

Eignarhald á landbúnaðarlandi

Torfi Jóhannesson og Ásdís Hlökk Theodórsdóttir



Rit Lbhí
nr. 189



2026

Landbúnaðarháskóli Íslands, 2026

Rit LbhÍ nr. 189

ISSN 1670-5785

ISBN 978-9935-512-71-0

Höfundur: Torfi Jóhannesson og Ásdís Hlökk Theodórsdóttir

Ljósmynd á forsíðu: Hvanneyri

Landbúnaðarháskóli Íslands starfar á sviði sjálfbærrar auðlindanýtingar, búvísinda, umhverfisvísinda, skipulagsfræði og matvælaframleiðslu á norðurlóðum. Fagfólk skólans nýtur akademísks frelsis og hefur sjálfðæmi við val á viðfangsefnum, túlkun niðurstaðna og birtingu þeirra, innan ramma starfsreglna skólans. Hlutverk Rits LbhÍ er að miðla faglegri þekkingu en það er ekki ritrýnt. Efni hvers rits er á ábyrgð höfunda og ber ekki að túlka sem álit Landbúnaðarháskóla Íslands.

Efnisyfirlit

Inngangur	1
Eignarhald á landbúnaðarlandi á Íslandi	2
Skipulagsákvæðanir um landbúnaðarland.....	6
Flokkun landbúnaðarlands	6
Stefna um landbúnaðarland í aðalskipulagi sveitarfélaga	7
Lausn úr landbúnaðarnotum	8
Landskipti og stofnun lóða og nýrra lögbýla	9
Yfirlit um eignarhald.....	10
Reglur um eignarhald landbúnaðarlands í nágrannalöndum.....	13
Danmörk	13
Finnland	15
Noregur	16
Svíþjóð	19
Evrópusambandið – viðmið og þróun	20
Bretland	23
Samantekt	25
Tillögur til úrbóta	26
Heimildaskrá	27

Inngangur

Eignarhald á landbúnaðarlandi hefur á síðari árum verið mikið í umræðunni á Íslandi, enda snertir það sjálfbæra nýtingu auðlinda, fæðuöryggi og byggðaþróun. Landbúnaðarland er takmörkuð og sérstök auðlind sem gegnir lykilhlutverki fyrir framleiðslu matvæla, búsetu í dreifbýli og verndun náttúru og menningar. Vegna þessarar sérstöðu landbúnaðarlands er algengt að sérstakar reglur gildi um eignarhald og viðskipti með það. Í Evrópu þekkjast mörg dæmi um að ríki reyni að vernda landbúnaðarland gegn spákaupmennsku, of mikilli samþjöppun eignarhalds og því að land fari úr landbúnaðarnotum. Ísland er þar engin undantekning og hafa stjórnvöld leitað leiða til að tryggja að landbúnaðarland verði nýtt í almannapágu og að virk búseta haldist í sveitum.

Markmið þessarar skýrslu er að greina gildandi lagaumhverfi um eignarhald á landbúnaðarlandi á Íslandi, þróun þess og eignarhald á lögbýlum, m.a. með hliðsjón af fæðuöryggi þjóðarinnar. Einnig er gerður samanburður við hin Norðurlöndin og Bretland, ásamt því að skoða sérstaklega þær reglur sem gilda í Evrópusambandinu og á EES-svæðinu, hvað varðar takmarkanir á kaupum og eignarhaldi landbúnaðarlands.

Í lokin eru dregnar ályktanir og settar fram tillögur með hliðsjón af sjónarmiðum um sjálfbæra þróun, samfélagslegar þarfir og þjóðhagsleg áhrif.

Eignarhald á landbúnaðarlandi á Íslandi

Framan af öldum var stór hluti bújarða á Íslandi í eigu kirkjunnar og síðar dönsku krúnunnar auk tiltölulega fámennrar stéttar stórbænda. Sagnfræðilegar heimildir benda til að um 1700 hafi ríkið og kirkjan átt tæpan helming jarða¹ og að um 90–96% bænda hafi verið leiguliðar.² Þetta kerfi þýddi að bændur fengu (oftast) varanlega ábúð á jörðum án sérstakra fjárútláta en þurftu að greiða eigandanum leigu, gjarnan í formi landskuldar (landsgjalds) og kúgildaleigu (gjalds af fjáreign), auk þess að inna af hendi skyldustörf sem fólust í ýmiss konar vinnu fyrir landeiganda.

Í byrjun 19. aldar tók þessi skipan að breytast og hlutfall jarða í eigu ríkis og kirkju lækkaði.³ Í Lögbýlaskrá fyrir árið 2024 eru 318 lögbýli skráð í eigu ríkissjóðs og 47 kirkjujarðir (þar af 38 í eigu Þjóðkirkjunnar) sem er nálægt 7% af skráðum lögbýlum.

Jarðalög nr. 65/1976⁴ mörkuðu að mörgu leyti tímamót og festu í sessi margvíslegar takmarkanir og eftirlit með jarðaviðskiptum. Í hverri sýslu voru settar á fót jarðanefndir sem þurftu að samþykkja eigendaskipti að jörðum; heimilt var að hafna jarðakaupum sem talin voru andstæð hagsmunum sveitarfélagsins og þá skyldi sveitarfélag eða ríki kaupa jörðina á matsverði. Jarðanefndir áttu einnig að gæta þess að búseta héldist á jörðum í samræmi við ákvæði ábúðarlaga. Í lögunum var kveðið á um að óheimilt væri að taka landbúnaðarland úr ábúð til annarra nota nema með leyfi jarðanefndar og einnig var skylt að fá samþykki jarðanefnda og sveitarstjórna fyrir því að skipta upp eða sameina jarðeignir. Slíkar reglur áttu að tryggja að ræktarland héldist í landbúnaðarnotum og að byggð héldist í sveitum ásamt því að draga úr því að jarðir yrðu leystar til annarra nota eða færu í eyði.⁵

Ýmsar breytingar voru gerðar á þessum eldri jarðalögum eftir því sem á leið enda reyndust mörg ákvæði þeirra erfið í framkvæmd. Með samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES) árið 1994 þurfti Ísland að endurskoða reglur sem takmörkuðu frjálsa fjármagnsflutninga og árið eftir voru samþykktar breytingar sem opnuðu fyrir aðgengi erlendra aðila en kváðu meðal annars á um að kaupandi jarðar, sem ætlaði sjálfur að stunda búskap þar, þyrfti að hafa starfað við landbúnað á Íslandi í tvö ár. Jafnframt var heimilað (en ekki skylt) að binda eigendaskiptin því skilyrði að kaupandi hefði fasta búsetu á jörðinni í tvö ár. Þessi nýju skilyrði reyndust lítt virk í framkvæmd og var sjaldan eða aldrei beitt. Eftir aldamótin 2000 tók enn að draga úr beitingu jarðalaganna frá 1976, í takt við breyttar aðstæður í landbúnaði þar sem búum fækkaði og framleiðsla færðist á færri hendur. Þá bárust athugasemdir frá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) árið 2001 við ákvæði um samþykki sveitarstjórnar fyrir aðilaskiptum, búsetuskilyrði og landbúnaðarreynslu, ásamt forkaupsrétti sveitarfélaga.⁶

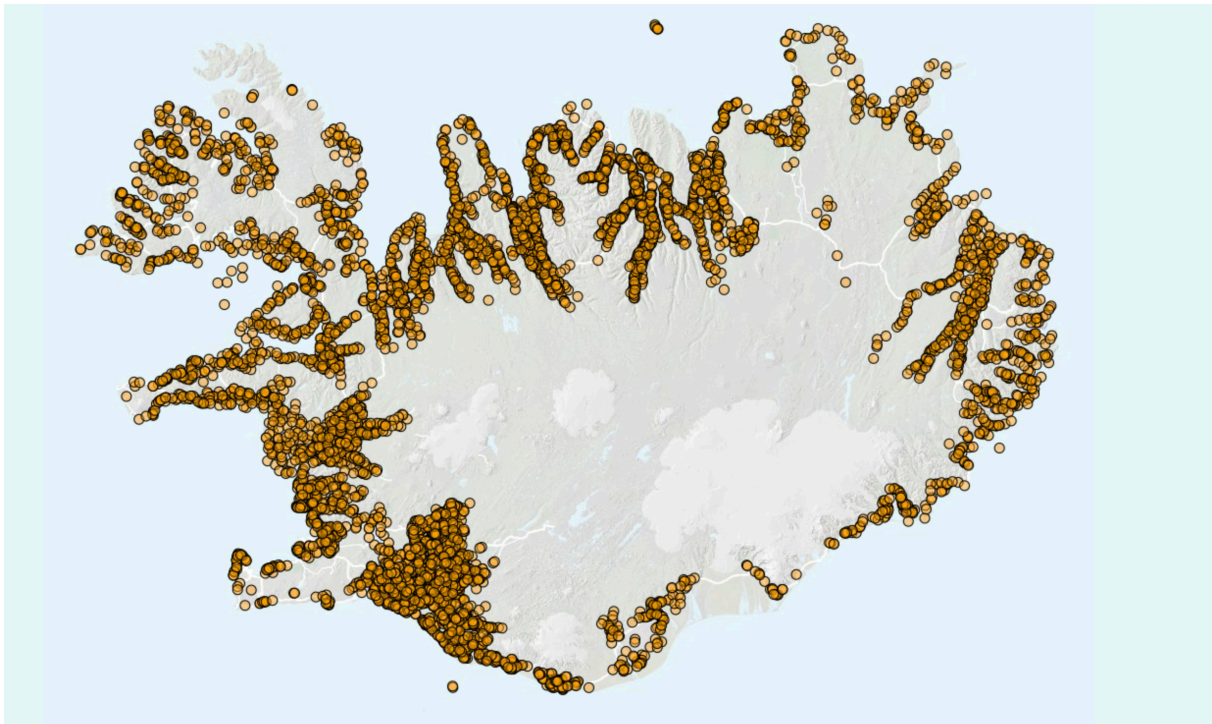
Árið 2004 samþykkti Alþingi ný jarðalög nr. 81/2004 og samhliða ný ábúðarlög nr. 80/2004. Með þeim voru flestar eldri hömlur á jarðaviðskiptum felldar brott í því skyni að færa viðskipti með jarðir nær því sem gerist á almennum fasteignamarkaði. Afnáam takmarkana á eignarhaldi hafði í för með sér að allir borgarar innan EES fengu sömu réttindi og Íslendingar til að kaupa land og jarðir hér á landi.

Árið 2020 voru sett inn í jarðalögin ákvæði sem ætlað er að takmarka jarðasöfnun einstaklinga og fyrirtækja. Samkvæmt þeim þarf að sækja um leyfi til ráðherra ef kaupandi eða tengdir aðilar, eiga fyrir fimm jarðir og/eða 1.500 hektara lands. Þá segir einnig að afla skuli samþykkis ráðherra til kaupa á landi ef kaupandi á þegar meira en 10.000 hektara hérlandis.⁷ Hins vegar gilda engar reglur um búsetu eða rekstrarkvaðir.

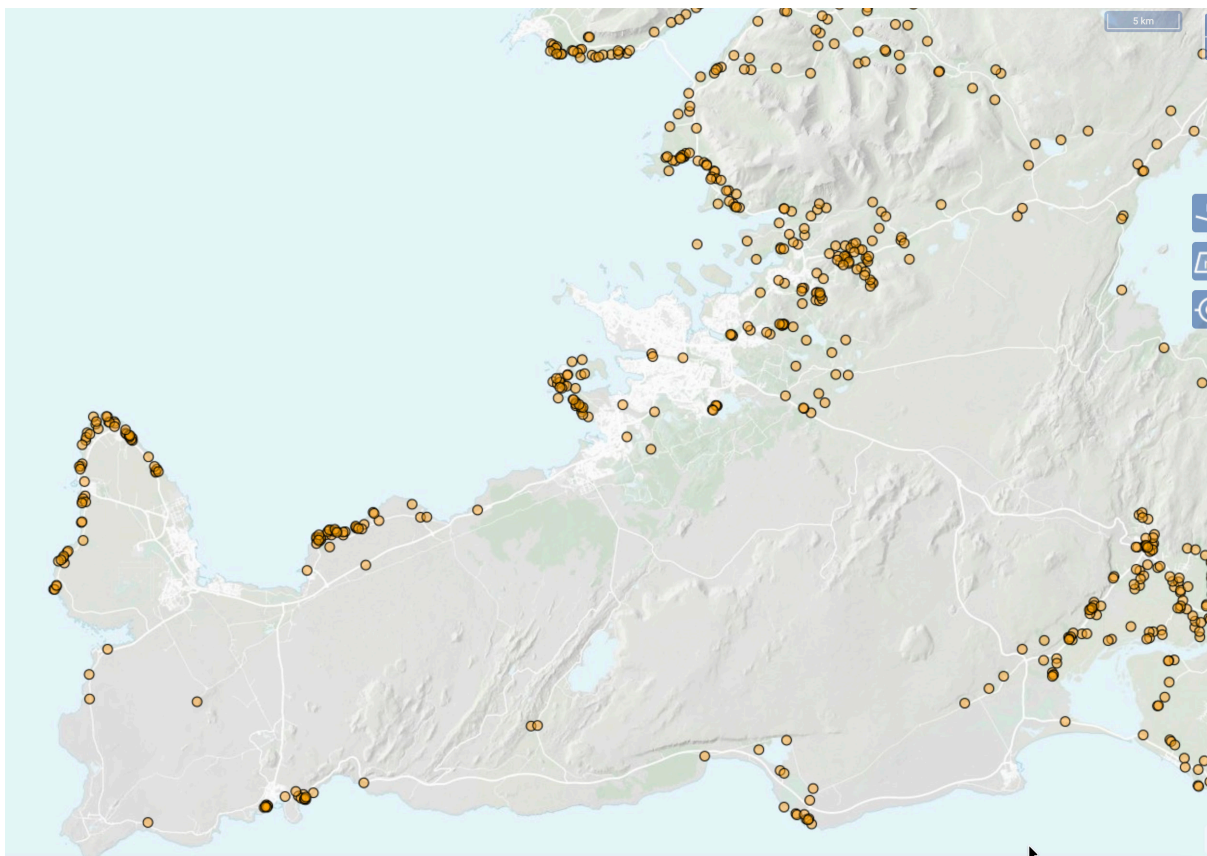
Í jarðalögunum er einnig mælt fyrir um að óheimilt sé að skilja hlunnindi (t.d. veiðiréttindi) frá jörð, nema sérstök lagaheimild standi til. Þá gilda áfram takmarkanir gagnvart aðilum utan EES: einstaklingar og félög utan EES verða að sækja um undanþágu dómsmálaráðherra til að mega eignast jarðnæði hérlandis.

Til viðbótar við jarðalögin setja ábúðarlög nr. 80/2004 ýmsar takmarkanir á ráðstöfun bújarða. Þar er ábúanda meðal annars gefinn forkaupsréttur að jörðinni fari hún í sölu og hefur sú regla gilt allt frá 1907. Einnig má ábúandi hvorki framselja né veðsetja ábúðarrétt sinn nema með leyfi eiganda jarðar.

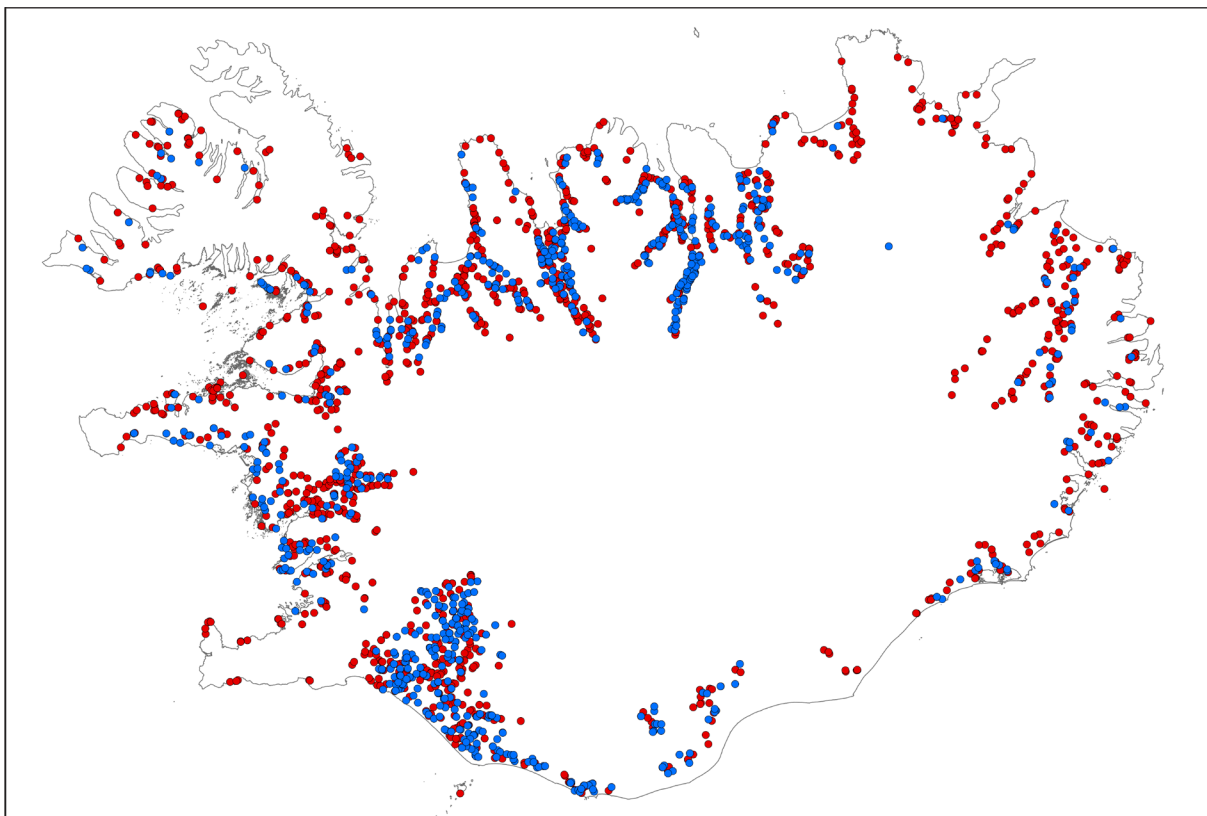
Á mynd 1 má sjá yfirlit yfir öll lögbýli á Íslandi. Áhugavert er að bera þessa mynd saman við annars vegar nautgripa- og sauðfjárbú á mynd 3 og hins vegar ríkisjarðir á mynd 4. Ætla má að áður fyrr hafi verið búskapur á flestöllum lögbýlum, en eins og myndirnar bera með sér hefur orðið mikil þynning víða um land, sérstaklega á Vestfjörðum og Norðausturlandi. Þá skiptir líka máli að mörg ný lögbýli hafa verið samþykkt á síðari áratugum bæði í tengslum við þéttbýli eins og sjá má á mynd 2 og til skógræktar. Þar höfðu lög um skógrækt á lögbýlum nr. 95/2006 mögulega áhrif en á grundvelli þeirra voru veittir styrkir til skógræktar á lögbýlum. Engin gögn eru fyrirleggjandi sem varpa ljósi á hversu mörg „býli” þarna er um að ræða.



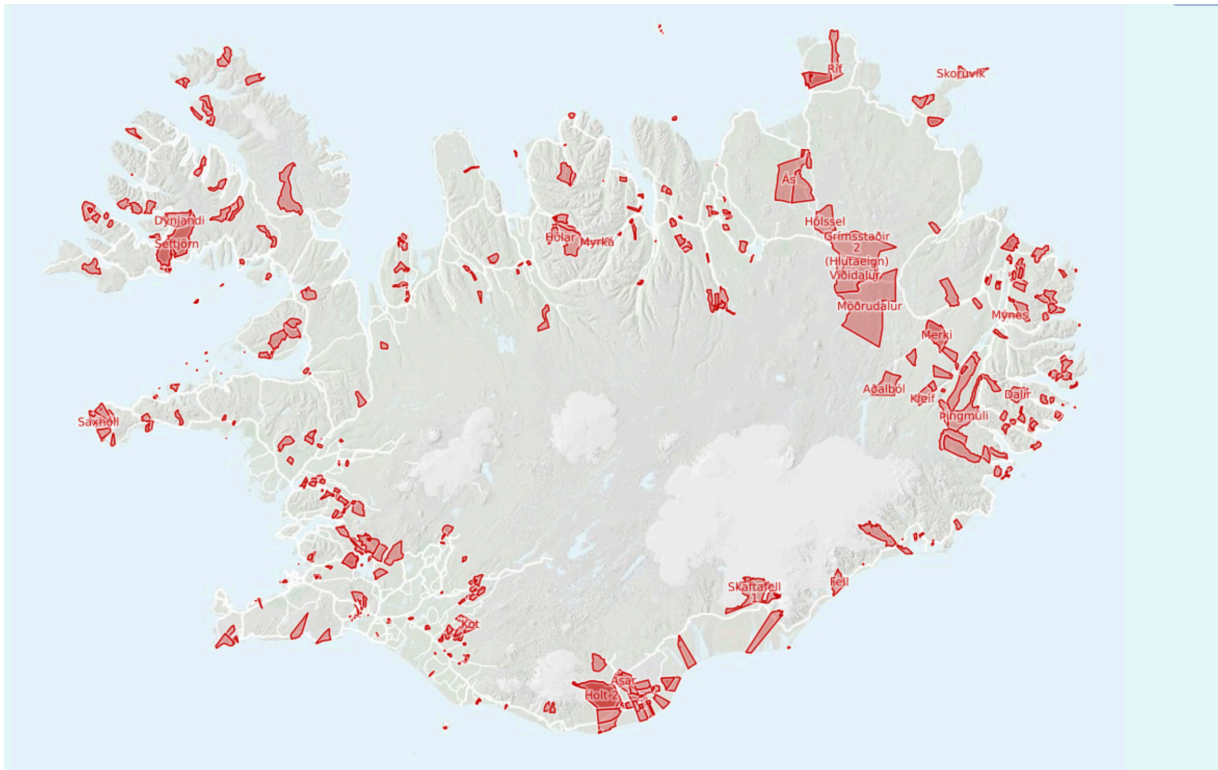
Mynd 1. Staðsetning allra lögbýla á Íslandi samkvæmt Lögbýlaskrá 2023.⁸



Mynd 2. Skráð lögbýli á Suðvesturhorni landsins samkvæmt Lögbýlaskrá 2023.



Mynd 3. Staðsetning allra sauðfjárbúa (rauð) og kúabúa (blá) á landinu 2021.⁹



Mynd 4. Staðsetning allra ríkisjarða á Íslandi.¹⁰

Ríkisjarðir eru dreifðar um allt land og á sumum þeirra er ekki stundaður hefðbundinn búskapur heldur getur verið um að ræða land sem tengist innviðum eða náttúruvernd. Af 318 ríkisjörðum eru 65 í eyði. (Tölur um fjölda ríkisjarða geta vísað til jarða í eigu ríkissjóðs, jarða í eigu ríkissjóðs og ríkisstofnana (jafnvel opinberra hlutafélaga) og/eða jarðahluta. Hér er eingöngu um að ræða lögbýli í eigu ríkissjóðs.)

Skipulagsákvarðanir um landbúnaðarland

Þótt að fyrstu skipulagslöggin hafi verið sett fyrir rúmlega 100 árum er mun styttra síðan að skipulagskerfið náði formlega til landbúnaðarlands. Árið 1978 var gerð breyting á þágildandi skipulagslögum sem fól í sér að skipulagsskylda (þ.e. að byggingarleyfi þyrftu að byggja á áður samþykktu skipulagi) var útvíkuð þannig að hún ætti við landið allt. Þó voru byggingar á lögbýlum áfram undanþegnar skipulagsskyldu. Með skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 varð landið allt skipulagsskyldt án undanþága fyrir byggingar á lögbýlum. Jafnframt var þá mælt fyrir um að aðalskipulag skyldi ná til alls lands sveitarfélaga, en áður tók aðalskipulag í flestum tilvikum eingöngu til þéttbýlisstaða. Það er því fyrst og fremst á síðasta aldarfjórðungi sem þróun byggðar og landnýting í dreifbýli og á bújörðum hefur verið viðfangsefni skipulagsáætlana með heildstæðum hætti.

Sveitarfélög gegna lykilhlutverki við framkvæmd skipulagsmála samkvæmt skipulagslögum nr. 123/2010. Þau vinna aðalskipulag sem tekur til alls lands viðkomandi sveitarfélags og markar stefnu um þróun byggðar og landnýtingu til a.m.k. 12 ára. Stefna aðalskipulags er útfærð í deiliskipulagi þar sem sett eru nánari skipulagsákvæði um heimila uppbyggingu á afmörkuðum landsvæðum. Þá geta tvö eða fleiri sveitarfélög sameinast um gerð svæðisskipulags, en svæðisskipulagsgerð er valkvæð annars staðar en á höfuðborgarsvæðinu. Ríkisvaldið setur fram sína stefnu í skipulagsmálum í landsskipulagsstefnu. Sveitarfélög skulu almennt taka mið af landsskipulagsstefnu við gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulags. Þá er svæðisskipulag rétt hærra en aðalskipulag og aðalskipulag rétt hærra en deiliskipulag.

Flokkun landbúnaðarlands

Í Landsskipulagsstefnu 2024-2038, sem samþykkt var árið 2024, er lögð áhersla á að landi sem hentar vel til ræktunar matvæla sé almennt ekki ráðstafað til annarra nota með óafturkræfum hætti. Til að vinna að þessu markmiði er gert ráð fyrir því að skipulagsákvarðanir um ráðstöfun lands í dreifbýli byggji á flokkun landbúnaðarlands með tilliti til ræktunarskilyrða. Samskonar ákvæði um verndun ræktunarlands og flokkun landbúnaðarlands var að finna í fyrstu landsskipulagsstefnunni sem samþykkt var árið 2016. Þessar áherslur í landsskipulagsstefnu endurspeгла markmið jarðalaga um að tryggja skuli „svo sem kostur er ... að land sem er vel fallið til búvöruframleiðslu sé varðveitt til slíkra nota og að fæðuöryggi sé tryggt til framtíðar“.¹¹

Auk ákvæða í landsskipulagsstefnu allt frá 2016 um að skipulag í dreifbýli eigi að byggja á flokkun landbúnaðarlands með tilliti til ræktunarmöguleika var gerð breyting á jarðalögum árið 2021 sem gerir kröfu um að land sé flokkað með tilliti til ræktunarskilyrða við gerð aðalskipulags. Breytingin á jarðalögum árið 2021 mælti einnig fyrir um að ráðherra skyldi gefa út leiðbeiningar um flokkun ræktarlands í samráði við yfirvöld skipulagsmála. Sama ár gaf atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið út slíkar leiðbeiningar í samráði við Skipulagsstofnun og Landbúnaðarháskóla Íslands.¹²

Í ljósi framangreindra ákvæða hafa sveitarfélög sett fram flokkun á landbúnaðarlandi með tilliti til ræktunarskilyrða samhliða gerð aðalskipulags um nokkurt skeið. Áður en leiðbeiningar ráðuneytisins komu út árið 2021 var ekki um samræmda flokkun að ræða, en frá 2021 hefur Skipulagsstofnun fylgt því eftir við sveitarfélög að byggt sé á þeirri aðferðafræði sem sett er fram í leiðbeiningum ráðuneytisins.

Í Landsskipulagsstefnu 2024-2038 er jafnframt skilgreind aðgerð sem felst í að komið verði á fót gagnagrunni á landsvísu, sem hýstur verði hjá Landi og skógi, með kortlagningu á flokkun ræktunarlands sem hentar til matvælaframleiðslu. Fyrsta útgáfa slíks gagnagrunns var kynnt á vef Lands og skógar í október 2025.¹³ Þar er hægt að nálgast í kortavefsjá niðurstöður flokkunar landbúnaðarlands í öllum sveitarfélögum landsins með tilliti til ræktunarhæfni.

Með tilkomu vefsjár Lands og skógar er kominn til aðgengilegur samræmdur gagnagrunnur með flokkun landbúnaðarlands með tilliti til ræktunarhæfni sem sveitarfélög geta lagt til grundvallar við gerð skipulags. Kortlagning Lands og skógar nær til í allt ríflega 4,2 milljóna hektara eða um 40% heildarflatarmáls landsins. Þar er land flokkað í fjóra flokka eftir hæfni til ræktunar og er skipting milli flokkanna fjögurra eftirfarandi:

I.	Mjög gott ræktunarland	175.795 ha
II.	Gott ræktunarland	310.828 ha
III.	Sæmilegt ræktunarland	1.027.438 ha
IV.	Lélegt ræktunarland	2.721.881 ha

Þetta er ekki fjarri því sem áður hefur verið talið. Áslaug Helgadóttir og Jónatan Hermannsson¹⁴ (2003) áætluðu að gott ræktunarland væri um 600.000 ha og að þar af mætti rækta korn á um 400.000 ha. Til samanburðar falla hér um 486.000 ha í flokk I og II.

Samkvæmt óbirtum gögnum frá Matvælastofnun eru greiddar landgreiðslur fyrir um 91 þúsund hektara lands og má ætla að það sé nálægt því að vera allt uppskorið land. Þegar það er borið saman við niðurstöður kortlagningar landbúnaðarlands er að sjá að mikið sé til af góðu ræktunarlandi sem ekki hefur verið ræktað. Þetta er líka í samræmi við áðurnefndar niðurstöður Áslaugar og Jónatans. Þó þarf að hafa í huga að kortlagningin gefur ekki upplýsingar um stærð eða staðsetningu einstakra landskika og því getur verið að margar einingar séu of smáar eða dreifðar til að nýting sé líkleg til að vera hagkvæm. Þetta er eitthvað sem mikilvægt er að sveitarfélög hugi að við gerð skipulagsáætlana.

Stefna um landbúnaðarland í aðalskipulagi sveitarfélaga

Í aðalskipulagi marka sveitarfélög stefnu um landnotkun á öllu landi innan sveitarfélagsins. Á skipulagsuppdraetti aðalskipulagsins er auðkennt í hvaða landnotkunarflokk einstök svæði innan sveitarfélagsins falla. Í aðalskipulagi dreifbýlissveitarfélaga má gera ráð fyrir að víðfeðm svæði falli í landnotkunarflokkinn *landbúnaðarsvæði*, en land í dreifbýli getur líka verið skilgreint með aðra landnotkun, svo sem *íbúðarbyggð*, *frístundabyggð* eða *verslun og þjónustu*.

Framangreind ákvæði jarðalaga og landsskipulagsstefnu um flokkun landbúnaðarlands fela í sér að við ákvörðun um það hvort land í dreifbýli er skilgreint sem *landbúnaðarsvæði* eða til dæmis *frístundabyggð* í aðalskipulagi á meðal annars að byggja á því hvort landið teljist vera gott ræktunarland samkvæmt flokkun landbúnaðarlands. Þannig á flokkun landbúnaðarlands að styðja við framfylgd áðurnefndra ákvæða jarðalaga um að land sem er vel fallið til búvöruframleiðslu sé varðveitt til slíkra nota.

Tilfni er til þess að greina stöðu mála hvað þetta varðar, þ.e. hvað reynsla undanfarinna ára sýnir varðandi það hvort land sem telst vera mjög gott eða gott ræktunarland samkvæmt flokkun landbúnaðarlands hefur í einhverjum mæli verið ráðstafað til annarra nota en landbúnaðar.

Þá þarf einnig að hafa í huga að um þau landsvæði sem skilgreind eru sem *landbúnaðarsvæði* í aðalskipulagi gilda mismunandi skipulagsákvæði. Um suma reiti *landbúnaðarsvæða* geta gilt þröng skilyrði um að viðkomandi landnotkunarreitur sé eingöngu ætlaður fyrir búskap og mannvirki sem tengjast búrekstri, með áherslu á búfænað, matvæla- og fóðurframleiðslu. Á öðrum reitum *landbúnaðarsvæða* geta hins vegar verið skilgreindar rúmar heimildir í aðalskipulagi fyrir mannvirkjagerð og uppbyggingu án tengsla við búskap, svo sem varðandi uppbyggingu íbúðar- og frístundahúsa. Það er þannig ekki endilega trygging fyrir varðveislu góðs ræktunarlands að landsvæði hafi verið skilgreint sem *landbúnaðarsvæði* í aðalskipulagi, heldur ræðst það af því hvaða skipulagsákvæði gilda á viðkomandi landnotkunarreit. Þetta þarf að taka inn í reikninginn þegar lagt er mat á reynslu af flokkun landbúnaðarlands sem fjallað er um í efnisgreininni hér á undan.

Tilfni er einnig til að rýna ákvæði skipulagsreglugerðar¹⁵ um landnotkun í dreifbýli með tilliti til þess hvort reglugerðin gefur nægilega skýra umgjörð og fyrirmæli um skipulag landbúnaðarlands sem endurspeglar og tryggja eftirfylgni með áherslu jarðalaga og landsskipulagsstefnu á verndun ræktunarlands.

Lausn úr landbúnaðarnotum

Fram til ársins 2021 mæltu jarðalög fyrir um að leita þyrfti eftir samþykki ráðherra landbúnaðarmála fyrir lausn lands úr landbúnaðarnotum. Reynsla af framkvæmd þessa ákvæðis sýndi að ráðuneytið taldi sig hafa litlar forsendur til að gera athugasemdir við einstakar tillögur að lausn lands úr landbúnaðarnotkun og voru allar slíkar beiðnir samþykktar.¹⁶ Ákvæði um samþykki ráðherra fyrir lausn lands úr landbúnaðarnotum voru felld út með breytingu á jarðalögum 2021 og í þeirra stað komu eftirfarandi ákvæði:

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

...

Þetta nýja fyrirkomulag felur í sér að þegar sveitarstjórn ákveður að breyta skilgreiningu tiltekins svæðis í aðalskipulagi úr *landbúnaðarsvæði* í einhverja aðra landnotkun (svo sem *íbúðarbyggð* eða *frístundabyggð*), þá ber sveitarstjórn að framkvæma það mat sem lýst er í lagagreinininni hér að framan.

Nú þegar þetta fyrirkomulag hefur verið við lýði í á fimmta ár er fullt tilefni til að meta hvernig það hefur reynst.

Landskipti og stofnun lóða og nýrra lögbýla

Um heimild til landskipta á bújörðum gildi lengi að leita þurfti eftir staðfestingu ráðherra landbúnaðarmála á landskiptum, rétt eins og um lausn úr landbúnaðarnotkun. Um framkvæmd þess ákvæðis segir í greinargerð með frumvarpi til breytinga á jarðalögum árið 2020¹⁷:

Í skýringum með lögunum 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 lögunum 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.

Framangreint fyrirkomulag var afnumið með breytingu á jarðalögum árið 2021 og sveitarstjórnnum í staðinn falið að afgreiða umsóknir um landskipti eins og fram kemur í ákvæðinu hér að neðan:

6. gr. 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 umsækjandigerigrein fyrir áhrifum hennar 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.

Samkvæmt 48. gr. skipulagslaga, sem hér er vísað til, er óheimilt að skipta jörðum, löndum eða lóðum eða breyta landamerkjum og lóðamörkum nema samþykki sveitarstjórnar komi til og ný afmörkun samræmist gildandi skipulagsáætlun. Ákvæði um að sveitarstjórnir þurfi að samþykkja landskipti og stofnun nýrra lóða hefur verið lengi til staðar í skipulagslögum, en sú breyting var gerð árið 2022 að slíkar ákvarðanir um ný landa- og lóðamörk þurfi að vera í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir. Átti með því að tryggja að ákvarðanir um landskipti og nýjar lóðir byggðu á skipulagslegum forsendum eins og segir í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögunum 2022.¹⁸

Framangreint ákvæði 48. gr. skipulagslaga er að einhverju marki opið til túlkunar. Augljóst má telja að unnt sé að byggja skiptingu lands á afmörkun landnotkunarreita samkvæmt aðalskipulagi. Hins vegar er óljóst hvort ákvæðið heimilar að jörðum sé skipt og lóðir stofnaðar á svæðum sem liggja innan landbúnaðarsvæða samkvæmt aðalskipulagi, ef viðkomandi landa-/lóðarmörk hafa ekki áður verið skilgreind í deiliskipulagi. Þá þarf að hafa í huga að hefð er fyrir því að sveitarstjórnir samþykki nýja landskika og lóðir úr landi bújarða án þess að viðkomandi landa-/lóðamörk hafi áður verið skilgreind í deiliskipulagi. Slíkir landskikar og lóðir geta síðan gengið kaupum og sölum. Þegar kemur að deiliskipulagsgerð, getur þannig verið búið að binda hendur um lóðamörk, án þess að skipulagslegar forsendur þess hafi verið skoðaðar. Ekki liggur fyrir hvort framkvæmd þessa hefur breyst eftir breytingar á jarðalögum 2021 og skipulagslögum 2022 en ljóst er að landskipti og stofnun lóða út úr landi bújarða geta haft áhrif á eignarhald á landbúnaðarlandi og búrekstrarskilyrði.

Yfirlit um eignarhald

Húsnæðis- og mannvirkjastofnun heldur úti svokallaðri Lögbýlaskrá með skráningu á öllum lögbýlum þar sem einnig kemur fram hverjir eru eigendur og ábúendur þeirra. Sá galli er þó á framsetningu Lögbýlaskrár, að eigendur eru einungis tilgreindir með nafni, sem þýðir að ekki er hægt að greina á milli alnafna. Þannig lítur út sem eigendur, sem heita algengum nöfnum eigi margar jarðir og því nýtist Lögbýlaskrá ekki til að leggja mat á svokallaða jarðasöfnun. Við vinnslu þessarar skýrslu var þess óskað við Húsnæðis- og mannvirkjastofnun að unnin væri sérstök gagnaskrá þar sem mögulegt væri að greina á milli eigenda sem hétu sama nafni en stofnunin gat ekki orðið við þessari beiðni.

Hér á eftir fer stutt samantekt á upplýsingum úr Lögbýlaskrá fyrir árið 2024 með þeim fyrirvörum sem hér hafa verið nefndir:¹⁹

Skráð eru alls 6.788 lögbýli á landinu, í eigu samtals 14.214 eigendaⁱ. Til samanburðar

ⁱ Lögbýlaskrá listar eigendur eftir nafni og því getur verið að alnafnar séu taldir sem sami eigandi. Hér er því um að ræða lítillsháttar vanmat á raunverulegum heildarfjölda eigenda.

voru samkvæmt Hagstofu Íslands árið 2020 skráð um 2.400 bú í landbúnaðartengdum rekstri á landinu²⁰ og samkvæmt Mælaborði landbúnaðarins voru árið 2025 um 1.925 lögbýli með nautgripa- og/eða sauðfjárbúskap. Þetta þýðir að nálægt tveir þriðju allra lögbýla eru ekki í skráðum landbúnaðartengdum rekstri. Þar sem ekki liggja fyrir gögn um stærðir lögbýla er erfitt að áætla hversu mörg skráð býli eru smábýli eða íbúðarhúsa- eða frístundalóðir sem stofnaðar hafa verið út úr jörðum á síðustu áratugum og skráðar sem lögbýli.

Tafla 1. Skipting lögbýla eftir flokkun.

Lögbýli sem fá landgreiðslur	1.495
Nautgripa- og sauðfjárbú	1.925
Bú í landbúnaðartengdum rekstri ⁱⁱ	2.421
Eyðibýli	890
Heildarfjöldi lögbýla	6.788

Af 6.788 skráðum lögbýlum eru 2.525 með skráða ábúendur, sem er í ágætu samræmi við tölur um fjölda búa í landbúnaðartengdum rekstri en 890 eru skráð sem eyðibýli. Eftir stendur um helmingur allra lögbýla, sem hvorki er í eyði né með skráða ábúendur. Ekki er fullljóst í hverju þessi mikli munur felst en skýringarinnar kann að vera að leita í skráningarformi Lögbýlaskrár.

Ríkissjóður er umfangsmesti eigandi lögbýla og á samkvæmt Framkvæmdasýslunni - Ríkiseignum (FSRE) 437 jarðir og jarðahluta²¹ (sjá mynd 4). Í Lögbýlaskrá er ríkissjóður tilgreindur eigandi 318 jarða en munurinn liggur í jörðum og jarðahlutum í eigu ríkisstofnana eða opinberra hlutafélaga. Einungis 100 jarðir í eigu ríkisins eru skráðar í ábúð, 86 eru skráðar í eyði og 250 eru flokkaðar sem „nytjaðar“. Einnig hér, er ákveðið ósamræmi í skráningum sem æskilegt væri að lagfæra.

Sveitarfélög (núverandi og fyrrverandi, og félög sem augljóslega eru í eigu sveitarfélaga) eiga 314 jarðirⁱⁱⁱ. Samtals eiga 25 sveitarfélög fleiri en fimm jarðir hvert. *Laugaráshérað*, sem er í eigu nokkurra sveitarfélaga á Suðurlandi, er skráð eigandi að 18 jörðum og Garðabær, Reykjavíkurborg, Akureyrarbær, Hrunamannahreppur og Hveragerðisbær eiga öll 14-16 jarðir hvert. Þjóðkirkjan á 38 jarðir og aðrar kirkjur og trúfélög eiga 11 til viðbótar.

Ríflega 500 dánarbú eiga samtals 625 jarðir. Af þeim eru 184 skráðar í ábúð. Ekki reyndist mögulegt að bera saman Lögbýlaskrá 2024 og eldri skrár til að kanna hversu lengi þessi dánarbú hafa átt viðkomandi býli, en eins og fram kemur síðar í þessari skýrslu gilda í sumum nágrannalöndunum takmarkanir á hversu lengi dánarbú geta átt bújarðir.

Um 1.100 fyrirtæki (ehf., hf. og sf.) eiga samtals um 1.500 jarðir en flestar þeirra, eða nærri 1.300 eru í ábúð. Þetta bendir til þess að fyrirtækjaformið sé að mestu notað til að halda utan um rekstur á bújörðum en gögnin innihalda ekki upplýsingar um hvers kyns rekstur er stundaður á viðkomandi búum.

ⁱⁱ Samkvæmt Hagstofu Íslands 2020.

ⁱⁱⁱ Þetta kann að vera vanmat, þar sem jarðir geta verið skráðar á eignarhaldsfélög í eigu sveitarfélaga án þess að það komi hér fram.

Allmikið er um að jarðir séu í sameign. Í allt eru 524 jarðir skráðar í eigu fleiri en fimm aðila og af þeim eru nærri 70 jarðir í eigu 20 eða fleiri aðila. Sú jörð sem er í eigu flestra aðila hefur 97 skráða eigendur.

Eitt af markmiðum breytinga sem gerðar voru á jarðalögum árið 2020 var að takmarka svokallaða jarðasöfnun - þ.e. að sami aðili (eða tengdir aðilar) geti eignast margar jarðir og lögbýli. Því miður inniheldur Lögbýlaskrá einungis upplýsingar um nafn eigenda, sem þýðir að ekki er hægt að greina á milli fólks sem heitir sama nafni. Þetta þýðir að Lögbýlaskrá eins og hún er birt í dag, gefur ekki möguleika á að fylgjast með mögulegri jarðasöfnun einstaklinga.

Erlent eignarhald á íslenskum lögbýlum virðist þó ekki mjög umfangsmikið. Flett var upp raunverulegum eigendum í Fyrirtækjaskrá fyrir þau fyrirtæki sem eru skráðir eigendur þriggja eða fleiri jarða. Aðeins níu þeirra eru skráð erlendis eða í erlendri eign. Sólarsalir ehf. á 24 jarðir og Fljótabakki ehf. er skráður eigandi tíu jarða en bæði eru þau í erlendri eign^{iv}. Þar fyrir utan eiga sjö erlend fyrirtæki samtals 21 jörð eða að meðaltali þrjár hvert. Engir erlendir einstaklingar eru á listanum yfir einstaklinga sem eiga þrjár eða fleiri jarðir en ekki er hægt að útiloka að þar sé fólk með íslensk nöfn sem búsett er erlendis^v.

Þessar tölur benda til að erlendir aðilar fari (beint eða óbeint) með takmarkaðan hluta íslensks landbúnaðarlands. Svokölluð jarðasöfnun erlendra aðila er nánast bundin við tvo aðila og eftir breytingar á jarðalögum árið 2020²² ætti að vera vandalaust að takmarka frekari uppkaup þessara eða annarra aðila, sé þess óskað.

Annað sem vekur athygli við skoðun á Lögbýlaskrá 2024, er hversu mörg dánarbú eiga lögbýli en ríflega 500 dánarbú eiga 625 lögbýli. Dánarbúum er ætlað að halda utan um eignir þegar maður er látinn uns skiptum er lokið (sjá lög um skipti á dánarbúum nr. 20/1991²³) og eru þannig í eðli sínu tímabundin og bundin margs konar skilyrðum. Eins og fram kemur síðar í þessari skýrslu er ekki óalgengt í nágrannalöndunum að sérstakar reglur gildi um hversu lengi dánarbú geta átt bújarðir en þannig reglur eru ekki í íslenskum lögum.

Mikill fjöldi jarða er í umfangsmikilli sameigin. Alls eru 524 jarðir í eigu fleiri en fimm aðila og nærri 70 jarðir eru í eigu 20 eða fleiri aðila. Einnig hér hafa nágrannalöndin fest í lög ýmis ákvæði til að takmarka sameign, eins og fram kemur síðar í skýrslunni.

^{iv} Sólarsalir ehf. eru í eigu James Ratcliffe, en hann á einnig félagið Six Rivers Iceland, sem er skráð eigandi þriggja lögbýla. Athygli vekur að jarðaeign Sólarsala jókst úr 10 jörðum í 24 árið 2022, sem er tveimur árum eftir að ákvæði til að takmarka jarðasöfnun voru sett inn í Jarðalög.

^v Einstaklingar voru taldir „íslenskir“ ef þeir: a) bera augljóslega „íslenskt“ nafn eða b) bera „erlent“ nafn en eru með skráða búsetu á Íslandi.

Reglur um eignarhald landbúnaðarlands í nágrannalöndum

Til að setja stöðuna hér á landi í samhengi er mikilvægt að skoða hvernig önnur ríki nálgast stjórnun á eignarhaldi og nýtingu landbúnaðarlands. Í næstu köflum er farið yfir helstu reglur í Evrópusambandinu, á hinum Norðurlöndunum og í Bretlandi. Samanburðurinn varpar ljósi á mismunandi leiðir ríkja til að tryggja að landbúnaðarland haldist í virkri nýtingu, að komið sé í veg fyrir jarðasöfnun einstaklinga og fyrirtækja og að byggð í dreifbýli sé treyst. Þrátt fyrir sameiginlegar skuldbindingar um frjálst fjármagnsflæði innan EES og ESB hafa ríki farið ólíkar leiðir við að móta reglur sem standast alþjóðlegar skuldbindingar en taka jafnframt mið af samfélagslegum markmiðum viðkomandi ríkis.

Í heild má segja að Norðurlöndin hafi lagt áherslu á búsetu- og ábúðarskyldu sem leið til að tryggja virka nýtingu, Bretland hafi hins vegar haldið sig við frjálslyndara kerfi þar sem markaðurinn ræður mestu, og að Evrópusambandið hafi markað ramma um hvaða úrræðum aðildarríkin mega beita. Þessi samanburður varpar ljósi á hvaða svigrúm Ísland hefur til að móta eigið regluverk og hvaða leiðir hafa reynst árangursríkar annars staðar.

Danmörk

Danska regluverkið um eignarhald og viðskipti með bújarðir byggir á tveimur meginstoðum: annars vegar almennri búsetukröfu við fasteignakaup og hins vegar sérreglum um bújarðir.

Almenn búsetuskilyrði við fasteignakaup

Samkvæmt dönsku lögnum um fasteignakaup (erhvervesloven) geta EES-borgarar keypt íbúðarhúsnæði til eigin nota gegn því að hafa þar skráða búsetu. Hins vegar getur enginn, hvorki danskur ríkisborgari né útlendingur, keypt frístundahús eða húsnæði sem ekki er til eigin búsetu í Danmörku nema hann hafi átt heimilisfesti í landinu í minnst 5 ár. Sama gildir um félög og fyrirtæki, sem og opinbera aðila.

Personer, der ikke har bopæl i Danmark, og som ej heller tidligere har haft bopæl her i landet i et tidsrum af i alt 5 år, kan kun med justitsministerens tilladelse erhverve adkomst på fast ejendom her i landet.

Det samme gælder selskaber, foreninger og andre sammenslutninger, offentlige eller private institutioner, stiftelser og legater, der ikke har hjemsted i Danmark, samt udenlandske offentlige myndigheder.²⁴

Ef kaupandi uppfyllir ekki þessi skilyrði þarf viðkomandi að sækja um leyfi til dómsmálaráðuneytisins innan sex mánaða frá kaupsamningi. Ef leyfið fæst ekki, ber honum að selja eignina aftur innan 6–12 mánaða, annars liggja við sektir.

Sérreglur um landbúnaðarland

Um bújarðir gilda aðrar reglur en um fasteignir almennt. Til að flokkast sem „bújörð“

(landbrugsejendom) þarf landareignin að vera minnst tveir hektarar að stærð og skilgreind til landbúnaðarnota. Þar gilda landbúnaðarlög (d. landbrugsloven) sem hafa það meginmarkmið að tryggja eðlilega og fjölbreytta landnýtingu, sjálfbæra þróun og blómlegt dreifbýli, m.a. með því að hindra að jarðir séu keyptar í öðrum tilgangi en til búskapar.²⁵

Helstu skilyrði fyrir kaupum á bújörð samkvæmt dönsku landbúnaðarlögunum eru þessi:

- Búsetuskylda: Kaupandi verður að tryggja að jörðin sé setin í að minnsta kosti tíu ár frá kaupum. Búseta skal hefjast innan sex mánaða frá afhendingu jarðar. Brot gegn skyldunni getur leitt til sekta. Eigandi þarf ekki sjálfur að búa á jörðinni, heldur getur hann uppfyllt búsetuskylduna með því að hafa þar ábúanda. Þetta var áður aðeins heimilt á smærri jörðum (<30 hektarar), en nú gildir það almennt. Með þessu tryggja Danir að á hverri jörð sé einhver búsettur og að landið sé ræktað, án þess að þvinga eigandann sjálfan til að sinna búskap. Eina undanþágan frá búsetuskyldu er ef sami eigandi á fleiri en eina jörð. Þá getur hann fengið undanþágu frá því að hafa ábúanda á þeim öllum.
- Takmarkanir á notkun og uppskiptingu: Óheimilt er að breyta landbúnaðarlandi til annarra nota eða skipta upp jörðum nema með leyfi og formlegri afskráningu.
- Ef ekki er búseta á jörð lengur en tvö ár geta yfirvöld gripið inn í og krafist þess að hún verði sett á sölu.

Í stuttu máli má aðeins kaupa bújörð ef tryggt er að hún verði nýtt til búskapar og að á henni verði búseta. Danmörk hefur fengið formlega undanþágu hjá ESB til að halda í þetta fyrirkomulag, á þeim forsendum að reglurnar gildi jafnt um Dani og aðra EES-borgara og að eigendur hafi val um að láta aðra sinna búskap fyrir sig.

Hlutfall erlendra aðila í eignarhaldi landbúnaðarlands í Danmörku er lágt. Árið 2024 var um 3% danskra bújarða (um 78 þúsund hektarar af alls ~2,65 milljónum hektara) í eigu erlendra aðila.²⁶ Til samanburðar var hlutfallið um 2,5% árið 2020 (ca. 66 þúsund hektarar). Um helmingur þess lands sem er í erlendri eigu tilheyrir hollenskum bændum, sem hafa keypt jarðir í Danmörku.

Síðustu ár hefur þróunin fremur verið sú að danskir bændur og fyrirtæki stækki bú sín og sameini jarðir, fremur en að útlendingar komist yfir land. Sjálfstæðum búum fækkaði úr um 11.800 árið 2010 í um 7.200 árið 2023, vegna samruna og stærri rekstrareininga. Um leið er talið að rúmlega helmingur alls ræktarlands sé í ábúð hjá öðrum en eigandanum sjálfum, sem endurspeglar að fjárfestar, sjóðir og orkufyrirtæki koma í auknum mæli að eignarhaldi á bújörðum.²⁷

Samantekt

Danmörk hefur á síðustu árum rýmkað töluvert reglur um jarðakaup með það að markmiði að styrkja alþjóðlega samkeppnishæfni landbúnaðar og gera stórfjárfestum auðveldara um vik að fjárfesta í landbúnaði. Eftir standa þó almennar búsetukröfur og skilyrði um að landbúnaðarland sé nýtt til landbúnaðarframleiðslu.

Finnland

Í Finnlandi gilda mjög rúmar reglur um kaup á landbúnaðarlandi fyrir innlenda aðila og ríkisborgara EES-ríkja. Allar fyrri takmarkanir á eignarhaldi erlendra aðila á landbúnaðarlandi voru aflagðar þegar Finnland gekk í Evrópusambandið árið 1995. Þannig geta bæði einstaklingar og fyrirtæki sem hafa heimilisfesti innan ESB/EES keypt bújarðir og aðrar fasteignir án sérstaks leyfis. Aðilar utan evrópska efnahagssvæðisins þurfa að sækja um leyfi frá finnska varnarmálaráðuneytinu en umsóknir þeirra eru að jafnaði samþykktar nema um sé að ræða svæði sem eru talin hafa þjóðaröryggislegt gildi (landamæri, hernaðarsvæði, innviðir)vi. Ekki er búsetuskylda á bújörðum.

Samtals er um 8% Finnlands, eða 2,3 milljónir hektara skilgreindar sem landbúnaðarland og er það nytjað af um 40.000 bújörðum. Langflest bú eru fjölskyldubú (um 38 þúsund) en þó fjölgar búum sem rekin eru sem fyrirtæki; um 1.500 bú (3%) voru rekin sem hlutafélög árið 2021. Einnig eru um 4.000 sameignarbú, en þeim hefur fækkað lítillega.²⁸

Talsverð samþjöppun eignarhalds hefur átt sér stað í finnskum landbúnaði undanfarna áratugi. Fækkun búa og stækkun þeirra sem eftir standa þýðir að eignarhald á ræktarlandi dreifist á færri hendur. Frá 2004 til 2020 fækkaði búum um nálægt 39% samkvæmt opinberum gögnum.²⁹

Rannsóknir sýna að um 20% eigenda landbúnaðarlands eiga yfir 60% alls ræktarlands í Finnlandi. Þar sem nær hálf milljón Finna á einhvern hlut í ræktarlandi (oft í gegnum erfðir eða fjölskyldutengsl), eru margir landeigendur sem sjálfir stunda ekki búskap. Sú þróun að eignarhald og ábúð hafa skilist að er áberandi – þ.e. margir bændur sem lagt hafa af búskap halda jörð sinni og leigja hana út í stað þess að selja. Um þriðjungur alls ræktarlands er nú í útleigu fremur en í eigu þess bónda sem nýttar landið.

Þrátt fyrir fækkun búa hefur heildarstærð landbúnaðarlands ekki dregist saman að sama skapi en land er oft nýtt af starfandi bændum sem taka á leigu eða kaupa land af þeim sem hætta. Reglur um vernd akurlendis styðja við viðhald landbúnaðarlands. Akurlendi (eða land sem gæti verið akurlendi) þarf að halda í því sem kallað er *ræktunarhæft ástand*. Þetta þýðir að ekki er mögulegt fyrir utanaðkomandi aðila að kaupa akurlendi án þess að nýta það með beinum eða óbeinum hætti.

Þrátt fyrir að fáar reglur takmarki erlent eignarhald á finnsku landbúnaðarlandi þá hefur lítil ásókn verið í kaup á bújörðum. Mestu erlendu viðskiptin með land hafa tengst frístundahúsalóðum og skóglendi fremur en akurlendi, en ekki liggja fyrir opinber gögn um eignarhald erlendra aðila, þar sem þeim er ekki safnað sérstaklega.

Samantekt

Samantekið er Finnland með mjög rúma löggjöf um eignarhald, kaup og sölu á landbúnaðar-

vi *Reynslan sýnir þó að fyrstu árin voru allar umsóknir samþykktar – árið 2020 fengu 421 umsækjendur leyfi og engri umsókn var hafnað.*

landi en leggur þó áherslu á vernd og viðhald akurlendis. Þær fáu takmarkanir sem eru á kaupum erlendra aðila tengjast öryggis- og varnarmálum en ekki landbúnaðarnotkun. Erlendir aðilar eiga lítinn hluta bújarða og því er fátt sem bendir til að Finnar herði regluverkið í bráð. Helsta áskorun finnsks landbúnaðar snýr að endurnýjun og kynslóðaskiptum til að tryggja áfram blómlegt landbúnaðarsamfélag í sveitum landsins.

Noregur

Noregur stendur, líkt og Ísland, utan ESB en innan EES, og lýtur því ákvæðum innri markaðarins hvað varðar meginreglur um frjálst flæði fjármagns og jafna stöðu aðila á EES svæðinu. Þrátt fyrir þetta hefur Noregi tekist að viðhalda ströngum takmörkunum á jarðakaupum. Kjarninn er svokölluð leyfisskylda (n. konsesjon) sem tryggir opinbert eftirlit með viðskiptum með bújarðir.

Samkvæmt lögum um leyfisveitingar til eignarhalds á landbúnaðarlandi³⁰ (konsesjonsloven) þarf kaupandi að sækja um leyfi ef hann hyggst kaupa landbúnaðarland sem er yfir ákveðnum stærðarmörkum. Þröskuldurinn er tiltölulega lágur: öll kaup á landi með meira en 3,5 hektara af ræktuðu landi eða yfir 50 hektara af nytjaskógi eru leyfisskyld.³¹ Mörkin fyrir ræktað land voru hækkuð úr 2,5 hekturum árið 2017.³²

Þessar stærðartakmarkanir þýða að þótt leyfisskyldan eigi formlega við um öll fasteignakaup þá eru smábýli, frístundahúsalóðir og íbúðarhúsalóðir í þéttbýli undanþegin henni. Einnig gilda sérstakar undanþágur um óðalsjarðir og kynslóðaskipti innan sömu fjölskyldu. Sveitarfélög geta þó óskað leyfis stjórnvalda til að krefjast leyfisskyldu fyrir allar jarðir, án stærðartakmarkana og alls hafa 11 sveitarfélög gert þetta.³³

Við mat á leyfisveitingu vegna kaupa á bújörðum er áhersla lögð á nokkur lykilsjónarmið sem lögin tilgreina sérstaklega:

1. Hvort fyrirætlanir kaupanda stuðla að áframhaldandi búsetu á svæðinu.
2. Hvort kaupin fela í sér rekstrarlega góða lausn.
3. Hvort kaupandi telst hæfur til að reka eignina.
4. Hvort kaupin tryggja heildstæða auðlindanýtingu og verndun menningarlandslags.

Lögin kveða einnig á um að leyfi skuli að jafnaði ekki gefið ef það leiðir til sameignar eða að eigendum í sameign fjölgi. Leyfið er því ekki sjálfgefið heldur byggist það á heildstæðu mati á samfélagslegum og landbúnaðarlegum hagsmunum.

Til viðbótar við leyfisskyldu er fylgst með því að verðlag jarða gangi ekki gegn samfélagslegum hagsmunum (n. samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling). Þannig geta bæði kaupendur og seljendur óskað eftir óháðu mati frá hinu opinbera, á því hversu mikið viðkomandi jörð megi kosta. Matið er bindandi.

Ábúðarskylda

Í norsku jarðalögunum (konsesjonloven) er sérstakt ákvæði um ábúðarskyldu sem virkjust þegar um er að ræða jarðir yfir viðmiðunarmörkunum (3,5/50 hektarar). Hér þarf að gera greinarmun á tvennu:

- Sjálfkrafa búsetuskylda: Þegar nánir ættingjar (t.d. óðalsréttaraðilar) taka við landbúnaðareign eru kaupin undanþegin leyfisveitingu að uppfylltu því skilyrði að viðkomandi flytjist á jörðina innan eins árs og hafi þar búsetu í minnst fimm ár.³⁴
- Búseta sem skilyrði við leyfisveitingu: Í öðrum tilvikum getur viðkomandi sveitarfélag sett skilyrði um búsetu eða ábúð við leyfisveitinguna. Eigandi getur þá annað hvort búið sjálfur á jörðinni eða uppfyllt skilyrðið með því að hafa þar ábúanda.

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur ítrekað fjallað um þetta fyrirkomulag og ávallt komist að þeirri niðurstöðu að norsku reglurnar brjóti ekki gegn 40. gr. EES-samningsins um frjálsa fjármagnsflutninga, þar sem ekki er skilyrt að eigandinn þurfi sjálfur að búa á jörðinni, heldur nægi að ábúandi sé með fasta búsetu og ábúð.³⁵

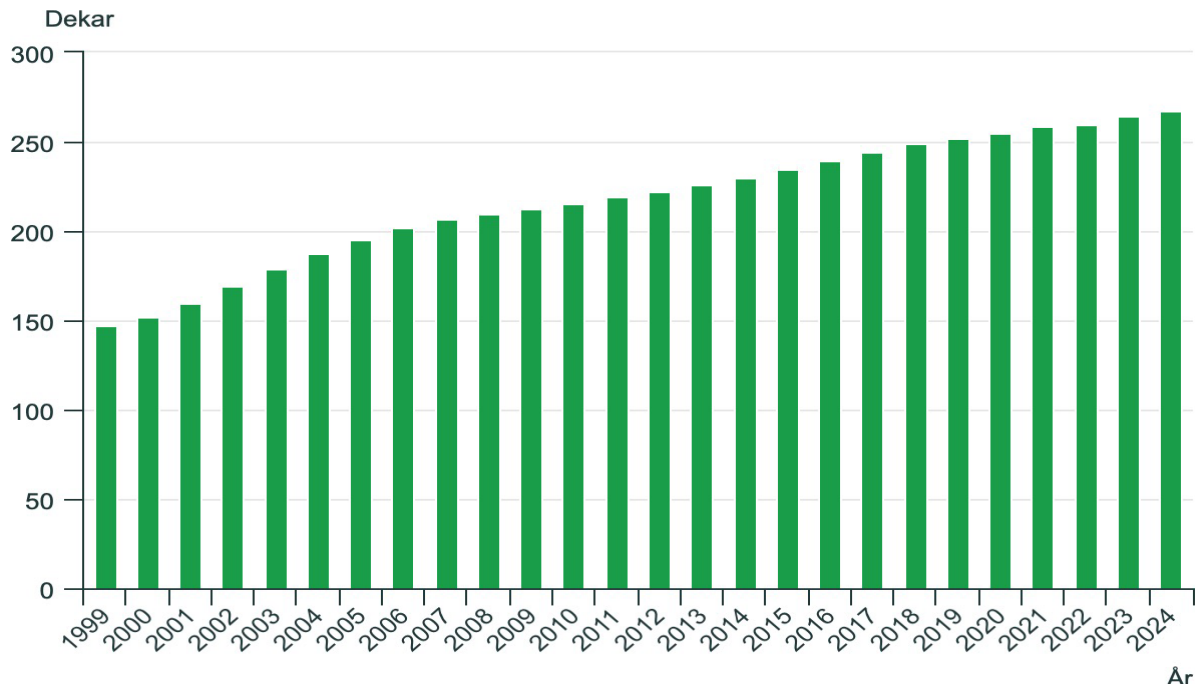
Norska þingið hefur samþykkt sérstaka stefnumörkun til verndar landbúnaðarlandi og vandlega er fylgst með landnotkun og umfangi ræktanlegs lands.³⁶ Til viðbótar við ábúðarskyldu gilda strangar reglur um viðhald og nýtingu akurlendis^{vii}. Ef eigandi sinnir ekki landinu, getur viðkomandi sveitarfélag gefið fyrirhælt, lagt á dagsektir eða hlutast til um að landið sé leigt til annars bónda.³⁷

Sérstakar reglur gilda um eignarhald dánarbúa á bújörðum. Í erfðalögum er þannig tekið fram að dánarbú geti ekki átt bújarðir^{viii} lengur en í þrjú ár og að innan þess tíma verði að þinglýsa eigninni til nýs eiganda (gr. 99a).³⁸ Það er sveitarfélaga að fylgja þessum ákvæðum eftir.

Norska löggjöfin takmarkar ekki beint sameiningu jarða en margt í lagaumhverfinu og framkvæmd þess heldur þó aftur af bæði sameiningu og samþjöppun eignarhalds. Þetta á til dæmis við um ábúðarskyldu en ef starfandi bóndi kaupir nálæga jörð með búsetuskyldu þarf hann lögum samkvæmt að setja jörðinni ábúanda eða að öðrum kosti sækja um til sveitarfélags (og í sumum tilvikum ríkis) að ábúðarskylda sé afnumin. Leyfisveitingakerfið torveldar einnig uppkaup jarða, þótt það útiloki þau ekki.

vii Í 8. grein norsku jarðalaganna er þetta orðað mjög skilmerkilega: “Jordbruksareal skal drivast”.

viii Bújarðir minni en 0,5 ha eða skógarjarðar minni en 2,5 ha eru undanþegin.



Mynd 5. Meðalbústærð í Noregi (dekar er 1/10 af hektara).³⁹

Ein af afleiðingum þessa fyrirkomulags er að norskar jarðir eru að jafnaði litlar og þannig er einungis 2% af ræktuðu landi á jörðum sem eru stærri en 100 hektarar. Til samanburðar eru nærri 40% túna á Íslandi á jörðum með meira en 100 hekturum af ræktuðu landi^{ix}. Meðalstærð jarða hefur aukist úr tæplega 15 hekturum árið 1999 í 27 hektara árið 2024⁴⁰ og á sama tíma hefur skráðum bújörðum fækkað um helming.

Um helmingur alls landbúnaðarlands í Noregi er nú leigður út fremur en nýttur beint af eiganda.⁴¹ Útleiga á landbúnaðarlandi hefur aukist mikið síðustu áratugi og er án efa ein af afleiðingum takmarkana á viðskiptum með bújarðir. Þannig má ætla að raunveruleg jarðastærð – þ.e. það land sem hver bóndi hefur til yfirráða – sé mun stærri en opinber gögn gefa til kynna.

Óðalsréttur

Margar bújarðir í Noregi eru óðöl og falla undir lög um óðalsrétt.⁴² Hann veitir nánustu ættingjum forgangsrétt til að yfirtaka jörð sem hefur verið í eigu fjölskyldu í minnst 20 ár. Eldri börn ganga fyrir yngri nema þau hafi formlega afsalað sér sínum óðalsrétti. Óðalsjarðir erfast einnig óskiptar til óðalshafa. Þannig takmarkar óðalsrétturinn aðkomu utanaðkomandi aðila að jarðakaupum, stuðlar að því að jarðir haldist innan fjölskyldu og kemur í veg fyrir að þær skiptist upp.

Samantekt

Norska kerfið, með lögum um leyfisskyldu, búsetuskilyrði, óðalsrétt og verðstýringu, er eitt það ítarlegasta í Evrópu. Það hefur staðist athuganir á lögmæti innan EES, að því gefnu að ábúðarskyldan sé ekki persónubundin. Markmiðið með norska kerfinu er að tryggja að land

^{ix} Atvinnuvegaráðuneytið – óbirt gögn.

sé áfram nýtt, að dreifbýli haldist í byggð og að ungt fólk hafi raunhæfa möguleika til að hefja búskap. Þó hafa orðið breytingar með samþjöppun eignarhalds og fækkun búa.

Svíþjóð

Frá því Svíþjóð gekk í Evrópusambandið árið 1995 hafa hvorki verið sett skilyrði um búsetu né aðrar sértækar hömlur gagnvart erlendum aðilum. Jarðakaup er þó ekki óheft, heldur þurfa kaupendur oftast að sækja um sérstakt leyfi til að mega eignast land.

Samkvæmt jarðakaupalöggjöf Svíþjóðar (Jordförvärvslag 1979:230)⁴³ þarf að sækja um leyfi – svokallað *förvärvstillstånd* – til að fá afsal ef keypt er fasteign sem skilgreind er sem bújörð á tilteknum dreifbýlissvæðum.

Til að draga úr íþyngjandi áhrifum fyrir heimamenn eru ýmsar undantekningar frá leyfisskyldunni. Einstaklingur þarf ekki að sækja um leyfi ef eitthvað af eftirfarandi á við:

- Búseta á svæðinu: Kaupandi hefur verið með skráða búsetu á viðkomandi svæði (oftast miðað við sveitarfélag) í a.m.k. eitt ár.
- Fjölskyldutengsl eða erfðir: Um er að ræða eignarhald sem fæst í gegnum erfðir eða kaup/skipti innan fjölskyldu (t.d. ef keypt er af foreldri, ömmu/afa eða maka).
- Fyrirliggjandi eignarhlutur, þ.e. að kaupandi á þegar hlut í viðkomandi jörð.

Sérstakar reglur gilda svo um fyrirtæki og aðra lögaðila. Þannig þarf lögaðili ávallt að afla leyfis til að kaupa jarðir í dreifbýli og ein meginforsendan fyrir því að leyfi sé veitt er að viðkomandi aðili afsali sér til einstaklinga eða ríkis jafnmiklu og jafngóðu landi og hann hyggst kaupa (sjá §6⁴⁴). Þessi regla er sett til að sporna við stórfelldum uppkaupum fyrirtækja, innlendra sem erlendra og tryggja dreift eignarhald á landi. Þetta hefur líka þær afleiðingar að fyrirtæki sem ekki eiga land, geta ekki keypt jarðir, og kemur í veg fyrir að bændur geti fært eignarhald jarða sinna til einkahlutafélaga eða eignarhaldsfélaga.

Það er hægt að fá undanþágu frá þessu ákvæði laganna, t.d. ef fyrirtækjaformið virðist óhjákvæmilegt til að tryggja nýtingu eða búsetu eða ef um er að ræða starfsemi sem er samfélagslega mikilvæg (t.d. rannsóknir, menntun eða náttúruvernd). En lögin eru almennt túlkuð frekar þröngt og undanþágur eru sjaldgæfar.⁴⁵

Rétt er að hafa í huga að óhjákvæmilegur fórnarkostnaður fylgir þessari íhlutun. Í opinberri úttekt sænskra stjórnvalda kom fram að takmarkanir á að færa bújarðir yfir í félagiform geti dregið úr hvata til nýsköpunar og stofnunar nýrra fyrirtækja í dreifðum byggðum.⁴⁶ Önnur úttekt benti á að regluverkið geti beinlínis hamlað samkeppnishæfni landbúnaðargeirans, þar sem leyfiskerfið flæki eðlileg kaup, sölu og skipti á jörðum og leggi aukið skrifinnskuálag á herðar bændu.⁴⁷ Nýleg stefnumörkun um aukna innlenda matvælaframleiðslu í Svíþjóð hefur leitt til umræðu um hvort nauðsynlegt sé að leyfa fleiri fyrirtækjum að eignast bújarðir, t.d. til að auðvelda fjármögnun stórra búrekstrareininga.⁴⁸

Í þessu samhengi þarf að hafa í huga að í Svíþjóð er ekki greint á milli landbúnaðarlands og skógræktarlands en skógar þekja um 68% af flatarmáli landsins. Eiginlegt landbúnaðarland er aðeins um 8–9% landsins, svo yfirvöld vilja með þessum hætti hindra að ræktanlegt land og skógar fari í hendur aðila sem ekki hyggjast hafa þar búsetu eða stunda rekstur. Akurlendi er sérstaklega skilgreint og um það gilda ákveðnar reglur. Þannig ber landeigendum að viðhalda akurlendi í ræktun eða ræktunarhæfu ástandi.

Eins áður segir hefur Svíþjóð ekki innleitt almenna búsetuskyldu á jörðum. Hins vegar segir í jarðakaupalögunum (7. gr.) að heimilt sé að synja um leyfi til eignarkaupa í dreifbýli ef eignin er nauðsynleg til að stuðla að atvinnu eða búsetu á svæðinu. Þetta á þó ekki við ef líklegt þykir að kaupandi muni innan 12 mánaða frá kaupum setjast að á jörðinni eða að kaupin muni varanlega stuðla að atvinnu á svæðinu.

Þannig er búseta eða áform um búsetu í sveitarfélaginu eða á jörðinni, hluti af því heildarmati sem fer fram áður en leyfi til fasteignakaupa er veitt. Sé eignin að mestu leyti ræktanlegt land getur veiting leyfis verið bundin því skilyrði að tryggt verði að landið nýtist áfram til búskapar, t.d. með því að kaupandi rækti sjálfur jörðina eða leigi hana út til bænda í nágrenninu. Ef um er að ræða skóglendi er við mat á umsókn sérstaklega litið til þess hvort kaupin muni stuðla að atvinnu á svæðinu, í samræmi við það markmið laganna að efla búsetu og atvinnulíf í dreifbýli.

Héraðsskrifstofur ríkisins (s. Länsstyrelser) meta hverja umsókn og horfa sérstaklega til þessara atriða – þ.e. áforma um búsetu, atvinnu og hvort til staðar séu heimaaðilar sem hafi þörf fyrir landið – þegar ákveðið er hvort veita skuli leyfi til kaupa. Hér getur verið nokkur munur milli svæða, sem tengist aðstæðum á hverjum stað. Lögin eru að þessu leyti opin og matskennd og það getur leitt til mismunandi túlkunar milli einstakra héraða.⁴⁹

Líkt og í Noregi gilda sérstakar reglur um eignarhald dánarbúa. Í sænsku erfðalögunum (s. *ärvdabalk*) er kveðið á um að ef dánarbú inniheldur eign sem hefur skattalega flokkun sem landbúnaður þarf dánarbúið að selja hana innan fjögurra ára (7. gr., kafli 18⁵⁰).

Samantekt

Samantekið má segja að sænskar reglur um eignarhald og viðskipti með jarðir litist mikið af því hversu stórir hlutar landsins eru skógi vaxnir og nýttir af stórum timburvinnslufyrirtækjum. Reynt er að tryggja að viðskipti með land leiði ekki til þess að jarðir standi auðar í eigu aðila sem hafa lítil tengsl við viðkomandi svæði og sérstaklega er eignarhald fyrirtækja takmarkað.

Evrópusambandið – viðmið og þróun

Evrópusambandið hefur ekki sett sértækar reglur um eignarhald og viðskipti með landbúnaðarland heldur er þessi málaflokkur alfarið á hendi einstakra aðildarríkja. Þrátt fyrir þetta setur ESB-rétturinn skýran ramma um heimildir aðildarríkjanna til að grípa inn í viðskipti með land, einkum með ákvæðum um frjálsa för fjármagns sem er ein af fjórum meginstöðum innri markaðarins.⁵¹

Evrópusambandið viðurkennir þó að landbúnaðarland sé sérstaks eðlis og að aðildarríkin geti gripið inn í viðskipti með slíkt land til að verja almannahagsmunum. Í október 2017 gaf framkvæmdastjórn ESB út ítarlegar leiðbeiningar um kaup á landbúnaðarlandi og samræmi við ESB-rétt.⁵² Þær komu í kjölfar þess að Evrópuþingið hafði lýst yfir áhyggjum af samþjöppun eignarhalds á landi og erfiðleikum ungra bænda við að fá aðgang að landi víða í Evrópu. Í leiðbeiningunum er staðfest að þrátt fyrir að fjórfrelsið gildi, megi aðildarríkin grípa til tiltekinna ráðstafana til að vernda lögmæta almannahagsmunum, svo sem varna gegn jarðasöfnun og spákaupmennsku, verndar búsetu í dreifðum byggðum og stuðnings við sjálfbæran landbúnað. Evrópudómstóllinn hefur í nokkrum málum staðfest að slíkar takmarkanir geti samrýmst sáttmálum ESB, svo framarlega sem þær gæti meðalhófs og mismuni ekki eftir þjóðerni.

Leiðbeiningar ESB frá 2017 tilgreina dæmi um ráðstafanir sem teljast almennt leyfilegar og dæmi um það sem telst óheimilt að gera. Samkvæmt þeim mega aðildarríkin meðal annars:

- Krefjast fyrirfram leyfis/heimildar frá hinu opinbera áður en landbúnaðarland er keypt (leyfisveitingakerfi) – Mörg ríki krefjast stjórnvaldsleyfis fyrir jarðakaupum og heimila yfirvöldum að hafna viðskiptum sem brjóta í bága við markmið laga. Slík heimild til höfnunar getur t.d. komið til ef kaupandi hyggst ekki nýta jörð til landbúnaðarnota á sama tíma og bændur í nágrenninu hafa lýst áhuga á henni.
- Takmarka hámarksstærð lands sem einn aðili má eignast (setja hektaramörk) – Slíkar eignarhaldstakmarkanir fela vissulega í sér frávik frá frjálsu fjármagnsflæði, en geta verið réttlætanlegar til að framfylgja tiltekinni stefnu (t.d. til að hindra of mikla samþjöppun eignarhalds landbúnaðarlands og styðja fjölskyldubú) ef þær ganga ekki lengra en nauðsyn krefur. Nokkur aðildarríki hafa annaðhvort takmarkað heildarflatarmál jarða sem einn aðili má eiga eða kveðið á um að leyfi stjórnvalda þurfi ef farið er yfir tiltekin stærðarmörk eða fjölda jarða.
- Veita forkaupsrétt til tiltekinna aðila við jarðasölu, t.d. ríkisins, sveitarfélaga, nágrannajarðeigenda eða ábúenda – Með slíkum reglum geta stjórnvöld eða tiltekinn forgangshópur gengið inn í fasteignakaup á bújörðum áður en þau fara til annarra kaupenda. Slíkur forkaupsréttur er talinn vægara úrræði en að banna jarðakaup ákveðinna aðila og getur staðist fjórfrelsisreglur að uppfylltum skilyrðum.
- Hafa afskipti af verði jarða – til dæmis kunna stjórnvöld að hafna tilteknum jarðaviðskiptum ef kaupsamningsfjárhæðin þykir óeðlilega há miðað við tekjumöguleika jarðarinnar eða raunvirði landsins. Í sumum ríkjum eru sett hámarksviðmið um verð á ræktanlegu landi til að koma í veg fyrir óeðlilega hækkun landverðs. Yfirvöld geta þannig gripið inn í ef grunur leikur á beinum spákaupmennskuviðskiptum með land.

Á hinn bóginn undirstrikaði framkvæmdastjórnin að sum inngrip væru óleyfileg, þar sem þau færu út fyrir mörk nauðsynjar eða brytu í bága við jafnræðisreglur. Í leiðbeiningunum er þannig tiltekið að óheimilt sé að:

- Setja almennt búsetuskilyrði bundið við ríkisfang. Það má ekki einfaldlega kveða

á um að „kaupandi hafi lögheimili í landinu“ sem skilyrði jarðakaupa – slíkt felur í sér óbeina mismunun gagnvart EES-borgurum og brýtur gegn reglum um frjálsa fjármagnsflutninga.

- Krefjast ábúðarskyldu eigenda. Evrópudómstóllinn hefur kveðið upp úr um að það sé ekki í samræmi við almennar kröfur um hófsemi, að krefja eigendur um búsetu á jörðum, svo lengi sem tryggt sé að jörðin sé í ábúð (t.d. með leiguliða).
- Banna lögaðila (fyrirtæki) að kaupa land. Reglur verða að gilda jafnt um einstaklinga og lögaðila; almennt bann við jarðakaupum fyrirtækja telst óhæfilegt viðskiptabann og takmörkun á fjármagnsflutningum. Evrópudómstóllinn hefur m.a. bent á að sé lögaðili stofnaður í lögætum tilgangi til að stunda landbúnað, þá sé óþarft að meina honum að kaupa jörð, enda hafi slík kaup ekki sjálfkrafa neikvæð áhrif á landnýtinguna. Þess í stað megi beita vægari úrræðum – til dæmis kveða á um að ef lögaðili eignist jörð skuli hún leigð til bænda til langs tíma – og einnig megi gera kröfu um fullt gegnsæi á raunverulegum eigendum viðkomandi félags.
- Krefjast sérhæfingar eða formlegrar menntunar í landbúnaði sem skilyrði fyrir jarðakaupum. Þótt æskilegt sé að landeigendur hafi þekkingu á búskap, er óheimilt að útiloka kaupendur sem ekki hafa lokið búfræðinámi. Slíkt skilyrði telst ekki nauðsynlegt – í raun er víðast hvar frjálst að stunda búskap án formlegrar búfræðimenntunar og ekkert bendir til að formleg menntun sé skilyrði fyrir árangursríkum rekstri. Krafa um slíka menntun gangi því lengra en nauðsynlegt er og feli í sér óréttláta takmörkun á atvinnufrelsi.

Framkvæmdastjórnin hefur tekið skýrt fram að hún styðji meginmarkmiðin sem aðildarríkin vilja ná – þ.e. að tryggja ungu fólki og bændum aðgang að jörðum, sporna gegn stórfelldum uppkaupum einstakra aðila (e. *landgrabbing*) og hindra óeðlilegar verðhækkanir á landbúnaðarlandi. Hins vegar leggur hún áherslu á að útfærsla slíkra markmiða verði að samræmast samningsskyldum ESB, þ.m.t. reglum um fjórfrelsið. Með öðrum orðum þurfa aðildarríkin að finna lausnir sem ná samfélagslegum markmiðum án þess að brjóta gegn jafnræði og atvinnufrelsi á evrópska innri markaðinum.

Yfirlit yfir regluverk í aðildarríkjum ESB – niðurstöður JRC

Nýleg úttekt Sameiginlegu rannsóknarmiðstöðvar ESB (JRC)⁵³ tekur saman reglur um viðskipti með landbúnaðarland í 22 aðildarríkjum og lýsir stöðunni árið 2020. Skýrslan byggir á upplýsingum frá sérfræðingum í hverju ríki og flokkar úrræði landanna í fimm meginflokka:

- **M1 – vernd leigjenda:**
Reglur um lágmarksleigutíma, hámarksleigu, sjálfvirka endurnýjun samninga, skilyrði fyrir uppsögn og forkaupsrétt eða endurnýjunarrétt leiguliða.
- **M2 – vernd landeigenda og skilyrði fyrir kaupum:**
Skilyrði um lagalega stöðu eigenda (einstaklingar/félög), takmarkanir á þjóðerni eða búsetu, kröfur um reynslu eða menntun í landbúnaði, hámarksverð eða verðeftirlit, forkaupsrétt nágrannabænda og hámarksstærð sem einn aðili má eiga eða kaupa.
- **M3 – vernd eigenda lands sem er ekki í landbúnaðarnotum:**
Reglur um lágmarksleigu og hámarksleigutíma.

- **M4 – varnir gegn uppskiptingu bújarða:**

Lágmarksstærð einstakra landspilda og reglur um forkaupsrétt, sem eiga að hindra óhagkvæma uppskiptingu.

- **M5 – önnur markaðsúrræði:**

Skilyrði um opinbera auglýsingu við sölu bújarða, reglur um sölu ríkislands, eftirlit með viðskiptum með hlutabréf fyrirtækja sem eiga landbúnaðarland, forkaupsrétt ríkis, sveitarfélaga eða fjölskylduaðila, tímabundin sölubönn eftir eignarskipti og takmarkanir á sölu lands í eigu ríkisins.

Eftir stækkun ESB 2004, 2007 og 2013 fengu ný aðildarríki tímabundnar undanþágur til að takmarka jarðakaup erlendra aðila. Þegar þessar undanþágur runnu út, einkum um og eftir 2014, settu sum ríkjanna (t.d. Litáen, Ungverjaland, Rúmenía og Slóvakía) ný lög sem höfðu það markmið að halda áfram að stýra aðgangi erlendra fjárfesta að landbúnaðarlandi.

Framkvæmdastjórnin taldi að sum þessara laga fælu í sér óeðlilega mismunun eða of íþyngjandi skilyrði – ekki síst gagnvart öðrum ESB-borgurum – og hóf í kjölfarið nokkur brotamál þar sem véfengt var samræmi við fjórfrelsið og jafnræðisreglur. JRC-úttektin sýnir þó að ýmis þeirra úrræða sem gagnrýnd voru – t.d. ströng búsetuskilyrði eða íþyngjandi leyfisferli – eru enn til staðar í einhverri mynd, þótt oft hafi verið reynt að fínstilla þau til að standast betur ESB-rétt. Í norður- og vesturhluta ESB eru jarðamarkaðir í betra jafnvægi og þar er regluverkið oftast frjálsslyndara.

Samantekt

Heildarmyndin frá ESB bendir til þess að aðildarríkin hafi nokkuð víðtækt svigrúm til að móta reglur um eignarhald og viðskipti með landbúnaðarland, en að það svigrúm sé bundið af nokkrum lykilreglum:

1. **Skýr markmið:** Reglur þurfa að taka mið af almannahagsmunum (t.d. vernd búsetu í dreifbýli, sjálfbærum landbúnaði, náttúruvernd og aðgengi ungra bænda að landi).
2. **Meðalhóf:** Úrræði mega ekki ganga lengra en nauðsyn krefur til að ná markmiðunum. Þar sem vægari úrræði (t.d. forkaupsréttur, stærðarmörk, gagnsæi og verðeftirlit) duga, er óheimilt að beita algjörum bönnum eða ströngum takmörkunum.
3. **Jafnræði innan EES:** Ríkin verða að beita sömu reglum gagnvart innlendum aðilum og borgurum annarra EES-ríkja, nema mjög brýnar ástæður mæli gegn.

Fyrir Ísland, sem EES-ríki utan ESB, felst lærdómurinn einkum í því að mörg þau úrræði sem notuð eru í aðildarríkjum ESB – svo sem leyfisskylda, forkaupsréttur, stærðartakmarkanir og ákveðið verðeftirlit – teljast almennt samrýmanleg fjórfrelsinu, meðan önnur – eins og almenn búsetuskylda eigenda, bann við félagaeign eða menntunarskylda – falla utan rammans.

Bretland

Bretland sker sig frá flestum Vestur-Evrópuríkjum að því leyti að þar gilda engar sérstakar takmarkanir á kaupum eða eignarhaldi landbúnaðarlands. Einstaklingar, fyrirtæki og

fjárfestingarsjóðir geta keypt jarðir án leyfisskyldu, búsetuskilyrða eða stærðarmarka, og viðskipti með land falla að mestu undir almennan fasteignamarkað.

Í Englandi, Wales og Norður-Írlandi hafa stjórnvöld engin sérstök úrræði til að grípa inn í jarðakaup á grundvelli byggðasjónarmiða, landbúnaðarnýtingar eða eignasambjöppunar. Á síðustu árum hefur þátttaka fjárfestingarsjóða í landakaupum aukist, einkum í tengslum við kolefnisbindingu, skógrækt og náttúruvernd sem fjárfestingarverkefni. Þrátt fyrir þessa þróun hefur lagaumhverfið ekki verið hert, heldur er stjórnun áfram reist á almennum reglum um skipulagsmál, umhverfismál og gagnsæi. Þannig er lagaumhverfið í Bretlandi líkast Hollandi, en ólíkt Danmörku, Noregi og Svíþjóð sem leggja áherslu á búsetu, ábúð eða leyfiskerfi.

Þótt ekki séu til staðar efnislegar takmarkanir hefur verið byggt upp sterkt gagnsæiskerfi fyrir öll fasteignakaup, sem gerir stjórnvöldum og almenningi kleift að fylgjast með eignarhaldi:

- HM Land Registry – Overseas Companies Ownership Database (OCOD) heldur utan um allar fasteignir í eigu erlendra lögaðila.⁵⁴
- Register of Overseas Entities (Companies House), virkt síðan 2022, krefst þess að erlendir lögaðilar skrái raunverulega eigendur sína þegar þeir eiga fasteignir í Bretlandi.⁵⁵

Þessu kerfi er ætlað að sporna við peningabætti, óskráðu eignarhaldi, óhóflegri sambjöppun eignarhalds án þess að skerða eignarrétt eða aðgang fjárfesta að fasteignamarkaði.

Áherslur í Skotlandi

Skotland hefur sérstöðu innan Bretlands vegna sögulegrar sambjöppunar á eignarhaldi lands. Fáir landeigendur hafa þar átt mjög stór landsvæði og á síðustu áratugum hefur umræða um landréttindi og eignarhald jarða þróast í pólitíska kröfu um heildarendurskoðun eða jafnvel uppstokkun þess eignarhaldskerfis sem lengi hefur verið við lýði (e. *land reform*), með það að markmiði að snúa þessari þróun við.

Með lögum frá árinu 2003 var byggðarlögum með allt að 10.000 íbúa veittur forkaupsréttur þegar land á þeirra svæði er boðið til sölu. Markmið laganna var að rjúfa söguleg yfirráð stórlandeigenda í dreifbýli og styrkja staðbundna byggðapróun.

Samfélögum smábænda (e. *crofting communities*) voru jafnframt veitt víðtækari réttindi, þar á meðal heimild til að krefjast kaupa á landi jafnvel þótt eigandi sé ekki reiðubúinn að selja, að því tilskildu að landið sé vanrækt eða nýtt með þeim hætti að það gangi gegn æskilegri byggðapróun.

Um þessar mundir er unnið að næsta skrefi í uppstokkun á gildandi eignarhaldskerfi með *Land Reform Bill 2023-2025*. Það felur meðal annars í sér að stjórnvöld fái heimild til að grípa inn í sölufurli jarða sem eru stærri en 1.000 hektarar og skipta þeim upp og selja í minni einingum. Réttur byggðarlaga til að nýta sinn forkaupsrétt verður einnig styrktur og skyldur landeigenda gagnvart nærsamfélögum verða auknar.⁵⁶

Samantekt

Þessi samantekt sýnir að íslenskt regluverk um eignarhald og viðskipti með landbúnaðarland setur tiltölulega fáar kvaðir miðað við sum okkar nágrannalanda. Hér gildir ekki almenn leyfisskylda um kaup á jörðum og tiltölulega auðvelt virðist að taka land úr landbúnaðarnotkun og skipta jörðum upp. Þó eru í íslenskum lögum ákvæði sem ætlað er að takmarka óhóflega jarðasöfnun einstaklinga og fyrirtækja, en vísbendingar eru um að þeim sé ekki beitt.

Gögn í Lögbýlaskrá benda til þess að verulegur hluti íslensks landbúnaðarlands sé ekki í virkri landbúnaðarnotkun. Um tveir þriðju skráðra lögbýla eru ekki í skráðum landbúnaðartengdum rekstri, margar jarðir eru í eigu dánarbúa eða í mjög dreifðri sameign og takmarkaðar upplýsingar liggja fyrir um raunverulega nýtingu lands. Þrátt fyrir að jarðasöfnun virðist að mestu bundin við fáa aðila, virðist eftirlit með þróun eignarhalds vera veikt og ófullnægjandi til að meta langtímaáhrif.

Jafnframt sýnir greiningin að ósamræmi er milli skráningar, skipulags og raunverulegrar nýtingar landbúnaðarlands. Flokkun ræktarlands gefur mikilvægar upplýsingar um tæknilega ræktunargetu, en tengingu skortir við hvar tún og akrar eru í dag, stærð spildna, legu, aðgengi og skipulagslegar skorður. Vegna þessa er ekki enn hægt að leggja mat á raunverulega stærð góðs ræktunarlands á Íslandi eða hvaða tækifæri eru á að auka jarðrækt.

Samanburður við nágrannalönd sýnir að þar er almennt lögð meiri áhersla á að landbúnaðarland haldist í virkri eign og nýtingu, að jarðir standi ekki auðar og að stutt sé við nýliðun í landbúnaði. Til að vinna að þessum markmiðum er beitt fjölbreyttum stjórnækjum, svo sem leyfisskyldu, forkaupsrétti, takmörkunum á sameign og tímatakmörkunum á eignarhaldi dánarbúa. Reynslan bendir þó einnig til þess að slík úrræði skili bestum árangri þegar þau byggja á traustum gögnum og skýru samspili milli skráningar, skipulags og framkvæmdar.

Tillögur til úrbóta

1. **Óljóst eignarhald:** Yfir 600 lögbýli eru í eigu dánarbúa og meira en 500 lögbýli eru í eigu fimm eða fleiri aðila. Þessi staða skapar hættu á óvirku eignarhaldi sem getur takmarkað þróunarmöguleika og nýtingu lands. Í Noregi og Svíþjóð geta dánarbú ekki átt bújarðir lengur en í 3-5 ár og þar er einnig unnið markvisst gegn sameign lögbýla. Æskilegt væri að takmarka þann tíma sem dánarbú geta átt lögbýli og vinna markvisst gegn sameign jarða.
2. **Óljós notkun:** Af tæplega 6.800 lögbýlum á Íslandi er um 13% í eyði en ekki er ljóst hvort öll þau lögbýli sem ekki eru skráð í eyði séu í ábúð. Tölur um fjölda aðila í landbúnaðartengdum rekstri (2.400) og handhafa landgreiðslna, sem greiddar eru út á ræktað eða uppskorið land (1.500) benda til þess að 70-80% lögbýla séu ekki bújarðir í eiginlegum skilningi þess orðs. Æskilegt er að skilja með skýrari hætti milli lögbýla sem eru í landbúnaðartengdum rekstri, í skógrækt, í eyði eða nýtt sem frístundahúsalóðir eða til íbúðar.
3. **Vernd góðs ræktunarlands:** Nýleg flokkun á landbúnaðarlandi leiddi í ljós að gott og mjög gott ræktunarland nemur um 486.000 hekturum. Til samanburðar eru landgreiðslur nú greiddar út á um 90.000 hektara. Ekki er ljóst hversu mikið af góðu ræktunarlandi er nú þegar ræktað eða hve mikið nýtist ekki til ræktunar vegna tæknilegra eða skipulagslegra annmarka (stærð spildna, staðsetning, aðgengi, eignarhald, nýting, skipulagsákvæði). Það er heldur ekki ljóst hversu mikið af góðu ræktunarlandi hefur verið tekið úr landbúnaðarnotum á seinni árum. Þessar upplýsingar eru þó forsenda þess að hægt sé að móta samræmda stefnu og tryggja eftirfylgni varðandi vernd góðs ræktunarlands. Mikilvægt er að vinna áfram að bættri skráningu á góðu ræktarlandi og tryggja að það sé ekki nýtt eða skipulagt til annarra nota.
4. **Jarðasöfnun og erlent eignarhald:** Erlent eignarhald á lögbýlum er ekki umfangsmikið en tveir erlendir einstaklingar eiga þó samanlagt nærri 40 lögbýli í gegnum félög skráð hérlandis. Ástæða er til að kanna reynsluna af nýlegum ákvæðum í jarðalögum sem tengjast jarðasöfnun.
5. **Bætt gagnasöfnun og gagnsæi:** Styrkja þarf Lögbýlaskrá og tengda gagnagrunna þannig að unnt sé að greina þróun eignarhalds, stærð jarða, rekstrarform og nýtingu lands yfir tíma. Sérstaklega er mikilvægt að skráningarkerfi, upplýsingar um ræktarland og skipulagsgögn tali saman til að tryggja yfirsýn yfir stöðu og þróun landbúnaðarlands.

Heimildaskrá

- 1 <https://rafhladan.is/handle/10802/19182?show=full>
- 2 <https://rafhladan.is/bitstream/handle/10802/8931/VilhelmVilhelmsson-Eignarhald.pdf?sequence=1#:~:text=n%C3%BD%20sannindi%20%C3%AD%20%C3%ADslenskri%20sagnfr%C3%A6%C3%B0i,helming%20allra%20jar%C3%B0eigna%20%C3%AD%20einkaeigu>
- 3 <https://ioes.hi.is/files/2021-06/Eignarhald%20%C3%A1%20b%C3%BAj%C3%B6r%C3%B0um%2C%2028.05.2021a.pdf>
- 4 <https://www.althingi.is/altext/stjt/2004.081.html>
- 5 <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=a53f6e75-c328-11e8-942c-005056bc4d74>
- 6 https://www.eftasurv.int/cms/sites/default/files/documents/gopro/4674-111814_2001-4892-D.PDF
- 7 <https://www.althingi.is/lagas/156b/2004081.html>
- 8 <https://geo.alta.is/fsre/>
- 9 Landbúnaðarháskóli Íslands, óbirt gögn.
- 10 <https://geo.alta.is/fsre/>
- 11 3. ml. 1. gr. jarðalaga nr. 81/2004.
- 12 Leiðbeiningar um flokkun landbúnaðarlands með tilliti til hæfni til ræktunar, <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/ANR/Landbunadur/Landbunaðarlandsleiðbeiningar.pdf>
- 13 Vefsíða um flokkun landbúnaðarlands, <https://island.is/s/land-og-skogur/landupplýsingar>
- 14 Áslaug Helgadóttir, & Jónatan Hermannsson. (2003). Verðmæti ræktunarlands. Ráðunautafundur 2003, 12-16
- 15 Skipulagsreglugerð nr. 90/2013.
- 16 Þingskjal 467 – 375. mál, 151. löggjafarþing 2020-2021, <https://www.althingi.is/altext/151/s/0467.html>.
- 17 Þingskjal 467 – 375. mál, 151. löggjafarþing 2020-2021, <https://www.althingi.is/altext/151/s/0467.html>.
- 18 Þingskjal 595 – 416. mál, 152. löggjafarþing 2021-2022, <https://www.althingi.is/altext/152/s/0595.html>.
- 19 https://hms-web.cdn.prismic.io/hms-web/Z63iNZbqstJ9-kVU_logbylaskra_2024.pdf
- 20 <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/landbunadur/rekstrar-og-efnahagsyfirlit-landbunadarins-2008-2020/#:~:text=Sauðfjörbúum%20fækkaði%20um%2061%20árið%202020%20og%20voru,úr%20335%20árið%202019%20í%20314%20árið%202020.>
- 21 <https://island.is/s/fsre/jardir-og-audlindir>
- 22 <https://www.althingi.is/altext/stjt/2020.085.html>
- 23 <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1991020.html>
- 24 <https://danskelove.dk/erhvervesloven>
- 25 <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2020/116>
- 26 <https://www.dst.dk/da/Statistik/nyheder-analyser-publ/nyt/NytHtml?cid=53309>
- 27 <https://www.luke.fi/en/news/the-number-of-farms-decreasing-while-agricultural-land-remains-in-use/>
- 28 <https://www.luke.fi/en/news/the-number-of-farms-decreasing-while-agricultural-land-remains-in-use/>
- 29 <https://yle.fi/a/74-20040084>
- 30 https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-11-28-98/KAPITTEL_1#KAPITTEL_1
- 31 <https://www.statsforvalteren.no/nb/More-og-Romsdal/utgatte-sider/landbruk/Jordvern-og-landbrukseigedom/Landbrukseiendommer-og-boplikt/#:~:text=På%20Landbruksdirektoratet%20sine%20nettsider%20kan%20du%20lese%20meir,her.%20Buplikt%20kan%20settast%20som%20vilkår%20for%20konsesjon.>
- 32 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-92-l-20162017/id2549406/>

- 33 <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/eiendom/konsesjon-paa-eiendom/kommuner-med-nedsatt-konsesjonsgrense-nullgrense>
- 34 <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/landbrukseiendommer/innsikt/konsesjon/id2482552/>
- 35 https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/landbrukseiendommer/innsikt/konsesjonsloven-og-eftaeos/internationalt/id439230/?utm_source=chatgpt.com
- 36 <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/landbrukseiendommer/innsikt/jordvern/id2009553/>
- 37 https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-05-12-23/KAPITTEL_4#KAPITTEL_4
- 38 <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2019-06-14-21/K>
- 39 <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/faktaside/jordbruk>
- 40 <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/faktaside/jordbruk>
- 41 <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/jordleige-stadig-meir-utbreidd>
- 42 <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1974-06-28-58>
- 43 https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/jordforvarvslag-1979230_sfs-1979-230/
- 44 https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/jordforvarvslag-1979230_sfs-1979-230/
- 45 <https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=9115807&fileId=9121423>
- 46 https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/statens-offentliga-utredningar/jordbruks-och-bostadsarrende-nagra-fragor-om_h2b332/?utm_
- 47 <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2015/03/sou-201515/>
- 48 https://www.regeringen.se/contentassets/2eda103bbbc644b985205a7b35d9868a/sysselsattning-och-boende-pa-landsbygden-sou-202582.pdf?utm_
- 49 <https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=9137717&fileId=9138224>
- 50 https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/arvdabalk-1958637_sfs-1958-637/#K18
- 51 Vranken, L., E. Tabeau, P. Roebeling, P. Ciaian with contributions from country experts, Agricultural land market regulations in the EU Member States, EUR 30838 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2021, ISBN 978-92-76- 41990-7, doi:10.2760/86127, JRC126310.
- 52 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1018\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1018(01))
- 53 <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC126310>
- 54 <https://onlinelandregistry.org.uk/?msclkid=968bc92ae025198e08aca004005e041a>
- 55 <https://www.gov.uk/government/collections/register-of-overseas-entities>
- 56 <https://www.parliament.scot/bills-and-laws/bills/s6/land-reform-scotland-bill>