

150. löggjafarþing 2019–2020.
Prentað upp.

Þingskjöl 1223 — 715. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna (aðilar utan Evrópska efnahagssvæðisins, landeignaskrá, ráðstöfun 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 hektarar. Skilyrði leyfis er að umsækjandi eigi ekki aðrar fasteignir hér á landi nema umsókn byggist á 1. tölul. 2. mgr. og umsækjandi sýni fram á þörf fyrir fleiri eignir vegna atvinnustarfsemi sinnar.

Í umsókn um leyfi skv. 2. mgr. skal umsækjandi gera grein fyrir fyrirhugaðri nýtingu fasteignar. Einnig skal veita upplýsingar um aðrar fasteignir sem eru í hans eigu hér á landi svo og í eigu tengdra aðila í skilningi laga um ársreikninga ef við á. 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 peningaþvætti 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.

2. gr.

Í stað tilvísunarinnar „4. mgr.“ í 3. og 12. gr. laganna kemur: 7. mgr.

II. KAFLI

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

3. gr.

Við 21. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Afsali verður heldur ekki þinglýst sem eignarheimild ef það geymir ekki upplýsingar um kaupverð eignar, 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.

4. 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 landi. 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.](#)

5. gr.

1. gr. laganna orðast svo:

Markmið þessara laga 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. Stefnt skal að því 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.

6. gr.

Orðin „eða aðra atvinnustarfsemi“ í 16. mgr. 2. gr. laganna falla brott.

7. gr.

Við 5. mgr. 6. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Beiðni sveitarfélags skal hafa að geyma mat á áhrifum breyttrar landnotkunar með hliðsjón af stærð lands, staðsetningu þess, ræktunarskilyrðum og áhrifum á aðliggjandi landbúnaðarsvæði o.fl., eftir því sem nánar er mælt fyrir um í reglugerð sem sett er með heimild í 2. mgr. 55. gr.

8. 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 yfir fasteign, eða afnotaréttar til lengri tíma en fimm ára, ef:

1. fasteign er lögbýli og viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fimm eða fleiri fasteignir sem eru skráðar í lögbýlaskrá enda nemi samanlögð stærð þeirra 50 hekturum eða meira, eða
2. viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem eru samanlagt 1.500 hektarar eða meira að stærð.

Skylt er að afla samþykkis ráðherra fyrir breytingu á yfirráðum yfir lögaðila sem á fasteign, eina eða fleiri, ef 1. eða 2. tölul. 1. mgr. eiga við um þann sem öðlast yfirráð yfir lögaðilanum og tengda aðila.

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 tiltekinna mannvirkja eða fasteignaréttinda sem tilheyra henni. Við afmörkun 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 eignarhlutdeild í óskiptu landi skal telja óskipta landið með í heild sinni.

Óskylt er að afla samþykkis ráðherra skv. 1. tölul. 1. mgr. ef:

1. viðtakandi réttar er nákominn þeim sem ráðstafar rétti, þ.e. maki, barn, barnabarn, kjörbarn, fósturbarn, annar niðji, systkini eða foreldri, eða
2. ríkissjóður eða sveitarfélag ráðstafar fasteign eða er viðtakandi réttar yfir henni.

Hugtökin tengdir aðilar og yfirráð 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 réttindi, t.d. kaupsamningi, afsali eða leigusamningi og öðrum heimildarskjölum ef við á. Í umsókn skal gera grein fyrir fyrirhugaðri notkun fasteignar eða fasteigna af hálfu viðtakanda réttar, þar á meðal ræktanlegs lands ef við á, ásamt nýtingu fasteignaréttinda, svo sem vatns-, veiði- og jarðhitaréttinda. Einnig skal í umsókn veita upplýsingar um aðrar fasteignir sem viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga eða hafa afnot af og hvernig nýtingu þeirra er og hefur verið háttað. 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 peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

Upplýsingar í umsókn um samþykki ráðherra samkvæmt þessu ákvæði skulu studdar viðhlítandi gögnum sem unnt er að sannreyna. Ráðherra er heimilt að leita staðfestingar Þjóðskrár Íslands á upplýsingum í umsókn og fylgigögnum og láta stofnuninni í té afrit gagna í þeim tilgangi. 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.

Ráðherra skal óska eftir umsögn hlutaðeigandi sveitarstjórnar um umsókn um samþykki ráðherra samkvæmt þessari grein nema umsókn byggist á 2. mgr. 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 að jafnaði tekin 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 hvort ráðstöfun fasteignar og áformuð nýting hennar samrýmist markmiðum þessara laga skv. 1. gr., skipulagsáætlunum

viðkomandi sveitarfélags, landsskipulagsstefnu og annarri stefnu stjórnvalda um landnýtingu eftir því sem við á. Enn fremur skal ráðherra í þessum efnum líta til þess hvort áformuð nýting fasteignar sé í samræmi við stærð, staðsetningu og ræktunarskilyrði hennar, sem og gæði og fasteignaréttindi sem fylgja henni. Þá skal ráðherra líta til þess hvort ráðstöfun sé fallin til að styrkja landbúnað og búsetu á viðkomandi svæði, þ.m.t. hvort viðtakandi réttar hyggist hafa fasta búsetu á fasteign eða byggja hana hæfum ábúanda og þá á hvaða kjörum.

Við mat á því hvort samþykki skv. 1. og 2. mgr. skuli veitt ber ráðherra einnig að líta til þess hvernig viðtakandi réttar og tengdir aðilar nýta fasteignir og fasteignaréttindi sem þeir eiga fyrir eða hafa afnot af og hvernig sú nýting fellur að þeim atriðum sem greinir í 9. mgr. Samþykki skal að jafnaði ekki veitt ef viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem eru samanlagt 10.000 hektarar eða meira að stærð nema umsækjandi sýni fram á að hann hafi sérstaka þörf fyrir meira landrymi vegna fyrirhugaðra nota fasteignar.

Ráðherra er heimilt að binda samþykki skv. 1. og 2. mgr. skilyrðum, m.a. um að nýtingu fasteignar og búsetu á henni verði hagað í samræmi við áform sem lýst er í umsókn um samþykki. Ef til stendur að byggja jörð til ábúðar er ráðherra að auki heimilt að setja skilyrði sem líta að efni sammings sem gilda mun um ábúðina, m.a. samningstíma, kaupskyldu á framkvæmdum að honum liðnum og réttindi og skyldur sammingsaðila að öðru leyti. Skilyrðum ráðherra skal af hálfu viðtakanda réttar þinglýst á eignina án ástæðulauss dráttar.

Fjárvörslusjóðum og öðrum sambærilegum aðilum er óheimilt að eiga bein eða óbein eignaréttindi yfir fasteign sem fellur undir gildissvið þessara laga nema þeir séu skráðir í fyrirtækjaskrá skv. 4. tölul. 2. gr. laga um fyrirtækjaskrá, nr. [17/2003](#).

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 yfirráðum o.fl.

Ákvæði þetta gildir um lögaðila sem eiga bein eignaréttindi yfir fasteign eða fasteignaréttindum sem falla undir þessi lög, enda uppfylli lögaðili a.m.k. 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 $\frac{1}{3}$ hluta eða meira í beinni eða óbeinni eigu erlends eða erlendra lögaðila eða er undir yfirráðum erlends eða erlendra lögaðila.

3. Lögaðili fellur undir gildissvið laga um skráningu raunverulegra eigenda og er að $\frac{1}{3}$ hluta eða meira í beinni eða óbeinni eigu erlends eða erlendra fjárvörslusjóða eða sambærilegra aðila eða er undir yfirráðum slíks eða slíkra aðila.

Hugtakið yfirráð 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 lögaðila 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. Ríkisskattstjóra 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.

Ábyrgð á því að tilkynna um atriði samkvæmt þessari grein hvílir á lögaðila sem fellur undir 1. mgr. 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 peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. [140/2018](#), vegna samhæfingar aðgerða á því sviði.

9. gr.

Á 13. gr. laganna verða svofelldar breytingar:

a. Í stað orðanna „uppdráttur staðfestur af skipulagsyfirvöldum“ í 3. málsl. 1. mgr. kemur: staðfesting á því að áformuð landskipti samrýmist gildandi skipulagsáætlun.

b. Á eftir 1. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Umsögn sveitarstjórnar skv. 1. mgr. skal hafa að geyma mat á áhrifum landskipta með hliðsjón af stærð lands, staðsetningu þess, ræktunarskilyrðum, áhrifum á aðliggjandi landbúnaðarsvæði o.fl., eftir því sem nánar er mælt fyrir um í reglugerð sem sett er með heimild í 2. mgr. 55. gr. Ákvörðun ráðherra um hvort landskipti skuli staðfest skal byggð á heildarmati á áhrifum þeirra.

10. gr.

Í stað orðanna „uppdráttur staðfestur af skipulagsyfirvöldum“ í 3. málsl. 1. mgr. 15. gr. laganna kemur: staðfesting á því að áformuð sameining samrýmist gildandi skipulagsáætlun.

11. gr.

Orðin „eða annarra atvinnugreina“ í 16. gr. laganna falla brott.

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 23. gr. laganna:

a. Við 1. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: 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. bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: 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.

13. gr.

Framan við 1. mgr. 54. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

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

14. 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. Sé ekki orðið við kröfu ráðherra um úrbætur eða þær eru ekki mögulegar eða raunhæfar skal ráðherra að undangenginni viðvörðun krefjast nauðungarsölu á eign í samræmi við reglur laga um nauðungarsölu, sbr. þó 3. mgr.

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

15. gr.

Við 55. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Ráðherra gefur út reglugerð um vernd landbúnaðarlands þar sem greind verði 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 þessara laga. Skal reglugerð þessi einnig hafa að geyma viðmiðanir um hvernig skuli flokka landbúnaðarland, sbr. 4. mgr. 6. gr.

16. gr.

Við 56. gr. laganna bætast þrír 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.

17. gr.

Við lögina 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.

18. 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 yfir eignarráð og nýtingu á landi og auka gagnsæi um sömu atriði.

2. Tilefni 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 sem búsettir eru utan EES til að öðlast eignarréttindi yfir fasteignum hér á landi. Meðal annars lagði nefndin til að heimildir ráðherra til að veita aðilum frá ríkjum utan EES undanþágur frá lögnum 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 í þessum efnum. Tillögur nefndarinnar hvað varðar heimildir aðila utan EES 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 starfshóp um endurskoðun eignarhalds á bújörðum. Var starfshópnum 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 tiltekna 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, að áskilnaði um fyrirframsamþykki 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 hálendi. Láglandi á Íslandi nær upp í 300 metra hæð yfir sjávarmáli 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 einkaeignarrétti 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 eignarlanda eru skilgreind sem þjóðlendur og eru eign ríkisins. Þjóðlendur liggja í megindráttum á miðhálendi 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 eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. [58/1998](#). Er þá litið til niðurstaðna í svokölluðum þjóðlendumálum sem lokið er af hálfu óbyggðanefndar á tæplega 89% af flatarmáli landsins.

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 löggin 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 nútímataekni. 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 sem staðfest eru 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 tæplega 55% 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.

<i>Gerð landeignar</i>	Fjöldi	Afmarkaðar	Hlutfall
Lóðir	101.195	58.126	57,4%
Jarðir	7.711	1.608	20,9%
Þjóðlendur	102	102	100,0%
Samtals	109.008	59.836	54,9%

Stærð jarða er afar mismunandi á landsvísu og virðist hún m.a. ráðast af gæðum landbúnaðarlands, verðmæti lands, fjarlægð frá þjónustu og landslagi, en þetta verður ráðið m.a. af upplýsingum í landeignaskrá Þjóðskrár Íslands og úr verkefninu Nytjaland frá árinu 2006. Þá er jarðastærð einnig ólík milli landshluta. 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 heildstæðri 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 gjaldeyrisútboð 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 metra yfir sjávarmáli.

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. Lítil 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	4.706	61%	4.326	64%
Fyrirtæki	1.335	17%	1.200	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:

<i>Jarðir</i>	2009	2014	2019	Fækkun/fjölgun 2009–2019
Einstaklingar	65%	64%	61%	-5% (-243)
Fyrirtæki	12%	14%	17%	+47% (+427)
<i>Lögbýli</i>	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 þau mikilsverðu réttindi 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 verðhækkningar 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 heimildir 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 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. [19/1966](#), 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 alþjóðlegu 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 peningapvætti og fjármögnun hryðjuverka, svo og landsskipulagsstefnu og þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland.

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 athugasemdum 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. Sérstafa 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. Sambærileg 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](#). Þó ber að gera þann fyrirvara að ekki er sjálfgefið að viðkomandi reglur EES-samningsins eigi sér fulla samsvörun í Sambandsrétti auk þess sem Ísland er ekki aðili að sameiginlegri landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins.

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 fyrirframsamþykki 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 stjórnsmálalegum 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 um skráningu og mat fasteigna, nr. [6/2001](#), 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 peningaþvættis. Í skýrslu fjármálaaðgerðahóps gegn peningaþvætti (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 peningaþvættis séu fasteignir. Gefur það vísbendingu um að fasteignir séu algengt andlag peningaþvættis 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 peningaþvætti 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.

Grundvöllurinn að opinberri stefnu um landnýtingu er lagður í landsskipulagsstefnu 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 kafla 2.3.1 í 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 landsskipulagsstefnu 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 kafla 2.3.1 í 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. skipulagsáætlanir sveitarfélaga, landsskipulagsstefna og önnur stefnumörkun opinberra aðila um landnýtingu, þ.m.t. um flokkun landbúnaðarlands.

2.3.5. Þjóðaröryggisstefna fyrir Ísland.

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. 7. 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 ómengdu 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, löggæslu, viðbúnaðar- og neyðarþjónusta, samgöngukerfi, æðstu stjórn ríkisins og fjármálakerfi.

Ljóst er að eignarráð og nýting á landi og jarðrænum auðlindum hefur ríka þýðingu fyrir vernd þjóðaröryggis og framfylgd þjóðaröryggisstefunnar. 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 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966 (I. kafli frumvarpsins), þinglýsingalögum, nr. [39/1978](#) (II. kafli), lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001 (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 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. [19/1966](#) (1. og 2. 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 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 í þessum efnum 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 ríkisborgarar fara með meiri hluta atkvæða á hluthafafundum. Áréttað skal að aðilar frá ríkjum innan EES 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.

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 til ársloka 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 leigulóð 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 eru á vef þess. Viðmiðunarreglurnar byggjast að mestu leyti á niðurstöðum í skýrslu nefndar um endurskoðun á lögum nr. [19/1966](#), sbr. umfjöllun í kafla 2.1 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 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 yfir 25 hektara. Í öllum 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 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 háttáð, 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 lögnum 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 stærri 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.

Í 2. gr. frumvarpsins eru gerðar breytingar á tilvísunum til málsgreina í öðrum ákvæðum laga nr. [19/1966](#) til samræmis við þær breytingar sem lagðar eru til í 1. gr. frumvarpsins

samkvæmt framansögðu. Að öðru leyti vísast til athugasemda við 1. og 2. gr. frumvarpsins og umfjöllunar í 2. kafla hér að framan.

3.3. Breytingar á þinglýsingalögum, nr. [39/1978](#) (3. gr. frumvarpsins).

Í 3. 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 sem eignarheimild. 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 3. gr. frumvarpsins er lagt til að lögfest verði það viðbótarskilyrði fyrir þinglýsingu afsals samkvæmt framansögðu að skjalið geymi jafnframt upplýsingar um kaupverð eignar, nema fram komi berum orðum í skjali að ekkert endurgjald komi fyrir eign.

Þess hefur gætt í framkvæmd að afsöl séu afhent til þinglýsingar án þess að í þeim sé að finna upplýsingar um kaupverð eignar. Með 3. gr. frumvarpsins er ætlunin að taka fyrir þá framkvæmd. Upplýsingar um gangverð fasteigna á markaði eru m.a. forsenda ákvörðunar fasteignamats samkvæmt lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. [6/2001](#), 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 2.3.3 hér að framan og athugasemda við 3. gr. frumvarpsins.

3.4. Breytingar á lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. [6/2001](#) (4. gr. frumvarpsins).

Í 4. 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 um landeignaskrá í lög nr. [6/2001](#) 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 4. gr. frumvarpsins.

3.5. Breytingar á jarðalögum, nr. [81/2004](#) (5.–17. gr. frumvarpsins).

Í 5.–17. 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 lögunum.

Eftirfarandi er yfirlit yfir helstu efnisatriði tillagna til breytinga á jarðalögum skv. 5.–17. gr. frumvarpsins:

– Í 5. 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 lögunum er ætlað að vernda en ákvæðið tekur m.a. mið af markmiðsákvæðum danskra og norskra laga um hliðstætt efni.

– Í 6. og 11. 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 lögunum 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 7. 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 8. 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 fasteign, sem fellur undir gildissvið jarðalaga, í tveimur tilvikum. Annars vegar verði skylt að afla samþykkis ráðherra ef ráðstöfun tekur til lögbýlis, og viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fimm eða fleiri fasteignir sem eru skráðar í lögbýlaskrá enda nemi samanlögð stærð þeirra 50 hekturum eða meira. Hins vegar verði skylt að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun fasteignar ef viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem falla undir gildissvið jarðalaga og eru samanlagt 1.500 hektarar eða meira að stærð. Enn fremur verði skylt að afla samþykkis ráðherra fyrir breytingu á yferráðum yfir lögaðila sem á fasteign sem fellur undir gildissvið jarðalaga ef framangreind atriði eiga við um þann sem öðlast yferrád yfir lögaðilanum og tengda aðila, þ.e. ef þeir eiga fyrir fimm eða fleiri lögbýli sem eru samanlagt 50 hektarar eða meira að stærð, eða fasteign eða fasteignir sem falla undir gildissvið jarðalaga og eru samanlagt 1.500 hektarar eða meira að stærð. Á sama tíma er gert ráð fyrir því að tilteknar ráðstafanir verði undanþegnar skyldu til að afla samþykkis ráðherra, svo sem ef eign er ráðstafað til nákominna. Í umræddri grein frumvarpsins er að finna nánari fyrirmæli um upplýsingagjöf og meðferð umsóknar um samþykki, umsagnarrétt sveitarfélaga o.fl.

– Í 8. 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 yferráðum 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](#).

– Í 9. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 13. gr. jarðalaga þannig að beiðnum um landskipti þurfi ávallt að fylgja staðfesting á því að viðkomandi breyting samrýmist gildandi skipulagsáætlun í stað þess að nægilegt sé að slíkum beiðnum fylgi „uppdráttur staðfestur af skipulagsyfirdöllum“ eins og gildandi ákvæði gerir ráð fyrir. Þá er í nefndri grein frumvarpsins að finna nánari fyrirmæli um inntak umsagnar sveitarstjórnar sem fylgja skal beiðni um landskipti og ákvörðun ráðherra um hvort staðfesta beri slík skipti.

– Í 10. gr. frumvarpsins er lögð til sú breyting á 15. gr. jarðalaga að beiðnum um sameiningu jarða þurfi ávallt að fylgja staðfesting á því að viðkomandi breyting samrýmist gildandi skipulagsáætlun. Um er að ræða samsvarandi breytingu og á ákvæði 13. gr. jarðalaga um landskipti skv. 9. gr. frumvarpsins.

– Í 12. gr. frumvarpsins eru 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 13. 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. afsöllum, en beina lagaskyldu þess efnis er ekki að finna í gildandi lögum.

– Í 14. og 16. 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.

– Í 15. gr. frumvarpsins er lagt til að ráðherra gefi út reglugerð 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.

Um framangreind ákvæði frumvarpsins, þ.m.t. markmið þeirra, vísast að öðru leyti til athugasemda við 5.–17. gr. frumvarpsins, svo og umfjöllunar í 2. kafla greinargerðarinnar.

3.6. Um hugtökin tengdir aðilar og yfirråd.

Í 1. og 8. gr. frumvarpsins kemur hugtakið tengdir aðilar fyrir. Í ákvæðunum er um skilgreiningu á tengdum aðilum vísað til laga um ársreikninga, nr. 3/2006. Skv. 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 Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. [1606/2002](#) sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur samþykkt. Umrædd reglugerð 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 nánnum fjölskyldutengslum við þann aðila er tengdur einingu, sem reikningsskil taka til, ef sá aðili:

- i. hefur yfirråd 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 yfirræðum 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 viðtekinnar 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 8. gr. frumvarpsins er jafnframt byggt á hugtakinu yferráð (yfir lögaðila) og er um skilgreiningu þess vísað til laga um ársreikninga, nr. 3/2006. Skv. 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 (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. 8. 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 yfir hvernig eignarráðum og nýtingu á íslensku landi og tilheyrandi réttindum er háttað, ásamt því að auka gagnsæi m.a. um eignarhald á landi. Bætt yfirsýn yfir 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 til þess fallin að ná þeim lögmætu markmiðum sem að er stefnt og ganga ekki lengra en nauðsynlegt er talið.

4.2. Ákvæði 1. og 2. gr. frumvarpsins.

Ákvæði I. kafla frumvarpsins fela í sér nánari afmörkun á heimild ráðherra til að veita undanþágur frá lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. [19/1966](#), en fyrir liggur að gildandi 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 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 hérlendu atvinnufyrirtæki. Í athugasemdum við frumvarp það 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. ofangreinds frumvarps, en sú grein 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 hrófla ekki við undanþáguákvæði 2. tölul. 4. mgr. 1. gr. gildandi laga sem tekur til einstaklinga og lögaðila sem njóta réttar m.a. á grundvelli EES-samningsins.

4.3. Ákvæði 3. gr. frumvarpsins.

Í 3. 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. Slíkan áskilnað er ekki að finna í gildandi lögum en þess hefur gætt í framkvæmd að í þinglýstum afsölum sé ekki greint frá kaupverði. 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 um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001.

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 um fasteignakaup, nr. [40/2002](#).

4.4. Ákvæði 4. 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. 4. gr. frumvarpsins, en ákvæðið fjallar um landeignaskrá sem Þjóðskrá Íslands heldur. Markmið landeignaskrár er að tryggja yfirsýn og samræmda opinbera skráningu á landi 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. 4. 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 hefur hún eðli opinbers réttar.

Þá er gert ráð fyrir því í 4. 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 stjórnarskrárvarin réttindi einstakra eigenda, enda byggist skráningin á opinberum og þinglýstum gögnum og upplýsingum. Að auki er landeignaskrá skv. 4. 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 5.–17. gr. frumvarpsins.

4.5.1. Yfirlit.

Í IV. kafla frumvarpsins eru lagðar til ýmsar breytingar á jarðalögum, nr. [81/2004](#), sbr. 5.–17. gr. frumvarpsins. Meðal annars lúta tillögurnar að markmiðsákvæði jarðalaga (5. gr.), ákvæðum laganna um lögbýli (6., 11. og 12. gr.), ákvæðum um lausn lands úr landbúnaðarnotum (7. gr.), áskilnaði um samþykki ráðherra fyrir yfirfærslu réttinda yfir fasteignum í nánar greindum tilvikum (8. gr., a-liður), skyldu lögaðila með tilgreind erlend tengsl, eignarhald eða yfirráð til að veita upplýsingar um beint og óbeint eignarhald sitt (8. gr., b-liður), ákvæðum um landskipti og sameiningu jarða (9. og 10. gr.), skyldu til að þinglýsa skjölum sem stofna til eða yfirfæra nánar greind réttindi yfir fasteignum (13. gr.) og lagalegum úrræðum vegna brota gegn lögum (14. og 16. gr.).

4.5.2. Markmiðsákvæði, lausn úr landbúnaðarnotum, þinglýsingarskylda o.fl.

Ákvæði 5., 6., 7., 9., 10., 12. og 13. 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 stuðla að því 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. 13. 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 8. gr. frumvarpsins (a-lið) er sem fyrr segir lagt til að ráðstöfun eignarréttinda yfir fasteignum verði í nánar greindum tilvikum háð samþykki ráðherra. Annars vegar verði skylt

að afla samþykkis ráðherra ef ráðstöfun tekur til lögbýlis og viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fimm eða fleiri fasteignir sem eru skráðar í lögbýlaskrá, enda nemi samanlögð stærð þeirra 50 hekturum eða meira. Hins vegar verði skylt að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun fasteignar ef viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem falla undir gildissvið jarðalaga og eru samanlagt 1.500 hektarar eða meira að stærð. Enn fremur verði skylt að afla samþykkis ráðherra fyrir breytingu á yferráðum yfir lögaðila sem á fasteign sem fellur undir gildissvið jarðalaga ef framangreind atriði eiga við um þann sem öðlast yferráð yfir lögaðilanum og tengda aðila, þ.e. ef þeir eiga fyrir fimm eða fleiri lögbýli sem eru samanlagt 50 hektarar eða meira að stærð eða þeir eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem falla undir gildissvið jarðalaga og eru samanlagt 1.500 hektarar eða meira að stærð.

Ekki leikur vafi á því að ákvæði í lögum sem áskilja fyrirframsamþykki 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 almannapörf og að gættu meðalhófi. Hliðstæð sjónarmið eiga við þegar metið er hvort takmörkun fullnægi skilyrðum 1. mgr. 1. gr. samningsviðauka 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 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, þá væri jafnan skylt að tilkynna það sveitarstjórn og jarðanefnd og afla samþykkis þeirra fyrir ráðstöfuninni. Sama gildi um eigendaskipti að hlutum í félögum, sem ættu fasteignir, sem lögin tækju til. Skv. 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 og ráðstafana á sumarbústöðum. Eins var undantekning gerð skv. 5. mgr. um aðilaskipti við lögerfðir og fjárslit milli hjóna. Skv. 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 hefðu 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. 65/1976 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 búsetuástöðu 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 jarðakaupa, 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 bjuggu að baki þeirri kröfu að krefjast samþykkis sveitarstjórnar fyrir aðilaskiptum að fasteignum skv. 6. gr. eldri jarðalaga.

Fyrrgreind regla 6. gr. jarðalaga, nr. [65/1976](#), 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. [65/1976](#), og talið þau brjóta gegn 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. [65/1976](#), 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 þemur ákvæðum eldri jarðalaga, nr. [65/1976](#), 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 meginsteff 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 á norðurslóðum, 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 5. gr. frumvarpsins.

Framangreind stefnumið eru meðal markmiðanna sem ákvæðum frumvarpsins, þar á meðal ákvæði 8. gr., er ætlað að ná og teljast þau í senn lögmæt og málefnaleg með tilliti til ákvæða stjórnarskrár og EES-samningsins. Ákvæði 8. gr. (a-liður) frumvarpsins um skyldu til að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun fasteigna í ákvæðnum 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 annari 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 8. gr. frumvarpsins. Þannig verður ekki séð að stjórnvöldum yrði fært að ná þeim einungis með einfaldri tilkynningarskyldu um aðilaskipti, sbr. gildandi 10. gr. jarðalaga, nr. [81/2004](#), 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 með þeim hætti sem 8. 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 náð. Um síðari kostinn, þ.e. eftirfarandi inngrip stjórnvalda, er það jafnframt að athuga að sá kostur verður að teljast meira íþyngjandi en sú leið sem farin er í 8. gr. frumvarpsins. Ákvæði 8. gr. frumvarpsins gengur því ekki lengra en nauðsynlegt er talið til að ná þeim lögmætu markmiðum sem liggja frumvarpinu til grundvallar og samræmist því meðalhöfssjónarmiðum. 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. [65/1976](#), sem áskildi samþykki sveitarstjórna og jarðanefnda fyrir aðilaskiptum.

Með hliðsjón af framansögðu er ljóst að sú almenna takmörkun á eignarrétti sem felst í 8. gr. frumvarpsins (a-lið) uppfyllir skilyrði fyrrnefndra mannréttindaákvæða um lagaheimild og almannapörf, 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 8. gr. frumvarpsins samræmist reglum EES-samningsins um það efni. Með vísan til framanritaðs verður því að líta svo á að ákvæði 8. gr. (a-liðar) 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 8. 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 peningabætti, sbr. einnig umfjöllun í 2. kafla hér að framan. Þá skal áréttað að ákvæðið felur einungis í sér tilkynningarskyldu um tilteknar 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 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 um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019, 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 er 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 um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018. 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 8. 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 14. 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 afleiddra stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru 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 14. gr. frumvarpsins standast ákvæði stjórnarskrárinnar og samræmist alþjóðlegum skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist. Stjórnsýsluleg og réttarfarsleg úrræði af fyrrgreindum toga eru að auki vægari en refsíabyrgð, en í gildandi jarðalögum er einungis að finna almennt refsíákvæði, sbr. 56. gr. laganna. Samkvæmt því ákvæði verður refsíabyrgð vegna brota gegn lögnum einungis komið fram gagnvart einstaklingum en í 16. gr. frumvarpsins er lagt til að einnig verði heimilt að gera

lögaðilum refsingu fyrir brot gegn þeim. Tvímælalaust er að ákvæði um refsíabyrgð lögaðila standast stjórnarskrá. Að auki búa hér jafnræðissjónarmið að baki enda eru vandséð rökin fyrir því að grundvallarmunur sé á réttarstöðu einstaklinga annars vegar og lögaðila hins vegar með tilliti til refsíabyrgðar. Þá er í 16. 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 refsheimildir að vera skýrar og aðgengilegar, sbr. 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar.

5. Samráð.

Við samningu frumvarpsins og upplýsingaöflun vegna þess hefur af hálfu forsætisráðuneytis og sérfræðinga á vegum þess verið haft samráð við ýmsa aðila innan stjórnvalla, þar á meðal atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, dómsmálaráðuneyti, umhverfis- og auðlindaráðuneyti, Þjóðskrá Íslands, Byggðastofnun og ríkisskattstjóra. Drög að frumvarpinu voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 13. febrúar 2020 og var umsagnarfrestur veittur til 27. febrúar 2020 eftir framlengingu hans (mál nr. S-34/2020). Eftirtaldir aðilar fengu að auki sérstakt boð um þátttöku í samráði: Alþýðusamband Íslands, Byggðastofnun, Bændasamtök Íslands, Félag fasteignasala, Félag landfræðinga, Hagstofa Íslands, Húseigendafélagið, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, Landbúnaðarháskóli Íslands, Landgræðsla ríkisins, Landmælingar Íslands, Landssamband sumarhúsaeigenda, Landssamband veiðifélaga, Landssamtök landeigenda á Íslandi, Landvernd – landgræðslu- og umhverfisverndarsamtök, LÍSA – samtök um landupplýsingar á Íslandi, Lögmannafélag Íslands, Náttúrufræðistofnun Íslands, óbyggðanefnd, Ríkiseignir, Ríkisendurskoðun, Ríkisskattstjóri, Samband íslenskra sveitarfélaga, Samtök atvinnulífsins, Samtök eigenda sjávarjarða, Samtök fjármálafyrirtækja, Samtök iðnaðarins, Samtök verslunar og þjónustu, Skipulagsfræðingafélag Íslands, Skipulagsstofnun, Skógræktin, Sýslumannafélag Íslands, Umhverfisstofnun, Verkfræðingafélag Íslands, Viðskiptaráð Íslands, Þjóðaröryggisráð, Þjóðskjalasafn Íslands og Þjóðskrá Íslands.

Alls bárust 33 umsagnir um frumvarpið gegnum samráðsgátt. Þá bárust frekari athugasemdir um tiltekna þætti frumvarpsins í kjölfar birtingar í samráðsgátt frá dómsmálaráðuneyti, fjármála- og efnahagsráðuneyti, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og umhverfis- og auðlindaráðuneyti. Í umsögnum og athugasemdum komu fram ýmsar gagnlegar ábendingar við frumvarpsdrögin og var leitast við eftir fremsta megni að taka tillit til þeirra við lokafrágang frumvarpsins.

Það athugast að greinaskipan frumvarpsins hefur breyst frá þeim drögum sem kynnt voru í samráði. Þannig bættist við frumvarpið ný grein, 2. gr., sem breytir tilvísunum til málsgreina í tilteknum ákvæðum laga um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. [19/1966](#), vegna breytinga sem leiða af 1. gr. frumvarpsins. Þá hefur 8. gr. upphaflegra frumvarpsdraga verið skipt upp í tvær greinar sem verða 9. og 10. gr.

Hér á eftir eru dregnar saman helstu breytingar sem gerðar voru á frumvarpinu í kjölfar samráðs:

- Leyfi til aðila utan EES til kaupa á fasteign skv. 1. gr. frumvarpsins verður að meginreglu háð því skilyrði að um sé að ræða einu fasteign viðkomandi hér á landi, en það skilyrði er í samræmi við framkvæmd dómsmálaráðuneytisins á grundvelli gildandi laga.
- Felldur var brott áskilnaður í 3. gr. frumvarpsins (2. gr. upphaflegra frumvarpsdraga) um að greina þurfi frá því í afsali hvernig kaupverð fasteignar er greitt. Greinin svo breytt áskilur því einungis að kaupverð sé tiltekið í afsali.
- Orðalagi 4. gr. frumvarpsins um landeignaskrá (3. gr. upphaflegra frumvarpsdraga) var breytt á þann veg að ekki er lengur notast við hugtakið landupplýsingar í greininni. Er sú

breyting gerð til að koma í veg fyrir skörun milli verksviða Þjóðskrár Íslands og Landmælinga Íslands í samræmi við ábendingar síðarnefndu stofnunarinnar.

– Reglu 7. gr. frumvarpsins (6. gr. upphaflegra frumvarpsdraga) var breytt í því skyni að efla hlutverk sveitarfélaga við gerð og meðferð beiðni um leyfi ráðherra til að land verði leyst úr landbúnaðarnotum skv. 6. gr. jarðalaga, nr. [81/2004](#).

– Nokkrar breytingar voru gerðar á 8. gr. (a-lið) frumvarpsins um skyldu til að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfunum fasteigna í ákveðnum tilvikum (7. gr., a-liður, upphaflegra frumvarpsdraga).

– Ekki er lengur ráðgert í greininni að samþykki ráðherra þurfi fyrir ráðstöfun fasteigna sem eru 350 hektarar eða stærrí. Hins vegar hafa stærðarviðmið skv. 2. tölul. 1. mgr. (áður 3. tölul.) verið lækkuð úr 10.000 hekturum í 1.500 hektara. Með öðrum orðum verði ráðstöfun fasteignar háð samþykki ef viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem eru samanlagt 1.500 hektara eða meira að stærð í stað þess að miðað sé þar við 10.000 hektara eða meira eins og gert var í upphaflegum frumvarpsdrögum.

– Samhliða framansögðu var bætt við greinina takmörkun á valdheimild ráðherra í þá veru að ráðherra skuli að jafnaði ekki veita samþykki fyrir ráðstöfun ef samanlögð stærð fasteigna í eigu viðtakanda réttar og tengdra aðila er 10.000 hektarar eða meira. Frá þessu megi þó víkja ef umsækjandi sýnir fram á að hann hafi sérstaka þörf fyrir meira landrými vegna fyrirhugaðra nota fasteignar.

– Þá hefur verið skerpt á þeim viðmiðunum og sjónarmiðum sem ráðherra ber að líta til við mat á umsóknum um samþykki samkvæmt greininni.

– Með framangreindum breytingum á umræddri grein frumvarpsins (8. gr., a-lið) hefur verið komið til móts við ábendingar ýmissa umsagnaraðila varðandi inntak og áhrif greinarinnar. Breytingar á greininni leiða m.a. til þess að færri tilvik verða háð samþykki ráðherra en samkvæmt greininni eins og hún birtist í upphaflegum frumvarpsdrögum. Þá endurspeglar efni greinarinnar nú betur það markmið sem hún byggist á, auk annarra, að stjórnvöldum gefist kostur á að sporna við samþjöppun á eignarhaldi lands, einkum fjöldakaupum á landeignum í spákaupmennskuskyni eða annars konar tilgangi sem samrýmist ekki sjónarmiðum um þjóðfélagslega gagnlega og sjálfbæra nýtingu lands og stefnu stjórnvalda þar að lútandi, sbr. einnig umfjöllun m.a. í 2. kafla greinargerðarinnar og athugasemdum við 8. gr. frumvarpsins.

– Við 9. gr. frumvarpsins (8. gr. upphaflegra frumvarpsdraga) var bætt tillögu að nýrri málsgrein í 13. gr. jarðalaga nr. [81/2004](#), þess efnis að í umsögn sveitarstjórnar vegna beiðni um að ráðherra staðfesti landskipti skuli koma fram mat á áhrifum skiptanna á aðliggjandi landbúnaðarsvæði o.fl. Með þessari breytingu er ætlunin að efla hlutverk sveitarfélaga við málsmeðferð fyrir ráðherra vegna beiðna um staðfestingu landskipta.

6. Mat á áhrifum.

6.1. Almenn atriði.

Eins og rakið hefur verið er opinberri skráningu á upplýsingum um eignarmörk og stærð lands ábótavant, þá einkum hvað varðar land í dreifbýli. Að auki er víða skortur á upplýsingum um endanlegt eignarhald og kaupverð fasteigna. Ákvæði frumvarpsins miða að því að ráða bót á þessu með því að bæta yfirsýn stjórnvalda yfir eignarráð og nýtingu lands og auka gagnsæi í málaflokknum, þar á meðal með bættri landeignaskráningu. Auk þess að skapa betri yfirsýn yfir eignarráð og nýtingu lands er ákvæðum frumvarpsins jafnframt ætlað að efla stýritæki stjórnvalda í málaflokknum þannig að unnt verði að stuðla að þjóðfélagslega gagnlegri og sjálfbærri nýtingu lands og landgæða í þágu langtímahagsmuna almennings. Verði frumvarpið að lögum verður ávinningurinn af því þannig umtalsverður enda eru ríkir samfélagslegir hagsmunir bundnir við eignarráð og nýtingu á íslensku landi og landgæðum eins og rökstutt hefur verið. Bætt yfirsýn og aukið gagnsæi um eignarráð og nýtingu lands

gerir stjórnvöldum jafnframt betur kleift að móta heildstæða stefnu um landnýtingu og framfylgja þeirri stefnu m.a. með beitingu stýritækja samkvæmt jarðalögum, nr. [81/2004](#). Verður nú vikið nánar að mati á áhrifum af einstökum köflum frumvarpsins.

6.2. Ákvæði 1. og 2. gr. frumvarpsins.

Ákvæði I. kafla frumvarpsins (1. og 2. gr.) munu leiða til þrengingar á heimildum til að veita aðilum frá ríkjum utan EES undanþágur til að eignast réttindi yfir fasteignum hér á landi, sbr. ákvæði laga um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. [19/1966](#). Verði frumvarpið að lögum má því ætla að umsóknum aðila utan EES um slíkar undanþágur muni fækka sem og veitingum þeirra. Þar sem leyfisumsóknir hafa á undanförunum árum ekki verið nema að meðaltali 17 á ári verður ekki séð að breytingin muni auka kostnað ríkissjóðs.

6.3. Ákvæði 3. gr. frumvarpsins.

Í II. kafla frumvarpsins (3. gr.) er lagt til að skylt verði að upplýsa um kaupverð í afsali til að því verði þinglýst sem eignarheimild nema fram komi í skjali að ekkert endurgjald komi fyrir eign. Verði ákvæðið að lögum munu þinglýsingarstjórar, þ.e. sýslumannsembætti, þurfa að taka tillit til reglu ákvæðisins við meðferð á skjölum sem berast til þinglýsingar. Í ljósi þess að um er að ræða tiltölulega einfalt skilyrði sem auðvelt er að staðreyna við lestur skjals verður ekki séð að ákvæðið muni leiða til sérstaks viðbótarkostnaðar fyrir opinbera aðila vegna þinglýsingarmeðferðar. Að sama skapi mun breytingin hafa óveruleg áhrif, ef einhver, á rétthafa sem afhenda skjöl til þinglýsingar, enda skal kaupverðs fasteignar almennt getið í kaupsamningi um hana samkvæmt lögum um fasteignakaup, nr. [40/2002](#).

6.4. Ákvæði 4. gr. frumvarpsins.

Í III. kafla frumvarpsins (4. gr.) er lagt til að lögfest verði nýtt ákvæði um landeignaskrá í lög um skráningu og mat fasteigna, nr. [6/2001](#), en umrædd skrá hefur verið í smíðum hjá Þjóðskrá Íslands á undanförunum árum. Mikilvægt er að styrkja lagagrundvöll skrárinnar og skýra hlutverk hennar eins og 4. gr. frumvarpsins er ætlað að gera. Ljóst er að ávinningur af bættri skráningu landeigna er verulegur en henni er nú ábótavant í mörgum atriðum eins og áður kom fram, einkum hvað varðar land í dreifbýli. Til þessa hafa um 57% lóða, 21% jarða (eignarlanda) og allar þjóðlendur verið skráðar og afmarkaðar af hálfu Þjóðskrár, eða sem svarar um 25% af flatarmáli landsins, sbr. umfjöllun í kafla 2.2.1 greinargerðar þessarar. Mikilvægt er að skráningu á öllu íslensku landsvæði verði lokið eins skjótt og verða má, en bætt landeignaskráning er jafnframt liður í að fylgja eftir öðrum markmiðum og ákvæðum frumvarpsins. Verði frumvarpið að lögum er ætlunin að Þjóðskrá Íslands setji aukinn kraft í landeignaskráningu skv. 4. gr. frumvarpsins. Jafnframt verði um að ræða átaksverkefni sem muni standa yfir í þrjú ár, eða 2021–2023.

Samkvæmt mati samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis á áhrifum frumvarpsins mun skráning lands í landeignaskrá og þróun hennar hafa í för með sér kostnað fyrir Þjóðskrá Íslands sem mæta þurfi úr ríkissjóði. Samkvæmt sama mati er stofnkostnaður við kerfisgerð landeignaskrár áætlaður 80 millj. kr. árið 2020 á meðan kostnaður vegna reksturs skrárinnar og átaksverkefnis við skráningu lands er áætlaður 83 millj. kr. á ári árin 2021–2023 og 30 millj. kr. á ári eftir það. Þá munu sýslumenn væntanlega þurfa að leggja fram vinnu við öflun upplýsinga úr þinglýsingabókum og landamerkjaskrá sem Þjóðskrá kann að vera þörf á vegna skráningar í landeignaskrá. Kostnaður vegna landeignaskrár mun að einhverju marki velta á því hvernig verklag við skráningu og framkvæmd hennar verður útfært nánar í reglugerð sem ráðherra setur skv. 4. gr. Endanlegur kostnaður fyrir ríkissjóð ræðst jafnframt af því hversu hratt verkið verður unnið og af öðrum tekjustofnum Þjóðskrár.

Í 4. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að almenningur muni hafa aðgang að ákveðnum grunnupplýsingum í landeignaskrá án endurgjalds en Þjóðskrá verði unnt að taka gjald fyrir

aðrar og frekari upplýsingar úr skránni ef óskað er eftir þeim. Framangreindum kostnaði vegna landeignaskrár verður þannig að einhverju marki mætt með tekjum af þjónustugjöldum þar sem gjaldfrjálsum aðgangi almennings sleppir.

Tekið skal fram að 4. gr. frumvarpsins leggur ekki skyldur á eigendur lands um að veita Þjóðskrá Íslands liðsinni við landeignaskráningu. Ákvæðið gerir hins vegar ráð fyrir því að rétthafar 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 rétthafa umfram það sem leiðir af gildandi lögum, nema að því marki sem viðkomandi kjósa sjálfir að láta skráninguna til sín taka.

6.5. Ákvæði 5.–17. gr. frumvarpsins.

Í ákvæðum IV. kafla frumvarpsins (5.–17. gr.) eru lagðar til nokkrar breytingar á jarðalögum, nr. [81/2004](#). Meðal annars er gert ráð fyrir því í 8. gr. (a-lið) 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 sem og eignarhald ef um lögaðila er að ræða. 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 stjórnarsýslunni. Þó verður að telja að áhrifin á sveitarfélög, umsækjendur og fasteignamarkað verði á heildina litið óveruleg enda er gildissvið 8. gr. (a-liðar) frumvarpsins einskorðað við afmörkuð tilvik, sbr. einnig umfjöllun í 5. kafla þessarar greinargerðar.

Verði ákvæði IV. kafla frumvarpsins að lögum munu þau fela í sér aukna stjórnarsýslu innan atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins. Annars vegar mun koma í hlut ráðuneytisins að afgreiða umsóknir um samþykki ráðherra fyrir ráðstöfunum fasteigna skv. 8. gr. (a-lið) frumvarpsins, sem gætu orðið um 40–50 á ári. Hins vegar er gert ráð fyrir auknu hlutverki ráðuneytisins við mat á umsóknum um lausn lands úr landbúnaðarnotum, staðfestingu landskipta og leyfi til sameiningar jarða, auk vinnu ráðuneytisins við framkvæmd reglugerðar m.a. um flokkun landbúnaðarlands skv. 15. gr. frumvarpsins. Hvað varðar úrræði ráðherra til að bregðast við brotum gegn jarðalögum, nr. [81/2004](#), skv. 14. gr. frumvarpsins, þá kunna þau úrræði einnig að leiða til útgjalda, komi til beitingar þeirra. Samkvæmt mati atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis er kostnaður vegna þessara nýju verkefna ráðuneytisins talinn nema um 17 millj. kr. á ári.

Í umræddum ákvæðum frumvarpsins og reglugerðar ráðherra skv. 15. gr. er jafnframt gert ráð fyrir því að sveitarfélög standi fyrir flokkun landbúnaðarlands innan lögsagnarumdæma sinna. Þó ber að geta þess að ákvæði um flokkun landbúnaðarlands eru ekki nýmæli heldur ber sveitarfélögum samkvæmt gildandi lögum að flokka landbúnaðarland m.a. í tengslum við forsendugreiningu við gerð aðalskipulags. Því verður ekki séð að ákvæði frumvarpsins sem snerta skyldur sveitarfélaga til flokkunar landbúnaðarlands hafi í raun í för með sér aukinn kostnað fyrir sveitarfélög miðað við ákvæði gildandi laga. Þá felst í 7., 9. og 10. gr. frumvarpsins að auknar kröfur verða gerðar til sveitarfélaga um að þau leggi, í umsóknum eða umsögnum til ráðherra, mat á áhrif þess að land sé leyst úr landbúnaðarnotum, staðfestingar landskipta og sameiningar jarða. Hafa ber í huga að gildandi lög leggja þegar áþekkar skyldur á sveitarfélög þótt á þeim sé hnykkt í ákvæðum frumvarpsins. Verður því ekki séð að þessi ákvæði frumvarpsins muni heldur leiða til kostnaðarauka fyrir sveitarfélög miðað við ákvæði gildandi laga. Þá er í 8. gr. (a-lið) frumvarpsins gert ráð fyrir því að ráðherra afli umsagnar viðkomandi sveitarstjórnar vegna umsókna um samþykki hans skv. 1. mgr. greinarinnar. Ljóst er að gerð slíkra umsagna mun leiða til einhvers kostnaðarauka fyrir einstök sveitarfélög, en á sama tíma er talið að fjöldi umsókna skv. 8. gr. (a-lið) verði óverulegur eða um 40–50 á ári sem fyrir segir.

Hvað varðar upplýsingaskyldu um eignarhald lögaðila skv. 8. gr. (b-lið) frumvarpsins er ljóst að ákvæðið mun hafa í för með sér útgjöld bæði fyrir ríkisskattstjóra 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 viðkomandi fyrirtækja, sbr. einnig lög um skráningu raunverulegra eigenda, nr. [82/2019](#). Samkvæmt mati fjármála- og efnahagsráðuneytis er gert ráð fyrir að kostnaður vegna breytinga á tölvukerfum, til að safna saman og halda utan um upplýsingar um eignarhald lögaðila undir erlendum yfirráðum, muni nema um 12 millj. kr. Jafnframt gerir ráðuneytið ráð fyrir að fjölga þurfi um að lágmarki eitt stöðugildi til að sinna verkefninu.

6.6. Samantekt.

Eins og fyrr segir eru ríkir samfélagslegir hagsmunir bundnir við eignarráð og nýtingu á íslensku landi og landgæðum. Land er undirstaða fullveldis ríkja og telst til takmarkaðra gæða á sama hátt og ýmsar mikilsverðar náttúruauðlindir. Bætt yfirsýn og aukið gagnsæi um eignarráð og nýtingu lands, sem eru meðal meginmarkmiða frumvarpsins, mun gera stjórnvöldum betur kleift að móta heildstæða stefnu um landnýtingu og framfylgja þeirri stefnu, auk þess að útfæra tillögur um frekari endurskoðun laga og reglna í málaflokknum. Upplýsingar um land, gæði þess og eignarhald gegna jafnframt lykilhlutverki við mótun opinberrar stefnu hvort heldur sem er á sviði félagslegra þátta, efnahagslegra aðgerða eða málefna umhverfisins. Því má telja ljóst að sá samfélagslegi ávinningur sem reglum frumvarpsins er ætlað að ná fram vegi miklum mun þyngra en kostnaður og fyrirhöfn sem kann að leiða af því fyrir hið opinbera og einkaaðila.

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 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. laganna 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.

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 segir 2. tölul. ákvæðisins það eitt að leyfi megi veita ef annars þykir ástæða til. Mikilvægt er 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. laga nr. [19/1966](#) 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 verði 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 atvinnustarfsemina 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 teljist til sterkra tengsla við landið í þessum skilningi eins og orðalag ákvæðisins ber með sér. Hér 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 nr. [19/1966](#). Þá er rétt að benda á að skv. 1. tölul. 4. mgr. 1. gr. laganna 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 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.

Í 2. mgr. greinarinnar er kveðið á um 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 hektarar. Þá er lagt til að gert verði að skilyrði fyrir leyfi skv. 2. mgr. að umsækjandi eigi ekki aðrar fasteignir hér á landi. Frá því megi þó víkja ef umsókn byggist á 1. tölul. 2. mgr. og umsækjandi sýni fram á þörf fyrir fleiri eignir vegna atvinnustarfsemi sinnar. 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 um ársreikninga, nr. [3/2006](#), sbr. einnig kafla 3.6 í þessari greinargerð. 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](#).

Í 3. mgr. er jafnframt kveðið á um að upplýsingar í umsókn um leyfi skv. 2. mgr. skuli 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 laga nr. [19/1966](#) verði ekki veittar erlendum opinberum aðilum á borð við erlend ríki, stjórnvöld eða ríkisfyrirtæki, hvort heldur innan eða utan EES. 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 erlendum opinber aðili ber m.a. 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 síður máli. Í samræmi við markmið ákvæðisins ber að skýra hugtakið erlendum opinber aðili rúmt fremur en þröngt.

Áréttað skal að 4. mgr. greinarinnar raskar ekki 11. gr. laga nr. [19/1966](#), en skv. 1. mgr. þess ákvæðis 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 fyrir en ráðuneytið hefur samþykkt hann með áritun sinni.

Um 2. gr.

Í 2. gr. frumvarpsins eru gerðar breytingar á tilvísunum til málsgreina í 3. og 12. gr. laga nr. [19/1966](#) til samræmis við þær breytingar sem lagðar eru til í 1. gr. frumvarpsins. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringa.

Um 3. gr.

Í greininni er lagt til að nýr málslíður 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, nema fram komi berum orðum í skjali að ekkert endurgjald komi fyrir eign.

Í gildandi 21. gr. þinglýsingalaga er kveðið á um að afsali verði ekki þinglýst sem eignarheimild að fasteign sé í því að finna önnur skilyrði fyrir yfirfærslu á eignarrétti en uppgjöri og greiðslu kaupverðs innan tiltekins frests. Orðið „afsal“ í 21. gr. þinglýsingalaga 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. Ákvæðið gildir því um 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.

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. 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 stemma stigu við ofangreindri framkvæmd með því að áskilið verði að umræddar upplýsingar þurfi að vera tilgreindar í heimildarskjali sem þinglýst er sem eignarheimild 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 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 lögð er til í greininni er ætlunin að styðja við ofangreind markmið með því að stuðla að því að upplýsingar um kaupverð fasteignar 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](#).

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, leiðir af þessari grein frumvarpsins að öll heimildarskjölin þurfa að geyma upplýsingar um kaupverð eignar. 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 kaupverð eignar.

Um 4. gr.

Í greininni er að finna ákvæði um landeignaskrá sem lagt er til að verði að nýrri 3. gr. a í lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001. Í 1. mgr. greinarinnar er landeignaskrá lýst sem skráningar- og upplýsingakerfi sem geymir upplýsingar m.a. um eignarmörk lands á samræmdum kortagrunni. Landeignaskrá verði hluti af fasteignaskrá sem Þjóðskrá Íslands heldur samkvæmt lögum nr. [6/2001](#). Markmið landeignaskrár verði að tryggja yfirsýn og samræmda opinbera skráningu á landi. Færsla upplýsinga í landeignaskrá hafi þó 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 eignarmörk fasteigna, m.a. byggt á þinglýstum landamerkjalyðingum. Þegar hefur þó nokkur hluti af íslensku landsvæði verið skráður með þessum hætti, sbr. umfjöllun í 2. kafla greinargerðarinnar. Enn er þó talsvert verk óunnið í þeim efnum auk þess sem að í lögum nr. [6/2001](#) er ekki að finna sérstakt ákvæði um landeignaskrá. Tilgangur greinarinnar er að bæta úr því og lögfesta ákvæði um landeignaskrá í lögum nr. [6/2001](#) þannig að skráin geti gegnt því hlutverki að vera miðlægur grunnur upplýsinga um land. Um leið er ætlunin að greiða fyrir því að yfirstandandi vinnu Þjóðskrár við skráningu á íslensku landsvæði og færslu þeirra upplýsinga í 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 eignarmörk fasteigna heldur einnig upplýsingar um eignarhald þeirra samkvæmt þinglýsingarhluta fasteignaskrár. Þannig er ráðgert að í landeignaskrá verði unnt að nálgast upplýsingar um 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 þinglýsingarhluta fasteignaskrár, heldur mun fyrrnefnda skráin einungis vísa til og endurspegla upplýsingar sem koma fram í

þinglýsingarhluta 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 upplýsingakerfi þar sem 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 opinn 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 eignarmarká 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 meta gæða 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 Íslands 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 upplýsingakerfi 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. Jafnframt er ráðgert að í slíkri reglugerð verði m.a. kveðið á um gjaldtöku fyrir aðgang að frekari upplýsingum úr landeignaskrá, þ.e. þar sem gjaldfrjálsum aðgangi almennings að skránni sleppir. Um er að ræða heimild til töku þjónustugjalda sem skýra ber samkvæmt almennum reglum stjórnarsýsluréttar um það efni.

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 upplýsingakerfis um íslenskt land 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 5. 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 fólgnir væru í landkostum hér á landi. Í athugasemdunum var einnig tekið fram að ekki lægi 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 fyrsti málsliður ákvæðisins geymir almenna markmiðssetningu en í síðari málsliðum ákvæðisins eru meginmarkmið laganna svo afmörkuð nánar ásamt þeim hagsmunum sem lögunum er ætlað að tryggja. Þannig segir í fyrsta 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 öðrum málslið greinarinnar er því svo lýst að markmið laganna sé m.a. að stuðla að fjölbreyttum og samkeppnishæfum landbúnaði, náttúruvernd, viðhaldi og þróun byggðar og um leið þjóðfélagslega gagnlegri og sjálfbærri landnýtingu. Jafnframt skuli stefnt að því 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 háttað 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 áþekkt 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 ákvæðinu að nýting landgæða teljist samfélagslega gagnleg ef þeim er ráðstafað með áherslu á þarfir framtíðarkynslóða. Við stjórnsýslu samkvæmt lögunum 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 fjórþættur: 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 lokamálslið greinarinnar er, eins 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 eins og 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, þar á meðal ákvæða laganna um lausn lands úr landbúnaðarnotum, sbr. einnig 7. 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. Við túlkun á greininni, þ.m.t. orðasambandinu þjóðfélagslega gagnleg og sjálfbær landnýting í 2. málsl. greinarinnar, ber jafnframt að hafa hliðsjón af þeim stefnumiðum sem fjallað er um annars staðar í greinargerð með frumvarpinu. Þau stefnumið eru ítarlega rakin m.a. í 2. kafla greinargerðarinnar og einnig í athugasemdum við aðrar greinar frumvarpsins, þ.m.t. athugasemdum við 6.–12. gr. og 15. gr. þess. Með greininni (5. gr. frumvarpsins) er þannig ráðgert að umræddum markmiðum frumvarpsins verði ljáð aukið vægi við beitingu og framkvæmd ákvæða jarðalaga verði greinin að lögum.

Um 6. gr.

Með þessari grein frumvarpsins er lagt til að skilgreiningu á hugtakinu lögbýli í 2. gr. jarðalaga, nr. [81/2004](#), verði breytt þannig að lögbýli verði aðeins stofnuð til starfsemi á sviði landbúnaðar en ekki annarrar atvinnustarfsemi. Í 11. gr. frumvarpsins er lögð til samsvarandi breyting á 16. gr. laganna.

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 landnámsjóð, nr. 35/1928, var ætlunin að styrkja „duglega og reglusama menn“ til að efna 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 bundin við ábúð á lögbýli og auk þess hafði

lögbylisskráning 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 lögbylis 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 lögbylaskrá 2018 kemur fram að á því ári voru gerðar alls 42 breytingar á lögbylaskrá þar sem 33 ný lögbyli voru skráð en 9 lögbyli afskráð.

Verði þessi grein frumvarpsins að lögum verður stofnun nýrra lögbyla 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 lögbyla 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. jarðalaga. Breytingin miðar því fyrst og fremst að því að afmarka hugtakið lögbyli með skýrari hætti en gert er í gildandi lögum enda eru réttindi sem tengjast lögbylum 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 lögbyla. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringa.

Um 7. 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 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 þessarar greinar frumvarpsins 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 upplýsta afstöðu til beiðni sveitarfélags 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 5. gr. frumvarpsins.

Samhengis vegna er ástæða til að gera grein fyrir reglum gildandi 6. gr. jarðalaga 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 liggi 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 gott ræktunarland, henti vel til landbúnaðar eða vegna legu sinnar teljist að öðru leyti mikilvægt vegna matvælaframleiðslu.

Í 4. mgr. 6. gr. jarðalaga 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. Liggi flokkun landbúnaðarlands ekki fyrir skal sveitarfélag óska eftir umsögn ráðunautar um viðkomandi land þar sem leggja skal mat á stærð og staðsetningu lands, ræktunarskilyrði, ræktun sem þegar er þar stunduð eða er fyrirhuguð og hvort breyting á landnotkun hafi áhrif á aðliggjandi landbúnaðarsvæði. Beiðni sveitarfélags skal berast ráðherra skriflega ásamt skipulagstillögu og nauðsynlegum gögnum. Skv. 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.

Í framangreindri 4. mgr. 6. gr. jarðalaga 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 mat á slíkri beiðni. Þar er heldur ekki vikið að því hvernig beiðni sveitarfélags um leyfi ráðherra skuli úr garði gerð. 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 hliðsjón af framansögðu er lagt til í þessari grein frumvarpsins að í 5. mgr. 6. gr. jarðalaga verði kveðið nánar á um hvaða kröfur beiðni sveitarfélags til ráðherra um að land verði leyst úr landbúnaðarnotum þurfi að uppfylla þannig að hún teljist tæk til meðferðar. Nánar tiltekið er lagt til að beiðni sveitarfélags skuli geyma mat á áhrifum breyttrar landnotkunar með hliðsjón af stærð lands, staðsetningu þess, ræktunarskilyrðum og áhrifum á aðliggjandi landbúnaðarsvæði o.fl., eftir því sem nánar er mælt fyrir um í reglugerð sem sett er með heimild í 2. mgr. 55. gr. laganna, sbr. einnig 15. gr. frumvarpsins. Verði greinin að lögum verður ráðherra þannig gert betur kleift að leggja efnislegt mat á leyfisbeiðni sveitarfélags um framangreint efni og rækja það hlutverk sem honum er ætlað skv. 5. mgr. 6. gr. jarðalaga. Er þannig stefnt að því að hlutverk ráðherra í þeirri málsmeðferð verði eflt verulega. Í ljósi þess hvernig gildandi ákvæði 5. mgr. 6. gr. jarðalaga er nú orðað samkvæmt framansögðu er ljóst að ofangreindu markmiði verður ekki náð nema með breytingu á ákvæðinu eins og þeirri sem lögð er til í greininni.

Um 8. gr.

Um a-lið (10. gr. a).

Í þessari grein er kveðið á um skyldu til að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun á fasteignum sem falla undir gildissvið jarðalaga, nr. [81/2004](#), í nánar greindum tilvikum. Í greininni er að finna ítarlegar reglur um þau tilvik þar sem ráðstöfun er háð samþykki ráðherra, hvaða upplýsingar skuli veita í umsókn um slíkt samþykki og til hvaða sjónarmiða ráðherra skuli líta 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 nánar tiltekið lagt til að ráðstöfun beins eignarréttar yfir fasteign, eða afnotaréttar til lengri tíma en fimm ára, verði háð samþykki ráðherra í ákveðnum tilfellum. Annars vegar verði skylt að afla samþykkis ráðherra ef ráðstöfun tekur til lögbýlis og viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fimm eða fleiri fasteignir sem eru skráðar í

lögbylaskrá enda nemi samanlögð stærð þeirra 50 hekturum eða meira (1. tölul. 1. mgr.). Hins vegar verði skylt að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun fasteignar ef viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem eru samanlagt 1.500 hektarar eða meira að stærð (2. tölul. 1. mgr.). Enn fremur verði skylt að afla samþykkis ráðherra fyrir breytingu á yfirráðum yfir lögaðila sem á fasteign sem fellur undir gildissvið jarðalaga ef framangreind atriði eiga við um þann sem öðlast yfirráð yfir lögaðilanum og tengda aðila, þ.e. ef þeir eiga fyrir fimm eða fleiri lögbyli sem eru samanlagt 50 hektarar eða meira að stærð eða þeir eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem falla undir gildissvið jarðalaga og eru samanlagt 1.500 hektarar eða meira að stærð (2. mgr.). Tekið skal fram að hugtakið „ráðstöfun“ í 1. mgr. vísar til hvers konar yfirfærslu, framsals eða stofnunar eignarréttinda (beins eignarréttar eða afnotaréttar til lengri tíma en fimm ára) yfir fasteign, hvort heldur með löggerningi eða öðrum hætti. Ber þannig að skýra tilvitnað hugtak rúmt. Aftur á móti er í 4. mgr. greinarinnar að finna undanþágu frá samþykkisskyldu sem tekur m.a. til þess þegar fasteign er ráðstafað til nákominnna, 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. [65/1976](#), 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 að fasteignum sem falla undir gildissvið laganna. Reynslan hefur leitt í ljós að þeirri tilkynningarskyldu er ekki sinnt af neinu ráði í framkvæmd. Þá verður heldur ekki talið að einföld tilkynningarskylda sé nægileg til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt með 8. gr. (a-lið) frumvarpsins, m.a. að stjórnvöldum (ráðherra) gefist færi á að taka afstöðu til þess, eftir atvikum að fenginni umsögn sveitarstjórnar, hvort ráðstöfun fasteignar og áformuð nýting hennar samrýmist markmiðum jarðalaga skv. 1. gr. þeirra, skipulagsáætlunum, landsskipulagsstefnu og annarri stefnu stjórnvalda um landnýtingu. Jafnframt eiga stjórnvöld mun örðugra um vik að afla viðhlítandi upplýsinga um áformaða nýtingu fasteignar úr hendi viðtakanda réttar, svo og eignarhald lögaðila sem réttindum er ráðstafað til eftir að ráðstöfun eignar hefur átt sér stað. Við þær aðstæður geta stjórnvöld heldur ekki með góðu móti bundið einstakar ráðstafanir skilyrðum varðandi nýtingu eignar sem ráðstafað er o.fl. Þessi grein frumvarpsins, um skyldu til að afla fyrirframsamþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun fasteigna í ákveðnum tilvikum, er þannig nauðsynlegur liður í því að ná því markmiði frumvarpsins að stjórnvöld búi yfir viðhlítandi stýritækjum í lögum á sviði land- og jarðanýtingar, ásamt því að veita stjórnvöldum betri yfirsýn yfir eignarráð og nýtingu fasteigna sem ákvæði greinarinnar snerta. Þá styður greinin einnig við það markmið frumvarpsins að stjórnvöldum sé unnt að sporna gegn kaupum eða söfnun á landi í spákaupmennskuskyni eða í öðrum tilgangi sem fer ekki saman við þjóðfélagslega gagnlega og sjálfbæra nýtingu á landi í samræmi við landkosti og stefnu stjórnvalda um landnýtingu, sbr. einnig umfjöllun hér á eftir og í 2. kafla þessarar greinargerðar.

Alþjóðleg reynsla sýnir að rík ástæða er til að gjalda varhug við mikilli samþjöppun eignarhalds á landi, sbr. umfjöllun m.a. í kafla 2.3 greinargerðarinnar. Það sjónarmið hefur sérstakt vægi hér á landi þar sem víðast hvar er gnægð af þjóðfélagslega mikilvægum náttúruauðlindum undir og á yfirborði jarðar, þar á meðal jarðhita-, vatns- og veiðiréttindum. eru þá ótalin þau miklu samfélagslegu og menningarlegu verðmæti sem felast í ósnortinni náttúru landsins. Viðhlítandi aðgangur að landi er einnig forsenda uppbyggingar og nýliðunar á sviði landbúnaðar og nauðsynlegur þáttur í viðhaldi og þróun byggðar, sbr. einnig umfjöllun um 5. gr. frumvarpsins. Sjónarmið um þjóðaröryggi, m.a. neysluvatnsöryggi, bera að sama bruni. Rík ástæða er því til að sporna gegn samþjöppun eignarhalds á landi sem samrýmist ekki fyrrgreindum stefnumiðum um þjóðfélagslega gagnlega og sjálfbæra nýtingu

lands, einkum í formi fjöldakaupa eða söfnun sömu og tengdra aðila á landeignum af óljósum ástæðum og umfram sýnilega þörf miðað við áformaða nýtingu lands. Á það ekki síst við um ræktanlegt land og land sem þjóðfélagslega mikilvægar auðlindir fylgja, t.d. vatns- og jarðhitaréttindi, í ljósi þess sem áður var rakið, en í tilviki slíks lands ber að gjalda sérstakan varhug við að þau takmörkuðu gæði sem í því felast safnist á fárra hendur. Um fyrrgreind stefnumið og atriði vísast einnig til umfjöllunar m.a. í 2. kafla greinargerðarinnar.

Þessari grein frumvarpsins, um að afla beri fyrirframsamþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun eignar í tilvikum þar sem viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fasteignir af tiltekinni stærð, er m.a. ætlað að veita stjórnvöldum tæki til að hafa stjórn á þróun mála að þessu leyti og aftra henni að því leyti sem hún er ekki talin samrýmast fyrrgreindum stefnumiðum frumvarpsins svo og stefnu stjórnvalda um landnýtingu, sbr. einnig þau sjónarmið sem greinir í 9. mgr. greinarinnar.

Þannig er ráðgert að samþykki ráðherra verði sem fyrr segir áskilið fyrir ráðstöfun í tilvikum þar sem ráðstöfunin tekur til lögbýlis, og viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fimm eða fleiri fasteignir sem eru skráðar í lögbýlaskrá, enda nemi samanlögð stærð þeirra 50 hekturum eða meira, sbr. 1. tölul. 1. mgr. greinarinnar. Er þannig bæði um stærðar- og fjöldaviðmiðun að ræða. Til þess er að líta að lögbýli eru einkum starfrækt á sviði landbúnaðar og fylgja þeim ýmis réttindi lögum samkvæmt, m.a. til beingreiðslna úr ríkissjóði, sbr. einnig athugasemdir við 6. og 11. 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, sbr. einnig 5. gr. frumvarpsins. Með hliðsjón af framansögðu, og því að brýnt er að tryggja nægt aðgengi að ræktanlegu landi, er talið rétt að ráðstöfun á lögbýli verði háð athugun og samþykki ráðherra í tilvikum sem lýst er í 1. tölul. 1. mgr. greinarinnar. 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 í ljósi fyrrgreindra markmiða jarðalaga og þessa frumvarps talið rétt að samþykki ráðherra fyrir ráðstöfun fasteignar verði einnig áskilið í tilvikum þar sem viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fasteignir sem eru samanlagt 1.500 hektarar eða meira, sbr. 2. tölul. 1. mgr. greinarinnar. Í ljósi þess sem áður var rakið, m.a. um samþjöppun eignarhalds á landi, er þannig talið nauðsynlegt að ráðherra gefist einnig færi á að taka afstöðu til ráðstöfunar fasteignar þegar viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga mjög stórt landsvæði fyrir, þ.e. 1.500 hektara eða meira, óháð því hvort um lögbýli sé að ræða. Við mat ráðherra verður þá m.a. litið til þess í hverju áform viðtakanda réttar um nýtingu nýrrar fasteignar eru fólgin og hvernig hann og tengdir aðilar nýta fasteignir sem þeir eiga fyrir, sbr. einnig umfjöllun um 9. og 10. mgr. greinarinnar hér á eftir. Tekið skal fram varðandi 2. tölul. 1. mgr. greinarinnar að þar skiptir fjöldi fasteigna ekki máli heldur er þar einungis litið til landstærðar í hekturum án tillits til fjölda fasteigna.

Í 2. mgr. greinarinnar er sem fyrr segir áskilið að afla beri samþykkis ráðherra fyrir breytingu á yferráðum yfir lögaðila sem á fasteign, eina eða fleiri, sem fellur undir gildissvið jarðalaga ef atriði skv. 1. eða 2. tölul. 1. mgr. eiga við um þann sem öðlast yferráð yfir lögaðilanum og tengda aðila, þ.e. ef þeir eiga fyrir fimm eða fleiri lögbýli sem eru samanlagt 50 hektarar eða meira að stærð eða þeir eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem falla undir gildissvið jarðalaga og eru samanlagt 1.500 hektarar eða meira að stærð. Ákvæði 2. mgr. 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 þeirri fasteign eða fasteignum sem hann er eigandi að. 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 eins og nefnt ákvæði eldri jarðalaga heldur gildir ákvæði 2. mgr. þegar breyting verður á yferráðum yfir lögaðila, hvort heldur sem er vegna aðilaskipta að hlutafé eða með öðrum hætti.

Þær stærðarviðmiðanir sem greinir í 1. og 2. tölul. 1. mgr. og um leið í 2. mgr., þ.e. um samanlagða stærð lögbýla eða annars konar fasteigna sem eru fyrir í eigu viðtakanda réttar og tengdra aðila, eru mjög rúmar á venjulega mælikvarða, sbr. einnig umfjöllun í kafla 6.5 þessarar greinargerðar. Þar sem verndarhagsmunir jarðalaga, nr. [81/2004](#), lúta einkum að landbúnaðarlandi og ræktanlegu landi eru viðmiðunarmörkin lægri í 1. tölul. en í 2. tölul. en sem fyrr segir tekur fyrrnefnda ákvæðið til lögbýla. Verndarhagsmunir laganna eru þó ekki einskorðaðir við landbúnaðarland og gildir 2. tölul. því um allt land sem fellur undir jarðalög sem fyrr segir. Á móti eru viðmiðunarmörkin talsvert hærri í 2. tölul. en í 1. tölul., eða 1.500 hektarar. Rétt er að taka fram að 2. tölul. tekur jafnt til lögbýla sem annars konar fasteigna sem falla undir jarðalög og er gildissvið þess töluliðar almennt að því leytinu til. Þannig gæti ráðstöfun lögbýlis verið samþykkisskyld á grundvelli 2. tölul. enda þótt hún uppfyllti ekki skilyrði 1. tölul., t.d. um fjölda lögbýla í eigu viðtakanda réttar og tengdra aðila. Bæði 1. og 2. tölul. standa m.ö.o. sjálfstætt og útiloka ekki hvor annan á neinn hátt.

Eins og áður var rakið byggjast ákvæði greinarinnar öðrum þræði á því markmiði að bæta yfirsýn stjórnvalda yfir eignarráð og nýtingu fasteigna og auka gagnsæi á því sviði. Með áskilnaði um fyrirframsamþykki ráðherra samkvæmt greininni gefst stjórnvöldum færi á því að öðlast betri yfirsýn yfir umfang eignarráða umsækjanda og tengdra aðila á fasteignum og hvernig nýtingu þeirra er og hefur verið háttáð, auk þess að geta lagt mat á hvort frekari kaup viðkomandi á landi samræmist stefnu og markmiðum stjórnvalda um þjóðfélagslega gagnlega og sjálfbæra landnýtingu, sbr. einnig umfjöllun hér að framan. Áskilnaður um samþykki ráðherra samkvæmt greininni er sem fyrr segir einnig nauðsynlegur m.a. til þess að stjórnvöld geti spornað við söfnun á og spákaupmennsku með land og réttindi sem því tilheyra svo og annars konar ráðstöfunum á landi sem samræmast ekki markmiðum jarðalaga og stefnu stjórnvalda um landnýtingu. Áréttað skal að ákvæði greinarinnar fela ekki í sér fortakslausa takmörkun á stærð lands sem tengdir aðilar geta átt hér á landi heldur einungis áskilnað um samþykki ráðherra fyrir ráðstöfun fasteignar þegar svo háttar til sem í ákvæðinu greinir. Sá áskilnaður er bæði málefnalegur og nauðsynlegur í ljósi markmiða frumvarpsins og þeirra mikilvægu þjóðfélagslegu hagsmuna sem um ræðir, sbr. einnig 2. kafla greinargerðarinnar.

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. Einnig er ráðgert í 3. mgr. að við afmörkun á stærð fasteignar eða fasteigna skv. 1. og 2. mgr. skuli ávallt miða við heildarstærð þeirrar fasteignar sem um ræðir miðað við mörk hennar gagnvart öðrum fasteignum. Ef fasteign fylgir eignarhlutdeild í óskiptu landi skal telja óskipta landið með í heild sinni. Eðlilegt er að samþykkisskylda skv. 1. og 2. mgr. velti á hlutlægum og skýrum viðmiðunum að þessu leyti enda horfir það til verulegrar einföldunar, einkum fyrir þá sem leita þurfa samþykkis ráðherra samkvæmt greininni, enda hvílir ábyrgð á því að gæta að skilyrðum hennar á viðtakanda réttar, sbr. 13. mgr. greinarinnar.

Í 4. mgr. greinarinnar er kveðið á um undantekningar frá skyldu til að leita samþykkis ráðherra skv. 1. tölul. 1. mgr. greinarinnar. Nánar tiltekið verði óskilyrt að afla samþykkis ráðherra skv. 1. tölul. 1. mgr. ef viðtakandi réttar er nákominn þeim sem ráðstafar rétti, þ.e. maki, barn, barnabarn, kjörbarn, fósturbarn, annar niðji, systkini eða foreldri (1. tölul.) eða

ríkissjóður eða sveitarfélag ráðstafar fasteign eða er viðtakandi réttar yfir henni (2. tölul.). Þessar undanþágur svara í grunninn til 1. mgr. 31. gr. gildandi laga sem kveður á um undanþágur frá forkaupsrétti ábúanda. Tekið skal fram að þeir aðilar sem falla undir 1. tölul. 4. mgr. samkvæmt framansögðu eru tæmandi taldir í ákvæðinu.

Eins og orðalag 4. mgr. ber með sér er gildissvið undantekningarreglu ákvæðisins bundið við 1. tölul. 1. mgr. greinarinnar. Þannig á undantekningin ekki við ef skylt er að leita samþykkis ráðherra skv. 2. tölul. 1. mgr. eða 2. mgr. greinarinnar heldur er samþykkisskylda fortakslaus í þeim tilvikum. Í ljósi markmiða greinarinnar og þeirra hagsmuna sem henni er ætlað að vernda er rétt að undantekningum frá samþykkisskyldu verði sniðinn þröngur stakkur og er sú leið farin í 4. mgr. greinarinnar.

Í 5. mgr. greinarinnar er tekið fram að hugtakið tengdir aðilar í ákvæðum hennar, þar á meðal í 1. og 2. mgr., hafi sömu merkingu og í lögum um ársreikninga, nr. [3/2006](#). Sama á við um hugtakið yfirráð í greininni. Um hugtökin tengdir aðilar og yfirráð vísast hér einnig til umfjöllunar í kafla 3.6. þessarar greinargerðar.

Mikilvægt er að reglur greinarinnar miðist við tengda aðila. Er það m.a. nauðsynlegt til að koma í veg fyrir sniðgöngu á reglum hennar, t.d. með því að sami aðili fari í kringum stærðar- og fjöldaviðmið skv. 1. eða 2. mgr. með því að dreifa eignarhaldi fasteigna á fleiri en einn lögaðila sem eru undir yfirráðum hans. Það að líta heildstætt á eignarráð tengdra aðila að þessu leyti er einnig mikilvægt til að stuðla frekar að gagnsæi um þessi atriði, þ.m.t. bættri yfirsýn stjórnvalda yfir hvernig raunverulegum eignarráðum lands og tengslum milli eigenda innbyrðis er háttað. Það gefur óneitanlega 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 eru sem fyrir segir tekin af tvímæli um merkingu hugtaksins tengdir aðilar í greininni með því að vísað er til skilgreiningar sama hugtaks í lögum um ársreikninga, nr. [3/2006](#). Sama á við um hugtakið yfirráð eins og áður kom fram.

Í 6. mgr. greinarinnar er fjallað um málsmeðferð fyrir ráðherra við meðferð umsóknar um samþykki hans skv. 1. og 2. mgr. Í 6. mgr. er m.a. ráðgert að með umsókn um samþykki ráðherra samkvæmt greininni skuli fylgja afrit af undirrituðum samningi um réttindi, t.d. kaupsamningi, afsali eða leigusamningi, og öðrum heimildarskjölum ef við á. Þá skuli í umsókn 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 skuli í umsókn veita upplýsingar um aðrar fasteignir sem viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga eða hafa afnot af og hvernig nýtingu þeirra er og hefur verið háttað. Um hugtakið tengdir aðilar vísast til umfjöllunar hér að framan. Þá er ráðgert í 6. mgr. að í tilvikum þar sem viðtakandi réttar er lögaðili skuli í umsókn að auki gera grein fyrir beinu og óbeinu eignarhaldi hans. Í umsókn skuli þá enn fremur gera grein fyrir raunverulegum eiganda eða eigendum lögaðila, þ.e. viðtakanda réttar, en hugtakið raunverulegur eigandi hefur hér sömu merkingu og í lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. [140/2018](#).

Í 7. mgr. er gert ráð fyrir því að upplýsingar í umsókn um samþykki ráðherra samkvæmt greininni skuli studdar viðhlítandi gögnum sem unnt er að sannreyna. Ráðherra verði jafnframt heimilt að leita staðfestingar Þjóðskrár Íslands á upplýsingum í umsókn og fylgigögnum og láta stofnuninni í té afrit gagna í þeim tilgangi. Þá er gert ráð fyrir því í 7. mgr. 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 8. mgr. greinarinnar er gert ráð fyrir því að ráðherra skuli, að fram kominni umsókn um

samþykki hans skv. 1. mgr., óska eftir umsögn hlutaðeigandi sveitarstjórnar um umsóknina. Að auki verði ráðherra heimilt, en ekki skylt, að óska jafnframt eftir umsögnum annarra stjórnvalda ef hann telur þörf á því. Sveitarstjórn getur kosið að nýta ekki umsagnarrétt sinn skv. 8. mgr. og tekur ráðherra þá ákvörðun um hvort samþykki skuli veitt án þess að slík umsögn liggja fyrir. Í 8. mgr. er jafnframt kveðið á um að umsagnir skuli liggja fyrir eins skjótt og verða má. Því ber að varast að veita of rúma fresti til umsagna þannig að ekki verði tafir á meðferð mála samkvæmt greininni, sbr. einnig 9. mgr.

Í 8. mgr. er ráðgert að ráðherra þurfi einungis að afla umsagnar sveitarstjórnar ef umsókn um samþykki hans er reist á 1. mgr., þ.e. ef leitað er samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun tiltekinnar fasteignar. Þannig verði ráðherra ekki skylt að leita slíkrar umsagnar ef umsókn um samþykki er byggð á 2. mgr., þ.e. þar sem óskað er samþykkis ráðherra fyrir breytingum á yfirráðum yfir lögaðila sem á fasteign, eina eða fleiri. Í þeim tilvikum getur aðstaðan verið sú að fasteignir í eigu lögaðilans séu staðsettar innan umdæma fleiri en eins sveitarfélags. Í því ljósi standa hagkvæmnisrök til þess að ráðherra verði ekki skylt að afla umsagnar tiltekinnar sveitarstjórnar þegar umsókn byggist á 2. mgr. Eftir sem áður væri ráðherra í því tilfalli frjálst að afla slíkrar umsagnar ef hann sæi ástæðu til þess, t.d. ef allar eða stór hluti fasteigna í eigu viðkomandi lögaðila væri staðsettur í einu sveitarfélagi.

Fyrrgreindar kröfur sem gerðar eru til efnis umsókna og fylgigagna skv. 6. og 7. mgr., sbr. einnig 8. mgr., þykja nauðsynlegar til að ráðherra verði fært að taka afstöðu til umsókna um samþykki hans samkvæmt greininni á upplýstum grundvelli, m.a. leggja mat á þau atriði sem líta ber til við mat á því hvort samþykki skuli veitt, sbr. 9. og 10. mgr. Er og ráðgert að ráðherra geti kafið umsækjendur um frekari gögn og upplýsingar um þessi atriði ef hann sér ástæðu til. Umrædd ákvæði greinarinnar helgast einnig af nauðsyn þess að tryggja stjórnvöldum yfirsýn um eignarráð og nýtingu lands svo og gagnsæi um sömu atriði, sbr. hér einnig 4. gr. og 8. gr. (b-lið) frumvarpsins.

Í 9. mgr. er fjallað nánar um ákvörðunartöku ráðherra um hvort samþykki skv. 1. og 2. mgr. greinarinnar 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. Í 9. mgr. er einnig kveðið á um þau sjónarmið og atriði sem ráðherra ber að líta til við töku slíkrar ákvörðunar, með hliðsjón af þeim gögnum og upplýsingum sem fyrir liggja, m.a. um áformaða nýtingu fasteignar af hálfu viðtakanda réttar. Þannig skuli ráðherra einkum líta til þess hvort ráðstöfun fasteignar og áformuð nýting hennar samrýmist markmiðum jarðalaga skv. 1. gr., skipulagsáætlunum viðkomandi sveitarfélags, landsskipulagsstefnu og annarri stefnu stjórnvalda um landnýtingu eftir því sem við á. Enn fremur skuli ráðherra í þessum efnum líta til þess hvort áformuð nýting fasteignar sé í samræmi við stærð, staðsetningu og ræktunarskilyrði hennar, sem og gæði og fasteignaréttindi sem fylgja henni. Þá er ráðgert að ráðherra skuli við matið líta til þess hvort ráðstöfun sé fallin til að styrkja landbúnað og búsetu á viðkomandi svæði, þ.m.t. hvort viðtakandi réttar hyggist hafa fasta búsetu á fasteign eða byggja hana hæfum ábúanda og þá á hvaða kjörum. Ákvæðið gerir ráð fyrir því að ráðherra leggi mat á hvert tilvik um sig með hliðsjón af þeim atriðum sem að framan greinir, m.a. að teknu tilliti til upplýsinga í umsóknum og fylgigögnum með þeim, sbr. 6. og 7. mgr., auk umsagna sem ráðherra aflar skv. 8. mgr.

Í 10. mgr. er að finna frekari ákvæði um mat ráðherra á umsóknum um samþykki samkvæmt greininni. Þar kemur fram að ráðherra skuli við matið einnig líta til þess hvernig viðtakandi réttar og tengdir aðilar nýta fasteignir og fasteignaréttindi hér á landi sem þeir eiga fyrir eða hafa afnot af, og hvernig sú nýting fellur að þeim atriðum sem greinir í 9. mgr. Jafnframt er ráðgert í 10. mgr. að ráðherra skuli að jafnaði ekki veita samþykki ef viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem eru samanlagt 10.000 hektarar eða meira að stærð nema umsækjandi sýni fram á að hann hafi sérstaka þörf fyrir meira

landrými vegna fyrirhugaðra nota fasteignar. Rétt er að svigrúmi ráðherra til mats á því hvort samþykki samkvæmt greininni skuli veitt verði sniðinn þrengri stakkur í tilvikum þar sem viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir umtalsvert landflæmi, en þá er ástæða til að gjalda sérstakan varhug við samþjöppun á eignarhaldi á landi og áhrifum hennar, sbr. umfjöllun hér að framan. Fyrrgreind stærðarviðmiðun 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, sbr. einnig umfjöllun í 2. kafla greinargerðarinnar. Við þessar aðstæður er þannig ráðgert að ráðherra veiti aðeins samþykki í undantekningartilfellum, þ.e. þar sem viðtakandi réttar getur fært efnisleg rök fyrir því að hann hafi raunverulega þörf fyrir meira landrými en hann og tengdir aðilar eiga eða ráða þegar yfir. Slíkt gæti t.d. átt við í tilvikum þar sem viðtakandi réttar hygðist nýta fasteign til búrekstrar eða byggja hana hæfum ábúanda og aðrar eignir í eigu viðkomandi hæfðu ekki þeim þörfum, sbr. einnig 9. mgr. Að öðrum kosti yrði að jafnaði að miða við að það landrými sem viðtakandi réttar og tengdir aðilar ættu fyrir teldist nægjanlegt, sér í lagi ef stærð þess færi verulega fram úr fyrrgreindri stærðarviðmiðun. Áréttað skal að þar sem vísað er til „viðtakanda réttar“ í ákvæðum greinarinnar er jöfnum höndum átt við viðtakanda réttinda yfir fasteign sem slíkri, sbr. 1. mgr., og þann sem öðlast yfirráð yfir lögaðila sem á fasteign, sbr. 2. mgr.

Í 11. mgr. er ráðgert að ráðherra verði heimilt að binda samþykki skv. 1. og 2. mgr. skilyrðum, m.a. um að nýtingu fasteignar og búsetu á henni verði hagað í samræmi við áform sem lýst er í umsókn um samþykki. Ef til stendur að byggja jörð til ábúðar verði ráðherra að auki heimilt að setja skilyrði sem lúta að efni samnings sem gilda mun um ábúðina, m.a. samningstíma, kaupskyldu á framkvæmdum að honum liðnum og réttindi og skyldur samningsaðila að öðru leyti. Ákveði ráðherra að binda samþykki skilyrðum skv. 11. mgr. skal þeim af hálfu viðtakanda réttar þinglýst á eignina án ástæðulauss dráttar. Eðlilegt er að veita ráðherra heimild til að binda ákvörðun skilyrðum af ofangreindum toga ef talin er þörf á því, svo sem ef nýtingaráform viðtakanda réttar eru óljós. Á þetta ekki síst við um landbúnaðarland og ræktanlegt land, sbr. einnig til hliðsjónar ákvæði 6. gr. jarðalaga, nr. [81/2004](#). Sú aðferð að ráðherra bindi samþykki skv. 1. eða 2. mgr. skilyrðum er jafnframt síður íþyngjandi en að samþykkis sé synjað og samræmist hún því sjónarmiðum um meðalhóf.

Í 12. 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 peningapvætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. [140/2018](#), sé óheimilt að eiga bein eða óbein eignarréttindi yfir fasteign sem falla undir gildissvið jarðalaga nema þeir séu skráðir í fyrirtækjaskrá skv. 4. tölul. 2. gr. laga um fyrirtækjaskrá, nr. [17/2003](#). 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 háttað ef þau eru á hendi fjárvörslusjóða og sambærilegra aðila sem eru lítt þekkt fyrirbæri í íslenskum rétti. Því verður að telja ákvæði 12. mgr., sem gerir kröfu um að slíkir aðilar séu skráðir í fyrirtækjaskrá skv. 4. tölul. 2. gr. laga um fyrirtækjaskrá, nauðsynlegt til að styðja við markmið frumvarpsins um að tryggja yfirsýn stjórnvalda og gagnsæi hvað varðar eignarráð lands.

Í 13. mgr. er áréttað 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 13. 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](#).

Í 14. mgr. er ráðherra veitt heimild til að setja reglugerð þar sem kveða má nánar á um form, efni og fylgigögn með umsóknum um samþykki samkvæmt greininni og framkvæmd ákvæðisins að öðru leyti. Að öðru leyti vísast um þessa grein frumvarpsins og markmið hennar til umfjöllunar í 2., 3. og 4. kafla þessarar greinargerðar, sbr. einnig 6. kafla. Jafnframt er hér vísað til athugasemda við 14. og 16. 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 fasteignaréttindum 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 fasteignaréttinda 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 8. 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. 8. gr. (a-lið) frumvarpsins.

Lög um skráningu raunverulegra eigenda, nr. [82/2019](#), sem vísað er til í 2. og 3. tölul. 1. mgr. 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. og 5. 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 eigendur 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 peningaþvætti 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 yfirráð 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. peningaþvætti, 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 peningaþvættis.

Í 3. mgr. greinarinnar er gert ráð fyrir því að upplýsingaskyldu samkvæmt ákvæðinu skuli sinnt 1. ágúst ár hvert og áréttað að skylda samkvæmt greininni hvíli á þeim lögaðilum sem falla undir gildissvið hennar, sbr. 1. mgr. Enn fremur er í 3. mgr. greinarinnar 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. 14. 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 9. og 10. gr.

Með 9. gr. frumvarpsins er lögð til sú breyting á 1. mgr. 13. gr. jarðalaga, nr. [81/2004](#), að það verði skilyrði landskipta að breytingin sé talin samrýmast gildandi skipulagsáætlun. Með 10. gr. frumvarpsins er lögð til sams konar breyting á 1. mgr. 15. gr. jarðalaga sem fjallar um sameiningu jarða.

Í gildandi ákvæðum 13. og 15. gr. jarðalaga er nú einungis 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 er 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.

Í 9. gr. frumvarpsins (b-lið) er jafnframt lagt til að kveðið verði á um það í 1. mgr. 13. gr. jarðalaga að í umsögn sveitarstjórnar um staðfestingu landskipta skuli koma fram mat á áhrifum landskipta með hliðsjón af stærð lands, staðsetningu þess, ræktunarskilyrðum, áhrifum á aðliggjandi landbúnaðarsvæði o.fl., eftir því sem nánar verður mælt fyrir um í reglugerð sem sett er með heimild í 2. mgr. 55. gr. laganna. Þá verði tekið af skarið um það í 1. mgr. 13. gr. laganna að ákvörðun ráðherra um hvort landskipti skuli staðfest skuli byggð á heildarmati á áhrifum þeirra. Að öðru leyti þarfnast 9. og 10. gr. frumvarpsins ekki skýringa.

Um 11. gr.

Með þessari grein er lögð til breyting á 16. gr. jarðalaga, nr. [81/2004](#). Um er að ræða sams konar breytingu og lögð er til í 6. gr. frumvarpsins og vísast til athugasemda við hana.

Um 12. 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. 8. gr. (a-lið) 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. Skv. 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 eyðibýggðum 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. laga 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 búrekstraraðstöðu nálægra 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 13. gr.

Í greininni er lagt til að réttthafa 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 kauptilboð 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 rétt höfum ákveðið svigrúm í þessum efnunum sem veltur á atvikum hverju sinni.

Samkvæmt gildandi ákvæðum jarðalaga, nr. [81/2004](#), hvílir ekki bein lagaskylda á rétthafa um að láta þinglýsa réttindaskjölum eins 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 4. 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 rétthafa samkvæmt þinglýsingarhluta fasteignaskrár hins vegar. Nauðsynlegt er að eyða misræmi milli þessara tveggja skráninga og tryggja að þinglýsingarhluti fasteignaskrár geymi upplýsingar um rétthafa 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 3. 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 14. 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 fyrirnefndum 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 stjórnisýsluleg 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 jarðalögum 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 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 geti ráðherra gripið til tvenns konar úrræða. Annars vegar geti ráðherra þá krafist nauðungarsölu á eign í samræmi við reglur laga um nauðungarsölu, nr. 90/1991. 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 virkjust innlausnarrettur ríkissjóðs sem gildir þá í þrjú 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 stjórnisýsluréttar. 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 minna íþyngjandi úrræði en refsíábyrgð og samræmist greinin því sjónarmiðum um meðalhóf. Í þessum efnum er einnig rétt að hafa hliðsjón af 4. og 5. gr. laga um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966, en síðastnefnd ákvæði veita hlutaðeigandi ráðherra heimild til að krefjast úrbóta vegna brota gegn þeim lögum en krefjast þess ella að eign verði seld nauðungarsölu.

Um 15. gr.

Með þessari grein frumvarpsins er lagt til að ráðherra verði heimilað að gefa út reglugerð þar sem kveðið verði á um þau sjónarmið sem sveitarstjórn og eftir atvikum landeiganda verði 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, sbr. einnig 7. gr. frumvarpsins, 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 liggi fyrir. Jafnframt er þar mælt fyrir um undirbúning þeirrar ákvörðunar hjá sveitarstjórn og umsækjanda en fram kemur í 4. mgr. 6. gr. jarðalaga 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, þ.e. 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 og hvort fremur megi taka annað land til sömu nota sem hentar síður til landbúnaðar og þá sérstaklega jarðreктar, 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. Drög að þessari reglugerð hafa verið kynnt í samráðsgátt stjórnvalda og er gert ráð fyrir því að þau verði send Alþingi til kynningar samtímis því að frumvarp þetta komi þar til umræðu.

Um 16. gr.

Í þessari grein frumvarpsins er lagt til að 56. gr. jarðalaga, nr. [81/2004](#), verði breytt þannig að einnig verði heimilt að beita refsíabyrgð gagnvart lögaðilum vegna brota gegn lögnum en ekki aðeins gegn einstaklingum eins og ákvæðið hljóðar nú. Skv. 19. gr. a almennra hegningarlaga, nr. [19/1940](#), sbr. 1. gr. laga nr. 140/1998, verður refsíabyrgð 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 skýringa.

Um 17. gr.

Þá er lagt til að lögfest verði nýtt ákvæði til bráðabirgða í jarðalög, nr. [81/2004](#), sem felur í sér að ákvæði 8. 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 8. gr. (10. gr. b) felur í sér nýmæli. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið

ekki skýringa.

Um 18. gr.

Í ákvæðinu kemur fram að löggin öðlist þegar gildi. Um lagaskil fer eftir almennum reglum. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringa.