



Skrifstofa Alþingis, nefndasvið
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ

Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg 101 Reykjavík
sími: 545 8400 postur@for.is
forsaetisraduneyti.is

Reykjavík 10. júní 2020
Tilv.: FOR20040037/3.19

Efni: Viðbrögð forsætisráðuneytis við umsögnum til allsherjar- og menntamálanefndar um 715. mál

Vísað er til erindis allsherjar- og menntamálanefndar, dags. 5. júní 2020, þar sem af hálfu framsögumanns nefndarinnar í 715. máli er óskað eftir viðbrögðum ráðuneytisins við umsögnum sem borist hafa nefndinni um málið.

Fyrir hönd ráðherra


Hafdis Ólafsdóttir


Sif Guðjónsdóttir

Greinargerð: Athugasemdir og viðbrögð forsætisráðuneytis við umsögnum um frumvarp til breytinga á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna (715. þingmál)

Efnisyfirlit

1. Inngangur	2
2. Athugasemdir og viðbrögð ráðuneytisins við umsögnum	3
2.1. Héraðssaksóknari	3
2.2. Landssamband veiðifélaga	3
2.3. Byggðastofnun	4
2.4. Kristján Úlfsson.....	4
2.5. Dreisam ehf.	5
2.6. Samtök ferðaþjónustunnar.....	5
2.7. Sýslumannafélag Íslands	6
2.8. Ríkisskattstjóri.....	6
2.9. Umsögn Veiðiklúbbsins Strengs ehf.	7
2.9.1. Almenn atriði	7
2.9.2. Nánar um helstu sjónarmið umsagnaraðila.....	8
2.9.3. Um álitaefni sem varða EES-samninginn sérstaklega. Meðalhófsregla o.fl.	9
2.9.4. Skýrleiki 8. gr. a.....	11
2.9.5. Samantekt	12
2.10. Landssamtök landeigenda á Íslandi.....	12
2.11. Bændasamtök Íslands	12
2.12. Þjóðskrá Íslands.....	13
2.13. Eleven Experience á Íslandi	13
2.14. Ögmundur Jónasson	13
2.15. Samtök fjármálafyrirtækja.....	14
2.16. Arion banki hf.	14
2.17. Samtök atvinnulífsins og Viðskiptaráð Íslands.....	14
2.18. Samband íslenskra sveitarfélaga	14
3. Niðurlag	15

1. Inngangur

Frumvarp forsætisráðherra um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna var útbýtt á Alþingi 2. apríl 2020. Frumvarpið er samið á vegum forsætisráðuneytis í samvinnu við dómsmálaráðuneyti, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti (einkum ráðuneyti landbúnaðarmála), samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti og umhverfis- og auðlinda- ráðuneyti, svo og viðkomandi undirstofnanir, einkum Þjóðskrá Íslands. Til ráðgjafar við samningu frumvarpsins og greinargerðar þessarar til allsherjar- og menntamálanefndar voru Eyvindur G. Gunnarsson prófessor við lagadeild Háskóla Íslands og Friðrik Árni Friðriksson Hirst framkvæmdastjóri Lagastofnunar Háskóla Íslands. Þá var við samningu greinargerðar þessarar haft samráð m.a. við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og Þjóðskrá Íslands. Með greinargerðinni fylgir enn fremur minnisblað Stefáns Más Stefánssonar prófessors við lagadeild Háskóla Íslands um atriði sem snúa að EES-samningnum. Að auki hefur ráðuneytið ráðfært sig við Finn Arnesen prófessor við lagadeild Óslóarháskóla um tiltekin atriði er tengjast EES-samningnum.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar til styrktar á lagaumgjörð um eignarráð og nýtingu fasteigna, m.a. með það að markmiði að auka yfirsýn, gagnsæi og stýritæki stjórnvalda í málaflokknum. Frumvarpið geymir 18 greinar þar sem lagðar eru til breytingar á fjórum lagabálkum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna, nánar tiltekið:

- lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966 (I. kafli frumvarpsins, 1. og 2. gr.);
- þinglýsingalögum, nr. 39/1978 (II. kafli frumvarpsins, 3. gr.);
- lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001 (III. kafli frumvarpsins, 4. gr.); og
- jarðalögum, nr. 81/2004 (IV. kafli frumvarpsins, 5.-17. gr.).¹

Um markmið og efni frumvarpsins, og ákvæða þess hvers um sig, er vísað til viðeigandi umfjöllunar í almennum hluta greinargerðar sem fylgir frumvarpinu auk athugasemda við einstakar greinar þess.² Um mat á samræmi frumvarpsins við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar, auk mats á áhrifum frumvarpsins, er jafnframt vísað til viðeigandi kafla í greinargerð með frumvarpinu.³

Um miðjan febrúar 2020 voru drög að frumvarpinu kynnt í samráðsgátt stjórnvalda (mál nr. S-34/2020) en alls bárust 32 umsagnir um frumvarpið gegnum gáttina. Umsagnirnar geymdu ýmsar gagnlegar athugasemdir sem tekið var mið af við lokafrágang frumvarpsins fyrir framlagningu þess á Alþingi eftir því sem það þótti unnt. Um breytingar sem gerðar voru á frumvarpinu í kjölfar kynningar í samráðsgátt má vísa til umfjöllunar í 5. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu. Nánari samantekt um niðurstöður samráðs og breytingar á frumvarpinu sem gerðar voru í kjölfar þess má einnig finna í fylgiskjali nr. 2 með þessari greinargerð sem birt er á vefsíðunni samradsgatt.is, mál nr. S-34/2020.

Allsherjar- og menntamálanefnd hafa borist 20 umsagnir við frumvarpið. Umsagnaraðilar eru eftirtaldir (í tímaröð eftir móttökudagsetningu):

Héraðssaksóknari

¹ Í 18. gr. frumvarpsins er að finna gildistökuákvæði.

² Sjá einkum 1.–3. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu, auk athugasemda við greinar frumvarpsins.

³ Sjá 4. og 6. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu, auk athugasemda við greinar frumvarpsins.

Fljótsdalshérað
Landssamband veiðifélaga
Byggðastofnun
Kristján Úlfsson
Dreisam ehf. (Lex lögmansstofa)
Samtök ferðaþjónustunnar
Sveitarstjórn Fljótsdalshrepps
Sýslumannafélag Íslands
Ríkisskattstjóri
Veiðiklúbburinn Strengur ehf.
Landssamtök landeigenda á Íslandi
Bændasamtök Íslands
Þjóðskrá Íslands
Eleven Experience á Íslandi
Ögmundur Jónasson
Samtök fjármálafyrirtækja
Arion banki hf.
Samtök atvinnulífsins og Viðskiptaráð Íslands
Samband íslenskra sveitarfélaga

Í eftirfarandi köflum eru settar fram athugasemdir og viðbrögð ráðuneytisins við sjónarmiðum sem birtast í framkomnum umsögnum til allsherjar- og menntamálanefndar, sbr. upptalningu þeirra hér að framan, þó að frátöldum umsögnum sem þykja ekki gefa tilefni til sérstakra athugasemda ráðuneytisins á þessum vettvangi. Í tengslum við umfjöllun um einstakar umsagnir verður einnig vikið nánar að markmiðum frumvarpsins og viðkomandi ákvæðum þess eftir því sem sjónarmið umsagnaraðila gefa tilefni til hverju sinni.

2. Athugasemdir og viðbrögð ráðuneytisins við umsögnum

2.1. Héraðssaksóknari

Í umsögn héraðssaksóknara er gerð athugasemd við fyrirhugaða breytingu á refsíákvæði jarðalaga, sbr. 16. gr. frumvarpsins. Ráðuneytið sér ekki ástæðu til að brugðist verði við athugasemdinni með breytingu á nefndri grein frumvarpsins. Tekið skal fram að þar eru ekki lagðar til aðrar efnisbreytingar á umræddu ákvæði jarðalaga en þær að einnig verði heimilt að gera lögaðila refsingu fyrir brot gegn lögunum, auk þess sem lögð verði refsing við veitingu rangra eða villandi upplýsinga til viðeigandi stjórnvalda í ákveðnum tilfellum, svo sem í tilkynningum á grundvelli jarðalaga. Að þessu frátöldu er í 16. gr. frumvarpsins einungis lögð til orðalagsbreyting á refsíákvæði jarðalaga sem horfir til aukins skýrleika að mati ráðuneytisins.

2.2. Landssamband veiðifélaga

Umsögn Landssambands veiðifélaga er að mestu sama efnis og fyrri umsögn sambandsins (dags. 27. febrúar 2020) við drög að frumvarpinu er kynnt voru í samráðsgátt. Um viðbrögð við umsögnum í samráðsgátt vísast til samantektar ráðuneytisins, dags. 8. apríl 2020, sbr. fylgiskjal nr. 2, og 5. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu.

Í umsögninni er m.a. vikið að gagnsæi eignarhalds á landi. Ráðuneytið tekur hér fram, eins og rakið er í greinargerð með frumvarpinu, að torvelt er að afla upplýsinga um eignarhald lands þegar það er í beinni eða óbeinni eigu erlendra lögaðila, en slíkt eignarhald getur verið margþætt og flókið. Ákvæði 8. gr. b frumvarpsins er ætlað að greiða fyrir slíkri upplýsingaöflun og um leið auknu gagnsæi að þessu leyti. Ýmis önnur ákvæði frumvarpsins stefna að því sama, sbr. t.d. 4. gr. um landeignaskrá. Þá er í umsögn landssambandsins vikið að „þjóðnýtingu“ lands. Ráðuneytið bendir hér á að ákvæði frumvarpsins lúta ekki að slíku, heldur er ákvæðum þess almennt ætlað að styrkja stýritæki stjórnvalda á sviði landnýtingar. Um 8. gr. a frumvarpsins, um samþykkisskyldu, skal áréttað að talið er að ákvæðið muni hafa óveruleg ef einhver áhrif á markaðsverð fasteigna, en samkvæmt fyrirliggjandi mati er áætlað að árlega yrðu um 40–50 tilvik sem myndu falla undir ákvæðið, yrði það að lögum. Þá skal áréttað að eftir kynningu á drögum að frumvarpinu í samráðsgátt voru gerðar breytingar á 8. gr. a til þrengingar á gildissviði ákvæðisins.

Í umsögninni er vikið að 13. gr. frumvarpsins, þar sem lagt er til að skylt verði að þinglýsa tilteknum eignarréttarskjölum sem snerta jarðir. Í umsögninni er vísað til þess að ákvæðið, yrði það að lögum, myndi leiða til þess að skylt yrði að þinglýsa leigusamningum um veiðiréttindi ef gildistími þeirra væri fimm ár eða lengri. Bent er á í umsögninni að veiðivatn geti legið um tugi eða hundruð jarða og myndi 13. gr. frumvarpsins í þeim tilvikum leiða til þess, að mati umsagnaraðila, að þinglýsa þyrfti leigusamningi um veiðiréttindi á allar viðkomandi jarðir, en slíkt kunni að vera vandkvæðum bundið. Þessi sjónarmið eru nánari athugunar verð að mati ráðuneytisins. Að öðru leyti vísast til viðbragða ráðuneytisins við umsögnum í samráðsgátt, dags. 8. apríl 2020.

2.3. Byggðastofnun

Í umsögn Byggðastofnunar er rakið að ásókn í land hafi byggst á breytilegum forsendum í gegnum tíðina, en virðist nú lúta öðrum lögmálum en áður. Bújarðir hafi í vaxandi mæli safnast á hendur aðila sem eigi fjölmargar jarðir á sama svæði, ekki síst í tengslum við laxveiðiréttindi. Vel kunni þó að vera að önnur réttindi en veiðiréttindi, sem fylgja eignarrétti yfir landi, séu nýjum eigendum ofar í huga, t.d. vatnsréttindi. Í umsögninni er einnig lýst því mati stofnunarinnar að þau stærðarviðmið, sem lögð eru til grundvallar í 8. gr. a frumvarpsins, séu ásættanleg. Samkvæmt könnun stofnunarinnar séu tiltölulega fáir aðilar sem eigi fjölda jarða og verði að telja eðlilegt að einstaka bændur kaupi aðliggjandi jarðir og nái þannig aukinni hagkvæmni í sínum rekstri. Í umsögninni er enn fremur rakið að landnýting sé mikilvægt byggðamál, en í gildandi byggðaaætlun sé kveðið á um aðgerðir sem miði að því að auðvelda kynslóðaskipti í landbúnaði og bæta aðbúnað bústofns. Þá er rakið í umsögninni að löggjöf margra ríkja setji fyrirvara sem tryggi að eignarhald á landi safnist ekki á of fáar hendur og að ekki sé keypt í spákaupmennskuskyni. Ráðuneytið tekur undir fyrrgreind sjónarmið og telur þau endurspeglast vel í markmiðum og ákvæðum frumvarpsins.

2.4. Kristján Úlfsson

Í tilefni af umfjöllun um skráningu landamerkja í umsögn Kristjáns Úlfssonar tekur ráðuneytið fram að fyrirhugað er að endurskoða löggjöf um landamerki og skráningu merkja lands, með það fyrir augum að færa skráningu slíkra merkja til nútímalegra horfs, en gildandi löggjöf á þessu sviði er um margt brotakennd og barn síns tíma. Ákvæðum frumvarpsins er m.a. ætlað að styðja við slíka endurskoðun, sbr. m.a. 4. gr. um landeignaskrá.

2.5. Dreisam ehf.

Í umsögn Dreisam ehf. er gerð sú athugasemd við 8. gr. a frumvarpsins að markmið ákvæðisins séu óljós. Ráðuneytið er ósammála því að svo sé, en í greinargerð með frumvarpinu er að finna ítarlega umfjöllun um þau markmið sem ákvæðinu er ætlað að ná. Vísast í því sambandi m.a. til 2. og 4. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu og athugasemda við ákvæðið. Þá er vísað til þess í umsögninni að þau sjónarmið, sem ráðherra myndi líta til við mat á umsögnum um samþykki, séu óljós. Ráðuneytið er ósammála þessu og því, sem haldið er fram í umsögninni, að ákvæðið veiti ráðherra „óheft“ vald til að ákveða hvort samþykki skuli veitt. Svo er ekki að mati ráðuneytisins, enda yrði ráðherra við ákvörðunartöku sína bundinn af þeim sjónarmiðum sem greinir í 9. og 10. mgr. ákvæðisins, svo og reglum stjórnisýsluréttar. Sjónarmiðin sem talin eru upp í ákvæðinu vísa til hlutlægra atriða, t.d. skipulagsáætlana, þótt ráðherra yrði síðan falið að meta einstök tilvik í ljósi sjónarmiðanna. Í þessu sambandi skal einnig tekið fram að eftir að drög að frumvarpinu voru kynnt í samráðsgátt var skerpt á umræddum sjónarmiðum í 9. og 10. mgr. og aukið við þau, í átt að frekari afmörkun á valdheimild ráðherra samkvæmt ákvæðinu. Hefur því þegar verið brugðist við athugasemdum sem lúta að þessu atriði. Jafnframt er það niðurstaða ráðuneytisins að ákvæðið samræmist eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar og vísast um það til 4. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu. Sjá enn fremur umfjöllun um umsögn Veidiklúbbsins Strengs ehf. í kafla 2.9 hér á eftir.

Í umsögninni segir að frumvarpið „virðist [...] vera samið að gefinni þeirri forsendu“ að „tilgangurinn með uppkaupum erlendra aðila sé að komast yfir bújarðir“. Þessi ályktun verður að mati ráðuneytisins ekki með réttu dregin af umfjöllun í greinargerð með frumvarpinu. Í greinargerðinni er m.a. gerð grein fyrir aukinni ásókn í jarðrænar auðlindir sem fylgja eignarrétti yfir landi, svo sem jarðhita- og vatnsréttindi. Vísast hér einnig til umsagnar Byggðastofnunar sem ráðuneytið tekur undir, sbr. umfjöllun í kafla 2.3 hér að framan. Þá skal áréttað að 8. gr. a frumvarpsins gildir jafnt um innlenda sem erlenda aðila sem gildissvið ákvæðisins tekur til. Í umsögninni er enn fremur vikið að því að í 8. gr. a frumvarpsins sé ekki gerður greinarmunur á lögbýlum eftir því hvort þar er stundaður landbúnaður. Þetta er í sjálfu sér rétt. Niðurstaða ráðuneytisins varð á hinn bóginn sú að miða gildissvið ákvæðisins við skráningu í lögbýlaskrá af hagkvæmnisástæðum. Einnig skal bent á að hugtakið lögbýli hverfist fyrst og fremst um landbúnað, og hið sama á við um réttindi sem lögbýlum fylgja. Má hér einnig geta 6. og 11. gr. frumvarpsins, þar sem lagt er til að hugtakið lögbýli í jarðalögum verði afmarkað við starfsemi sem telst til landbúnaðar. Þá ber að hafa í huga að hugtakið landbúnaður er skilgreint rúmt í jarðalögum og takmarkast það ekki við búskap eða búvöruframleiðslu. Að auki áréttar ráðuneytið að verndarhagsmunir ákvæða frumvarpsins einskorðast ekki við landbúnaðarland eða ræktanlegt land í ofangreindum skilningi, heldur lúta þeir ekki síður að náttúruauðlindum undir og á yfirborði jarðar, t.d. jarðhita-, vatns- og veiðiréttindum, en slíkar auðlindir og fasteignaréttindi geta tilheyrt hvort heldur bújörðum eða eyðijörðum, sbr. einnig umfjöllun í kafla 2.9.3 hér á eftir. Að öðru leyti vísast til viðbragða ráðuneytisins við umsögnum í samráðsgátt, dags. 8. apríl 2020.

2.6. Samtök ferðaþjónustunnar

Ráðuneytið tekur undir það sem fram kemur í umsögn samtakanna að ferðaþjónusta er í mörgu tilliti meðal mikilvægustu atvinnuvega þjóðarinnar. Ráðuneytið tekur einnig fram að breytingar á markmiðsákvæði jarðalaga, sem lagðar eru til í 5. gr. frumvarpsins, felast m.a. í því að stefnumiðum á borð við byggðaðróun, náttúruvernd og sjálfbæra landnýtingu verði gert

hærra undir höfði í markmiðsákvæðinu. Um 8. gr. a frumvarpsins tekur ráðuneytið fram að ekki er gert ráð fyrir því að nema óverulegur fjöldi viðskipta með land verði háður samþykki ráðherra á grundvelli ákvæðisins, eða um 40–50 tilvik árlega, enda er gildissvið ákvæðisins vel afmarkað, sbr. umfjöllun í 6. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu. Að mati ráðuneytisins verður því ekki séð að ákvæðið myndi hafa neikvæð áhrif á erlenda fjárfestingu í ferðaþjónustu, yrði það að lögum. Þá bendir ráðuneytið á að málsmeðferð á grundvelli ákvæðisins yrði greiðvirk, en ráðgert er að samþykki ráðherra skuli að jafnaði liggja fyrir innan fjögurra vikna. Sá málsmeðferðartími getur ekki talist langur í almennum tilliti. Að þessum atriðum frágengnum verður að mati ráðuneytisins ekki séð að umfjöllun í umsögninni kalli á breytingar á ákvæðum frumvarpsins. Að öðru leyti vísast til viðbragða ráðuneytisins við umsögnum í samráðsgátt, dags. 8. apríl 2020.

2.7. Sýslumannafélag Íslands

Í umsögninni er tekið undir tillögur frumvarpsins til breytinga á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966, og á þinglýsingalögum, nr. 39/1978. Þá er talið að ákvæði frumvarpsins um landeignaskrá séu fallin til að auka á gagnsæi og skýrleika þinglýsingarbóka og auðvelda afmörkun á stærð jarða. Í umsögninni er einnig gerð athugasemd við samspil 8. gr. frumvarpsins við málsmeðferð við þinglýsingu annars vegar og reglur um nauðungarsölu hins vegar. Í sambandi við þinglýsingu er tekið fram að vegna skorts á yfirsýn yrði sýslumönnum illfært að gæta að skilyrðum 8. gr. a við þinglýsingu, yrði ákvæðið að lögum. Ráðuneytið tekur fram að þetta er birtingarmynd víðtækari vanda, þ.e. skorts á yfirsýn yfir og upplýsingum um eignarhald á landi og stærð landeigna, en ákvæðum frumvarpsins er m.a. ætlað að ráða bót á þessu. Þá tekur ráðuneytið fram að sýslumönnum er samkvæmt ákvæðum frumvarpsins ekki ætlað að gegna eftirlitshlutverki varðandi önnur atriði en þau sem þeim er unnt að staðreyna með einföldum hætti við þinglýsingu. Ráðuneytið lítur því svo á að eftirlitshlutverk sýslumanna í tengslum við jarðalög markist af þeim upplýsingum sem eru sýslumönnum aðgengilegar á hverjum tíma.

Í sambandi við nauðungarsölu tekur ráðuneytið fram að 8. gr. a frumvarpsins myndi m.a. gilda um ráðstöfun eignarréttinda í kjölfar nauðungarsölu eignar, þ.e. í tilvikum þar sem kaupandi eignar við nauðungarsölu félli undir gildissvið ákvæðisins. Ráðuneytið telur ekki fært að nauðungarsala verði almennt undanþegin gildissviði samþykkisreglu 8. gr. a frumvarpsins. Hér skal áréttað að gildissvið ákvæðisins er vel afmarkað, en sem fyrr segir er áætlað að umsóknir um samþykki verði um 40–50 talsins ár hvert, verði ákvæðið að lögum. Þá telur ráðuneytið að reikna megi með því að afgreiðslu umsókna um samþykki fyrir ráðstöfun í kjölfar nauðungarsölu yrði almennt hraðað að teknu tilliti til aðstæðna.

2.8. Ríkisskattstjóri

Í umsögninni er vikið að 8. gr. b frumvarpsins, þar sem ráðgert er að tilteknum lögaðilum verði skylt að veita ríkisskattstjóra reglubundið upplýsingar um eignarhald sitt, eða 1. ágúst ár hvert. Ráðuneytið getur tekið undir það sjónarmið í umsögninni, að rétt sé að viðkomandi lögaðilum verði skylt að upplýsa með þeim hætti um raunverulega eigendur sína óháð því hvort þeir hafi á fyrri stigum tilkynnt ríkisskattstjóra þar um á grundvelli laga um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019. Að mati ráðuneytisins er slík upplýsingagjöf, þ.e. að viðkomandi tilkynni ríkisskattstjóra árlega um raunverulega eigendur, til þess fallin að auka gæði og áreiðanleika upplýsinga um raunverulega eigendur til samræmis við alþjóðlegar skuldbindingar á sviði varna gegn peningþvætti o.fl.

2.9. Umsögn Veiðiklúbbsins Strengs ehf.

2.9.1. Almenn atriði

Í umsögn Veiðiklúbbsins Strengs ehf. kemur fram að hún sé einnig sett fram fyrir hönd Halicilla Limited, móðurfélags Veiðiklúbbsins Strengs ehf., sem og annarra félaga í beinu og óbeinu eignarhaldi Halicilla Limited og eiganda Halicilla Limited. Umsögnin snýst um ákvæði 8. gr. a frumvarpsins, þar sem lagt er til að skylt verði að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun fasteigna í ákveðnum tilfellum. Í umsögninni kemur fram sú skoðun umsagnaraðila að samþykkisregla 8. gr. a samræmist ekki tilgreindum reglum stjórnarskrárinnar, þ.m.t. ákvæðum um vernd eignarréttar og atvinnufrelsis. Einnig er því haldið fram í umsögninni, með vísan til meðfylgjandi sérfræðilíts dr. Carl Baudenbacher, fyrrverandi forseta EFTA-dómstólsins, dags. 15. maí 2020, að 8. gr. a samræmist ekki meginreglum EES-réttar um meðalhóf, lagavissu og bann við mismunun.

Eins og rökstutt er í 4. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu, telur ráðuneytið að 8. gr. a frumvarpsins samræmist viðeigandi reglum stjórnarskrárinnar og EES-samningsins. Ráðuneytið er því ósammála sjónarmiðum umsagnaraðila sem þetta varða og telur, svo sem nánar er rakið hér á eftir, að þar liggi til grundvallar of afdráttarlausar ályktanir af reglum og dómum sem vísað er til, auk þess sem umfjöllun vanti um atriði sem þýðingu hafa.

Álit dr. Baudenbacher, sem fylgir umsögninni, er ritað á ensku og er það 49 blaðsíður að lengd. Á bls. 1–31 er að finna almenna umfjöllun um málsatvik svo og um ýmsar reglur EES-réttar. Á bls. 31–49 er að finna ályktanir og niðurstöður. Að mati ráðuneytisins er hinni almennu umfjöllun á bls. 1–31 álitsins að vissu marki ofaukið og stendur hún á köflum ekki í skýrum tengslum við viðfangsefnið.

Hvað varðar ályktanir og niðurstöður á bls. 31–49 í álitinu er það mat ráðuneytisins að þar sé ályktað af ýmsum meginreglum og dómaframkvæmd í ESB-/EES-rétti með afdráttarlausari hætti en efni standa til. Rétt er að hafa í huga að þau sjónarmið og reglur sem vísað er til í álitinu eru í eðli sínu matskenndar og háðar túlkun með hliðsjón af atvikum í hverju máli fyrir sig, en hér er m.a. höfð í huga svonefnd meðalhófsregla EES-réttar (e. proportionality). Verður því að mati ráðuneytisins almennt að gjalda varhug við því að draga víðtækar ályktanir af dómsúrlausnum þar sem viðkomandi meginreglum er beitt í óskyldu samhengi og um önnur málsatvik og samfélagssvið en eru hér til skoðunar.

Af hálfu umsagnaraðila eru ekki nefndir neinir dómur EFTA-dómstólsins sem varða beint það álitaefni hvort og þá hvernig reglur EES-samningsins takmarka svigrúm EES/EFTA-ríkjanna til lagasetningar um *eignarráð og nýtingu lands*, sbr. ákvæði frumvarpsins. Að mati ráðuneytisins hefur heldur ekki verið bent á ákveðna meginreglu eða dómsúrlausn sem rennir skýrum stöðum undir þá röksemdafærslu umsagnaraðila að áskilnaður um samþykki ráðherra fyrir ráðstöfun fasteignar, líkt og lagður er til í 8. gr. a frumvarpsins, uppfylli ekki skilyrði viðkomandi reglna EES-réttar (eða stjórnarskrárinnar ef því er að skipta). Fremur lítur ráðuneytið svo á að í álitinu séu dregnar full víðtækar ályktanir af meginreglum og dómum sem þar er getið um án þess að séð verði að þær ályktanir fái skýra og ótvíræða stöð í þeim.

Ráðuneytið telur einnig rétt að benda á að í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB um kaup á landbúnaðarlandi frá 2017 er ráðgert að ríki geti í lögum kveðið á um samþykkisskyldu á borð við þá sem felst í 8. gr. a frumvarpsins (e. prior authorisation requirement), m.a. í því skyni að sporna gegn spákaupmennsku með land eða samþjöppun eignarhalds á því. Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu hefur verið litið til umræddra leiðbeininga ESB, að því marki sem þær gætu átt við í EES-rétti, þó með þeim fyrirvara að ekki er sjálfgefið að viðkomandi reglur EES-réttar og ESB-réttar hafi sama efnisinntak í öllum tilfellum.

Ráðuneytið telur jafnframt að umfjöllun umsagnaraðila hafi ekki að geyma fullnægjandi lýsingu á inntaki og markmiðum frumvarpsins, m.a. hvað varðar umrædda 8. gr. a. Í álit dr. Baudenbacher er t.d. ekki vikið að þýðingu markmiða um að sporna gegn spákaupmennsku með land eða samþjöppun eignarhalds á því. Af þessu leiðir að mati ráðuneytisins að ályktanir umsagnaraðila um hvort 8. gr. a frumvarpsins samræmist EES-rétti verða í besta falli ónákvæmar. Á þetta sérstaklega við um meðalhófsregluna sem umsagnaraðilar vísa til í umfjöllun sinni, en skilyrði þeirrar reglu eru samofin þeim markmiðum sem stefnt er að.

Hvað sem þessu líður getur ráðuneytið ekki skilið sjónarmið umsagnaraðila á annan veg en þann að þeir fallist í sjálfu sér á það að markmið frumvarpsins, sem þeir víkja á annað borð að, séu lögmæt og málefnaleg. Á hinn bóginn bera umsagnaraðilar því við að 8. gr. a frumvarpsins gangi lengra en nauðsyn beri til. Eru umsagnaraðilar þeirrar skoðunar að aðrar og „vægari“ leiðir við lagasetningu séu færar til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt, sbr. meðalhófsreglu. Sem fyrr segir er ráðuneytið ósammála því mati umsagnaraðila, en færð eru rök fyrir þessu atriði í 4. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu. Ákvæði 8. gr. a frumvarpsins er þannig talið vel fallið til að ná þeim markmiðunum sem að er stefnt og nauðsynlegt til að þeim markmiðum verði náð á viðhlítandi hátt.

2.9.2. Nánar um helstu sjónarmið umsagnaraðila

Umsagnaraðilar beina sjónum einkum að síðari másl. 10. mgr. 8. gr. a frumvarpsins, en þar er ráðgert að ráðherra skuli að jafnaði ekki veita samþykki samkvæmt ákvæðinu 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.

Í umfjöllun umsagnaraðila um framangreint ákvæði frumvarpsins er gengið út frá því að það feli í raun í sér „þak“ á hversu mikið land tengdir aðilar geti eignast réttindi yfir (e. de facto acquisition cap). Þessu hafnar ráðuneytið. Eins og fram kemur í 8. gr. a frumvarpsins felur ákvæðið í sér áskilnað um að afla þurfi samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun eignarréttinda yfir fasteignum í afmörkuðum tilfellum. Skyldan virkjast ef viðtakandi eignarréttinda yfir fasteign og tengdir aðilar eiga fyrir land sem er samanlagt yfir ákveðnum stærðarmörkum, sbr. nánar 1. og 2. mgr. Ákvæðið felur þannig ekki í sér afdráttarlaust „þak“ að þessu leyti, heldur felst í ákvæðinu áskilnaður um samþykki ráðherra fyrir ráðstöfun eignar í tilvikum sem ákvæðið tekur til (e. prior authorisation requirement).

Talið er að verði 8. gr. a frumvarpsins að lögum yrðu tilvik þar sem afla þyrfti samþykkis ráðherra samkvæmt ákvæðinu um 40–50 talsins ár hvert, en mat á væntum umsóknafjölda er þó eðli málsins samkvæmt ávallt einhverri óvissu háð, sbr. umfjöllun í 6. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu. Við þetta má bæta að fyrirbyggjandi gögn um landskráningu

benda til þess að á landsvísu séu 40–50 jarðir sem eru hver um sig stærri en 10.000 hektarar. Sé óskráð sameignarland tekið með fjölgar jörðunum sem falla í þennan stærðarflokk. Gera verður þó þann fyrirvara að víða er skortur á fullnægjandi gögnum um stærð jarða, en eitt af markmiðum frumvarpsins er að ráðin verði bót á því.

Af framangreindu má ráða að þótt gildissvið og áhrif 8. gr. a frumvarpsins muni að líkindum ekki taka til nema óverulegs fjölda fasteignaviðskipta ár hvert, yrðu áhrif ákvæðisins á engan hátt bundin við umsagnaraðila eina líkt og virðist vera haldið fram í sjónarmiðum þeirra. Þvert á móti er ákvæðið almennt að efni til þrátt fyrir að það sé afmarkað við þau tilvik sem greinir í 1. og 2. mgr., og þrátt fyrir að sett séu þrengri skilyrði fyrir því að ráðherra veiti samþykki fyrir ráðstöfun ef síðari másl. 10. mgr. á við um viðtakanda réttar og tengda aðila. Yrði ákvæðið að lögum myndu viðtakendur réttar sem féllu undir gildissvið þess eiga þess kost að leita eftir samþykki ráðherra ef þeir hygðust afla sér eignarréttinda yfir meira landi en þeir ættu fyrir. Af hálfu ráðherra yrði tekin afstaða til umsókna um samþykki hans á grundvelli þeirra sjónarmiða sem koma fram í 9. og 10. mgr., og að teknu tilliti til síðari másl. 10. mgr. ef viðtakandi réttar á ásamt tengdum aðilum fyrir fasteign eða fasteignir sem eru samanlagt 10.000 hektarar eða stærri.

2.9.3. Um álitaeefni sem varða EES-samninginn sérstaklega. Meðalhófsregla o.fl.

Umsagnaraðilar bera því m.a. við að 8. gr. a frumvarpsins samrýmist ekki meginreglum EES-réttar um meðalhóf (e. proportionality) og lagavissu (e. legal certainty). Ráðuneytið vísar til 4. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu, þar sem tekin er afstaða til álitaeefna sem varða samræmi frumvarpsins við EES-samninginn. Þar eru færð rök fyrir því hvers vegna ákvæði frumvarpsins, m.a. 8. gr. a, eru talin uppfylla kröfur EES-réttar.

Þá áréttar ráðuneytið að við samningu frumvarpsins hefur m.a. verið litið til leiðbeininga framkvæmdastjórnar ESB frá 2017 um kaup á landbúnaðarlandi, sbr. einnig 2. og 4. kafla almenns hluta greinargerðar sem fylgir frumvarpinu. Í þeim leiðbeiningum er gert ráð fyrir því að ríki geti, svo lögmætt teljist að ESB-rétti, gripið m.a. til tvenns konar takmarkana í jarðalögum m.a. í því skyni að sporna gegn spákaupmennsku með land og samþjöppun eignarhalds á landi. Annars vegar kemur til álita að setja afdráttarlaust hámark á það hversu stórt landsvæði einn eða tengdir aðilar geta átt. Hins vegar kemur til álita að áskilja leyfi stjórnvalda fyrir kaupum á landi umfram ákveðið stærðarviðmið. Síðari leiðin er lögð til grundvallar í 8. gr. a frumvarpsins, sem er jafnframt sú vægari af þeim tveimur sem leiðbeiningar framkvæmdastjórnarinnar nefna sérstaklega í þessu samhengi, sbr. framanritað. Viðmiðunarmörkin varðandi stærð fasteigna sem miðað er við í 8. gr. a frumvarpsins verða enn fremur að teljast mjög rúm á almennan mælikvarða. Sé horft til síðari máslíðar 10. mgr., sem umsagnaraðilar gera sérstaklega að umtalsefni, þá samsvara 10.000 hektarar um 0,4% af öllu láglandi á Íslandi.

Þá verður ekki litið fram hjá því að skv. 125. gr. EES-samningsins hefur samningurinn „engin áhrif“ á reglur samningsaðila um „skipan eignarréttar“. Slíkar reglur í lögum samningsríkja falla því í grunninn utan gildissviðs EES-samningsins. Ráðuneytið telur ekki vafa undirorpið að ákvæði frumvarpsins, þar á meðal samþykkisregla 8. gr. a, lúta að skipan eignarréttar yfir fasteignum hér á landi. Á sama tíma er ljóst að 125. gr. EES-samningsins ber að vissu marki að skýra til samræmis við meginreglur EES-samningsins m.a. um fjórfrelsið og samkeppni. Eftir sem áður telur ráðuneytið að 125. gr. EES-samningsins skjóti stoðum undir þá ályktun

að samningsríkjum beri a.m.k. að játa rýmra svigrúm en endranær til mats á því hvernig haga skuli lagareglum um skipan eignarréttar, m.a. eignarréttinda yfir landi, auðlindum í jörðu og öðrum fasteignaréttindum, að því marki sem þessi viðfangsefni falla á annað borð undir gildissvið EES-samningsins. Það er og óumdeilanlega einn af grundvallarþáttum í fullveldis- og sjálfsákvörðunarrétti ríkja að þau hafi vald til að setja lög um eignarráð, nýtingu og ráðstöfun fasteigna innan lögsögu sinnar. Löggjafinn hefur því ótvíræða heimild til að setja almennar lagareglur um fasteignir í þágu almannahagsmuna, að gættum ákvæðum stjórnarskrárinnar og alþjóðlegum skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist. Játa verður löggjafanum rúmt svigrúm í þessum efnunum, enda eru mikilsverðir almannahagsmunir tengdir við það hvernig eignarráðum og nýtingu fasteigna er hagað, eins og rakið er í 2. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu. Af framangreindum sökum er almennt ekki um það deilt að land og aðrar fasteignir hafa sérstöðu sem andlag eignarréttinda. Land og þá ekki síst landbúnaðarland telst jafnframt til takmarkaðra gæða, en það sjónarmið endurspeglast einnig í fyrrgreindum leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB frá 2017. Sömu sjónarmið eiga við um land sem náttúruauðlindir fylgja, en Ísland nýtur ákveðinnar sérstöðu í því tilliti þar sem víðast hvar um landið er gnægð af náttúruauðlindum undir og á yfirborði jarðar, þar á meðal jarðhita-, vatns- og veiðiréttindum, eins og vikið er að m.a. í kafla 2.3.1 almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu.

Um réttarstöðuna í EES-rétti að þessu leyti er einnig vert að hafa í huga að í lögum annars EES/EFTA-ríkis, Noregs, virðast vera lagðar talsvert meiri hömlur á heimildir til ráðstöfunar á fasteignum en fyrirfinnast í íslenskum lögum. Telur ráðuneytið enn fremur óhætt að fullyrða að þótt frumvarpið yrði að lögum yrðu ráðstöfunarheimildir yfir fasteignum enn talsvert rýmri hér á landi en í Noregi. Í þessum efnunum má sérstaklega benda á norsku sérleyfalögin nr. 98 frá 2003 (*lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom, konsesjonsloven*) en meginregla þeirra laga, sem er að vísu háð margvíslegum undantekningum, er sú að framsal fasteignar er háð leyfi stjórnvalda. Telja verður að sú samþykkisregla sem lögð er til í 8. gr. a frumvarpsins gangi skemur en reglur norsku sérleyfalaganna, svo tekið sé dæmi til samanburðar. Ekki liggur annað fyrir en að umrædd norsk löggjöf hafi verið talin standast ákvæði EES-samningsins.

Með hliðsjón af framansögðu telur ráðuneytið ljóst að samþykkisregla 8. gr. a frumvarpsins helgist af lögmætum markmiðum og gangi ekki lengra en nauðsyn krefur. Þá áréttar ráðuneytið að í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB frá 2017, sem hafa ber til hliðsjónar, er beinlínis gert ráð fyrir því að aðildarríki geti tekið upp reglur um samþykkisskyldu til að stýra ráðstöfun á landi í þágu lögmætra hagsmuna.

Í sambandi við meðalhófsreglu lítur ráðuneytið jafnframt svo á að annars konar úrræði en felast í samþykkisreglu 8. gr. a frumvarpsins, t.d. búsetu- og/eða ábúðarskylda, forkaupsréttur sveitarfélaga o.fl., lágmarkstími eignarhalds, og nýtingarkvaðir, geti ekki talist nægjanleg til að markmiðum frumvarpsins verði náð með viðhlítandi hætti, þ.m.t. markmiðum sem lúta að því að sporna gegn samþjöppun eignarhalds á landi og spákaupmennsku með það, auk þess að auka yfirsýn yfir eignarráð og nýtingu lands. Með öðrum orðum telur ráðuneytið að úrræðið sem felst í samþykkisreglu 8. gr. a frumvarpsins sé best fallið til að ná þeim markmiðum sem ákvæðið stefnir að og gangi ekki lengra en nauðsynlegt þykir. Þannig er ekki farin sú leið í ákvæðinu að kveða á um afdráttarlaust „þak“ á stærð lands í eigu sama eða tengdra aðila, heldur er síður íþyngjandi úrræði, þ.e. samþykkisskylda, lagt til grundvallar. Þá er litið svo á

að annars konar úrræði sem nefnd hafa verið, geti þau á annað borð talist síður íþyngjandi en samþykkisskylda, séu ekki jafn vel til þess fallin að ná þeim markmiðum sem búa að baki samþykkisreglu 8. gr. a frumvarpsins svo fullnægjandi geti talist. Á þetta m.a. við um einfalda tilkynningarskyldu, sem myndi að mati ráðuneytisins ekki geta náð þeim markmiðum sem að er stefnt, sbr. einnig umfjöllun í 4. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu.

Ráðuneytið telur að eðli málsins samkvæmt sé mat á skilyrðum meðalhófsreglu, og raunar ýmsum öðrum meginreglum EES-réttar, atviksbundið og velti það því mjög á aðstæðum í hverju tilviki fyrir sig. Hvað sem því líður telur ráðuneytið að það sé í verkahring löggjafans að leggja mat á og ákveða hvernig þau markmið og verndarhagsmunir sem frumvarpið snýst um verði best tryggðir, að gættum reglum stjórnarskrár og EES-réttar. Í ljósi eðlis og mikilvægis þeirra hagsmuna sem frumvarpið snýst um verður svigrúm löggjafans í þessum efnum að teljast rúmt, sbr. einnig fyrrgreinda 125. gr. EES-samningsins. Ráðuneytið telur að ekki hafi verið færð sannfærandi rök fyrir annarri niðurstöðu en að valkosta- og hagsmunamat sem liggur frumvarpinu til grundvallar teljist viðhlítandi og að ákvæði frumvarpsins, einkum 8. gr. a, samræmist stjórnarskrá og reglum EES-réttar m.a. um meðalhóf.

Þá bendir ráðuneytið á að í dómaframkvæmd EFTA-dómstólsins hefur ekki verið tekin skýr afstaða til þess álitaeftnis hvernig frelsis- og réttindareglum EES-réttar verður beitt um land og aðrar fasteignir í samningsríkjunum, og þá m.a. hvert sé svigrúm ríkja til lagasetningar um eignarráð og nýtingu fasteigna í þágu málefnalegra löggjafarmarkmiða og almannahagsmuna. Þrátt fyrir að gengið hafi dómur um þetta atriði í ESB-rétti, verða skýrar ályktanir ekki dregnar af þeim. Ástæðan er m.a. sú að ekki er sjálfgefið að fullt samræmi sé milli reglna ESB- og EES-réttar að þessu leyti, m.a. vegna þess að frumréttur EES-samningsins hefur öfugt við frumrétt ESB staðið óbreyttur frá gerð samningsins. Meðal annars getur hér haft þýðingu að EES/EFTA-ríkin eru, öfugt við aðildarríki ESB, ekki aðilar að sameiginlegri landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins, en ekki hefur verið skorið úr þessu álitaeftni beint í dómaframkvæmd svo séð verði. Þá hafa fræðimenn ekki verið á einu máli um hvort frelsi til fjármagnsflutninga geti eitt og sér veitt EES-borgurum heimild til að festa fé í fasteignum í samningsríkjunum. Burtséð frá þessum og fleiri álitaeftnum, sem ekki hefur beinlínis verið tekin afstaða til í dómaframkvæmd EFTA-dómstólsins svo séð verði, telur ráðuneytið sem fyrr að 8. gr. a frumvarpsins sé samrýmanleg EES-rétti, og það jafnvel þótt miðað væri við að frelsis- og réttindareglur EES-réttar giltu fullum fetum um fasteignir með sama hætti og sambærilegar reglur ESB-réttar, sbr. enn fremur umfjöllun í 4. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu.

2.9.4. Skýrleiki 8. gr. a

Umsagnaraðilar bera því við að 8. gr. a frumvarpsins samrýmist ekki kröfum EES-réttar um lagavissu (e. legal certainty). Telja umsagnaraðilar að þau sjónarmið sem greinir í 9. og 10. mgr. ákvæðisins séu of matskennd og óljós. Ráðuneytið er ósammála því að umrædd sjónarmið ákvæðisins uppfylli ekki kröfur EES-réttar að þessu leyti. Telur ráðuneytið þvert á móti að sjónarmiðin séu nægjanlega hlutlæg og skýr, þótt eðli málsins samkvæmt myndi ráðherra þurfa að heimfæra þau á atvik einstakra mála. Ekki verður séð að EES-samningurinn standi því í vegi að EES/EFTA-ríkin lögfesti samþykkisákvæði af þessum toga, sbr. einnig fyrri umfjöllun um leiðbeiningar framkvæmdastjórnar ESB frá 2017. Til samanburðar má benda á ákvæði norsku sérleyfalaganna, sem áður var getið, þar sem lagt er í hendur viðkomandi stjórnvalds að taka afstöðu til umsókna um leyfi til framsals á fasteign með vísan

til hlutlægra og sumpart matskenndra sjónarmiða. Ekki fæst annað séð en að það kerfi hafi verið talið standast EES-samninginn að þessu leyti. Þá skal áréttað að í kjölfar kynningar á drögum að frumvarpinu í samráðsgátt var skerpt á sjónarmiðum í 9. og 10. mgr. 8. gr. a frumvarpsins, m.a. til að bregðast við framkomnum athugasemdum í þessa veru, sbr. 5. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu. Hér er einnig vísað til viðbragða ráðuneytisins við umsögnum í samráðsgátt, dags. 8. apríl 2020.

2.9.5. Samantekt

Með vísan til framanritaðs er það mat ráðuneytisins að 8. gr. a frumvarpsins samrýmist ákvæðum stjórnarskrárinnar og alþjóðlegum skuldbindingum ríkisins eins og færð eru rök fyrir í 4. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu. Ráðuneytið getur því ekki fallist á sjónarmið umsagnaraðila sem þetta varða.

2.10. Landssamtök landeigenda á Íslandi

Í umsögn Landssamtaka landeigenda á Íslandi eru gerðar athugasemdir við 8. gr. a frumvarpsins, m.a. með vísan til eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar. Athugasemdir landssamtakanna hvað þetta snertir eru um margt sama efnis og athugasemdir sem ráðuneytið hefur tekið afstöðu til hér að framan, og leyfir ráðuneytið sér að vísa til umfjöllunar hér að framan um aðrar umsagnir er varða 8. gr. a frumvarpsins.

2.11. Bændasamtök Íslands

Ráðuneytið tekur undir það sem kemur fram í umsögn Bændasamtaka Íslands, að mikilvægt sé að fyrir hendi séu skilvirk úrræði til að vernda gott ræktunarland, fyrst og fremst að slíkar jarðir séu setnar og í öllu falli nýttar, og telur ráðuneytið að þau sjónarmið endurspeglar vel í markmiðum og ákvæðum frumvarpsins. Í umsögn samtakanna eru gerðar athugasemdir við nokkur ákvæði frumvarpsins. Um 8. gr. a frumvarpsins tekur ráðuneytið fram að í ákvæðinu er ráðgert að ráðherra muni m.a. líta til þess, við mat á umsóknum um samþykki á grundvelli ákvæðisins, hvort ráðstöfun á eign 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. Þá er það eitt af markmiðum ákvæðisins að unnt sé að sporna gegn spákaupmennsku með land og samþjöppun á eignarhaldi þess, en nægur aðgangur að landi er forsenda uppbyggingar og nýliðunar í landbúnaði. Á sama hátt getur takmarkað framboð af landi á viðráðanlegum kjörum bitnað á hagsmunum landbúnaðarins. Ráðuneytið telur því að nefnt ákvæði frumvarpsins, sem hefur þröngt gildissvið til að byrja með, muni fremur styðja við framþróun fjölbreytts og samkeppnishæfs landbúnaðar ásamt nýliðun í atvinnugreininni til framtíðar lítið heldur en hitt. Um mat á áhrifum ákvæðisins að öðru leyti má vísa til umfjöllunar hér að framan, og 6. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu.

Um 5. gr. frumvarpsins (markmiðsákvæði) tekur ráðuneytið undir það sjónarmið samtakanna að rétt sé að taka til athugunar hvort orðalag ákvæðisins verði fært aftur til sama horfs og í drögum að frumvarpinu sem kynnt voru í samráðsgátt. Um 7. gr. frumvarpsins, er varðar lausn lands úr landbúnaðarnotum, og 9. gr. sem snýr að landskiptum, tekur ráðuneytið fram að ráðgert er að ráðist verði á síðari stigum í frekari endurskoðun á samspili jarðalaga við ákvæði skipulagslaga, með það að leiðarljósi að auka samþættingu á skipulagsákvörðunum sveitarfélaga og hlutverki ráðuneytis landbúnaðarmála í því ferli. Vísast hér einnig til minnisblaðs atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins til allsherjar- og menntamálanefndar.

Hvað varðar landskipti sérstaklega, þá tekur ráðuneytið undir það sjónarmið að þörf sé á löggjöf um óskipta sameign á landi, m.a. til að leysa úr vandkvæðum sem fylgja mjög fjölmennu/dreifðu eignarhaldi sameignarlands. Stefnt er að því að ráðast í gerð tillagna að slíkum ákvæðum á komandi misserum.

Í umsögninni er vikið að drögum að reglugerð atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins um vernd landbúnaðarlands, sem kynnt voru fyrir almenningi í samráðsgátt fyrir á þessu ári. Gert er ráð fyrir því í tilteknum ákvæðum frumvarpsins að slík reglugerð verði sett, þ.e. í 7., 9., og 15. gr. frumvarpsins. Á hinn bóginn liggur nú fyrir að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið hefur ákveðið að gefa ekki út umrædda reglugerð um vernd landbúnaðarlands, sbr. nánar áður nefnt minnisblað atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins til allsherjar- og menntamálanefndar.

2.12. Þjóðskrá Íslands

Í umsögn Þjóðskrár Íslands er rakið að stofnunin hafi á undanförunum árum unnið að uppbyggingu á landeignaskrá, en á þessu stigi hafa um 25% af flatarmáli Íslands verið hnitsett og skráð af hálfu stofnunarinnar eða sem nemur um 55% af öllum fasteignum á Íslandi. Hins vegar hefur skort ákvæði um landeignaskrá í lög um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, en Þjóðskrá telur nauðsynlegt að lögfesta slík ákvæði. Lagt er til að svo verði gert í 4. gr. frumvarpsins, en með því móti verði tryggt að landeignaskrá muni þjóna þeim tilgangi sem að er stefnt, og um leið verði greitt fyrir því að yfirstandandi vinnu Þjóðskrár við skráningu á íslensku landsvæði verði lokið. Í umsögninni er ítrekað mikilvægi tiltekinna þátta sem snúa að skráningu lands, m.a. að til sé samræmdur loftmyndagrúnnur af öllu Íslandi í fullnægjandi gæðum, að gert verði átak í að koma öllum landamerkjabókum í rafrænt form og gera þær aðgengilegar almenningi, og að flýtt verði eins og kostur er útgáfu reglugerðar um framkvæmd skráningar í landeignaskrá sem gert er ráð fyrir í 4. gr. frumvarpsins.

2.13. Eleven Experience á Íslandi

Í umsögn Eleven Experience á Íslandi, sem rekur samkvæmt umsögninni náttúrutengda ferðaþjónustu á hótelinu Deplar Farm í Fljótunum í Skagafirði, er tekið fram að slík ferðaþjónusta fari saman m.a. við markmið jarðalaga, eins og lagt er til að þau verði skilgreind í 5. gr. frumvarpsins, sbr. einnig umfjöllun um umsögn Samtaka ferðaþjónustunnar í kafla 2.6 hér að framan. Hvað varðar samræmi frumvarpsins við stjórnarskrá og mat á áhrifum þess vísar ráðuneytið til 4. og 6. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu og til umfjöllunar ráðuneytisins um sömu atriði hér að framan. Að því er varðar 8. gr. a frumvarpsins telur ráðuneytið ekki rétt að ráðstöfun fasteignar milli samstæðufélaga verði almennt undanþegin samþykkisskyldu samkvæmt ákvæðinu, enda myndi slíkt fela í sér fullmikla útvíkkun á undantekningarreglu 4. mgr. ákvæðisins og gæti t.d. falið í sér að ráðstöfun fasteignar milli félaga með gjörólíkan tilgang og starfsemi yrðu undanþegin samþykkisskyldu. Að öðru leyti vísast hér til viðbragða ráðuneytisins við umsögnum í samráðsgátt, dags. 8. apríl 2020. Þá er vísað til umfjöllunar hér að framan þar sem brugðist er við efnislega sömu athugasemdum og koma fram í umsögninni.

2.14. Ögmundur Jónasson

Í umsögn Ögmundar Jónassonar er talið að í frumvarpinu séu ekki reistar afgerandi skorður við samþjöppun á eignarhaldi á landi, með bindandi ákvæðum þar að lútandi, eins og kallað hafi verið eftir. Sett er fram gagnrýni m.a. á þau stærðarviðmið sem koma fram í 8. gr. a

frumvarpsins, um samþykkisskyldu, en talið er í umsögninni að þau viðmið ættu að vera lægri. Í lögum á þessu sviði þurfi að gæta að hlunnindum á borð við vatns- og virkjanarétt, hafnargerð og veiði innan netlaga á sjávarjörðum, auk fyrirsjáanlegra viðskipta með „hreina orku“. Ráðuneytið áréttar í þessu sambandi að ákvæðum frumvarpsins er m.a. ætlað að verka gegn spákaupmennsku með land og náttúruauðlindir undir og á yfirborði jarðar, svo og samþjöppun eignarhalds á þessum gæðum.

2.15. Samtök fjármálafyrirtækja

Í umsögn Samtaka fjármálafyrirtækja er bent á að í 4. mgr. 8. gr. a frumvarpsins sé ekki gert ráð fyrir undanþágu frá skyldu til að afla samþykkis ráðherra í tilvikum þar sem viðtakandi réttar er fjármálafyrirtæki eða sparisjóður í skilningi laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Í umsögninni er vísað til 2. mgr. 22. gr. nefndra laga, en þar kemur fram að viðskiptabönkum, sparisjóðum og lánafyrirtækjum sé heimilt að yfirtaka eignir til að tryggja fullnustu kröfu, enda séu eignirnar seldar jafnskjótt og hagkvæmt er. Ráðuneytið telur rétt að taka til nánari skoðunar það sjónarmið samtakanna, hvort rétt sé að slík yfirtaka eigna til fullnustu kröfu af hálfu viðskiptabanka o.fl. verði undanþegin gildissviði 8. gr. a frumvarpsins.

2.16. Arion banki hf.

Í umsögn Arion banka hf. er gerð athugasemd við 8. gr. a frumvarpsins en um er að ræða efnislega sömu athugasemd og gerð var við ákvæðið í umsögn Samtaka fjármálafyrirtækja. Við þeirri athugasemd hefur verið brugðist hér að framan.

2.17. Samtök atvinnulífsins og Viðskiptaráð Íslands

Í sameiginlegri umsögn Samtaka atvinnulífsins og Viðskiptaráðs Íslands er vakin athygli á atriðum sem varða takmarkanir á eignarrétti sem varinn er í ákvæðum stjórnarskrárinnar, mat á áhrifum frumvarpsins og gagnsæi eignarráða. Að mati ráðuneytisins hefur hér að framan þegar verið brugðist við efnislega sömu sjónarmiðum ýmissa annarra umsagnaraðila og vísast til þeirrar umfjöllunar ráðuneytisins. Einnig vísast hér til viðbragða ráðuneytisins við umsögnum í samráðsgátt, dags. 8. apríl 2020.

2.18. Samband íslenskra sveitarfélaga

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga er tekið fram að sambandið lýsi að stærstum hluta fremur jákvæðu viðhorfi í garð tillagna frumvarpsins þótt mögulega gangi þær í einhverjum tilvikum of langt. Telur sambandið að frumvarpið sé góður grundvöllur til málefnalegrar umfjöllunar á Alþingi um hvaða takmarkanir sé rétt að gera varðandi eignarhald á bújörðum. Sambandið vísar til þess að ekki liggi fyrir mat á því hvaða áhrif breytingar á markmiðsákvæði jarðalaga, sem lagðar eru til í 5. gr. frumvarpsins, geti haft á önnur ákvæði laganna. Ráðuneytið tekur fram að í grunninn er um að ræða orðalagsbreytingar á ákvæðinu til að draga skýrar fram þá hagsmuni sem lögunum er ætlað að vernda. Breytingin sem slík hefur ekki teljandi áhrif á önnur gildandi ákvæði jarðalaga að mati ráðuneytisins. Að þýðingu markmiðsákvæðisins fyrir skýringu annarra ákvæða jarðalaga er vikið í athugasemdum við 5. gr. frumvarpsins og vísar ráðuneytið til þeirra. Í sambandi við 7., 9. og 15. gr. frumvarpsins vísar ráðuneytið einnig til áður nefnds minnisblaðs atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins til allsherjar- og menntamálanefndar, varðandi fyrirhugaða endurskoðun á samspili ákvæða jarðalaga og skipulagslaga til að auka samþættingu á þessum lögum.

3. Niðurlag

Ráðuneytið er reiðubúið að veita allar frekari upplýsingar um málið eftir því sem tilefni verður til.

Fylgiskjöl

1. Minnisblað Stefáns Más Stefánssonar, 10. júní 2020.
2. Niðurstöður samráðs í samráðsgátt, 8. apríl 2020.

Minnisblað

Móttakandi: Forsætisráðuneytið

Frá: Stefáni Má Stefánssyni prófessor við Lagadeild HÍ

Dags.: 10. júní 2020.

Efni: Eðli EES-samningsins, ýmis mikilvæg efni sem varða einsleitni, o.fl.

1. Inngangur

Fyrir allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis er til meðferðar frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna hér á landi. Í samantekt þessari sem unnin er að beiðni ráðuneytisins er leitast við að gera grein fyrir nokkrum lagalegum atriðum ESB- og EES-réttar sem snerta mál þetta beint og óbeint. Tilgangurinn er einkum sá að veita yfirsýn yfir þau atriði sem kunna að skipta máli við umfjöllun um frumvarpið, þ.e. þær hliðar þess sem snerta EES-samninginn. Jafnframt skiptir sú yfirsýn máli þegar hugað er að lagasetningu til framtíðar um framangreint eða skyld viðfangsefni.

2. Stutt samantekt um eðli EES-samningsins

Í sem stystu máli er EES-samningurinn þjóðréttarsamningur sem stefnir að einsleitum reglum á þeim sviðum sem hann tekur til, innan Evrópska efnahagssvæðisins. Þetta markmið er sérstaklega undirstrikað í aðfararorðum EES samningsins sem segir að samningsaðilar hafi það markmið í huga að mynda öflugt og „einsleitt Evrópskt efnahagssvæði sem sé grundvallað á sameiginlegum reglum og sömu samkeppnisreglum“.

EES-samningurinn felur þó ekki í sér framsal á fullveldisrétti EES/EFTA-ríkjanna til alþjóðlegra stofnana.¹ Samningarnir um EES voru grundvallaðir á þeirri staðreynd að samkvæmt stjórnarskrám flestra EFTA-ríkjanna hefði viðkomandi löggjafarþing einkarétt til að setja lög, sem leiðir svo til þess að gerðir EES-réttar geta ekki fengið bein réttaráhrif nema þeim sé ljáð lagagildi með aðgerðum löggjafarþinganna (innleiðing). EES-samningurinn leitast því við að koma á einsleitni án þess að fullveldisréttur sé framseldur.²

EFTA-dómstóllinn hefur komist að eftirfarandi niðurstöðu í máli 9/97 (Erla María):

59 Með vísan til þess sem að framan greinir telur dómstóllinn að EES-samningurinn sé þjóðréttarsamningur sem er sérstaks eðlis (sui generis) og sem felur í sér sérstakt og sjálfstætt réttarkerfi. EES-samningurinn kemur ekki á fót tollabandalagi heldur þróuðu fríverslunarsvæði [...] Samruni sá sem EES-samningurinn mælir fyrir um gengur ekki eins langt og er ekki eins víðfe[ð]mur eins og samruni sá sem Rómarsamningurinn stefnir að. Hins vegar ganga markmið EES-samningsins lengra og gildissvið hans er víðtækara en venjulegt er um þjóðréttarsamninga.

EES-samningurinn takmarkar hvorki sjálfræði samningsaðila til ákvarðanatöku né rétt þeirra til að gera samninga. Gagnstætt því sem gildir innan ESB var löggjafarvald heldur ekki framselt

¹ Sem undantekningu frá þessu má nefna samkeppnisreglur EES.

² Sbr. Hans Petter Graver, Mission Impossible: Supranationality and National Legal Autonomy in the EEA Agreement European: Foreign Affairs Review 7, 2002, bls. 75.

til alþjóðlegra stofnana samkvæmt EES-samningnum.³ Samningurinn felur því ekki í sér framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana.⁴ Í stórum dráttum má þannig segja að um sé að ræða samning um aðild að innri markaði ESB án aðildar að sambandinu.⁵

Þá er og ljóst að EES-réttur hefur ekki forgangsrétt með sambærilegum hætti og ESB-réttur. Hvorki meginmál EES-samningsins sjálfs né gerðir sem teknar voru upp í hann við samningsgerð eða síðar hafa slík áhrif.⁶

Samkvæmt bókun 35 með EES-samningnum taka aðildarríkin þó á sig skyldur til að veita EES-reglum vissan forgang fram yfir landsrétt þar sem við á. Þá er kveðið svo á í 3. gr. laga um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993, að skýra skal lög og reglur í landsrétti, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggjast. Þessu verður þó ekki jafnað til forgangsréttar eins og þeirra sem ESB-réttur grundvallast á.

Hér má einnig líta til álits dómstóls ESB í máli 1/91. Þar var EES-samningurinn talinn, gagnstætt Rómarsamningnum, vera venjulegur þjóðréttarsamningur sem væri grundvallaður á meginreglunni um „bona fide“ samband samningsaðilanna.⁷ Meginmáli hans verður því ekki líkt við frumrétt Evrópusambandsins.⁸

3. Markmiðið um einsleitni og takmörk þess

Þrátt fyrir nauðsyn á samræmdum lagareglum á EES-svæðinu og nauðsyn þess að þær séu túlkaðar eins (einsleitni) verður engu að síður að benda á að erfitt getur verið að ná samræmdum niðurstöðum í sumum tilvikum. Þetta verður ljóst við samanburð 3. gr. Sáttmálans um ESB (SESB) annars vegar og 1. gr. EES-samningsins hins vegar. Með þeim samanburði sést að það markmið sem að er stefnt með þessum tveimur réttarkerfum er verulega ólíkt. Eins og þekkt er geta ólík markmið leitt til mismunandi túlkunar sambærilegra lagareglna. Í annan stað gilda sumpart ólíkar lagareglur innan þessara kerfa. Stafar það bæði af því að lagareglur finnast í ESB-rétti á sviðum sem EES-samningurinn nær ekki til og einnig af því að EES-réttur sjálfur hefur að geyma frávik sem t.d. hefur verið samið um.

Hér má nefna ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins í máli E-2/97 (Mag Instrument-málið). Þar reyndi á túlkun tilskipunar 89/104, einkum ákvæði 7. gr. hennar um svonefnda réttindapurrd, og þá einkum hvort tilskipunina bæri að túlka með sama hætti og í þágildandi bandalagsrétti. Dómstóllinn taldi svo ekki vera og vísaði í ólíkan lagagrundvöll EES-reglna miðað við þágildandi bandalagsrétt.⁹

³ Sbr. bókun 35 við EES-samninginn.

⁴ Frá þessu eru þó nokkrar undantekningar, t.d. á sviði samkeppnismála, sem ekki verður getið nánar hér.

⁵ Sbr. Hans Petter Graver, *Mission Impossible: Supranationality and National Legal Autonomy in the EEA Agreement* European: Foreign Affairs Review 7, 2002, bls. 73.

⁶ Sbr. Margrét Einarsdóttir og Stefán Már Stefánsson, *Um valdmörk og valdheimildir stofnana Evrópusambandsins og Evrópska Efnahagssvæðisins*, tímarit Lögfræðinga, 3. hefti 2018, bls. 368 og áfram. Sjá einnig dóma Hæstaréttar í málum 220/05 og 274/06 sem benda til að EES reglur hafi ekki neina sérstöðu innan réttarskipunarinnar, t.d. einhvers konar forgangsréttar.

⁷ Sbr. orðin í dómniðurstöðunni: *The EEA is to be established on the basis of an international treaty which, essentially, merely creates rights and obligations as between the Contracting Parties and provides for no transfer of sovereign rights to the inter-governmental institutions which it sets up.*

⁸ Sjá nánar 15.–21. gr. í áliti dómstóls ESB í máli nr. 1/1991.

⁹ Í dómnum segir ma. svo: 25 This argumentation has to be rejected in so far as it concerns the EFTA States. Unlike the EC Treaty, the EEA Agreement does not establish a customs union. The purpose and the scope of the

Einnig má nefna mál E-3/98 (*Herbert Rainford-Towning-málið*) en þar fjallaði EFTA-dómstóllinn um muninn á réttarreglum og eðli umræddra réttarkerfa. Þar koma fram sjónarmið um einsleitni með tilteknum fyrirvörum.¹⁰

Þá má bæta því hér við að í EES-samningurinn sjálfum er gert ráð fyrir því að einsleitni náist ekki í öllum tilvikum. Þannig hefur 105. gr., sbr. 111. gr. EES-samningsins að geyma sérstök ákvæði um hvornig með skuli fara ef ekki tekst að halda þeirri einsleitni sem að er stefnt. Getur þá ESB eða EES/EFTA-ríki lagt deilumál sem varðar túlkun eða beitingu samningsins fyrir sameiginlegu EES-nefndina til úrlausnar, sbr. 111. gr.

4. Þróun frumréttar ESB annars vegar og meginmáls EES-samningsins hins vegar

Fyrir liggur einnig að samningnum um ESB hefur verið breytt nokkrum sinnum í samræmi við reglur sambandsins og stjórnskipulegar reglur aðildarríkja þess. Þær breytingar hafa horft til framþróunar í átt að þeim markmiðum sem sambandið stefnir að. Þær hafa bæði falið í sér að ný svið hafa verið tekin undir sambandsreglurnar auk þess sem þau svið sem fyrir voru hafa verið styrkt.

Meginmáli EES-samningsins hefur hins vegar ekki verið breytt í neinum meiri háttar atriðum enda oft litið svo á að breytingin sé flókin og að aðildarríki ESB hafi að auki takmarkaðan áhuga á slíkum breytingum nema með óhagstæðum skilyrðum fyrir EES/EFTA-ríkin.

Niðurstaðan er því sú að breytingar á EES-samningnum fara einkum fram með breytingum á viðaukum þeirra eða bókunum sem teljast þá til nýrra þjóðréttarsamninga milli viðkomandi aðila og samtímis hluti af EES-samningnum. Þessar nýju gerðir verða þó að falla innan þess ramma sem meginmál EES-samningsins markar. Ef ný gerð gengur lengra eða fellur ekki undir þau svið sem EES-samningurinn tekur til falla þær einfaldlega utan gildissviðs samningsins.¹¹

5. Þýðing stjórnskipunarreglna

Í Lissabondómi stjórnlagadómstóls Þýskalands kemur fram að dómstóllinn prófi hvort stofnanir ESB hafi með setningu gerða farið út fyrir þau valdmörk sem þeim eru falin.¹² Hann prófi meðal annars hvort *stjórnarskráarkjarninn* skv. 3. lið 1. mgr. 23. gr. og 3. mgr. 79. gr. þýsku stjórnar-

EC Treaty and the EEA Agreement are different (see Opinion 1/91 of the ECJ regarding the Draft Agreement between the Community, on the one hand, and the countries of the European Free Trade Association, on the other, relating to the creation of the European Economic Area [1991] ECR I-6079). Thus, the EEA Agreement does not establish a customs union, but a free trade area. 26 The above-mentioned differences between the Community and the EEA will have to be reflected in the application of the principle of exhaustion of trade mark rights (...).

¹⁰ Í dómnum segir m.a. svo: „Admittedly, there are differences in the scope and purpose of the EEA Treaty, and it cannot be ruled out that such differences may, under specific circumstances, lead to differences in the interpretation, as in the Maglite case (...) But where parallel provisions are to be interpreted without any such specific circumstances being present, homogeneity should prevail.“ Sjá einnig nánar Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 125 og áfram.

¹¹ Sjá Fredrik Sejersted o. fl. EÖS- RETT, 3. útgáfa, bls. 186.

¹² Sbr. 241. gr. í Maastricht-dómnum þar sem segir m.a.: „Sowohl die Ultra-vires- als auch die Identitätskontrolle können dazu führen, dass Gemeinschafts- oder künftig Unionsrecht in Deutschland für unanwendbar erklärt wird (...).“ Sjá einnig um þetta: BVerfGE frá 6. júlí 2010, 2 BvR 2661/06 (Honeywell- ákvörðun), 105. gr. og BVerfGE 134, 366 (OMT- ákvörðun). Sennilegt er að stjórnlagadómstóll Þýskaland muni ekki láta á þetta reyna nema í tiltölulega augljósum tilvikum, sbr. 37. gr. í OMT- ákvörðuninni.

skrárinnar hafi verið brotinn.¹³ Þá má hér einnig nefna að hinn 5. maí 2020 gekk dómur í æðsta stjórnskipunardómstól Þýskalands (Bundesverfassungsgericht) í tilefni af nokkrum stjórnskipunarkærum í samkynja málum.¹⁴ Málin vörðuðu áætlun ESB og ákvörðun seðlabanka Evrópusambandsins um opinbera lána- og kaupfyrirgreiðslu (Public Sector Purchase Program, PSPP). Í málinu lá fyrir að seðlabanki ESB hafði samþykkt PSPP áætlunina með ákvörðun 2015/774 frá 4. mars 2015.

Í umræddu máli komst þýski stjórnlagadómstóllinn að þeirri niðurstöðu að fyrrgreind niðurstaða dómstóls ESB gengi augljóslega of langt í átt að því að veita dómstól ESB völd sem honum væru fengin með 19. gr. SESB og fæli í raun í sér hliðrun valds aðildarríkjunum í óhag.¹⁵ Niðurstaðan fæli því í sér valdþurrð sem bindi ekki stjórnlagadómstóllinn og færi í bága við meðalhófsregluna.¹⁶ Taldi dómurinn að engin þýsk stjórnvöld eða dómstólar mættu stuðla að tilurð eða framkvæmd ákvarðana sem fælu í sér valdþurrð með þessum hætti.

Af þessu má álykta að stjórnarskrár aðildarríkja ESB setja áhrifum ESB-réttar og aðgerðum stofnana sambandsins ákveðnar skorður. Er þannig litið svo á að réttarheimildir ESB-réttar séu réttlægri stjórnskipunarreglum aðildarríkjanna. Þetta á enn frekar við í EES-rétti, enda felst ekki í EES-samningnum að EES/EFTA-rikin framselji löggjafarvald til stofnana EFTA.¹⁷

6. EES-samningurinn og landbúnaður

Landbúnaður er sérsvið í rétti ESB. Sambandið skal móta og framkvæma sameiginlega stefnu í landbúnaðar- og sjávarútvegsmálum. Um landbúnaðarstefnuna gilda sérstakar reglur og sjónarmið. Hin sameiginlega stefna í landbúnaðarmálum hefur náð einna lengst innan ESB af öllum stefnumálum þess þegar horft er til samruna einstakra sviða innan þess. Jafnframt rennur um 1/3 hluti af útgjöldum sambandsins til þessa verkefnasviðs.¹⁸ Nánar tekur hugtakið landbúnaður til *landbúnaðarvara* (t.d. afurðir jarðræktar, búfjárræktar og fiskveiða og frumframleiðslu sem tengjast beint þessari framleiðslu), *framleiðenda landbúnaðarvara* (þ.e. bænda), t.d. styrkjakerfi og eftirlaunakerfi, og *landbúnaðarstarfsemi*.¹⁹

¹³ Sbr. Margrét Einarsdóttir og Stefán Már Stefánsson, Um valdmörk og valdheimildir stofnana Evrópusambandsins og Evrópska Efnahagssvæðisins, tímarit Lögfræðinga, 3. hefti 2018, bls. 360 og áfram.

¹⁴ Málin voru: 2 BvR 859/15 - 2 BvR 1651/15 -2 BvR 2006/15 - 2 BvR 980/16.

¹⁵ Í greininni segir m.a. að dómstóllinn skuli sjá til þess að túlkun og beiting sáttmálanna sé í samræmi við lög.

¹⁶ Svo segir í 155 og 156. gr. dómsins: „cc) Die Auslegung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und die darauf gestützte Bestimmung des Mandats des ESZB im Urteil des Gerichtshofs vom 11. Dezember 2018 überschreiten offensichtlich das ihm in Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV erteilte Mandat und bewirken eine strukturell bedeutsame Kompetenzverschiebung zu Lasten der Mitgliedstaaten. Es stellt sich deshalb als Ultra-vires-Akt dar, der das Bundesverfassungsgericht in dieser Frage nicht bindet. Das Urteil des Gerichtshofs vom 11. Dezember 2018 überschreitet, soweit es die Verhältnismäßigkeit des PSPP bejaht, aus den oben (vgl. Rn. 134 ff.) genannten Gründen das ihm in Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV erteilte Mandat offensichtlich.“

¹⁷ Í 2. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, birtist kjarni fullveldis íslenska ríkisins þar sem handhafar þriggja þátta ríkisvaldsins, löggjafarvalds, framkvæmdarvalds og dómsvalds skuli vera æðstir hver á sínu sviði. Er m.a. byggt á þeirri grundvallarreglu að Alþingi fari eitt með löggjafarvald hér á landi og sama gildir um aðra þætti ríkisvalds að því er varðar það svið sem undir þá fellur. Sjá nánar: Björg Thorarensen, Stjórnskipunarréttur, undirstöður og handhafar ríkisvalds, Reykjavík 2015, bls. 143.

¹⁸ Daniel-Erasmus Khan, Markus Kotzur og Rudolf Geiger: *EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*. 5. útgáfa. C.H. Beck, 2017, bls. 313.

¹⁹ Stefna sambandsins í landbúnaðarmálum hefur einkum falist í eftirfarandi:

- a. að auka framleiðni í landbúnaði með því að stuðla að tækniframförum og með því að tryggja bættu nýtingu í landbúnaðarframleiðslu og sem hagkvæmasta nýtingu á framleiðsluþáttunum

Til þess að hrinda stefnumálum í framkvæmd er m.a. í 40. gr. Samningsins um starfsemi Evrópusambandsins (SSESB) gert ráð fyrir því að komið verði á *sameiginlegu markaðskerfi* fyrir landbúnaðarafurðir. Tilteknir valkostir eru nefndir í greininni varðandi eðli skipulagsins eftir því hvaða afurðir er um að ræða. Sá valkostur sem hefur orðið ofan á er sérstök *evrópsk markaðsskipulagning* að því er varðar *tiltekna landbúnaðarframleiðslu*. Fleiri ráðstafanir eru nefndar til að koma hinni sameiginlegu stefnu í landbúnaðarmálum í framkvæmd.

Í EES-samningum er ekki að finna neinar reglur um sameiginlega landbúnaðarstefnu. Landbúnaðarstefna bandalagsins fellur því utan EES-samningsins. Hins vegar er að finna nokkur ákvæði í EES-samningnum sem snerta viðskipti með landbúnaðarvörur. Í 3. mgr. 8. gr. meginmáls EES-samningsins er þannig að finna upptalningu á því hvaða vöruflokkar falli undir gildissvið samningsins um frjáls vöruviðskipti. Í stuttu máli má segja að flestar tegundir iðnaðarvara og unninna landbúnaðarvara falli undir samninginn.

Þessi munur á ESB og EES-rétti varðandi landbúnað gæti leitt til þess að rétt væri að líta svo á að EES/EFTA-ríkin hefðu aukið svigrúm til að skipuleggja og nýta land með hliðsjón af landbúnaðarnotum án þess að slíkar aðgerðir teldust fara í bága við fjórfrelsisreglurnar. Gegn þeirri túlkun mætti halda því fram að Ísland hafi fengið varanlegar undanþágur frá stofnsetningarréttinum og reglunum um frjálsa fjármagnsflutninga en aðeins á sviðum sem taka til sviðs sjávarútvegs og fiskvinnslu.²⁰

7. Áhrif EES-samningsins á reglur um skipan eignarréttar. Fasteignaviðskipti

Í 125. gr. EES-samningsins segir: „Samningur þessi hefur engin áhrif á reglur samningsaðila um skipan eignarréttar.“ Sambærilegt ákvæði ESB-réttar er nú að finna í 345. gr. SSESB.

Í sem stystu máli má e.t.v. segja að hvorki sé ljóst hvað felist í orðasambandinu *skipan eignarréttar* né *hverrar verndar* hún njóti. Þó verður að telja að ákvæði 345. gr. SSESB feli í sér, miðað við forsögu þess og staðsetningu í sáttmálanum, einhverja takmörkun á valdi stofnana sambandsins gagnvart aðildarríkjunum sem lýtur að því að stofnununum ber að virða skipan eignarréttar í aðildarríkjunum. Þannig er óumdeilt að aðildarríkin ráða því hvernig þau vilja haga skipan atvinnufyrirtækja í lögum sínum, þ.e. hvort einkavæða skuli fyrirtæki eða hafa

-
- b. að tryggja bændum sanngjörn líf skjör einkum með því að hækka laun einstaklinga sem vinna við landbúnaðarstörf
 - c. að stuðla að jafnvægi á mörkuðum
 - d. að tryggja stöðugt framboð landbúnaðarvara
 - e. að tryggja neytendum sanngjarnt verð á landbúnaðarafurðum.

²⁰ Undanþágurnar er að finna í 9. tl. VIII. og g-lið 1. tl. IX. viðauka EES-samningsins. Sambærilegar undanþágur eru ekki að finna varðandi landbúnaðarmál. Undanþágan varðandi stofnsetningarréttinn hljóðar svo: „Þrátt fyrir 31.–35. gr. samningsins og ákvæði þessa viðauka er Íslandi heimilt að beita áfram höftum sem í gildi eru við undirritun samningsins um staðfestu þeirra sem eru ekki ríkisborgarar og ríkisborgara sem hafa ekki lögheimili á Íslandi, á sviði sjávarútvegs og fiskveiða.“ Undanþáguákvæðin varðandi frjálsa fjármagnsflutninga eru efnislega samhljóða en þó örlítið rýmri varðandi óbeinar fjárfestingar í atriðum sem ekki skipta máli hér.

þau í opinberri eigu.²¹ Þetta kemur einnig fram í dómi EFTA-dómstólsins í máli 2/06 (ESA gegn Noregi, „hjemfallsmál“) þar sem 125. gr. EES-samningsins kom m.a. til skoðunar.²²

Ákvæði 345. gr. SSESB hefur engu að síður verið skýrt til samræmis við meginreglurnar um fjórfrelsið, samkeppnisreglur og e.t.v. aðrar reglur sem kveðið er á um í rétti ESB. Þær fyrstnefndu fela t.d. í fyrsta lagi í sér bann við að skerða frjálsræði á þessum vettvangi og í öðru lagi bann við misrétti gagnvart ríkisborgurum og félögum (í skilningi 54. gr. SSESB) annarra aðildarríkja.²³ Hvað sem þessu líður kann 345. gr. SSESB að standa því í vegi að unnt sé að nýta stofnsetningarréttinn og réttinn til frjálsra fjármagnsflutninga til fulls á þeim sviðum sem greinin tekur til.

8. Hvernig horfa fjórfrelsisákvæðin við fasteignakaupum?

Ef litið er til dómstóls ESB má í stórum dráttum segja að hann hafi gegnum tíðina túlkað fjórfrelsisákvæðin og ákvæði 345. gr. SSESB í átt að auknu frjálsræði. Þetta á ekki síst við um réttinn til frjálsra fjármagnsflutninga, en hann hefur tekið miklum breytingum í frjálsræðisátt eftir lögtöku Maastricht-sáttmálans. Svo virðist sem lagasetning aðildarríkja ESB, sem takmarkar þennan rétt, þurfi að vera skýr um markmið sín, og þær leiðir, sem farnar eru í viðkomandi löggjöf, verða að vera fallnar til að ná markmiðunum og mega ekki ganga lengra en nauðsyn ber til.

Dómstóll ESB hefur með árunum stutt niðurstöður sínar sem varða kaup á fasteignum við frjálsa fjármagnsflutninga fremur en stofnsetningarrétt.²⁴ Ástæðan er sú að það frelsi sem fylgir fjármagnsflutningum tengdist í fyrstu aðeins hinum frelispáttunum en var síðan aukið, fyrst með einingarlögunum og síðan með Maastricht-sáttmálanum þegar þessi frelispáttur varð fyrst til án teljandi takmarkana.²⁵

Meginmáli EES-samningsins hefur hins vegar, ólíkt frumrétti ESB, ekki verið breytt í neinum meiri háttar atriðum eins og fram kom í 4. kafla þessarar samantektar. Á það m.a. við um 40. gr. EES-samningsins um frelsi til fjármagnsflutninga. Álitafni er hvaða þýðingu sú staðreynd

²¹ Sbr. Rudolf Streinz: *EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, 2012, bls. 2701–2702. Þar kemur enn fremur fram að upphaflegur tilgangur greinarinnar hafi verið að koma til móts við þann ótta aðildarríkjanna að stofnanir ESB myndu gripa inn í skipan eignarréttar á atvinnufyrirtækjum.

²² Svo segir: „72 The Court holds that Article 125 EEA is to be interpreted to the effect that an EEA State’s right to decide whether hydropower resources and related installations are in private or public ownership is, as such, not affected by the EEA Agreement (...)”

²³ Stundum má þó réttlæta frávik frá þessu, en það gerist þá eingöngu á grundvelli leyfilegra frávik sambandsréttarins frá frelsisreglunum. Reglur fjórfrelsisins eru því eftir atvikum til þess fallnar að takmarka gildissvið 345. gr. SSESB. Með öðrum orðum má segja að eignarnámi eða svipuðum aðgerðum verði ekki beitt nema að gættum reglum sambandsréttar um fjórfrelsið, reglum um samkeppni o.fl. Sjá nánar Daniel-Erasmus Khan, Markus Kotzur og Rudolf Geiger: *EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, 2010, bls. 957. Sjá einnig Michael Diathesopoulos: „Ownership Unbundling in European Energy Market & Legal Problems under EU Law”, bls. 17 og áfram.

²⁴ Hér má í dæmaskyni benda á dóma dómstóls ESB í málum C-182/83 (*Fearon-mál*), C-302/97 (*Konle-mál*), C-515/99 (*Reish-mál*), C-452/01 (*Ospelt-mál*) og C-370/05 (*Festersen-mál*), C-197/11 (*Libert*) og C-476/10 (*Projektart*).

²⁵ Stefán Már Stefánsson: „Die Kapitalverkehrsfreiheit in der Europäischen Union und im Europäischen Wirtschaftsraum“, *EuR Europarecht*, 6. tbl. 2016, bls. 706-723, sbr. einnig Henrik Bull: „Chapter 4: Capital“, *Agreement on the European Economic Area a Commentary*, C.H. Beck, Hart, Nomos og Universitetsfrolaget, Ritstj. Finn Arnesen, Halvard Haukeland Freriksen, Hans Petter Graver, Ola Mestad og Christoph Vedder, Oslo 2018, bls. 478 og 482.

hefur fyrir skýringu 40. gr. EES-samningsins, og hver sé þýðing dóma dómstóls ESB sem snúa að frelsinu til fjármagnsflutninga, í ljósi fyrrgreindrar þróunar í ESB-rétti á því sviði.

Ekki er fyrir að fara dómum EFTA-dómstólsins þar sem reynt hefur á það hvort lagasetning í EES/EFTA-ríkjum um takmarkanir á fasteignaviðskiptum sé í samræmi við 40. gr. EES-samningsins. Þannig hefur dómstóllinn ekki tekið beina afstöðu til þess hvernig 40. gr. EES-samningsins verður skýrð í þessu samhengi, og ekki heldur hver sé þýðing 125. gr. EES-samningsins um skipan eignarréttar í því efni. Þó má vissulega draga ályktanir um afmörkuð atriði af fyrirliggjandi dómaframkvæmd, þar á meðal dómum dómstóls ESB að því leyti sem við getur átt, sem veita ákveðnar vísbendingar um réttarstöðuna í EES-rétti að þessu leyti.

9. Þýðing sáttamála ESB um grundvallarréttindi

Sérstök réttindaskrá ESB var samþykkt á fundi leiðtoga ráðsins í Nice 7. desember 2000 (sáttmáli ESB um grundvallarréttindi). Hún byggist á frumkvæði ráðsins í Köln frá júní 1999 og svonefndri Vínaryfirlýsingu Evrópska þingsins frá desember 1998. Réttindaskráin felur í sér yfirlýsingu frá þremur stofnunum sambandsins, þ.e. ráðinu, framkvæmdastjórninni og þinginu. Litið var á réttindaskrána fram að Lissabon-sáttmálanum frá 2007 sem óbindandi yfirlýsingu. Ákvæði skrárinnar höfðu ekki bein réttaráhrif og gátu því sem slík ekki skapað nein ný réttindi fyrir einstaklinga eða lögpersónur. Á sama hátt gat hún ekki heldur útvíkkað valdsvið dómstóls ESB eða vikið sambandslöggjöfinni til hliðar. Eftir gerð Lissabon-sáttmálans hefur réttindaskráin sama gildi innan ESB og frumréttur.

Til samanburðar er réttarstaðan sú að EES-rétti að ekki er fyrir að fara sérstakri réttindaskrá, hliðstæðri þeirri sem gildir innan ESB. Hafa EES/EFTA-ríkin þannig ekki samþykkt slíka réttindaskrá fyrir sitt leyti hvað EES-samninginn snertir. Hvað sem líður því álitaefni hvort viðkomandi réttindi geti á annan hátt sótt stoð í meginreglur EES-réttar, er ljóst að réttindaskrá ESB hefur sem slík ekki bindandi gildi að þjóðarétti gagnvart EES/EFTA-ríkjunum.



NIÐURSTÖÐUR SAMRÁÐS UM

„Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna“

Mál nr. S-34/2020 í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is

EFNISYFIRLIT

1.	Pátttaka	2
2.	Sjónarmið umsagnaraðila og viðbrögð við þeim.....	3
	2.1 Inngangur	3
	2.2 Ákvæði 3. gr. frumvarpsins um landeignaskrá. Hugtakið landupplýsingar.....	3
	2.3 Mælingar á eignarmörkum lands. Löggjöf um landamerki	4
	2.4 Dreift eignarhald á landi.....	4
	2.5 Markmið frumvarpsins o.fl.....	5
	2.6 Skylda til að afla samþykkis ráðherra fyrir tilteknum ráðstöfunum á landi	5
	2.7 Upplýsingaskylda lögaðila	7
	2.8 Úrræði ráðherra samkvæmt 11. gr. frumvarpsins	7
	2.9 Skylda til að geta kaupverðs fasteignar í þinglýstum afsölum	8
	2.10 Áhrif ákvæða frumvarpsins á fasteignamarkaði	8
3.	Næstu skref	8

1. ÞÁTTAKA

Drög að frumvarpinu voru birt í samráðsgátt 13. febrúar 2020 og var umsagnarfrestur veittur til 27. febrúar 2020 eftir framlengingu hans. Að auki fengu eftirtaldir aðilar 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 fjármála fyrirtækja, Samtök iðnaðarins, Samtök verslunar og þjónustu, Skipulagsfræðingafélag Íslands, Skipulagsstofnun, Skógræktin, Sýslumannafélag Íslands, Umhverfisstofnun, Verkfræðingafélag Íslands, Viðskiptaráð Íslands, Þjóðaröryggisráð, Þjóðskjalasafn Íslands, Þjóðskrá Íslands.

Eftirfarandi tafla geymir yfirlit yfir þá sem sendu inn umsögn um frumvarpið gegnum samráðsgátt, auk númera umsagna í samráðsgátt.

Fjöldi umsagna sem bárust í samráðsgátt:	Einstaklingar: 8 Lögpersónur: 24 Samtals: 32
Listi yfir þátttakendur í samráði (stafrófsröð) og nr. umsagna:	Einstaklingar: Friðrik Örn Bjarnason (28) Hrafnkell Karlsson og Sigríður Gestsdóttir (11) Jón Atli Kristjánsson (1) Óðinn Sigbórsson (15) Óttar Magnús G. Yngvason (13-14) Sif Konráðsdóttir (12) Þórólfur Sveinsson (10) Ögmundur Jónasson (33) Lögpersónur: Aðaldalur ehf. (32) Bændasamtökin (35) Eleven Experience á Íslandi (30) Fljóttsdalshérað (7) Landeigendafélag Geysis ehf. (8) Landeigendafélag Reykjahlíðar ehf. (29) Landgræðslan (25) Landmælingar Íslands (2) Landssamband sumarhúsaeigenda (19) Landssamband veiðifélaga (18) Landssamtök landeigenda (20) LÍSA, samtök um landupplýsingar á Íslandi (6) Óbyggðanefnd (23) Ríkisskattstjóri (34) SAF – Samtök ferðaþjónustunnar (27)

	Samband Íslenskra sveitarfélaga (9) Skipulagsstofnun (26) Sýslumannafélag Íslands (31) Tjörneshreppur (5) Umhverfisstofnun (24) Varpland hf. (22) Veiðiklúbburinn Strengur ehf. (17) Þingeyjarsveit (21) Þjóðskrá Íslands (16)
--	--

2. SJÓNARMÍÐ UMSAGNARAÐILA OG VIÐBRÖGÐ VIÐ ÞEIM

2.1 INNGANGUR

Framkomnar umsagnir geyma fjölda gagnlegra athugasemda við frumvarpsdrögin. Þær lúta ýmist að einstökum greinum frumvarpsins, eða almennari atriðum eins og markmiðum frumvarpsins, samræmi þess við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar, og mati á áhrifum þess yrði það að lögum. Hér í framhaldi verða greind þau megin sjónarmið sem birtast í umsögnum og afstaða tekin til einstakra sjónarmiða eftir föngum. Þar sem vísað er til einstakra umsagna verða þær auðkenndar með þeim númerum sem greinir í töflu í 1. kafla hér á undan.

2.2 ÁKVÆÐI 3. GR. FRUMVARPSINS UM LANDEIGNASKRÁ. HUGTAKIÐ

LANDUPPLÝSINGAR.

Í umsögnum 2 og 6 er gerð athugasemd við notkun hugtaksins „landupplýsingar“ í 3. gr. frumvarpsins sem fjallar um landeignaskrá Þjóðskrár Íslands. Í 3. gr. laga nr. 44/2011 um grunngerð fyrir stafrænar landupplýsingar, er hugtakið landupplýsingar skilgreint sem gögn og upplýsingar sem tengjast stað á, í eða yfir jörðu, hvort heldur með hnitum eða auðkenni, t.d. staðfang eða póstnúmer. Í umsögnum 2 og 6 er talið að í ljósi merkingar hugtaksins landupplýsingar fari betur á því að ræða í 3. gr. frumvarpsins um „upplýsingar um land“, fremur en landupplýsingar eins og gert er í frumvarpsdrögunum. Væri sú breyting gerð væri komið í veg fyrir skörun milli hlutverks landeignaskrár annars vegar og hlutverks Landmælinga Íslands o.fl. hins vegar (umsögn 2). Á þetta má fallast og eru gerðar breytingar á 3. gr. frumvarpsins, sem og frumvarpsgreinargerð, í þá veru að hlutverk landeignaskrár verði að tryggja yfirsýn og samræmda opinbera skráningu á landi, fremur en landupplýsinga.

Að öðru leyti er fallist á það sjónarmið í ofangreindum umsögnum að afmörkun á eignarmörkum lands, sem landeignaskrá mun geyma, teljist til grunngagna hvers lands („fundamental datasets“) sem nauðsynleg eru til að byggja upp og styrkja grunngerð landupplýsinga í hverju landi. Jafnframt sé mikilvægt að slíkur gagnagrunnur verði aðgengilegur fyrir alla opinbera aðila til að tryggja að þeir vinni á samræmdum grunni og til að tryggja samræmi gagna og að þau geti flætt óhindrað milli aðila (umsögn 2). Á sama tíma þarf að huga að því hvernig gjaldtöku fyrir slíkar upplýsingar skuli háttað. Hvað 3. gr. frumvarpsins snertir skal tekið fram að greinin gerir ráð fyrir því að grunnupplýsingar í landeignaskrá verði aðgengilegar öllum án endurgjalds en að öðru leyti verði fjallað um gjaldtöku fyrir umframupplýsingar úr skránni í reglugerð. Loks er hér tekið undir umfjöllun í

umsögn 16 um mikilvægi þess að til sé samræmdur loftmyndagrunnur af Íslandi í fullnægjandi gæðum, en það er kjarninn í landeignaskrá samkvæmt 3. gr. frumvarpsins.

2.3 MÆLINGAR Á EIGNARMÖRKUM LANDS. LÖGGJÖF UM LANDAMERKI

Í umsögn 2 er talið mikilvægt að samræma mælingar á eignarmörkum lands og setja fram samræmdar kröfur til mælingarmanna. Bent er á að víða um heim séu mælingar eignarmarkaða eingöngu framkvæmdar af löggiltum mælingarmönnum. Áþekk sjónarmið koma fram í umsögnum 12, 15 og 16.

Tekið er undir það megin sjónarmið, sem birtist í framangreindum umsögnum, að mikilvægt sé að eignarmörk lands séu skráð á samræmdan hátt og að upplýsingarnar verði aðgengilegar á rafrænu formi, og að gildandi lög um landamerki, skráningu þeirra og tengd atriði verði endurskoðuð í þessu ljósi, sbr. m.a. lög um landamerki nr. 41/1919. Slík heildarendurskoðun felst ekki í frumvarpinu sem hér er kynnt, heldur er ráðgert að hún verði hluti af áframhaldandi vinnu sem boðuð er í greinargerð með frumvarpinu, sbr. einnig 3. kafla hér á eftir. Þó skal bent á að í 3. gr. frumvarpsins er ráðgert að sett verði reglugerð þar sem m.a. verði kveðið á um kröfur til mælinga á eignarmörkum lands, þar á meðal framsetningar gagna þar um, vegna skráningar í landeignaskrá þjóðskrár Íslands. Taka má undir með umsögn 2 að mikilvægt sé að slík reglugerð verði samin í samráði við hlutaðeigandi fagstofnanir og aðila, þar á meðal Landmælingar Íslands.

2.4 DREIFT EIGNARHALD Á LANDI

Í ýmsum umsögnum, einkum umsögn 24 en einnig umsögnum 8, 14, 18, er bent á vandkvæði sem fylgja dreifðu eignarhaldi lands, svo sem þegar eigendur sameignarlands skipta tugum, en við þær aðstæður geti verið örðugt að hafa uppi á einstökum eigendum. Að auki geti dreift og sundurleitt eignarhald og skortur á samstöðu meðal eigenda torvelað ákvörðunartöku varðandi málefni viðkomandi lands, t.d. um verndarráðstafanir á borð við friðlýsingu samkvæmt lögum nr. 60/2013 um náttúruvernd. Í frumvarpinu eru ekki lagðar til breytingar til að bregðast við þeirri aðstöðu sem leitt getur af dreifðri eignaraðild sameignarlands samkvæmt framansögðu. Þó má fallast á að brýnt og tímabært sé að huga að lögfestingu nánari reglna um ákvörðunartöku eigenda sameignarlands þar sem eignaraðild er dreifð. Í þeim efnum mætti líta til norrænnar löggjafar um efnið, ásamt því að hafa hliðsjón af reglum um ákvörðunartöku húseigenda samkvæmt lögum nr. 26/1994 um fjöleignarhús. Sjá einnig 3. kafla hér á eftir.

Af þessu tilefni skal einnig bent á að í 9. gr. gildandi jarðalaga nr. 81/2004 er kveðið svo á að séu eigendur jarðar eða annars lands sem jarðalög gilda um fleiri en þrjú fjárráða einstaklingar eða lögaðili, sé þeim skylt að tilnefna fyrirsvarsmann sem hafi umboð fyrir hönd landeigenda til að koma fram fyrir hönd annarra eigenda jarðarinnar við úrlausn mála sem lúta að réttindum og skyldum eigenda, taka ákvarðanir um daglegan rekstur og hagsmunagæslu vegna sameignarinnar, minni háttar viðhald og viðgerðir, svo og bráðnauðsynlegar og brýnar ráðstafanir sem ekki þola bið. Í ákvæðinu er einnig ráðgert að tilkynna skuli fyrirsvarsmenn til sýslumanns er þinglýsi þeirri tilkynningu á viðkomandi fasteign, svo og tilkynningum um breytingar á fyrirsvarsmönnum. Reynslan frá setningu gildandi jarðalaga hefur leitt í ljós að ofangreindri skyldu samkvæmt 9. gr. jarðalaga til tilnefningar á fyrirsvarsmanni landeigenda virðist ekki hafa verið fylgt í framkvæmd svo neinu nemi. Ástæða er til að áréttta þá skyldu sem mælt er fyrir um í 9. gr. jarðalaga, en tilgangur

ákvæðisins er að skapa farveg fyrir samskipti við landeigendur í þeim tilvikum sem ákvæðið nær til. Má hér að öðru leyti vísa sérstaklega til umfjöllunar í umsögn 24.

2.5 MARKMIÐ FRUMVARPSINS O.FL.

Í nokkrum umsögnum er vikið að markmiðum frumvarpsins, þar á meðal 4. gr. þess þar sem lögð er til breyting á markmiðsákvæði 1. gr. jarðalaga nr. 81/2004, sjá m.a. umsagnir 9, 18, 20, 22, 25, 27 og 30. Til að mynda birtist það sjónarmið í umsögn 22 að umrædd markmið frumvarpsins séu huglæg og lítt skilgreind. Af þessu tilefni skal tekið fram að markmiðum frumvarpsins er ítarlega lýst bæði í 4. gr. þess og í greinargerð með því, sbr. einkum 2. kafla greiningerðarinnar, svo og í athugasemdum við einstakar greinar frumvarpsins. Hvað varðar 4. gr. frumvarpsins skal og áréttað að greinin tekur m.a. mið af ákvæðum danskra og norskra laga um hliðstætt efni og markmiðslýsingum þeirra. Þá verður að telja að sú markmiðslýsing sem birtist í 4. gr. frumvarpsins sé mun skýrari en sú sem kemur fram í 1. gr. gildandi jarðalaga nr. 81/2004. Mikilvægt er að markmiðsákvæði jarðalaga 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 4. gr. frumvarpsins ætlað að styrkja markmiðsákvæði jarðalaga í þessu skyni og til að lögin nái betur þeim markmiðum sem liggja til grundvallar frumvarpinu.

Þá er í umsögnum 27 og 30 gerð athugasemd við að í frumvarpinu, þ.m.t. 4. gr., sé ekki vikið sérstaklega að ferðaþjónustu. Af þessu tilefni skal tekið fram að 4. gr. frumvarpsins er ekki ætlað að fjalla sérstaklega um einstakar atvinnugreinar, með þeirri undantekningu að þar er vikið sérstaklega að landbúnaði. Sama á við um markmiðslýsingu 1. gr. gildandi jarðalaga. Helgast það af því að mörg ákvæði jarðalaga snúa sérstaklega að landbúnaðarlandi og ræktanlegu landi, sjá t.d. 6. gr. laganna um lausn lands úr landbúnaðarnotum og ákvæði V. kafla laganna um lögbýli o.fl. Hafa ber einnig í huga að hugtakið landbúnaður er skilgreint með rúmum hætti í ákvæðum laganna. Þá er 4. gr. frumvarpsins raunar rýmri að efni til en 1. gr. gildandi jarðalaga, eins og ljóst er af samanburði á ákvæðunum.

2.6 SKYLDI TIL AÐ AFLA SAMÞYKKIS RÁÐHERRA FYRIR TILTEKNUM RÁÐSTÖFUNUM Á

LANDI

Í mörgum umsögnum er vikið að 7. gr. (a-lið) frumvarpsins sem snýr að skyldu til að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun á landi svo og breytingu á yfirráðum yfir lögaðila sem eiga land, að tilgreindum skilyrðum uppfylltum, sjá t.d. umsagnir 8, 9, 14, 15, 17, 18, 20, 22, 23, 25, 30. Hér í framhaldi verður leitast við að taka afstöðu til þeirra meginsjónarmiða sem birtast í viðkomandi umsögnum og lúta að 7. gr. (a-lið) frumvarpsins.

Ekki er talinn leika vafi á því að 7. gr. (a-liður) frumvarpsins samræmist stjórnarskrá og alþjóðlegum skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist. Mikilvægt er að hafa í huga að ákvæðið gildir einungis um viðskipti með land sem falla í ákveðna skilgreinda flokka, sbr. 1. mgr. ákvæðisins, sbr. einnig 2. mgr., sjá og umfjöllun hér á eftir. Ákvæðið felur í sér almenna takmörkun á ráðstöfunarrétti yfir fasteignum í tilvikum sem falla undir gildissvið ákvæðisins og eru slíkar takmarkanir lögmætari að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Í framkomnum umsögnum er ekki bent á atriði sem gefa tilefni til að ætla að 7. gr. (a-liður) frumvarpsins brjóti gegn ákvæðum stjórnarskrár m.a. um friðhelgi eignarréttar eða alþjóðlegum skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist, svo sem ákvæðum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið. Um þessi atriði vísast einnig til 4. kafla greinargerðar með frumvarpinu.

Ekki verður séð að ákvæði 7. gr. (a-liðar) frumvarpsins muni veita ráðherra óheft vald um hvenær samþykki fyrir ráðstöfun skuli veitt eða synjað skuli um það, verði ákvæðið að lögum. Eins og ákvæðið hljóðar í kjölfar breytinga á því eftir samráð, er þar ráðgert að ráðherra skuli, við mat á því hvort samþykki verði veitt, 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 skuli ráðherra líta til þess hvort ráðstöfun sé fallin til að styrkja landbúnað og búsetu á viðkomandi svæði, þ.m.t. hvort viðtakandi réttarhyggist hafa fasta búsetu á fasteign eða byggja hana hæfum ábúanda og þá á hvaða kjörum. Þessu til viðbótar beri ráðherra 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 að framan greinir. Við matið mun ráðherra einnig líta til afstöðu hlutaðeigandi sveitarfélags í umsögn þess sem ráðherra óskar eftir samkvæmt ákvæðum greinarinnar, sbr. einnig 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Með hliðsjón af framansögðu er ljóst að 7. gr. (a-liður) frumvarpsins tilgreinir skýrlega þau sjónarmið sem ráðherra skal líta til við töku ákvörðunar um hvort samþykki fyrir ráðstöfun verði veitt á grundvelli ákvæðisins. Geymir ákvæðið þannig skýr fyrirmæli um umfang og takmörk valdheimildar ráðherra samkvæmt ákvæðinu. Réttaröryggi umsækjanda verður einnig að fullu tryggt við málsmeðferð fyrir ráðherra á grundvelli ákvæðisins bæði með því að ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og almennar reglur stjórnsýsluréttar munu gilda um málsmeðferð fyrir ráðherra auk þess sem ákvarðanir ráðherra á grundvelli ákvæðisins verða bornar undir dómstóla eftir almennum reglum. Í ákvæðinu er á hinn bóginn ekki ráðgert að ákvörðun ráðherra verði kærð til annars stjórnvalds, enda er ráðherra æðsta stjórnvaldið á sínu málefnasviði. Ástæðulaust er að ætla að skortur á slíkri kæruleið innan stjórnsýslunnar vegna ákvarðana ráðherra á grundvelli ákvæðisins horfi til skerðingar á réttaröryggi, enda yrðu dómstólar bærir til að endurskoða bæði form og efni ákvarðana ráðherra sem hann tekur á grundvelli ákvæðisins, sbr. 60. gr. stjórnarskrárinnar. Þá er engin ástæða til að ætla að jafnræðis og samræmis verði ekki gætt í málsmeðferð ráðherra á grundvelli ákvæðisins.

Í tilefni m.a. af framkomnum umsögnum um 7. gr. (a-lið) frumvarpsins varð það niðurstaðan að þrengja gildissvið greinarinnar. Fyrir það fyrsta er gerð sú breyting á 1. tölul. 1. mgr. að þar verður samþykkisskylda miðuð við að viðtakandi réttar og tengdir aðilar eigi fyrir fimm eða fleiri lögbýli, enda séu þau samanlagt 50 hektarar eða meira að stærð. Jafnframt fellur brott 2. tölul. 1. mgr. sem áskildi samþykki ráðherra fyrir ráðstöfun fasteignar sem er 350 hektarar eða stærri. Á móti er gerð sú breyting á 3. tölul. 1. mgr. (sem verður 2. tölul.) að samþykkisskylda virkjast ef viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fasteignir, sem falla undir jarðalög nr. 81/2004 og eru samanlagt 1.500 hektarar eða meira að stærð, í stað 10.000 hektara samkvæmt upphaflegum frumvarpsdrögum. Ákvæði 2. mgr. tekur breytingum til samræmis við framangreint. Fyrrgreindar breytingar leiða heilt yfir til fækkunar á þeim tilvikum sem verða samþykkisskyld samkvæmt 7. gr. (a-lið) frumvarpsins. Auk framangreindra breytinga verður kveðið á um það í ákvæðinu að ráðherra skuli að jafnaði ekki veita samþykki fyrir ráðstöfun ef viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fasteignir sem eru 10.000 hektarar eða meira að stærð, nema umsækjandi sýni fram á að hann hafi sérstaka þörf fyrir meira landrými vegna fyrirhugaðra nota fasteignar. Hafa ber í huga að 10.000 hektarar samsvara um 0,4% af öllu láglendi á Íslandi. 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. Að öðrum kosti yrði að jafnaði að miða við að það landrymi sem viðtakandi réttar og tengdir aðilar ættu fyrir teldist nægjanlegt, sér í lagi ef stærð þess færi verulega fram úr fyrrgreindri stærðarviðmiðun.

Fallast ber á það sjónarmið sem fram kemur í umsögn 9 að rétt sé að undantekningarákvæði 2. tölul. 4. mgr. 7. gr. (a-liðar) frumvarpsins verði rýmkað þannig að það nái einnig til tilfella þar sem ríkissjóður eða sveitarfélag er viðtakandi réttar yfir fasteign, til viðbótar því þegar þessir aðilar ráðstafa réttindum yfir fasteign. Á sama tíma er gerð sú breyting til þrengingar á 4. mgr. að 3. tölul. ákvæðisins fellur brott, enda hefur hann vart raunhæft gildi eftir breytingar á 1. mgr. sem lýst hefur verið. Jafnframt verður gildissvið 4. mgr. einskorðað við tilvik sem falla undir 1. tölul. 1. mgr., en mun ekki ná til tilvika sem falla undir 3. tölul. 1. mgr. (nú 2. tölul.), né 2. mgr. sem tekur til breytinga á yfirráðum yfir lögaðila. Ekki er heldur talin ástæða til að láta 4. mgr. gilda um ráðstafanir milli lögaðila innan sömu samstæðu, enda fæli það í sér verulega rýmkun á undantekningarreglu ákvæðisins. Er hér einnig til þess að líta að gildissvið 7. gr. (a-liðar) hefur verið þrengt á þann hátt sem lýst hefur verið hér að framan.

Í umsögn 17 er gerð athugasemd við 10. mgr. 7. gr. (a-liðar) frumvarpsins, þar sem lagt er til að fjárvörslusjóðum og sambærilegum aðilum í skilningi laga nr. 140/2018 um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka verði óheimilt að eiga bein eða óbein eignarréttindi yfir fasteign sem falla undir gildissvið jarðalaga nr. 81/2004. Ákvæðinu er breytt á þann veg að heimild ofangreindra aðila til að eiga eignarréttindi yfir fasteignum sem falla undir jarðalög verði bundin því skilyrði að viðkomandi aðili sé skráður í fyrirtækjaskrá ríkisskattstjóra, sbr. niðurlagsorð 4. tölul. 2. gr. laga nr. 17/2003 um fyrirtækjaskrá. Hér má til hliðsjónar einnig geta um 4. mgr. 5. gr. sömu laga, þar sem kveðið er á um að eingöngu lánastofnunum sé heimilt að skrá fjárvörslusjóði og sambærilega aðila skv. 4. tölul. 2. gr. laganna að undangenginni fullnægjandi áreiðanleikakönnun.

2.7 UPPLÝSINGASKYLDU LÖGAÐILA

Í 7. gr. (b-lið) frumvarpsins er kveðið á um upplýsingaskyldu lögaðila sem eiga fasteign sem fellur undir jarðalög nr. 81/2004 og falla í skilgreinda flokka samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins. Meðal annars er get ráð fyrir því í ákvæðinu að viðkomandi lögaðilar skuli tilkynna ríkisskattstjóra um beint og óbeint eignarhald sitt, svo og raunverulegt eignarhald ef það er ekki þegar skráð í fyrirtækjaskrá ríkisskattstjóra. Þetta skuli gert 1. ágúst ár hvert.

Ekki er tekið undir sjónarmið í umsögn 32 í þá veru að upplýsingar um beint og óbeint eignarhald lögaðila, sem ráðgert er að lögaðilum sem falla undir 7. gr. (b-lið) frumvarpsins verði skylt að láta ríkisskattstjóra í té á grundvelli ákvæðisins, bæti engu við upplýsingar um raunverulega eigendur sem tilkynna ber um á grundvelli laga nr. 82/2019 um skráningu raunverulegra eigenda. Þvert á móti er upplýsingaskylda á grundvelli 7. gr. (b-liðar) um margt víðtækari en leiðir af lögum nr. 82/2019, en um þetta atriði má einnig vísa til athugasemda við umrætt ákvæði frumvarpsins í greinargerð með því.

2.8 ÚRRÆÐI RÁÐHERRA SAMKVÆMT 11. GR. FRUMVARPSINS

Tvímælalaust er að 11. gr. frumvarpsins um heimild ráðherra til að krefja aðila um úrbætur vegna brota gegn jarðalögum nr. 81/2004, en krefjast ella nauðungarsölu eða leggja til að ríkissjóður leysi eign til sín, samræmist stjórnarskrá og felur að auki í sér síður íþyngjandi úrræði en refsíabýrgð, sbr. einnig 13. gr. frumvarpsins. Ákvæði 11. gr. frumvarpsins er nauðsynlegt til að tryggja raunverulega virkni ákvæða jarðalaga auk þess að rekstur sakamála

er óneitanlega þyngri í vöfum en meðferð máls samkvæmt 11. gr. frumvarpsins. Má hér einnig benda á hliðstæða nauðungarsöluheimild viðkomandi ráðherra í lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna nr. 19/1966 vegna brota gegn þeim lögum.

Ástæða er til að vekja athygli á skyldum þinglýsingarstjóra samkvæmt 54. gr. jarðalaga nr. 81/2004, þar sem kveðið er á um að óheimilt sé að þinglýsa skjölum um aðilaskipti að fasteignum sem lögin gilda um, nema fyrir liggja að ákvæða laganna hafi verið gætt. Til að mynda leiðir af ákvæðinu að ekki ber að þinglýsa skjali um slík aðilaskipti nema ráða megi af framlögðum gögnum að ákvæða 10. gr. jarðalaga um skyldu til að tilkynna sveitarstjórn um aðilaskipti hafi verið gætt. Sama myndi eiga við m.a. um 7. gr. (a-lið) frumvarpsins, verði það að lögum.

Í samræmi við ábendingu í umsögn 31 er felld brott tilvísun í 11. gr. frumvarpsins til 1. mgr. 6. gr. laga nr. 90/1991 um nauðungarsölu sem á ekki við í þessu sambandi. Ákvæði 11. gr. frumvarpsins felur í sér sérreglu sem stendur sjálfstætt gagnvart almennum reglum laga nr. 90/1991, en þar sem 11. gr. frumvarpsins sleppir gilda ákvæði laga nr. 90/1991 um meðferð kröfu ráðherra um nauðungarsölu á grundvelli nefndrar greinar frumvarpsins.

2.9 SKYLDA TIL AÐ GETA KAUPVERÐS FASTEIGNAR Í ÞINGLÝSTUM AFSÖLUM

Gerð er sú breyting á 2. gr. frumvarpsins að nægilegt verður að greina kaupverð fasteignar í afsali sem þinglýsa á, en áskilnaður um að geta þurfi þess hvernig kaupverð er greitt fellur brott. Er sú breyting gerð til að einfalda framkvæmd ákvæðisins, en mestir hagsmunir eru bundnir við að kaupverð fasteignar komi fram í þinglýstum afsölum, þar á meðal opinberir hagsmunir er lúta að ákvörðun fasteignamats. Hafa verður í huga að í framkvæmd er raunin sú að kaupverð kemur fram í langflestum afsölum um fasteignir sem afhent eru til þinglýsingar. Umrædd grein frumvarpsins samræmist því ríkjandi framkvæmd að þessu leyti. Þá verður ekki séð að áskilnaður greinarinnar standist ekki reglur og sjónarmið um vernd persónuupplýsinga.

2.10 ÁHRIF ÁKVÆÐA FRUMVARPSINS Á FASTEIGNAMARKAÐI

Í nokkrum umsögnum er því velt upp hvort ákvæði frumvarpsins kunni að geta haft áhrif á verðgildi fasteigna. Ljóst er að verðmyndun á fasteignamarkaði getur oltið á fjölmörgum efnahagslegum og samfélagslegum þáttum og að löggjöf um eignarráð og nýtingu fasteigna er þar ekki undanskilin. Ávallt má reikna með því að löggjöf af þeim toga geti tekið breytingum á eignarhaldstíma og geta slíkar lagabreytingar, sem og annars konar aðgerðir stjórnvalda, orkað bæði til lækkunar og hækkunar á fasteignaverði. Ekkert bendir til þess að ákvæði frumvarpsins, verði það að lögum, muni hafa teljandi neikvæð áhrif á verðgildi fasteigna sem falla á annað borð undir ákvæði frumvarpsins. Á það m.a. við um 7. gr. (a-lið) frumvarpsins en gildissvið ákvæðisins er vel afmarkað sem fyrr segir. Sá samfélagslegi ávinningur sem að er stefnt með frumvarpinu vegur auk þess mun þyngra en hugsanleg neikvæð áhrif þess á fasteignaverð. Vísast hér einnig til umfjöllunar í 6. kafla greinargerðar með frumvarpinu.

3. NÆSTU SKREF

Framkomnar umsagnir, sem geyma gagnlegar athugasemdir og ábendingar, hafa verið hafðar til hliðsjónar við frágang frumvarpsins, en eins og rakið er hér að framan hefur verið leitast við að bregðast við þeim meginatriðum sem birtast í einstökum umsögnum. Umsagnir verða

einnig hafðar til hliðsjónar við áframhaldandi endurskoðun á lagareglum um eignarráð og nýtingu fasteigna sem stefnt er að í kjölfar framlagningar frumvarps þessa. Meðal atriða sem ráðgert er að slík endurskoðun gæti tekið til eru lögfesting víðtækari ákvæða um forkaupsrétt að landi en eru í gildandi jarðalögum nr. 81/2004 og ákvæða um réttindi og skyldur eigenda þar sem eignarhald sameignarlands er dreift, þ.m.t. reglur um ákvarðanatöku, en vikið er að þessum atriðum í umsögnum við frumvarp þetta. Þá kemur til greina að kanna nánar lagalegar skyldur eigenda ræktanlegs lands en í bæði norskri og danskri löggjöf er gert ráð fyrir búsetu- og/eða ábúðarskyldu. Slík skoðun þarf þó að taka mið af aðstæðum á Íslandi sem eru um margt ólíkar því sem þekkist á hinum Norðurlöndunum. Jafnframt er stefnt að því að ráðast í heildarendurskoðun á lagareglum um merki lands og skráningu þeirra í því skyni að færa þær til nútímalegra horfs.