

Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið
Skúlagata 4
150 Reykjavík

Reykjavík, 28. apríl 2011.

Efni: Drög að frumvarpi til laga um breyting á jarðalögum, nr. 81/2004, og ábúðarlögum, nr. 80/2004.
Viðskiptaráð þakkar fyrir tækifærið til að skila inn umsögn um ofangreint frumvarp og gerir eftirfarandi athugasemdir við þau drög sem liggja fyrir hjá sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu.

Viðskiptaráð Íslands telur ríka ástæðu til að koma á framfæri athugasemdum vegna ofangreindra frumvarpsdraga. Frumvarpið felur í sér töluverðar breytingar á núgildandi lögum, bæði með upptöku nýrra ákvæða og með upptöku áður brottfallinna ákvæða úr jarðarlögum. Horfið er frá þeirri stefnu sem var mynduð með jarðarlögum frá 2004 um að aðlaga lögin að breyttum tímum í landnýtingu og draga úr takmörkunum á ráðstöfunarrétti jarðeigenda. Að hluta er horfið aftur til þeirra tíma sem áður giltu hér með ábúðarskyldu og hvatningu til kotbúskapar á öllum landskikum sem geta borið nokkuð búfé. Viðskiptaráð telur engar forsendur fyrir hendi til að hverfa aftur til slíkra tíma heldur þvert á móti eigi að halda áfram á þeirri stefnu sem lögin frá 2004 mörkuðu.

Viðskiptaráð gerir töluverðar athugasemdir við þær breytingar sem í frumvarpinu felast og þá vinnu sem liggur að baki því. Vegna undirbúnings fyrir þær breytingar var stofnaður vinnuhópur á vegum ráðuneytisins. Ráðið gerir athugasemd við skipun þess hóps og þau áhrif sem Bændasamtök Íslands virðast hafa haft á þá vinnu í ósamræmi við aðra hagsmunaaðila. Af sex meðlimum starfshópsins voru þrír frá Bændasamtökunum og einn frá Samtökum ungra bænda. Hins vegar má vísa til þess að aðeins voru kallaðir fyrir nefndina fulltrúar Landssamtaka landeigenda, en þeir áttu ekki fulltrúa í starfshópnum sjálfum. Athugasemd verður að gera við hversu einsleitur hópur vann að undirbúningi frumvarpsins sem skilar sér í einsleitnum hugmyndum um nýtingu lands á Íslandi. Sjónarmið þeirra sem hafa aðrar hugmyndir um landnýtingu eða annarra hagsmuna að gæta hafa því illmögulega komið sínum hugmyndum að. Erfitt er að sjá að þessi vinnubrögð séu í samræmi við handbók um undirbúning og fráganga lagafrumvarpa, sem ráðuneytin eiga að hafa í heiðri í sinni vinnu. Til að gæta sanngirnis má þó með réttu hrósa ráðuneytinu fyrir að senda frumvarpið í umsagnarferli áður en það er lagt fyrir Alþingi.

Í umsögn þessari verður ekki farið yfir ákvæðin hvert fyrir sig eins og þau koma fyrir í drögum að frumvarpinu, frekar verður farið yfir þau atriði sem athugasemdir eru gerðar við. Má þar einna helst nefna þau atriði frumvarpsins sem snúa að fæðuöryggi, byggingar- eða leiguskylda á lögbýlum, bann við eignarhaldi á fleiri en þremur jörðum og innlausnarrétt.

Fæðuöryggi

Í frumvarpsdrögunum og greinargerð með því er rætt um nauðsyn þessa að tryggja fæðuöryggi og vernda land sem hentar til matvælaframleiðslu. En með hvaða hætti á að gera þetta, með því að lækka verð jarða og þannig gera þeim aðilum sem vilja hefja búskap kleift að gera svo. Nokkur veigamikil atriði stangast þó á við þessi sjónarmið.

Mikilvægt er að tryggja með einhverjum hætti að matvælaframleiðsla hér á landi sé á því formi sem hagkvæmast er. Í greinargerð með drögunum er það fullyrt að það sjónarmið njóti aukins fylgis að forsenda fæðuöryggis þjóðarinnar sé innlend matvælaframleiðsla. Hins vegar er þetta ekki í samræmi við

alþjóðlegar skilgreiningar á fæðuöryggi. Hugtaksskilgreining á fæðuöryggi í Rómaryfirlýsingu Matvæla- og landbúnaðarstofnunar Sameinuðu þjóðanna er t.a.m. eftirfarandi:

Þar segir að fæðuöryggi sé til staðar þegar allir menn, á öllum tímum, hafa raunverulegan og efnahagslegan aðgang að nægum, heilnæmum og næringarríkum mat sem fullnægir þörfum þeirra til að lifa virku og heilsusamlegu lífi. Þessu markmiði verði náð með skipulagningu á öllum stigum. Hver þjóð verði að gera áætlun á grundvelli möguleika sinna til að ná eigin markmiðum um fæðuöryggi, og vinna um leið með öðrum þjóðum, svæðisbundið og á alþjóðavísu, við að skipuleggja sameiginlegar aðgerðir til að leysa úr viðfangsefnum sem ógna fæðuöryggi á heimsvísu.

Úr þessum orðum verður ekki lesið að Ísland eigi að standa eitt að því að tryggja eigið fæðuöryggi með eigin framleiðslu. Hér um heimsmarkmið að ræða, sem bæði verður tryggt með eigin framleiðslu og tryggum innflutningi á matvælum. Af þeim breytingum sem drögin fela í sér má lesa að þetta markmið hafi verið oftúlkað í þá átt að Íslandi sé ætlað að standa undir allri framleiðslu sem tryggir fæðuöryggi þjóðarinnar. Tryggt fæðuöryggi er alþjóðlegt verkefni sem þjóðir heims verða að vinna að sameiginlega með áherslum á kosti hvers ríkis fyrir sig – á grundvelli frjálsra milliríkjavíðskipta. Aðgerðir hvers lands fyrir sig verða að vera innan skynsamlegra marka og í samræmi við eigin getu og landskosti. Ofangreind frumvarpsdrög eru ekki í samræmi við þessi sjónarmið heldur ganga harðar á ráðstöfunarrétt jarðareigenda en nauðsynlegt er til að tryggja fæðuöryggi.

Ísland getur ekki, né mun tæplega nokkurn tíman geta framleitt allt sem þjóðin þarf þegar kemur að fæðu. En ef það er markmiðið þá ætti frekari áhersla að vera lögð á gott umhverfi sjávarútvegs, enda magn veiddra fiskafurða ár hvert margfalt á við magn landbúnaðarvara. Gjarnan er þó talað um mikilvægi fæðuöryggis þegar rætt er um ástæður þess að innlendar landbúnaðarafurðir njóti verndar, í formi tolla og niðurgreiðslu, en það kemur ágætlega í ljós við þessar ástæður hve öryggið er í raun falskt. Öryggið felst tæplega í því að við getum framleitt allar mögulegar kjöt- eða grænmetisafurðir hérlendis heldur að við höfum sterkar innflutningsleiðir til að bregðast við þörfum markaðarins, hvort sem um ræðir innlendar eða erlendar afurðir. Af þessu leiðir að við tryggjum ekki fæðuöryggi með því að skylda ræktun á einstökum jörðum. Auðvitað er sjálfsagt að stuðla að framleiðslu innlendra afurða, en það verður að vera gert með hagkvæmnissjónarmið að leiðarljósi og með það að markmiði að afnema þá verndartolla sem hér eru við lýði og draga verulega úr niðurgreiðslum. Tilraunir með tómata og gúrkur hafa gefist vel í þessu skyni, en þar með er ekki sagt að allt sem þarf verði hér ræktað, hvort sem lifandi búfénaður eða grænmeti, þannig að hagkvæmt sé.

Byggingar- eða leiguskylda

Með lögum 81/2004 var það sett sem markmið með breytingunum að slaka á því umhverfi sem hafði ríkt vegna jarða á Íslandi. Slakað var verulega á þeim takmörkunum sem var á ráðstöfunarrétti jarðareigenda í ljósi breyttra tíma og breyttra forsenda í landbúnaði. Ekki verður séð með hvaða móti þessi þróun hefur snúist við þannig að rétt sé að hverfa aftur til fyrra horfs takmarkana á ráðstöfunarrétti og upptöku innlausnarréttar með þeim hætti sem ofangreind frumvarpsdrög fela í sér.

Í núgildandi lögum eru ákvæði um að land sem er nýtt til landbúnaðarnota geti ekki verið nýtt með öðrum hætti nema leyfi ráðherra komi til. Með þeim breytingum sem hér eru lagðar til er gert torveldara að breyta skráningu jarða úr lögbylí og það bundið við markmið um fæðuöryggi. Einnig er með drögunum aftur fest í sessi fyrri reglur um byggingarskyldu lögbylí. Gengið er lengra í þessum efnunum því sú kvöð er sett fram að verði jarðareigandi ekki við tilmælum um byggingarskyldu opnist fyrir leiguskyldu þar sem sveitarfélagi er heimilt, að liðnum ákveðnum frestum, að leigja út jörð eiganda.

Mjög langt er hér gengið á ráðstöfunarrétt jarðareigenda og raunar svo langt að hann er með öllu sviptur ráðstöfun verði hann ekki við byggingarskyldunni sjálfur. Ekki eru ákvæði um hvernig leiguverð verði metið eða hvernig leiguliði skuli búa jörðina annað en að hann skuli teljast hæfur að mati sveitarstjórnar. Hér skortir því verulega á framkvæmanleika og tryggingu fyrir því að jörðin hljóti ekki skaða af sviptingu ráðstöfunarréttar með þessum hætti. Ekki verður talið forsvaranlegt, né í samræmi við stjórnarskrárvarinn eignarrétt, að svipta jarðareiganda með þessum hætti ráðstöfunarrétti. Almannahagsmunir þar af eru

vanreifaðir, sérstaklega í ljósi þess hversu illa er tryggt með lögnum að jörðin verði ræktuð með skynsamlegum hætti né hvað gerist að fyrsta leigutíma liðnum, getur þá jarðareigandi öðlast ráðstöfunarrétt yfir jörðinni aftur, eða getur hann gripið inni á leigutíma? Þessu er ekki svarað í frumvarpsdrögnum, né tilraun gerð til þess.

Taka verður undir með minnihluta vinnuhópsins, en hann taldi ábúðarskyldu vera óeðlilega kvöð á jarðeignir sem hafi áhrif á verð þeirra. Hann mat sem svo að ekki væri þörf á að öll lögbýli í landinu yrðu nýtt til búvöruframleiðslu og eigendur lögbýla yrðu settir í þá stöðu að leita leiða til að teygja undanþágur frá þeirri skyldu. Taka verður undir þessi sjónarmið, ekki hefur verið sýnt fram á þau nauðsyn að öll lögbýli verði nýtt til búvöruframleiðslu né að eftirspurn sé eftir slíkum fjölda búa.

Bann við eignarhaldi

Tvö sjónarmið eru áberandi í umfjöllun í greinargerð með frumvarpsdrögnum, annars vegar að tryggja fæðuöryggi í landinu og hins vegar það að takmarka uppsöfnun jarða á hendur fárra. Það kemur þó ekki fram í greinargerðinni hvernig þessi sjónarmið vinni gegn hvert öðru, þ.e. ekki kemur fram með hvaða móti uppsöfnun jarða á hendur fárra hafi dregið úr fæðuöryggi eða góðri landnýtingu landbúnaðarjarða. Ef lítið er á málið frá hagkvæmnissjónarmiðum má vel sjá samspil matvælaframleiðslu í ljósi kosta hvernjar jarðar fyrir sig og sameiginlegu eignarhaldi slíkra jarða. Samnýting kosta, hagræðingarsjónarmið í rekstri og dreifing ræktunar á þau svæði sem best til þess henta eru einmitt sjónarmið sem geta verið höfð að leiðarljósi sé um söfnun jarða að ræða og þegar ræða á um fæðuöryggi á skynsömum grunni. Með þessu er undirrituð ekki að mæla með því að allar ræktunarjarðir safnist á fáar hendur, aðeins að benda á þá rökleysu sem kemur fram í greinargerðinni og skort á forsendum fyrir þessum breytingum.

Í greinargerðinni kemur fram að meðlimir vinnuhópsins hafi verið sammála um hömlur við jarðarsöfnun væru til þess fallnar að draga úr eðlilegum viðskiptum með jarðir og lækka gangvirði þeirra. Hvernig aðilar geti talið eðlilegt að fara út í aðgerðir sem draga úr eðlilegum viðskiptum með eitthvað er ofar skilningi undirritaðrar, nema einhverjar einkennilegar ástæður séu þar undirliggjandi. Á sem sagt að taka meðvitaða ákvörðun um að rýra verðgildi allra jarða?

Ekki er tekið á ákveðnum vandamálum sem geta komið upp vegna takmarkana á eignarhaldi sem þessara. Hér verður þá sérstaklega að horfa til erfða, bæði hvað varðar heilar jarðir og hlutadeildir í jörðum. Ekki er tekið á því í frumvarpsdrögnum hvernig aðilar eigi að bregðast við né hversu langan tíma þeir hafa til þess. Langan tíma getur tekið að leysa úr jarðarmálum séu margir eigendur og verður því að taka mið af því við lagasetningu sem þessa og undanskilja erfðahluti frá kvöðum sem þessum.

Frumvarpsdrögin taka heldur ekki á því ef svo óheppilega vildi til að ekki er áhugi eða hæfni til staðar til að starfrækja matvælaframleiðslu á þeim jörðum sem vísað er til. Ætla ráðuneytið sér að skikka menn til búskapar, að taka jarðir eignarnámi eða hugsanlega starfrækja ríkisrekna matvælaframleiðslu? Þetta er sjónarmið sem verður að velta upp í þessu samhengi. Framboð og eftirspurn verður að haldast í hendur, en það er ekki tekið með í reikninginn í þessum reglum.

Innlausnarheimild

Í frumvarpsdrögnum felst meðal annars víðtæk heimild til innlausnar. Heimild til innlausnar getur skapast við margvíslegar forsendur að undanfengnum umsögnum frá sveitarstjórn og Bændasamtökum Íslands og fæst réttur til innlausnar eftir heimild frá ráðherra. Athugasemd verður að gera hér við þau ítök sem Bændasamtökunum eru tryggð með breytingunum, þau hafa umsagnarrétt vegna nýtingar á landi án þess þó að hafa beina hagsmuni þar að gæta. Þetta hlutverk samrýmist vart [nýlegum athugasemdum Ríkisendurskoðunar](#) um útvistun opinberra verkefna til samtakanna.

Innlausnarheimild getur fengist við margvíslegar aðstæður, hvort sem er þegar um er að ræða jarðir sem hefur verið skipt upp eða jarðir sem eru í sameign. Sé einhver hluti ekki nýttur til búræktar hafa aðrir eigendur rétt til að leysa til sín þann hluta. Afskaplega rík heimild til innlausnar myndast með breytingunum og gengur fram úr öllu meðalhófi – svo ekki sé minnst á eignarréttarákvæði

stjórnarskrárinnar. Ekki er gert ráð fyrir neinum umbóttunartíma eða tilmælum vegna nýtingar og ekki er tekið á því hvort þessi heimild til innlausnar og svo leiguvöð sveitarfélaga gangi framur.

Einnig er ekki sett tímamark við það hvenær skipting jarðar átti sér stað, með víðri túlkun mætti líta svo á að innlausnar mætti krefjast vegna jarða sem var skipt upp fyrir 100 árum eða jafnvel lengur. Einhverjar takmarkanir verða að vera á eins víðtækri heimild og hér er mælt fyrir um, þó undirrituð leggist nú alfarið gegn því að slík heimild verði yfirhöfuð leidd í lög. Ekki er gerð tilraun til þess að færa fram rök fyrir nauðsyn þessa ákvæði í greinargerðinni að öðru leyti en að erfitt geti reynst að sameina jarðir með samningum hafi þeim verið skipt upp. Það verður að teljast lágmarkskrafa að sterk rök séu færð fyrir slíkri heimild sem getur haft víðtæk áhrif um allt land, svo ekki sé talað um þann fjölda dómsmála sem munu án efa spretta upp verði henni beitt.

Frumvarpsdrögin tryggja í raun ekki markmið sitt því þó takmarkanir séu settar á ráðstöfunarrétt jarðareigenda tryggir það ekki þá framleiðslu sem þarf til að tryggja fæðuöryggi, í samræmi við hugmyndir frumvarpshöfunda. Frumvarpið stuðlar því ekki að markmiðum sínum í raun og er til trafala og kostnaðar fyrir landeigendur. Þær breytingar sem það hefur í för með sér ráðast ekki af hagkvæmnissjónarmiðum heldur frekar af fallegum hugmyndum um kotbúskap í hverjum dal, sem líklega eiga nú ekki rætur að rekja í raunveruleikann sem við búum við í dag. Af ofangreindum ástæðum og eftir mat á frumvarpsdrögunum í heild er ekki hægt að mæla með því að þau nái fram að ganga, enda ekki í samræmi við breytingar á landnýtingu eða þróun.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái ekki fram að ganga.

Virðingarfyllst,



Þórdís Bjarnadóttir
Lögfræðingur
Viðskiptaráð Íslands