópurinn hefur einnig til athugunar hvort ástæða sé til að lögfesta áður óskráðar reglur um eignarhald á landi í sameign, eftir atvikum með hliðsjón af fyrirmynd í lögum nr. 26/1994 um fjöleignarhús, þ. á m. reglur laganna um ákvarðanatöku þar sem m.a. er kveðið á um hvaða ákvarðanir áskilja samþykki allra eigenda, 2/3 hluta eigenda, einfalds meirihluta og minni hluta eigenda (41. gr. laga nr. 26/1994), svo og reglur laganna um húsfélög (IV. kafli). Í því samhengi skal þó bent á að ágreiningur kemur íðulega upp um fyrirmæli laganna og þar hefur kæruneftnd húsmála (sem komið var á fót á grundvelli húsaleigulaga nr. 36/1994) gegnt mikilvægu hlutverki við skjóta úrlausn slíks ágreinings. Starfshópurinn telur ástæðu til að leggja áherslu á að sú kæruneftnd myndi einnig hafa lögsögu í málum tengdum sameignarlandi, til að forða því að nauðsyn beri til að fara með slík ágreiningseftni fyrir dóm með tilheyrandi kostnaði fyrir málsaðila.

11. Stjórnsýsla tengd landskiptum og lausn lands úr landbúnaðarnotum
Einföldun reglna um landskipti (13. gr. jarðalaga nr. 81/2004)

Samkvæmt 13. gr. jarðalaga nr. 81/2004 skal ráðherra staðfesta skipti á landi sem tilheyrir einni jörð og sameiginlegu landi tveggja eða fleiri jarða en framkvæmdin er að öðru leyti í höndum sveitarfélaga. Beiðni til ráðherra um staðfestingu landskipta skal vera skrifleg og í henni skulu koma fram upplýsingar um nöfn, kennitölur og heimilisföng þeirra sem eru eigendur landsins og aðilar að landskiptunum, svo og lýsing á landskiptunum. Beiðninni skal fylgja samningur um landskipti eða landskiptagerð, uppdráttur staðfestur af skipulagsyfirvöldum, þinglýsingarvottorð, umsögn sveitarstjórnar og önnur gögn sem kunna að liggja til grundvallar landskiptum og ráðherra óskar eftir að lögð verði fram.

Starfshópurinn hefur haft til athugunar hvort ástæða sé til að fella brott staðfestingarskyldu ráðherra og einfalda þar með stjórnsýslufrákvæmd. Samkvæmt upplýsingum frá sérfræðingum fer eiginleg rannsókn á undirliggjandi gögnum fram hjá sveitarstjórnnum og einskorðast því hlutverk ráðherra við staðfestingu um að þau gögn sem fylgi staðfestingu um landskipti séu til staðar og fullnægjandi. Eiginleg rannsókn mun því í reynd ekki hafa verið innt af hendi af hálfu ráðherra í framkvæmd.

Við úrlausn um hvort ráðast skuli í lagabreytingar um einföldun stjórnsýslufrákvæmdar sem tengdist landskiptum, t.d. með afnámi staðfestingarskyldu ráðherra, vekur starfshópurinn athygli á því að í

núgildandi ákvæði 13. gr. jarðalaga nr. 81/2004 er, þvert á það sem viðgengist hefur í framkvæmd, ráðgert að sjálfstæð rannsókn fari fram af hálfu ráðherra áður en hann staðfestir landskipti, með því að áskilið er að tilgreind skjöl fylgi slíkri beiðni ásamt því að ráðgert er að ráðherra geti óskað eftir að önnur gögn verði lögð fram. Sú rannsóknarskylda getur haft réttaráhrif, sbr. Hrd. 94/2017 þar sem m.a. heimild ráðherra til landskipta og lausnar á umþrættu landsvæði úr landbúnaðarnotum leiddi til þess að landið var talið til eignarlands en ekki þjóðlendu sem ella hefði orðið raunin. Þá bendir starfshópurinn á að hagsmunir ríkis og sveitarfélaga af ákvörðun um hvort heimila skuli landskipti eru ekki endilega þeir hinir sömu. Ríkið getur eftir atvikum haft ríka langtímahagsmuni af því að tryggja ræktanlegt landbúnaðarland í sveitum landsins og landskipti geta verið til þess fallin að hafa áhrif þar á. Á móti kemur að markmið skipulagslaga nr. 123/2010 er m.a. það að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða og að hagkvæmnissjónarmið vega þungt í skipulagsvinnu sveitarfélaga. Markmið um hagkvæma landnotkun innan staðbundins vettvangs sveitarfélaga fara ekki endilega saman við áðurgreinda hagsmuni ríkisins sem tengjast landnotkun.

Að þessu virtu er það álit starfshópsins að brýnt sé að grípa til aðgerða, annað hvort með því að einfalda stjórnarsýsluframkvæmd og afnema staðfestingarskyldu ráðherra, eða styðja við þetta hlutverk ráðherra. Ef síðargreindi valkosturinn yrði fyrir valinu er það álit starfshópsins að tryggja þurfi að eiginleg rannsókn geti farið fram af hálfu ráðherra t.d. með aukinni fjárveitingu og mannafla, svo og eftir atvikum að ástæða kunni að vera til að lögfesta þau hlutlægu viðmið sem líta skuli til við ákvörðun um landskipti.

Breytt landnotkun í framkvæmd (6. gr. jarðalaga nr. 81/2004)

Samkvæmt 5. gr. jarðalaga nr. 81/2004 má ekki taka land í landbúnaðarnotum, þ.e. land sem skipulagt er sem landbúnaðarsvæði eða land sem nýtanlegt er eða nýtt til landbúnaðar til annarra nota, nema heimild sé til þess í lögum. Samkvæmt 6. gr. sömu laga þarf leyfi ráðherra til að breyta landnotkun á landbúnaðarsvæði sem er 5 hektarar eða stærra, svo og á slíku svæði sem er minna en 5 hektarar ef það er gott ræktunarland og hentar vel til landbúnaðar eða vegna legu sinnar telst að öðru leyti mikilvægt vegna matvælaframleiðslu.

Í 2. og 3. mgr. 6. gr. jarðalaga nr. 81/2004, sbr. 2. gr. laga nr. 29/2015 um breytingu á jarðalögum, er að finna nýmæli sem áskilur að sveitarfélög skuli óska skriflega eftir leyfi ráðherra áður en landnotkun er breytt með breytingu á skipulagi, þegar breyta á landnotkun lands sem skipulagt er sem landbúnaðarsvæði (5 hektarar eða stærra) eða ef það er gott ræktunarland og hentar vel til landbúnaðar eða vegna legu sinnar telst að öðru leyti mikilvægt vegna matvælaframleiðslu (minna en 5 hektarar). Samkvæmt 4. mgr. 6. gr. jarðalaga nr. 81/2004 skal við mat sveitarfélaga á því hvort afla skuli leyfis ráðherra á grundvelli þessara ákvæða, annars vegar taka mið af flokkun landbúnaðarlands í aðalskipulagi og hins vegar stefnu stjórnvalda um flokkun landbúnaðarlands. Liggi 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. Um breytingu á notkun lands sem jarðalög nr. 81/2004 gilda um fer að öðru leyti eftir ákvæðum skipulagslaga nr. 123/2010. Er þar t.d. átt við fyrirmæli 36. gr. og 43. gr. skipulagslaga um breytingar á aðal- og deiliskipulagi.

Nýmæli 6. gr. jarðalaga nr. 81/2004, sbr. 2. gr. laga nr. 29/2015 um breytingu á jarðalögum, byggja á vinnu nefndar sem atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra skipaði 19. desember 2012 um breytingar á jarðalögum. Var nefndinni m.a. falið að skoða skipulagsáætlanir og með hvaða hætti unnt væri að gæta betur að landbúnaðarhagsmunum og vernd ræktunarlands við skipulagsgerð sveitarfélaga og aðra áætlanagerð. Nefndin lagði m.a. til að breyting á notkun landbúnaðarlands yrði að hluta óháð leyfi ráðherra og að meðferð slíkra mála yrði í höndum sveitarfélaga sem fara með skipulagsvald samkvæmt skipulagslögum, með það fyrir augum að draga úr fjölda erinda til ráðherra þessu tengdu, þannig að breytt landnotkun yrði aðeins háð leyfi ráðherra í tilvikum þar sem breytingar á landnotkun vörðudu tilgreinda landbúnaðarhagsmuni. Í lögskýringargögnum breytingalaga nr. 29/2015 kemur fram að formlega stefnu hafi skort við meðferð umsókna um lausn úr landbúnaðarnotum og hafi ráðuneytið

leyst land úr landbúnaðarnotum ef umsögn sveitarfélags hefur verið jákvæð, þar sem litið hafi verið svo á að sveitarfélög væru best til þess fallin að fjalla efnislega um málin á grundvelli staðarþekkingar, landbúnaðarþarfa svæðis og framtíðarsýnar.²⁷ Í lögskýringargögnunum kemur einnig fram að breytt ákvæði 6. gr. jarðalaga nr. 81/2004, sbr. 2. gr. breytingalaga nr. 29/2015, feli í sér að erindi sveitarfélaga um breytta landnotkun séu aðeins háð leyfi ráðherra í tilteknum mikilvægum tilvikum þegar breytingar á landnotkun varði tiltekna landbúnaðarhagsmuni. Ráðherra sé þannig falið að gæta þeirra mikilvægu hagsmuna sem felist í því að til staðar sé land til landbúnaðar og matvælaframleiðslu.²⁸ Enn fremur að mikilvægt sé að ráðherra landbúnaðarmála hafi yfirsýn yfir þær breytingar sem gerðar verði á notkun lands í landbúnaðarnotum vegna varðveislu og verndunar landbúnaðarlands til nota fyrir komandi kynslóðir.²⁹

Þrátt fyrir lagabreytinguna 2015 mun sú staða eftir sem áður hafa komið upp að ráðherra hafi í reynd takmarkaða möguleika til að synja um leyfi fyrir lausn úr landbúnaðarnotum eða breytingu á skipulagi sem felur í sér breytta landnotkun (þ.e. lausn úr landbúnaðarnotum), t.d. þegar landeigandi og sveitarstjórn standa saman að slíkri beiðni, með þeim rökum að eiginleg rannsókn á undirliggjandi gögnum eigi sér stað hjá sveitarstjórnnum og að þau séu betur í stakk búin til að leggja mat á þessi atriði.

Starfshópurinn hefur haft til athugunar hvort ástæða sé til að fella brott staðfestingarskyldu ráðherra, með hliðstæðum hætti og áður er rakið varðandi landskipti. Ákvörðunarvald um breytta landnotkun yrði þá eftirleiðis hjá sveitarstjórnnum og um það færi eftir fyrirmælum skipulagslaga nr. 123/2010 (t.d. 36. gr. og 43. gr. um breytingar á aðal- og deiliskipulagi). Samhliða því hefur verið lagt til að reglugerðarheimildar í 55. gr. jarðalaga nr. 81/2004 yrði neytt til að skilgreina atriði á borð við hvenær landsvæði teljist gott ræktunarland, henti vel til landbúnaðar eða teljist vegna legu sinnar að öðru leyti mikilvægt vegna matvælaframleiðslu (sbr. til hliðsjónar 3. mgr. 6. gr. jarðalaga) sem sveitarfélög gætu haft hliðsjón af við ákvarðanatöku um lausn úr landbúnaðarnotum. Vísir að slíkum hlutlægum viðmiðum mun hafa verið unninn í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu m.a. á grundvelli tillagna frá 2011 sem byggðu á ályktun Búnaðarþings 2010 og þingsályktunar nr. 19/145 um landskipulagsstefnu 2015-2026.³⁰

Starfshópurinn hefur einnig haft til athugunar hvernig hægt væri að styrkja stöðu ráðherra, m.a. með því að áskilja að fyrir liggi aðalskipulag og deiliskipulag sveitarfélags um hlutaðeigandi landsvæði (um annars konar landnotkun en landbúnaðarnot) svo unnt væri að heimila lausn lands úr landbúnaðarnotum, en ella yrði slíku erindi synjað. Slík breyting er e.t.v. til þess fallin að styrkja stöðu ráðherra. Hér áréttar starfshópurinn þau sjónarmið sem áður eru rakin varðandi reglur um landskipti, um að núgildandi ákvæði 6. gr. jarðalaga nr. 81/2004 geri, þvert á það sem viðgengist hefur í framkvæmd, ráð fyrir að sjálfstæð rannsókn fari fram af hálfu ráðherra áður en hann samþykki lausn úr landbúnaðarnotum (eða breytta landnotkun sem innifelur lausn úr landbúnaðarnotum) og að sú rannsóknarskylda getur haft réttaráhrif, sbr. Hrd. 94/2017, svo og að hagsmunir ríkis og sveitarfélaga af ákvörðun um hvort heimila skuli landskipti séu ekki endilega þeir hinir sömu. Það að ráðherra yrði gert kleift að sinna betur rannsóknarskyldu sinni á grundvelli 6. gr. jarðalaga nr. 81/2004 væri því til þess fallið að styrkja stöðu hans að þessu leyti. Hér minnir starfshópurinn einnig á lögskýringargögn með jarðalögum nr. 81/2004, þar sem segir m.a. að hér á landi sé ekki sama þörf fyrir land til landbúnaðarnota og áður en að víða um heim sé lögð mikil áhersla á að vernda land sem nýtanlegt sé til landbúnaðar og matvælaframleiðslu, að landbúnaður sé í örri þróun og því sé hyggilegt að þess sé gætt að nægjanlegt land sé til staðar fyrir landbúnaðarstarfsemi framtíðarinnar. Af þeim sökum sé talið nauðsynlegt að yfirvöld landbúnaðarmála geti haft áhrif á hvort ráðstafa beri landi sem nýtanlegt er til landbúnaðar til annarra nota og ekki sé talið rétt að leggja það einungis í hendur skipulagifyrivöldum.³¹

Að þessu virtu er það álit starfshópsins að brýnt sé að grípa til aðgerða: Annar valkosturinn er sá að einfalda stjórnábyrgð og afnema staðfestingarskyldu ráðherra, samhliða því að neyta reglugerðarheimildar og kveða á um viðmið sem sveitarfélög geta haft hliðsjón af við mat á hvort heimila eigi lausn úr landbúnaðarnotum. Hinn valkosturinn er sá að styðja við þetta hlutverk ráðherra og tryggja að eiginleg rannsókn geti farið fram af hans hálfu t.d. með aukinni fjárveitingu og mannafla, ásamt því að áskilja að aðal- og deiliskipulag liggi fyrir og eftir atvikum með því að lögfesta þau hlutlægu viðmið sem líta skuli til við ákvörðun um lausn úr landbúnaðarnotum.

Starfshópurinn vekur athygli á að hvort tveggja ákvarðanir um landskipti og lausn lands úr landbúnaðarnotum geta verið til þess fallnar að stefna í hættu markmiði um að viðhalda ræktanlegu landbúnaðarlandi og búsetu í sveitum landsins. Starfshópurinn útilokar ekki að unnt væri að einfalda stjórnsýslufrákvæmd t.d. að því er varðar staðfestingu á landskiptum en halda inni ákvörðunarvaldi ráðherra að því er breytta landnotkun varðar og styrkja stöðu ráðherra í því samhengi. Starfshópurinn bendir þó á samlegðaráhrif að því er rannsóknarskylduna varðar, þannig að ef auknu fé yrði veitt til þess að tryggja fullnægjandi rannsókn af hálfu ráðherra gæti t.d. sama starfsmanni verið falið að rannsaka erindi vegna hvors tveggja landskipta og breyttrar landnotkunar. Í öllu falli telur starfshópurinn sýnt að brýn nauðsyn standi til þess að styrkja stjórnsýslu staðbundinna og miðlægra stjórnvalda þar sem þessar ákvarðanir eiga í hlut (um landskipti og breytta landnotkun). Það er álit starfshópsins að þetta væri eftir atvikum unnt að gera samhliða því sem komið verður á eftirlitsheimildum við útfærslu einstakra takmarkana sem áður var getið.

VI Tillaga til ráðherra um mögulegar lagabreytingar

Eftir athugun starfshópsins er það álit hans að helst komi til greina að gera eftirgreindar breytingar á jarðalögum nr. 81/2004 og ábúðarlögum nr. 80/2004 í því skyni að viðhalda ræktanlegu landbúnaðarlandi og búsetu í sveitum landsins:

- Að lögfesta í ábúðarlög nr. 80/2004 búsetuskilyrði, þ.e. skilyrði um byggingu lands í landbúnaðarnotum á þann veg að landeigandi eða ábúandi skuli hafa þar lögheimili (fasta búsetu), og/eða að lögfesta þar skilyrði um nýtingu lands í landbúnaðarnotum;
- Að lögfesta í jarðalög nr. 81/2004 búsetuskilyrði, þ.e. skilyrði um að einstaklingar sem öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir landi í landbúnaðarnotum skuli hafa lögheimili hér á landi eða hafa áður haft hér lögheimili um tilgreindan tíma, t.d. fimm ár;
- Að lögfesta í jarðalög nr. 81/2004 takmarkanir á stærð lands og/eða fjölda fasteigna (lands í landsbúnaðarnotum);
- Að lögfesta í jarðalög nr. 81/2004 áskilnað um fyrirfram samþykki hins opinbera fyrir aðilaskiptum að landi í landbúnaðarnotum;
- Að lögfesta í jarðalög nr. 81/2004 víðtækari forkaupsrétt ábúenda og/eða bænda;
- Að lögfesta í jarðalög nr. 81/2004 verðstýringarheimild;
- Að lögfesta í jarðalög nr. 81/2004 reglur um sameignarland til að treysta fyrirsvor og liðka fyrir ákvarðanatöku;
- Að gera breytingar á reglum jarðalaga nr. 81/2004 um stjórnsýslu við landskipti og lausn lands úr landbúnaðarnotum og skilgreina í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum hlutlæg viðmið í þágu slíkrar ákvarðanatöku.

Starfshópurinn leggur áherslu á að við val á takmörkunum og nánari útfærslu þeirra, til breytinga á jarðalögum nr. 81/2004 og ábúðarlögum nr. 80/2004, verður að hafa hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem lýst var hér að ofan, þ. á m. um eignarréttarvernd og skuldbindingar íslenska ríkisins að EES-rétti. Gæta verður að þessum sjónarmiðum við útfærslu einstakra takmarkana og við mat á heildaráhrifum lagabreytinganna. Starfshópurinn leggur einnig áherslu á að við útfærslu einstakra takmarkana þarf að huga að því að tengja þær raunhæfum og virkum réttarræðum og eftirlitsheimildum, t.d. þeirra stjórnvalda sem þegar hafa á sinni hendi valdheimildir tengdar landi sem heyrir undir jarðalög nr. 81/2004. Að síðustu vekur starfshópurinn athygli á að ekki liggja fyrir aðgengilegar upplýsingar sem veita heildaryfirsýn um það hve mikið land er í landbúnaðarnotum, en hópurinn hefur verið upplýstur um að vinna standi nú yfir hjá Þjóðskrá Íslands vegna nýs fasteignamats fyrir jarðir á Íslandi, þ. á m. skráningu ræktaðs lands og annarra hlunninda. Ekki liggja heldur fyrir aðgengilegar upplýsingar um hve mikið land þarf að tryggja að sé í landbúnaðarnotum miðað við núverandi þarfir íslensks samfélags Starfshópurinn bendir þó á að slíkar þarfir eru breytilegar, þannig að þörf á landbúnaðarlandi getur aukist eða minnkað, og að við val og útfærslu takmarkana þurfi að gæta að langtímahagsmunum í því samhengi.

Reykjavík, 31. ágúst 2018

-
- ¹ Viðar Már Matthíasson, Fasteignarhugtakið, Árskýrsla Fasteignamats ríkisins 2003, s. 22-23.
- ² Peter Pagh, Fast ejendom: Regulering og køb 2014, s. 15-16.
- ³ Gaukur Jörundsson, Eignaréttur I 1982-83, s. 30.
- ⁴ Sjá t.d. Freysteinn Sigurðsson, Við hvaða hæð eru mörk hálendis og láglandi og hvað er hálendið stór hluti Íslands?, Vísindavefurinn 24. jan. 2012, <https://www.visindavefur.is/svar.php?id=59622> [<https://perma.cc/G6QX-NX2E>]; Steindór Gunnarsson, Gróður á Íslandi 1964.
- ⁵ Páll Skúlason, Jarðalög með skýringum 1996 s. 9.
- ⁶ Skýrsla nefndar um landnotkun 16. febrúar 2010: Athugun á notkun og varðveislu ræktanlegs lands s. 48.
- ⁷ Alþt. 1994-95, A-deild, s. 960 (aths. með frv. því sem varð að lögum nr. 28/1995 um breytingu á jarðalögum nr. 65/1976).
- ⁸ Sama heimild, s. 960.
- ⁹ Alþt. 2003-04, A-deild, s. 4445 (aths. með frv. því sem varð að jarðalögum nr. 81/2004).
- ¹⁰ Sama heimild s. 4444-45; minnisblað Óskars Páls Óskarssonar 17. desember 2013 um reglur varðandi kaup erlendra aðila á jörðum samkvæmt jarðalögum.
- ¹¹ Alþt. 2003-04, A-deild, s. 4444.
- ¹² Sama heimild s. 4446.
- ¹³ Sama heimild s. 4445.
- ¹⁴ Sama heimild s. 4445.
- ¹⁵ Sama heimild s. 4412 (aths. með frv. því sem varð að ábúðarlögum nr. 80/2004).
- ¹⁶ Morgunblaðið 28. júlí 2018 s. 14.
- ¹⁷ Sjá t.d. Olsen, [2014] EFTA Ct. Rep., s. 400 (224. mgr., 229. mgr.).
- ¹⁸ Commission Interpretive Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law, 2017 O.J. C 350/05.
- ¹⁹ Sama heimild, 2017 O.J. C 350/05-18. Sjá einnig Morgunblaðið 26. júlí 2018 s. 37.
- ²⁰ Commission Interpretive Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law, 2017 O.J. C 350/11.
- ²¹ Sama heimild, 2017 O.J. C 350/12-17.
- ²² Minnisblað Juris 7. maí 2014 um heimild til að takmarka rétt EES ríkisborgara til eignaréttar eða afnotaréttar að fasteignum s. 20-21.
- ²³ Til hliðsjónar minnisblað Juris 7. maí 2014 s. 2, 22.
- ²⁴ Sjá t.d. 5. og 6. gr. jarðalaga 81/2004; ódags. minnisblað Arnórs Snæbjörnssonar og Níelsar Árna Lund um endurskoðun ákvæða jarðalaga um landnýtingu og landskipti.
- ²⁵ Sjá t.d. minnisblað Níelsar Árna Lund 13. september 2017 um nokkur atriði varðandi staðfestingu landskipta, breytingu á landnotkun og stofnun lögbýla; tölvubréf starfsmanns Þjóðskrár Íslands 23. mars 2018 til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins.
- ²⁶ Skýrsla nefndar 30. maí 2014 um endurskoðun laga nr. 19/1966 (þar er lagt til að eignarhald á landi innan skipulagðs þéttbýlis verði bundið við hámark 5-10 hektara, að eignarhald á landi utan skipulagðs þéttbýlis verði bundið við einn hektara og eina lóð í þágu heimilis eða frístundahúss og t.d. 5-10 hektara og eina lóð í þágu atvinnustarfsemi, svo og að heimilt sé að veita afnotarétt (leiguafnot) yfir húsnæði og landi utan skipulagðs þéttbýlis í þágu atvinnustarfsemi (án stærðar- og fjöldatakmarkana) til tíu ára án sérstakrar heimildar).
- ²⁷ Alþt. 2014-15, A-deild, þskj. 74 - 74. mál (aths. með frv. því sem varð að lögum nr. 29/2015).
- ²⁸ Sama heimild.
- ²⁹ Sama heimild (aths. með 2. gr. frv. sem samþykkt var sem 2. gr. laga nr. 29/2015).
- ³⁰ Alþt. 2015-16, A-deild, þskj. 1027 - 101. mál (þar sem m.a. segir í kafla 2.3.1 um skipulag landbúnaðarlands: "Í aðalskipulagi byggjast skipulagsákvæðanir um ráðstöfun lands í dreifbýli til landbúnaðar og annarrar nýtingar á flokkun landbúnaðarlands. Landi sem hentar vel til ræktunar verði almennt ekki ráðstafað til annarra nota með óafturkræfum hætti. Val á svæðum til skógræktar og stefna um þau taki mið af því að skógrækt falli vel að landi og að eftir því sem við á séu samþætt sjónarmið skógræktar, annars landbúnaðar og útivistar. Flokkun landbúnaðarlands, landslagsgreining og vistgerðaflokkun verði lögð til grundvallar skipulagsákvörðunum um landbúnaðarland.").
- ³¹ Alþt. 2003-04, A-deild, s. 4445.