



Dómsmálaráðuneyti
Skipulagsstofnun
Sveitarstjórnir
Sýslumenn
Umhverfis- og auðlindaráðuneyti
-- sent rafrænt --

ATVINNUVEGA- OG
NÝSKÖPUNARRÁÐUNEYTIÐ

Skúlagötu 4 101 Reykjavík
sími: 545 9700 postur@anr.is
anr.is

Reykjavík 28. maí 2021
Tilv.: ANR21050451/12.01.00

Efni: Umburðarbréf vegna breytinga á jarðalögum nr. 81/2004.

Hinn 18. maí sl. voru samþykkt á Alþingi lög um breytingu á jarðalögum, nr. 81/2004 (einföldun regluverks, vernd landbúnaðarlands, upplýsingaskylda o.fl.), sem öðlast munu gildi 1. júlí nk. Með bréfi þessu er leitast við að gefa yfirlit um helstu breytingar sem af þessu leiða.

I.

Hér er fyrst til að taka að með lögnum er felld brott skylda ráðherra landbúnaðarmála til að samþykkja breytta landnotkun á landbúnaðarsvæðum en um leið er **leitast við að styrkja sveitarfélög við að takast á við breytingar í landnotkun, þannig þau hafi betri möguleika á því að gæta að hagsmunum landbúnaðar við gerð skipulags.**

Með 5. gr. jarðalaga, eins og hún orðast við þessar breytingar, verður skylt, 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, að 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, m.a. hvort hæfileg fjarlægð er milli lands með breyttri landnotkun og landbúnaðar sem fyrir er og hvort girt verði með nýtingaráformum fyrir möguleg búrekstrarnot af landinu í framtíðinni.

Um a.-lið segir í skýringum að með honum verði skylt 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 getur m.a. haft þýðingu hvernig áformuð nýting samræmist skilgreiningu viðkomandi lands samkvæmt flokkun landbúnaðarlands, t.d. þegar um er að ræða land sem sýnilega hentar vel til ræktunar og landbúnaðarframleiðslu. Slík flokkun lands hefur verið gerð í nokkrum fjölda sveitarfélaga og er með lögnum gert ráð fyrir að það verði hér eftir skylt við gerð aðalskipulags í dreifbýli. Gefnar hafa verið út leiðbeiningar um flokkun ræktarlands sem finna má á heimasíðu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins. Þá má nefna í þessu

sambandi að í tillögu til þingsályktunar um endurskoðaða landsskipulagsstefnu 2015-2026, sem liggur fyrir núverandi þingi, segir að Skipulagsstofnun gefi út leiðbeiningar um skipulagsgerð á grundvelli flokkunar landbúnaðarlands.

Um b.-lið segir í skýringum að með honum sé lagt til að skylt verði að greina hver áhrif breyttrar landnotkunar séu 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. 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 tilfinnanlega. 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 landnotkunarbreitinguna. 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 lagagreinininni segir í framhaldi þessa 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 frumvarpsgreinininni að landbúnaðarleg sjónarmið eigi endilega að ganga frammar 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, og þar með talið sjónarmiðum sem leitt geta af stefnumótun í skipulagsáætlun viðkomandi sveitarfélags, en dæmi eru tekin um slíka stefnumótun í skýringum með frumvarpi því sem varð að lögnum.

Við framkvæmd greinarinnar er ljóst, svo sem jafnan er við skipulagsgerð, að sá sem beiðist breytinga á skipulagi, mun rökstyðja beiðni sína þannig að sveitarstjórn geti metið hana á málefnalegan hátt.

II.

Með 6. gr. jarðalaga, eins og hún orðast við þessar breytingar, er mælt fyrir um að **skylt verði að gæta þess að skipting lands á landbúnaðarsvæðum skuli samrýmast skipulagsáætlun**. Með þessu er fært til ákvæði úr 13. gr. laganna, sem fellur um leið úr gildi. Kom ákvæði þetta í jarðalög með lögum nr. 85/2020 en í því endurspeglast að það er viðfangsefni skipulagsáætlana að skilgreina legu, stærð og afstöðu lóða, byggt á heildstæðu mati, kynningu fyrir hagsmunaaðilum og álitsumleitan hjá viðkomandi fagstofnunum. Með þessu er leitast við að tryggja að skipulagsákvörðun liggja fyrir samhliða eða áður en beiðni um landskipti eða sameiningu jarða er afgreidd af sveitarstjórn. Með því skapast síður hætta á því 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.

Við framkvæmd þessarar greinar er ljóst að ákvæði í aðaskipulagi einstakra sveitarfélaga um skilyrði stofnunar nýrra fasteigna, geta haft verulega þýðingu.

III.

Með 6. gr. jarðalaga, eins og hún orðast við þessar breytingar, er ennfremur felld 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**. Við beiðni um skiptingu eða sameiningu lands á landbúnaðarsvæðum er sveitarstjórn heimilt að krefjast þess að umsækjandi geri grein fyrir áhrifum hennar á búrekstrarskilyrði. Ákvörðun sveitarstjórnar um hvort fallist verði á skipti skal reist á heildstæðu mati á áhrifum þeirra samkvæmt skipulagsáætlun, svo sem segir í

greininni.

Í skýringum með greininni er rakið að skipti á landi geta 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.

IV.

Loks er með 6. gr. jarðalaga, eins og hún orðast eftir þessar breytingar, lögð til sú bending að **við skiptingu jarða og annarra fasteigna skuli gætt ákvæða laga sem girða fyrir aðskilnað hlunninda og lands.** Er þetta sjálfsgöð regla sem er í góðu samræmi við eldri löggjafarstefnu, sbr. 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.. 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. Á þetta hefur í nokkrum mæli reynt fyrir dómstólum vegna réttar 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 heimild standi til slíkrar tilhögunar. Lagaákvæði um þessi málefni eru tekin saman í viðauka við frumvarp það sem hér um ræðir.

V.

Að endingu er í bréfi þessu vakin athygli á breytingum sem verða þann 1. júlí nk. á ákvæðum jarðalaga um forkaupsrétt ábúenda. Með 27. gr. laganna, eins og þau verða eftir þessa breytingu, er mælt fyrir um að slíkur **forkaupsréttur verði auk beinnar sölu einnig virkur við eigandaskipti að a.m.k. 1/3 eignarhlutdeild í lögaðila sem á jörð sem háð er forkaupsrétti.** Hið sama gildir ef breyting verður á yferráðum yfir lögaðila á annan hátt en hugtakið yferráð hefur hér sömu merkingu og í lögum um ársreikninga.

Fyrir hönd sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra

Elísabet Anna Jónsdóttir

Arnór Snæbjörnsson