

## Frumvarp til laga

### um breytingar á jarðalögum, nr. 81/2004 (einföldun regluverks, vernd landbúnaðarlands, upplýsingaskylda o.fl.).

Frá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.

#### 1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

- a. 1., 2., 5.–13., 17.–19. og 21.–25. mgr. falla brott.
- b. 15. mgr. orðast svo:  
*Landbúnaður* merkir í lögum þessum hvers konar framleiðsla búvöru og þá einkum búrekstur með áherslu á búfénað, matvæla- og fóðurframleiðslu.
- c. Orðin „land í skógrækt“ í 20. mgr. falla brott.

#### 2. gr.

5. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

*Vernd landbúnaðarlands.*

Við skipulagsgerð samkvæmt skipulagslögum þar sem ráðgerðar eru breytingar sem fela í sér að land sé leyst úr landbúnaðarnotum, þ.e. að landnotkun breytist úr landbúnaði yfir í aðra landnotkun, skal gera grein fyrir og taka afstöðu til eftirfarandi:

- a. Hvort landið er stærra en þörf krefur að teknu tilliti til þeirra nýtingaráforma sem skipulagstillagan felur í sér. Jafnframt, eftir því sem við á, hvort aðrir valkostir um staðsetningu komi til greina fyrir fyrirhugaða nýtingu, á landi sem hentar síður til landbúnaðar og þá sérstaklega jarðræktar.
- b. Hver áhrif breyttrar landnotkunar eru á aðlæg landbúnaðarsvæði, meðal annars hvort hæfileg fjarlægð er milli breyttrar landnotkunar og landbúnaðar sem fyrir er og hvort girt verði með nýtingaráformum fyrir möguleg búrekstrarnot af landinu í framtíðinni.

Sveitarstjórn tekur ákvörðun um breytingar á landnotkun á grundvelli heildstæðs mats samkvæmt skipulagsáætlun og þeirra sjónarmiða sem greinir í 1. mgr.

Við gerð aðalskipulags í dreifbýli skal land flokkað með tilliti til ræktunarmöguleika. Ráðherra gefur út leiðbeiningar um flokkun ræktarlands í samráði við yfirvöld skipulagsmála.

#### 3. gr.

6. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

*Landskipti.*

Skipting lands á landbúnaðarsvæðum, sbr. 48. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, skal samrýmast skipulagsáætlun.

Við beiðni um skiptingu eða sameiningu lands á landbúnaðarsvæðum er sveitarstjórn heimilt að krefjast þess að umsækjandi geri grein fyrir áhrifum þeirra á búrekstrarskilyrði.

Ákvörðun sveitarstjórnar um hvort fallist verði á skipti skal reist á heildstæðu mati á áhrifum þeirra samkvæmt skipulagsáætlun.

Við skiptingu jarða og annarra fasteigna skal gætt ákvæða laga sem girða fyrir aðskilnað hlunninda og lands.

#### 4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 10. gr. b laganna:

- a. Í stað orðanna „þessi lög“ í 1. mgr. kemur: gildissvið þessara laga skv. 3. gr.
- b. Á undan orðunum „að 1/3 hluta“ í 2. og 3. tölul. 1. mgr. kemur: samanlagt.
- c. 3. mgr. orðast svo:

Lögaðilar sem falla undir 1. mgr., hér eftir nefndir upplýsingaskyldir aðilar, skulu tilkynna ríkisskattstjóra um beint og óbeint eignarhald sitt, þ.e. alla aðila sem eiga beint eða óbeint hlut í upplýsingaskyldum aðila, svo sem í formi hlutafjár, stofnfjár eða annars konar eignarhlutar. Með þeim hætti skal rekja beint og óbeint eignarhald upplýsingaskylds aðila þar til eignarhaldskeðja er tæmd. Upplýsingaskyldir aðilar skulu einnig tilkynna ríkisskattstjóra um raunverulegan eiganda eða eigendur sína í skilningi laga um skráningu raunverulegra eigenda. Upplýsingaskyldir aðilar sem falla undir 1. tölul. 1. mgr. skulu að auki tilkynna ríkisskattstjóra um stjórnarmenn og aðra stjórnendur sína. Upplýsingar samkvæmt framansögðu skulu veittar ríkisskattstjóra árlega eða fyrir 1. febrúar ár hvert, á þann hátt sem mælt er nánar fyrir um í 4.–6. mgr.

- d. Á eftir 3. mgr. koma þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Tilkynning til ríkisskattstjóra skv. 3. mgr. skal geyma upplýsingar um heiti, kennitölu og heimilisfang upplýsingaskylds aðila, svo og heiti og fasteignarnúmer fasteigna sem falla undir gildissvið þessara laga skv. 3. gr. og hann á bein eignarréttindi yfir í heild eða að hluta.

Tilkynning til ríkisskattstjóra skv. 3. mgr. skal jafnframt geyma eftirtaldar upplýsingar um beina, óbeina og raunverulega eigendur upplýsingaskylds aðila og stjórnendur hans ef við á:

- a. Nafn einstaklings eða heiti lögaðila, fjárvörslusjóðs eða sambærilegs aðila.
- b. Kennitölu eða annað auðkennisnúmer eða fæðingardag ef kennitölu er ekki til að dreifa.
- c. Ríkisfang og lögheimili hér á landi eða heimilisfang í öðru landi.
- d. Stærð eignarhlutar, í prósentum, sem er í beinni eigu sérhvers beins og óbeins eiganda upplýsingaskylds aðila og hlutfall atkvæðisréttar sem fylgir hverjum og einum eignarhlut.
- e. Tegund eignarhalds raunverulegs eiganda upplýsingaskylds aðila í skilningi 4. tölul. 3. gr. laga um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019.
- f. Ef fjárvörslusjóður eða sambærilegur aðili á í hlut, skal hvað hann varðar gera grein fyrir aðilum sem falla undir a–e-liði 1. mgr. 5. gr. laga um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019.

Tilkynningar samkvæmt þessari grein skulu vera á því formi sem ríkisskattstjóri ákveður og skal málsmeðferðin vera rafræn sé þess kostur. Upplýsingar sem veittar eru ríkisskattstjóra samkvæmt framansögðu skulu studdar viðhlítandi gögnum sem unnt er að sannreyna. Ríkisskattstjóra er heimilt að inna upplýsingaskyldan aðila eftir frekari gögnum og upplýsingum ef ástæða þykir til. Stjórnvöldum og öðrum er skylt að veita ríkisskattstjóra án endurgjalds og á því formi sem óskað er allar nauðsynlegar upplýsingar og gögn sem ríkisskattstjóri óskar eftir og unnt er að láta honum í té svo að hann

- geti rækt hlutverk sitt samkvæmt ákvæði þessu. Ákvæði annarra laga um trúnaðar- og þagnarskyldu víkja fyrir ákvæði þessu.
- e. Í stað orðanna „Ríkisskattstjóri skal“ í 4. mgr. kemur: Að beiðni ráðherra skal ríkisskattstjóri.
  - f. 1. másl. 5. mgr. orðast svo: Ábyrgð á því að tilkynna um atriði og leggja fram gögn samkvæmt þessari grein hvílir á upplýsingaskyldum aðila.

5. gr.

IV. kafli laganna, **Landskipti, sameining lands o.fl.**, fellur brott, ásamt fyrirsögn.

6. gr.

Við 27. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Forkaupsréttur verður virkur við sölu og aðra ráðstöfun eða yfirfærslu á beinum eignarrétti, að hluta eða heild, yfir jörð sem háð er forkaupsrétti. Forkaupsréttur verður einnig virkur við eigandaskipti að a.m.k.  $\frac{1}{3}$  eignarhlutdeild í lögaðila sem á jörð sem háð er forkaupsrétti. Hið sama gildir ef breyting verður á yfirráðum yfir lögaðila á annan hátt en hugtakið yfirráð hefur sömu merkingu og í lögum um ársreikninga.

7. gr.

42. gr. laganna orðast svo:

1. júní 2021 falla öll bönd á meðferð og ráðstöfun jarða sem töldust eða enn teljast til ættaróðala úr gildi.

8. gr.

43.–53. gr. laganna falla brott.

9. gr.

Ákvæði til bráðabirgða I.–V. í lögnum falla brott.

10. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

## Greinargerð.

### 1. Inngangur.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til nokkrar breytingar á jarðalögum í þeim tilgangi að einfalda regluverk og stjórnsýslu jarðamála. Er þetta til samræmis við áherslur í sáttmála ríkisstjórnarinnar þar sem kemur fram að átak verði gert í einföldun regluverks. Veigamestu tillögur frumvarpsins eru um annars vegar brottfall aðkomu ráðherra landbúnaðarmála að ákvörðunum um landskipti og lausn lands úr landbúnaðarnotum. Hins vegar að felld verði brott óþörf eða villandi ákvæði þeirra. Þá er lagt til að skilyrði forkaupsréttar ábúenda að jörðum verði afmörkuð með skýrari hætti en nú er. Loks eru lagðar til nokkrar breytingar sem varða upplýsingaskyldu skv. 10. gr. b í lögnum.

Frumvarpið er liður í heildstæðri endurskoðun löggjafar um jarðir og aðrar fasteignir í íslenskum rétti sem að mestu er unnin á vettvangi sérstaks stýrihóps um heildstæða löggjöf varðandi jarðir og aðrar fasteignir. Hefur stýrihópurinn meðal annars ákveðið að beina sjónum sínum að ákvarðanatöku um jarðir í dreifðri eigu og hvort auka megi vægi landbúnaðar í aðal-skipulagsáætlunum. Í þessu sambandi má geta breytinga á jarðalögum sumarið 2020 (lög nr.

85/2020 á 150. löggjafarþingi) en þá bættust 10. gr. a og 10. gr. b við lögin sem varða samþykki fyrir aðilaskiptum við tilteknar aðstæður og upplýsingar um eignarhald lögaðila, auk þess að markmiðsgrein þeirra var endurorðuð. Hefur stýrihópurinn einnig framkvæmd þessara nýmæla til athugunar.

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

## 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

### 2.1. Sjálfsábúðarstefnan.

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

Árið 1904 var skipuð milliþinganefnd á Alþingi um landbúnaðarlöggjöfina. Merkasta framlag hennar var frumvarp til laga um sölu opinberra jarðeigna og ítaka sem síðar varð, með nokkrum breytingum, að lögum frá 1905 um sölu þjóðjarða og frá 1907 um sölu kirkjujarða. Markmið þessa var að ýta undir aukna sjálfseignarábúð sem nefndin taldi „ákveðinn og almennan vilja þjóðarinnar.“ Nefndin lagði ekki til aðra íhlutun um ábúð jarða í einkaeigu en þá að bændum yrði tryggður forkaupsréttur að ábýlisjörðum sínum. Árið 1905 voru samþykkt lög sem byggðu á þeirri tillögu. Lagði nefndin áherslu á að eignarhald á landi væri staðbundið, þ.e. innan sveitar, ef ekki hjá ábúendum þá hjá sveitarfélaginu. Það skipti mestu fyrir „félagslíf sveitar, sjálfstæði og framfarir“, „að hún búi frjáls og óháð að landinu sem hún á að yrkja.“ Þá hafði þýðingu að fram að þessu höfðu eignamenn nær einvörðungu getað fest fé sitt í jörðum en það tók að breytast. Samkeppni var tekin að myndast um sparifé sem hægt var að leggja í atvinnurekstur eða ávaxta. Um leið var arður, eða leigutekjur, af jarðeignum lægri um þetta leyti en á áratugunum á undan og ýtti þetta einnig undir sölu jarðanna til bænda. Árið 1917 voru 62,5% bænda þó enn leiguliðar.

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

virðingarverði. Sama gildi um jarðarbætur. Til að veða móti þessum auknu skyldum var jarðareigendum heimilt að krefjast þess að eftirgjald yrði hækkað en það gat reynst torsótt.

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

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

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

## 2.2. Ábúðarlög, nr. 64/1976, og jarðalög, nr. 65/1976.

Árið 1971 skipaði landbúnaðarráðherra þriggja manna nefnd til að endurskoða alla löggjöf um eign og ábúðarrétt á jörðum. Voru frumvörpin lengi í vinnslu en urðu loks að ábúðarlögum nr. 64/1976 og jarðalögum nr. 65/1976. Ábúðarlögin fólu að mestu í sér framlengingu á eldri rétti en öðru gildi um jarðalögin. Með þeim var reynt að koma stjórnun á eigendaskipti að bújörðum og landnotkun. Í skýringum sem fylgdu lögnum var sagt að verð á jörðum hafi hækkað mikið og „margar vildisbújarðir“ verið „skákaðar niður“ sem hafi leitt til þess að föst búseta hafi lagst af. Væri ástæða til að hafa eftirlit með slíkum ráðstöfunum enda voði ella yfir „stórfelld röskun á búsetuáðstöðu fólks á dreifbýlissvæðum“ umfram það sem þegar væri orðið. Lögin áttu sér fyrirmyndir í nágrannalöndum en einkum var vitnað til löggjafar Norðmanna.

Ýmis ákvæði laganna voru byggð á eldri lögum, meðal annars um forkaupsrétt sveitarfélaga að jörðum, forkaupsrétt ábúenda og óðalsjarðir. Eitt helsta nýmælið var stofnun jarðanefnda í hverri sýslu. Var nefndunum falið að fylgjast með ráðstöfun fasteigna, hafa eftirlit með sveitarstjórnnum og gæta þess, ásamt þeim, að búseta á jörðum væri í samræmi við ákvæði ábúðarlaga. Með 6. gr. laganna var sveitarstjórnnum og jarðanefndum heimilað að synja

um aðilaskipti að réttindum yfir fasteign, eða stofnun slíkra réttinda, væru þau álitin andstæð hagsmunum sveitarfélags. Heimilt var að skjóta ágreiningi milli þeirra til landbúnaðarráðherra sem úrskurðaði um hann að fenginni umsögn Búnaðarfélags Íslands. Frá þessu voru veittar nokkrar undanþágur, meðal annars gilti reglan ekki ef jörð var ráðstafað til næstu vandamanna. Væri synjað um aðilaskipti að fasteign með heimild í 6. gr. jarðalaga gat eigandi hennar krafist þess að sveitarstjórn eða ríkissjóður keypti eignina samkvæmt mati næðist ekki samkomulag um kaupverð.

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

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

Við setningu jarðalaganna frá 1976 var ekki langt síðan meirihluti þjóðarinnar hafði búið í sveitum landsins. Var sterkari böndum og tilfinningatengslum við sveitirnar til að dreifa heldur en síðar. Á árunum á undan, einkum á Viðreisnarárunum, hafði miklum fjármunum verið varið til uppbyggingar í landbúnaði sem meðal annars kom fram í nýjum gripahúsum og að stutt var við túnrækt og framræslu lands. Voru áhrif þessa á framleiðsluna við að koma fram á þessum árum. Skammt var í að landbúnaðurinn lenti í algeru öngstræti vegna offramleiðslu. Innanlandsmarkaður tók ekki við allri framleiðslunni og lakleg kjör voru á þessum tíma erlendis. Þær útflutningsbætur sem hófust árið 1960 og miðuðu lengstum að hámarki við 10% af heildarverðmæti búvöruframleiðslunnar nægðu um miðjan áttunda áratuginn hvergi nærri til að bæta mismun á innlendu verði og því sem fékkst fyrir útflutning. Leiddi þetta sem kunnugt er til kvótakerfis í sauðfjárrækt og mjólkurframleiðslu, upptöku kjarnfóðurgjalds á innflutt fóður og stuðnings við nýjar búgreinar, t.d. loðdýraeldi, fiskeldi og skógrækt. Ætíð hefur verið tiltölulega auðvelt hér á landi að skapa andúð í garð bænda eða forustumanna þeirra og varð þessa ekki síst vart við þessar aðstæður. Því var haldið fram að jarðalögin héldu aftur af þróun sem væri óumflýjanleg með breyttri nýtingu jarða.

Nokkur umræða stofnaðist um jarðalögin í tengslum við breytingu á þeim með lögum nr. 28/1995 sem sett voru vegna EES-skuldbindinga en voru uppnefnd „girðingarlögin.“ Með þeim var meðal annars gert að skilyrði fyrir aðilaskiptum að jörðum, ef kaupandi ætlaði að stunda þar landbúnað, að hann hefði starfað við landbúnað í tvö ár hér á landi. Var ráðherra þó heimilt að veita undanþágu frá þessu að fenginni umsögn sveitarstjórnar og jarðanefndar.

Hafði þessi regla lítil áhrif í framkvæmd. Samtímis var heimilað að binda aðilaskipti skilyrðum um að kaupandi hefði í allt að fimm ár fasta búsetu á eigninni. Var þetta heimildar-ákvæði sem óvíst er að nokkru sinni hafi verið beitt. Raunar virðist sem nokkuð hafi tekið að vatna undan efnislegri framkvæmd ákvæða jarðalaga um aðilaskipti að fasteignum, lausn úr landbúnaðarnotum og landskipti um þetta leyti. Þá voru dæmi um að ákvörðunum sveitarstjórna um beitingu forkaupsréttar væri hrundið fyrir dómi, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar frá 13. febrúar 2003 í máli nr. 70/2002.

Án þess að það leiddi beinlínis af EES-samningnum var á þessum tíma horft til aukins frelsis í efnahags- og atvinnumálum. Margir litu jákvæðum augum á að fjársterkir aðilar gætu hleypt nýju lífi í dreifbýlisbyggðir með kaupum á jörðum og var því þrýstingur á breytingar á jarðalögnum sennilega orðinn meiri en áður.

### 2.3. Ný jarða- og ábúðarlög 2004.

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

Á 128. löggjafarþingi 2002–2003 voru lögð fram frumvörp til nýrra jarða- og ábúðarlaga. Frumvarp til nýrra jarðalaga fól í sér viðameiri tillögur um meðal annars afnám innlausnarheimilda. Það hafði enn að geyma ákvæði um forkaupsrétt sveitarfélaga, þótt í breyttri mynd væri, sem og áskilnað um samþykki sveitarfélags fyrir aðilaskiptum. Leitast var við að koma til móts við gagnrýni Eftirlitsstofnunar EFTA þannig að reynsla af landbúnaði í aðildarríki EES var metin jafngild sem íslensk. Til að komast hjá „tvöföldu“ ferli samþykkis aðilaskipta var lagt til að jarðanefndir yrðu lagðar niður en í staðinn kæmu sérstakar landbúnaðarnefndir sem starfa myndu í hverju sveitarfélagi. Frumvarpið mætti töluverðri gagnrýni, einkum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, og dagaði uppi. Sama gildi um frumvarp til nýrra ábúðarlaga.

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

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

#### 2.4. Efni gildandi jarðalaga.

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

### 3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpi þessu er lagt til:

- að felld verði brott skylda ráðherra til að samþykkja breytta landnotkun á landbúnaðarsvæðum og þess í stað verði mælt fyrir um skyldu til að gæta hagsmuna landbúnaðar betur við gerð skipulags,
- að felld verði brott skylda ráðherra til að staðfesta skipti á landi sem fellur undir gildissvið jarðalaga og þess í stað mælt fyrir um skyldu til að gæta hagsmuna landbúnaðar betur við skipti á landi,
- að land verði flokkað með tilliti til ræktunarmöguleika,
- að forkaupsréttur ábúenda verði styrktur,
- að styrkt verði ákvæði 10. gr. b um öflun upplýsinga og miðlun þeirra til þarfa samþykkisreglu 10. gr. a, og
- að gerðar verði margvíslegar breytingar aðrar til einföldunar.



*3.1. Um brottfall skyldu ráðherra landbúnaðarmála til að staðfesta breytta landnotkun á landbúnaðarsvæðum og tillögu um skyldubundið mat á áhrifum breytinga á skipulagi.*

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

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

Þegar jarðalögin voru sett árið 2004 voru flest sveitarfélög við að setja sér aðalskipulagsáætlunir sem náðu til alls lands sveitarfélagsins í fyrsta sinn. Jarðanefndir voru afnumdar með lögnum og ákvörðunarvald um landnotkun var lagt til landbúnaðarráðuneytisins. Nokkur áskorun reyndist að samþætta ákvarðanir á sviði landnotkunar samkvæmt jarðalögum og skipulagslögum. Með 5. gr. jarðalaganna var mælt fyrir um að ekki mætti taka „land sem skipulagt væri sem landbúnaðarsvæði eða land sem nýtanlegt væri eða nýtt væri til landbúnaðar, þ.m.t. afrétti, og hvort heldur er þjóðlenda eða eignarland“ til annarra nota nema heimild væri til þess í lögum. Bar slíka breytingu undir ráðuneytið til staðfestingar skv. 6. gr. jarðalaga. Í ákvæði til bráðabirgða við lögin var mælt fyrir um að sveitarfélögum væri skylt innan sex mánaða að senda ráðuneytinu upplýsingar um „öll landsvæði sem voru í landbúnaðarnotum við gildistöku jarðalaga, nr. 65/1976, og skipulögð hafa verið fyrir önnur not en landbúnað en hafa ekki verið leyst úr landbúnaðarnotum, sbr. 6. og 7. gr.“ Skyldi ráðuneytið að fengnum þessum upplýsingum „þinglýsa yfirlýsingum um að þau landsvæði séu leyst úr landbúnaðarnotum.“

Af skýringum með lögnum má ráða að ráðherra hafi verið ætlað að leggja til grundvallar við þessa ákvörðun „hvort hætta sé á að verið sé að ráðstafa landi sem hæft er til landbúnaðarnota til annarra nota eða hvort verið er að rýra eða skemma slíkt land.“ Eru slík sjónarmið þó ekki færð fram í texta laganna sjálfra. Í framkvæmd gerist þetta þannig að þegar tillögur landeigenda og sveitarfélags eru uppi um að breyta skilgreindri notkun lands úr landbúnaðarsvæði yfir í aðra landnotkunarflokka er ráðuneyti send tillagan til staðfestingar. Ráðuneytið hefur litlar forsendur haft til að gera athugasemdir við þessar tillögur og í framkvæmdinni hafa allar beiðnir sem borist hafa um samþykki fyrir skipulagsbreytingum verið samþykktar. Hjá því verður ekki litið að sveitarstjórnir hafa mun betri forsendur til að leggja mat á áhrif breyttrar landnotkunar heldur en ráðuneytið. Þá má geta þess að Hálfðánarheimtur voru á tilkynningum samkvæmt tilvísuðu ákvæði til bráðabirgða við jarðalögin en ekki var heldur gengið eftir þeim og var því engum yfirlýsingum sem þessum þinglýst á einstaka fasteignir. Fól þetta ákvæði til bráðabirgða í sér tímaskekkju þar sem ljóst var að landnotkun yrði í framtíðinni skilgreind í skipulagsáætlunum.

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

Árið 2012, skipaði landbúnaðarráðherra nefnd til að skoða með hvaða hætti væri unnt að gæta betur að landbúnaðarhagsmunum og vernd ræktunarlands við skipulagsgerð sveitarfélaga og aðra áætlanagerð. Árið 2015 voru samþykktar breytingar á jarðalögum samkvæmt tillögum nefndarinnar að því frágreindu að ekki var lagt til að umrædd valdheimild ráðherra til að „leysa land úr landbúnaðarnotum“ yrði felld niður og slíkar ákvarðanir lytu alfarið venjulegu ferli skipulagsákvæðana. Með þeim breytingum sem þá voru samþykktar er nú í meginráttum mælt fyrir um að sveitarfélag, sem ber upp beiðni til ráðherra um breytta landnotkun, skuli „annars vegar taka mið af flokkun landbúnaðarlands í aðalskipulagi og hins vegar stefnu stjórnvalda um flokkun landbúnaðarlands. Liggja flokkun landbúnaðarlands ekki fyrir skal sveitarfélag óska eftir umsögn ráðunautar um viðkomandi land þar sem leggja skal mat á stærð lands, staðsetningu lands, ræktunarskilyrði, ræktun sem þegar er þar stunduð eða er fyrirhuguð og hvort breyting á landnotkun hafi áhrif á aðliggjandi landbúnaðarsvæði. Beiðni sveitarfélaga skal berast ráðherra skriflega, ásamt skipulagstillögu og nauðsynlegum gögnum.“

Í skýringum með frumvarpi því sem varð að lögum frá 2015 sagði að fram að þeim tíma hafi misbrestur verið á því að ráðherra landbúnaðarmála hafi mótað stefnu við beitingu valds síns til að takmarka lausn lands úr landbúnaðarnotum. „Við meðferð slíkra umsókna hafi ráðuneytið leyst land úr landbúnaðarnotum hafi umsögn sveitarfélags verið jákvæð, enda hafi verið litið svo á að sveitarfélög séu best til þess fallin að fjalla efnislega um málin á grundvelli staðarþekkingar, landbúnaðarþarfa svæðisins og framtíðarsýnar.“ Mátti skilja að horft væri til þess að ráðherra mundi í framhaldi þessarar lagabreytingar taka að beita efnismati um hvort hann samþykkti tillögur um breytta landnotkun eða hið minnsta yfirfara slíkt sérstakt mat hverju sinni. Varð þó ekkert af því.

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

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

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

Með frumvarpi þessu er lagt til að ákvæði jarðalaga um að leyfi ráðherra þurfi fyrir breytti landnotkun verði felld úr gildi en þess í stað verði leitast við að styrkja skipulagsgerð sveitarstjórna í þágu landbúnaðar og verndar ræktunarlands.

Að þeim tillögum sem frumvarpið hefur að geyma að þessu leyti hefur verið unnið í um eitt ár en upphaflega var horft til þess hvort fremur mætti styrkja ákvæði gildandi laga um þetta efni. Í því skyni kynnti ráðuneytið, þann 14. febrúar 2020, drög að reglugerð um vernd landbúnaðarlands í samráðsgátt Stjórnarráðsins (mál nr. S-39/2020).

Með reglugerðinni var leitast við að móta efnislega valdheimildir ráðuneytisins í jarðalögum þar sem reynir meðal annars á æskilegt samspil ákvarðana samkvæmt jarðalögum og skipulagsákvæðana. Var horft til þess að gera ráðuneytinu mögulegt að beita efnislegu mati við meðferð beiðna um að land verði með skipulagsáætlun fært úr landnotkunarflokknum landbúnaðarsvæði (leyst úr landbúnaðarnotum). Var þetta gert með því að lýsa ferli ákvörðunar og þeim sjónarmiðum sem sveitarfélagi yrði gert skylt að fara yfir og rökstyðja og ráðuneyti að meta hverju sinni.

Um reglugerðardrögin bárust átta umsagnir og var í framhaldi rætt við umsagnar- og hagsmunaaðila og ráðunauta í búnaðarfræðum. Í þeim tilgangi að ná fram umræðu um reglugerðina var höfðað til hennar við venjulega meðferð beiðna tveggja sveitarfélaga um staðfestingu á breyttu skipulagi. Voru sveitarfélögin valin af handahófi úr þeim málum sem voru þá stundina til meðferðar í ráðuneytinu. Tekið skal fram að þetta var í samráði við hlutaðeigandi sveitarfélög sem höfðu skilning á þýðingu umræðu um þessar valdheimildir.

Í öðru málinu var um að ræða tillögu um bætt aðgengi að ferðamannastað en um leið að stækkað yrði sumarhúsasvæði inn á túnræktarland. Ekki lá fyrir flokkun ræktunarlands í sveitarfélaginu, sem í þessu tilviki var Fljótsdalshérað. Því var óskað eftir að aflað yrði umsagnar ráðunautar eins og 5. gr. jarðalaga gerir ráð fyrir. Umsögn ráðunautarins var fremur neikvæð. Kom þar til að þetta var innarlega í landþröngum dal þar sem þekkt er að bændur aka langar vegalengdir eftir slægjum. Þetta leiddi til minniháttar breytinga á tillögunni og var

hún staðfest í framhaldi af því að sveitarfélagið hafði fært fram rök fyrir henni sem samræmdust ákvæðum reglugerðardraganna.

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

„Fyrst með lýsingu á verkefninu sem er kynnt og auglýst í fjölmiðlum þar sem íbúum og öðrum hagsmunaaðilum er gefinn kostur á því að koma með athugasemdir, ásamt því að skipulagslýsingin er send á þá umsagnaraðila sem einhverra hagsmuna hafa að gæta (ásamt Skipulagsstofnun). Að því loknu er breytingartillagan unnin og óskað eftir leyfi Skipulagsstofnunar til að auglýsa tillöguna. Hún er síðan auglýst með umsagnarfresti í sex vikur ásamt því að hún er send aftur á umsagnaraðila sem hafa hagsmuna að gæta. Þá tekur við vinnsluferli tillögunnar ef athugasemdir eru einhverjar og reynt að bregðast við þeim eins og kostur og efni standa til. Þegar sveitarstjórn hefur loks samþykkt aðalskipulagsbreytinguna þá er tillagan ásamt greinargerð send til ráðuneytis til staðfestingar (breytt landnotkun). Þegar að því er komið hefur umrædd tillaga komið, a.m.k. þrisvar sinnum fyrir sveitarstjórn (oftar en ekki fjórum sinnum). Í mínum huga er ansi lítið gert úr þeim stjórnsýslulega ferli sem skipulagsmál og breyting á landnotkun þarf að fara í gegnum miðað við [drög að reglugerð, sjá liðina að ofan]. Það er búið að taka tillit til allra þessara þátta sem koma [þar fram] og er að mínu viti algjörlega óþarft að þurfa staðfestingu ráðuneytis á breyttri landnotkun. Ætti að mínu viti að sleppa [þessu algjörlega].“

Fallist var á breytta landnotkun í ráðuneytinu með venjulegum hætti að fengnum þessum athugasemdum. Virðist sýnt að sú stjórnsýsla sem reglugerðardrögin gerðu ráð fyrir gangi illa upp, eins og þarna er rakið. Þá myndi sú framkvæmd þyngja málsmeðferð í skipulagsmálum verulega. Það er rétt sem þarna er bent á að aðkoma ráðuneytisins er of seint í ferlinu til að hafa einhver raunveruleg áhrif með þeim hætti sem til umræðu var. Horfa verður fremur á þær skyldur sem hvíla á sveitarfélögum við setningu markmiða um þróun landbúnaðar og setningu skilmála um starfsemi á landbúnaðarsvæðum. Var því fallið frá því að setja reglugerðina og tekið að skoða aðra kosti til stefnumótunar til að ná markmiðum jarðalaga.

Önnur leið til stefnumótunar væri að leitast við að tryggja aðkomu ráðuneytisins eða fagstofnunar á sviði landbúnaðar fyrr inn í ferli skipulags, t.d. sem umsagnaraðila með líkum hætti og gildir um Umhverfisstofnun og Minjastofnun. Þegar um breytingu á aðalskipulagi er að ræða mundi þá slík fagstofnun fá lýsingu aðalskipulagsbreytingarinnar til umsagnar. Fyrir þessu eru ekki forsendur í stjórnsýslu landbúnaðarmála þar sem engri fagstofnun er lengur til að dreifa á sviði landbúnaðar. Frá þeim tíma að gildandi jarðalög voru sett árið 2004 hafa allar undirstofnanir gamla landbúnaðarráðuneytisins, þar sem voru starfsmenn sem veitt hefðu getað faglegra ráðgjöf á þessu sviði, þ.e. búnaðarskólarnir, Rannsóknastofnun landbúnaðarins, Skógrækt ríkisins og Landgræðsla ríkisins, verið færð á forræði annarra ráðuneyta. Ef slík tilhögun kæmi engu að síður til frekari umfjöllunar mætti skoða til hliðsjónar gildandi fyrirkomulag í Danmörku. Í 3. gr. laga um landbúnaðarfasteignir þar í landi, LBK nr. 116 frá 6. febrúar 2020, er mælt fyrir um að sveitarstjórn skuli hið minnsta einu sinni á hverju kjörtímabili, í samstarfi við ráðuneytið, vinna og birta greiningu um landbúnaðarstarfsemi. Skuli greiningin hafa að markmiði að tryggja að gætt sé „landbúnaðarlegra hagsmuna“ í

svæðisbundnum byggðaþróunaráætlunum og skipulagsáætlunum sveitarfélaga. Hafa verið gefnar út leiðbeiningarreglur um hvernig vinna skuli þessa greiningu. Umhverfis- og landbúnaðarmál eru á hendi eins ráðherra í Danmörku og í einu ráðuneyti. Framkvæmd danskra jarðalaga er svo að miklu í höndum sérstakrar fagstofnunar í landbúnaði, Landbrugsstyrelsen.

Með frumvarpi þessu er ekki lagt til að tekið verði upp sambærilegt fyrirkomulag og í Danmörku. Hér kemur til, auk þess sem áður segir, að lítill áhugi mun meðal sveitarfélaga á því að ráðuneytið komi með þessum hætti að skipulagsgerð. Sama gildir um að til verði ný staðbundin stjórnvöld sem gætu svarað til jarðanefnda í tíð eldri laga. Um leið skal varast að gera of mikið úr samanburði við Danmörku, þar sem lagaumhverfi fyrir landbúnaðarfasteignir er í mun fastari skorðum af sögulegum ástæðum, en þar er t.d. mælt fyrir um landbúnaðar- og búsetuskyldu (d. bopælspligt) á landbúnaðarfasteignum til þess fyrst og fremst að tryggja búsetu í dreifðari byggðum sem gerir að verkum að framkvæmd er í allt öðru fari.

Fremur virðist eðlilegt að horfa til þess að gefnar verði ítarlegri leiðbeiningar um hvaða efnisatriði beri að hafa í huga við breytingar á skipulagi landbúnaðarsvæða. Þær tillögur sem frumvarpið hefur að geyma eru reistar á þeirri hugsun. Verði frumvarpið að lögum verður til viðbótar við almenn ákvæði í skipulagsreglugerð skylt við skipulagsgerð sveitarfélaga að greina frá og taka afstöðu til tiltekinna efnisþátta sem standa í 2. gr. þessa frumvarps auk þess sem byggt verður að sjálfsögðu á stefnumótun í skipulagsáætlun hvers sveitafélags um sig. Með þessu er horft til þess að meira samræmi verði við skipulagsgerð þar sem skylt verður að rökstyðja og meta út frá heildarhagsmunum hvort ástæða sé til að fallast á tillögur.

Með þessu er um leið tryggt að jarðalög verði að nýju landbúnaðarpólitísk verkfæri í höndum sveitarstjórna þannig að markmiðum jarðalaga geti verið fylgt eftir við töku ákvarðana um landnotkun. Um þessar tillögur vísast nánar til 2. gr. frumvarps þessa og skýringa við þá grein.

### *3.2. Um brottfall skyldu ráðherra til að staðfesta landskipti og skyldu til mats á áhrifum landskipta.*

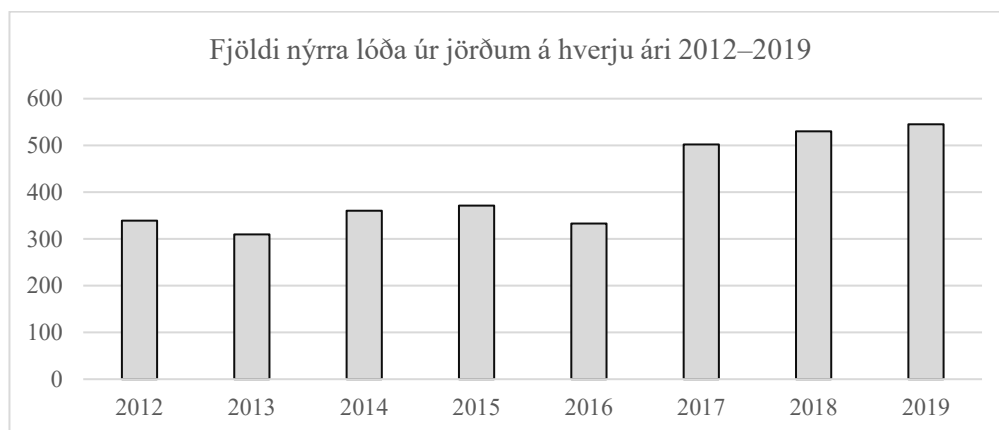
Samkvæmt lögum um skráningu og mat fasteigna er það á ábyrgð sveitarstjórna að heimila stofnun nýrra fasteigna og þar með landskipti og sameiningu lands, sbr. 14. og 19. gr. þeirra laga. Skv. 13. gr. jarðalaga skal ráðherra hins vegar staðfesta skipti á landi, þ.e. á svæðum sem skipulögð eru til landbúnaðar. Í skýringum með lögnum sagði að „forsendur þær sem ákvæðið byggist á eru þær að yfirvöld landbúnaðarmála eigi þess kost að leggja mat á hvort landskipti geti haft í för með sér að land sem vel er fallið til landbúnaðarnota verði það ekki eftir slík landskipti en það eru þau sjónarmið sem landbúnaðarráðuneytinu ber að leggja til grundvallar við ákvörðun um hvort staðfesta beri landskipti eða ekki.“ Þrátt fyrir þessi ummæli eru engir vísar í lögnum um til hvers ráðherra skuli líta við ákvörðun um staðfestingu landskipta. Hefur framkvæmdin óslitið verið sú að ráðuneytið hefur fallist á allar beiðnir um landskipti hafi þeim fylgt fullnægjandi gögn að formi til. Jarðalög mæla fyrir um að skjali verði ekki þinglýst hafi ekki verið gætt ákvæða laganna og því koma flest skipti fasteigna til ráðuneytisins til staðfestingar þótt framkvæmd sé í einhverju mismunandi eftir sýslumanns-embættum. Með frumvarpinu er lagt til að þessi skylda til að staðfesta landskipti verði afnumin en þess í stað verði gert skylt að leggja vegið mat á áhrif landskipta.

Landskipti varða miklu um búrekstrarskilyrði. Í skýringum með jarðalögnum frá 1976 var lýst verulegum áhyggjum af tíðari landsskiptum sem hefðu leitt til þess að vildarbújarðir hefðu verið skákaðar niður. Í lögnum var því áskilið að samþykki jarðanefnda og sveitarstjórna þyrfti til landskipta og mælt fyrir um að afla þyrfti staðfestingar landbúnaðarráðuneytisins að fenginni umsögn Bændasamtaka Íslands. Það er sennilegt að þetta þunga ferli,

með aðkomu fjögurra opinberra eða hálfopinberra aðila, hafi hamlað eða hægt á landskiptum, a.m.k. fyrstu árin sem lögin voru í gildi. Þá er ótvírætt að nokkra þýðingu hefur haft heimild sjálfseignarbænda til að óska innlausnar á útskiptu landi eða eignarhlutum sameigenda.

Ótvírætt er að fækkun jarða í landbúnaði hefur haft þýðingu hér á landi til að auka mjög skipti á landi jarða. Margt fleira hefur haft áhrif. Sumar jarðir henta ekki til nútíma landbúnaðar, greiða þarf upphaflegt jarðaverð með sölu á parti úr jörð, búa má til nýtt veðrymi, jörðum er skipt upp milli erfingja, leysa þarf úr deilum um eignarhald þannig að hver fái sitt („sjaldan verður einbýlið of oft lofað“ o.s.frv.). Margar ástæður geta með öðrum orðum verið fyrir skiptingu á landi. Er hér enginn dómur lagður á það hvaða áhrif þetta getur haft til framtíðar fyrir búsetulandslag, skilyrði landbúnaðar o.fl. en þó staðhæft að þetta er meðal stærri viðfangsefna skipulagsyfirvalda í dreifbýli. Ef til vill má bera þróun síðustu 20–30 ára saman við tímabilið eftir afnám stafnsbandsins í Danmörku í lok 18. aldar. Þá keyptu fjársterkir menn í Kaupmannahöfn stóra herragarða sem báru sig ekki lengur efnahagslega, skildu frá þeim nær allt land og seldu í bútum sem smærri býli og grasbýli. Voru slíkir athafnamenn kallaðir jarða- eða herragarðaslátraras (d. jord- eller gods-slagtere).

Það er ekki óalgengt að heimalandi bújarða sé skipt í fleiri eða færri spildur og lítið standi eftir af upphaflegri bújörð eða lögbýli. Til skýringar um þróunina hér á landi má nefna að árið 2006 var upplýst að þá hafi verið mörkuð stefna um 2300 ha búgarðasvæði á 32 jörðum í 9 sveitarfélögum á Suður- og Vesturlandi. Fram kom um leið að gríðarleg aukning hafi orðið á skipulagðri frístundabyggð þar sem skilmálar hafi breyst. Áður hafi frístundahús sjaldan verið stærri en 60 m<sup>2</sup> en nú standi heimildir til að reisa allt að 300 m<sup>2</sup> bústað auk gestahúss og geymslu. Engar heildstæðar upplýsingar eru til um nýskráningu fasteigna eða skipti á jörðum. Þjóðskrá Íslands tók saman fyrir ráðuneytið yfirlit um fjölda landareigna sem skipt hefði verið úr jörðum á næstliðnum árum. Er það sýnt hér að neðan. Þetta er varlega áætlað en þarna eru t.d. engar upplýsingar um frekari skiptingu þessara fasteigna en mörgum þessara landareigna er síðan skipt frekar upp á síðari stigum.



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

Gott dæmi um reglur um stofnun nýrra fasteigna, eða landskipti, má taka úr aðalskipulagi Rangárþings eystra 2012–2024. Þar er sett fram sú stefnumörkun að breytingar á landnotkun

og landskipti skuli „almennt miðast við að ekki verði skertir möguleikar til notkunar góðs landbúnaðarlands til búvöruframleiðslu í framtíðinni.“ Í skilmálum eru skilgreindar þrjár stærðir fasteigna sem um eru látnar gilda ólíkar reglur. Í fyrsta lagi eru *jarðir*, en til þess telst allt land sem er 15 ha eða stærra. Aðeins hluti þessara jarða telst þó til *bújarða* sem lúta sérstökum viðmiðum. Hinir flokkarnir eru *spildur* (3–14 ha) og *skikar* (1–3 ha). Í skipulagsáætluninni segir að með umsókn um landskipti til sveitarstjórnar skal fylgja framkvæmdaáætlun eða „rammaskipulag bújarðar“ þar sem meðal annars koma fram upplýsingar um uppbyggingaráform, aðstæður og landkosti, flokkun landbúnaðarlandsins, fyrirhugað gatna-kerfi/aðkomu, fjölda og stærðir jarða, spildna og skika svo og tímaáætlun uppbyggingar. Í framhaldi er lýst allmörgum sjónarmiðum sem sveitarfélagið lítur til við meðferð umsókna um landskipti. Varðar þetta „hagkvæmt byggðamynstur“, tengingar við vegi, verndun landbúnaðarlands (en landbúnaðarland hefur verið flokkað í sveitarfélaginu), gildi umhverfisins, áhrif á útsýnisstaði, áhrif á þjóðleiðir og reiðvegi, áhrif á útivistarsvæði, staðbundnar hefðir í húsagerð, búsetulandslag og að ekki sé blandað saman í nábylí frístundabyggð og íbúðabyggð.

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

Með frumvarpinu er brugðist við þessum aðstæðum sem nú hefur verið lýst með því að mæla fyrir um að skylt verði að meta með líkum hætti áhrif landskipta og áhrif breytinga á skipulagi, en oft mundi þetta tvennt fara saman. Að óbreyttu má enda ætla, meðal annars með hliðsjón af nánd þeirri sem einkennir dreifbýlissveitarfélög, að uppskipti á jörðum muni halda áfram í svipuðum eða auknum mæli á næstu árum. Í einhverjum tilvikum geti það leitt til þess að enn muni trosna úr fastri búsetu þegar skipt er eignum milli þéttbýlisbúa, svo sem oftast er. Auðséð er þó að þetta er ekki nema þáttur í þeim breytingum sem eiga sér stað um þessar mundir í dreifbýli hér á landi. Með frumvarpinu má segja að þessu viðfangsefni sé vísað til sveitarstjórna og annarra skipulagsyfirvalda til ábyrgðar meðferðar. Um leið eru sveitarstjórnnum fengnar í hendur auknar og skýrari heimildir til að leggja mat á áhrif landnotkunarbreytinga og landskipta og gæta þess að áformuð stofnun nýrrar fasteignar eða skipti samrýmist skipulagsáætlun. Vísast nánar til skýringa við 2. og 3. gr. frumvarpsins um þetta.

### 3.3. Leiðbeiningar um flokkun landbúnaðarlands.

Land sem er gott til ræktunar og framleiðslu matvæla er auðvitað takmörkuð auðlind. Það er vert að huga að því til framtíðar hvernig megi standa vörð um hana án þess að raska endilega möguleikum til annarrar eðlilegrar hagnýtingar lands. Öðru hverju hefur komið upp umræða um vernd ræktarlands en hún hefur jafnan markast af þeirri þróun, sem leitt hefur af landbúnaðarstefnunni, að bændum og byggðum býlum hefur fækkað. Sem dæmi má nefna að í skýringum með gildandi jarðalögum sagði að ekki væri sama þörf fyrir landbúnaðarland hér á landi og áður. Þetta er auðvitað rétt skoðað í því ljósi að ýmsar búgreinar krefjast lítills landrýmis og að því athuguðu að sá járnaldarbúskapur sem stundaður var á Íslandi fram til

vélvæðingar í landbúnaði fól í sér hagnýtingu á miklu stærra svæði af landinu en nokkurn tíma síðar. Á móti þessu stendur að stærri býli geta þurft aukið landssvæði til umráða og að skynsamlegt getur verið að horfa til langs tíma í þessu sambandi enda ræktanlegt land takmörkuð auðlind hér á landi.

Með 14. gr. laga nr. 85/2020 var gerð sú breyting á jarðalögum að við 55. gr. þeirra komu meðal annars þau fyrirmæli að ráðherra sé heimilt að gefa út leiðbeiningar um hvernig skuli flokka landbúnaðarland í aðalskipulagi. Var tekið fram að leiðbeiningar þessar skuli unnar í samvinnu við yfirvöld skipulagsmála. Var ekki gerð ítarleg grein fyrir þessari tillögu á sínum tíma en lagt er til að þessi heimild verði með frumvarpi þessu umorðuð og flutt í annan kafla laganna. Er því ástæða til að gera nokkra grein fyrir bakgrunni þessarar tillögu.

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

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

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

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

1. *Mjög gott ræktunarland.* Land sem fellur í þennan flokk þarf að vera fremur slétt og ekki í miklum halla. Jarðvegur þarf að innihalda töluvert af lífrænu efni en jafnframt steinefni



- en þó ekki grófa möl. Land sem fellur í þennan flokk er t.d. góð tún, óræktaður grasmói og votlendi sem hentar vel til ræktunar og auðvelt er að þurrka.
2. *Gott ræktunarland.* Í þessum flokki er land sem uppfyllir ýmis skilyrði lands sem fellur í besta flokkinn en er þó lakara að einhverju leyti. Það getur t.d. verið ófrjósamara, ósléttara eða í heldur meiri halla eða ekki alveg laust við grjót. Land sem fellur í þennan flokk er t.d. tún, grasmóar og votlendi sem ekki ná upp í betri flokkinn vegna einhverra galla en er þó ágætlega fallið til ræktunar. Enn fremur sléttir lyngmóar, flagmóar og sandar.
  3. *Sæmilegt ræktunarland.* Land í þessum flokki er ekki auðvelt í ræktun en þó ræktanlegt. Það getur t.d. verið óslétt, í óþægilegum halla, jarðvegur getur verið grófur, bleyta eða grjót getur verið til trafala.
  4. *Lélegt ræktunarland eða ónothæft sem slíkt.* Þetta land getur hentað vel til beitar, skógræktar eða fyrir tún sem ekki henta til endurvinnslu. Í þennan flokk fer allt land sem ekki fellur í hina flokkana.

Í leiðbeiningunum er síðan gerð nánari grein fyrir æskilegum eiginleikum lands innan hvers flokks og að auki fjallað um takmarkanir á landnotkun vegna verndarákvæða. Það er auðséð að með flokkun á landbúnaðarlandi í sveitarfélögum má styrkja skipulagsgerð fyrir landbúnaðarsvæði. Þetta yrði ein af forsendum við skipulagsgerð og mundi koma inn í vegið mat á tillögum að breyttri landnotkun þar sem önnur sjónarmið og hagsmunir hafa einnig þýðingu. Þá getur flokkun sem þessi haft þýðingu fyrir umræðu um þróun landbúnaðarins þar sem mikilvægt er að sjá hvað er til af góðu ræktunarlandi hér á landi og hvernig því er ráðstafað. Þá getur þetta styrkt aðra stefnumótun. Hafa ýmis lönd, meðal annars Noregur og Nýja-Sjáland, sem líkjast um sumt Íslandi, safnað sambærilegum upplýsingum sem leitt hafa til samantektar um heildarstærð ræktunarlands og yfirlits um hvernig nýting þess þróast. Álitamál kann þó að vera til framtíðar hvort þessu verkefni sé best fyrir komið hjá sveitarfélögum eða hvort koma ætti upp miðlægri söfnun, úrvinnslu og miðlun þessara upplýsinga.

Ýmis álitæfni tengjast þessari flokkun, meðal annars hvernig verði best tekið inn í matið viðmið eins og vistgerðir og jarðvegsgerðir, hitastig o.fl. eftir hæfni til ræktunar. Hvar sé þekkingu vant og hvernig mega bæta úr við flokkunina. Hvernig skuli auðkenna svæði sem njóta verndar samkvæmt náttúruverndarlögum, svo sem votlendissvæði o.fl. Stefnt er að því að leiðbeiningar þessar verði gefnar út í lok árs 2020. Mikilvægt er í framhaldi að huga að því hvernig flétta megi upplýsingar um gæði ræktunarlands í vandað ferli skipulagsgerðar. Þar hefur sérstaka þýðingu hvernig hagnýta megi bestu upplýsingalindir þannig að draga megi úr kostnaði. Þessi flokkun tekur til hæfni lands til ræktunar. Verði talið mikilvægt að flokka landbúnaðarsvæði enn frekar má útvíkka flokkunina. Þetta gæti til að mynda átt við ef áhugi er á að flokka land með tilliti til bindingar kolefnis í jarðvegi.

#### 3.4. Forkaupsréttur ábúenda styrktur.

Með forkaupsrétti er átt við réttindi sem heimila rétthafanum að kaupa eign, sem aðilaskipti verða að, með sömu skilmálum og í kaupsamningi eigandans og viðsemjanda hans. Ákvæði um forkaupsrétt ábúenda hafa verið í íslenskum lögum frá árinu 1723, sbr. tilskipun frá 18. júní 1723, og hafa þau tekið ýmsum breytingum í tímans rás. Með jarðalögum nr. 65/1976 var lögfest ákvæði sem fól í sér þær meginreglu að ábúendur ættu forkaupsrétt á undan sveitarfélagi ef þeir höfðu haft ábúð á jörð í tíu ár eða lengur. Með nógildandi jarðalögum nr. 81/2004 var forkaupsréttur sveitarfélaga afnuminn en mælt fyrir um að ábúendur sem hafa haft

ábúðarrétt í sjö ár eða lengri tíma eigi forkaupsrétt að abúðarjörðum sínum með sömu skilyrðum og áður. Ekki nýtur við gagna um hvort mikið kveði að því að forkaupsréttar sé neytt að jörðum.

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

### 3.5. Styrking ákvæðis 10. gr. b í jarðalögum.

Með lögum nr. 85/2020, um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna, voru gerðar nokkrar breytingar á jarðalögum. Þeirra veigamest voru nýjar 10. gr. a og 10. gr. b við lögina sem varða skyldu til að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun fasteignar við tilteknar aðstæður. Unnið hefur verið að innleiðingu þessara laga á vettvangi stýrihóps forsætisráðherra um heildstæða löggjöf varðandi jarðir og aðrar fasteignir. Við þessa vinnu hafa komið fram tillögur að orðalagsbreytingum og viðbótum við ákvæði 10. gr. b sem ætlað er að styrkja framkvæmd við beitingu ákvæðisins, meðal annars varðandi sérstaka þagnarskyldu varðandi upplýsingar sem aflað er frá lögaðilum á grundvelli ákvæðisins. Um þetta vísast nánar til skýringa við 4. gr. frumvarps þessa.

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

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

## 4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gaf ekki tilefni til að skoða þetta samræmi. Þó má nefna að frumvarpið gerir ráð fyrir því að sett verði ákvæði í lögina til að styrkja forkaupsrétt abúenda að abýlisjörðum sínum. Það hefur gerst að landeigendum hefur þótt þessi réttur rýra eignarrétt sinn. Árið 1994 var borin fram kvörtun við Mannréttindadómstól Evrópu sem byggði á þeirri málsástæðu að ákvæði IV. kafla jarðalaga, nr. 65/1976, um forkaupsrétt abúenda og sveitarstjórnar, samkvæmt matsverði skv. 34. gr. laganna, riði í bága við 1. gr. samningsviðauka nr. 1 um friðhelgi eignarréttar, eins og það hefði komið fram þegar abúandi neytti forkaupsréttar að abýlisjörð sinni sem hafði verið í eigu þess sem bar upp kvörtunina. Seljandi átti alls 9 jarðir auk veiðihúsa við laxveiðiá sem seldar voru einu lagi. Kaupandinn (abúandinn) taldi að framboðið forkaupsréttarverð seljandans hafi verið óeðlilega hátt og krafðist því virðingar á verði jarðarinnar skv. 34. gr. jarðalaganna. Niðurstaða þess var mun lægri en framboðið verð og gekk hann inn í kaupin á þeim kjörum.

Seljandi undi þessu ekki og taldi verðmatið of lágt. Til þess yrði að líta að hann hafi aðeins haft veiðiréttindi í laxveiðiánni í huga við kaupin en sér hafi verið nauðsynlegt að eiga jörðina

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

## 5. Samráð.

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

Þá hefur frumvarp þetta verið kynnt á vettvangi stýrihóps forsætisráðherra um heildstæða endurskoðun löggjafar um jarðir og aðrar fasteignir í íslenskum rétti auk þess sem samráð hefur verið haft við umhverfis- og auðlindaráðuneytið, Bændasamtök Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga.

Uppkast að frumvarpi þessu var kynnt í samráðsgátt Stjórnarráðsins 10. september 2020 (mál nr. S-186/2020) og bárust sex umsagnir. Bændasamtökin fögnuðu fyrirætlunum um að fella brott skyldu ráðherra til að samþykkja breytta landnotkun á landbúnaðarsvæðum sem og skyldu til að staðfesta landskipti. Samband íslenskra sveitarfélaga kveðst „taka heils hugar“ undir afnám skipulagsákvæðana samkvæmt jarðalögum. Aðrir tjáðu sig ekki um það atriði.

Í umsögn Skipulagsstofnunar er fjallað um óskýlt mál sem heyrir undir umhverfisráðherra sem er hvaða skilyrði setja ætti til stofnunar nýrra fasteigna. Lagt er til að gerð verði breyting á skipulagslögum sem feli í sér að kveðið verði á um að ný afmörkun landareigna skuli „vera í samræmi við gildandi skipulagsáætlun.“ Þá er því haldið fram, sem að formi til er rétt, að með frumvarpinu falli úr gildi reglur sem setja skorður við að gott ræktunarland sé tekið úr landbúnaðarnotum. Markverðast er í umsögninni að stofnunin leggur til að bætt verði í frumvarpið ákvæði þar sem „lögfest verði viðmið sem styðjast ber við þegar teknar eru ákvarðanir um breytta landnotkun á landbúnaðarsvæðum og landskipti.“ Einnig „að við töku slíkra ákvarðana sé byggt á flokkun landbúnaðarlands í samræmi við leiðbeiningar sem settar verði á grundvelli 55. gr. laganna.“ Við þessu var brugðist með breytingum á frumvarpinu sem greint er frá hér að framan.

Í frumvarpinu sem fór í samráðsgáttina var gert ráð fyrir að gerðar yrðu miklar breytingar á ákvæðum laganna um stofnun lögbýla og skráningu þeirra. Ráðuneytið gefur út leyfi til stofnunar lögbýla. Skal slíku leyfi þinglýst á viðkomandi fasteign svo að það öðlist gildi. Í tíð eldri laga voru sett skilyrði um tiltekna landsstærð til stofnunar nýrra býla sem slakað var á til að auðvelda aðgengi að lánsfé ef t.d. var um að ræða garðyrkju, ferðaþjónustu, loðdýrarækt, iðnað eða þjónustu við landbúnað. Um tíma var viðhöfð vinnuregla um 6 hektara lágmarksstærð en síðar var vikið frá því. Skilyrði til stofnunar nýrra lögbýla voru síðan enn rýmkuð

með gildandi jarðalögum og var raunar fram til gildistöku laga nr. 85/2020, um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna, heimilað að stofna þau til annarrar starfsemi en landbúnaðar. Í framkvæmdinni hefur ráðuneytið samþykkt nær allar umsóknir sem uppfyllt hafa áskilnað um eignarheimildir og að fyrir liggja umsögn sveitarstjórnar og ráðunautar um búrekrstrarskilyrði. Umsóknum um stofnun nýrra lögbýla hefur fjölgað á síðustu árum sem tengist auknum fjölda landsskipta og gerð nýrra skógræktarsamninga við frístunda-bændur þar sem áskilið er að fasteign sé lögbýli. Síðan 2005 hafa um 40 ný lögbýli verið stofnuð á ári. Til samanburðar voru að meðaltali stofnuð 10 ný lögbýli á hverju ári frá 1995–2002. Fyrir þessu eru sjálfsagt ýmsar ástæður en auk skógræktarstuðnings má geta þess að jafnan er heimilt að reisa íbúðarhúsnæði í landi lögbýla. Má nefna í því sambandi að lögheimilislögunum var breytt árið 2006 með þeim hætti að girt var með skýrari hætti en áður fyrir að unnt væri að skrá lögheimili í frístundabyggð. Í ýmsum samþykktum sveitarfélaga um t.d. búfjárhald, sorphirðu, snjómokstur o.fl. er vísað til lögbýla þótt þar séu jafnan einnig ýmiss önnur skilyrði gerð, svo sem um fasta búsetu eða tiltekna starfsemi. Tillögurnar sem voru í frumvarpinu fólu í sér að skráning á lögbýlum yrði einungis haldin miðað við þarfir framleiðslustjórnar samkvæmt búnaðarlögum og með því komist hjá því að grafið væri undan skipulagsvaldi sveitarstjórna, enda á ráðuneytið erfitt, vegna jafnræðisreglna, með að leggjast gegn stofnun lögbýla, þrátt fyrir að umsögn sveitarstjórnar kunni að vera neikvæð. Var þeirri athugasemd lýst að eðlilegt virtist að sveitarstjórnir marki sjálfar hvaða skilmálar gildi um nýtingu jarðeigna innan lögsagnarmarka þeirra, svo sem hvað varðar skráningu heimilisfesti og veitta þjónustu.

Við þetta voru gerðar nokkrar athugasemdir sem vörðuðu þýðingu þessa hugtaks í öðrum lögum, meðal annars frá Skógrækt ríkisins og umhverfis- og auðlindaráðuneytinu. Þá benti Þjóðskrá Íslands á að frumvarpið þyrfti að meta betur að þessu leyti. Í athugasemdum Sambands íslenskra sveitarfélaga var lýst stuðningi við það viðhorf að sveitarstjórnir marki sjálfar stefnu um nýtingu jarða innan lögsagnarmarka þeirra, svo sem hvað varðar heimilisfesti og veitta þjónustu. Eðlilegt væri að sveitarfélög veittu leyfi tilstofnunar lögbýla. Frekari vinnu sé þó þörf við mótun þessara tillagna enda brýnt að ekki skapist óvissa um þýðingu hugtaksins lögbýli og lögfylgjur þess. Svipuðum sjónarmiðum er hreyft í umsögn Bændasamtaka Íslands og bent á að mikilvægt sé að „stíga varlega til jarðar“ en hugtakið lögbýli komi víða fyrir í löggjöf, búvörusamningum og öðrum samningum. Fallið var frá þessum tillögum að sinni að fengnum þessum athugasemdum.

Þá má nefna að í frumvarpi því sem kynnt var í samráðsgáttinni var gert ráð fyrir því að ákvæði 9. gr. jarðalaga um fyrirsvarsmann lands mundi falla brott sem og skylda til að tilkynna um skipan fyrirsvarsmanns til sýslumanns „er þinglýsi þeirri tilkynningu á viðkomandi fasteign, svo og tilkynningum um breytingar á fyrirsvarsmönnum.“ Gerð var grein fyrir því að í framkvæmd hefur verið mikill misbrestur á að þessara ákvæða hafi verið gætt. Við undirbúning gildandi jarðalaga var til skoðunar hvort skylt ætti að verða að stofna félag um eignarhald á jörð í sameign. Þetta var að einhverju leyti byggt á misskilningi á dönskum lögum um landbúnaðarfasteignir sem óþarft er að rekja nánar. Þetta mætti allnokkurri gagnrýni, einkum frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga (sjá umsögn til landbúnaðarnefndar um frumvarp til jarðalaga á 128. löggjafarþingi). Verður að taka undir margt í þeirra gagnrýni sem þar er færð fram.

Ákvæði 9. gr. jarðalaga leysa í litlu þann vanda sem fylgt getur ágreiningi sameigenda að jörð. Vandamál sem hafa aukist vegna fjölgunar eigenda að jörðum og þegar búseta raknar upp, meðal annars af þeim ástæðum. Í 9. gr. laganna er t.d. engin málsmeðferð ákveðin til að

tilnefna fyrirsvarsmann ef ekki næst samstaða um val á honum. Þá er stöðuumboð fyrirsvarsmanns mjög takmarkað og virðist raunar ekki ganga mikið lengra, eins og það er orðað, en leiðir af almennum heimildum einstakra eigenda að jörð í sérstakri sameign. Lengi hefur verið rætt um þörf á því í löggjöf okkar að sett verði sérstök löggjöf um sameign að jörðum hér á landi, svo sem þekkist hjá nágrannalöndum okkar, t.d. Noregi þar sem er meginregla að við sölu eignarluta í jörð í sameign eigi aðrir eigendur forkaupsrétt að því undanskildu ef kaupandi er nákominn (lov om sameige/lov om løysingsrettar). Þar í landi geta stjórnvöld einnig hafnað söluráðstöfun ef hún leiðir til þess að eigendum að jörð fjölgi við söluna. Þau álitæfni sem leiða mundu af slíkri lagasetningu er stærra viðfangsefni en svo að atлага sé gerð að reifun þeirra í frumvarpi þessu. Er þetta meðal viðfangsefna stýrihóps forsætisráðherra um heildstæða löggjöf varðandi jarðir og aðrar fasteignir. Því þykir ekki rétt að sinni að leggja til brottfall eða breytingar á ákvæðum 9. gr. laganna.

## 6. Mat á áhrifum.

### 6.1. Áhrif á borgara og fyrirtæki.

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

Ár	Landskipti / Sameining	Breytt skipulag
2017	583	35
2018	493	41
2019	462	25

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

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

Í meirihluta tilvika eru það sérhæfðir aðilar sem annast samskipti við ráðuneytið vegna landskipta, fasteignasalar og lögmenn, en áður hafa komið að undirbúningi landfræðingar eða aðrir sem geta afmarkað landamörk. Aðkoma ráðuneytisins að stofnun nýrrar fasteignar eða landskiptum er seint í ferlinu þar sem áður hefur ný fasteign verið stofnuð hjá Þjóðskrá Íslands að fullnægðum skilyrðum sem sveitarfélög setja. Þá þarf að sjálfsögðu einnig samkomulag milli landeigenda, séu þeir fleiri en einn, sem kallar á skjalagerð. Það er ekki óvarlegt að ætla að meðaltalskostnaður borgaranna við undirbúning beiðni til ráðuneytisins, móttöku úrlausnar og þinglýsingu heimildarskjals í framhaldi, getið numið um 70.000 krónum í hvert sinn. Samkvæmt því má ætla að kostnaður borgaranna vegna landskipta samkvæmt jarðalögum hafi árið 2019 numið um 32 milljónum.

### 6.2. Fjárhagsáhrif á sveitarfélög.

Nokkur kostnaður fellur til hjá sveitarfélögum vegna samskipta við ráðuneytið vegna samþykktar tillagna um breytta landnotkun og landskipti en telja verður aukalegan kostnað sveitarfélaga vegna þessa óverulegan enda aðeins einn liður af fjölmörgum í skipulagsgerð og því erfitt að segja hvort af þessu geti leitt nokkur sparnaður í rekstri. Þá koma á móti þær skyldur til að lýsa áhrifum breytinga á skipulagi og landskiptum sem mælt er fyrir um í frumvarpinu.

Í frumvarpinu er gerð grein fyrir vinnu við samningu leiðbeininga um flokkun landbúnaðarlands en ekki er gerð hér grein fyrir kostnaðaráhrifum þess á sveitarfélög. Athuga má þó í því sambandi að þegar er gert ráð fyrir því í jarðalögum og landsskipulagsstefnu að land sé flokkað með tilliti til landbúnaðar í aðalskipulagi. Þá er einungis gert ráð fyrir því að land sem er 300 m yfir sjávarmáli og neðar verði flokkað. Ekki ætti að verða umtalsverður sérstakur kostnaður við að setja flokkunina í stafrænt upplýsingakerfi þar sem að frá og með 1. janúar 2020 skulu allar aðalskipulagsáætlanir unnar á stafrænu formi og skilað þannig til Skipulagsstofnunar, sbr. 46. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010. Þau svæði sem njóta verndar þarf að skilgreina í aðalskipulagi, sbr. 3. mgr. 12. gr. sömu laga þannig að ekki er kostnaðarauki vegna þess hvað þetta varðar. Þá má athuga að skv. 3. tölul. 18. gr. skipulagslaga geta sveitarfélög fengið greiddan allt að helmingi kostnaðar við gerð eða endurskoðun aðalskipulags úr Skipulagssjóði. Enn fremur þar sem aðstæður eru sérstakar, t.d. ef þörf er á óvenju umfangsmikilli skipulagsvinnu í fámennu sveitarfélagi, er unnt að semja um hærri kostnaðarhlutdeild. Í 6. tölul. 18. gr. skipulagslaga segir síðan: „Kostnaður við gerð grunnkorta, svo sem gróður- og vistgerðarkorta sem nauðsynleg eru vegna aðalskipulags, skiptist til helminga milli Skipulagssjóðs og hlutaðeigandi sveitarfélags“. Verður að ætla að flokkun landbúnaðarlands/ræktarlands teljist nauðsynleg forsendugögn fyrir vandaða aðalskipulagsgerð.

### 6.3. Fjárhagsáhrif á ríkissjóð.

Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið muni leiða til aukinna útgjalda fyrir ríkissjóð. Gert ráð fyrir að áhrifin felist fyrst og fremst í breyttri forgangsröðun verkefna innan núgildandi fjárveitinga ráðuneytisins eða sem nemur einu stöðugildi.

#### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

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

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

Þá eru nokkur hugtök sem hafa litla eða enga þýðingu fyrir jarðalög þótt til þeirra sé vísað í 3. og 5. gr. laganna. Það eru hugtökin *almennigur*, *eignarland* og *þjóðlendur* sem einnig eru þekkt hugtök á sviði eignarréttar. Um þessi hugtök er fjallað í öðrum lögum og inntak þeirra nánar skýrt af dómstólum. Lagt er því til að þessi hugtök falli brott úr lögnum. Raunar mun engum almenninum lengur til að dreifa hér á landi nema ef tekið er undir með takmörkuðum hópi lögfræðinga sem telja hafið utan netlaga teljist til einhverskonar hafalmenningu (Þorgeir Örlygsson o.fl. *Eignarréttur* I, Rvk. 2020, bls. 74–75). Hefur einnig þetta hugtak því enga þýðingu fyrir framkvæmd jarðalaga.

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

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

Lagt er til að hugtakið *fast eign* falli brott en það er orðað með sama hætti og í 1. mgr. 3. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, þar sem jafnframt eru nánari lýsingar á hvernig skuli skrá fasteignir, hluta þeirra og einstök mannvirki á þeim í fasteignaskrá. Er óhjákvæmilegt að vísað verði til þeirra laga við beitingu jarðalaga og óþarft að taka það fram í lögnum.

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

Lagt er til að hugtakið *greiðslumark* falli brott úr lögnum enda er það skilgreint í 7. tölul. 2. gr. búvörolaga, nr. 99/1993.

Lagt er til að hugtökin *jarðefni* og *jarðhiti* falli brott úr lögnum en þau eru sótt óbreytt í lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998, og þjóna þeim tilgangi einum að tekið er fram í 40. gr. laganna að við sölu ríkisjarða sé heimilt að undanskilja jarðefni auk réttar til efnistöku umfram búsparfir og vatns- og jarðhitaréttindi. Auðhægt er að afmarka inntak þessa í kaupsamningum með hliðsjón af auðlindalögum og um leið hver vera skuli eðlilegur umferðar- eða hagnýtingarréttur um hina seldu jörð svo hagnýta megi þessi réttindi.

Lagt er til að hugtakið *landbúnaður* verði breytt nokkuð þannig að endurspegli betur venjulegan skilning á þeirri starfsemi sem heimiluð er á landbúnaðarsvæðum samkvæmt skipulagsáætlunum. Um leið skal athugað að mjög er vandasamt að skilgreina landbúnað svo vel sé þannig að taki tillit til þess hversu fjölbreyttur hann er. Enn fremur er minnt á að dæmi eru í skipulagsáætlunum um að önnur starfsemi en landbúnaður sé heimilaður á landbúnaðarsvæðum að tilteknum ákveðnum skilyrðum og er ekkert í frumvarpi þessu sem mundi girða fyrir það.

Lagt er til að hugtakið *mannvirki* verði fellt brott en ekki virðist þörf þess að skilgreina hugtakið í lögnum en til mannvirkja er vísað í lögnum þar sem fjallað er um skilyrði stofnunar lögbýlis og til hvers skuli litið við mat á söluverði ríkisjarða við ábúendasölu skv. 36. gr. laganna. Þá má benda á að hugtakið er betur og nánar afmarkað í lögum um mannvirki, nr. 160/2010, þangað sem litið yrði risi ágreiningur um skilning þess.

Lagt er til að hugtakið *ræktun eða ræktað land* taki lítils háttar breytingum þannig að það nái ekki til lands í skógrækt, enda flestum ljóst að skógur er ekki ræktað land í sama skilningi og tún og sáðlönd. Í þessu felst að sjálfsögðu engin afstaða gegn skógrækt, sem oft fer raunar fram á landbúnaðarsvæðum með góðum árangri sem skjólbeltarækt, en endurspeglar fyrst og fremst að skógrækt er nú sérstakur landnotkunarflokkur samkvæmt skipulagsreglugerð.

Lagt er til að hugtakið *skipulagt land* falli brott úr lögnum þar sem naumast getur verið ágreiningur um skilning á því hugtaki en til þess er einnig að líta allt landið er nú skipulags skylt sbr. 12. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010.

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

Lagt er til að hugtakið *þéttbýli* falli brott úr lögnum en raunar felur hugtakið aðeins í sér tilvísun til skipulagslaga. Er hugtakið þéttbýli skilgreint í 24. tölulið 2. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, sem þyrping húsa þar sem búa a.m.k. 50 manns og fjarlægð milli húsa fer að jafnaði ekki yfir 200 metra þótt um leið sé heimilt að skilgreina þéttbýli með öðrum hætti í aðalskipulagi. Hefur þetta hugtak enga þýðingu fyrir framkvæmd jarðalaga að því frágreindu að gildissvið laganna er bundið við svæði utan þéttbýlis, önnur en lögbýli innan þéttbýlis. Er þéttbýli nú skilgreint sem áður segir í aðalskipulagi sveitarfélags og þarf því ekki sérstakrar tilvísunar við eða hugtaksskilgreiningar í lögum þessum.

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

#### Um 2. gr.

Með greininni er lagt til að brott falli gildandi ákvæði jarðalaga sem áskilja samþykki landbúnaðarráðherra fyrir breytingum á skipulagi og mæla fyrir um skyldu hans til að staðfesta landskipti. Þess í stað verði sveitarstjórnnum fengnar í hendur auknar eða skýrari valdheimildir



sem ætlað er að styrkja skipulagsgerð á landbúnaðarsvæðum þannig að ýti undir markmið jarðalaga, þ.e. þannig að stuðlað sé að fjölbreyttum og samkeppnishæfum landbúnaði, náttúruvernd, viðhaldi og þróun byggðar og um leið þjóðfélagslega gagnlegri og sjálfbærri landnýtingu. Jafnframt að land sem er vel fallið til búvöruframleiðslu sé varðveitt til slíkra nota og að fæðuöryggi sé tryggt til framtíðar.

Lagt er til með greininni að við skipulagsgerð samkvæmt skipulagslögum þar sem ráðgerðar eru breytingar sem fela í sér að land sé leyst úr landbúnaðarnotum, þ.e. að landnotkun breytist úr landbúnaði yfir í aðra landnotkun, skuli gera grein fyrir og taka rökstudda afstöðu til sjónarmiða sem lýst er í tveimur bókstafslíðum.

Með a-lið er lagt til að skylt verði að greina hvort landið sé stærra en þörf krefur að teknu tilliti til þeirra nýtingaráforma sem skipulagstillagan felur í sér. Jafnframt, eftir því sem við á, hvort aðrir valkostir um staðsetningu komi til greina fyrir fyrirhugaða nýtingu, á landi sem hentar síður til landbúnaðar og þá sérstaklega jarðræktar. Hér hefur meðal annars þýðingu hvernig áformuð nýting samræmist skilgreiningu viðkomandi lands samkvæmt flokkun landbúnaðarlands. Hefur þetta fyrst og fremst þýðingu ef um er að ræða land sem sýnilega hentar vel til ræktunar og landbúnaðarframleiðslu.

Með b-lið er lagt til að skylt verði að greina hver áhrif breyttrar landnotkunar eru á aðlægt landbúnaðarsvæði, meðal annars hvort hæfileg fjarlægð er milli breyttrar landnotkunar og landbúnaðar sem fyrir er og hvort girt verði með nýtingaráformum fyrir möguleg búrekstrarnot af landinu í framtíðinni. Með þessu er átt við t.d. hvort af breyttri landnotkun, eða eftir atvikum skiptingu lands, leiðir að byggingar jarðar nýtist ekki eða framleiðslugrundvöllur hennar raskist tilf innanlega. Varðar hér engu hvort þá stundina sé stundaður landbúnaður á jörðinni, enda eðlilegt að horft sé til nokkurrar framtíðar um mögulega þróun byggðar og búsetu. Um leið verður að gæta meðalhófs og þurfa þessi ákvæði að mótast í framkvæmdinni. Hvað telst t.d. vera hæfileg fjarlægð markast af eðli og umfangi þeirrar starfsemi fyrirhuguð er við landnotkunarbreytinguna. Hér geta t.d. komið til álita sjónarmið um mikilvægi þess að landbúnaðarsvæði séu heildstæð og samfelld, með hliðsjón af mögulegri framtíðarþörf og að frístundabyggð eða skógrækt (önnur en skjólbeltaræktun) sé jafnan skipulögð á afmörkuðum og samfelldum svæðum og ekki á tünnum eða besta ræktunarlandinu.

Í greininni segir að sveitarstjórn taki ákvörðun um breytingar á landnotkun á grundvelli heildstæðs mats samkvæmt skipulagsáætlun og þeirra sjónarmiða sem greinir í 1. mgr. Það felst enda ekki í frumvarpsgreininni að landbúnaðarleg sjónarmið eigi endilega að ganga framar öðrum sjónarmiðum heldur fyrst og fremst að þeirra sé gætt á tilhlýðilegan hátt og þau metin gagnvart þeim sjónarmiðum öðrum sem þýðingu geta haft hverju sinni, sjónarmiðum sem leitt geta af stefnumótun í skipulagsáætlun viðkomandi sveitarfélags, en um það vísast að nokkru til umfjöllunar í köflum 3.1. og 3.2.

Í lokamálsgrein frumvarpsgreinarinnar segir að við gerð aðalskipulags í dreifbýli skuli land flokkað með tilliti til ræktunarmöguleika og að ráðherra gefi út leiðbeiningar um flokkun ræktarlands í samráði við yfirvöld skipulagsmála, þ.e. fulltrúa sveitarstjórnarstigsins, Skipulagsstofnun og umhverfis- og auðlindaráðuneyti. Um þessa tillögu, sem raunar er að mestu óbreytt úr 2. mgr. 55. gr. gildandi laga, vísast til umfjöllunar í almennum athugasemdum. Flokkun lands með tilliti til ræktunarmöguleika auðveldar sveitarfélögum að taka upplýstar ákvarðanir um landnotkun og um leið framkvæmd þessarar frumvarpsgreinar í heild sinni. Álitamál kann að vera til framtíðar hvort þessu verkefni sé best fyrir komið hjá sveitarfélögum eða hvort koma ætti upp miðlægrri söfnun, úrvinnslu og miðlun þessara upplýsinga en flokkun lands með tilliti til ræktunarmöguleika er hluti af vönduðum undirbúningi fyrir aðalskipulagsgerð hvers sveitarfélags og jafnframt mikilvæg skráning upplýsinga sem varðar fæðuöryggi.

## Um 3. gr.

Með greininni er lagt til að ákvæði 6. gr. laganna um lausn úr landbúnaðarnotum falli úr gildi en í stað þeirra munu koma ákvæði 2. gr. frumvarps þessa. Vísast um þetta nánar til bæði almennrar umfjöllunar í greinargerð og skýringa við 2. gr. Í stað þessa komi í 6. gr. laganna fyrir mæli sem varða skiptingu fasteigna á landbúnaðarsvæðum.

Lagt er til í 1. mgr. frumvarpsgreinarinnar að mælt verði fyrir um að stofnun nýrrar fasteignar eða skipting fasteigna á landbúnaðarsvæðum skuli samrýmast gildandi skipulagsáætlun. Með þessu er fært til ákvæði úr 13. gr. laganna sem að öðru leyti er lagt til að verði felld úr gildi vegna breyttrar stjórnáætlunar samkvæmt lögum þessum. Kom ákvæði þetta í jarðalög með lögum nr. 85/2020 en með því var horft til þess að tryggja að ekki kæmi til þess að sú heildarsýn á þróun byggðar sem sett er fram í skipulagi skerðist að mun ef landeignir og lóðir hafa verið festar í sessi áður en skipulag er unnið.

Með 2. mgr. frumvarpsgreinarinnar er lagt til að við beiðni um skiptingu eða sameiningu lands á landbúnaðarsvæðum verði sveitarstjórn heimilt að krefjast þess að umsækjandi geri grein fyrir áhrifum þeirra á búrekstrarskilyrði. Svo sem rakið er að nokkru í kafla 3.2. í almennum athugasemdum geta landskipti varðað miklu um búrekstrarskilyrði, framtíð búsetu og búsetulandslag. Með kröfu um að gerð verði grein fyrir áhrifum skipta á búrekstrarskilyrði er horft til þess að sveitarfélag hafi frekari upplýsingar í höndum til að meta, t.d. út frá áhrifum skipta á viðkomandi jörð, hvort þau geti haft í för með sér neikvæð áhrif á framleiðslugetu jarðar eða landbúnað í sveitarfélaginu í heild sem strítt geti gegn markmiðum skipulagsáætlunar. Gert er ráð fyrir því að sveitarfélög móti sér nánari reglur um viðmið þess hvenær fallist verði á skiptingu lands og hafa ýmis sveitarfélög raunar þegar gert það. Er þessari grein því ætlað að styðja við þá framkvæmd en í greininni segir að ákvörðun sveitarstjórnar um hvort fallist verði á skipti skuli reist á heildstæðu mati á áhrifum þeirra samkvæmt skipulagsáætlun.

Að lokum er lögð til sú bending að við skiptingu jarða og annarra fasteigna skuli gætt ákvæða laga sem girða fyrir aðskilnað hlunninda og lands. Er þetta sjálfsögð regla sem er í góðu samræmi við löggjafarstefnu, meðal annars lög um lausn ítaka af jörðum, nr. 113/1952. Með þessu er einkum vísað til ákvæða sem standa í 9. gr. laga um lax- og silungsveiði, nr. 61/2005, 3. mgr. 8. gr. laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994, 1. mgr. 4. gr. tilskipunar um veiði á Íslandi frá 20. júní 1849, 9. og 12. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum á jörðu, nr. 57/1998, og 6. gr. laga um afréttarmálefni, fjallskil o.fl., nr. 6/1986. Eru þessi ákvæði tekin saman í viðauka við frumvarp þetta. Sú er ástæða fyrir þessari tillögu að nokkuð virðist um að ekki sé gætt að ákvæðum þessara laga um bann við aðskilnaði hlunninda og lands. Þannig hefur oft gerst á undanförunum árum að tekið er t.d. fram við sölu lands, sem skipt er út úr annarri fasteign, að réttur til hlunninda sé undanskilinn í bága við lög. Þetta virðist einkum eiga við um réttindi til fiskveiði, sbr. dóma Hæstaréttar í málum nr. 169/1990, 552/2008, 553/2008, 471/2015 og 169/2017. Það er ekki síst mikilvægt að hugað sé að þessu nú um mundir þegar mikið er um skiptingu á landi jarða og fjölmörg dæmi eru t.d. um að landi jarða sé nær öllu skipt í margar sjálfstæðar fasteignir. Færi vel á því við slíkar aðstæður að gætt verði að því hjá sveitarstjórnnum hvort t.d. sjálfstæð hlunnindi fylgi hverri landsspildu, til nýtingar innan marka hennar, hvort þau séu óskipt milli allra spildnanna eða hluta þeirra og hvort opinbert leyfi standi til slíkrar tilhögunar. Sama gildir ef tillaga er um að öll jarðarhlunnindi heyri til einhverri tiltekinni fasteign (landnúmeri). Hér geta komið til álita ákvæði laga sem áskilja samþykki stjórnvalds fyrir slíkum skiptum. Virðast ekki síst vanhöld við að ákvæða laga á þessu sviði löggjafar sé gætt þegar kemur að

skiptingu fasteigna sem njóta veiðiréttar. Helstu lagaákvæði sem hér eru af þýðingu eru tilfærð í viðauka við frumvarpið.

Um 4. gr.

Með greininni eru lagðar til afmarkaðar breytingar á 10. gr. b jarðalaga, sbr. 7. gr. laga nr. 85/2020. Ákvæðið leggur þá skyldu á lögaðila að tilkynna ríkisskattstjóra um eignarhald sitt o.fl. með ákveðnum hætti fyrir 1. febrúar ár hvert. Upplýsingaskylda er fyrir hendi að uppfylltum tveimur skilyrðum. Fyrri skilyrðið er að lögaðili eigi fasteign eða fasteignaréttindi sem falla undir jarðalög en hér er skírskotað til jarða, fasteigna og fasteignaréttinda sem eru undirorpin gildissviði jarðalaga eins og það er afmarkað í 3. gr. laganna. Síðara skilyrðið er að lögaðili (sem á fasteign) sé annaðhvort skráður til heimilis erlendis eða, ef um innlendan lögaðila er að ræða, sé að  $\frac{1}{3}$  hluta eða meira í beinni eða óbeinni eigu erlends eða erlendra lögaðila eða fjárvörslusjóða eða undir yfirráðum slíkra aðila. Við mat á því hvort innlendir lögaðili sé upplýsingaskyldur samkvæmt ákvæðinu er því, svo að dæmi sé tekið, litið til þess hvort lögaðilinn sé með beinum hætti, eða óbeinum gegnum eignarhald á öðrum lögaðilum, undirorpin eignarhaldi erlendra lögaðila eða fjárvörslusjóða, þannig að svari til þess að a.m.k.  $\frac{1}{3}$  hluti hlutfjár eða stofnfjár hins upplýsingaskylda aðila sé beint eða óbeint í eigu slíks eða slíkra aðila, hvort heldur eins eða fleiri, sbr. nánar 1.–3. tölul. 1. mgr. gildandi ákvæðis. Sé það raunin ber hinum upplýsingaskylda aðila að veita ríkisskattstjóra upplýsingar um beina, óbeina og raunverulega eigendur sína og stjórnendur eftir atvikum, sbr. nánar 3. mgr. 10. gr. b gildandi laga. Ábyrgð á að afla og veita ríkisskattstjóra umræddar upplýsingar fyrir 1. febrúar ár hvert hvílir á hinum upplýsingaskylda aðila.

Með þessari grein frumvarpsins eru lagðar til breytingar á og viðbætur við 10. gr. b gildandi laga með það að augnamiði að heimildir ríkisskattstjóra til að afla upplýsinga og gagna úr hendi upplýsingaskyldra aðila samkvæmt framansögðu verði eins skýrar og kostur er. Í greininni er þannig lagt til að bætt verði orðalagi við 3. mgr. 10. gr. b með áréttingu um að upplýsingar, sem veita ber ríkisskattstjóra um beint og óbeint eignarhald upplýsingaskyldra aðila, skuli greina alla aðila, einstaklinga eða lögaðila, sem eiga beint eða óbeint hlut í upplýsingaskyldum aðila, svo sem í formi hlutfjár, stofnfjár eða annars konar eignarhlutar. Með þeim hætti skuli rekja beint og óbeint eignarhald upplýsingaskylds aðila þar til eignarhaldskeðja er tæmd. Með öðrum orðum er krafan sú að upplýsingaskyldur aðili reki eignarhald sitt allt frá beinum eigendum og gegnum öll lög óbeinna eigenda. Þannig skuli aðili teikna upp alla eignarhaldskeðjuna frá upphafi til enda en eignarhaldskeðja endar að jafnaði á einstaklingi eða lögaðila sem ekki er undirorpin eignarhaldi þriðja aðila, t.d. sjálfseignarstofnun Gengið er út frá því að ríkisskattstjóri leiðbeini upplýsingaskyldum aðilum um framsetningu upplýsinga eftir föngum og ákveði með verklag að öðru leyti, sbr. einnig umfjöllun hér í kjölfarið. Áréttu ber að þótt gildissvið upplýsingaskyldu skv. 10. gr. b sé meðal annars miðað við það að upplýsingaskyldur aðili sé að  $\frac{1}{3}$  hluta eða meira í beinni eða óbeinni eigu erlendra lögaðila eða fjárvörslusjóða felur upplýsingaskyldan sem slík í sér að veita ber upplýsingar um alla beina og óbeina eigendur hverju nafni sem nefnast og án tillits til þess hvort eigendur eru innlendir eða erlendir.

Þá er lagt til að á eftir 3. mgr. 10. gr. b komi þrjár nýjar málsgreinar sem verði 4.–6. mgr. Í 4. og 5. mgr. verði sett fram ítarlegri upptalning á þeim upplýsingum sem upplýsingaskyldum aðilum ber að veita ríkisskattstjóra á grundvelli ákvæðisins en sem fyrr segir er mikilvægt að skyldur aðila og heimildir ríkisskattstjóra í þessum efnun séu sem skýrastar. Í 6. mgr., sem geymir að hluta orðalag sem nú er í gildandi 3. mgr., verði meðal annars mælt fyrir um skyldu stjórnvalda og annarra til að veita ríkisskattstjóra nauðsynlegar upplýsingar og gögn sem

ríkisskattstjóri óskar eftir svo að hann geti rækt hlutverk sitt skv. 10. gr. b, sbr. sambærilegt ákvæði í 6. mgr. 4. gr. laga um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019. Að öðru leyti en að framan er rakið eru lagðar til minni háttar orðalagsbreytingar á 10. gr. b sem þarfnast ekki skýringa.

#### Um 5. gr.

Með greininni er lagt til að ákvæði 12.–15. gr. laganna falli brott en greinar þessar, sem standa í sérstökum kafla, IV. kafla, varða landskipti og sameiningu lands. Í stað þeirra munu koma ákvæði 2. gr. frumvarps þessa. Vísast um þetta nánar til bæði almennrar umfjöllunar í greinargerð og skýringa við 2. gr. Í þessu samhengi athugast að um skiptingu landa og lóða er fjallað í 48. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, þar sem segir að óheimilt sé að skipta jörðum, löndum eða lóðum eða breyta landamerkjum og lóðamörkum nema samþykki sveitarstjórnar komi til, auk þess sem mælt er fyrir um að sérhver afmörkuð landareign skuli hafa vísun í a.m.k. eitt staðfang í samræmi við 12. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001. Engin þörf er á breytingu á þessum ákvæðum annarra laga þótt gerðar séu þessar breytingar á jarðalögum.

#### Um 6. gr.

Með greininni er lagt til að forkaupsréttur ábúenda verði styrktur þannig að hann verði virkur við sölu og aðra ráðstöfun eða yfirfærslu á beinum eignarrétti, að hluta eða heild, yfir jörð sem háð er forkaupsrétti. Verði frumvarpið að lögum verður forkaupsréttur einnig virkur við eigandaskipti að a.m.k. ½ eignarhlutdeild í lögaðila sem á jörð sem háð er forkaupsrétti en slíkar breyting á eignarhaldi geta jafngilt því að breytt yfirráð séu yfir félagi. Hið sama gildir ef breyting verður á yfirráðum yfir lögaðila á annan hátt. Tekið er fram að hugtakið yfirráð hafi sömu merkingu og í lögum um ársreikninga, nr. 3/2006.

#### Um 7.–8. gr.

Með greinunum er lagt til að mælt verði fyrir um að 1. júní 2021 falli öll bönd á meðferð og ráðstöfun jarða sem töldust eða enn teljast til ættaróðala úr gildi. Með þessu er lagt til eðlilegt afnám þeirra reglna sem standa eftir í jarðalögum og varða óðalsjarðir. Reglna sem hafa engan tilgang í framkvæmdinni vegna þeirra breytinga sem gerðar voru á óðalsrétti með gildandi jarðalögum, enda segir í 3. mgr. 42. gr. laganna að „við andlát núverandi óðalseiganda skal ættaróðalið falla úr óðalsböndum og jörðin erfast í samræmi við ákvæði erfðalaga.“ Að efni til fól þetta í sér afnám mikilvægasta þáttar óðalsréttarins sem voru sérreglur um kynslóðaskipti og val á nýjum óðalsbónda. Um skýringar fyrir afnámi óðalsréttar vísast til athugasemda við jarðalögin frá 2004 með þeim fyrirvara að þar er hvergi vikið að tilurð, tilgangi eða þýðingu þessarar réttarstofnunar og haldið fram röngum skilningi um að óðalsjarðir jafngildi einhverskonar sjálfseignarstofnunum.

Til samræmis við þetta er lagt til að ákvæði 43.–52. gr. laganna falli brott.

Loks er með greininni lagt til að ákvæði 53. gr. laganna falli brott en með þeim er mælt fyrir um að ákvörðunum sveitarstjórna samkvæmt lögunum sé heimilt að skjóta til ráðuneytisins. Við meðferð frumvarps þess sem varð að jarðalögum nr. 81/2004 voru felldar brott tillögur að ákvörðunum sem sveitarstjórnir mundu hafa á hendi og láðist þá að afnema um leið þessa tillögu.

#### Um 9. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar en ákvæði þessi hafa ekki lengur þýðingu.

## Um 10. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

**Viðauki við greinargerð. Ákvæði laga sem varða bann við aðskilnaði hlunninda og lands.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Stjórn fjallskilaumdæmis semur skrá yfir alla afrétti er héraðsbúar nota. Skal þar lýst merkjum þeirra og tekið fram, hvaða jarðir eiga upprekstur á hvern afrétt svo og hverjir séu afréttareigendur, ef um afrétt í einkaeign er að ræða. Skrá þessi gildir sem heimild fyrir upprekstrarétti hveirrar jarðar í fjallskilaumdæminu, og verður henni ekki breytt, nema eftir tillögum sveitarstjórnar og með samþykki jarðeiganda eða umráðamanns jarðar. Breytingar á afréttum eða réttindum yfir þeim skulu þegar færðar í afréttaskrá. Afréttaskrá skal geymd í skjalasafni sýslunnar.