

150. löggjafarþing 2019–2020.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna (aðilar utan EES-svæðisins, landeignaskrá, ráðstöfun stórra landeigna, aukið gagnsæi o.fl.)

Frá forsætisráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966, með síðari breytingum.

1. gr.

Í stað 2. mgr. 1. gr. laganna koma fjórar nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Ráðherra er heimilt að veita leyfi til að víkja frá skilyrðum 1. mgr.:

1. samkvæmt umsókn frá einstaklingi eða lögaðila sem er nauðsynlegt að öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign og fasteignaréttindum sem tilheyra henni til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni; eða

2. samkvæmt umsókn frá einstaklingi ef hann telst hafa sterk tengsl við Ísland, svo sem vegna hjúskapar við íslenskan ríkisborgara.

Leyfi skv. 2. mgr. skal taka til ákveðinnar fasteignar. Stærð fasteignar skal ekki fara fram úr 3,5 hekturum nema umsókn byggist á 1. tölul. 2. mgr. og umsækjandi sýni fram á þörf fyrir stærri eign vegna atvinnustarfsemi sem hann hyggst stunda á eigninni, þó að hámarki 25 hektara.

Í umsókn um leyfi skv. 2. mgr. skal umsækjandi gera grein fyrir fyrirhugaðri nýtingu fasteignar og veita upplýsingar um aðrar fasteignir sem eru í hans eigu hér á landi svo og í eigu tengdra aðila í skilningi laga um ársreikninga. Sé umsækjandi skv. 1. tölul. 2. mgr. lögaðili skal í umsókn einnig gera grein fyrir beinu og óbeinu eignarhaldi hans. Enn fremur skal gera grein fyrir raunverulegum eiganda eða eigendum lögaðila í skilningi laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Upplýsingar í umsókn um leyfi skulu studdar viðhlítandi gögnum sem unnt er að sannreyna. Ráðherra skal synja um leyfi ef viðhlítandi gögn eða upplýsingar skortir að hans mati eftir að umsækjanda hefur verið gefinn kostur á að bæta úr því.

Leyfi skv. 2. mgr. verður ekki veitt erlendu ríki, stjórnvaldi, ríkisfyrirtæki eða öðrum erlendum opinberum aðila, sbr. þó 11. gr.

II. KAFLI

Breyting á þinglýsingalögum, nr. 39/1978, með síðari breytingum.

2. gr.

Við 21. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi:

Afsali verður heldur ekki þinglýst sem eignarheimild ef það geymir ekki upplýsingar um kaupverð eignar og hvernig það er greitt, nema fram komi berum orðum í skjali að ekkert endurgjald komi fyrir eign.

III. KAFLI

Breyting á lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, með síðari breytingum.

3. gr.

Á eftir 3. gr. laganna kemur ný grein, 3. gr. a, svohljóðandi:

Landeignaskrá merkir í lögum þessum skráningar- og upplýsingakerfi sem er hluti af fasteignaskrá og geymir upplýsingar m.a. um eignarmörk lands á samræmdum kortagrunni. Markmið landeignaskrár er að tryggja yfirsýn og samræmda opinbera skráningu á landupplýsingum. Færsla upplýsinga í landeignaskrá hefur ekki áhrif á tilvist og efni eignarréttinda að einkarétti.

Þjóðskrá Íslands annast skráningu eignarmarkna og tengdra upplýsinga í landeignaskrá. Stofnunin skrásetur uppruna gagna sem skráning er byggð á og metur gæði þeirra. Þá heldur stofnunin ferilskrá yfir breytingar á skráðri afmörkun lands í landeignaskrá.

Að því marki sem upplýsingar um stærð og eignarmörk lands skortir er Þjóðskrá Íslands heimilt að áætla þau til skráningar í landeignaskrá. Áður en til þess kemur skal stofnunin gefa landeiganda eða öðrum hlutaðeigandi kost á því að bæta úr skorti á upplýsingum.

Kortagrunnur landeignaskrár skal vera aðgengilegur almenningi á rafrænu formi og án endurgjalds þar sem sýndar skulu upplýsingar um eignarmörk lands greint niður á skráningarnúmer. Aðgangur almennings að landeignaskrá skal einnig ná til upplýsinga um þinglýsta eigendur að landi og eignarhluti þeirra sem koma fram í þinglýsingarhluta fasteignaskrár.

Ráðherra skal setja nánari ákvæði í reglugerð um framkvæmd þessa ákvæðis, m.a. um:

1. skilgreiningu á skráningareiningum í landeignaskrá og auðkenningu þeirra;
2. heimildir sem skráning í landeignaskrá getur grundvallast á og vægi þeirra innbyrðis;
3. kröfur til mælinga á eignarmörkum lands, þar á meðal framsetningar gagna þar um, vegna skráningar í landeignaskrá;
4. viðmiðanir til að áætla stærð og eignarmörk lands skv. 3. mgr., þar á meðal skekkjumörk;
5. aðgang að frekari upplýsingum úr landeignaskrá en greinir í 4. mgr. og gjaldtöku fyrir slíkan aðgang eftir atvikum.

IV. KAFLI

Breyting á jarðalögum, nr. 81/2004, með síðari breytingum.

4. gr.

1. gr. laganna orðast svo:

Markmið laga þessara er að stuðla að því að nýtingu lands og réttinda sem því tengjast sé hagað í samræmi við landkosti og með hagsmuni samfélagsins og komandi kynslóða að leiðarljósi, að teknu tilliti til mikilvægis lands frá efnahagslegu, félagslegu og menningarlegu sjónarmiði. Markmið laganna er þannig m.a. að stuðla að fjölbreyttum og samkeppnishæfum landbúnaði, náttúruvernd, viðhaldi og þróun byggðar og um leið þjóðfélagslega gagnlegri og sjálfbærri landnýtingu. Tryggja skal svo sem kostur er við framkvæmd laganna að land sem er vel fallið til búvöruframleiðslu sé varðveitt til slíkra nota og að fæðuöryggi sé tryggt til framtíðar.

5. gr.

- a. Orðin „eða aðra atvinnustarfsemi“ í 16. mgr. 2. gr. laganna falla brott.
- b. Orðin „eða annarra atvinnugreina“ í 16. gr. laganna falla brott.

6. gr.

Við 5. mgr. 6. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Við mat á því hvort beiðni skuli samþykkt skal ráðherra einkum horfa til þess hvernig breyting á landnotkun samræmist markmiðum þessara laga skv. 1. gr. og stefnu stjórnvalda um landnýtingu, eins og hún birtist m.a. í landsskipulagsstefnu og skipulagsáætlunum, með hliðsjón af stærð lands, staðsetningu þess, ræktunarskilyrðum og áhrifum á aðliggjandi landbúnaðarsvæði o.fl., eftir því sem nánar er mælt fyrir um í leiðbeiningum sem settar eru með heimild í 2. mgr. 55. gr.

7. gr.

Á eftir 10. gr. laganna koma tvær nýjar greinar, 10. gr a og 10. gr b, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

a. (10. gr. a)

Skylda til að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun fasteignar

Skylt er að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun beins eignarréttar, eða afnotaréttar til lengri tíma en fimm ára, yfir fasteign ef eitthvert eftirtalinna skilyrða er uppfyllt:

1. Fasteign er lögbýli og viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir lögbýli, eitt eða fleiri, sem eru samanlagt 50 hektarar eða meira að stærð.
2. Fasteign er 350 hektarar eða meira að stærð.
3. Viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem eru samanlagt 10.000 hektarar eða meira að stærð.

Skylt er að afla samþykkis ráðherra fyrir breytingu á yfirráðum yfir lögaðila sem, beint eða óbeint, á fasteign eða fasteignir sem eru samanlagt 350 hektarar eða meira að stærð. Einnig er skylt að afla samþykkis ráðherra fyrir breytingu á yfirráðum yfir lögaðila þótt fasteignir í beinni eða óbeinni eigu hans séu samanlagt minni en 350 hektarar að stærð ef sá sem öðlast yfirráðin og tengdir aðilar eiga fyrir lögbýli, eitt eða fleiri, sem eru samanlagt 50 hektarar eða meira að stærð. Sama gildir ef sá sem öðlast yfirráð yfir lögaðila og tengdir aðilar eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem eru samanlagt 10.000 hektarar eða meira að stærð.

Ákvæði 1. og 2. mgr. gilda einnig þótt beinn eignarréttur eða afnotaréttur yfir fasteign taki aðeins til hluta hennar, svo sem ákveðins eignarhluta í henni sé um óskipta sameign að ræða eða tiltekinn mannvirkja eða fasteignaréttinda sem tilheyra henni. Við útreikning á stærð fasteignar eða fasteigna skv. 1. og 2. mgr. skal ávallt miða við heildarstærð þeirrar fasteignar sem um ræðir miðað við mörk hennar gagnvart öðrum fasteignum. Ef fasteign fylgir hlutdeild í óskiptu landi skal telja óskipta landið með í heild sinni.

Óskylt er að afla samþykkis ráðherra skv. 1. og 2. mgr., nema tilvikið falli undir 3. tölul. 1. mgr. eða lokamálslið 2. mgr., ef eitthvert eftirfarandi tilvika á við:

1. Viðtakandi réttar er nákominn þeim sem ráðstafar rétti, þ.e. maki, barn, barnabarn, kjörbarn, fósturbarn, annar niðji, systkini eða foreldri.
2. Ríkissjóður eða sveitarfélag ráðstafar eignarréttindum yfir fasteign.
3. Fasteign er keypt á nauðungarsölu af lánastofnun sem á veð í fasteign, lögveðshafa eða fjárnámshafa vegna opinberra gjalda.

Hugtökin tengdir aðilar og yferráð í ákvæðum þessarar greinar hafa sömu merkingu og í lögum um ársreikninga. Þar sem vísað er til fasteignar eða fasteignaréttinda í ákvæðum þessarar greinar er einungis átt við fasteignir eða réttindi sem falla undir gildissvið þessara laga.

Með umsókn um samþykki ráðherra samkvæmt þessu ákvæði skal fylgja afrit af undirrituðum samningi um stofnun eða ráðstöfun réttinda, t.d. kaupsamningi, afsali eða leigusamningi. Í umsókn skal gera grein fyrir fyrirhugaðri notkun fasteignar af hálfu viðtakanda réttar, þar á meðal nýtingu ræktanlegs lands ef við á, ásamt nýtingu fasteignaréttinda ef þau fylgja fasteign, svo sem vatns-, veiði- og jarðhitaréttinda. Einnig skal í umsókn veita upplýsingar um aðrar fasteignir í eigu viðtakanda réttar og tengdra aðila og hvernig nýtingu þeirra er háttáð. Ef viðtakandi réttar er lögaðili skal að auki gera grein fyrir beinu og óbeinu eignarhaldi hans. Enn fremur skal gera grein fyrir raunverulegum eiganda eða eigendum lögaðila í skilningi laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Upplýsingar í umsókn um samþykki skulu studdar viðhlítandi gögnum sem unnt er að sannreyna. Ráðherra skal synja samþykkis samkvæmt þessari grein ef viðhlítandi gögn eða upplýsingar skortir að hans mati eftir að umsækjanda hefur verið gefinn kostur á að bæta úr því. Umsókn um samþykki samkvæmt ákvæðum þessarar greinar kemur í stað tilkynningar til sveitarstjórnar skv. 10. gr.

Jafnskjótt og umsókn um samþykki berst ráðherra skal hann óska eftir umsögn hlutaðeigandi sveitarstjórnar um umsóknina. Ráðherra er heimilt að óska eftir umsögnum annarra stjórnvalda ef talin er þörf á því. Umsagnir skulu liggja fyrir eins skjótt og verða má.

Ákvörðun ráðherra um hvort samþykki skv. 1. og 2. mgr. sé veitt skal liggja fyrir eins skjótt og verða má og að jafnaði innan fjögurra vikna frá því að nauðsynleg gögn og upplýsingar liggja fyrir. Við mat á því hvort samþykki skuli veitt skal ráðherra einkum líta til þess hvernig áformuð nýting á fasteign af hálfu viðtakanda réttar fellur að markmiðum þessara laga skv. 1. gr., svo og viðkomandi aðalskipulagi, landsskipulagsstefnu og annarri stefnu stjórnvalda um landnýtingu. Einnig skal litið til leiðbeininga sem gefnar eru út á grundvelli 2. mgr. 55. gr. ef við á. Ráðherra skal jafnframt eftir því sem við á hafa hliðsjón af stærð lands, staðsetningu þess og ræktunarskilyrðum, ásamt því hvort áformuð landnotkun af hálfu viðtakanda réttar hafi áhrif á aðliggjandi landbúnaðarsvæði og hvernig hún samrýmist kostum, gæðum og réttindum sem fylgja fasteign að öðru leyti. Þá skal ráðherra líta til þess hvort verðmæt fasteignaréttindi, svo sem vatns-, veiði- og jarðhitaréttindi, fylgi fasteign ásamt því hvort og með hvaða hætti áformuð nýting viðtakanda réttar á fasteign standi í tengslum við slík réttindi. Ef við á skal ráðherra að auki líta til þess hvernig viðtakandi réttar og tengdir aðilar eftir atvikum nýta fasteignir og fasteignaréttindi sem þeir eiga fyrir eða hafa afnot af.

Ráðherra er heimilt að binda samþykki skv. 1. og 2. mgr. skilyrðum m.a. um að eign sé nýtt í samræmi við áform sem lýst er í umsókn um samþykki. Skilyrðum skal þá af hálfu viðtakanda réttar þinglýst á eignina án ástæðulauss dráttar.

Fjárvörslusjóðum og öðrum sambærilegum aðilum í skilningi laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka er óheimilt að eiga bein eða óbein eignaréttindi yfir fasteign sem falla undir gildissvið þessara laga.

Ábyrgð á því að leita samþykkis ráðherra samkvæmt þessari grein hvílir á viðtakanda réttar. Löggerningur um ráðstöfun á fasteign sem samþykki ráðherra þarf til samkvæmt þessari grein öðlast ekki gildi nema samþykki sé veitt.

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari fyrirmæli um form, efni og fylgigögn með umsóknum um samþykki samkvæmt þessu ákvæði og framkvæmd ákvæðisins að öðru leyti.

b. (10. gr. b)

Upplýsingar um eignarhald lögaðila undir erlendum yferráðum o.fl.

Ákvæði þetta gildir um lögaðila sem eiga bein eignarréttindi yfir fasteign eða fasteignaréttindum sem falla undir þessi lög, enda uppfylli lögaðili eitt af eftirtöldum skilyrðum:

1. Lögaðili hefur annaðhvort aðalstöðvar eða aðalstarfsemi í öðru ríki eða hefur þar heimili samkvæmt samþykktum sínum eða um er að ræða útibú erlends lögaðila.

2. Lögaðili fellur undir gildissvið laga um skráningu raunverulegra eigenda og er að 1/3 hluta eða meira í beinni eða óbeinni eigu erlends eða erlendra lögaðila eða er undir yferráðum erlends eða erlendra lögaðila.

3. Lögaðili fellur undir gildissvið laga um skráningu raunverulegra eigenda og er að 1/3 hluta eða meira í beinni eða óbeinni eigu erlends eða erlendra fjárvörslusjóða eða sambærilegra aðila eða er undir yferráðum slíks eða slíkra aðila.

Hugtakið yferráð í þessu ákvæði hefur sömu merkingu og í lögum um ársreikninga.

Lögaðilar sem falla undir 1. mgr. skulu fyrir 1. ágúst ár hvert tilkynna ríkisskattstjóra um beint og óbeint eignarhald sitt. Lögaðilar sem falla undir 1. mgr. skulu einnig tilkynna ríkisskattstjóra um raunverulegan eiganda eða eigendur sína í skilningi laga um skráningu raunverulegra eigenda, nema raunverulegt eignarhald hlutaðeigandi sé þegar skráð í fyrirtækjaskrá samkvæmt þeim lögum. Lögaðilar sem falla undir 1. tölul. 1. mgr. skulu að auki tilkynna ríkisskattstjóra um stjórnarmenn og aðra stjórnendur sína. Upplýsingar sem veittar eru ríkisskattstjóra samkvæmt framansögðu skulu studdar viðhlítandi gögnum sem unnt er að sannreyna. Stofnuninni er heimilt að inna viðkomandi lögaðila eftir frekari gögnum og upplýsingum ef ástæða þykir til.

Ríkisskattstjóri skal vinna úr og miðla upplýsingum sem berast stofnuninni á grundvelli þessa ákvæðis til ráðherra og Þjóðskrár Íslands.

Ríkisskattstjóri skal gera ráðherra viðvart um tilvik þar sem upplýsingaskyldu samkvæmt þessu ákvæði hefur ekki verið sinnt með fullnægjandi hætti. Jafnframt skal ríkisskattstjóri tilkynna slík tilvik til stýrihóps sem starfar skv. 39. gr. laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018, vegna samhæfingar aðgerða á því sviði.

8. gr.

Í stað orðanna „uppdráttur staðfestur af skipulagsyfirköldum“ í 1. mgr. 13. gr. og 1. mgr. 15. gr. komi: „Staðfesting á því að áformuð breyting samræmist gildandi skipulagsáætlun“.

9. gr.

Á 23. gr. laganna verða svofelldar breytingar:

- a. Við 1. mgr. bætist: Beiðni um niðurfellingu lögbýlisréttar skulu fylgja sömu upplýsingar og gögn og kveðið er á um í 17. gr.
- b. 2. mgr. fellur brott.
- c. Við 3. mgr. bætist: Ekki skal fella niður lögbýlisrétt ef sveitarstjórn leggst gegn því með rökstuddum hætti. Ráðherra er heimilt að gera að skilyrði fyrir ákvörðun um staðfestingu landskipta að lögbýlisréttur falli niður.

10. gr.

Við 54. gr. laganna bætist ný málsgrein er verður 1. mgr., svohljóðandi:

Rétthafa er skylt að láta þinglýsa skjali sem felur í sér yfirfærslu á beinum eignarrétti yfir fasteign eða réttindum sem falla undir lög þessi. Sé um að ræða fleiri en eitt skjal um sömu eignayfirfærslu er nægilegt að þinglýsa því sem síðast kemur, t.d. afsali. Einnig er skylt að þinglýsa skjölum um stofnun eða yfirfærslu afnotaréttinda yfir eign til lengri tíma en fimm ára, eða veðréttinda eða annarra tryggingarréttinda yfir eign. Skjöl sem falla undir þetta ákvæði skulu afhent til þinglýsingar án ástæðulauss dráttar.

11. gr.

Á eftir 54. gr. laganna kemur ný grein, 54. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Krafa um úrbætur, nauðungarsala o.fl.

Ákvæði þetta gildir ef einstaklingur eða lögaðili brýtur gegn ákvæðum þessara laga eða afleiddra stjórnvaldsfyrirmæla, þar á meðal 10. gr. þessara laga um tilkynningarskyldu til sveitarstjórnar við aðilaskipti, 10. gr. a um skyldu til að afla samþykkis ráðherra, 10. gr. b um upplýsingaskyldu til ríkisskattstjóra, ákvæðum IV. kafla um landskipti, sameiningu lands o.fl., og 54. gr. um skyldu til að þinglýsa skjölum sem þar greinir. Að auki gildir þetta ákvæði ef veittar eru rangar, villandi eða ófullnægjandi upplýsingar til sveitarstjórnar í tilkynningu skv. 10. gr., ráðherra í tengslum við umsókn um samþykki skv. 10. gr. a eða ríkisskattstjóra skv. 10. gr. b þessara laga.

Í tilvikum skv. 1. mgr. skal ráðherra skora á hlutaðeigandi að bæta úr broti og koma á löglegu ástandi. Sé ekki orðið við kröfu ráðherra um úrbætur eða þær eru ekki mögulegar eða raunhæfar skal ráðherra krefjast nauðungarsölu á eign í samræmi við reglur laga um nauðungarsölu, sbr. þó 3. mgr. Heimild ráðherra til að krefjast nauðungarsölu við framangreindar kringumstæður verður reist á þessu ákvæði einu sér án tillits til 1. mgr. 6. gr. laga um nauðungarsölu, nr. 90/1991.

Í stað þess að gera kröfu um nauðungarsölu skv. 2. mgr. getur ráðherra lagt til að ríkissjóður leysi eign eða réttindi til sín. Virkjast þá innlausnarréttur til handa ríkissjóði sem skal neytt innan þriggja mánaða. Náist ekki samkomulag um innlausnarverð skal fara um mat og greiðslu bóta eftir lögum um framkvæmd eignarnáms.

12. gr.

Við 55. gr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra gefur út leiðbeiningar um þau sjónarmið sem sveitarstjórn og eftir atvikum landeiganda er skylt að greina, lýsa og meta, með tilliti til áhrifa á landbúnað, við gerð beiðni um lausn lands úr landbúnaðarnotum, landskipti og sameiningu lands skv. II. og IV. kafla laga þessara. Skulu leiðbeiningar þessar einnig hafa að geyma viðmiðanir um hvernig skuli flokka landbúnaðarland, sbr. 4. mgr. 6. gr.

13. gr.

Við 56. gr. laganna bætast þrjú nýir málslíðir, svohljóðandi:

Lögaðila verður einnig gerð sekt fyrir slíkt brot skv. II. kafla A almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Refsiverð á grundvelli þessa ákvæðis eru m.a. brot gegn 10. gr. þessara laga um tilkynningarskyldu til sveitarstjórnar við aðilaskipti, 10. gr. a um skyldu til að afla samþykkis ráðherra, 10. gr. b um upplýsingaskyldu til ríkisskattstjóra, ákvæðum IV. kafla um landskipti, sameiningu lands o.fl., og 54. gr. um skyldu til að þinglýsa skjölum sem þar greinir. Að auki varðar það refsingu samkvæmt þessu ákvæði að veita rangar eða villandi upplýsingar til sveitarstjórnar í tilkynningu skv. 10. gr., ráðherra í tengslum við umsókn um samþykki skv. 10. gr. a eða ríkisskattstjóra skv. 10. gr. b þessara laga.

14. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, VI, svohljóðandi: Ákvæði 10. gr. a og 10. gr. b þessara laga skulu endurskoðuð að liðnum þremur árum frá gildistöku þeirra.

15. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er liður í aðgerðum ríkisstjórnarinnar sem hafa það markmið að styrkja löggjöf um jarðir, land og aðrar fasteignir. Það felur m.a. í sér bættu möguleika stjórnvalda á yfirsýn og stýringu á þessu sviði. Frumvarpið var samið á vegum forsætisráðuneytis, í samvinnu og samráði m.a. við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, dómsmálaráðuneyti, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, umhverfis- og auðlindaráðuneyti og Þjóðskrá Íslands. Til ráðgjafar við samningu frumvarpsins voru Eyvindur G. Gunnarsson prófessor við lagadeild Háskóla Íslands og Friðrik Árni Friðriksson Hirst framkvæmdastjóri Lagastofnunar Háskóla Íslands.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á fjórum lagabálkum sem geyma ákvæði um eignarráð og nýtingu fasteigna, þ.m.t. jarða, svo og ákvæði sem lúta að opinberri skráningu á atriðum sem viðkoma landi og fasteignum. Ákvæði I. kafla frumvarpsins, sem tekur til laga um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966, er ætlað að skýra heimild viðkomandi ráðherra til þess að veita aðilum sem búsettir eru í ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins leyfi til að vikið verði frá almennum skilyrðum nefndra laga, nánar tiltekið skilyrðum fyrir því að viðkomandi geti öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign hér á landi. Ákvæði II.-IV. kafla frumvarpsins, sem taka til þinglýsingalaga, nr. 39/1978, laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, og jarðalaga, nr. 81/2004, stefna samandregið að því að efla stýritæki stjórnvalda á sviði land- og jarðanýtingar, með áherslu á landbúnaðarland, þ.m.t. lögbýli, og land yfir tilteknum stærðarmörkum. Ákvæðum sömu kafla er jafnframt ætlað að tryggja stjórnvöldum betri yfirsýn um eignarráð og nýtingu á landi og auka gagnsæi um sömu atriði.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

2.1 Aðdragandi frumvarpsins.

Um nokkurt skeið hefur staðið til að ráðast í heildstæða endurskoðun á löggjöf um eignarráð yfir landi og öðrum fasteignum, með það fyrir augum að auka yfirsýn stjórnvalda um málaflokkinn og styrkja stýritæki þeirra í honum.

Haustið 2013 skipaði innanríkisráðherra nefnd til að gera tillögur að endurskoðun á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966. Í skýrslu nefndarinnar, dags. 30. maí 2014, voru lagðar til ákveðnar breytingar á ákvæðum laganna um heimildir aðila búsettra utan EES-svæðisins til að öðlast eignarréttindi yfir fasteignum hér á landi. Meðal

annars lagði nefndin til að heimildir ráðherra til að veita undanþágur frá lögnum, til handa aðilum frá ríkjum utan EES-svæðisins, yrðu þrengdar frá því sem nú er. Nefndin gerði á hinn bóginn ekki tillögur að breytingum á ákvæðum laganna um heimildir aðila frá ríkjum innan EES-svæðisins í þessum efnum. Tillögur nefndarinnar hvað varðar heimildir aðila utan EES-svæðisins leiddu ekki til breytinga á lögum nr. 19/1966. Hins vegar setti innanríkisráðuneytið í september árið 2016 viðmiðunarreglur sem lagðar hafa verið til grundvallar mati ráðuneytisins á því hvort veita eigi samþykki fyrir kaupum á fasteignum á grundvelli nefndra laga. Viðmiðunarreglurnar byggja á þeim tillögum sem framangreind nefnd lagði til.

Hinn 16. júní 2017 skipaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra nefnd um endurskoðun eignarhalds á bújörðum. Var starfshópnunum falið að bera kennsl á og gera tillögur að úrræðum til að viðhalda ræktanlegu landbúnaðarlandi og búsetu í sveitum landsins. Í skýrslu starfshópsins, dags. 31. ágúst 2018, kom fram það álit að til að ná ofangreindum markmiðum kæmi helst til greina að gera nánar tilteknar breytingar á jarðalögum nr. 81/2004 og ábúðarlögum nr. 80/2004. Atriði sem hópurinn lagði til að tekin yrðu til nánari athugunar lutu m.a. að því að lögfesta skilyrði um búsetu á landi eða byggingu lands í landbúnaðarnotum, áskilnaður um fyrirfram samþykki stjórnvalda fyrir aðilaskiptum að slíku landi og að skilyrði í jarðalögum fyrir lausn lands úr landbúnaðarnotum og landskiptum yrðu afmörkuð með skýrari hætti.

Við samningu þessa frumvarps var m.a. litið til framangreindrar stefnumótunar og greiningarvinnu, auk þess sem aflað var nýrra gagna um stöðu og þróun málaflokksins í dag. Frumvarpið er jafnframt liður í víðtækari heildarendurskoðun á lögum og reglum um eignarráð, ráðstöfun og nýtingu fasteigna, með áherslu á land og landgæði.

2.2 Fasteignir á Íslandi.

2.2.1 Yfirlit.

Íslenskt landsvæði nemur um 103.000 km² og er að stærstum hluta hálandi. Láglandi á Íslandi nær upp í 300 m hæð og tekur til um 25% af flatarmáli landsins, 25.750 km² eða sem svarar 2.575.000 hekturum.

Sé litið til eignarréttarlegrar stöðu landsins skiptist það í eignarlönd og þjóðlendur. Eignarlönd eru ríflega helmingur af flatarmáli Íslands og eru háð einkaeignarétti einstaklinga eða lögaðila, þ.m.t. ríkis og sveitarfélaga. Almenn er þar um að ræða jarðir eða land sem áður var hluti jarðar. Landsvæði utan eignarlönda eru skilgreind sem þjóðlendur og eru eign ríkisins. Þjóðlendur liggja í megindráttum á miðhálandi Íslands og taka til landsvæða sem áður voru oft nefnd óbyggðir, eða afréttir og almenningar. Þessi landsvæði voru eigendalaus fyrir gildistöku laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlönda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998. Er þá litið til niðurstaðna í svokölluðum þjóðlendumálum sem er lokið á rúmlega 88% af flatarmáli landsins alls.

Svo sem áður segir eru eignarlönd almennt jarðir eða land sem áður var hluti jarðar. Í jarðalögum, nr. 81/2004, er hugtakið jörð skilgreint sem eignarland „... með ákveðnum landamerkjum eða með ákveðnum tún- og engjamerkjum ef um er að ræða jörð eða hjáleigu sem hefur sameiginlegt beutiland með annarri jörð eða jörðum. Það gildir þó ekki um lóðir undir sumarbústaði án tillits til þess hvort þær eru í skipulögðu sumarbústaðahverfi og heldur ekki landspildur á svæðum sem skipulögð hafa verið fyrir aðra starfsemi en landbúnað.“ Áréttað skal að þrátt fyrir heiti jarðalaga gilda ákvæði þeirra ekki einvörðungu um land sem fellur undir ofangreinda skilgreiningu á hugtakinu jörð, heldur gilda lögin um allt land og annars konar fasteignir, svo og hlunnindi og fasteignaréttindi sem falla undir

efnislegt gildissvið laganna skv. 3. gr. þeirra, svo sem nánar verður vikið að síðar í þessari greinargerð.

Á nítjándu öld voru fyrst sett lög um landamerki sem mæltu fyrir um skyldu manna til að skrá merki jarða og færa í sérstakar landamerkjabækur hjá sýslumanni. Sú skylda er raunar enn til staðar í gildandi lögum um landamerki, nr. 41/1919. Mikil þörf er á því að skrá þessi merki með nútímatækni. Í því skyni hefur Þjóðskrá Íslands á undanförunum árum unnið að skrásetningu landeigna, þar á meðal jarða, í þéttbýli og dreifbýli, á grundvelli upplýsinga um lóða- og landamerki staðfesta af sveitarfélögum eða sýslumönnum. Með landeign er hér átt við landsvæði sem afmarkað er með ákveðnum merkjum eða hnitum og ber tiltekið landeignanúmer. Þau gögn sem skráning er byggð á eru af misjöfnum gæðum enda er verklag skráningar hvorki bundið í lög né stjórnvaldsfyrirmæli. Samkvæmt upplýsingum frá Þjóðskrá hafa um 54% landeigna verið skráðar og afmarkaðar í svonefndri landeignaskrá, sem er haldin af Þjóðskrá og er hluti af fasteignaskrá, eða sem svarar um 25% af flatarmáli landsins. Af hálfu Þjóðskrár er unnið að því að skrá önnur landsvæði í landeignaskrá en ætla má að það geti að óbreyttu tekið nokkur ár að ljúka skráningu á íslensku landsvæði í heild sinni.

Af töflunni hér að neðan má sjá að helst er landeignaskráningu ábótavant þegar kemur að skráningu jarða, en einungis 21% jarða hafa hnitsetta afmörkun. Til samanburðar er hlutfallið 57% þegar kemur að lóðum. Skráning í þéttbýli er því í betra horfi en skráning í dreifbýli. Á hinn bóginn hafa allar þjóðlendur verið skráðar og hnitsettar.

GERÐ LANDEIGNAR	FJÖLDI	STAÐFANG	HLUT- FALL	AFMARKAÐ- AR	HLUT- FALL	ΣKM2	AVG_HA
LÓÐIR	101195	97094	95,9%	58126	57,4%	2597,6	4,47
JARÐIR	7711	7544	97,8%	1608	20,9%	2891,5	179,82
ÞJÓÐLENDUR	102	102	100,0%	102	100,0%	20557,2	20154,12
SAMTALS	109008	104740	96,1%	59836	54,9%	26046,3	43,53

Byggt á fyrirliggjandi gögnum um stærð landeigna, nánar tiltekið í landeignaskrá Þjóðskrár Íslands og úr verkefninu Nyttjaland frá árinu 2006, virðast jarðir vera ólíkar að stærð m.a. eftir gæðum landbúnaðarlands, verðmæti lands, fjarlægð frá þjónustu og landslagi. Þannig virðast jarðir á Suðurlandi vera almennt minni en gengur og gerist í öðrum landshlutum, en miðgildi stærðar jarða á Suðurlandi er á bilinu 200-300 hektarar. Annars staðar á landinu virðist miðgildi stærðar jarða vera á bilinu 400-500 hektarar, fyrir utan Austurland og Vestfirði þar sem miðgildið er yfir 800 hekturum. Hvað varðar meðalstærð fasteigna ber að athuga að stærð þjóðlenda vegur þar þungt. Ef fjölda landeigna í fasteignaskrá að þjóðlendum meðtöldum (um 109.000 talsins) er deilt í heildarstærð Íslands (um 103.000 km²) er meðalstærð hverrar landeignar tæpur ferkílómetri eða um 95 hektarar. Meðalstærð landeigna sem afmarkaðar hafa verið í landeignaskrá (54% landeigna) er aftur á móti 40 hektarar og er 85% þeirra innan við einn hektari að stærð.

Auk framangreindrar vöntunar á nútímalegri skráningu afmörkunar á landeignum er jafnframt skortur á heildstærri samræmdri flokkun á landi, svo sem eftir landkostum og nýtingarmöguleikum. Samkvæmt nýlegu mati Þjóðskrár Íslands er þó talið að gott ræktarland sé kringum 6.150 km² (um 6% af flatarmáli landsins) og er þá byggt á athugunum Landbúnaðarháskóla Íslands og Skógræktar ríkisins. Fyrri athuganir eru á sömu lund. Má þar nefna að árið 2010 var það mat þeirra Áslaugar Helgadóttur og Jónatans

Hermannssonar hjá Landbúnaðarháskóla Íslands að gott ræktunarland eða akuryrkjuland hér á landi væri um 600.000 hektarar (6.000 km²).

Auk ræktarlands og annarrar hefðbundinnar nýtingar í landbúnaði getur t.d. verið um að ræða jarðrænar auðlindir og önnur náttúrugæði á borð við ferskvatn, fallvatn, jarðhita, jarðefni og veiði. Samkvæmt íslenskum rétti nýtur eigandi lands heimildar til að nýta land sitt ásamt tilheyrandi gæðum, og ráðstafa því innan marka gildandi laga og samninga á hverjum tíma. Þetta á t.d. við um vatnsréttindi, jarðhitaréttindi, veiðiréttindi og námuréttindi.

2.2.2 Þróun undanfarinna ára á fasteignamarkaði.

Á undanförunum árum hefur fasteignaverð hækkað marktækt bæði í þétt- og dreifbýli. Fram kemur í skýrslu Seðlabanka Íslands um gjaldeyrisútböð bankans á árunum 2012-2015 að fasteignaverð hér á landi hafi hækkað um 77% frá því að útboðin áttu sér stað.

Markaður með jarðir fór vaxandi á tímabilinu 1998-2007, dróst verulega saman 2008-2015 en 2016-2018 varð aftur aukning í jarðasölum. Ekki er þó um verulegar sveiflur að ræða og viðskipti með jarðir eru lítið hlutfall kaupsamninga um fasteignir. Jarðaverð hækkaði mjög mikið eftir 2004 eða um 500% á Suðurlandi. Mest var hækkunin árin 2005 og 2007 eða 160% og 175%. Verð hefur einnig hækkað í öðrum landshlutum, á Vesturlandi um 400% og á Norðurlandi um 300%. Verð á jörðum hefur haldist nokkuð stöðugt frá 2013 en hækkunin frá því fyrir efnahagshrunið 2008 hefur haldið sér. Meðalverð á jörð á Suðurlandi var t.a.m. um 260.000 kr. á hektara árið 2007, en í byrjun árs 2020 var það um 320.000 kr. Á Vesturlandi (Borgarnesi) er meðalverðið á árinu 2020 um 290.000 kr. en á Norðurlandi 80.000 kr. Hér er miðað við landbúnaðarland, þ.e.a.s. land sem er á láglandi neðan 200 m.

Hátt í 90% af sölum hafa varðað landeignir sem eru minni en 3 hektarar og eru á skipulögðum frístundasvæðum. Gríðarleg aukning varð í viðskiptum með landskika árin 2005–2007. Frá 2008-2013 hægðist verulega um en óx aftur frá 2014-2018. Suðurland sker sig úr og langmest er af viðskiptum með skika í þeim landshluta. Vesturland fylgir svo á eftir. Viðskipti með skika og jarðir eru mjög ólík. Lítill munur er á verði jarða í raun en mikil eftirspurn er eftir landskikum.

Í ágúst 2019 voru 7.703 jarðir skráðar í fasteignaskrá Þjóðskrár Íslands og 6.803 lögbýli í lögbýlaskrá sem Þjóðskrá heldur fyrir ráðuneyti landbúnaðarmála, sbr. 26. gr. jarðalaga nr. 81/2004. Samkvæmt því má áætla að 88% jarða séu skráðar sem lögbýli. Eignarhald jarða og lögbýla skiptist þannig eftir tegund eiganda í ágúst 2019:

Fjöldi eigenda eftir tegund 2019	Jarðir	Hlutfall	Lögbýli	Hlutfall
Einstaklingar	4706	61%	4326	64%
Fyrirtæki	1335	17%	1200	18%
Ríkið	316	4%	229	3%
Sveitarfélög	324	4%	170	2%
Óljóst eignarhald	36	0-1%	57	1%
Blandað	903	12%	754	11%
Dánarbú	83	1%		1%

Flestir eigenda jarða og lögbýla eru einstaklingar (61/64%) og fyrirtæki (17/18%) samkvæmt framansögðu. Þróunin undanfarinn áratug hefur jafnframt verið sú að jörðum og lögbýlum í eigu fyrirtækja hefur fjölgað hlutfallslega en jörðum í eigu einstaklinga fækkað:

Jarðir	2009	2014	2019	Fækkun/fjölgun 2009-2019
Einstaklingar	65%	64%	61%	-5% (-243)
Fyrirtæki	12%	14%	17%	+47% (+427)

Lögbýli	2011	2014	2019	Fækkun/fjölgun 2011-2019
Einstaklingar	68%	67%	64%	-3% (-138)
Fyrirtæki	13%	15%	18%	+37% (+323)

Hlutfallsleg fjölgun fyrirtækja sem eigenda á tímabilinu 2009-2019 er meiri í tilviki jarða en lögbýla, eða aukning um 47% (427 jarðir). Það athugast þó að í framangreindri töflu eru undanskilin tilvik þar sem um blandað eignarhald er að ræða (12% jarða í ágúst 2019).

Á undanförunum árum hefur þess gætt að einstakir aðilar hafi keypt nokkurn fjölda jarða á vissum landshlutum, einkum lögaðilar. Í einhverjum tilvikum hefur þá verið um að ræða lögaðila sem eru beint eða óbeint í eigu erlendra lögaðila með óljóst eignarhald. Í slíkum tilvikum eiga stjórnvöld örðugt um vik að nálgast upplýsingar um endanlegt eignarhald viðkomandi lands. Vaxandi krafa hefur á hinn bóginn verið um að fullt gagnsæi ríki um eignarráð á landi og þeim mikilsverðu réttindum sem því fylgja.

Samkvæmt upplýsingum frá Þjóðskrá Íslands hefur þess einnig gætt í nokkrum mæli í framkvæmd að ekki sé upplýst um kaupverð eigna í þinglýstum afsölum um sölu á landi. Það torveldar m.a. ákvörðun fasteignamats sem byggist á gangvirði fasteigna. Vekja má athygli á því að fasteignamat jarða víða um land hefur staðið meira og minna óbreytt um áratugaskeið þrátt fyrir verðhækkunar á markaði. Af þeim sökum endurspeglar gildandi fasteignamat jarða og annarra landeigna oft ekki gangvirði eða markaðsvirði þeirra.

2.2.3 Eignarréttindi og almennar takmarkanir.

Óumdeilt er að eignarráð á landi fela í sér mikilsverðar og verðmætar eignarréttarlegar heimildir. Eigandinn er handhafi svokallaðs beins eignarréttar og nýtur svo sem áður segir almennt heimildar til að nýta landið og ráðstafa því innan marka gildandi laga á hverjum tíma. Séu tilteknar heimildir eigandans hins vegar á annarra hendi nefnast þær óbein eignarréttindi viðkomandi og má þar í dæmaskyni nefna rétt leigjanda til afnota og umráða fasteignar og rétt veðhafa til að ganga að veðandlagi. Í mörgum tilfellum fylgja beinum eignarrétti yfir landi ýmis verðmæt hlunnindi, auðlindir og annars konar fasteignaréttindi, svo sem vatnsréttindi, jarðhitaréttindi, veiðiréttindi og námuréttindi. Slík fasteignaréttindi eru almennt undirorpin beinum eignarrétti landeiganda að því marki sem lög eða samningar leiða ekki til annarrar niðurstöðu.

Ljóst er að mikilvægir almannahagsmunir eru bundnir við það hvernig eigandi nýtir þær heimildir sem felast í beinum eignarrétti hans yfir landi samkvæmt framansögðu. Land og aðrar fasteignir gegna lykilhlutverki í samfélaginu í efnahagslegu, félagslegu, menningarlegu og umhverfislegu tilliti. Land er undirstaða fullveldis ríkja og telst til takmarkaðra gæða á sama hátt og mikilsverðar náttúruauðlindir eins og fiskistofnar og jarðhiti, svo að dæmi séu tekin. Því er almennt viðurkennt að löggjafinn hefur rúma heimild til að setja almennar reglur um nýtingu og ráðstöfun lands og annarra fasteigna í þágu almannahagsmuna, að gættum fyrirmælum eignarréttarákvæðis 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Þannig gilda ekki

sömu sjónarmið og við eiga um fjárhagsleg verðmæti á borð við vöru, þjónustu og verðbréf. Í íslenskum lögum er slíkar almennar takmarkanir á eignarráðum yfir fasteignum t.d. að finna í byggingar- og skipulagslögum, vatnalögum, náttúruverndarlögum og jarðalögum. Þá ber hér einnig að nefna lög nr. 19/1966 um eignarétt og afnotarétt fasteigna, en ákvæði þeirra laga lúta aðallega að heimildum erlendra aðila til að öðlast eignarréttindi yfir fasteignum hér á landi.

2.3 Stefna íslenskra stjórnvalda og alþjóðleg þróun.

2.3.1 Markmið frumvarpsins.

Ákvæði þessa frumvarps grundvallast á því meginstefi að löggjöf á sviði landnýtingar, þ.m.t. jarðalög nr. 81/2004, eigi að stuðla að því að nýtingu lands og réttinda sem því fylgja sé hagað í samræmi við landkosti og með hagsmuni samfélagsins og komandi kynslóða að leiðarljósi, að teknu tilliti til mikilvægis lands frá efnahagslegu, félagslegu og menningarlegu sjónarmiði. Löggjöfin eigi þannig m.a. að stuðla að fjölbreyttum og samkeppnishæfum landbúnaði, náttúruvernd, viðhaldi og þróun byggðar og um leið þjóðfélagslega gagnlegri og sjálfbærri landnýtingu. Jafnframt skuli lögð áhersla á að tryggja svo sem kostur er að land sem er vel fallið til búvöruframleiðslu sé varðveitt til slíkra nota og að fæðuöryggi sé tryggt til framtíðar. Að sama skapi er ástæða til að gjalda varhug við og sporna gegn kaupum eða söfnun á landi í spákaupmennskuskyni eða í öðrum tilgangi sem fer ekki saman við þjóðfélagslega gagnlega nýtingu á landi í samræmi við landkosti. Gildir það án tillits til þjóðernis eiganda.

Til þess að framangreindum markmiðum verði náð þarf löggjöf á sviði landnýtingar að veita stjórnvöldum viðhlítandi heimildir, bæði til þess að móta stefnu um landnýtingu fyrir landið allt og til að framfylgja þeirri stefnu, að teknu tilliti til réttinda og hagsmuna þeirra sem eru eigendur lands og landgæða á hverjum tíma. Með vísan til sömu raka er nauðsynlegt að stjórnvöld hafi viðhlítandi yfirsýn um eignarráð lands og tilheyrandi réttinda á hverjum tíma, þ.m.t. endanlegt eða raunverulegt eignarhald þegar eignarréttur er á hendi lögaðila.

Við gerð frumvarpsins hefur verið litið til þeirrar alþjóðlegru þróunar sem lýst verður hér á eftir, nánar tiltekið vaxandi áherslu á varðveislu landbúnaðarlands og ræktarlands til nota fyrir matvælaframleiðslu og til að tryggja fæðuöryggi til framtíðar. Þar ber sérstaklega að geta um leiðbeiningar framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins varðandi kaup á landbúnaðarlandi frá 18. október 2017. Þá hefur verið gætt að sjónarmiðum sem lúta að vörnum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, svo og landsskipulagsstefnu og þjóðaröryggisstefnu Alþingis.

Ljóst er að rík ástæða er til að varðveita landbúnaðarland og ræktanlegt land eftir því sem kostur er m.a. í þágu fæðuöryggis og má telja að ríki hafi rúmt svigrúm til lagasetningar í því skyni. Á hinn bóginn er ekki síður mikilvægt að stjórnvöld búi yfir úrræðum til að stuðla að þjóðfélagslega gagnlegri og sjálfbærri nýtingu á öðrum flokkum lands en landbúnaðarlands. Víðast hvar um landið er gnægð af náttúruauðlindum undir og á yfirborði jarðar, þar á meðal jarðhita-, vatns- og veiðiréttindum, sem mikilvægt er að vernda óháð því hvort viðkomandi land sé nýtanlegt til landbúnaðar. Sama á við um þau miklu samfélagslegu og menningarlegu verðmæti sem felast í ósnortinni náttúru landsins. Af þessum sökum og í ljósi sérkenna íslensks landsvæðis standa ekki rök til þess að þeir verndarhagsmunir sem frumvarp þetta byggist á einskorðist við landbúnaðarland þótt slíkt land hafi ákveðna sérstöðu m.a. í ljósi sjónarmiða um fæðuöryggi eins og nánar er fjallað um hér á eftir.

Framangreind stefnumið liggja til grundvallar tillögum þessa frumvarps, en nánari umfjöllun um einstök ákvæði frumvarpsins og markmið hvers þeirra um sig er að finna í öðrum köflum greinargerðar þessarar og athugasemda við einstök ákvæði frumvarpsins.

2.3.2 Aukin áhersla á vernd landbúnaðarlands á alþjóðavísu, m.a. á vettvangi ESB.

Í mörgum Evrópuríkjum hefur eins og fyrr greinir verið lögð vaxandi áhersla á varðveislu landbúnaðarlands og ræktarlands til nota fyrir matvælaframleiðslu og til að tryggja fæðuöryggi. Sérstaða slíks lands er viðurkennd á vettvangi Evrópusambandsins en 18. október 2017 gaf framkvæmdastjórn sambandsins út túlkunarleiðbeiningar varðandi kaup á landbúnaðarlandi og reglur Sambandsréttar (e. „Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law”). Þar er lögð áhersla á að sérstaða landbúnaðarlands geti réttlætt að slíku landi sé veitt sérstök vernd í landslögum aðildarríkja, þar á meðal í formi takmarkana á kaupum á slíku landi. Slík löggjöf fari ekki í bága við fjórfrelsisreglur Sambandsréttar að því tilskildu að takmarkanir stefni að lögmætu markmiði og að ekki sé gengið lengra en nauðsynlegt er til að ná slíku markmiði. Hliðstæð sjónarmið og koma fram í leiðbeiningunum eiga við að breyttu breytanda um réttarstöðuna í ríkjum á Evrópska efnahagssvæðinu, sbr. ákvæði EES-samningsins sem lögfestur er hér á landi með lögum nr. 2/1993, og hafa leiðbeiningarnar því einnig leiðsagnargildi í íslenskum rétti.

Í fyrrgreindum leiðbeiningum framkvæmdastjórnarinnar eru tekin nokkur dæmi um markmið og takmarkanir sem geta talist lögmætar að Sambandsrétti með hliðsjón af dómaframkvæmd Evrópudómstólsins. Um slík markmið má í dæmaskyni nefna það að vernda landbúnaðarsvæði, stuðla að dreifðu eignarhaldi á landi til að tryggja hagkvæman landbúnað, styðja við eðlilega landnýtingu, svo og viðhalda og þróa lífvænlegt landbúnaðarland á grundvelli skipulags. Um takmarkanir sem koma til greina í þessu samhengi eru tekin sem dæmi áskilnaður um fyrirfram samþykki fyrir aðilaskiptum að landbúnaðarlandi, forkaupsréttur ábúenda eða bænda við sölu á slíku landi, ákvæði um verðstýringu (t.d. ákvæði um hámarksverð til að koma í veg fyrir óhóflegt kaupverð í sérstökum tilvikum) og stærðartakmarkanir þar sem mælt er fyrir um tilgreint hámark á kaupum á landi eða skyldu til að afla leyfis vegna kaupa umfram tiltekið hámark. Þá er því lýst í leiðbeiningunum að hömlur sem lagðar eru við kaupum á landbúnaðarlandi í lögum sumra aðildarríkja byggist á margvíslegum markmiðum og sjónarmiðum, svo sem þörfinni á að halda landi í landbúnaðarnotum og draga úr samþjöppun eignarhalds á landi. Þær hömlur eigi það sammerkt að þeim sé ætlað að sporna gegn óhóflegri spákaupmennsku með land (e. excessive land speculation). Sum þessara stefnumiða, einkum þau að draga úr samþjöppun eignarhalds á landi og spákaupmennsku með það, séu einnig að verða æ fyrirferðarmeiri á stjórnmalalegum vettvangi í viðkomandi ríkjum.

2.3.3 Gagnsæi eignarráða á fasteignum og varnir gegn peningaþvætti.

Meðal markmiða þessa frumvarps er að tryggja stjórnvöldum betri yfirsýn og auka gagnsæi um eigendur fasteigna, þar á meðal eignarhald innlendra og erlendra lögaðila sem eiga slíkar eignir, sem og kaupverð í viðskiptum með þær. Í því skyni eru í II-IV. kafla frumvarpsins lagðar til afmarkaðar breytingar á jarðalögum nr. 81/2004, lögum nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna og þinglýsingalögum nr. 39/1978 sem gerð verður nánari grein fyrir hér síðar.

Þrátt fyrir að gagnsæi um eignarhald lögaðila sem eiga land og aðrar fasteignir sé réttmæt og málefnaleg krafa ein og sér, er slíkt gagnsæi einnig fallið til að efla varnir gegn

skipulagðri brotastarfsemi, svo sem í formi peningabættis. Í skýrslu fjármálaaðgerðahóps gegn peningabætti (FATF, Financial Action Task Force) frá júní 2013 kemur t.a.m. fram að 30% eigna sem gerðar hafi verið upptækar á árunum 2011-2013 vegna peningabættis séu fasteignir. Gefur það vísbendingu um að fasteignir séu algengt andlag peningabættis og sýnir enda reynsla annarra þjóða að fasteignaviðskipti koma oft við sögu í slíkum brotum. Að sama skapi má telja að skortur á gagnsæi í fasteignaviðskiptum, þ.m.t. um eignarhald lögaðila sem festa kaup á slíkum eignum, dragi úr getu stjórnvalda til að sporna gegn peningabætti og tengdum brotum og auki um leið hættu á slíkri brotastarfsemi hér á landi. Ákvæði frumvarpsins, sem miða að því að auka gagnsæi og yfirsýn stjórnvalda um eignarhald fasteigna, svo og kaupverð í fasteignaviðskiptum, eru því jafnframt liður í því að stjórnvöld geti betur staðið við alþjóðlegar skuldbindingar um varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

2.3.4 Landsskipulagsstefna Alþingis.

Grundvöllurinn að opinberri stefnu um landnýtingu er lagður í landskipulagsstefnu sem fjallað er um í 10. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Landsskipulagsstefna er samþykkt af Alþingi á grundvelli tillögu ráðherra til tólf ára, en gildandi landsskipulagsstefna tekur til 2015-2026. Í landsskipulagsstefnu eru samþættar áætlanir opinberra aðila um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og aðra málaflokka sem varða landnotkun og nýtingu, svo og vernd auðlinda haf- og strandsvæða og skal stefnan útfærð með tilliti til skipulags landnotkunar og haf- og strandsvæða. Landsskipulagsstefna tekur til landsins alls, einstakra landshluta og efnahagslögsögunnar. Stefnan takmarkar einnig skipulagsvald sveitarfélaga, að því leyti að sveitarfélög skulu taka mið af landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlana eða breytinga á þeim og, eftir því sem við á, samræma þær landsskipulagsstefnu innan fjögurra ára frá samþykkt hennar. Telji sveitarstjórn að ekki beri að taka mið af landsskipulagsstefnu við gerð skipulagsáætlunar skal hún gera rökstudda grein fyrir því og skal rökstuðningurinn fylgja með tillögu að skipulagsáætlun þegar hún er send Skipulagsstofnun.

Í landsskipulagsstefnu fyrir 2015-2026 er gert ráð fyrir því að umhverfis- og auðlindaráðuneyti, í samstarfi við Skipulagsstofnun, Samband íslenskra sveitarfélaga, Landgræðslu ríkisins, Skógrækt ríkisins og Bændasamtök Íslands, standi fyrir gerð leiðbeininga um flokkun landbúnaðarlands til nota við skipulagsgerð og aðra stefnumótun um landnýtingu. Í 2.3.1 kafla landsskipulagsstefnu kemur jafnframt fram að byggt skuli á flokkun landbúnaðarlands við skipulagsákvæðanir í aðalskipulagi um ráðstöfun lands í dreifbýli til landbúnaðar og annarrar nýtingar. Landi sem hentar vel til ræktunar verði almennt ekki ráðstafað til annarra nota með óafturkræfum hætti. Val á svæðum til skógræktar og stefna um þau taki mið af því að skógrækt falli vel að landi og að eftir því sem við á séu samþætt sjónarmið skógræktar, annars landbúnaðar og útivistar. Auk flokkunar landbúnaðarlands verði landslagsgreining og vistgerðaflokkun lögð til grundvallar skipulagsákvörðunum um landbúnaðarland.

Stefna stjórnvalda um landnýtingu, þ.m.t. í formi skipulagsáætlana sveitarfélaga og landskipulagsstefnu Alþingis, hefur jafnframt þýðingu þegar stjórnvöld beita jarðalögum nr. 81/2004. Til dæmis skulu sveitarfélög m.a. taka mið af stefnu stjórnvalda um flokkun landbúnaðarlands við mat á því hvort þau leiti eftir leyfi ráðherra til að leysa land úr landbúnaðarnotum skv. 6. gr. jarðalaga nr. 81/2004. Stefna stjórnvalda um flokkun landbúnaðarlands, sem gert er ráð fyrir í 6. gr. jarðalaga og 2.3.1 kafla landsskipulagsstefnu, hefur þó ekki verið gefin út á þessu tímamarki.

Í sumum ákvæðum þessa frumvarps er vísað með almennum hætti í stefnu stjórnvalda um landnýtingu, m.a. sem viðmiðun við töku ákvarðana á grundvelli jarðalaga nr. 81/2004, en undir umrætt hugtak falla m.a. til skipulagsáætlanir sveitarfélaga, landsskipulagsstefna Alþingis og önnur stefnumörkun opinberra aðila um landnýtingu, þ.m.t. um flokkun landbúnaðarlands.

2.3.5 Þjóðaröryggisstefna Alþingis.

Opinber stefnumörkun um nýtingu lands stendur í nánú sambandi við sjónarmið um vernd þjóðaröryggis. Markmið gildandi þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland, sem samþykkt var á Alþingi 13. apríl 2016, er m.a. að tryggja öryggi borgaranna sem og vernd stjórnkerfis og grunnvirkja samfélagsins. Samkvæmt þjóðaröryggisstefnunni er fæðu- og neysluvatnsöryggi þjóðarinnar einn þeirra þátta sem stefna stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum skal taka mið af, sbr. sjöunda áhersluþátt stefnunnar. Í greinargerð dómsmálaráðuneytis um þann þátt stefnunnar kemur fram að stefnt skuli að gerð áætlunar til að tryggja að ávallt séu til nægar birgðir af heilnæmum mat og ómenguðu neysluvatni til a.m.k. sex mánaða, svo og gerð viðbragðsáætlunar við matvæla- og vatnsskort.

Í þjóðaröryggisstefnunni er auk fæðu- og neysluvatnsöryggis lögð áhersla á vernd grunnvirkja. Grunnvirki samfélagsins (mikilvægir samfélagsinnviðir) eru þau kerfi sem eru nauðsynleg fyrir starfsemi samfélagsins og efnahag, m.a. í þeim skilningi að kerfisbrestur á einu sviði geti haft alvarleg áhrif á starfsemi annarra kerfa. Í stefnu stjórnvalda í almanna- og öryggismálum fyrir 2015-2017 er grunnvirkjum samfélagsins skipt í eftirtalda átta flokka: orkukerfi, fjarskipti, net- og upplýsingakerfi, heilbrigðisþjónusta, matvæla-, fæðu-, neysluvatns- og fráveitukerfi, löggæsla, viðbúnaðar- og neyðarþjónusta, samgöngukerfi, æðsta stjórn ríkisins og fjármálakerfi.

Ljóst er að eignarráð og nýting á landi og jarðrænum auðlindum hefur ríka þýðingu fyrir vernd þjóðaröryggis og framfylgd þjóðaröryggisstefnunnar. Lega og landgæði Íslands, þ.m.t. nálægð landsins við norðurslóðir, möguleikar til framleiðslu hreinnar orku, hreint neysluvatn og fleiri þættir, geta vakið áhuga á fjárfestingu í íslensku landi og þá eftir atvikum í spákaupmennskuskyni. Með hliðsjón af þessu má telja nauðsynlegt að lög tryggi viðeigandi stjórnvöldum m.a. heimildir til að taka afstöðu til þess hvort kaup og nýting á landi og auðlindum samræmist þjóðaröryggissjónarmiðum, svo sem um fæðu- og neysluvatnsöryggi og vernd grunnvirkja. Jafnframt er mikilvægt að stjórnvöld geti litið til slíkra sjónarmiða við töku ákvarðana á grundvelli gildandi laga, þ.m.t. fæðuöryggis við beitingu jarðalaga nr. 81/2004. Tillaga frumvarpsins að breytingu á markmiðsákvæði jarðalaga tekur mið af þessu.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Yfirlit.

Eins og rakið var hér að framan eru í frumvarpinu lagðar til breytingar á fjórum lagabálkum sem geyma ákvæði um eignarráð, nýtingu og skráningu fasteigna, nánar tiltekið á lögum nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna (I. kafli frumvarpsins), þinglýsingalögum nr. 39/1978 (II. kafli), lögum nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna (III. kafli) og jarðalögum nr. 81/2004 (IV. kafli). Um markmið og inntak einstakra ákvæða frumvarpsins vísast til umfjöllunar hér í framhaldi, auk umfjöllunar í 1. og 2. kafla þessarar greinargerðar.

3.2. Breytingar á lögum nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna (1. gr. frumvarpsins).

Í 1. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á heimild ráðherra skv. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 til að veita aðilum frá ríkjum utan EES-svæðisins leyfi til að öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign, ef þeir uppfylla ekki skilyrði laganna um íslenskan ríkisborgararétt eða skilyrði um lögheimili hér á landi. Nefnt ákvæði frumvarpsins hróflar ekki við heimildum einstaklinga og lögaðila frá ríkjum innan EES-svæðisins í þessum efnunum, en þeir njóta undanþágu frá skilyrðum laga nr. 19/1966 á grundvelli 2. tölul. 4. mgr. 1. gr. laganna.

Meginregla 1. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 felur í sér að íslenskur ríkisborgararéttur eða lögheimili hér á landi er skilyrði fyrir því að einstaklingur geti öðlast eignarréttindi yfir fasteign. Ef lögaðili á í hlut eiga fyrrgreind skilyrði við um þá einstaklinga sem tengjast honum ýmist sem eigendur eða stjórnendur. Munur er á skilyrðunum eftir formi lögaðila. Um hlutafélög, þar á meðal einkahlutafélög eftir setningu laga nr. 138/1994, gildir t.d. sú regla að 4/5 hlutafjár skulu vera eign íslenskra ríkisborgara og íslenskir ríkisborgara fara með meiri hluta atkvæða á hluthafafundum. Áréttað skal að aðilar frá ríkjum innan EES-svæðisins eru undanþegnir framangreindum skilyrðum laga nr. 19/1966. Því hafa umrædd ákvæði laganna fyrst og fremst þýðingu í tilvikum þar sem aðili hefur ríkisfang eða heimilisfesti í ríki utan EES-svæðisins.

Þegar svo háttar til að aðili uppfyllir ekki umrædd skilyrði laga nr. 19/1966 á hann þess kost að sækja um leyfi dómsmálaráðherra til að öðlast réttindi yfir fasteign, þ.e. til að vikið verði frá skilyrðunum um íslenskt ríkisfang eða lögheimili. Eftir gildandi 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 getur ráðherra veitt slíkt leyfi í tveimur tilvikum. Annars vegar samkvæmt umsókn frá þeim sem hefur rétt til að stunda atvinnurekstur hér á landi og vill öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni eða til að halda þar heimili (1. tölul.) og hins vegar ef annars þykir ástæða til (2. tölul.).

Á tímabilinu frá 2010 og fram í nóvember 2019 bárust dómsmálaráðuneyti 167 leyfisumsóknir á grundvelli 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966, eða um 17 umsóknir á ári. Í flestum tilvikum hefur verið óskað eftir leyfi til kaupa á íbúðum eða húsum á leigulód í þéttbýli eða frístundahúsa innan skipulagðs landsvæðis. Í flestum tilvikum hafa umsóknir um leyfi verið samþykktar. Við mat á því hvort veita skuli leyfi hefur ráðuneytið frá árinu 2016 byggt á viðmiðunarreglum sem birtar er á vef þess. Viðmiðunarreglurnar byggjast að mestu leyti á niðurstöðum í skýrslu nefndar um endurskoðun á lögum nr. 19/1966, sbr. umfjöllun í kafla 2.4 hér að framan. Í reglunum er m.a. gerður greinarmunur á kaupum á landi innan skipulagðs þéttbýlis og utan þess, en þrengri viðmið gilda um síðarnefnda flokkinn. Ef um eignarrétt yfir landi innan þéttbýlis er að ræða er að jafnaði veitt samþykki fyrir slíkum kaupum, að öðrum skilyrðum uppfylltum. Miðað skal þá við að land sé ekki stærra en 5-10 hektarar. Hvað varðar kaup eða leigu á landi utan þéttbýlis setja viðmiðunarreglurnar misjöfn skilyrði eftir fyrirhugaðri notkun eignar. Ef ætlunin er að halda þar heimili eða nota eign undir frístundahús er miðað við að land sé ekki stærra en 1 hektari. Ef eign er á hinn bóginn ætluð til beinnar notkunar fyrir atvinnustarfsemi er miðað við að stærð lands fari ekki fram úr 25 hekturum. Í framangreindum tilvikum er einnig sett það skilyrði að um sé að ræða einu eign viðkomandi hér á landi. Umsóknum um leyfi til kaupa á verulega stóru landi, og landi sem er stærra en viðmiðunarreglur ráðuneytisins kveða á um, hefur að jafnaði verið synjað.

Hvað sem líður umræddum viðmiðunarreglum er orðalag lagaheimildarinnar, þ.e. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966, afar rúmt og matskennt, en sem fyrr segir eru í 2. tölul. ákvæðisins ekki sett frekari skilyrði sett fyrir veitingu leyfis en að ástæða þyki annars til. Það er hlutverk löggjafans að taka afstöðu til þess með lagasetningu hvernig réttindum erlendra aðila til að

öðlast eignarréttindi yfir fasteignum hér á landi skuli háttað, sbr. 2. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Því er óhjákvæmilegt að hin opna undanþáguheimild 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966, sem á upphaflega rætur að rekja til eldri laga um sama efni frá 1919, sæti endurskoðun og að í lögumum verði sett nánari skilyrði fyrir beitingu heimildarinnar.

Með vísan til framanritaðs er í 1. gr. þessa frumvarps lagt til að 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 verði breytt og heimildin takmörkuð við tvenns konar tilvik. Í fyrsta lagi verði ráðherra heimilt að veita leyfi samkvæmt umsókn frá einstaklingi eða lögaðila sem er nauðsynlegt að öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign og fasteignaréttindum sem tilheyra henni til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni (1. tölul.). Í öðru lagi verði heimilt að veita leyfi samkvæmt umsókn frá einstaklingi ef hann telst hafa sterk tengsl við Ísland, svo sem vegna hjúskapar við íslenskan ríkisborgara (2. tölul.). Stærð fasteignar sem leyfi tekur til skuli ekki fara fram úr 3,5 hekturum nema umsókn byggist á 1. tölul. og umsækjandi sýni fram á að honum sé þörf á stærrri eign vegna atvinnustarfsemi sem hann hyggst stunda á eigninni, þó að hámarki 25 hektarar. Síðastgreind stærðarviðmiðun er lögð til grundvallar í fyrrgreindum viðmiðunarreglum sem ráðuneytið hefur byggt á við afgreiðslu leyfisumsókna á grundvelli gildandi laga. Þá gerir 1. gr. frumvarpsins ráð fyrir því að umsækjandi um leyfi veiti upplýsingar um atriði á borð við fyrirhugaða nýtingu fasteignar, auk upplýsinga um beint, óbeint og raunverulegt eignarhald lögaðila þar sem við á. Enn fremur er lagt til í 1. gr. frumvarpsins að tekið verði af skarið um það að leyfi samkvæmt framansögðu verði ekki veitt erlendu ríki, stjórnvaldi, ríkisfyrirtæki eða öðrum erlendum opinberum aðila. Er þá haft í huga sérstakt eðli fjárfestinga af þessum toga, en óheppilegt þykir að sömu reglur gildi um opinbera aðila og einkaaðila í þessu tilliti. Að öðru leyti vísast til athugasemda við 1. gr. frumvarpsins og umfjöllunar í 2. kafla hér að framan.

3.3. Breytingar á þinglýsingalögum nr. 39/1978 (2. gr. frumvarpsins).

Í 2. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 21. gr. þinglýsingalaga, nr. 39/1978, sem kveður á um skilyrði fyrir því að afsal um eignayfirfærslu yfir fasteign sé tækt til þinglýsingar. Í gildandi 21. gr. þinglýsingalaga kemur fram að afsali verði ekki þinglýst sem eignarheimild ef það er háð öðrum skilyrðum um yfirfærslu eignarréttar en uppgjöri og greiðslu kaupverðs innan tiltekins frests. Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að lögfest verði það viðbótarskilyrði fyrir þinglýsingu afsals samkvæmt framansögðu að skjalið geymi jafnframt upplýsingar um kaupverð eignar og hvernig það er greitt, nema fram komi berum orðum í skjali að ekkert endurgjald komi fyrir eign.

Þess hefur gætt í framkvæmd að afsöl sé afhent til þinglýsingar án þess að í þeim sé að finna upplýsingar um kaupverð eignar. Með 2. gr. frumvarpsins er ætlunin að taka fyrir þá framkvæmd. Upplýsingar um gangverð fasteigna á markaði eru m.a. forsenda ákvörðunar fasteignamats samkvæmt lögum nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna og því er mikilvægt að þær komi fram í heimildarskjölum sem þinglýst er. Um rök fyrir þessari breytingu vísast einnig m.a. til umfjöllunar í kafla 2.5 hér að framan og athugasemda við 2. gr. frumvarpsins.

3.4. Breytingar á lögum nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna (3. gr. frumvarpsins).

Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að lögfest verði nýtt ákvæði í lög um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, en ákvæðið fjallar um landeignaskrá sem Þjóðskrá Íslands heldur. Þjóðskrá hefur á undanförunum árum unnið að uppbyggingu á slíkri skrá, en á þessu stigi hafa um 25% af flatarmáli Íslands verið hnitsett og skráð af hálfu stofnunarinnar. Hins vegar skortir ákvæði í lög nr. 6/2001 um landeignaskrá og af hálfu Þjóðskrár hefur komið fram að

það hamli frekari uppbyggingu skrárinnar. Lagt er til að úr því verði bætt og að kveðið verði á um tilvist og hlutverk landeignaskrár í lögum nr. 6/2001. Að öðru leyti vísast um tillöguna til umfjöllunar í kafla 2.2 hér að framan og athugasemda við 3. gr. frumvarpsins.

3.5. Breytingar á jarðalögum nr. 81/2004 (4.-14. gr. frumvarpsins).

Í 4.-14. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á jarðalögum nr. 81/2004. Gildissvið jarðalaga er afmarkað í 3. gr. þeirra. Af ákvæðinu leiðir að ákvæði jarðalaga gilda um allt land utan þéttbýlis sem skipulagt hefur verið fyrir landbúnað og aðra starfsemi en landbúnað en einnig nær það til allra lögbýla án tillits til þess hvort þau eru í dreifbýli eða þéttbýli. Ef land innan þéttbýlis er skipulagt sem landbúnaðarsvæði fellur það jafnframt innan gildissviðs laganna. Land innan þéttbýlis sem skipulagt er fyrir aðra starfsemi en landbúnað fellur hins vegar utan gildissviðs laganna. Samandregið gilda jarðalög því um allt land utan þéttbýlis, land innan þéttbýlis sem er skipulagt sem landbúnaðarsvæði og öll lögbýli innan sem utan þéttbýlis. Um gildissvið jarðalaga vísast að öðru leyti til 3. gr. laganna og athugasemda við ákvæðið í frumvarpi sem varð að lögnum.

Eftirfarandi er yfirlit yfir helstu efnisatriði tillagna til breytinga á jarðalögum skv. 4.-14. gr. frumvarpsins:

- Í 4. gr. frumvarpsins er lagt til að lögfest verði ítarlegra og fyllra markmiðsákvæði í 1. gr. sem taki í ríkara mæli mið af þeim samfélagslegu hagsmunum sem lögnum er ætlað að vernda, en ákvæðið tekur m.a. mið af markmiðsákvæðum danskra og norskra laga um hliðstætt efni (4. gr. frumvarpsins);
- Í 5. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á ákvæðum jarðalaga um lögbýli þannig að þau verði einungis stofnuð til starfsemi á sviði landbúnaðar, en landbúnaður er í lögnum skilgreindur sem hvers konar varsla, verndun, nýting og ræktun búfjár, ferskvatnsdýra, lands og auðlinda þess til atvinnu- og verðmætasköpunar, matvælaframleiðslu og þjónustu er tengist slíkri starfsemi;
- Í 6. gr. frumvarpsins er lagt til að lögfest verði ítarlegri viðmið sem ráðherra beri að líta til við mat á því hvort samþykkja skuli beiðni sveitarfélags um lausn lands úr landbúnaðarnotum á grundvelli 6. gr. jarðalaga, en á skortir að slík viðmið séu skilgreind í gildandi ákvæði laganna;
- Í 7. gr. (a-lið) frumvarpsins er lagt til að lögfest verði ákvæði í jarðalög (10. gr. a), þar sem kveðið verði á um skyldu til að afla samþykkis ráðherra (sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra) fyrir ráðstöfun beins eignarréttar, eða afnotaréttar til lengri tíma en fimm ára, yfir fasteignum sem falla undir gildissvið jarðalaga að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Skylda til að afla samþykkis ráðherra verði bundin við skýrt afmörkuð tilvik sem skiptast í þrjá flokka: Í fyrsta lagi ef fasteign er lögbýli og þannig háttar til að viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir lögbýli, eitt eða fleiri, sem eru samanlagt 50 hektarar eða meira að stærð; í öðru lagi ef fasteign er 350 hektarar eða meira að stærð; og í þriðja lagi ef þannig stendur á að viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem eru samanlagt 10.000 hektarar eða meira að stærð. Á sama hátt verði skylt að afla samþykkis ráðherra fyrir breytingu á yfirlitum yfir lögaðila sem á fasteign sem fellur undir gildissvið jarðalaga ef hliðstæð aðstaða og greinir hér að framan er fyrir hendi. Tilteknar ráðstafanir verði þó undanþegnar skyldu til að afla samþykkis ráðherra samkvæmt framansögðu, svo sem ef eign er ráðstafað til nákominna. Í umræddu ákvæði frumvarpsins er að finna nánari fyrirmæli um upplýsingagjöf og meðferð umsóknar um samþykki, umsögn sveitarfélaga o.fl.;

- Í 7. gr. (b-lið) frumvarpsins er lagt til að lögfest verði ákvæði í jarðalög (10. gr. b) sem mælir fyrir um skyldu lögaðila, sem eiga bein eignarréttindi yfir fasteign eða fasteignarréttindum sem falla undir gildissvið jarðalaga, til þess að veita stjórnvöldum upplýsingar um eignarhald sitt. Upplýsingaskylda samkvæmt ákvæðinu muni annars vegar taka til erlendra lögaðila og hins vegar íslenskra lögaðila sem eru að 1/3 hluta eða meira í beinni eða óbeinni eigu erlends lögaðila, fjárvörslusjóðs eða sambærilegs aðila, eða undir yfirráðum slíkra aðila, eftir því sem nánar greinir í ákvæðinu. Lagt er til að upplýsingagjöf um eignarhald lögaðila samkvæmt ákvæðinu fari fram 1. ágúst ár hvert, og að tilkynningum um eignarhald verði beint til ríkisskattstjóra sem starfrækir fyrirtækjaskrá samkvæmt lögum nr. 17/2003;
- Samkvæmt 14. gr. frumvarpsins (bráðabirgðaákvæði) er gert ráð fyrir því að fyrrgreind ákvæði 10. gr. a og 10. gr. jarðalaga, sbr. 7. gr. frumvarpsins, verði endurskoðuð að liðnum þremur árum frá gildistöku þeirra, verði þau að lögum;
- Í 8. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á ákvæðum 13. og 15. gr. jarðalaga þannig að beiðnum um landskipti og sameiningu jarða þurfi ávallt að fylgja staðfesting á því að viðkomandi ráðstöfun (landskipti eða sameining jarða) sé í samræmi við gildandi skipulagsáætlun, í stað þess að nægilegt sé að slíkum beiðnum fylgi „uppdráttur staðfestur af skipulagsyfirlögreggum“ líkt og gildandi ákvæði gera ráð fyrir.
- Í 9. gr. frumvarpsins er lagðar til breytingar á ákvæðum 23. gr. jarðalaga sem snerta niðurfellingu lögbýlisréttar. Meðal annars er lagt til að ráðherra verði ekki lengur skilyrðislaust skylt að fella niður lögbýlisrétt að ósk eiganda og jafnframt að lögbýlisréttur skuli ekki felldur niður ef sveitarstjórn leggst gegn því með rökstuddum hætti;
- Í 10. gr. frumvarpsins er lagt til að kveðið verði á um skyldu rétthafa til að láta þinglýsa skjölum um tiltekin eignarréttindi yfir fasteignum sem falla undir gildissvið laganna, þ.m.t. afsölum, en beina lagaskyldu þess efnis er ekki að finna í gildandi lögum;
- Í 12. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að ráðherra verði veitt heimild til að gefa út leiðbeiningar um sjónarmið sem sveitarstjórn og eftir atvikum landeiganda verði skylt að greina, lýsa og meta með tilliti til áhrifa á landbúnað, við gerð beiðni um lausn lands úr landbúnaðarnotum, landskipti og sameiningu lands skv. II. og IV. kafla jarðalaga. Leiðbeiningarnar geymi einnig viðmiðanir um hvernig skuli flokka landbúnaðarland;
- Í 11. og 13. gr. frumvarpsins er lagt til að viðurlagaákvæði jarðalaga verði styrkt og ráðherra jafnframt veitt heimild til að beita nánar tilteknum úrræðum, þ.m.t. selja eign nauðungarsölu, vegna brota gegn ákvæðum jarðalaga.

Um framangreind ákvæði frumvarpsins, þ.m.t. markmið þeirra, vísast að öðru leyti til athugasemda við 4.-14. gr. frumvarpsins, svo og umfjöllunar í 2. kafla greinargerðarinnar.

3.6. Um hugtökin tengda aðila og yfirráð.

Í 1. og 7. gr. frumvarpsins kemur hugtakið tengdir aðilar fyrir. Í ákvæðunum er um skilgreiningu á tengdum aðilum vísað til laga nr. 3/2006 um ársreikninga. Samkvæmt 41. tölul. 2. gr. laga nr. 3/2006, sbr. 2. gr. laga nr. 73/2016, hefur hugtakið tengdur aðili í lögunum sömu merkingu og samkvæmt viðkomandi alþjóðlegum reikningsskilastaðli sem settur er á grundvelli reglugerðar (EB) nr. 1606/2002 sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur samþykkt. Umrædd EB-gerð birtist í Stjórnartíðindum EB í

nóvember 2002 (L 243, 11.9.2002, bls. 1) og er hennar getið í ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 37/2003 frá 14. mars 2003 um breytingu á XXII. viðauka við EES-samninginn, sbr. EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins (nr. 29, 5.6.2003, bls. 28). Ákvæði um tengda aðila er að finna í alþjóðlega reikningsskilastaðlinum IAS (e. International Accounting Standards). Skilgreining á tengdum aðilum sem þar birtist er vel þekkt í rekstri fyrirtækja enda þurfa þau að greina frá viðskiptum við tengda aðila í reikningsskilum. Í IAS 24.9 er tengdur aðili nánar tiltekið skilgreindur sem aðili eða eining sem er tengd einingunni sem gerir reikningsskil sín (í staðlinum nefnd „eining sem reikningsskil taka til“):

a) Aðili eða einstaklingur í nánum fjölskyldutengslum við þann aðila er tengdur einingu, sem reikningsskil taka til, ef sá aðili:

- i. hefur yferráð eða sameiginlega stjórn yfir einingunni sem reikningsskilin taka til,
- ii. hefur veruleg áhrif á eininguna, sem reikningsskilin taka til, eða
- iii. er lykilstarfsmaður í stjórnunarstöðu í einingunni, sem reikningsskilin taka til, eða móðurfélagi hennar.

b) Eining er tengd einingu, sem reikningsskilin taka til, ef eitthvert eftirfarandi skilyrða á við:

- i. Einingin og einingin, sem reikningsskilin taka til, eru í sömu samstæðu (hvert móðurfélag, dótturfélag og dótturfélag sama móðurfélags eru þá tengd hvert öðru).
- ii. Ein eining er hlutdeildarfélag eða samrekstur hinnar einingarinnar (eða hlutdeildarfélag eða samrekstur aðila í samstæðu sem hin einingin er aðili að).
- iii. Báðar einingar eru samrekstur sama þriðja aðila.
- iv. Ein eining er samrekstur þriðju einingar og önnur einingin er hlutdeildarfélag þriðju einingarinnar.
- v. Einingin er eftirlaunakerfi til hagsbóta fyrir starfsfólk einingarinnar sem reikningsskilin taka til eða fyrir starfsfólk einingar sem tengist einingunni sem reikningsskilin taka til. Ef einingin sem reikningsskilin taka til er sjálf slíkt kerfi, eru vinnuveitendurnir, sem fjármagna hana, einnig tengdir einingunni sem reikningsskilin taka til.

vi. Einingin lýtur yferráðum eða sameiginlegri stjórn aðila sem tilgreindur er í a-lið.

vii. Aðilinn, sem tilgreindur er í i. lið a-liðar, hefur veruleg áhrif á einingu eða er einn af lykilstarfsmönnum í stjórnunarstöðu einingar (eða í móðurfélagi einingarinnar).

viii. Einingin eða sérhver aðili að samstæðu sem hún er hluti af innir af hendi störf lykilstjórnenda fyrir eininguna, sem reikningsskil taka til, eða móðurfélag einingarinnar, sem reikningsskil taka til.

Við úrlausn um hvort einstaklingar eða lögaðilar teljist tengdir aðilar ber samkvæmt viðkomandi ákvæðum frumvarpsins að líta til umræddra viðmiðana í IAS 24, svo og viðtekinna skýringar á staðlinum við gerð reikningsskila. Í fæstum tilvikum ætti í raun að leika vafi á því hvort aðilar séu tengdir í ofangreindum skilningi. Komi upp takmarkatilvik er þó eðlilegt að miða við að aðilar teljist tengdir fremur en hitt.

Í 7. gr. frumvarpsins er jafnframt byggt á hugtakinu yferráð (yfir lögaðila) og er um skilgreiningu þess vísað til laga nr. 3/2006 um ársreikninga, með síðari breytingum. Samkvæmt 48. tölul. 2. gr. laga nr. 3/2006, sbr. 2. gr. laga nr. 73/2016, hefur hugtakið yferráð í lögnum sömu merkingu og samkvæmt viðeigandi alþjóðlegum reikningsskilastaðli sem settur er á grundvelli fyrrgreindrar reglugerðar (EB) nr. 1606/2002, sbr. einnig umfjöllun hér að framan. Afmörkun á hugtakinu yferráð er að finna í alþjóðlega reikningsskilastaðlinum IFRS, með síðari breytingum (International Financial Reporting

Standards). Í IFRS 10 (5.-7. lið) er því lýst að fjárfestir, án tillits til þess með hvaða hætti þátttaka hans er í einingu (félaginu sem fjárfest er í), skuli ákvarða hvort hann er móðurfélag með því að meta hvort hann hafi yferráð yfir félaginu sem fjárfest er í. Fjárfestir teljist hafa yferráð yfir félagi sem fjárfest er í þegar hann ber áhættu, eða hefur réttinn til að njóta breytilegrar ávöxtunar vegna þátttöku sinnar í félaginu sem fjárfest er í og getur haft áhrif á þennan ávinning með valdi sínu í félaginu sem fjárfest er í. Því hafi fjárfestirinn aðeins yferráð yfir félagi sem fjárfest er í ef fjárfestirinn uppfyllir allt af eftirfarandi: a) hann hefur vald yfir félaginu sem fjárfest er í (í skilningi 10.-14. liða IFRS 10), b) hann ber áhættu, eða hefur réttinn til að njóta breytilegrar ávöxtunar vegna þátttöku sinnar í félaginu sem fjárfest er í (sjá 15. og 16. lið IFRS 10), og c) hann getur með valdi sínu yfir félaginu sem fjárfest er í haft áhrif á ávöxtun fjárfestisins af fjárfestingunni (sjá 17. og 18. lið IFRS 10). Þá er því lýst í IFRS 10 (8. lið) að þegar fjárfestir leggur mat á hvort hann hafi yferráð yfir félagi sem fjárfest er í skuli hann taka til athugunar alla málavexti og aðstæður. Fjárfestirinn skuli endurmeta hvort hann hafi yferráð yfir félagi sem fjárfest er í ef málavextir og aðstæður gefa til kynna breytingar á einum eða fleiri af þeim þremur þáttum yferráða sem tilgreindir eru hér að framan. Í IFRS 10 (9. lið) segir enn fremur m.a. að tveir eða fleiri fjárfestar hafa sameiginleg yferráð yfir félagi ef þeir þurfa að vinna saman til að stýra viðkomandi starfsemi. Þá er því m.a. lýst í IFRS 10 (10.-14. lið) að vald yfir félagi felist í gildandi réttindum sem veita fjárfesti réttindi til að stýra viðeigandi starfsemi, þ.e. starfsemi sem hefur veruleg áhrif á ávöxtun félagsins sem fjárfest er í. Slíkt vald getur verið fyrir hendi jafnvel þótt réttindi hans til að stýra starfsemi hafi ekki enn verið nýtt. Þá kemur fram í IFRS 10 (17. lið) að fjárfestir hafi yferráð yfir félagi sem fjárfest er í ef fjárfestirinn hefur ekki aðeins vald yfir viðkomandi félagi og ber áhættu eða á rétt á breytilegri ávöxtun vegna þátttöku sinnar í því, heldur hefur einnig getu til að beita valdi sínu til að hafa áhrif á ávöxtun fjárfestisins af þátttöku í viðkomandi félagi.

Við úrlausn um hvort til staðar séu yferráð yfir lögaðila og hvort breytingar hafi orðið á þeim, sbr. 7. gr. frumvarpsins, ber samkvæmt viðkomandi ákvæðum frumvarpsins að líta til framangreindra viðmiðana í IFRS 10, svo og viðtekinnar skýringar á staðlinum við gerð reikningsskila. Við mat á því hvort yferráð yfir lögaðila séu til staðar og hvort breytingar hafi orðið á þeim ber að meta atvik heildstætt í hverju tilviki fyrir sig. Í flestum tilvikum ætti í raun ekki að leika vafi á því hvort yferráð yfir lögaðila séu til staðar eða hvort breytingar hafi orðið á þeim, en í takmarkatilvikum er eðlilegt að miða við að svo sé fremur en hitt.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

4.1 Almenn atriði.

Eins og rakið var í 2. kafla greinargerðarinnar stefna ákvæði frumvarpsins að því m.a. að veita stjórnvöldum betri yfirsýn um hvernig eignarráðum og nýtingu á íslensku landi og tilheyrandi réttindum er háttáð, ásamt því að auka gagnsæi m.a. um eignarhald á landi. Bætt yfirsýn um málaflokkinn gerir stjórnvöld jafnframt betur í stakk búin til að móta stefnu um nýtingu lands og framfylgja henni, þannig að stuðlað sé að samfélagslega gagnlegri og sjálfbærri landnýtingu í samræmi við landkosti og í þágu almannahagsmuna. Ákvæði frumvarpsins hvíla á þessum grunnsjónarmiðum, sbr. einnig nánari umfjöllun í 2. og 3. kafla þessarar greinargerðar auk umfjöllunar í athugasemdum við einstök ákvæði hér á eftir. Frá sjónarhóli stjórnarskrárinnar og alþjóðlegra skuldbindinga teljast stefnumið frumvarpsins málefnaleg og endurspeglar þau einnig alþjóðlega þróun á þessu sviði. Einnig er gætt meðalhófs enda eru ákvæði frumvarpsins fallin til að ná þeim lögmætu markmiðum sem að er stefnt og ganga ekki lengra en nauðsynlegt er talið.

4.2 Ákvæði 1. gr. frumvarpsins.

Ákvæði I. kafla frumvarpsins fela í sér nánari afmörkun á heimild ráðherra til að veita undanþágur frá lögum nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, en fyrir liggur að núgildandi ákvæði laganna um það efni eru almennt orðuð og óljós, sbr. einkum 2. tölul. 2. mgr. 1. gr. Eins og fyrr greinir eru þó ekki lagðar til breytingar á undanþágu sem einstaklingar og lögaðilar frá ríkjum innan EES-svæðisins njóta frá skilyrðum laganna.

Samkvæmt 2. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 2. mgr. 10. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, má með lögum takmarka rétt erlendra aðila til að eiga fasteignaréttindi hér á landi. Á sama hátt má takmarka rétt erlendra aðila til að eiga hlut í hérlandu atvinnufyrirtæki. Í athugasemdum í frumvarpi sem varð að stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 er tekið fram að ákvæðinu (2. mgr. 10. gr. frumvarpsins) sé aðeins ætlað að koma í veg fyrir vafa um heimildir til lagasetningar af framangreindum toga. Það sé í verkahring löggjafans að taka ákvörðun um hvort takmarka eigi heimildir erlendra aðila til að eiga fasteignaréttindi eða hlut í atvinnufyrirtækjum. Af athugasemdum við 3. gr. frumvarps, sem varð að jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar, verður einnig ráðið að umrætt ákvæði 2. mgr. 10. gr. (2. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar) samræmist jafnræðisreglunni, enda séu ýmis dæmi um það í löggjöf að íslenskir og erlendir ríkisborgarar standi ekki að öllu leyti jafnfætis í lagalegu tilliti. Með hliðsjón af framansögðu er ljóst að löggjafinn hefur ótvíræða heimild til lagasetningar um fasteignaréttindi erlendra aðila eins og áréttað er í 2. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Í þessu sambandi er einnig rétt að taka fram að heimild til að öðlast eignaréttindi nýtur almennt ekki verndar eignarréttarákvæðis 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, heldur verndar ákvæðið fyrst og fremst eignaréttindi sem aðili nýtur fyrir. Loks er áréttað að ákvæði I. kafla frumvarpsins fela ekki í sér takmörkun á réttindum einstaklinga og lögaðila samkvæmt EES-samningnum.

4.3 Ákvæði 2. gr. frumvarpsins.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að þinglýsing á afsölum um fasteignir í skilningi 21. gr. þinglýsingalaga nr. 39/1978 verði bundin því skilyrði að í afsali sé gerð grein fyrir kaupverði fasteignar ásamt tilhögun á greiðslu þess. Slíkan áskilnað er ekki að finna í gildandi lögum en þess hefur gætt í framkvæmd að í þinglýstum afsölum sé ekki greint frá þessum atriðum. Ákvæði frumvarpsins miðar að því að taka fyrir þá framkvæmd og auka um leið gagnsæi í fasteignaviðskiptum og tryggja að stjórnvöld hafi yfirsýn yfir þau, þar á meðal verðþróun á markaði. Skortur á upplýsingum um kaupverð í fasteignaviðskiptum torveldar enn fremur ákvörðun fasteignamats samkvæmt lögum nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna.

Ekki verður séð að ákvæði II. kafla frumvarpsins snerti réttindi samkvæmt stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist. Hvað sem því líður er ákvæðið reist á lögmætum markmiðum auk þess sem ekki verður séð að það leggi sérstakar byrðar á þá sem eiga í viðskiptum með fasteignir umfram það sem leiðir af gildandi lögum. Í þeim efnum skal bent á að kaupsamningar um fasteignir eru almennt háðir því formskilyrði að í þeim komi fram skuldbinding um greiðslu tilgreinds kaupverðs, sbr. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 40/2002 um fasteignakaup.

4.4 Ákvæði 3. gr. frumvarpsins.

Í III. kafla frumvarpsins er lagt til að lögfest verði nýtt ákvæði í lög um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, sbr. 3. gr. frumvarpsins, en ákvæðið fjallar um landeignaskrá sem

Þjóðskrá Íslands heldur. Markmið landeignaskrár er að tryggja yfirsýn og samræmda opinbera skráningu á landupplýsingum eins og fram kemur í nefndri grein frumvarpsins.

Ekki verður ráðið að ákvæðið snerti réttindi samkvæmt stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist. Í því sambandi skal tekið fram að samkvæmt lokamálslið 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins hefur færsla upplýsinga í landeignaskrá ekki áhrif á tilvist og efni eignarréttinda að einkarétti. Þannig er skránni einungis ætlað að veita yfirsýn yfir stærð landeigna og innbyrðis mörk þeirra á landsvísu á grundvelli tiltækra upplýsinga og gagna. Skráning á mörkum fasteigna í landeignaskrá raskar með öðrum orðum ekki né breytir efnislegum eignarréttindum hlutaðeigandi heldur er hún opinbers réttar eðlis.

Þá er gert ráð fyrir því í 3. gr. frumvarpsins að almenningur muni hafa opinn aðgang að tilteknum grunnupplýsingum í landeignaskrá, þ.m.t. upplýsingum um eignarhald landeigna sem koma fram í þinglýsingarhluta fasteignaskrár. Opinn aðgangur að upplýsingum um eignarhald lands, með vísan til þinglýstra heimilda, getur ekki talist snerta stjórnarskrávarin réttindi einstakra eigenda, enda byggist skráningin á opinberum og þinglýstum gögnum og upplýsingum. Að auki er landeignaskrá skv. 3. gr. frumvarpsins liður í að tryggja að eignarhald á landi sé ljóst og gagnsætt sem telst vera málefnalegt sjónarmið, sbr. umfjöllun í 2. kafla þessarar greinargerðar.

4.5 Ákvæði 4.-14. gr. frumvarpsins.

4.5.1 Yfirlit.

Í IV. kafla frumvarpsins eru lagðar til ýmsar breytingar á jarðalögum nr. 81/2004, sbr. 4.-14. gr. frumvarpsins. Meðal annars lúta tillögurnar að markmiðsákvæði jarðalaga (4. gr.), ákvæðum laganna um lögbýli (5. og 9. gr.), ákvæðum um lausn lands úr landbúnaðarnotum (6. gr.), áskilnaði um samþykki ráðherra fyrir yfirfærslu réttinda yfir fasteignum í nánar greindum tilvikum (7. gr., a-liður), skyldu lögaðila með tilgreind erlend tengsl, eignarhald eða yfirráð til að veita upplýsingar um beint og óbeint eignarhald sitt (7. gr., b-liður), ákvæðum um landskipti og sameiningu jarða (8. gr.), skyldu til að þinglýsa skjölum sem stofna til eða yfirfæra nánar greind réttindi yfir fasteignum (10. gr.) og lagalegum úrræðum vegna brota gegn lögum (11. og 13. gr.).

4.5.2 Markmiðsákvæði, lausn úr landbúnaðarnotum og þinglýsingarskylda.

Ákvæði 4., 5., 6., 8., 9. og 10. gr. frumvarpsins, sem telja verður fallin til að ná þeim lögmætu markmiðum sem að er stefnt, eru álitin nauðsynleg til að styrkja vissa þætti í jarðalögum nr. 81/2004 og tryggja að lögin tryggi betur þá hagsmuni sem þeim er ætlað að vernda. Þar á meðal er skyldu til að láta þinglýsa skjölum um eignarréttindi skv. 8. gr. frumvarpsins ætlað að stuðla að gagnsæi og bæta yfirsýn stjórnvalda yfir viðskipti með fasteignir sem falla undir jarðalög. Slík skylda getur heldur vart talist íþyngjandi heldur verndar þinglýsing þvert á móti hagsmuni réttihafa m.a. gagnvart þriðja manni.

4.5.3 Skylda til að leita samþykkis ráðherra fyrir tilteknum ráðstöfunum o.fl.

Í 7. gr. frumvarpsins (a-lið) er sem fyrr segir lagt til að ráðstöfun eignarréttinda yfir fasteignum verði í nánar greindum tilvikum háð samþykki ráðherra. Í fyrsta lagi verði þörf á samþykki ef fasteign er lögbýli og þannig háttar til að viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir lögbýli, eitt eða fleiri, sem eru samanlagt 50 hektarar eða meira að stærð; í öðru lagi ef fasteign er 350 hektarar eða meira að stærð; og í þriðja lagi ef þannig stendur á að viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem eru samanlagt 10.000 hektarar eða meira að stærð. Á sama hátt verði skylt að afla samþykkis ráðherra fyrir breytingu á

yfirráðum yfir lögaðila sem á fasteign sem fellur undir gildissvið jarðalaga ef hliðstæð aðstaða og greinir hér að framan er fyrir hendi.

Ekki leikur vafi á því að ákvæði í lögum sem áskilja fyrirfram samþykki stjórnvalda fyrir ráðstöfun á fasteign og annars konar eignum eftir atvikum samrýmast eignarréttarákvæðum stjórnarskrár og Mannréttindasáttmála Evrópu. Þrátt fyrir að heimild til að ráðstafa eign sé einn þáttur beins eignarréttar er löggjafanum heimilt að setja þeim rétti almennar takmarkanir að uppfylltum skilyrðum 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar um lagaheimild og almannaþörf og að gættu meðalhófi. Slíkar lögmætar takmarkanir skapa ekki bótarétt á hendur ríkissjóði. Hliðstæð sjónarmið eiga við þegar metið er hvort takmörkun fullnægi skilyrðum 1. mgr. 1. gr. sammingsviðauka nr. 1 við Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994 þar sem sáttmálanum er veitt lagagildi hér á landi. Í 2. mgr. nefnds ákvæðis sáttmálans segir jafnframt að regla 1. mgr. sama ákvæðis skuli ekki á nokkurn hátt rýra réttindi ríkis til þess að fullnægja þeim lögum sem það telur nauðsynleg til þess að geta haft hönd í bagga m.a. um notkun eigna í samræmi við hag almennings. Hér vísast einnig til umfjöllunar í kafla 2.3 þessarar greinargerðar.

Ákvæði um samþykki stjórnvalda til ráðstöfunar lands utan þéttbýlis eru ekki ný af nálinni. Þannig var í 6. gr. eldri jarðalaga nr. 65/1976 að finna reglu þess efnis að afla þyrfti samþykkis sveitarstjórnar og jarðanefndar fyrir aðilaskiptum að fasteignum sem féllu undir gildissvið laganna. Nánar tiltekið var í 1. mgr. 6. gr. laganna var mælt svo fyrir að væru aðilaskipti fyrirhuguð að réttindum yfir fasteign eða stofnun slíkra réttinda, svo sem fyrir kaup, gjöf, skipti, nauðungarsölu, bússkipti, félags- og sameignarslit, fyrirframgreiðslu arfs, lán eða leigu, væri þá jafnan skylt að tilkynna það sveitarstjórn og jarðanefnd og afla samþykkis þeirra til ráðstöfunarinnar. Sama gildi um eigendaskipti að hlutum í félögum, sem ættu fasteignir, sem lögin tækju til. Samkvæmt 2. mgr. gildi sú regla að teldu sveitarstjórn og jarðanefnd að ráðstöfun fasteignar væri andstæð hagsmunum sveitarfélagsins væri rétt að synja um áformaða ráðstöfun eignarinnar.

Í 3. mgr. 6. gr. eldri jarðalaga sagði enn fremur að yrðu sveitarstjórn og jarðanefnd ekki sammála um meðferð máls gætu hvor um sig skotið ágreiningsefninu til ráðherra. Þá var í 4. mgr. að finna undantekningu frá skyldunni til að afla samþykkis fyrir aðilaskiptum, svo sem í tilviki skyldmenna, ríkissjóðs, kaupa veðhafa við nauðungarsölu, ráðstöfunar veiðifélaga á veiðirétti, ráðstafana á sumarbústöðum. Eins var undantekning gerð skv. 5. mgr. um aðilaskipti við lögerfðir og fjárslit milli hjóna. Samkvæmt 6. mgr. var sveitarstjórn og jarðanefnd heimilt að binda samþykki sitt til aðilaskipta því skilyrði að sá sem öðlaðist réttindi yfir fasteign hefði fasta búsetu á eigninni í allt að tvö ár eða byggji innan eðlilegrar fjarlægðar frá henni til að nýta hana. Með sama hætti var heimilt að binda samþykki skilyrðum um að eignin yrði nýtt til landbúnaðar eða annarrar atvinnustarfsemi í samræmi við þau áform sem lýst var í beiðni um samþykki. Loks var í 7. mgr. mælt fyrir um úrræði ef aðili fullnægði ekki þeim skilyrðum sem sett hafa verið skv. 6. mgr. Þannig gat sveitarstjórn, með samþykki ráðherra, sett aðila frest til að fullnægja skilyrðunum eða afsala fasteigninni til aðila sem fullnægði skilyrðunum. Hefði skilyrðunum ekki verið fullnægt innan þess frests gat sveitarstjórn að fengnu samþykki jarðanefndar og ráðherra leyst eignina til sín.

Ákvæði 6. gr. eldri jarðalaga féll brott við gildistöku gildandi jarðalaga nr. 81/2004 án þess að sams konar ákvæði væri tekið upp í þau lög. Í staðinn er í 10. gr. gildandi jarðalaga nú aðeins kveðið á um skyldu til að tilkynna sveitarstjórn um aðilaskipti að fasteignum og réttindum sem falla undir lögin. Allur gangur virðist vera á því hvernig þeirri skyldu er fylgt í framkvæmd.

Ekki leikur vafi á því að regla 6. gr. eldri jarðalaga nr. 65/1976 um skyldu til að afla samþykkis sveitarstjórna fyrir aðilaskiptum að fasteign var talin samræmast stjórnarskrá og helgast af málefnalegum sjónarmiðum. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að jarðalögum nr. 64/1976 sagði m.a. í athugasemdum við 1. gr., sem varðaði tilgang og gildissvið þeirra, að á undanförunum árum hefði eftirspurn eftir landi til annarra nota en landbúnaðar farið stórvaxandi. Afleiðingin væri sú að margar vildisbújarðir hefðu verið skákaðar niður en það hefði torvelað eðlilegan búrekstur og á mörgum hefði föst búseta lagst niður vegna jarðarkaupa aðila sem ekki hygðu á búskap. Reynslan sýndi að brýn þörf væri á að fylgjast með slíkum ráðstöfunum lands og hafa áhrif á hvar og hvernig landi væri ráðstafað á þann hátt. Að öðrum kosti vofði yfir stórfelld röskun á búsetuadstöðu fólks á dreifbýlissvæðum umfram það sem þegar væri orðið og óeðlileg verðhækkun lands. Lögnum væri m.a. ætlað að veita byggðarlögnum meira áhrifavald í þessu efni, styrkja aðstöðu bænda, bændaefna og sveitarfélaga til jarðkaupa, skapa aðstöðu til að fylgjast með öllum ráðstöfunum fasteigna og fasteignaréttinda, utan skipulagðra þéttbýlissvæða og hafa áhrif á verðlag þeirra. Af þessu má ráða hvaða sjónarmið þjuggu að baki þeirri kröfu að krefjast samþykkis sveitarstjórnar fyrir aðilaskiptum að fasteignum skv. 6. gr. eldri jarðalaga.

Fyrirgreind regla 6. gr. jarðalaga nr. 64/1976 féll sem fyrr segir brott með setningu gildandi jarðalaga nr. 81/2004. Í frumvarpi sem varð að gildandi jarðalögum nr. 81/2004, sem lagt var fyrir Alþingi á 130. löggjafarþingi 2003-2004, var gerð grein fyrir ástæðum brottfalls umræddrar reglu. Þar kom m.a. fram að Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefði gert ýmsar athugasemdir við nokkur ákvæði eldri jarðalaga nr. 64/1976 og talið þau brjóta gegn samningnum um EES-samningnum. Athugasemdirnar hefðu einkum beinst að áskilnaði 6. gr. laganna um að þörf væri samþykkis bæði sveitarstjórna og jarðanefnda til ráðstöfunar á fasteignum sem lögin giltu um, heimild sveitarstjórnar til að binda samþykki sitt tilteknum skilyrðum um búsetu, 11. gr. laganna um að aðilar sem vildu kaupa jarðir á Íslandi og nýta til landbúnaðar þyrftu að hafa starfað við landbúnað í tvö ár hér á landi nema með undanþágu frá landbúnaðarráðherra, og 30. gr. laganna um forkaupsrétt sveitarfélaga og Jarðasjóðs ríkisins. Að mati ESA voru nefnd ákvæði laganna talin brjóta gegn 40. gr. EES-samningsins sem kveður á um réttinn til frjálsra fjármagnsflutninga. Jafnframt bryti 6. gr. jarðalaga nr. 64/1976, um tvöfalt samþykki sveitarstjórnar og jarðanefndar, í bága við 31. gr. samningsins um staðfesturétt.

Samkvæmt framansögðu beindi Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) fyrst og fremst sjónum að þremur ákvæðum eldri jarðalaga nr. 64/1976, þ.e. áskilnaði 6. gr. um samþykki sveitarfélags fyrir aðilaskiptum að fasteign, búsetuskilyrði skv. 11. gr. og forkaupsrétti sveitarfélaga og Jarðasjóðs ríkisins skv. 30. gr. laganna. Hvað varðar 6. gr. laganna um aðilaskipti yfir fasteignum virðast athugasemdir ESA aðallega hafa beinst að hinu tvöfalda kerfi, þ.e. að bæði hafi þurft samþykki sveitarstjórnar og jarðanefndar fyrir aðilaskiptum. Á hinn bóginn verður sú ályktun ekki dregin af athugasemdum ESA frá þessum tíma að áskilnaður um samþykki stjórnvalda fyrir aðilaskiptum að jörðum og öðrum fasteignum sé sem slíkur ósamrýmanlegur reglum EES-réttar. Þvert á móti er ákvæði þess efnis að finna víða í lögum Evrópuríkja, m.a. í Noregi. Útfærsla slíkra ákvæða er misjöfn frá einu ríki til annars, en meginstef þeirra er að tryggja stjórnvöldum aðkomu að ráðstöfun á fasteignum í afmörkuðum tilvikum í þágu almannahagsmuna, sbr. einnig umfjöllun í kafla 2.3.2 um leiðbeiningar framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins frá 18. október 2017.

Eins og rakið er í 2. kafla þessarar greinargerðar hafa stjórnvöld unnið umtalsverða greiningarvinnu á undanförunum árum í tengslum við eignarráð og nýtingu fasteigna hér á

landi og þróun á því sviði. Eins og umfjöllun greinargerðarinnar ber með sér hefur töluvert vatn runnið til sjávar á fasteignamörkuðum og mörkuðum með jarðir síðan jarðalög nr. 81/2004 tóku gildi, bæði hér á landi og á alþjóðavísu. Meðal annars hefur vaxandi áhersla verið lögð á vernd landbúnaðarlands og fæðuöryggis í löggjöf og stefnumótun einstakra ríkja. Þá hefur staða Íslands breyst í alþjóðlegu samhengi, m.a. í ljósi stöðu landsins innan norðurslóða, auk þess sem merkja má aukinn áhuga á fjárfestingu í íslensku landi ásamt jarðrænum auðlindum og öðrum gæðum sem landi fylgja. Þessi verðmæti eru nú í ríkara mæli en áður í eigu lögaðila. Rík krafa er um að eignarhald slíkra lögaðila og um leið lands sé ljóst og gagnsætt. Jafnframt er nauðsynlegt í ljósi þeirrar þróunar sem að framan greinir að stjórnvöldum sé tryggð yfirsýn yfir eignarráð og nýtingu fasteigna, svo og möguleikar á að móta stefnu um landnýtingu og framfylgja henni í þágu almannahagsmuna. Enn fremur ber að taka undir það sjónarmið, sem birtist í löggjöf og stefnumótun ýmissa ríkja, að ástæða sé til að gjalda varhug við samþjöppun eignarhalds á fasteignum, einkum landbúnaðarlandi, svo og viðskiptum með land og auðlindir í spákaupmennskuskyni eða öðrum tilgangi sem samræmist ekki þjóðfélagslega gagnlegri og sjálfbærri landnýtingu, sbr. einnig 4. gr. frumvarpsins.

Framangreind stefnumið eru meðal markmiðanna sem ákvæðum frumvarpsins, þar á meðal ákvæði 7. gr., er ætlað að ná og teljast þau í senn lögmæt og málefnaleg með tilliti til ákvæða stjórnarskrár og EES-samningsins. Ákvæði 7. gr. frumvarpsins um skyldu til að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun fasteigna í ákveðnum tilfellum telst jafnframt vera nauðsynlegt og vel fallið til að tryggja að markmiðum frumvarpsins verði náð. Með því að tiltekna tegundir viðskipta með land skuli bornar undir ráðherra til samþykktar gefst stjórnvöldum, þ.m.t. viðkomandi sveitarstjórn í umsögn, tækifæri til að taka afstöðu til þess hvort ráðstöfun eignar og áformuð nýting hennar samræmist markmiðum jarðalaga nr. 81/2004, aðalskipulagi, landsskipulagsstefnu og annarri stefnu stjórnvalda um landnýtingu. Í samþykktarferlinu gefst jafnframt kostur á að fá fram upplýsingar úr hendi viðtakanda réttar um áformaða nýtingu af hans hálfu, en skorti viðhlítandi upplýsingar skal samþykkis synjað. Ákvæðið er því nauðsynlegt m.a. í þeim lögmæta tilgangi að tryggja stjórnvöldum betri yfirsýn um aðilaskipti og yfirfærslu eignarréttinda yfir landi, þ.m.t. tilgang einstakra viðskipta, og gefa stjórnvöldum færi á að framfylgja ákvæðum og markmiðum jarðalaga sem og stefnu um landnýtingu.

Ekki verður séð að þeim lögmætu markmiðum sem að er stefnt verði í raun náð með annarri aðferð en þeirri sem lagt er til í 7. gr. frumvarpsins. Þannig verður ekki séð að stjórnvöldum yrði fært að ná þeim einungis með einfaldri tilkynningarskyldu um aðilaskipti, sbr. gildandi 10. gr. jarðalaga, eða eftirfarandi inngripi af einhverjum toga. Um fyrrnefnda kostinn er það að segja að einföld tilkynningarskylda gefur stjórnvöldum ekki færi á að taka afstöðu til vissra ráðstafana á fasteignum sem falla undir jarðalög nr. 81/2004, með þeim hætti sem 7. gr. frumvarpsins kveður á um. Tilkynningarskylda er þannig ekki nægjanleg til að markmiðum frumvarpsins m.a. um bætt stýritæki stjórnvalda á sviði land- og jarðanýtingar verði um náð. Um síðari kostinn, þ.e. eftirfarandi inngrip stjórnvalda, er það jafnframt að athuga að hann sá kostur verður að teljast meira íþyngjandi en sú leið sem farin er í 7. gr. frumvarpsins. Ákvæði 7. gr. frumvarpsins gengur því ekki lengra en nauðsynlegt er talið til að ná þeim lögmætu markmiðum sem liggja frumvarpinu til grundvallar og samræmist því meðalhófssjónarmiðum. Skal þá áréttað að samkvæmt ákvæðinu er samþykki ráðherra fyrir ráðstöfun eignar einungis áskilið í skýrt afmörkuðum tilvikum, sem áður var getið, og gengur ákvæðið að því leyti skemur en ákvæði 6. gr. eldri jarðalaga nr. 64/1976 sem áskildi samþykki sveitarstjórna og jarðanefnda fyrir aðilaskiptum.

Með hliðsjón af framansögðu er ljóst að sú almenna takmörkun á eignarrétti sem felst í 7. gr. frumvarpsins uppfyllir skilyrði fyrrnefndra mannréttindaákvæða um lagaheimild og almannaþörf, þ.m.t. um lögmæt löggjafarmarkmið og málefnaleg sjónarmið, auk þess að samræmast sjónarmiðum um meðalhóf. Hvað varðar réttindi EES-aðila til að fjárfesta í fasteignum hér á landi á grundvelli reglna um fjórfrelsið, verður með vísan til sömu raka og framan greinir, og annarrar umfjöllunar í þessari greinargerð, talið að ákvæði 7. gr. frumvarpsins samræmist reglum EES-samningsins um það efni. Með vísan til framanritaðs verður því að líta svo á að ákvæði 7. gr. (a-liður) frumvarpsins samræmist bæði stjórnarskrá og alþjóðlegum skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist. Að öðru leyti vísast til athugasemda við umrætt ákvæði frumvarpsins síðar í þessari greinargerð.

4.5.4 *Upplýsingaskylda lögaðila sem eru í eigu erlendra lögaðila o.fl.*

Í 7. gr. (b-lið) frumvarpsins er lagt til að lögaðilum, sem eiga bein eignarréttindi yfir fasteign sem fellur undir gildissvið jarðalaga nr. 81/2004, og eru jafnframt með erlent heimilisfesti eða eru að 1/3 hluta í eigu erlends lögaðila eða undir yferráðum slíks eða slíkra lögaðila, verði skylt að veita stjórnvöldum upplýsingar um beint og óbeint eignarhald sitt. Ákvæðið byggist á þeirri réttmætu og málefnalegu kröfu að eignarhald á íslensku landi skuli vera ljóst og gagnsætt. Upplýsingaöflun um eignarhald lögaðila erlendis er almennt torveld og a.m.k. mun örðugri en þegar eignarhald lögaðila er innlent svo sem reynslan sýnir. Nauðsynlegt er að bregðast við þessu með lögfestingu ákvæðis um framangreint efni í jarðalög. Hér ber einnig að minnast þess að gagnsæi í eignarhaldi lögaðila er veigamikill áhersluþáttur í alþjóðlegum reglum og tilmælum um varnir gegn peningaþvætti, sbr. einnig umfjöllun í 2. kafla hér að framan. Þá skal áréttað að ákvæðið felur einungis í sér tilkynningarskyldu um tiltekna grunnupplýsingar varðandi lögaðila sem kjósa að eiga fasteign hér á landi. Ekki leikur vafi á því að löggjafanum er heimilt að kveða á um slíka skyldu í lögum m.a. þar sem íslenskt landsvæði er annars vegar. Með vísan til framanritaðs er þannig ekki vafa undirorpið að umrætt ákvæði frumvarpsins stenst ákvæði stjórnarskrárinnar og samræmist alþjóðlegum skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist.

Samkvæmt lögum nr. 82/2019 um skráningu raunverulegra eigenda skulu lögaðilar sem falla undir gildissvið þeirra laga upplýsa um raunverulegt eignarhald sitt, þ.e. endanlegt eignarhald, og á það m.a. við ef raunverulegur eigandi erlendur. Á hinn bóginn gera þau lög ráð fyrir því að unnt geti verið að skrá stjórnanda lögaðila sem raunverulegan eiganda, m.a. í tilvikum þar sem eignarhald lögaðila er dreift eða vafi leikur á um það, sbr. einnig 13. tölul. 3. gr. laga nr. 140/2018 um varnir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Gildir það enda þótt viðkomandi stjórnandi eigi í raun enga eignaraðild að þeim lögaðila sem um ræðir. Af þessum sökum felur skráning samkvæmt lögum nr. 82/2019 ekki í sér næga tryggingu fyrir því að markmiðum frumvarpsins um gagnsæi eignarhalds á landi verði náð. Ákvæði 7. gr. (b-liður) frumvarpsins er því nauðsynlegt til viðbótar þeim skyldum sem felast í lögum nr. 82/2019. Að öðru leyti vísast til athugasemda við umrætt ákvæði frumvarpsins síðar í þessari greinargerð.

4.5.5 *Úrræði ráðherra vegna brota gegn jarðalögum. Viðurlög.*

Í 11. gr. frumvarpsins er lagt til að ráðherra verði veitt heimild til að krefjast úrbóta og neyta tiltekinna úrræða til að bregðast við brotum gegn ákvæðum jarðalaga nr. 81/2004 eða afleiðdra stjórnvaldsfyrirmæla settum á grundvelli þeirra. Ráðherra muni þá geta krafist viðkomandi um úrbætur á broti, en gangi það ekki eftir verði ráðherra unnt að krefjast

nauðungarsölu á eign eða leggja til að ríkissjóður leysi eign til sín. Ekki er vafa undirorpið að fyrrgreind úrræði sem kveðið er á um í 11. gr. frumvarpsins standast ákvæði stjórnarskrárinnar og samræmast alþjóðlegum skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist. Stjórnsýsluleg og réttarfarsleg úrræði af fyrrgreindum toga eru að auki vægari en refsíabýrgð, en í gildandi jarðalögum er einungis að finna almennt refsíakvæði, sbr. 56. gr. laganna. Samkvæmt því ákvæði verður refsíabýrgð vegna brota gegn lögum einungis komið fram gagnvart einstaklingum en í 13. gr. frumvarpsins er lagt til að einnig verði heimilt að gera lögaðilum refsingu fyrir brot gegn þeim. Tvímælalaust er að ákvæði um refsíabýrgð lögaðila standast stjórnarskrá. Að auki búa hér jafnræðissjónarmið að baki enda eru vandséð rökkin fyrir því að grundvallarmunur sé á réttarstöðu einstaklinga annars vegar og lögaðila hins vegar með tilliti til refsíabýrgðar. Þá er í 13. gr. frumvarpsins lagt til að í 56. gr. jarðalaga verði í dæmaskyni talin upp tilgreind brot gegn ákvæðum laganna sem refsing getur legið við án þess þó að um tæmandi talningu sé að ræða. Horfir sú framsetning ákvæðisins til bóta enda þurfa refsíheimildir að vera skýrar og aðgengilegar, sbr. 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar.

5. Samráð.

Við samningu frumvarpsins og upplýsingaöflun í þágu þess hefur af hálfu forsætisráðuneytis og sérfræðinga á vegum þess verið haft samráð við ýmsa aðila innan stjórnsýslunnar, þar á meðal atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, Þjóðskrá Íslands, dómsmálaráðuneyti og umhverfis- og auðlindaráðuneyti. [Frekari vinnsla á þessum kafla mun fara fram að loknum umsagnarfresti um málið í samráðsgátt stjórnvalda á Island.is]

6. Mat á áhrifum.

Eins og rakið hefur verið er skráningu á almennum landupplýsingum ábótavant, auk þess sem víða er skortur á upplýsingum um eignarhald og kaupverð fasteigna og tengd atriði. Ákvæði frumvarpsins miða að því að ráða bót á þessari stöðu mála með því að bæta yfirsýn stjórnvalda yfir eignarráð og nýtingu lands, auk tengdra atriða. Ákvæði frumvarpsins munu einnig verða til þess að efla stýritæki stjórnvalda í málaflokknum, m.a. samkvæmt ákvæðum jarðalaga nr. 81/2004. Með þessu móti er ætlunin að stuðla að því að nýtingu á landi og landgæðum sé hagað í samræmi við hagsmuni almennings svo og gera stjórnvöldum betur kleift að móta stefnu um landnýtingu og framfylgja henni. Verði frumvarpið að lögum verður ávinningurinn því umtalsverður enda eru ríkir samfélagslegir hagsmunir bundnir við eignarráð og nýtingu á íslensku landi eins og rökstutt hefur verið.

Ákvæði frumvarpsins, sbr. I. kafla, munu leiða til þrengingar á heimildum til að veita aðilum frá ríkjum utan EES-svæðisins undanþágur til að eignast réttindi yfir fasteignum hér á landi, sbr. ákvæði laga nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna. Verði frumvarpið að lögum má því ætla að umsóknum aðila utan EES-svæðisins um slíkar undanþágur muni fækka sem og veitingum þeirra. Þar sem umsóknir hafa ekki verið nema að meðaltali 17 á ári verður ekki séð að breytingin hafi áhrif á kostnað ríkissjóðs.

Verði ákvæði II. kafla frumvarpsins að lögum munu sýslumannsembætti á landinu (þinglýsingarstjórar) þurfa að taka tillit til reglu ákvæðisins við meðferð á skjölum sem berast til þinglýsingar. Þar sem um er að ræða tiltölulega einfalt formskilyrði verður ekki séð að ákvæðið muni leiða til sérstaks viðbótarkostnaðar við þinglýsingu. Að sama skapi mun breytingin hafa óveruleg áhrif, ef einhver, á einstaka rétthafa sem afhenda skjöl til

þinglýsingar, enda skal kaupverðs almennt getið í kaupsamningum um fasteignir samkvæmt lögum nr. 40/2002 um fasteignakaup.

Ákvæði III. kafla frumvarpsins um landeignaskrá miðar að því að styrkja lagagrundvöll skrárinnar, sem hefur verið í smíðum hjá Þjóðskrá Íslands á undanförunum árum, og skýra hlutverk hennar. Ákvæði frumvarpsins leggur ekki sérstakar skyldur á eigendur lands um að veita Þjóðskrá liðsinni við landeignaskráningu. Ákvæðið gerir hins vegar ráð fyrir því að réttthafar geti komið gögnum og upplýsingum á framfæri við Þjóðskrá vegna skráningar í landeignaskrá. Því verður ekki séð að ákvæðið leggi sérstakar byrðar á landeigendur og aðra réttthafa umfram það sem leiðir af gildandi lögum, nema að því marki sem viðkomandi kjósa sjálfir að láta skráninguna til sín taka. Ljóst er hins vegar að vinna við að skrásetja land, þ.m.t. eignarmörk, í landeignaskrá hefur í för með sér kostnað fyrir Þjóðskrá Íslands og um leið útgjöld fyrir ríkissjóð. Þá er til þess að líta að í ákvæðinu er gert ráð fyrir því að almenningur muni hafa aðgang að ákveðnum grunnupplýsingum í landeignaskrá án endurgjalds, en tekið verði gjald fyrir aðrar og frekari upplýsingar úr skránni ef óskað er eftir þeim. Kostnaði við skrána verður því að einhverju marki mætt með tekjum af þjónustugjöldum þar sem gjaldfrjálsum aðgangi almennings sleppir.

Í ákvæðum IV. kafla frumvarpsins eru lagðar til nokkrar breytingar á jarðalögum nr. 81/2004. Meðal annars er gert ráð fyrir því í 7. gr. frumvarpsins að tiltekna tegundir ráðstafana á fasteignum skuli bornar undir ráðherra til samþykktar. Í tengslum við þá málsmeðferð munu umsækjendur þurfa að veita upplýsingar um tilgreind atriði, þar á meðal áformaða nýtingu eignar. Þá er ráðgert að ráðherra afli umsagnar hlutaðeigandi sveitarfélags um ráðstöfun. Ljóst er að málsmeðferð samkvæmt ákvæðinu mun geta haft í för með sér útgjöld bæði fyrir opinbera aðila og einstaka umsækjendur um samþykki eins og önnur málsmeðferð í stjórnáslunni. Þó verður að telja að áhrifin á sveitarfélög, umsækjendur og fasteignamarkað verði á heildina litið óveruleg enda er gildissvið 7. gr. frumvarpsins (a-liðar) einskorðað við nánar greind tilvik. Hvað varðar upplýsingarskyldu um eignarhald lögaðila skv. 7. gr. frumvarpsins (b-lið) er einnig ljóst að ákvæðið mun hafa í för með sér útgjöld bæði fyrir hlutaðeigandi stjórnvöld og þá lögaðila sem falla undir ákvæðið. Áhrif á lögaðila verða þó óveruleg enda tekur ákvæðið einungis til afmarkaðra grunnupplýsinga sem almennt eru fyrir hendi í rekstri fyrirtækja, sbr. einnig lög nr. 82/2019 um skráningu raunverulegra eigenda. Hvað varðar heimild ráðherra til að krefjast úrbóta, o.fl., sbr. 11. gr. frumvarpsins, þá kunna þau úrræði einnig að leiða til útgjalda fyrir ríkissjóð komi til beitingar þeirra.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á undanþáguheimild ráðherra skv. 2. mgr. 1. gr. laga um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966. Samkvæmt gildandi 2. mgr. 1. gr. er ráðherra heimilt að veita aðilum, sem ekki fullnægja skilyrðum 1. mgr. sömu lagagreinar um íslenskan ríkisborgararétt eða lögheimili hér á landi, leyfi til að vikið verði frá þeim skilyrðum í tveimur tilvikum: Annars vegar samkvæmt umsókn frá þeim sem hefur rétt til að stunda atvinnurekstur hér á landi og vill öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni eða til að halda þar heimili (1. tölul.), og hins vegar ef annars þykir ástæða til (2. tölul.). Tekið skal fram að aðilar frá ríkjum innan EES-svæðisins eru undanþegnir skilyrðum laga nr. 19/1966 um íslenskan ríkisborgararétt eða lögheimili og þurfa þeir því almennt ekki að afla leyfis ráðherra skv. 2. mgr. 1. gr. þeirra til

að öðlast eignarrétt yfir fasteign hér á landi. Því hafa umrædd ákvæði laganna fyrst og fremst þýðingu í tilvikum þar sem aðili hefur ríkisfang eða heimilisfesti í ríki utan EES-svæðisins.

Eins og rakið var í 3. kafla greinargerðarinnar hafa heimildir ráðherra til að veita leyfi skv. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 sætt gagnrýni sökum þess hversu opnar og matskenndar þær eru. Til að mynda geymir 2. tölul. ákvæðisins ekki leiðbeiningar um til hvaða sjónarmiða skuli litið við mat á umsóknum um leyfi á grundvelli ákvæðisins, heldur segir það eitt að leyfi megi veita ef annars þykir ástæða til. Þó er mikilvægt að lög geymi skýrar og gagnsæjar reglur um við hvaða aðstæður ráðherra er heimilt að veita slíkt leyfi, sbr. 2. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar þar sem gert er ráð fyrir að reglur um þetta efni komi fram í settum lögum Alþingis.

Með hliðsjón af framanrituðu er í 1. mgr. þessarar greinar frumvarpsins lagt til að ráðherra verði heimilt að veita undanþágu frá skilyrðum 1. mgr. 1. gr. laganna í tveimur tilvikum: Annars vegar samkvæmt umsókn frá einstaklingi eða lögaðila sem er nauðsynlegt að öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign ásamt fasteignaréttindum sem tilheyra henni til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni (1. tölul.). Hins vegar samkvæmt umsókn frá einstaklingi ef hann telst hafa sterk tengsl við Ísland, svo sem vegna hjúskapar við íslenskan ríkisborgara (2. tölul.).

Heimild skv. 1. tölul. tekur hvort tveggja til einstaklinga og lögaðila. Með orðunum „nauðsynlegt“ og „til beinnar notkunar“ í 1. tölul. er lögð áhersla á að undanþága á grundvelli ákvæðisins verður ekki veitt nema sýnt sé fram á að fasteign sú sem leyfisumsókn tekur til, svo og stærð hennar og fasteignaréttindi sem henni fylgja (t.d. vatns- eða jarðhitaréttindi ef við á), standi í eðlilegum tengslum við viðkomandi atvinnustarfsemi og raunverulegar þarfir hennar og séu ekki umfangsmeiri en nauðsyn krefur. Það er umsækjanda að sýna fram á með haldbærum gögnum að ofangreind skilyrði séu fyrir hendi, þar á meðal að viðkomandi hafi þegar hafið löglega atvinnustarfsemi hér á landi og hafi til þess tilskilin leyfi eða að raunhæf og raunveruleg áform séu um slíkt.

Ákvæði 2. tölul. leysir af hólmi opna undanþáguheimild ráðherra skv. 2. tölul. 2. mgr. 1. gr. gildandi laga nr. 19/1966 sem áður var vikið að. Ólíkt ákvæði 1. tölul., sem tekur hvort tveggja til einstaklinga og lögaðila, er lagt til að 2. tölul. verði takmarkaður við einstaklinga og áskilið að umsækjandi hafi sterk tengsl við Ísland, svo sem vegna hjúskapar við íslenskan ríkisborgara. Það skal þó áréttað að ákvæðið skilgreinir ekki með tæmandi hætti hvað falli undir sterk tengsl við landið í þessum skilningi heldur geta önnur tilvik fallið þar undir en það sem nefnt er í ákvæðinu.

Í þessu sambandi skal áréttað að einstaklingar sem eiga lögheimili hér á landi geta öðlast eignarréttindi yfir fasteign án þess að leyfi ráðherra þurfi að koma til, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 1. gr. gildandi laga. Þá er rétt að benda á að skv. 1. tölul. 4. mgr. 1. gr. gildandi laga þarf ekki leyfi ráðherra þegar um er að ræða leigu á fasteign eða réttindi yfir henni og leigutími eða annar réttindatími er þrjú ár eða skemmri eða uppsögn áskilin með ekki lengri en árs fyrirvara. Einstaklingar frá ríkjum utan EES-svæðisins munu því áfram njóta nokkurs svigrúms til þess að eignast eignarréttindi eða afnotaréttindi yfir fasteign hér á landi þrátt fyrir þær breytingar á 2. tölul. 2. mgr. 1. gr. sem lagðar eru til í þessari grein frumvarpsins.

Lagt er til í 2. mgr. greinarinnar að kveðið verði á um það að leyfi ráðherra skv. 2. mgr. 1. gr. skuli taka til ákveðinnar fasteignar og að stærð hennar skuli ekki fara fram úr 3,5 hekturum. Þó verði heimilt að víkja frá þeim stærðarmörkum í tilvikum þar sem umsókn byggist á 1. tölul. 1. mgr. (fasteign er ætluð til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi) og umsækjandi sýnir fram á þörf fyrir stærri eign vegna atvinnustarfsemi sem hann hyggst stunda á eigninni, þó að hámarki 25 hektara. Rétt er að heimildin verði bundin þessum

takmörkunum sem er jafnframt í samræmi við framkvæmd dómsmálaráðuneytisins við afgreiðslu leyfisumsókna á grundvelli gildandi laga.

Í 3. mgr. greinarinnar er fjallað um upplýsingar sem koma skulu fram í umsókn um leyfi ráðherra samkvæmt ákvæðinu. Í slíkri umsókn skuli gera grein fyrir fyrirhugaðri nýtingu fasteignar af hálfu þess sem hyggst öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir henni. Þá skuli þar veita upplýsingar um aðrar fasteignir sem eru fyrir í eigu viðtakanda réttar hér á landi, svo og tengdra aðila í skilningi laga nr. 3/2006 um ársreikninga. Sé umsækjandi um leyfi skv. 1. tölul. 2. mgr. lögaðili skal í umsókn einnig gera grein fyrir beinu og óbeinu eignarhaldi hans, auk þess að upplýsa um raunverulegan eiganda eða eigendur lögaðila í skilningi laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018.

Upplýsingar í umsókn um leyfi skv. 2. mgr. skulu studdar viðhlítandi gögnum sem unnt er að sannreyna. Telji ráðherra að viðhlítandi gögn eða upplýsingar skorti skal hann synja um leyfi enda hafi umsækjanda áður verið gefinn kostur á að bæta úr. Mikilvægt er að umsækjandi um leyfi samkvæmt ákvæðinu veiti greinargóðar upplýsingar um þau atriði sem að framan greinir, ekki síst um áformaða nýtingu fasteignar og eignarhald ef um lögaðila er að ræða, þannig að ákvörðun ráðherra um leyfisveitingu sé reist á upplýstum grundvelli.

Í 4. mgr. greinarinnar er lagt til að tekið verði af skarið um það að undanþágur á grundvelli laganna verði ekki veittar erlendum opinberum aðilum á borð við erlend ríki, stjórnvöld eða ríkisfyrirtæki. Er þá haft í huga sérstakt eðli fjárfestinga af þessum toga, en óheppilegt þykir að sömu reglur gildi um opinbera aðila og einkaaðila í þessu tilliti. Við afmörkun á hugtakinu erlendur opinber aðili ber meðal annars að líta heildstætt á það hvernig tengslum viðkomandi aðila við erlent ríki eða stjórnvald er háttað í raun, þar á meðal eigna- og stjórnunartengslum sem og fjárhagslegum tengslum. Form aðilans skiptir hér mun síður máli. Í öllu falli og í samræmi við markmið ákvæðisins ber að skýra hugtakið erlendur opinber aðili rúmt fremur en þröngt.

Áréttað skal að 4. mgr. greinarinnar raskar ekki 11. gr. laga nr. 19/1966, en samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins taka 1.–10. gr. laganna ekki til annarra ríkja, að því er varðar rétt yfir fasteignum til afnota fyrir sendiráðsskrifstofur og bústaði forstöðumanna sendiráða eða fasteignum, sem þau ríki eignast til íbúðar fyrir aðra starfsmenn sendiráða sinna. Kaupsamninga eða afsöl fyrir slíkum fasteignum skal skv. 2. mgr. ákvæðisins leggja fyrir ráðuneytið og öðlast gerningurinn eigi gildi fyrr en ráðuneytið hefur samþykkt hann með áritun sinni.

Um 2. gr.

Í greininni er lagt til að nýr málsliður bætist við 21. gr. þinglýsingalaga, nr. 39/1978, þess efnis að afsali í skilningi ákvæðisins verði ekki þinglýst sem eignarheimild ef það geymir ekki upplýsingar um kaupverð eignar og hvernig það er greitt, nema fram komi berum orðum í skjali að ekkert endurgjald komi fyrir eign.

Í framkvæmd hefur borið á því heimildarskjöl fasteigna, eða a.m.k. þær útgáfur skjalanna sem afhentar eru til þinglýsingar og varðveittar eru í afriti hjá sýslumanni, geymi ekki upplýsingar um kaupverð eigna og hvernig það er greitt. Á þetta einkum við um afsöl sem eru að jafnaði ekki afhent til þinglýsingar fyrr en eftir að kaupsamningur um fasteign, sem gerður hefur verið í aðdragandanum, hefur verið efndur og kaupverð greitt. Reglu greinarinnar er ætlað stema stigu við ofangreindri framkvæmd með því að áskilið verði að umræddar upplýsingar þurfi að vera tilgreindar í því heimildarskjali sem afhenda á til þinglýsingar og verður grundvöllur endanlegrar færslu í þinglýsingarbók.

Mikilvægt er að heimildarskjöl fasteigna sem varðveitt eru hjá hinu opinbera, m.a. hjá sýslumönnum, beri með sér hvert sé kaupverð fasteignar, en þær upplýsingar varpa ljósi á gangverð fasteignar og eru forsenda m.a. fyrir ákvörðun fasteignamats samkvæmt lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001. Gagnsæi um upplýsingar um kaupverð fasteigna og tilhögun á greiðslu þess er einnig fallið til að styðja við varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, sbr. lög nr. 140/2018 um það efni. Með þeirri breytingu sem að ofan greinir er ætlunin að styðja við ofangreind markmið, með því að stuðla að því að upplýsingar um kaupverð fasteignar, svo og með hvaða hætti það er greitt, komi fram í heimildarskjölum sem afhent eru til þinglýsingar. Breytingin á einnig að stuðla að því að umræddar upplýsingar séu tiltækar og aðgengilegar opinberum aðilum með greiðari hætti en nú er, t.d. í tengslum við ákvörðun fasteignamats á grundvelli laga nr. 6/2001.

Í greininni er sem fyrr segir að gert að skilyrði fyrir þinglýsingu afsals skv. 21. gr. þinglýsingalaga, nr. 39/1978, að í því skuli greina kaupverð fasteignar og hvernig það er greitt. Með fyrrnefnda atriðinu er einfaldlega átt við fjárhæð kaupverðs í krónum eða öðrum gjaldeyri ef við á. Um síðarnefnda atriðið má nefna sem dæmi að fram komi í skjali að kaupverð sé greitt með peningum, yfirtöku skuldar eða öðrum hætti.

Áréttað skal að hugtakið „afsal“ í 21. gr. þinglýsingalaga, nr. 39/1978, vísar til skjals sem felur í sér yfirfærslu eignarréttar yfir fasteign, enda sé eignayfirfærsla ekki háð öðrum skilyrðum en uppgjöri og greiðslu kaupverðs innan tiltekins frests. Hugtakið afsal í nefndu lagaákvæði nær því til hvers kyns eignayfirfærslugerninga sem uppfylla ofangreind skilyrði, og skiptir þá í sjálfu sér ekki máli hvort viðkomandi skjal beri heitið kaupsamningur, afsal eða annað heiti. Þessi grein frumvarpsins á því við um öll skjöl sem falla undir hugtakið afsal í 21. gr. þinglýsingalaga samkvæmt framansögðu.

Sé um fleiri en eitt þinglýst heimildarskjal að ræða eins og algengt er, t.d. að kaupsamningi sé þinglýst í öndverðu en síðar sé þinglýst afsali sem tengist sömu viðskiptum, verða öll heimildarskjölin að geyma þær upplýsingar sem um ræðir. Með því er þó ekki girt fyrir að greiðslukjör breytist milli þinglýsts kaupsamnings og síðar þinglýsts afsals, t.d. vegna þess að afsláttur er gefinn af umsömdu kaupverði, svo fremi að afsalið, þ.e. heimildarskjalið sem að endingu er þinglýst, geymi ávallt endanlegar og réttar upplýsingar um þau atriði sem greinin tekur til.

Um 3. gr.

Í greininni er að finna ákvæði um landeignaskrá en lagt er til að skráin verði hluti af fasteignaskrá sem Þjóðskrá Íslands heldur samkvæmt lögum nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna. Í 1. mgr. greinarinnar kemur fram að landeignaskrá feli í sér heildstætt skráningar- og upplýsingakerfi sem geymir upplýsingar m.a. um eignarmörk lands á samræmdum kortagrunni. Markmið landeignaskrár sé að tryggja yfirsýn og samræmda opinbera skráningu á landupplýsingum. Þá er áréttað í greininni að færsla upplýsinga í landeignaskrá hafi ekki áhrif á tilvist og efni eignarréttinda að einkarétti.

Þjóðskrá Íslands hefur á undanförunum árum unnið að gerð og þróun skrár um íslenskt landsvæði á grundvelli tiltækra upplýsinga um eignamörk, m.a. byggt á þinglýstum landamerkjalyðingum, sbr. einnig umfjöllun í 2. kafla greinargerðarinnar. Þegar hefur þó nokkur hluti af íslensku landsvæði verið skráður með þessum hætti. Enn er þó talsvert verk óunnið í þeim efnum. Þá er í lögum nr. 6/2001 ekki að finna sérstakt ákvæði um landeignaskrá af þessum toga. Tilgangur greinarinnar er að bæta úr því og lögfesta sérstakt ákvæði um landeignaskrá í lög nr. 6/2001 þannig að tryggt verði að skráin muni þjóna þeim tilgangi sem að er stefnt. Um leið er ætlunin að greiða fyrir því að yfirstandandi vinnu

Þjóðskrár við skráningu á íslensku landsvæði og færslu þeirra upplýsinga í heildstæða landeignaskrá verði lokið eins skjótt og auðið er. Í því skyni er nauðsynlegt að tryggja skránni viðhlítandi lagagrundvöll í lögum nr. 6/2001. Eftir sem áður verður landeignaskrá hluti af fasteignaskrá sem fjallað er um í ýmsum gildandi ákvæðum laga nr. 6/2001. Um landeignaskrá gilda því einnig þær reglur laga nr. 6/2001 sem snúa að fasteignaskrá almennt eftir því sem við á.

Í greininni er lagt til grundvallar að í landeignaskrá verði ekki einungis að finna upplýsingar um afmörkun landeigna, heldur einnig upplýsingar um eignarhald fasteigna samkvæmt þinglýsingarhluta fasteignaskrár. Þannig er ráðgert að í skránni verði unnt að fletta því upp hverjir eru eigendur að einstökum landeignum samkvæmt þinglýstum eignarheimildum á hverjum tíma. Með þessu er þó ekki ætlunin að upplýsingar um eignarhald verði tvískráðar bæði í landeignaskrá og þinglýsingahluta fasteignaskrár, heldur mun fyrrnefnda skráin einungis vísa til og endurspeglu upplýsingar sem koma fram í þinglýsingahluta fasteignaskrár. Slík samtenging upplýsinga er tæknilegt úrlausnarefni sem óþarft er að kveða frekar á um í greininni.

Samkvæmt framansögðu er stefnt að því að landeignaskrá verði heildstætt, rafrænt landupplýsingakerfi þar sem allar grunnupplýsingar um íslenskt landsvæði, þ.m.t. einstakar landeignir o.fl., verða aðgengilegar á einum stað og yfirsýn þannig tryggð. Slík skrá mun ekki einungis gagnast stjórnvöldum við framkvæmd laga og stefnumótun á sviði landnýtingar, heldur gerir greinin jafnframt ráð fyrir því að almenningur muni eiga aðgang að tilteknum upplýsingum í landeignaskrá án endurgjalds, þ.e. um eignarmörk og eignarhald á landi greint niður á einstakar eignir (skráningarnúmer). Leggja ber áherslu á að rafrænn og opin aðgangur almennings að landeignaskrá sé tryggður að þessu leyti og að viðmót skrárinnar verði notendavænt svo að leit í skránni geti gengið snurðulaust fyrir sig.

Eins og fyrr segir kemur í hlut Þjóðskrár Íslands að annast skráningu eignarmarkna í landeignaskrá á grundvelli áreiðanlegustu gagna sem stofnuninni eru tiltæk hverju sinni. Samkvæmt greininni skal Þjóðskrá enn fremur skrásetja uppruna gagna sem skráning er byggð á og mat á gæðum þeirra. Með þessu móti verði einstakar færslur í landeignaskrá rekjanlegar til ákveðinna frumgagna sem Þjóðskrá hefur aflað og unnið úr.

Vegna skráningar í landeignaskrá veitir greinin Þjóðskrá heimild til að áætla stærð og eignarmörk lands ef upplýsingar skortir um þessi atriði. Áður en til þess kemur skal landeigenda eða eftir atvikum öðrum hlutaðeigandi gefinn kostur á að tjá sig og láta Þjóðskrá í té gögn og upplýsingar til nota við skráningu. Gert er ráð fyrir því að þessu úrræði verði ekki beitt nema nauðsyn krefji, t.d. vegna þess að gögn skortir með öllu eða ekki verða dregnar viðhlítandi ályktanir af þeim gögnum sem stofnuninni eru tiltæk. Áætlun stofnunarinnar á stærð eða eignarmörkum lands skal þá leyst af hólmi með fullnaðarskráningu eins skjótt og færi gefst, eftir atvikum að fengnum gögnum frá landeiganda um viðkomandi atriði. Þannig er fyrst og fremst um að ræða bráðabirgðaúrræði sem ætlað er að tryggja að landeignaskrá nái þeim megintilgangi sínum að vera heildstætt landupplýsingakerfi sem nær yfir íslenskt landsvæði í heild sinni. Hér skal þó áréttað að áætlun Þjóðskrár samkvæmt greininni lýtur einungis að skráningu í landeignaskrá og hefur hún engin áhrif á eignarréttindi viðkomandi að einkarétti frekar en aðrar færslur í landeignaskrá, sbr. lokamálslið 1. mgr. greinarinnar.

Að ofangreindum ákvæðum frágengnum gerir greinin ráð fyrir því að framkvæmd og tilhögun skráningar í landeignaskrá og verklag í því sambandi verði útfært nánar í reglugerð sem ráðherra setur. Með þessari reglugerðarheimild er ráðherra veitt svigrúm til að útfæra í

reglugerð ýmis framkvæmdaratriði vegna skrárinnar í þágu hagræðis við áframhaldandi gerð og þróun hennar.

Verði greinin að lögum verður landeignaskrá á vegum Þjóðskrár Íslands markaður nauðsynlegur grundvöllur í lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001. Með gerð nýs og heildstæðs landupplýsingakerfis verður stórt skref stigið í átt að því að auka yfirsýn bæði opinberra aðila og almennings yfir afmörkun og eignarhald á landeignum, sbr. markmið þessa frumvarps.

Um 4. gr.

Í þessari grein frumvarpsins eru lagðar til breytingar á markmiðsákvæði 1. gr. jarðalaga, nr. 81/2004. Í gildandi ákvæði er kveðið á um að markmið laganna sé að setja reglur um réttindi og skyldur þeirra sem eiga land og nýta það og stuðla að skipulegri nýtingu lands í samræmi við landkosti, fjölpætt hlutverk landbúnaðar og hagsmuni sveitarfélaga og íbúa þeirra, svo og að tryggja svo sem kostur er að land sem vel er fallið til búvöruframleiðslu verði varðveitt til slíkra nota.

Í athugasemdum við 1. gr. frumvarps sem varð að gildandi jarðalögum kom fram að markmiðsákvæði laganna væri verulega breytt miðað við ákvæði 1. gr. eldri jarðalaga, nr. 65/1976, í ljósi þeirra breytinga sem orðið hefðu í landbúnaði, en jarðalög nr. 65/1976 legðu of einhliða áherslu á landbúnaðarnot miðað við breytta atvinnuhætti. Orðalag hins nýja ákvæðis tæki mið af framansögðu, en jafnframt væri leitast við að tryggja þá veigamiklu hagsmuni sem fólgna væru í landkostum hér á landi. Í athugasemdunum var einnig tekið fram að ekki lægju fyrir hverjar þarfir yrðu á þessu sviði til framtíðar litið. Því væri eðlilegt að löggjöfin tryggði að meðferð og nýting landkosta væri með þeim hætti sem best yrði á kosið, m.a. miðað við hið fjölpætta hlutverk landbúnaðar. Þá þætti eðlilegt að tryggja að land sem vel er fallið til búvöruframleiðslu væri varðveitt eins og unnt er til slíkra nota.

Í þessari grein frumvarpsins eru, sem fyrr segir, lagðar til breytingar á framangreindri 1. gr. jarðalaga, nr. 81/2004, í þá veru að í ákvæðinu verði þeir hagsmunir sem jarðalögum er ætlað að vernda orðaðir með skýrari hætti en gert er í gildandi ákvæði 1. gr. laganna. Greinin, sem tekur m.a. mið af dönskum og norskum jarðalögum, er sett fram með þeim hætti að fyrri málsliður ákvæðisins geymir almenna markmiðssetningu, en í síðari málslið ákvæðisins eru meginmarkmið laganna svo afmörkuð nánar ásamt þeim hagsmunum sem lögunum er ætlað að tryggja. Þannig segir í fyrri málslið greinarinnar að markmið laganna sé að stuðla að því að nýtingu lands og réttinda sem því tengjast sé hagað í samræmi við landkosti og með hagsmuni samfélagsins og komandi kynslóða að leiðarljósi, að teknu tilliti til mikilvægis lands frá efnahagslegu, félagslegu og menningarlegu sjónarmiði. Í síðari málslið greinarinnar er því svo lýst að markmið laganna sé þannig m.a. að stuðla að fjölbreyttum og samkeppnishæfum landbúnaði, náttúruvernd, viðhaldi og þróun byggðar og um leið þjóðfélagslega gagnlegri og sjálfbærri landnýtingu. Þá skuli tryggja svo sem kostur er við framkvæmd laganna að land sem er vel fallið til búvöruframleiðslu sé varðveitt til slíkra nota og að fæðuöryggi sé tryggt til framtíðar. Í greininni endurspeglast þannig sú áhersla að langtímahagsmunir ríkisins og almennings skuli hafðir að leiðarljósi við túlkun og framkvæmd ákvæða jarðalaga. Jafnframt endurspeglar orðalag greinarinnar þá staðreynd að ríkir þjóðfélagslegir hagsmunir eru bundnir við það hvernig nýtingu á landi og landgæðum er háttáð á hverjum tíma.

Eins og fram er komið tekur efni og uppbygging greinarinnar að nokkru leyti mið af norskum og dönskum lögum um jarðir, sem eru um margt áþekk jarðalögum, nr. 81/2004, með tilliti til markmiða og efnissviðs. Í 1. gr. norskra jarðalaga (lov om jord frá 12. maí

1995, með síðari breytingum) kemur fram að tilgangur þeirra laga sé að tryggja að víðlendi landsins með skógum, fjöllum og öllu sem því tilheyrir, þ.e. landgæðin (n. arealressursane), geti nýst á sem gagnlegastan hátt fyrir samfélagið og þá sem hafa atvinnu sína af landbúnaði. Í ákvæðinu segir enn fremur að landgæðum skuli ráðstafað svo að tekið sé tillit til mismunandi nýtingarmöguleika í hverju samfélagi (n. samfunnsutviklinga i området) og með höfuðáherslu á tillit til búsetu, atvinnu og rekstrarlega góðra lausna. Þá segir í 3. mgr. að nýting landgæða teljist samfélagslega gagnleg ef þeim er ráðstafað með áherslu á þarfir óborinna kynslóða. Við stjórnslu samkvæmt lögnum skuli hafa hliðsjón af umhverfisvernd og taka m.a. tillit til verndar jarðvegsins (n. jordmonnet) sem grundvallar framleiðslu og einnig stuðla að varðveislu menningarumhverfis (n. areal og kulturlandskap) sem grundvallar að lífi, heilsu og lifnaðarháttum manna, dýra og plantna.

Í 1. gr. danskra laga um landbúnaðareignir (lov om landbrugsejendomme nr. 60 frá 19. janúar 2007, með síðari breytingum) kemur fram að tilgangur laganna sé fjórbættur: Í fyrsta lagi sé það markmið laganna að tryggja forsvaranlega og fjölpætta nýtingu jarða með tilliti til framleiðslu búvara, náttúru, umhverfis og gæða landslags; í öðru lagi að tryggja arðbæra þróun og samkeppnisstöðu landbúnaðarstarfsemi; í þriðja lagi að tryggja búsetu og þróun í héruðum landsins og í fjórða lagi að varðveita sjálfsábúð sem meginrekstrarform í landbúnaði og tryggja um leið nauðsynlegan framleiðslugrundvöll fyrir landbúnaðarrekstur.

Í fyrrgreindum ákvæðum danskra og norskra jarðalaga eru markmið og verndarhagsmunir laganna settir fram með mun skýrari og gleggri hætti en gert er í gildandi 1. gr. jarðalaga, nr. 81/2004. Þessari grein frumvarpsins er sem fyrr segir ætlað að styrkja markmiðsákvæði jarðalaga m.a. með því að færa orðalag þess nær hliðstæðum ákvæðum danskra og norskra jarðalaga. Á sama tíma tekur orðalag greinarinnar mið af aðstæðum í málaflokknum hér á landi sem og orðalagi markmiðsákvæða gildandi jarðalaga og eldri jarðalaga, nr. 65/1976.

Í niðurlagi greinarinnar er, líkt og gert er í gildandi 1. gr. jarðalaga, nr. 81/2004, lögð áhersla á að tryggja skuli svo sem kostur er að land sem er vel fallið til búvöruframleiðslu verði varðveitt til slíkra nota. Í því sambandi er ástæða til að vekja athygli á því að í greininni er jafnframt lagt til að fæðuöryggi verði orðað sem eitt þeirra markmiða sem byggt skuli á við túlkun og framkvæmd jarðalaga. Í seinni tíð hefur það sjónarmið notið aukins fylgis að innlend matvælaframleiðsla sé forsenda fæðuöryggis til lengri tíma litið. Fæðuöryggi og verndun þess er jafnframt þáttur í gildandi þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland frá október 2018. Ljóst er að þjóðríki hafa ríkar skyldur til að tryggja möguleika til fæðuframleiðslu innanlands í þágu fæðuöryggis, enda er ekki sjálfgefið að fæðuöryggi verði tryggt með innfluttum matvælum. Þykir því ástæða til að áréttta mikilvægi fæðuöryggis sérstaklega í markmiðsákvæði jarðalaga svo sem gert er í greininni.

Verði greinin að lögum er gert ráð fyrir því að til hennar verði litið við skýringu og framkvæmd annarra ákvæða jarðalaga, nr. 81/2004, þar á meðal ákvæða laganna um lausn lands úr landbúnaðarnotum, sbr. einnig 6. gr. frumvarpsins. Mikilvægt er að markmiðsákvæði laganna séu orðuð svo að þau geti verið til leiðbeiningar við túlkun þeirra, til fyllingar öðrum ákvæðum laganna og við töku stjórnvaldsákvæðana á grundvelli þeirra. Er greininni ætlað að styrkja markmiðsákvæði jarðalaga í þessu skyni og til að lögin nái betur þeim markmiðum sem liggja til grundvallar frumvarpinu.

Um 5. gr.

Með þessari grein frumvarpsins er lagt til að skilgreiningu jarðalaga, nr. 81/2004, á hugtakinu lögbýli verði breytt þannig að þau verði aðeins stofnuð til starfsemi á sviði

landbúnaðar, en ekki annarrar atvinnustarfsemi. Í ágúst 2019 voru 6.803 lögbýli skráð í lögbýlaskrá sem Þjóðskrá Íslands heldur fyrir ráðuneyti landbúnaðarmála.

Lögbýlisskráning var lengi bundin við jarðir í búrekstri. Hér hefur þýðingu að löggjafinn hafði lengi mikil afskipti af lánakjörum bænda. Með setningu laga um byggingar og landnámssjóð, nr. 35/1928, var ætlunin að styrkja „duglega og reglusama menn“ til að efnna til sjálfstæðra heimila hvar sem væri í byggðum landsins svo þeir gætu lifað þar fjárhagslega óháðu lífi. Greiðslur og lán úr sjóðakerfi landbúnaðarins og stofnlánadeild landbúnaðarins, voru bundnar við ábúð á lögbýli og auk þess hafði lögbýlisskráning gildi í ýmsum öðrum tilvikum, svo sem vegna gjalda fyrir heimtaugar fyrir rafmagn og síma, vatnsveitur, vegalagnir o.fl.

Enn þann dag í dag eru nokkur réttindi tengd skráningu jarðar sem lögbýlis og má þar sérstaklega nefna aukið svigrúm til lögheimilisskráningar og rétt til skráningar greiðslumarks. Er nokkur hreyfing á þessari skráningu af þeim völdum og vegna breytinga á skipulagi lands og í lögbýlaskrá 2018 kemur fram að á því ári voru gerðar alls 42 breytingar á lögbýlaskrá þar sem 33 ný lögbýli voru skráð en 9 lögbýli afskráð.

Verði þessi grein frumvarpsins að lögum verður stofnun nýrra lögbýla framvegis bundin við starfsemi á sviði landbúnaðar. Þrátt fyrir það verður ekki séð að breytingin myndi í raun horfa til verulegrar þrengingar á heimild til stofnunar lögbýla, enda er hugtakið landbúnaður skilgreint með mjög víðtækum hætti í jarðalögum eða sem „hvers konar varsla, verndun, nýting og ræktun búfjár, ferskvatnsdýra, lands og auðlinda þess til atvinnu- og verðmætasköpunar, matvælaframleiðslu og þjónustu er tengist slíkri starfsemi“, sbr. 2. gr. laganna. Breytingin miðar því fyrst og fremst að því að afmarka hugtakið lögbýli með skýrari hætti en gert er í gildandi lögum, enda eru réttindi sem tengjast lögbýlum einkum tengd búrekstri og starfsemi á sviði landbúnaðar í breiðum skilningi. Með breytingunni er aukinheldur stutt við valdheimildir sveitarstjórna sem með þessu geta haft betri yfirsýn og stjórnun á því hvar heimilað verði, á grundvelli aðalskipulagsáætlunar, að reisa íbúðarhús til heilsársbúsetu, sem nú er einn helsti hvatinn til umsókna um stofnun lögbýla.

Um 6. gr.

Í greininni eru lagðar til breytingar á 5. mgr. 6. gr. jarðalaga, nr. 81/2004, eins og ákvæðinu var breytt með 2. gr. laga nr. 29/2015. Í ákvæði 6. gr. jarðalaga er fjallað um hvernig staðið skuli að því að leysa land úr landbúnaðarnotum og málsmeðferð í því sambandi. Samkvæmt ákvæðinu er bæði sveitarstjórnnum og ráðherra ætlað ákveðið hlutverk í þeirri málsmeðferð. Meðal annars gerir ákvæðið ráð fyrir því að ráðherra eigi endanlegt ákvörðunarvald um hvort land yfir ákveðnum stærðarmörkum og land sem telst gott ræktunarland verði leyst úr landbúnaðarnotum. Markmið greinarinnar er að gera nauðsynlegar breytingar á 6. gr. jarðalaga í því skyni að gera ráðherra betur kleift að rækja það hlutverk sem honum er falið samkvæmt ákvæðinu, þ.e. að taka ákvörðun um hvort land skuli leyst úr landbúnaðarnotum. Ber þá að hafa í huga að eitt af meginmarkmiðum jarðalaga er að tryggja svo sem kostur er að land sem vel er fallið til búvöruframleiðslu verði varðveitt til slíkra nota, sbr. einnig 4. gr. frumvarpsins.

Samhengis vegna er ástæða til að gera grein fyrir reglum gildandi 6. gr. jarðalaga, nr. 81/2004, um lausn lands úr landbúnaðarnotum og hvernig framkvæmd ákvæðisins hefur verið háttáð. Í 1. mgr. 6. gr. laganna kemur fram að um breytingu á notkun lands sem fellur undir jarðalög fari eftir ákvæðum skipulagslaga, nr. 123/2010. Í þessu felst sú meginregla að ákvörðun um breytingu á landnýtingu er tekin af því sveitarfélagi sem í hlut á. Í 2.-5. mgr. 6. gr. jarðalaga er ákvörðunarvald sveitarfélags þó takmarkað með því að áskilið er að leitað

skuli samþykkis ráðherra fyrir breyttri landnotkun, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum sem taka í grunninn mið af stærð og ræktanleika lands. Þannig er skv. 2. mgr. 6. gr. óheimilt að breyta landnotkun á landbúnaðarsvæði sem er 5 hektarar eða stærra, nema leyfi ráðherra liggja fyrir. Við undirbúning á endurskoðun eða breytingu á aðalskipulagi, þegar breyta á landnotkun lands sem skipulagt er sem landbúnaðarsvæði, skal sveitarfélag óska skriflega eftir leyfi ráðherra áður en landnotkun er breytt með breytingu á skipulagi. Í 3. mgr. 6. gr. segir síðan að óheimilt sé án leyfis ráðherra að breyta landnotkun á landsvæði sem er minna en 5 hektarar enda teljist það ræktunarland, henti vel til landbúnaðar eða vegna legu sinnar teljist að öðru leyti mikilvægt vegna matvælaframleiðslu.

Í 4. mgr. 6. gr. jarðalaga, nr. 81/2004, er fjallað um þau sjónarmið sem sveitarfélag skal líta til við mat á því hvort afla skuli leyfis ráðherra skv. 2. og 3. mgr. Skal sveitarfélag þá annars vegar taka mið af flokkun landbúnaðarlands í aðalskipulagi og hins vegar stefnu stjórnvalda um flokkun landbúnaðarlands. Liggja flokkun landbúnaðarlands ekki fyrir skal sveitarfélag óska eftir umsögn ráðunautar um viðkomandi land þar sem leggja skal mat á stærð lands, staðsetningu lands, ræktunarskilyrði, ræktun sem þegar er þar stunduð eða er fyrirhuguð og hvort breyting á landnotkun hafi áhrif á aðliggjandi landbúnaðarsvæði. Beiðni sveitarfélaga skal berast ráðherra skriflega, ásamt skipulagstillögu og nauðsynlegum gögnum. Samkvæmt 5. mgr. 6. gr. skal ráðherra þá taka afstöðu til beiðni um breytingu á landnotkun innan fjögurra vikna frá því að beiðni sveitarfélags ásamt nauðsynlegum gögnum barst ráðherra sannanlega.

Í 4. mgr. 6. gr. jarðalaga, nr. 81/2004, sem gerð var grein fyrir hér að framan, eru orðuð þau atriði sem sveitarfélagi ber að líta til við mat á því hvort leita skuli leyfis ráðherra til að leysa land úr landbúnaðarnotum skv. 2. og 3. mgr. Í 5. mgr. 6. gr. laganna, sem lýtur að ákvörðun ráðherra um hvort fallast beri á slíka leyfisbeiðni sveitarfélags, er á hinn bóginn ekki vikið að þeim sjónarmiðum sem ráðherra skal leggja til grundvallar við þá ákvörðunartöku. Er þetta annmarki á ákvæðinu sem er fallinn til að torvelda mat ráðherra við ákvörðun um þá veigamiklu ráðstöfun sem lausn lands úr landbúnaðarnotum er.

Með vísan til framanritaðs og með hliðsjón af lögmætisreglunni og réttmætisreglu stjórnsýsluréttar, sem áskilja að stjórnvaldsákvæðanir skuli byggðar á viðhlítandi lagagrundvelli og málefnalegum sjónarmiðum, er lagt til í greininni að í 5. mgr. 6. gr. laganna verði orðuð þau sjónarmið sem ráðherra skal líta til við mat á því hvort land skuli leyst úr landbúnaðarnotum að beiðni sveitarfélags. Greinin gerir þannig ráð fyrir því að ráðherra skuli við þá ákvörðunartöku einkum horfa til þess hvernig breyting á landnotkun samræmist markmiðum þessara laga skv. 1. gr. og stefnu stjórnvalda um landnýtingu, eins og hún birtist m.a. í landsskipulagsstefnu og skipulagsáætlunum, með hliðsjón af stærð lands, staðsetningu þess, ræktunarskilyrðum og áhrifum á aðliggjandi landbúnaðarsvæði o.fl., eftir því sem nánar er mælt fyrir um í leiðbeiningum sem settar verða af hálfu ráðherra með heimild í 2. mgr. 55. gr., sbr. einnig 12. gr. frumvarpsins. Hvað varðar tilvísun greinarinnar til markmiða jarðalaga ber hér jafnframt að hafa hliðsjón af 4. gr. frumvarpsins og athugasemdum við það ákvæði, auk almennra athugasemda við frumvarpið, sem raktar eru framar í þessari greinargerð.

Hvað varðar tilvísun til stefnu stjórnvalda um landnýtingu í greininni er sem fyrir segir m.a. átt við skipulagsáætlanir sem taka til þess lands sem til skoðunar er, svo og landsskipulagsstefnu sem Alþingi samþykkir til tólf ára í senn samkvæmt 10. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, sbr. einnig umfjöllun í kafla 2.3.4 í greinargerðinni. Innan tilvitnaðs orðalags greinarinnar rúmast einnig annars konar stefnur sveitarfélaga og landsstjórnvalda um landnýtingu og tengd atriði sem kunna að gilda um það land sem er til

skoðunar hverju sinni. Liggi slík opinber stefnumörkun ekki fyrir varðandi viðkomandi land er gert ráð fyrir því að ráðherra meti eftir sem áður hvort ráðstöfun samræmist markmiðum jarðalaga með þeim hætti sem rakið er í greininni og að teknu tilliti til leiðbeininga sem settar verði skv. 2. mgr. 55. gr.

Verði greinin að lögum er gert ráð fyrir því að hlutverk ráðherra í málsmeðferð og ákvörðunartöku um hvort land verði leyst úr landbúnaðarnotum skv. 5. mgr. 6. gr. jarðalaga verði eftt verulega. Í ljósi þess hvernig gildandi ákvæði 5. mgr. 6. gr. jarðalaga er nú orðað er ljóst að því markmiði verður ekki náð nema með breytingu á ákvæðinu líkt og þeirri sem lögð er til í greininni.

Um 7. gr.

Um a-lið (10. gr. a)

Í þessari grein frumvarpsins er gert ráð fyrir að afla þurfi samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun beins eignarréttar, eða afnotaréttar til lengri tíma en fimm ára, yfir fasteignum sem falla undir gildissvið jarðalaga nr. 81/2004 í nánar greindum tilvikum. Í greininni er að finna ítarlegar reglur um það til hvaða fasteigna skyldan tekur, hvaða áhrif breytingar á yfirráðum yfir lögðila sem falla undir ákvæðið hafa, hvaða upplýsingar skuli veita í umsókn um samþykki ráðherra, og hvaða sjónarmiða ráðherra skuli gæta við mat á því hvort fallast eigi á umsókn. Áréttað skal að ákvæði greinarinnar eru bundin við fasteignir og fasteignaréttindi sem falla undir gildissvið jarðalaga nr. 81/2004, sbr. 5. mgr. greinarinnar.

Í 1. mgr. greinarinnar er lagt til að ráðstöfun beins eignarréttar, eða afnotaréttar til lengri tíma en fimm ára, yfir fasteign verði háð samþykki ráðherra í þrenns konar tilfellum. Nánar tiltekið verði í fyrsta lagi gerð krafa um samþykki ráðherra ef fasteign, sem ráðstafa á, er lögbýli og þannig háttar til að viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir lögbýli, eitt eða fleiri, sem eru samanlagt 50 hektarar eða meira að stærð (1. tölul.); í öðru lagi ef fasteign er 350 hektarar eða meira að stærð (2. tölul.); og í þriðja lagi ef þannig stendur á að viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem eru samanlagt 10.000 hektarar eða meira að stærð (3. tölul.). Tekið skal fram að hugtakið „ráðstöfun“ í 1. mgr. tekur til hvers konar yfirfærslu, framsals eða stofnunar beins eignarréttinda (eða afnotaréttar til lengri tíma en fimm ára) yfir fasteign, hvort heldur með löggerningi eða öðrum hætti. Aftur á móti er í 4. mgr. greinarinnar að finna undanþágu frá samþykkisskyldu sem tekur m.a. til þess þegar fasteign er ráðstafað til nákominna, sbr. umfjöllun hér á eftir.

Eins og rakið var í 4. kafla þessarar greinargerðar eru lagaákvæði um samþykki stjórnvalda til ráðstöfunar á landi utan þéttbýlis ekki ný af nálinni. Þannig var í 6. gr. eldri jarðalaga, nr. 64/1976, að finna reglu þess efnis að afla þyrfti samþykkis sveitarstjórnar og jarðanefndar fyrir aðilaskiptum að jörðum sem féllu undir gildissvið laganna. Umrætt ákvæði eldri jarðalaga féll brott við gildistöku jarðalaga nr. 81/2004 en skv. 10. gr. þeirra laga er nú aðeins skylt að tilkynna sveitarstjórn um aðilaskipti. Reynslan hefur leitt í ljós að þeirri tilkynningarskyldu er ekki sinnt af neinu ráði í framkvæmd. Eins og rökstutt er í 4. kafla greinargerðarinnar verður ekki talið að einföld tilkynningarskylda sé nægileg til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt með 7. gr. frumvarpsins, m.a. að stjórnvöldum (ráðherra) gefist færi á að taka afstöðu til þess, að fenginni umsögn sveitarstjórnar, hvort ráðstöfun fasteignar og áformuð nýting hennar samræmist markmiðum jarðalaga, aðalskipulagi, landsskipulagsstefnu og annarri stefnu stjórnvalda um landnýtingu. Þá eiga stjórnvöld mun örðugra um vik að afla viðhlítandi upplýsinga um áformaða nýtingu fasteignar úr hendi viðtakanda réttar, svo og eignarhald lögðila sem hyggjast eignast réttindi, eftir að viðskipti eru um garð gengin. Greinin er þannig liður í því að ná því markmiði frumvarpsins að

stjórnvöld búi yfir viðhlítandi stýritækjum í lögum á sviði land- og jarðanýtingar í þágu almannahagsmuna, bæta yfirsýn stjórnvalda yfir og tryggja jafnframt gagnsæi um eignarráð og ráðstöfun fasteigna í tilvikum sem falla undir greinina samkvæmt framansögðu.

Pau tilvik þar sem afla ber samþykkis ráðherra skv. 1.-3. tölul. 1. mgr. greinarinnar lúta sem fyrr greinir annars vegar að tilfellum þar sem fasteignin sem ráðstafa á er af ákveðnum toga m.t.t. nýtingar eða stærðar, og hins vegar tilvikum þar sem viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir visst mikið af fasteignum miðað við samanlagða stærð þeirra. Í 1. tölul. er áskilið að ráðstöfun taki til lögbýlis, sbr. skilgreiningu þess hugtaks í 2. gr. jarðalaga nr. 81/2004, og jafnframt að viðtakandi réttar og tengdir aðilar séu fyrir eigendur að lögbýli, einu eða fleiri, sem eru samanlagt 50 hektarar eða meira að stærð. Undir 2. tölul. falla aftur á móti tilvik þar sem fasteign sem ráðstafa á er 350 hektarar eða meira að stærð óháð því hversu mikið land viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir. Á hinn bóginn tekur 3. tölul. til tilvika þar sem viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem eru samanlagt 10.000 hektarar eða meira að stærð án tillits til stærðar eða eðlis þeirrar fasteignar sem til stendur að kaupa eða ráðstafa á annan hátt. Í öllum tilfellum er miðað við fasteignir sem falla undir gildissvið jarðalaga eins og áður kom fram.

Samkvæmt upplýsingum í landeignaskrá og úr verkefninu Nytjaland frá 2006, er miðgildi stærðar fasteigna (landeigna) nokkuð misjafnt eftir landshlutum eða á bilinu 200-300 hektarar á Suðurlandi, yfir 800 hekturum á Austurlandi og Vestfjörðum og 400-500 hektarar annars staðar á landinu. Hvað varðar meðalstærð fasteigna ber að athuga að stærð þjóðlendna vegur þar þungt. Ef fjölda fasteigna í fasteignaskrá að þjóðlendum meðtöldum (um 109.000 talsins) er deilt í heildarstærð Íslands (um 103.000 km²) er meðalstærð hverrar fasteignar tæpur ferkílómetri eða um 95 hektarar. Meðalstærð fasteigna sem afmarkaðar hafa verið í landeignaskrá (54% landeigna) er aftur á móti 40 hektarar og er 85% þeirra innan við einn hektari að stærð, sbr. umfjöllun í kafla 2.2.1 greinargerðarinnar. Sú stærðarviðmiðun sem kemur fram í 2. tölul. 1. mgr. greinarinnar, þ.e. 350 hektarar eða meira, tekur þannig til fasteigna sem skera sig úr með tilliti til stærðar þar sem jafnframt er nauðsynlegt að aðilaskipti verði háð athugun og samþykki ráðherra með tilliti til markmiða jarðalaga. Um ákvæði 1. tölul. 1. mgr. greinarinnar, sem snýr að lögbýlum, er jafnframt til þess að líta að landbúnaður er meðal mikilvægustu verndarhagsmuna jarðalaga, nr. 81/2004. Lögbýli eru einkum starfrækt á sviði landbúnaðar og fylgja þeim iðulega ýmis réttindi lögum samkvæmt, m.a. til beingreiðslna úr ríkissjóði, sbr. einnig athugasemdir við 5. og 9. gr. frumvarpsins. Þá er það jafnframt eitt skilgreindra markmiða jarðalaga að tryggja svo sem kostur er að land sem vel er fallið til búvöruframleiðslu verði varðveitt til slíkra nota. Nauðsynlegt er því að ráðstöfun á lögbýli verði háð athugun og samþykki ráðherra samkvæmt greininni, þó aðeins í tilvikum þar sem viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir lögbýli, eitt eða fleiri, sem eru samanlagt 50 hektarar eða meira að stærð. Er þá m.a. höfð í huga hin vaxandi alþjóðlega áhersla á það sjónarmið að vernda beri landbúnaðarland m.a. til að tryggja fæðuöryggi og að gjalda beri varhug við samþjöppun eignarhalds á slíku landi, sbr. einnig umfjöllun í 2. kafla greinargerðarinnar. Þá er rétt í ljósi markmiða jarðalaga og þessa frumvarps að samþykki ráðherra fyrir ráðstöfun fasteignar verði einnig áskilið í tilvikum þar sem viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fasteignir sem falla undir gildissvið jarðalaga og eru samanlagt 10.000 hektarar eða meira, sbr. 3. tölul. 1. mgr. greinarinnar. Nauðsynlegt er að ráðherra gefist færi á að taka afstöðu til ráðstöfunar fasteignar þegar viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga mjög stórt landsvæði fyrir. Er þá sérstök ástæða til að kannað sé hvernig viðtakandi réttar hyggst nýta þá eign sem hann hyggst bæta við þær sem hann og tengdir aðilar eiga fyrir, og hvort hann hafi þörf fyrir stærra landsvæði en viðkomandi eiga þegar, þ.e. meira en 10.000

hektara. Með því að samþykki ráðherra verði áskilið við þessar aðstæður gefst stjórnvöldum jafnframt færi á því að öðlast betri yfirsýn yfir umfang eignarráða viðkomandi á fasteignum og nýtingu þeirra, auk þess að geta lagt mat á hvort frekari kaup viðkomandi á landi samræmist stefnu og markmiðum stjórnvalda um þjóðfélagslega gagnlega og sjálfbæra landnýtingu. Krafa um samþykki ráðherra samkvæmt greininni er einnig nauðsynleg til þess að stjórnvöld geti spornað gegn söfnun á og spákaupmennsku með land og réttindi sem því tilheyra eða annars konar ráðstöfunum á landi sem samræmast ekki markmiðum jarðalaga og stefnu stjórnvalda um landnýtingu. Sú stærðarviðmiðun sem vísað er til í 3. tölul. telst jafnframt vera mjög rúm á venjulega mælikvarða, en 10.000 hektarar samsvara u.þ.b. 0,4% af samanlögðu flatarmáli alls láglendis á Íslandi. Áréttað skal að ákvæði greinarinnar fela ekki í sér takmörkun á stærð lands sem einn aðili og tengdir aðilar geta átt hér á landi, heldur einungis áskilnað um að leita beri samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun fasteignar þegar svo háttar til sem í ákvæðinu greinir. Er slíkur áskilnaður bæði málefnalegur og nauðsynlegur í ljósi markmiða frumvarpsins og þeirra mikilvægu þjóðfélagslegu hagsmuna sem bundnir eru við fasteignir og nýtingu þeirra, en þeir hagsmunir einskorðast ekki við landbúnaðarland eins og áður kom fram, sbr. 2. kafla greinargerðarinnar.

Í 2. mgr. greinarinnar er jafnframt áskilið að afla beri samþykkis ráðherra fyrir breytingu á yferráðum yfir lögaðila sem á fasteign eða fasteignir sem falla undir gildissvið jarðalaga, nr. 81/2004. Skylda til að leita samþykkis ráðherra við þessar aðstæður er bundin við hliðstæð skilyrði og greinir í 1. mgr. og lúta þau annars vegar að stærð fasteigna í eigu lögaðilans sem um ræðir, svo og að stærð fasteigna sem eru fyrir í eigu viðtakanda réttar og tengdra aðila, þ.e. þess sem hyggst öðlast yferráð yfir lögaðila. Nánar tiltekið gerir 2. mgr. ráð fyrir því að þörf verði á samþykki ráðherra fyrir breytingu á yferráðum yfir lögaðila í eftirfarandi þremur tilvikum: Í fyrsta lagi ef lögaðilinn er, beint eða óbeint, eigandi að fasteign eða fasteignum sem eru samanlagt 350 hektarar eða meira að stærð; í öðru lagi ef sá sem hyggst öðlast yferráðin og tengdir aðilar eiga fyrir lögbylí, eitt eða fleiri, sem eru samanlagt 50 hektarar eða meira að stærð; og í þriðja lagi ef sá sem hyggst öðlast yferráðin og tengdir aðilar eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem eru samanlagt 10.000 hektarar eða meira að stærð. Í síðarnefndu tveimur tilvikunum skiptir ekki máli hvort viðkomandi lögaðili, sem breyting á yferráðum tekur til, eigi fasteign að tiltekinni stærð, heldur nægir að hann eigi fasteign sem fellur undir gildissvið jarðalaga. Í þeim tilvikum er með öðrum orðum einungis litið til stærðar þeirra fasteigna sem viðtakandi yferráða og tengdir aðilar eiga fyrir. Í fyrstnefnda tilvikinu er það á hinn bóginn skilyrði að lögaðilinn, sem breyting á yferráðum tekur til, eigi fasteign eða fasteignir sem eru 350 hektarar eða meira að stærð. Í því tilviki skiptir aftur á móti ekki máli hvort eða hversu stórar fasteignir viðtakandi yferráða og tengdir aðilar eiga fyrir. Að öðru leyti er vísað til umfjöllunar um 1. mgr. greinarinnar hér að framan.

Ákvæði 2. mgr. greinarinnar er nauðsynlegt m.a. með tilliti til fyrrgreindra markmiða frumvarpsins og til að koma í veg fyrir sniðgöngu á skyldu til að afla samþykkis ráðherra fyrir aðilaskiptum í þeim tilvikum sem að framan greinir. Eignarhald lögaðila sem eiga land getur verið margþætt og flókið. Á sama tíma geta þeir sem eru beinir og óbeinir eigendur lögaðila eða fara með yferráð yfir honum á annan hátt notið raunverulegs ráðstöfunarréttar yfir fasteigninni í gegnum yferráð yfir lögaðilanum. Í þessu ljósi verður að leggja breytingu á yferráðum yfir slíkum lögaðila að jöfnu við ráðstöfun á fasteigninni. Ákvæði 2. mgr. á sér einnig að nokkru fyrirmynd í 6. gr. eldri jarðalaga, nr. 65/1976, þar sem eigendaskipti að hlutum í félögum, sem áttu land sem féllu undir lögin, voru jafnframt háð samþykki. Þó skal áréttað að ákvæði 2. mgr. greinarinnar er á engan hátt bundið við „eigendaskipti að hlut“ í

félagi líkt og nefnt ákvæði eldri jarðalaga, heldur gildir ákvæði 2. mgr. þegar breyting verður á yferráðum yfir lögaðila, hvort heldur vegna aðilaskipta að hlutafé eða með öðrum hætti.

Í 3. mgr. greinarinnar er tekið fram að ákvæðið gildi þótt beinn eignarréttur eða afnotaréttur yfir fasteign taki aðeins til hluta hennar, svo sem ákveðins eignarhluta í henni sé um óskipta sameign að ræða eða tiltekinn mannvirkja, hlunninda eða fasteignaréttinda sem tilheyra henni. Við útreikning á stærð fasteignar eða fasteigna við mat á því hvort 1. og 2. mgr. eigi við skal ávallt miða við heildarstærð þeirrar fasteignar sem um ræðir miðað við mörk hennar gagnvart öðrum fasteignum. Ef fasteign fylgir hlutdeild í óskiptu landi skal telja óskipta landið með í heild sinni. Eðlilegt er að samþykkisskylda skv. 1. og 2. mgr. verði miðuð við framangreint enda horfir það til verulegrar einföldunar, m.a. fyrir þá sem leita samþykkis ráðherra.

Í 4. mgr. greinarinnar er kveðið á um undanþágur frá skyldu til að leita samþykkis ráðherra skv. 1. og 2. mgr. Þannig verði óskýlt að afla samþykkis ráðherra skv. 1. og 2. mgr., nema tilvikið falli undir 3. tölul. 1. mgr. eða lokamálslið 2. mgr., ef eitthvert eftirfarandi tilvika á við: Ef viðtakandi réttar er nákominn þeim sem ráðstafar rétti, þ.e. maki, barn, barnabarn, kjörbarn, fósturbarn, annar niðji, systkini eða foreldri (1. tölul.), ríkissjóður eða sveitarfélag ráðstafar eignarréttindum yfir fasteign (2. tölul.), eða ef fasteign er keypt á nauðungarsölu af lánastofnun sem á veð í fasteign, lögveðshafa eða fjárnámshafa vegna opinberra gjalda (3. tölul.). Þeir aðilar sem falla undir 1. tölul. eru tæmandi taldir í ákvæðinu. Undanþágur skv. 1. og 2. tölul. svara í grunninn til 1. mgr. 31. gr. gildandi laga sem kveður á um undanþágur frá forkaupsrétti ábúanda. Hugtakið lánastofnun í 3. tölul. hefur sömu merkingu og samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002.

Eins og orðalag 4. mgr. greinarinnar ber með sér gilda undanþágur samkvæmt ákvæðinu þó ekki ef ráðstöfun á fasteign fellur undir 3. tölul. 1. mgr., þ.e. viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem eru samanlagt 10.000 hektarar eða meira að stærð. Þá gilda undanþágur skv. 4. mgr. heldur ekki í tilvikum sem falla undir lokamálslið 2. mgr., þ.e. þar sem yferráð yfir lögaðila, sem á fasteign sem fellur undir jarðalög, breytast og sá sem öðlast yferráðin og tengdir aðilar eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem eru samanlagt 10.000 hektarar eða meira að stærð. Í fyrrgreindum tveimur tilfellum ber því ávallt að leita samþykkis ráðherra án tillits til 4. mgr. greinarinnar.

Í 5. mgr. greinarinnar er tekið fram að hugtakið tengdir aðilar í ákvæðum greinarinnar hefur sömu merkingu og samkvæmt lögum um ársreikninga, nr. 3/2006. Óhjákvæmilegt er að miða í þessum efnum við samanlagt eignarhald tengdra aðila til að koma í veg fyrir sniðgöngu, t.d. með stofnun margra félaga um einstök viðskipti. Þá gefur það áreiðanlegri mynd af raunverulegri stöðu mála að þessu leyti að virða tengda aðila sem eina heild fremur en að líta einangrað á hvern þeirra um sig. Eru raunar vandséð rökin fyrir hinu síðarnefnda. Ákvæði um tengda aðila og áhrif þeirra tengsla að lögum eru jafnframt vel þekkt í annarri löggjöf, svo sem lögum um fjármálafyrirtæki og stjórn fiskveiða. Þá segir í 5. mgr. að hugtakið yferráð í greininni hafi sömu merkingu og samkvæmt fyrrnefndum lögum um ársreikninga, nr. 3/2006. Um hugtökin tengda aðila og yferráð vísast hér einnig til umfjöllunar í 3. kafla þessarar greinargerðar.

Í 6. mgr. greinarinnar er fjallað um málsmeðferð við umsókn um samþykki ráðherra skv. 1. og 2. mgr. Kveðið er á um að með umsókn um samþykki ráðherra skuli fylgja afrit af undirrituðum samningi um stofnun eða ráðstöfun réttinda, t.d. kaupsamningi, afsali eða leigusamningi. Í umsókn skal jafnframt gera grein fyrir fyrirhugaðri notkun fasteignar af hálfu viðtakanda réttar, þar á meðal nýtingu ræktanlegs lands ef við á, ásamt nýtingu fasteignaréttinda ef þau fylgja fasteign, svo sem vatns-, veiði- og jarðhitaréttinda. Einnig

skal í umsókn veita upplýsingar um aðrar fasteignir í eigu viðtakanda réttar og tengdra aðila og hvernig nýtingu þeirra er háttað.

Þá segir í 6. mgr. greinarinnar að sé viðtakandi réttar lögaðili skuli að auki gera grein fyrir beinu og óbeinu eignarhaldi hans í umsókn um samþykki. Enn fremur skuli þá gera grein fyrir raunverulegum eiganda eða eigendum lögaðila í skilningi laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018. Þessi krafa stendur í samhengi við markmið frumvarpsins m.a. um að tryggja gagnsæi um eignarhald á landi. Jafnframt gerir 6. mgr. ráð fyrir því að upplýsingar í umsókn um samþykki skuli studdar viðhlítandi gögnum sem unnt er að sannreyna. Þá er gert ráð fyrir því að ráðherra synji samþykkis samkvæmt ákvæðinu ef viðhlítandi gögn eða upplýsingar skortir að hans mati eftir að umsækjanda hefur verið gefinn kostur á að bæta úr því. Hvílir þannig á umsækjanda að útvega þau gögn og upplýsingar sem áskildar eru. Hversu umfangsmiklar þær upplýsingar þurfa að vera veltur þó á atvikum í hverju tilviki fyrir sig.

Í 7. mgr. greinarinnar er gert ráð fyrir því að jafnskjótt og umsókn um samþykki berst ráðherra skuli hann óska eftir umsögn hlutaðeigandi sveitarstjórnar um umsóknina. Ráðherra verður þá jafnframt heimilt að óska eftir umsögnum annarra stjórnvalda ef talin er þörf á því. Umsagnir skulu liggja fyrir eins skjótt og verða má, þannig að ekki verði tafir á meðferð umsóknar.

Í 8. mgr. er fjallað nánar um ákvörðunartöku ráðherra um hvort samþykki skuli veitt. Þar er gert ráð fyrir því að ákvörðun ráðherra skuli liggja fyrir eins skjótt og verða má og að jafnaði innan fjögurra vikna frá því að nauðsynleg gögn og upplýsingar liggja fyrir. Þá er í ákvæðinu kveðið á um þau sjónarmið sem líta ber til við ákvörðunartökuna. Ráðherra skuli þar einkum líta til þess hvernig áformuð nýting á fasteign af hálfu viðtakanda réttar fellur að markmiðum jarðalaga, nr. 81/2004, svo og viðkomandi aðalskipulagi, landsskipulagsstefnu og annarri stefnu stjórnvalda um landnýtingu. Einnig skuli litið til leiðbeininga sem gefnar eru út af ráðherra á grundvelli 2. mgr. 55. gr. ef við á, sbr. einnig 12. gr. frumvarpsins. Þá gerir ákvæðið ráð fyrir því að ráðherra skuli eftir því sem við á hafa hliðsjón af stærð lands, staðsetningu þess og ræktunarskilyrðum, ásamt því hvort áformuð landnotkun af hálfu viðtakanda réttar hafi áhrif á aðliggjandi landbúnaðarsvæði og hvernig hún samrýmist kostum, gæðum og réttindum sem fylgja fasteign að öðru leyti. Enn fremur skuli ráðherra líta til þess hvort verðmæt fasteignaréttindi, svo sem vatns-, veiði- og jarðhitaréttindi, fylgi fasteign ásamt því hvort og með hvaða hætti áformuð nýting viðtakanda réttar á fasteign standi í tengslum við slík réttindi. Ef við á skuli ráðherra að auki líta til þess hvernig viðtakandi réttar og tengdir aðilar eftir atvikum nýta fasteignir og fasteignaréttindi sem þeir eiga fyrir eða hafa afnot af.

Ákvæðið er matskennt og gerir kröfu um að hvert tilvik um sig sé metið með tilliti til þeirra atriða sem að framan greinir. Eðlilegt er að umsóknir um samþykki séu metnar heildstætt að þessu leyti. Á sama tíma eru sjónarmiðin sem líta ber til útlistuð með skýrum hætti í ákvæðinu. Áherslan hvílir þar ekki síst á áformaðri nýtingu fasteignar af hálfu viðtakanda réttar og hvernig hún fellur að markmiðum jarðalaga og stefnu stjórnvalda um landnýtingu, með hliðsjón af þeim gögnum og upplýsingum sem fyrir liggja. Þá er umsögn sveitarstjórnar og annarra stjórnvalda eftir atvikum einnig fallin til að stuðla að því að ákvörðun ráðherra um hvort samþykki skuli veitt sé tekin á upplýstum grundvelli. Í 12. mgr. er ráðherra jafnframt veitt heimild til að setja reglugerð þar sem kveða má nánar á um form, efni og fylgigögn með umsóknum um samþykki samkvæmt framansögðu og framkvæmd ákvæðisins að öðru leyti.

Samkvæmt 9. mgr. greinarinnar er ráðherra heimilt að binda samþykki skv. 1. og 2. mgr. skilyrðum, m.a. um að eign sé nýtt í samræmi við áform sem lýst er í umsókn um samþykki. Skilyrðum skal þá af hálfu viðtakanda réttar þinglýst á eignina án ástæðulauss dráttar. Eðlilegt er að veita ráðherra heimild til að binda ákvörðun skilyrðum, t.d. um nýtingu eignar ef talin er þörf á því, svo sem ef nýtingaráform viðtakanda réttar eru óljós. Á þetta ekki síst við um landbúnaðarland, sbr. einnig til hliðsjónar ákvæði 6. gr. jarðalaga, nr. 81/2004, um lausn lands úr landbúnaðarnotum. Sú aðferð að ráðherra bindi samþykki skilyrðum er jafnframt síður íþyngjandi en að samþykkis sé synjað og samræmist hún því sjónarmiðum um meðalhóf.

Í 10. mgr. er að finna nýmæli sem er í samræmi við sjónarmið sem rakin eru í almennum athugasemdum við frumvarpið um mikilvægi þess að gagnsæi ríki um eignarhald lögaðila sem eiga land. Ákvæðið miðar við að fjárvörslusjóðum og öðrum sambærilegum aðilum í skilningi laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018, sé óheimilt að eiga bein eða óbein eignarréttindi yfir fasteign sem lög þessi taka til. Fjárvörslusjóður (e. trust) er sérstakt fyrirbæri í erlendum rétti, m.a. breskum og írskum. Slíkt réttarsamband kemst á þegar stofnandi (e. settlor) felur einum eða fleiri einstaklingum (e. trustees) að stjórna fjármunum í þágu eins eða fleiri einstaklinga sem njóta eiga góðs af því (e. beneficiaries) eða í þágu lögmæts markmiðs, þannig að greiðsla verðmætanna falli til þeirra sem njóta eiga góðs af þeim eða sé varið í þágu markmiða sem ákveðin eru í samþykktum fjárvörslusjóðsins. Ördugt er að greina hvernig eignarhaldi á fasteign og réttindum yfir henni er í raun háttáð ef þau eru á hendi fjárvörslusjóða og sambærilegra aðila sem eru lítt þekkt fyrirbæri í íslenskum rétti. Því verður að telja fyrrgreint ákvæði 10. mgr. nauðsynlegt til að styðja við markmið frumvarpsins um að tryggja yfirsýn stjórnvalda og gagnsæi hvað varðar eignarhald á landi.

Í 11. mgr. er áréttáð að ábyrgð á því að leita samþykkis ráðherra samkvæmt þessari grein frumvarpsins hvíli á viðtakanda réttar. Tekur það hvort tveggja til þess sem öðlast réttindi yfir fasteign skv. 1. mgr. eða yfirráð yfir lögaðila skv. 2. mgr. Það er viðtakanda réttar að meta hvort atvik og aðstæður séu með þeim hætti að leita beri samþykkis ráðherra skv. 1. eða 2. mgr., en nefnd ákvæði geyma hlutlægar og skýrar viðmiðanir um hvenær ráðstöfun er háð samþykki. Í 11. mgr. er enn fremur kveðið á um að löggerningur um réttindi yfir fasteign sem greinin taki til öðlist ekki gildi nema ráðherra veiti samþykki. Ákvæðið er nauðsynlegt til að draga úr líkum á sniðgöngu á ákvæðum greinarinnar, en reglu af sambærilegum toga varðandi gildi samninga er t.d. að finna í lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966. Að öðru leyti vísast um þessa grein frumvarpsins og markmið þess til umfjöllunar í 2., 3. og 4. kafla þessarar greinargerðar, sbr. einnig 6. kafla. Jafnframt er hér vísað til athugasemda við 11. og 13. gr. frumvarpsins.

Um b-lið (10. gr. b)

Í þessari grein frumvarpsins er lagt til að tilteknum lögaðilum, sem eiga bein eignarréttindi yfir fasteign eða fasteignarréttindum sem falla undir gildissvið jarðalaga, nr. 81/2004, verði skylt að tilkynna ríkisskattstjóra (fyrirtækjaskrá) m.a. um beint og óbeint eignarhald sitt, svo og um raunverulegan eiganda eða eigendur í skilningi laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018. Ákvæðið byggist á þeirri réttmætu og málefnalegu kröfu að eignarhald á íslensku landi skuli vera ljóst og gagnsætt.

Með greininni er leitast við að ná utan um helstu tilvikin þar sem erlendir lögaðilar eru beinir eða óbeinir eigendur fasteigna hér á landi, þ.e. fasteigna og fasteignarréttinda sem falla undir gildissvið jarðalaga, nr. 81/2004. Greinin tekur mið af þeirri þróun hér á landi að færst

hefur í aukana að fasteignir séu í eigu lögaðila. Einnig eru ýmis dæmi um að lögaðilar, sem eru beint eða óbeint í eigu erlendra lögaðila með óljóst eignarhald, eigi fasteignir hér á landi, sbr. umfjöllun í 2. kafla greinargerðarinnar. Þegar svo stendur á eiga stjórnvöld erfitt um vik að nálgast upplýsingar um endanlegt eignarhald viðkomandi lögaðila og um leið þeirra fasteigna sem um ræðir. Slík upplýsingaöflun er jafnframt mun torveldari í fyrrgreindum tilvikum en þegar eignarhald lögaðila er innlent. Á hinn bóginn er það réttmæt krafa að gagnsæi ríki um eignarráð á landi hvort sem lögaðili sem á það er í innlendri eða erlendri eigu beint eða óbeint.

Í 1. mgr. greinarinnar er lagt til að skylda til að tilkynna um eignarhald verði afmörkuð við lögaðila sem eiga bein eignarréttindi yfir fasteign eða fasteignaréttindum, sem falla undir gildissvið jarðalaga, nr. 81/2004, og falla jafnframt í einhvern eftirtalinna þriggja flokka, sbr. 1. mgr. ákvæðisins: í fyrsta lagi ef lögaðili hefur annaðhvort aðalstöðvar eða aðalstarfsemi í öðru ríki eða hefur þar heimili samkvæmt samþykktum sínum eða um er að ræða útibú erlends lögaðila (1. tölul.); í öðru lagi ef lögaðili fellur undir gildissvið laga um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019, og er að 1/3 hluta eða meira í beinni eða óbeinni eigu erlends eða erlendra lögaðila eða er undir yferráðum erlends eða erlendra lögaðila (2. tölul.); og í þriðja lagi ef lögaðili fellur undir gildissvið síðastnefndra laga og er að 1/3 hluta eða meira í beinni eða óbeinni eigu erlends eða erlendra fjárvörslusjóða eða sambærilegra aðila eða er undir yferráðum slíks eða slíkra aðila (3. tölul.). Lögaðilum sem falla í einhvern framangreindra flokka (1.-3. tölul. 1. mgr.) verður samkvæmt þessari grein frumvarpsins skylt að tilkynna um eignarhald sitt með nánar greindum hætti og er gert ráð fyrir því að slíkum tilkynningum verði beint til fyrirtækjaskrár sem ríkisskattstjóri heldur samkvæmt lögum nr. 17/2003.

Hugtakið yferráð í 2. og 3. tölul. 1. mgr. greinarinnar hefur sömu merkingu og í lögum um ársreikninga, nr. 3/2006, sbr. 2. mgr. og einnig umfjöllun í 3. kafla greinargerðarinnar auk athugasemda við 7. gr. (a-lið) frumvarpsins. Um hugtakið fjárvörslusjóður eða sambærilegir aðilar í 3. tölul. 1. mgr. ákvæðisins er vísað til skilgreiningar í lögum nr. 140/2018 og nr. 82/2019. Þá skal tekið fram að ákvæði 1. mgr. gerir eftir orðanna hljóðan ekki greinarmun á því hvort bein eignarréttindi lögaðila taki til fasteignar eða fasteignaréttinda í heild sinni eða einungis að hluta til. Ákvæðið gildir með öðrum orðum enda þótt beinn eignarréttur lögaðila taki einungis til hluta fasteignar, sbr. einnig 3. mgr. 7. gr. (a-lið) frumvarpsins.

Lög um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019, gilda, sem vísað er til í 2. og 3. tölul. greinarinnar, gilda um lögaðila sem stunda atvinnurekstur hér á landi eða eru skráðir í fyrirtækjaskrá, þ.m.t. útibú erlendra hlutafélaga og einkahlutafélaga. Þau gilda jafnframt um erlenda fjárvörslusjóði eða sambærilega aðila sem eiga viðskipti hér á landi, sbr. 5. gr. sömu laga. Lögin gilda á hinn bóginn ekki um stofnanir og fyrirtæki í eigu ríkis og sveitarfélaga né heldur um lögaðila sem skráðir eru á skipulegum markaði samkvæmt skilgreiningu laga um kauphallir.

Í 3. mgr. þessarar greinar frumvarpsins er fjallað um inntak upplýsingaskyldu lögaðila sem falla undir greinina skv. 1. mgr. Skulu slíkir lögaðilar annars vegar tilkynna um beint og óbeint eignarhald sitt og hins vegar um raunverulegan eigenda eða eigendur í skilningi laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018. Þó verði ekki skylt að tilkynna um raunverulega eigandur séu þeir þegar skráðir í fyrirtækjaskrá í samræmi við lög um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019. Eftir sem áður gerir þessi grein frumvarpsins ráð fyrir því að lögaðilum sem falla undir greinina verði ávallt skylt að

tilkynna um beint og óbeint eignarhald sitt, hvort sem raunverulegir eigendur þeirra eru skráðir í fyrirtækjaskrá eða ekki. Er það talið nauðsynlegt af ástæðum sem nú verða raktar.

Hugtakið raunverulegur eigandi er skilgreint í lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018, og miðast í grunninn við einstaklinga sem í raun eiga eða stjórna lögaðila í gegnum beina eða óbeina eignaraðild að meira en 25% hlut í lögaðila, ráða yfir meira en 25% atkvæðisréttar eða teljast á annan hátt hafa yferráð yfir lögaðila, sbr. 13. tölul. 3. gr. nefndra laga. Þar er þó einnig gert ráð fyrir því að „ef ekki er mögulegt að finna raunverulegan eiganda“ samkvæmt framansögðu, t.d. vegna dreifðs eignarhalds eða þess að vafi leikur á um það, skuli sá einstaklingur, einn eða fleiri, sem stjórnar starfsemi lögaðilans teljast raunverulegur eigandi. Stjórnandi lögaðila getur verið skráður raunverulegur eigandi hans með þessum hætti jafnvel þótt viðkomandi stjórnandi eigi sem slíkur enga eignaraðild að þeim lögaðila sem um ræðir. Þá verður að hafa í huga að hugtakið raunverulegur eigandi er að öðru leyti háð þeim takmörkunum sem að framan greinir.

Með hliðsjón af framansögðu verður ekki talið að skylda til að skrá raunverulegan eiganda lögaðila samkvæmt fyrrgreindum lögum nr. 82/2019 tryggi ein sér að markmiðum frumvarpsins um gagnsæi á eignarráðum lands verði náð. Þessi grein frumvarpsins áskilur því sem fyrr segir að ríkisskattstjóra skuli tilkynnt um beint og óbeint eignarhald lögaðila sem falla undir greinina án tillits til skráningar á raunverulegum eiganda í fyrirtækjaskrá. Enn fremur beri erlendum lögaðilum sem falla undir 1. tölul. 1. mgr. að tilkynna ríkisskattstjóra um stjórnarmenn og aðra stjórnendur sína. Greinin tekur einnig mið af því að gagnsæi um eignarhald lögaðila eflir varnir gegn skipulagðri brotastarfsemi, t.d. peningabætti, sbr. einnig umfjöllun í 2. kafla þessarar greinargerðar. Því er mikilvægt að tryggja að á hverjum tíma liggi fyrir upplýsingar um beina og óbeina eigendur lögaðila sem eiga fasteignir, en mörg dæmi eru um að þær séu andlag peningabættis.

Í 3. mgr. greinarinnar er gert ráð fyrir því að upplýsingaskyldu samkvæmt ákvæðinu skuli sinnt 1. ágúst ár hvert. Sú skylda hvílir á þeim lögaðilum sem greinin tekur til, sbr. 1. mgr. Þá er kveðið á um að upplýsingar sem veittar eru ríkisskattstjóra í tilkynningu skuli studdar viðhlítandi gögnum sem unnt er að sannreyna og sé stofnuninni heimilt að inna viðkomandi lögaðila eftir frekari gögnum og upplýsingum ef ástæða þykir til.

Í 4. mgr. er gert ráð fyrir því að ríkisskattstjóri vinni úr upplýsingum sem berast stofnuninni á grundvelli greinarinnar og miðli þeim til ráðherra landbúnaðarmála og Þjóðskrár Íslands. Þá er gert ráð fyrir því í 5. mgr. að ríkisskattstjóri skuli gera ráðherra viðvart um tilvik þar sem upplýsingaskyldu samkvæmt greininni hefur ekki verið sinnt með fullnægjandi hætti, en við þær aðstæður getur m.a. komið til þess að ráðherra beiti úrræðum skv. 11. gr. frumvarpsins. Enn fremur skuli ríkisskattstjóri tilkynna slík tilvik til stýrihóps um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka sem starfar skv. 39. gr. laga nr. 140/2018 vegna samhæfingar aðgerða á því sviði. Að öðru leyti vísast um þessa grein frumvarpsins og markmið hennar til umfjöllunar í 2., 3. og 4. kafla þessarar greinargerðar.

Um 8. gr.

Með greininni er lögð til sú breyting á 1. mgr. 13. gr. og 1. mgr. 15. gr. jarðalaga, nr. 81/2004, að það verði skilyrði landskipta og sameiningar jarða að gerningarnir samrýmist gildandi skipulagsáætlun. Fram til þessa hafa nefnd ákvæði jarðalaga áskilið að beiðni um landskipti eða sameiningu jarða fylgi „uppdráttur staðfestur af skipulagsyfirvöldum“. Ekki er skýrt hvort með því sé átt við skipulagsáætlun sem samþykkt hefur verið á grundvelli skipulagslaga eða lóðauppdrátt sem sveitarstjórn hefur samþykkt. Þróast hafa ólíkar hefðir í þéttbýli og dreifbýli að þessu leyti. Hafa lóðir í þéttbýli verið skilgreindar eftir að gengið

hefur verið frá skipulagsáætlun viðkomandi svæðis á grundvelli skipulagslaga. Á hinn bóginn er algengt að stofnun nýrra landeigna í dreifbýli sé samþykkt án þess að fyrir liggi skipulagsáætlun, en að skipulagsáætlun fyrir viðkomandi svæði sé unnin síðar. Ákvæði skipulagslaga eiga jafnt við í þéttbýli og dreifbýli, þar sem gert er ráð fyrir að það sé viðfangsefni skipulagsáætlana að skilgreina legu, stærð og afstöðu lóða, byggt á heildstæðu mati, kynningu fyrir hagsmunaaðilum og álitsumleitan hjá viðkomandi fagstofnunum. Með breytingunni sem hér er lögð til er áréttað mikilvægi þess að skipulagsákvörðun liggi fyrir samhliða eða áður en beiðni um landskipti eða sameiningu jarða er afgreidd af ráðherra. Nauðsynlegt þykir að kveða skýrar að orði um þetta atriði en gert er í gildandi lögum, enda ljóst að möguleikar til að stýra landnýtingu og þróun byggðar með skipulagi skerðast verulega ef landeignir og lóðir hafa verið festar í sessi áður en skipulag er unnið.

Um 9. gr.

Með þessari grein frumvarpsins eru lagðar til breytingar á ákvæðum 23. gr. jarðalaga, nr. 8/2004, sem lúta að niðurfellingu lögbýlisréttar. Meðal annars er lagt til að ráðherra verði ekki lengur skilyrðislaust skylt að fella niður lögbýlisrétt ef eigandi óskar þess, enda gæti slík framkvæmd auðveldlega grafið undan framkvæmd nýrrar 10. gr. a laganna, sbr. 7. gr. frumvarpsins, en sú grein frumvarpsins miðar gildissvið sitt að nokkru við lögbýli.

Jörð hættir að vera lögbýli hafi henni verið ráðstafað til annarra nota, svo sem með sameiningu við aðra jörð, ráðstöfun til afréttar o.fl., eða ef fallist hefur verið á beiðni um afléttingu lögbýlisréttar að uppfylltum skilyrðum. Samkvæmt 1. gr. ábúðarlaga, nr. 36/1961, hættu jarðir að vera lögbýli og féllu af lögbýlaskrá ef þær voru í eyði í 25 ár eða lengur, en það ákvæði féll brott við gildistöku 1. gr. ábúðarlaga, nr. 64/1976. Jarðir í eyðibyggðum teljast raunar víða enn lögbýli. Á síðari árum hefur einkum komið til brottfalls lögbýlisréttar þegar sveitarstjórnir hafa óskað eftir því vegna skipulags í þéttbýli að landsvæði sem áður var notað undir býli, og er undir yfirráðum þeirra, verði fellt úr tölu lögbýla. Í 23. gr. jarðalaga, nr. 65/1976, sbr. 10. gr. l. nr. 90/1984, sagði að væri um að ræða býli þar sem stofna skyldi til sauðfjárræktar, nautgriparæktar og/eða hrossaræktar, skyldi að jafnaði miða við að ræktanlegt land væri eigi minna en 100 hektarar. Þó er heimilt að víkja frá þeirri landstærð ef í staðinn koma t.d. beitolönd eða hlunnindi til lands og sjávar. Þá var tekið fram að við stofnun nýs býlis skyldi þess gætt að ekki væri raskað búrekstrarstöðu nálæggra jarða. Í framkvæmdinni var þó heimilað að stofna lögbýli á minna landrými í nokkrum mæli, ef sveitarstjórn mælti með því, til annarrar starfsemi en hefðbundins búrekstrar, t.d. skógræktar, garðyrkju, ferðaþjónustu, loðdýraræktar, iðnaðar o.s.frv. Um tíma var viðhöfð vinnuregla um 6 hektara lágmarksstærð en síðar var vikið frá því til þess að auðvelda aðgang að lánsfé til uppbyggingar nýrra atvinnugreina til sveita. Þá eru dæmi þess, einkum frá seinni tíð, að lögbýlisjörðum hafi verið skipt svo upp að landnúmer það sem hefur lögbýlisrétt, er til muna minna en var í upphafi. Af þessum ástæðum eru þess mörg dæmi að lögbýli uppfylli vart lengur þau skilyrði sem setja ætti fyrir stofnun nýrra lögbýla.

Verði greinin að lögum verður ráðherra skylt, komi fram beiðni um brottfall lögbýlisréttar, að meta hana út frá þeim sjónarmiðum sem lýst er í lögnum að horfa skuli til við veitingu lögbýlisréttar í upphafi af hálfu sveitarstjórna og ráðherra. Þá gerir greinin ráð fyrir því að ráðherra skuli ekki verða við niðurfellingu lögbýlisréttar ef sveitarstjórn leggst gegn því með rökstuddum hætti. Loks verði ráðherra heimilt að gera það að skilyrði fyrir ákvörðun um staðfestingu landskipta að lögbýlisréttur falli niður.

Um 10. gr.

Í greininni er lagt til að réttþafa verði ávallt skylt að láta þinglýsa skjölum sem fela í sér stofnun eða yfirfærslu tiltekinna eignarréttinda yfir fasteignum eða réttindum sem falla undir gildissvið jarðalaga, nr. 81/2004. Um skilyrði þinglýsingar fer að öðru leyti eftir ákvæðum þinglýsingalaga, nr. 39/1978.

Lagt er til að skylda samkvæmt greininni verði einungis virk ef skjal varðar ákveðnar tegundir eignarréttinda sem taldar eru upp í ákvæðinu: Í fyrsta lagi ef skjal felur í sér yfirfærslu beins eignarréttar yfir fasteign; í öðru lagi ef um er að ræða afnotaréttindi yfir eign til lengri tíma en fimm ára; og í þriðja lagi ef um er að ræða veðréttindi eða önnur tryggingarréttindi yfir eign. Í fyrstnefnda tilvikinu verði þó nægilegt að þinglýsa því skjali sem síðast kemur, t.d. afsali, sé um að ræða fleiri en eitt skjal um eignayfirfærslu, svo sem í tilvikum þar sem ritað er undir kautilboð eða kaupsamning áður en afsal er gefið út. Í niðurlagi greinarinnar kemur fram að skjal sem fellur í einhvern ofangreindra flokka skuli afhent til þinglýsingar án ástæðulauss dráttar. Miðað er við að skylda samkvæmt greininni hvíli almennt á viðtakanda réttar samkvæmt skjali, t.d. kaupanda fasteignar, afnotahafa eða veðhafa. Gengið er út frá því að skyldu til þinglýsingar skuli sinnt um leið og færi gefst, sbr. orðalagið án ástæðulauss dráttar. Þannig veitir greinin réttþöfum ákveðið svigrúm í þessum efnum sem veltur á atvikum hverju sinni.

Samkvæmt gildandi ákvæðum jarðalaga, nr. 81/2004, hvílir ekki bein lagaskylda á réttþafa um að láta þinglýsa réttindaskjölum líkt og þessi grein frumvarpsins kveður á um. Þó er mikilvægt að grunnupplýsingar um fasteignir séu færðar í þinglýsingarbækur jafnóðum og fasteignaviðskipti eiga sér stað, ekki síst í þágu fasteignaskráningar af hálfu Þjóðskrár Íslands, sbr. einnig ákvæði 3. gr. frumvarpsins um landeignaskrá. Í þessu sambandi skal bent á að samkvæmt gögnum frá Þjóðskrá er þó nokkurt misræmi milli upplýsinga um skráða gjaldendur fasteignaskatta annars vegar og upplýsinga um skráða réttþafa samkvæmt þinglýsingarhluta fasteignaskrár hins vegar. Nauðsynlegt er að eyða misræmi milli þessara tveggja skráninga og tryggja að þinglýsingarhluti fasteignaskrár geymi upplýsingar um réttþafa yfir fasteignum á hverjum tíma. Þessi grein frumvarpsins styður við framangreind stefnumið og leiðir einnig af því markmiði frumvarpsins að auka yfirsýn um eignarráð fasteigna og viðskipti með þær, m.a. í þágu opinberrar stefnumótunar, sbr. einnig 2. gr. frumvarpsins og athugasemdir við hana. Þá er þess að geta að skv. 54. gr. jarðalaga er þinglýsingarstjórum óheimilt að þinglýsa skjali nema fyrir liggi að ráðstöfun uppfylli skilyrði sömu laga. Sýslumönnum er ekki fært að rækja það eftirlitshlutverk nema skjöl séu í reynd afhent til þinglýsingar, svo sem þessi grein frumvarpsins áskilur.

Um 11. gr.

Í greininni er lagt til að nýtt ákvæði (54. gr. a) bætist við X. kafla jarðalaga, nr. 81/2004, og ráðherra veitt heimild til að krefjast úrbóta og neyta tiltekinna úrræða til að bregðast við brotum gegn ákvæðum jarðalaga eða afleiddra stjórnvaldsfyrirmæla. Í fyrstnefndum X. kafla jarðalaga er, auk gildistökuákvæðis, nú að finna ákvæði í 54. gr. þess efnis að óheimilt sé að þinglýsa skjölum um aðilaskipti að fasteignum sem falla undir jarðalög nema fyrir liggi að ákvæða laganna hafi verið gætt. Þá er í 55. gr. að finna reglugerðarheimild og í 56. gr. er refsíákvæði sem leggur sektarrefsingu við brotum gegn lögnum, reglugerðum og öðrum stjórnvaldsfyrirmælum settum með heimild í jarðalögum.

Í X. kafla jarðalaga, nr. 81/2004, er á hinn bóginn ekki að finna stjórnsýsluleg eða réttarfarsleg úrræði til að knýja fram úrbætur vegna brota gegn ákvæðum laganna. Með þessari grein frumvarpsins er lagt til að bætt verði úr þessu, með því að lögfest verði ný 54. gr. a í jarðalög sem veiti ráðherra úrræði til að bregðast við brotum gegn lögnum með

ákveðnum hætti. Þannig gerir 2. mgr. greinarinnar ráð fyrir því að ráðherra skuli við þessar aðstæður skora á hlutadeigandi að bæta úr broti og koma á löglegu ástandi. Sé ekki orðið við kröfu ráðherra um úrbætur eða þær eru ekki mögulegar eða raunhæfar, geti ráðherra gripið til tvenns konar úrræða. Annars vegar geti ráðherra þá krafist nauðungarsölu á eign í samræmi við reglur laga nr. 90/1991 um nauðungarsölu. Hins vegar geti ráðherra lagt til að ríkissjóður leysi til sín eign þá eða réttindi sem um ræðir, sbr. 3. mgr. greinarinnar. Neyti ráðherra síðarnefnda úrræðisins er gert ráð fyrir því að innlausnarréttur virkist til handa ríkissjóði sem gildir þá í þrjá mánuði í senn. Náist ekki samkomulag um innlausnarverð skuli fara um mat og greiðslu bóta eftir lögum um framkvæmd eignarnáms, nr. 11/1973.

Greinin gerir ráð fyrir því að ráðherra meti eftir atvikum hvernig brugðist skuli við broti gegn jarðalögum og að ráðherra hafi nokkuð svigrúm til mats í þeim efnunum. Það svigrúm takmarkast eftir sem áður af orðalagi greinarinnar og meginreglum stjórnarsýsluréttar. Af 2. mgr. greinarinnar leiðir þannig að ráðherra ber fyrst að láta reyna á kröfu um úrbætur þannig að löglegu ástandi verði komið á. Krafa um úrbætur kemur þó einungis til greina sem sjálfstætt úrræði í tilvikum þar sem úrbætur eru á annað borð mögulegar eða raunhæfar eins og orðalag 2. mgr. ber með sér. Það hvort svo sé veltur m.a. á eðli brots og atvikum að öðru leyti.

Hvað varðar heimild ráðherra til að krefjast nauðungarsölu á eign skv. 2. mgr. og heimild hans til að leggja til að ríkissjóður leysi eign til sín skv. 3. mgr., skal bent á að þessara tveggja úrræða verður ekki neytt samtímis svo sem ráða má af orðalagi greinarinnar. Annað úrræðið útilokar þó ekki sjálfkrafa hitt. Ef ráðherra myndi t.d. leggja til að ríkissjóður leysti eign til sín á grundvelli 3. mgr., en niðurstaðan yrði sú að ríkissjóður kysi að neyta ekki innlausnarréttar, þá bæri ráðherra að réttu lagi að krefjast þess að eignin yrði seld nauðungarsölu skv. 2. mgr. greinarinnar.

Verði greinin að lögum mun hún veita ráðherra þau úrræði sem að framan er lýst til að bregðast við brotum gegn ákvæðum jarðalaga, nr. 81/2004, og afleiddra stjórnvaldsfyrirmæla án þess að koma þurfi til refsimeðferðar skv. 56. gr. laganna. Er hér um að ræða síður íþyngjandi úrræði en refsíabýrgð og samræmist greinin því sjónarmiðum um meðalhóf. Í þessum efnunum er einnig rétt að hafa hliðsjón af 4. og 5. gr. laga um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966, en síðastnefnd ákvæði veita hlutadeigandi ráðherra heimild til að krefjast úrbóta vegna brota gegn þeim lögum en krefjast þess ella að eign verði seld nauðungarsölu.

Um 12. gr.

Með þessari grein frumvarpsins er lagt til að ráðherra verði heimilað að gefa út leiðbeiningar um þau sjónarmið sem sveitarstjórn og eftir atvikum landeiganda er skylt að greina, lýsa og meta, með tilliti til áhrifa á landbúnað, við beiðni um lausn lands úr landbúnaðarnotum, landskipti og sameiningu lands skv. II. og IV. kafla jarðalaga, nr. 81/2004. Skulu leiðbeiningar þessar einnig hafa að geyma viðmiðanir um hvernig skuli flokka landbúnaðarland, sbr. 4. mgr. 6. gr. laganna.

Fyrirmæli um lausn lands úr landbúnaðarnotum hafa lengi verið í jarðalögum en var breytt í nokkru með ákvæðum gildandi jarðalaga, þar sem framkvæmdin var einfölduð með því m.a. að jarðanefndir voru lagðar af. Síðast komu heimildir þessar til nokkurrar umræðu árið 2015, þegar lögum var breytt með lögum nr. 29/2015. Að gildandi lögum er óheimilt að breyta landnotkun á landbúnaðarsvæði nema leyfi ráðherra liggja fyrir, en jafnframt er mælt nánar fyrir um undirbúning þeirrar ákvörðunar hjá sveitarstjórn og umsækjanda, en fram kemur í 4. mgr. 6. gr. laganna að við mat sveitarstjórnar skuli „annars vegar taka mið af

flokkun landbúnaðarlands í aðalskipulagi og hins vegar stefnu stjórnvalda um flokkun landbúnaðarlands.“ Liggi þetta ekki fyrir skal aflað álits ráðunautar. Með þessu var leitast við að tvinna saman skipulagsáætlanir sveitarfélaga og valdheimildir ráðuneytisins. Árið 2018 afgreiddi landbúnaðarskrifstofa atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins 41 mál um lausn úr landbúnaðarnotum/umsagnir varðandi skipulagsáætlanir, eða breytingar á þeim, sem féllu undir II. kafla laganna.

Fyrirmæli um landskipti eru af líkri rót og raunar náskyld fyrirmælum um lausn úr landbúnaðarnotum. Fylgjast enda oft að breytingar á skipulagi og landskipti, það er ef ætlunin er með skiptum að taka land til annarra nota en landbúnaðar. Er ákvörðunum um landskipti ætlað að styðja við markmið jarðalaga en á hverju ári afgreiðir ráðuneytið mikinn fjölda slíkra beiðna. Árið 2018 voru 493 mál um landskipti í málaskrá ráðuneytisins.

Í þessu sambandi ber einnig að geta þess að með lögum nr. 29/2015, um breyting á jarðalögum, sem áður voru nefnd, er mælt fyrir um flokkun landbúnaðarlands í aðalskipulagi og hins vegar stefnu stjórnvalda um flokkun landbúnaðarlands. Sama stefnumið er í gildandi landsskipulagsstefnu. Auk þess eru ýmsar fyrirmyndir til að slíkum leiðbeiningum í öðrum löndum og má þar sérstaklega geta leiðbeininga norska landbúnaðarráðuneytisins, þar sem mælt er fyrir um skyldu til að flokka land með hliðsjón af möguleikum til ræktunar, séð í ljósi atriða eins og loftslags, jarðvegseiginleika, jarðvegisdýptar, grýtni, og stærðar (Rundskriv M-1/2013 *Omdisponering og deling – Lov om jord*). Hér á landi hafa sum sveitarfélög flokkað land innan lögsagnarumdæmis síns með aðstoð ráðunauta og bænda, með vísan til fyrrgreindra lagaákvæða sem lögfest voru með lögum nr. 29/2015. Með því hefur orðið til verðmæt þekking sem styður við gerð almennra leiðbeininga þessa efnis, sem geti orðið til stuðnings skipulagsákvörðunum sveitarstjórna.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið hefur unnið að gerð leiðbeininga um alla framangreinda þætti og er með þessari grein frumvarpsins vakin athygli á þessum leiðbeiningum og valdheimild til útgáfu þeirra styrkt. Meðal þeirra sjónarmiða sem hér geta komið til álita, og skylt gæti orðið samkvæmt nýjum leiðbeiningum að fara yfir, af hálfu sveitarstjórna og eftir atvikum landeigenda, verður t.d. hvort landsvæðið sé stærra en þörf er á að teknu tilliti til þeirra áforma sem fyrir hendi eru, hvort t.d. áform um frístundabyggð samrýmist markmiðum í landsskipulagsstefnu um að slík svæði séu afmörkuð og samfelld, hvort fremur megi taka annað land til sömu nota sem hentar síður til landbúnaðar og þá sérstaklega jarðræktar, sbr. flokkun landbúnaðarlands. Enn fremur hvort girt verði með breytingum að nauðsynjalausu fyrir búrekstrarnot í framtíðinni, t.d. þannig að framleiðslugrundvöllur bújarðar raskist tilfinnanlega, hver áhrif eru á aðliggjandi landbúnaðarsvæði o.fl. Stefnt er að því að drög að þessum leiðbeiningum verði kynnt tímanlega í samráðsgátt stjórnvalda, þannig að þær geti farið til Alþingis til kynningar samtímis því að frumvarp þetta komi þar til umræðu.

Um 13. gr.

Í þessari grein frumvarpsins er lagt til að 56. gr. jarðalaga, nr. 81/2004, verði breytt þannig að einnig verði heimilt að beita refsíábyrgð gagnvart lögaðilum vegna brota gegn lögnum, en ekki aðeins gegn einstaklingum líkt og ákvæðið hljóðar nú. Samkvæmt 19. gr. a almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, sbr. 1. gr. laga nr. 140/1998, verður refsíábyrgð almennt ekki komið fram á hendur lögaðila fyrir brot gegn sérrefsilögum nema sérstök heimild sé til þess í viðkomandi lögum. Lagt er til að slík heimild verði lögfest í jarðalögum samkvæmt framansögðu, enda standa ekki rök til þess að brot lögaðila gegn lögnum séu refsilaus hvað hann snertir og að grundvallarmunur sé á réttarstöðu einstaklinga og lögaðila

að þessu leyti. Þá er haft í huga að tilvikum þar sem jörð er í eigu fyrirtækis fremur en einstaklings hefur fjölgað um 47% á tímabilinu 2009-2019. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki frekari skýringa.

Um 14. gr.

Þá er lagt til að lögfest verði nýtt ákvæði til bráðabirgða í jarðalög, nr. 81/2004, sem felur í sér að ákvæði 7. gr. frumvarpsins (sem lagt er til að verði að 10. gr. a og 10. gr. b laganna) skuli endurskoðuð að liðnum þremur árum frá gildistöku þeirra. Eðlilegt þykir að slík endurskoðun fari fram að þessum tíma liðnum þegar komin verður reynsla á framkvæmd ákvæðanna, þá eftir atvikum til rýmkunar eða þrengingar á skilyrðum þeirra. Er þá einnig litið til þess að b-liður 7. gr. (10. gr. b) felur í sér nýmæli. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki frekari skýringa.

Um 15. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.