

## Tillaga til þingsályktunar

### um endurskoðun á lagaumhverfi er varðar uppkaup á landi.

Flm.: Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir, Ólafur Þór Gunnarsson,  
Lilja Rafney Magnúsdóttir, Ari Trausti Guðmundsson.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að undirbúa endurskoðun laga og reglugerða um uppkaup á bújörðum og öðru nytjalandi, svo og óbyggðum. Markmið með endurskoðuninni verði m.a.:

- að setja skýrar reglur sem miði að því að koma í veg fyrir uppkaup erlendra aðila, sem ekki hafa hér lögheimili og fasta búsetu, á landi;
- að huga að almennum viðmiðum, svo sem landstærð, nýtingu landgæða og fjölda landareigna sem heimilt er að sé á hendi eins og sama aðila;
- að horfa til umhverfissjónarmiða og ákvæða um almannarétt í allri lagaumgjörð og taka þar m.a. mið af sérstökum aðstæðum varðandi landbúnaðarland, óbyggðir og náttúruauðlindir (svo sem vatn og jarðhita);
- að tryggja að ekki sé innbyrðis misræmi milli laga og reglugerða.

#### Greinargerð.

Þingsályktunartillaga þessi var fyrst lögð fram á 140. löggjafarþingi (329. mál) og aftur á 141. löggjafarþingi (17. mál), í bæði skiptin af Guðfríði Lilju Grétarsdóttur. Ögmundur Jónasson og aðrir þingmenn Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs fluttu síðast málið á 143. löggjafarþingi (277. mál). Þar sem málið hefur ekki fengið framgang, en tilefni þess að það var upphaflega flutt er enn óbreytt, og í ljósi þess að enn kaupa erlendir auðmenn mikilvægar landareignir á Íslandi eins og t.d. kaup bresks ríkisborgara á jörðum á Grímsstöðum á Fjöllum og jörðum í Vopnafirði eru til marks um er málið endurflutt nánast óbreytt og með lítillga breyttri greinargerð.

#### I. Almennar athugasemdir. Land: Grundvöllur fyrir tilvist ríkis.

Almennt er litið svo á að fjögur grundvallaratriði séu nauðsynlegar forsendur fyrir tilvist ríkis, þ.e. fólk, land, lögbundið skipulag og stjórnarfarslegt sjálfstæði.<sup>1</sup> Fátt í mannkynssögunni hefur verið uppspretta jafn harðra deilna og átaka en einmitt spurningin um það hver eigi land og hver fái notið hlunninda lands. Eignarhald á landi varðar þannig samfélagslega hagsmuni sérhvers ríkis og íbúa þess. Yfirráð yfir landi eru snar þáttur í fullveldi ríkja og ein brýnasta spurning mannkyns snýst nú sem fyrr um það hver fái notið landgæða og auðlinda jarðar og með hvaða hætti.

<sup>1</sup> Hérlandis sem erlendis er í allri stjórnskipan gengið út frá landareign sem grunnforsendu ríkis, sjá t.d. Ólafur Jóhannesson: Stjórnskipun Íslands. 2. útg. Reykjavík, 1978, bls. 17. Velta má upp þeirri spurningu hvort leiðin til landvinninga hafi á öldum áður fyrst og fremst verið hernaðarlegs eðlis en sé nú á tímum ekki síður í gegnum stórfelld uppkaup á landi.

Það ætti því ekki að koma á óvart að flest ríki setja sér lög og reglur sem takmarka á ýmsan hátt aðilaskipti að fasteignum, ekki síst landbúnaðarlandi. Þessar reglur miða m.a. að því að tryggja að ríkisvaldið hafi með einhverju móti stjórn á viðskiptum með land og yfirsýn yfir eignarhald á því.

Víða er lögð áhersla á að halda eignarhaldi á landi og auðlindum í almannaeign, en stjórnvöld ríkja þar sem einkaeignarréttur á landi er í hávegum hafður eru mörg hver meðvituð um mikilvægi þess að halda eignarhaldi á landi í höndum eigin þegna. Aukin meðvitund um samspil eignarhalds á landi og réttar til ráðstöfunar á auðlindum hefur m.a. orðið til þess að ríki sem í umtalsverðum mæli hafa misst eignarhald á landi út fyrir landsteina eru nú sum hver að leggja bann við landsölu til erlendra aðila. Önnur ríki leggja áherslu á skýrar skorður og takmarkanir í þessum efnum og í sumum tilvikum er nú reynt að vinda ofan af landsölu sem þegar hefur átt sér stað. Má þar til að mynda nefna ríki í Suður-Ameríku, Afríku og Asíu.

Inn í þessar umræður hafa blandast vangaveltur af stjórnmalalegum toga sem tengjast áhrifum auðmanna, alþjóðlegra auðhringa og erlendra ríkja í gegnum eignarhald á landi og auðlindum. Slík umræða samtvinnast áhyggjum manna af þverrandi auðlindum jarðar, ekki síst vegna mikilvægis þeirrar auðlindar sem kemur til með að verða einna dýrmætust í framtíðinni, þ.e. vatnsins.

Á alþjóðavísu er einnig æ betur staðfest hvílik verðmæti felast í eignarhaldi á jarðnæði og landi, burtséð frá þeim auðlindum öðrum sem slíku landi fylgja. Í því sambandi má til að mynda benda á að gott ræktar- og landbúnaðarland er víða orðið af skornum skammti og það verður æ verðmætara á heimsvísu.<sup>2</sup> Tiltölulega lítil almenn umræða hefur farið fram héraendis um þessi efni og mörgum spurningum er enn ósvarað. Þær snúa ekki einungis að því hvernig varðveita skuli hér landbúnaðarland til frambúðar í heimi sem horfir fram á að þurfa að fæða milljarða manna við erfið skilyrði. Þær spurningar snúa einnig að því hvernig skuli til að mynda farið með öræfi landsins, víðerni, óbyggðir, landslag, náttúrufarsleg gæði og jarðsögulegar minjar og á hvaða forsendum land skuli metið. Þegar rætt er um framtíðarsýn fyrir land og þjóð í þessum efnum skiptir eignarhald á landi og auðlindum augljóslega sköpum.

### **Íslenska reglan: Eign á landi jafngildir eign á auðlindum í jörðu.**

Samkvæmt íslenskri löggröf helst í hendur eignarhald á landi og eignarhald á þeim auðlindum sem landareigninni fylgja. Í 3. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57 frá 1998, er kveðið á um að eignarlandi fylgi eignarréttur að auðlindum í jörðu. Í 1. gr. þessara laga eru auðlindir skilgreindar og sagt að átt sé við „hvers konar frumefni, efnasambönd og orku sem vinna má úr jörðu, hvort heldur í föstu, fljótandi eða loftkenndu formi og án tillits til hitastigs sem þau kunna að finnast við.“ Þarna er átt við grunnvatn „og öll gosefni og önnur steinefni, málma, málmblendinga og málmsteindir, kol, jarðolíu, jarðgas og önnur nýtanleg efni sem finnast kunna.“

Enda þótt skipulagsyfirlögd hafi í hendi sér að setja ýmsar takmarkanir á nýtingu auðlinda liggur í augum uppi að eignarréttur á landi héraendis er mjög afgerandi og hefur í för með sér yfirgripsmikinn einkaeignarrétt á auðlindum.

Í því samhengi þarf vart að fjölyrða um stöðu laga og reglna héraendis þegar kemur að vatnsauðlindinni sérstaklega. Íslendingar búa enn við lagaumhverfi sem skilgreinir grunnvatn, þaðan sem m.a. drykkjarvatn landsmanna er fengið, sem hluta af landareign. Það er

<sup>2</sup> Alls er talið að um 6% af flatarmáli Íslands sé gott ræktunarland eða um 600 þúsund hektarar. Um 120 þúsund hektarar eru nú nýttir, að mestu til túnræktar, um 6 þúsund hektarar í grænófóðursrækt, um 4 þúsund hektarar til kornræktar og um eitt þúsund hektarar til ræktunar matjurta.

mikil skammsýni að líta á slíkt sem minni háttar mál eða sem spurningu um viljayfirlýsingu af hálfu hugsanlegra eigenda lands. Enn hefur ekki verið sett heildstæð löggjöf sem tekur til alls vatns, yfirborðsvatns jafnt sem grunnvatns, og sem breyti stefnunni í þessum efnunum. Óhætt er hins vegar að fullyrða að til framtíðar lítið sé þetta eitt mesta hagsmunamál komandi kynslóða hérlendis.

Í þessu samhengi verður einnig að gæta að ýmsum öðrum þáttum er snúa að almannarétti. Samkvæmt lögum er hægt að tryggja aðgengi almennings að eignarlandi að einhverju leyti og það skiptir vissulega máli þegar um er að ræða eignarhald á náttúruperlum og víðernum landsins. Hitt er þó ljóst að það hefur reynst æ erfiðara í framkvæmd að tryggja óskoraðan rétt almennings til að fá að njóta náttúrugræðna sem eru í skilgreindri einkaeign. Fullyrða má að réttur almennings hafi á ýmsan hátt verið fyrir borð borinn eftir að fyrirtæki og fjárfestar sem ekki stunda búskap fóru að kaupa upp jarðir í verulegum mæli. Gömlum þjóðleiðum og óræktuðu landi hefur verið lokað og girt hefur verið fyrir umferð vegfarenda á svæðum sem réttilega ætti að vera allra að fá að njóta. Einboðið er að halda gömlum leiðum opnum fyrir almenna vegfarendur og að bílvegir þeir sem haldið er við af opinberu fé standi öllum til boða. Því fjær sem eignarhaldið er íbúum landsins þeim mun erfiðara er í reynd að framfylgja rétti almennings til landsins og gæða þess. Full ástæða er til að hafa þetta í huga við endurskoðun laga og reglna í þessum efnunum með almannarétt að leiðarljósi.

### **Lög og reglur hérlendis: Upphaflegum viðmiðum snúið á haus.**

Eins og ítarlega verður gerð grein fyrir í kafla II hefur þróun löggjafar hér á landi í seinni tíð verið í þá átt að aflétta hömlum á viðskiptum með fasteignir og afnema heimildir stjórnvalda til að hafa áhrif á aðilaskipti að þeim. Upp á síðkastið hefur þannig verið gengið gegn þeirri meginforsendu sem frá upphafi fullveldis íslenska ríkisins var rauður þráður í umræðum um þessi mál – þeirri nálgun að vegna smæðar þjóðarinnar og víðfeðmi landsins væri þörf á strangari löggjöf í þessum efnunum hérlendis en tíðkast víða erlendis. Þessu hefur í reynd verið snúið við og opnað á heimildir hér sem önnur mun fjölmennari ríki setja skýrari skorður við.

Ákveðin vatnaskil urðu með aðild Íslands að EES-samningnum. Djúpur ágreiningur var einmitt á sínum tíma um þau ákvæði er sneru að kaupum á landi sérstaklega og kallað var eftir því að í þessum efnunum yrðu settar skýrari skorður í samningsgerðinni. Sú saga er stuttlega rakin í kafla II. Athygli vekur að í kjölfarið virðist sem gengið hafi verið enn lengra í að opna á heimildir til landakaupa en skuldbindingar Íslands samkvæmt samningnum gera ráð fyrir. Samanburður við dönsk og norsk lög í kafla III sýnir að íslensk löggjöf setur mun minni hömlur á aðilaskipti og ráðstöfun fasteigna en löggjöf þessara frændþjóða okkar. Frá því að umræðurnar um EES-samninginn stóðu sem hæst hafa breytingarnar sem hafa verið gerðar á löggjöf gengið í gegn án mikillar opinberrar umræðu.

### **Smæð íslenska hagkerfisins: Lærdómur af Magma?**

Magma-málið afhjúpaði m.a. óskýrleika laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri að því er varðar heimildir aðila frá ríkjum utan EES til fjárfestinga í íslenskum orku-fyrirtækjum og orkuauðlindum. Er á þetta bent í skýrslu nefndar um orku- og auðlindamál að því er varðar Magma-málið<sup>3</sup> en ekki er að sjá að brugðist hafi verið við þeim ábendingum með afgerandi hætti.

<sup>3</sup> Nefnd um orku- og auðlindamál: Um kaup Magma Energy Sweden AB á eignarhlutum í HS Orku hf. Reykjavík, september 2010, sjá kafla 4.

Í framangreindri skýrslu er m.a. að finna greiningu á þeim hagsmunum sem tengdir eru eignarhaldi á orkuauðlindum og orkufyrirtækjum. Þar er til að mynda vikið að þeim efnahagslegu og pólitísku áhrifum sem bundin eru eignarhaldi á mikilvægum auðlindum. Bent er á þau vandamál sem leiðir af smæð íslenska hagkerfisins í þessu sambandi. Fram kemur að í stærri ríkjum kunni að vera nóg að setja ákvæði um forkaupsrétt eða heimildir til eignarnáms til að tryggja hagsmuni ríkisins gagnvart erlendu eignarhaldi. Hér kunni mál hins vegar að þróast með þeim hætti að slík úrræði komi að litlu haldi ef verð og bótagreiðslur reynast ríkinu ofviða þannig að það hafi ekki burði til að leysa til sín nauðsynleg réttindi. Þær röksemdir sem þarna koma fram eiga einnig við um kaup á stórum landsvæðum á Íslandi og undirstrika mikilvægi þess að löggjöf um þetta réttarsvið sé markviss og skýr. Slíku er því miður ekki til að dreifa. Þar með eykst hættan á að réttur og hagur almennings sé og verði fyrir borð borinn þegar kemur að aðgengi komandi kynslóða að eigin landi og auðlindum.

### **Enginn veit hvað átt hefur fyrir en misst hefur: Aðgerða er samstundis þörf.**

Í ljósi nýliðinna atburða og mikils áhuga erlendra auðmanna til að komast yfir bæði jarðnæði og auðlindir á Íslandi er brýnt að skerpa á allri sýn, löggjöf og reglum sem varða bæði eignarhald á landi og auðlindum hérlendis. Stjórnvöld hafa þegar lýst því yfir að þau hyggist endurskoða lög um auðlindir í jörðu. Á meðan engar niðurstöður liggja fyrir í þeim efnunum er lagaumhverfið óbreytt.

Í þessu samhengi hefur minna farið fyrir umræðu um verðmæti lands í sjálfu sér og þeirri þróun sem þar hefur átt sér stað bæði heima og erlendis. Þær grunnforsendur sem ávallt var lagt upp með – þ.e. að fámennu og víðfeðmu ríki væri nauðsynlegt að halda vel utan um uppkaup á landi og setja þröngar og skýrar reglur þar að lútandi – hafa ekki verið virtar. Í stað þess að hér séu settar þröngri skorður en annars staðar er lagaumgjörðin opin, óljós og veik þegar að þessum atriðum kemur. Spyrja má hvort sú þróun sé í reynd í takt við þjóðarviljann og hvort stórfelld landakaup af hálfu erlendra auðmanna, auðhringa eða jafnvel ríkja séu í sátt við fólkið í landinu. Fullyrða má í það minnsta að þær stórvægilegu breytingar sem á síðustu áratugum hafa verið gerðar á löggjöf og regluverki hérlendis í þessum efnunum þarfnist mun ítarlegri, opnari og upplýstari umræðu en hingað til hefur farið fram svo að ljóst megi verða hvert beri að stefna.

Eins og greinargerð þessi ber með sér hefur í reynd sárlega vantað upp á að þessi mál séu rædd í þaula og að dregin hafi verið upp sú stefna til framtíðar sem rétt þykir að fylgja. Þar hlýtur réttur komandi kynslóða að vega þyngst en ekki stundarhagsmunir. Við skoðun málsins ættu menn að geta sameinast um að setja skorður við meiri háttar uppkaupum á landi, jarðnæði og auðlindum hérlendis þar til alvöru stefnumótun, opin umræða og heildarendurskoðun viðkomandi lagabálka hefur farið fram.

Í eftirfarandi köflum er gerð ítarlegri grein fyrir sögu og þróun reglu- og lagaumhverfisins hérlendis og jafnframt gerður samanburður við lagaumhverfið bæði í Noregi og Danmörku. Í framhaldinu er full ástæða til að fram fari mun ítarlegri skoðun og samanburður við önnur ríki í þessum efnunum.

## **II. Takmarkanir á heimildum til að öðlast eignarrétt og afnotarétt yfir fasteignum: Staða og þróun laga og reglna hérlendis.**

Eignarrétturinn nýtur verndar 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Í ákvæðinu er mælt fyrir um friðhelgi eignarréttarins og skilyrði þess að eignir manna verði af þeim teknar. Þrátt fyrir eignarréttarvernd 1. mgr. 72. gr. er með skýrum hætti mælt fyrir um það í 2. mgr. greinarinnar að með lögum megi takmarka rétt erlendra aðila til að eiga tvenns konar eignir á Íslandi,

þ.e. fasteignarréttindi og hlut í íslenskum atvinnufyrirtækjum. Þróun þessara takmarkana er rakin í grófum dráttum í þessum kafla en þau lög og reglur sem mestu máli skipta í umfjöllun um uppkaupt erlendra aðila á jarðnæði hérlendis eru eftirfarandi:

- lög nr. 63/1919, um eignarrétt og afnotarétt fasteigna,
- lög nr. 19/1966, um eignarrétt og afnotarétt fasteigna,
- lög nr. 34/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri,
- lög nr. 23/1991, um breytingu á lagaákvæðum er varða fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri o.fl.,
- lög nr. 133/1993, um breytingu á ýmsum lögum sem varða réttarfar, atvinnuréttindi o.fl. vegna aðildar að samningi um Evrópska efnahagssvæðið,
- lög nr. 14/1997, um breytingu á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19 6. apríl 1966, með síðari breytingum,
- lög nr. 136/2001, um breytingu á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19 6. apríl 1966,
- lög nr. 76/2002, um breytingu á ýmsum lögum vegna nýs stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu,
- lög nr. 108/2006, um breytingu á ýmsum lögum vegna samnings milli ríkisstjórnar Íslands annars vegar og ríkisstjórnar Danmerkur og heimastjórnar Færeyja hins vegar,
- reglugerð nr. 702/2002, um rétt útlendinga, sem falla undir samninginn um Evrópska efnahagssvæðið eða stofnsamning Fríverslunarsamtaka Evrópu, til að öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum,
- jarðalög, nr. 65/1976,
- lög nr. 28/1995, um breytingu á jarðalögum, nr. 65/1976, með síðari breytingum, o.fl.,
- jarðalög, nr. 81/2004.

Þar sem ákveðin vatnaskil urðu í þessum efnum með tilkomu EES-samningsins er gerð sérstök grein fyrir mismunandi sjónarmiðum sem fram komu í umræðum um samningsgerðina sjálfa og lutu að jarðnæði. Í framhaldinu er gerð grein fyrir þeim breytingum á lögum sem síðar urðu.

### **Upphaf lagasetningar um takmarkanir á heimildum erlendra aðila til að eiga fasteignir á Íslandi, lög nr. 63/1919.**

Árið 1919 voru í fyrsta skipti sett almenn lög á Íslandi um takmörkun á heimildum erlendra aðila til að eiga fasteignir á Íslandi, lög nr. 63/1919, um eignarrétt og afnotarétt fasteigna. Áður höfðu verið sett lög sem takmörkuðu sérstaklega heimildir erlendra manna til að eignast fossa og vatnsréttindi hér á landi, svokölluð fossalög frá 1907.

Af umræðum á Alþingi um framangreint frumvarp má ráða að þingmenn hafi flestir verið sammála um að takmarkanir á möguleikum erlendra aðila til að öðlast réttindi yfir fasteignum á Íslandi væru nauðsynlegar til að standa vörð um sjálfstæði eða fullveldi landsins og möguleika Íslendinga til að njóta sjálfir arðs af auðlindum sínum.<sup>4</sup> Í frumvarpinu var byggt

<sup>4</sup> Alþt. 1919, B-deild, dk. 1976–1998. Í framsöguræðu sinni sagði fyrsti flutningsmaður frumvarpsins, Bjarni Jónsson frá Vogu, m.a.: „Svo sem öllum er vitanlegt, hafa [Íslendingar] nýlega unnið þann sigur, sem mestur hefir verið, þar sem er viðurkenning á fullveldi þessa lands, sem þjóðin þó glataði 1262. En þó að svo giftusamlega hafi til tekist nú með þennan sigur, þá má enginn halda, að nokkurri ábyrgð sje ljett af mönnum, eða skoða megi fullveldið eins og einhvern egypskan eirstöpul, sem standa muni um aldur og æfi aðhlynningarlaust og án umhugsunar. Hafi Íslendingar nokkurn tíma þurft að vera á verði um rjettindi lands síns, þá þurfa þeir þess ekki síst nú, einmitt þegar sigurinn út á við er fenginn og fara á að njóta ávaxtanna, sem hann á að bera og getur borið, ef rjett er að farið.“ Sjá einnig skýrslu nefndar um

á því, eins og í fossalögum frá 1907, að heimilisfesti á Íslandi væri skilyrði fyrir því að menn gætu öðlast eignarrétt eða notkunarrétt á fasteignum hér á landi. Mikill einhugur var á þinginu um þetta frumvarp og var það samþykkt með smávægilegum breytingum.

### **Fasteignalögin – lög um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966.**

Lög um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966, (hér eftir fasteignalögin) leystu af hólmi lög nr. 63/1919. Fasteignalögin fólu í sér þá breytingu helsta frá eldri lögum að almennt var miðað við íslenskt ríkisfang sem skilyrði fyrir því að mega öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum hér á landi, hvort sem væri fyrir frjálsa afhendingu eða nauðungar-ráðstöfun, hjúskap, erfðir eða afsal. Ef um var að ræða félag með takmarkaðri ábyrgð skyldi félagið eiga heimilisfang á Íslandi og varnarþing og stjórnendur allir vera íslenskir ríkisborgarar. Í hlutafélögum skyldu  $\frac{1}{5}$  hlutar hlutafjár vera eign íslenskra ríkisborgara og íslenskir ríkisborgarar fara með meiri hluta atkvæða á hluthafafundum. Sérstök ákvæði voru um annars konar félög.

Ráðherra gat veitt leyfi til að eignast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign enda þótt skilyrði laganna væru ekki fyrir hendi, ef ástæða þótti til. Ekki þurfti þó leyfi til leigu á fasteign eða réttinda yfir henni um þriggja ára tímabil eða ef uppsögn var áskilin með árs fyrirvara eða innan við það. Lög nr. 19/1966 eru enn í gildi en þau hafa sætt ýmsum breytingum svo sem nánar verður rakið hér á eftir.<sup>5</sup>

### **Um EES-samninginn og kaup á landi og fasteignum á Íslandi.**

EES-samningurinn, eins og um hann var samið og þær lagabreytingar sem gerðar voru jafnhliða eða eftir á, hafði grundvallaráhrif á réttarstöðu og íslenskt lagaumhverfi, m.a. að því er varðar möguleika erlendra ríkisborgara af EES-svæðinu til að eignast land og fasteignir hérlendis. Þar er um bein en einnig um óbein áhrif að ræða. Óbeinu áhrifin birtust m.a. í því að smám saman var gengið lengra í tilslökunarátt í löggjöf og framkvæmd laga en ákvæði EES-samningsins sjálfs gáfu tilefni til. Þetta á bæði við um breytingar sem gerðar voru á meðan samningsgerðinni stóð og þó enn frekar síðar, þegar vísað var almennt til samningsins og ákvæða ESB-tilskipana til að réttlæta margvíslegar tilslakanir um sölu á landi til erlendra aðila.

Almenn og óbein áhrif samningsins verða líklega seint krufin til fulls. Óhætt er hins vegar að fullyrða að fátt hafi til lengri tíma litið haft jafn mikil áhrif á hugarfar, tíðaranda og almenn viðmið er lutu að því að dæma hvers konar hömlur eða takmarkanir á viðskiptum sem gamaldags og úreltar, burtséð frá innihaldi þess sem verslað væri með og burtséð frá því hvort nágrannalönd okkar hefðu aðra nálgun, til að mynda á verslun með jarðnæði.

Tilteknar pólitískar áherslur lituðu samningsgerðina fyrir Íslands hönd og ýmsir varnaglar, svo sem er vörðuðu landakaup sem upphaflega áttu að vera inni, voru að lokum teknir út. Þróun EES-samningsgerðarinnar og áhrif hvað varðar uppkaup á landi sérstaklega væri efni

orku- og auðlindamál: Um kaup Magma Energy Sweden AB á eignarhlutum í HS Orku hf. Reykjavík, september 2010, bls. 54.

<sup>5</sup> Þegar þáverandi dómsmálaráðherra, Jóhann Hafstein, mælti fyrir frumvarpinu sagði hann m.a. að frumvarpið væri mjög í samræmi við löggjöf skandinavísku þjóðanna en þó væri hún kannski nokkru frjálsegri en íslensk löggjöf. Bætti Jóhann við „að það sé kannske ekki óeðlilegt, miðað við, hvað aðstaða okkar er sérstæð vegna smæðar þjóðar okkar.“ 86. lþ., 1965–1966, 19. mál, fundur í neðri deild 25. okt. 1965. Ýmsir þingmenn tóku undir þetta sjónarmið og ítrekuðu að varlega yrði að fara í þessum efnun vegna fámennis þjóðarinnar. Sjá t.d. ræðu Ragnars Arnalds á sama fundi og ræðu Ólafs Jóhannessonar á fundi efri deildar um málið, 86. lþ., 1965–1966, 19. mál, fundur í efri deild 21. mars 1966.

í heila bók og þeirri þróun er engan veginn hægt að gera tilhlýðileg skil hér. Til að bregða upp stuttri svipmynd af þróuninni á meðan samningsgerðinni stóð er á næstu síðum valin sú nálgun að vitna sérstaklega til orðaskipta þáverandi forsætisráðherra, Steingríms Hermannssonar, og þáverandi þingmanns, Hjörleifs Guttormssonar. Orðaskiptin bregða að nokkru leyti ljósi á það hvernig tiltekin viðmið hlutu önnur örlög en lagt var upp með.

### Aðdragandi EES-samningsins og boðaðar undanþágur.

Fróðlegt er í þessu sambandi að greina þær breytingar sem urðu á meðan á EES-samningaferlinu stóð á afstöðu íslenskra stjórnvalda til hugmynda um varanlegar undanþágur frá EB-rétti<sup>6</sup>, m.a. varðandi kaup á landi og fasteignum. Á fundi leiðtoga EFTA-ríkjanna og EB í Osló 14.–15. mars 1989 gaf Steingrímur Hermannsson forsætisráðherra út yfirlýsingu fyrir Íslands hönd þar sem sagði m.a.:

Við getum aldrei gefið okkur á vald yfirþjóðlegum stofnunum. Við getum aldrei afsalað okkur fullveldinu eða rétti okkar til að taka eigin nauðsynlegar ákvarðanir til að tryggja afkomu okkar og sjálfstæði. Við verðum ætíð að hafa stjórn á náttúruauðlindum Íslands sem eru grundvöllur tilveru okkar. Við teljum ekki að fjarlægt vald muni nokkru sinni geta haft þá stjórn á viðkvæmum náttúruauðlindum að okkar hagsmuna sé gætt. Slíkar grundvallarstaðreyndir munu ráða ákvörðunum okkar með tilliti til náins samstarfs við Evrópubandalagið og innan hinnar evrópsku efnahagsheildar.

Með þetta í huga verð ég að leggja áherslu á að af Íslands hálfu á fyllsta mögulega framkvæmd samstarfsins fyrst og fremst við frjálsa verslun með varning. Hins vegar verðum við að hafa fyrirvara hvað varðar frelsi á sviði fjármagnshreyfinga, þjónustu og fólksflutninga.

### Veruleikinn annar í reynd.

Brátt kom í ljós í samningaviðræðum EFTA og EB að þessi skilningur íslenska forsætisráðherrans var þar ekki hafður að leiðarljósi. Með samningaviðræðurnar fyrir Íslands hönd fór Jón Baldvin Hannibalsson utanríkisráðherra og hans hugur og nálgun til samninga við EB í EFTA-samflotinu beindist í aðra átt. Í upphafi viðræðna var af Íslands hálfu lagður fram langur listi hugmynda um undanþágur frá EB-gerðum. Sá listi var brátt skorinn niður í örfá atriði. Þetta kom m.a. í ljós á Alþingi 31. janúar 1991 í svari utanríkisráðherra við munnlegri fyrirspurn Kristínar Einarsdóttur, þingmanns Kvinnalistsins, um réttinn til að fjárfesta í landareignum.<sup>7</sup> Í umræðum um fyrirspurnina sagði þáverandi utanríkisráðherra m.a.:

Af hálfu EFTA var því yfir lýst að ríkisstjórnir EFTA-landanna væru reiðubúnar að gera um það tillögur til ríkisstjórna landanna að EFTA-ríkin féllu frá varanlegum fyrirvörum ef fullnægt væri tilteknum skilyrðum. Skilyrðin voru þau að af hálfu Evrópubandalagsins yrðu lagðar fram tillögur sem ásættanlegar væru varðandi stjórnun hins evrópska efnahagssvæðis og rétt beggja aðila á jafnréttisgrundvelli til þess að hafa áhrif á mótun ákvarðana.

### Opið bréf til forsætisráðherra.

Degi síðar, 1. febrúar 1991, birti dagblaðið *Tíminn* heilsíðugrein eftir Hjörleif Guttormsson alþingismann, stílaða á Steingrím Hermannsson forsætisráðherra undir fyrirsögninni

<sup>6</sup> Á þessum tíma var talað um Evrópubandalagið (EB), *European Community*, en frá og með Maastricht-samningnum árið 1993 var talað um Evrópusambandið (ESB), *European Union*.

<sup>7</sup> Sjá umræður um þingmál 301 á 113. löggjafarþingi.

„Stefnt í óefni með EES-viðræðum“. Þar rekur Hjörleifur ósamræmið milli yfirlýsingarinnar frá Osló í mars 1989 og formlegra fyrirvara Íslands eins og þeir síðan birtust af hálfu utanríkisráðherra. Steingrímur Hermannsson svaraði opnu bréfi Hjörleifs viku síðar, 8. febrúar 1991, með heilsíðugrein undir fyrirsögninni „Evrópskt efnahagssvæði: Ótti á misskilningi byggður.“ Þar segir m.a.:

Í frumvarpi um erlenda fjárfestingu, sem nú liggur fyrir Alþingi, er þessa sérstaklega gætt [þ.e. stjórn Íslands á viðkvæmum náttúruauðlindum]. Þar er leitast við að tryggja miklu betur en nú er, að erlendir aðilar eignist ekki fyrirtæki í sjávarútvegi og frumvinnslu fiskjar (sic!), í virkjun vatnsafls og jarðvarma, eða eignist land umfram það sem nauðsynlegt er í atvinnurekstri. ...

Um eignarhald á landi gilda í dag almennar reglur sem veita sveitarfélögum forkaupsrétt. Allt slíkt er gert ráð fyrir að herða. Eignarhald erlendra aðila á landi, sem ekki er nauðsynlegt vegna atvinnureksturs, verður ekki leyft. Reyndar er ekki gert ráð fyrir landbúnaði í samningnum um evrópskt efnahagssvæði.

**Fyrirvaranum um eigin stjórn á náttúruauðlindum er þannig fylgt eftir fullkomlega og reyndar stefnt að því að tryggja slíkt betur en nú er.** [Feitletrun SH]

### Varanlegir fyrirvarar hurfu, fyrir utan einn.

Alþingiskosningar fóru fram 20. apríl 1991, tæpum þremur mánuðum eftir fyrrgreind skrif og þingumræður. Ný ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Alþýðuflokks tók við undir forsæti Davíðs Oddssonar og Jón Baldvin Hannibalsson var áfram utanríkisráðherra. Meginatriði af hálfu Alþýðuflokksins var að koma EES-samningi í höfn. Fljótlega eftir stjórnarmyndunina lá fyrir að allar kröfur Íslands um varanlega fyrirvara höfðu verið felldar niður nema varðandi fjárfestingar í sjávarútvegi. Í staðinn skyldu sett ákvæði í íslenska löggjöf á viðkomandi sviði, eins og utanríkisráðherra hafði raunar áður boðað. Það fylgdi alltaf sögunni að slík lagaákvæði mættu ekki ganga gegn EB-ákvæðum.

### Lokafrágangur EES-samnings.

20. ágúst 1992 var frumvarp til staðfestingar á EES-samningnum lagt fyrir Alþingi.<sup>8</sup> EES-samningurinn gekk að lokum í gildi 1. janúar 1995.

Við 2. umræðu um lokagerð samningsins 29. apríl 1993 sagði Hjörleifur Guttormsson m.a. í ræðu þar sem hann mælti fyrir álit 2. minni hluta utanríkismálanefndar:

Á sviði jarðnæðis liggur fyrir frumvarp sem hefur ekki mikið heyrst um upp á síðkastið í þinginu. Þetta er frumvarp frá landbúnaðarráðherra sem ætlað var til þess að þrengja möguleika útlendinga til þess að eignast jarðnæði, kaupa lendum á Íslandi,

<sup>8</sup> Hörð gagnrýni kom m.a. fram á það hvernig samningurinn og afleiðingar hans hefðu verið kynntar þjóðinni og ólíkum hagsmunaaðilum. 10. september 1992 var þannig til umræðu munnleg fyrirspurn um kynningu á EES-samningnum gagnvart sveitarfélögum, borin fram af Hjörleifi Guttormssyni og Kristni H. Gunnarssyni. Eitt af fjórum atriðum sem þar var nefnt sérstaklega voru „kaup á landi og landareignum þar sem aðstaða sveitarfélaga til þess að nýta forkaupsrétt sinn gjörbreytist auðvitað með þessum samningi.“ Samningurinn var að lokum lögfestur 12. janúar 1993 með 37 atkvæðum gegn 23 og 7 sátu hjá. Samningurinn átti þó eftir að koma tvívegis aftur fyrir Alþingi þetta sama ár vegna breytinga, enda felldu Svisslendingar aðild að EES í þjóðaratkvæðagreiðslu snemma á árinu. Breytt lög um EES voru samþykkt 5. maí 1993 en EES-málið kom enn til kasta Alþingis haustið 1993 vegna frumvarps dómsmálaráðherra um öflun álits EFTA-dómstólsins um skýringu samnings um EES.



kaupa upp land. ... Þeir Íslendingar og þau íslensk fyrirtæki verða vafalaust til, sem sjá sér hag í því að gerast umboðsaðilar til þess að finna þetta jarðnæði fyrir þá aðila sem hafa fullar hendur fjár. Hverjir eiga svo að standa á móti? Fátækar og lítils megnugar sveitarstjórnir með forkaupsrétt þegar veifað er fullum höndum fjár? Það er ójafn leikur, virðulegi forseti. En það er sú staða sem verið er að bjóða upp á í þessu máli að því er varðar landið. Hvað um orkulindirnar? Hvað með auðlindirnar sem landinu tengjast?

Ljóst var að nokkur núningur var í Viðeyjarstjórninni, ekki síst varðandi afstöðu til Evrópusambandsins og hversu langt ætti að ganga í því að aðlaga íslenskt samfélag að regluverki EB. Þáverandi landbúnaðarráðherra, Halldór Blöndal, lagði fram frumvarp um breytingu á jarðalögum sem að lokum voru samþykkt sem lög 24. febrúar 1995. Frumvarpi þessu var ætlað að setja frekari skorður við uppkaupum erlendra aðila á landi í tengslum við EES-samninginn og er nánar fjallað um þá þróun á næstu síðum.<sup>9</sup>

### **Fjárfestingarlögin – lög um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991**

Árið 1991 voru sett lög um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, lög nr. 34/1991 (hér eftir fjárfestingarlögin).<sup>10</sup> Á þeim tíma stóðu yfir samningaviðræður vegna aðildar Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu. Í 4. gr. laganna er fjallað um takmarkanir sem gilda um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri hér á landi og í 5. tölul. 1. mgr. þeirrar greinar er fjallað um heimildir til að öðlast eignarrétt og afnotarétt yfir fasteign. Vísar ákvæðið til fasteignalaganna um þessar heimildir. Ákvæðið er svohljóðandi: „Erlendum aðila er heimilt að öðlast eignarrétt og afnotarétt yfir fasteign til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni samkvæmt ákvæðum laga um eignarrétt og afnotarétt fasteigna.“<sup>11</sup>

Mikilvægt er að hafa í huga að samhliða því að opnað var fyrir frekari fjárfestingar erlendra aðila hérlendis þá var bent á að jarðalögin settu nauðsynlegar skorður við uppkaupum

<sup>9</sup> Við umræður um málið á Alþingi sagði þáverandi landbúnaðarráðherra, Halldór Blöndal, m.a.: „Á grundvelli þess frumvarps sem hér er lagt fram er það hlutverk Alþingis að segja til um hvort og þá hvar beri að draga mörk í þessu efni hvað varðar þær fasteignir og þau fasteignarréttindi sem jarðalögin taka til. Sú umræða sem ég vísaði til hér í upphafi hefur ekki síst einkennst af óvissu og ókunnugleika á því hvernig hoga mætti lagareglum af þessu tagi með tilkomu samningsins um hið evrópska efnahagssvæði.“ Þingmenn stjórnarandstöðu sögðu að í reynd yrði með tímanum lítið hald í þessum girðingum. „Ég tel að þessi málalíbúnaður standist ekki samkvæmt reglum EES-réttarins. Ég tel að þarna sé í rauninni búið að opna fyrir kaup hér á landi með öllu því sem hér fylgir, þar á meðal á íslenskum auðlindum sem fylgja landareign að við því verði til frambúðar engar raunhæfar skorður reistar að veita þar Íslendingum einhvern forgangsrétt til þess að taka þátt í samkeppni um kaup á landi og halda slíkum eignaryfirráðum“ sagði Hjörleifur Guttormsson m.a.

<sup>10</sup> Ein meginhugsunin með frumvarpinu var að setja í einn lagabálk ákvæði um erlenda fjárfestingu sem fram að því hafði verið að finna á víð og dreif í ólíkum lögum. Í því samhengi var einnig bent á að nokkur óvissa og skoðanamunur hefði verið ríkjandi varðandi það hverjar séu heimildir erlendra aðila til að fjárfesta í ýmsum atvinnugreinum sem sérstök lög hefðu ekki verið sett um.

<sup>11</sup> Þegar þáverandi forsætisráðherra, Steingrímur Hermannsson, mælti fyrir frumvarpinu í efri deild Alþingis benti hann á að þegar landakaup væru annars vegar skiptu jarðalögin meginmáli: „Það eru önnur lög sem þar skipta mjög miklu máli. Það eru fyrst og fremst jarðalög sem veita ákveðinn forkaupsrétt. Að mínu mati er mjög eðlilegt að endurskoða þau lög og styrkja þar einkarétt íslenskra ríkisborgara til að eiga hér land sem ekki er nauðsynlegt í atvinnurekstri.“ 113. lþ. 1990–1991, 320. mál, fundur 15. mars 1991.

á landi. Styrkur grunnur jarðalaga og skýr rammi takmarkana um jarðakaup var því ein réttlætning þess að opnað var fyrir erlendar fjárfestingar með þeim hætti sem raun ber vitni.

### **Breytingar á fasteignalögum í tengslum við setningu fjárfestingarlaganna.**

Í tengslum við setningu fjárfestingarlaganna voru gerðar breytingar á ýmsum lögum, þar á meðal fasteignalögum, með lögum nr. 23/1991. Breytingar á fasteignalögum fólu annars vegar í sér að breytt var almennum skilyrðum fyrir því að mega öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum hér á landi. Þannig var kveðið á um að lögheimili á Íslandi samfelld í a.m.k. fimm ár nægði til að geta átt þessi réttindi og var þessi búseta þannig jafnvæg ríkisborgararétti. Hins vegar var kveðið á um undanþágu frá almennum skilyrðum laganna. Ákvæði 2. mgr. 1. gr. fasteignalaganna hljóðaði svo eftir breytinguna:

Þrátt fyrir ákvæði 1.–4. tölul. 1. mgr. er ráðherra heimilt að veita leyfi ef ástæða þykir til. Eigi þarf þó leyfi:

1. Ef um er að ræða leigu á fasteign eða réttindi yfir henni og leigutími eða annar réttinda-tími er þrjú ár eða skemmri eða uppsögn áskilin með eigi lengri en árs fyrirvara.
2. Ef um er að ræða aðila sem ekki fullnægir skilyrðum 1.–4. tölul. 1. mgr. en hefur rétt til þess að stunda atvinnurekstur hér á landi og vill öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign til eigin nota og/eða til notkunar í atvinnustarfsemi sinni, enda fylgi henni einungis venjuleg lóðarréttindi, en ekki önnur réttindi, svo sem veiðiréttur eða vatnsréttindi.

Í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi því er varð að lögum nr. 23/1991 sagði að með venjulegum lóðarréttindum væri átt við leigu- eða eignarlóðir sem opinberir aðilar (sveitarfélög) eða einkaaðilar létu af hendi undir húseignir til einkanota eða atvinnurekstrar.<sup>12</sup>

Í álitserð þriggja lögfræðinga sem samin var að beiðni þáverandi dóms- og kirkjumálaráðherra og landbúnaðarráðherra um áhrif EES-samningsins á fasteignir á Íslandi og skilað var í júní 1992 er m.a. fjallað um ákvæði fasteignalaganna.<sup>13</sup> Meðal annars er vikið að því hvernig hinni opnu undanþáguheimild 2. mgr. 1. gr. hafi verið beitt, þ.e. heimildinni til að veita leyfi ef ástæða þætti til. Í álitserðinni segir að þær reglur hafi mótast að leyfi sé að jafnaði veitt erlendum ríkisborgurum til að eignast íbúðarhúsnæði til eigin nota ef um sé að ræða:

- a. maka eða sambýlisfólk íslensks ríkisborgara, án tillits til búsetu,
- b. útlending sem hér á lögheimili,

<sup>12</sup> Sjá nánar 113. lþ. 1990–1991, 321. mál, þskj. 566. Í frumvarpinu eins og það var lagt fyrir Alþingi var ákvæði 2. mgr. útfært með öðrum hætti. Þá var ekki kveðið á um heimild til að veita leyfi „ef ástæða þætti til“ heldur var ráðherra áskilin heimild til að veita leyfi í sams konar tilvikum og undanskilin eru leyfisskyldu samkvæmt endanlegri útgáfu laganna. Þannig var ekki í upphaflega frumvarpinu gert ráð fyrir neinni undanþágu frá leyfisskyldunni. Ákvæðinu var breytt í meðförum þingsins samkvæmt tillögu frá fjárhags- og viðskiptanefnd. Engar skýringar eru á breytingunum en framhaldsnefndarálit sem lagt var fram með tillögunni er örstutt: „Eftir afgreiðslu frumvarpsins við 2. umr. hefur nefndin komið saman á ný til að ræða breytingar á frumvarpinu. Nefndin flytur nokkrar breytingartillögur sem birtar eru á sérstöku þingskjali. *Ekki er um efnisbreytingar að ræða heldur smávægilegar breytingar á framsetningu og orðalagi.*“ (Leturbr. flutningsmanns). Kallað var eftir skýringum á breytingartillögunni við umræður um hana en þær fengust ekki.

<sup>13</sup> Ólafur W. Stefánsson, Stefán M. Stefánsson og Tryggvi Gunnarsson: Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið og fasteignir á Íslandi. Álitserð samin að beiðni dóms- og kirkjumálaráðherra og landbúnaðarráðherra. Reykjavík, júní 1992, bls. 50.

- c. fyrrverandi íslenskan ríkisborgara, án tillits til búsetu og
- d. útlending sem hér dvelur reglulega vegna starfa sinna.

Fram kemur að leyfi hafi verið veitt í ýmsum öðrum tilvikum en ekki verði talið að um reglu sé að ræða umfram þau tilvik sem nefnd eru að framan. Af þessu má ráða að umrædd heimild hafi verið túlkuð þröngt í samræmi við almennar lögskýringarreglur. Henni hafi því fyrst og fremst verið beitt vegna kaupa einstaklinga sem höfðu hér sterk tengsl á íbúðarhúsnæði til eigin nota.<sup>14</sup>

### **Breytingar á fasteignalögunum vegna EES-samningsins.**

#### **Lög nr. 133/1993.**

Ákvæði 1. gr. fasteignalaganna var enn breytt með lögum nr. 133/1993, um breytingu á ýmsum lögum sem varða réttarfar, atvinnuréttindi o.fl. vegna aðildar að samningi um Evrópska efnahagssvæðið.<sup>15</sup> Í athugasemdum við þær greinar lagafrumvarpsins sem fólu í sér breytingar á fasteignalögunum segir að það leiði af III. hluta EES-samningsins og viðaukum V., VIII. og XII. að veita verði ríkisborgurum annarra samningsríkja sama rétt til fasteignakaupa hér á landi og íslenskum ríkisborgurum að því leyti sem það er nauðsynlegt til að nýta þau réttindi sem samningurinn veitir til frjálsra fólksflutninga, staðfestu og þjónustustarfsemi. Með ákvæðunum séu lagðar til nauðsynlegar breytingar á lögum nr. 19/1966 þessu til samræmis.<sup>16</sup>

#### *Leyfi til að víkja frá skilyrðum 1. mgr. 1. gr. fasteignalaganna.*

Eftir breytinguna er í 2. mgr. 1. gr. laganna fjallað um leyfi til að víkja frá skilyrðum 1. mgr. Ákvæðið er svohljóðandi:

Ráðherra veitir leyfi til að víkja frá skilyrðum 1. mgr.:

1. Samkvæmt umsókn frá þeim sem hefur rétt til að stunda atvinnurekstur hér á landi og vill öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni eða til að halda þar heimili.
2. Ef annars þykir ástæða til.

Seinni tölulíðurinn hefur að geyma opna undanþáguheimild með sama efni og verið hafði í lögunum, þ.e. *ef ástæða þætti til*. Ákvæðið hefur ekki fremur en fyrr að geyma leiðbeiningar um það hvaða sjónarmið skuli lögð til grundvallar ákvörðun um beitingu þess. Engar skýringar er að finna í athugasemdum við frumvarpið á þessu ákvæði og sáralitlar umræður urðu um frumvarpið á Alþingi.

#### *Undanþágur frá leyfisskyldu.*

Reglur um undanþágur frá leyfisskyldunni er að finna í 4. mgr. greinarinnar en hún var svohljóðandi eftir breytingu á fasteignalögunum með lögum nr. 133/1993:

<sup>14</sup> Gerð er grein fyrir þessum sömu viðmiðunarreglum í riti Tryggva Gunnarssonar „Takmarkanir á aðilaskiptum að fasteignum“ frá 1998 og má af því ráða að ekki hafi orðið grundvallarbreytingar á beitingu og túlkun undanþáguheimildarinnar á þeim árum sem liðu á milli þessara skrifa. Tryggvi Gunnarsson: Takmarkanir á aðilaskiptum að fasteignum. Handrit til kennslu, Reykjavík 1998.

<sup>15</sup> Sjá 117. lþ. 1993, 103. mál, þskj. 106, athugasemdir við 20.–23. gr.

<sup>16</sup> 117. lþ. 1993, 103. mál, þskj. 106.

Þrátt fyrir ákvæði 1.–3. mgr. þarf ekki að afla leyfis ráðherra:

1. Þegar um er að ræða leigu á fasteign eða réttindi yfir henni og leigutími eða annar réttindatími er þrjú ár eða skemmri eða uppsögn áskilin með ekki lengri en árs fyrirvara.
2. Þegar sá sem í hlut á nýtur réttar hér á landi samkvæmt reglum samnings um Evrópska efnahagssvæðið um frjálsa fólksflutninga, staðfesturétt eða þjónustustarfsemi. Ráðherra setur nánari reglur um til hvaða fasteigna þessi réttur tekur og framkvæmd réttarins að öðru leyti.

Ákvæði fyrri töluliðarins um undanþágu frá leyfisskyldu vegna skammtímaleigu var efnislega óbreytt frá eldri lögum. Seinni töluliðurinn fól í sér undanþágu fyrir þá sem nyttu réttar samkvæmt fjórfrelsisreglum EES-samningsins, þó ekki réttar til frjálsra fjármagnsflutninga.

Í framsögu fyrir nefndarálit 1. minni hluta var m.a. áréttað að EES-samningurinn ætti ekki að veita almenna heimild til fjárfestinga í fasteignum hér á landi.<sup>17</sup> Hins vegar þyrfti að veita þegnum EES-ríkja heimildir til fjárfestinga hér á landi sem væru nauðsynlegar til að nýta réttindi til frjálsra fólksflutninga, staðfestu og þjónustustarfsemi. Lögð var áhersla á að ákvæði frumvarpsins um breytingar á fasteignalögunum gengju ekki lengra en að mæta þessum þörfum. Einnig var minnt á að einungis væri verið að breyta almennum lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna en breytingarnar hefðu ekki áhrif t.d. á jarðalög og ábúðarlög sem gengju framur lögum nr. 19/1966 varðandi þær fasteignir sem þær tækju til. Sem jafnan var bent á að í jarðalögum og ábúðarlögum væri að finna ýmis skilyrði varðandi búsetu og afskipti þess opinbera að eigendaskiptum að eignum sem gæfu tilhlýðilegt skjól í þessum efnunum. Var því haldið fram að slíkar sérreglur stæðust ákvæði EES-samningsins að því leyti sem þeim væri ekki beitt til mismununar íslenskra ríkisborgara og þegna annarra EES-ríkja.<sup>18</sup>

#### Lög nr. 14/1997.

Ákvæði 4. mgr. 1. gr. fasteignalaganna var breytt með lögum nr. 14/1997 og var þá bætt við tilvísun til reglna EES-samningsins um frjálsa fjármagnsflutninga. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 14/1997 er bent á að meginregla EES-samningsins sé að aðilum í einu ríki innan EES skuli vera heimilt að fjárfesta í öðru ríki á svæðinu til jafns við aðra. Er vísað til þess að Íslandi hafi verið veittur frestur til 1. janúar 1996 til að laga gildandi reglur um fjárfestingu erlendra aðila í fasteignum að ákvæðum samningsins. Einnig er vísað til breytinga sem gerðar voru á fjárfestingarlögunum með lögum nr. 46/1996 með það fyrir augum að rýmka reglur um fjárfestingu erlendra aðila innan EES-svæðisins til samræmis við ákvæði EES-samningsins. Bent er á að ekki hafi verið gerðar samsvarandi breytingar á fast-

<sup>17</sup> Ekki náðist samstaða í nefndinni um meirihlutaálit heldur skiluðu nefndarmenn tveimur minnihlutaálitum en a.m.k. einn nefndarmaður studdi hvorugt álitid.

<sup>18</sup> 117. lþ. 1993, 103. mál, fundur 18. desember 1993. Í ákvæðinu var gert ráð fyrir að heimildin yrði afmörkuð nánar með reglugerð. Um þetta sagði í athugasemdum sem fylgdu frumvarpinu að EES-samningurinn stæði því ekki í vegi að takmarkanir væru gerðar á því gagnvart ríkisborgara í öðru samningsríki sem ekki væri búsettur hér á landi að hann gæti eignast fasteign sem væri ekki nauðsynleg í atvinnustarfsemi hans eða til að halda þar heimili. Ráðherra gæti þannig kveðið á um það í reglugerð að réttur skv. 2. tölul. 4. mgr. 1. gr. tæki ekki til vissra tegunda fasteigna. Sjá 117. lþ. 1993, 103. mál, þskj. 106. Nánar er fjallað um reglugerð til útfærslu þessa ákvæðis hér á eftir.

eignalögunum og miði frumvarpið að því að bæta úr þessu.<sup>19</sup> Ekki er skýrt nánar hvað felist í breytingunni en tekið fram að breyta þurfi reglugerð sem sett hafði verið til útfærslu á ákvæðinu, reglugerð um rétt tiltekinna EES-ríkisborgara og EES-félaga til að öðlast eignarrétt og afnotarétt yfir fasteignum nr. 697/1995. Af ræðu þáverandi dómsmálaráðherra, Þorsteins Pálssonar, þegar hann mælti fyrir frumvarpinu má ráða að lagabreytingin miði að réttri innleiðingu tilskipunar 88/361/EBE í íslenskan rétt.<sup>20</sup> Frekari skýringar á skyldum Íslands samkvæmt tilskipuninni er hvorki að finna í frumvarpinu né í umræðum á Alþingi sem voru nánast engar.

Tilskipun 88/361/EBE fjallar um framkvæmd 67. gr. Rómarsamningsins um frjálsa fjármagnsflutninga. Í riti Stefáns Más Stefánssonar „Evrópusambandið og Evrópska efnahags-svæðið“ er fjallað um þýðingu þessarar tilskipunar í EES-rétti. Þar segir eftirfarandi:

Telja verður að það leiði af ákvæðum tilskipunar 88/361 í EES-rétti að fullt frelsi ríki varðandi frjálsa fjármagnsflutninga að því er varðar hina þrjá frelsisþættina (greiðslur). Álitamál er hins vegar hvort líta beri svo á að frelsi til fjármagnsflutninga veiti sjálfstæða heimild til fjárfestingar, einkum með hliðsjón af rétti manna til þess að fjárfesta í fasteignum, þ. á m. varðandi kaup á íbúðarhúsnæði sem notað er hluta úr ári, án tillits til þess hvort það á sér stað í tengslum við hina þrjá fyrrnefndu frelsisþætti. Niðurstaðan er fyrst og fremst undir því komin hvort talið verður að ákvæði tilskipunarinnar hafi haft bein réttaráhrif í bandalagsrétti fyrir gildistöku Maastrichtsamningsins. Skiptar skoðanir voru um þetta í bandalaginu meðan reglurnar voru þessar. Sumir töldu þetta unnt en aðrir töldu að ákvæði tilskipunarinnar væru svo skilyrt að þau öðluðust ekki bein réttaráhrif. Slík fjárfesting yrði því ávallt að styðjast við aðra frelsisþætti, einkum stofnsetningarréttinn.<sup>21</sup>

Niðurstaða Stefáns Más um þetta atriði er að samnborið við EB-reglur gangi EES-reglur skemmra. Í EES-rétti sé heimildin til að nýta reglurnar um frjálsa fjármagnsflutninga einkum miðuð við að viðkomandi nýti sér hina frelsisþættina, þ.e. reglurnar um frjáls vöruviðskipti, launþegaréttinn, þjónusturéttinn eða stofnsetningarréttinn (staðfesturétt). Niðurstaðan í EES-rétti sé því svipuð því sem gildi í bandalagsrétti áður en breytingar voru gerðar með Maastricht-samningnum.

Af lögskýringargögnum að baki lögum nr. 14/1997 verður ekki ráðið að fram hafi farið nákvæm greining á því hvaða skyldur leiddi af tilskipun 88/361/EBE fyrir Íslendinga áður en lögin voru sett. Spurning er því hvort þáverandi dómsmálaráðherra, sem lagði frumvarpið fram, hafi ofmetið skyldur Íslands til að opna fyrir fjárfestingar aðila frá öðrum aðildarríkjum Evrópska efnahagssvæðisins í fasteignum hér á landi. Í þessu samhengi er áhugavert að bera fasteignalögin saman við danska löggjöf en nánar verður fjallað um hana hér á eftir.

### Lög nr. 136/2001.

Með lögum nr. 136/2001 var gerð sú breyting á fasteignalögunum að felldur var niður áskilnaður um að útrendingur þyrftu að hafa átt hér lögheimili í fimm ár til að geta eignast fasteign. Eftir breytinguna var því nægjanlegt fyrir erlendan aðila að eiga lögheimili hér á landi til að geta öðlast réttindi yfir fasteign. Samkvæmt athugasemdum við frumvarp það er

<sup>19</sup> 121. lþ. 1996, 218. mál, þskj. 275.

<sup>20</sup> 121. lþ. 1996–1997, 218. mál, fundur 13. febrúar 1997.

<sup>21</sup> Stefán Már Stefánsson: Evrópusambandið og Evrópska efnahagsvæðið. Reykjavík 2000, bls. 512–513.

varð að lögum nr. 136/2001 er réttur útlendinga sem öðlast eignarrétt yfir fasteign með þessum hætti bundinn því að hann eigi hér áfram lögheimili. Flytji hann af landi brott verður hann því að sækja um leyfi samkvæmt lögnum, sbr. 8. gr. laganna<sup>22</sup>

### **Lög nr. 76/2002 og nr. 108/2006.**

Með lögum nr. 76/2002 og lögum nr. 108/2006 var gildissvið ákvæðis 2. tölul. 4. mgr. 1. gr. fasteignalaganna, um heimildir þeirra sem falla undir EES-samninginn, víkkað út þannig að það næði einnig til þeirra sem nytu réttar samkvæmt samsvarandi ákvæðum í stofnsamningi EFTA og samningi milli ríkisstjórnar Íslands annars vegar og ríkisstjórnar Danmerkur og heimastjórnar Færeyja hins vegar.

### **Reglugerð um rétt útlendinga sem falla undir samninginn um Evrópska efnahagssvæðið eða stofnsamning Fríverslunarsamtaka Evrópu til að öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum, nr. 702/2002.**

Reglugerð nr. 702/2002 leysti af hólmi eldri reglugerð nr. 697/1995 og fól í sér nokkrar breytingar, m.a. þær sem leiddi af breytingum á fasteignalögum með lögum nr. 14/1997, sbr. umfjöllun hér að framan.

Í 2. gr. reglugerðar nr. 702/2002 er fjallað um heimild yfir fasteign á grundvelli reglna um frjálsa för fólks, staðfesturétt og þjónustustarfsemi. Heimildin nær til eignar- og afnotaréttar yfir fasteign sem nota á sem bústað, þar á meðal orlofsbústað, fyrir þann sem réttinn vill öðlast og til eignar sem er forsenda þess að viðkomandi geti stundað sjálfstæða starfsemi eða innt af hendi þjónustustarfsemi, sbr. 3. gr. Meðal þeirra sem geta öðlast slíka heimild eru félög, svo og aðrir lögaðilar, sem stofnuð eru í samræmi við löggjöf í aðildarríki og sett hafa á fót eða hyggjast setja á fót útibú eða umboðsskrifstofu eða hyggjast inna af hendi þjónustustarfsemi hér á landi. Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. skulu þessir aðilar annað hvort hafa aðalstöðvar eða aðalstarfsemi í EES- eða EFTA-ríki eða hafa þar heimili samkvæmt samþykktum sínum. Ef um er að ræða heimili samkvæmt samþykktum skal starfsemi lögpersónunnar hafa raunveruleg og viðvarandi tengsl við atvinnulífið í aðildarríki.

Í 4. gr. reglugerðarinnar er fjallað um heimildir til að öðlast réttindi yfir fasteign á grundvelli reglna um fjármagnsflutninga. Réttahafar samkvæmt greininni eru einstaklingar sem búsettir eru í EES- eða EFTA-ríki og félög og aðrir lögaðilar sem stofnuð eru í samræmi við löggjöf í EES- eða EFTA-ríki. Sams konar skilyrði eru sett um tengsl félaga og lögaðila við EES- eða EFTA-ríki og í 2. mgr. 2. gr.

Samkvæmt þessu er heimild samkvæmt reglugerðinni ekki lengur takmörkuð við fasteignir til búsetu allt árið eða fasteign sem nauðsynleg er til að sá sem réttinn vill öðlast geti stundað sjálfstæða starfsemi eða innt af hendi þjónustustarfsemi eins og samkvæmt eldri reglugerð. Reglugerðin virðist því opna algjörlega á kaup þeirra sem undir hana falla á hvers konar fasteignum, þ.e. að svo miklu leyti sem ekki gilda um það sérstakar reglur í öðrum lögum. Í gögnum frá dómsmálaráðuneyti sem varða undirbúning reglugerðar nr. 702/2002 kemur fram sú túlkun að framangreindar takmarkanir eldri reglugerðarinnar eigi ekki lengur stoð

<sup>22</sup> Í athugasemdunum kemur fram að á næstliðnum árum hafi mikill fjöldi útlendinga sótt um undanþágu frá skilyrðum 1. tölul. 1. mgr. 1. gr. laganna. Langstærstur hluti þessara beiðna hafi komið frá útlendingum búsettum hér á landi sem ekki fullnægðu skilyrðinu um að hafa haft hér lögheimili samfelld í fimm ár. Mjög margir þessara útlendinga séu makar íslenskra ríkisborgara. Segir jafnframt að frumvarpið miði að því að létta álagi af ráðuneytinu en einnig að bæta réttarstöðu þeirra útlendinga sem hér eiga lögheimili og vilja fjárfesta í fasteign. Sjá 127. lþ. 2001–2002, 146. mál, þskj. 146.

í EES-samningnum. Í þessu sambandi er rétt að minna á umfjöllun hér að framan um þýðingu tilskipunar 88/361/EBE. Einnig má vekja athygli á að samkvæmt sambærilegri danskri reglugerð er ekki kveðið á um heimild til að öðlast réttindi yfir fasteign á grundvelli reglna um frjálsa fjármagnsflutninga, sjá nánari umfjöllun hér á eftir.

### Jarðalög.

Eins og fram hefur komið hafa ýmsar breytingar á fasteignalögum verið réttlættaðar með því að í jarðalögum séu margvíslegar takmarkanir sem komi í veg fyrir óheft uppkaupt á landareignum hér á landi og tryggi aðkomu ríkisins að aðilaskiptum að þeim. Hér er ekki úr vegi að gera grein fyrir þessum ákvæðum jarðalaga og breytingum sem gerðar hafa verið á þeim.

### Jarðalög, nr. 65/1976.

Þegar breytingar voru gerðar á fasteignalögunum vegna setningar fjárfestingarlaganna árið 1991 voru í gildi jarðalög, nr. 65/1976. Meginregla 6. gr. þeirra var sú að *leyfi* sveitarstjórnar og jarðanefndar þurfti til aðilaskipta að réttindum yfir fasteign sem féll undir gildissvið laganna, sem og stofnun slíkra réttinda. Í greininni var svo kveðið á um tilteknar undanþágur frá leyfisskyldunni. Lögin tóku m.a. til jarða, jarðarhluta, afréttarlanda, öræfa og landspildna, svo og til ítaka og hlunninda.

Að auki höfðu lögin að geyma tvenns konar heimildir fyrir stjórnvöld til að hafa áhrif á aðilaskipti og meðferð eigna. Annars vegar var *eignarnámsheimild* í 15. gr. þar sem sagði að ef meðferð jarða, lands eða landsnytja væri ekki í samræmi við ákvæði laganna og ábúðarlaga og þörf væri á landinu til bættrar aðstöðu viðkomandi byggðarlags gæti landbúnaðarráðherra heimilað sveitarstjórn eignarnám á slíkum eignum. Var gert ráð fyrir að meðmæli þyrfti frá jarðanefnd og stjórn Búnaðarsambands Íslands.

Hins vegar hafði sveitarstjórn með nokkrum undantekningum *forkaupsrétt* að fasteignarréttindum sem undir lögin féllu, sbr. 30. gr. Var sveitarstjórn jafnframt heimilt að framselja rétt sinn til Jarðasjóðs ríkisins. Þá var í lögunum kveðið á um úrræði forkaupsréttarhafa til að krefjast mats dómkvaddra manna á eigninni ef tilgreint kaupverð var óeðlilega hátt eða skilmálar ósanngjarnir miðað við almennar viðskiptavenjur, sbr. 34. gr.

### Breytingar á jarðalögum vegna aðildar að EES-samningnum.

Með lögum nr. 28/1995 voru gerðar nokkrar breytingar á jarðalögum með hliðsjón af skuldbindingum vegna EES-samningsins. Í almennum athugasemdum sem fylgdu frumvarpi því sem varð að lögum segir að samningurinn girði ekki fyrir að í lög séu sett efnisleg skilyrði sem aðilar þurfi að uppfylla við kaup á eignum til atvinnurekstrar, t.d. um starfsreynslu í ákvæðinn árafjölda, enda séu slík skilyrði í eðlilegum tengslum við viðkomandi atvinnurekstur og nýtingu eignarinnar. Skilyrði sé þó að slíkt gangi jafnt yfir þá sem njóta EES-réttar og innlenda aðila.<sup>23</sup>

Meðal þeirra breytinga sem gerðar voru á lögunum var að kveðið var á um heimild fyrir sveitarstjórn og jarðanefnd til að binda samþykki sitt samkvæmt 6. gr. laganna því skilyrði að sá sem öðlaðist réttindi yfir fasteign hefði í allt að tveimur árum fasta búsetu á eigninni eða innan eðlilegrar fjarlægðar frá henni til að nýta hana. Með sama hætti var heimilt að binda samþykki skilyrðum um að eignin yrði nýtt til landbúnaðar eða annarrar atvinnustarfsemi í samræmi við þau áform sem lýst væri í beiðni um samþykki. Skyldi þinglýsa slíkum skilyrðum sem kvöð á eignina. Væri skilyrðunum ekki fullnægt gat sveitarstjórn að lokinni

<sup>23</sup> 118. lþ. 1994–95, 106, mál, þskj. 109.

tiltekinni málsmeðferð og með samþykki ráðherra og jarðanefndar leyst til sín eignina, sbr. 6. og 7. mgr. 6. gr. Í upphaflega frumvarpinu var raunar gert ráð fyrir að búsetuskilyrðið yrði fimm ár en landbúnaðarnefnd taldi að með því væri of langt gengið í að þrengja rétt til kaupa á bújörðum og lagði til tveggja ára búsetu.<sup>24</sup>

Einnig var gerð breyting á 11. gr. laganna og laut hún að því að sá sem leitaði eftir samþykki til að öðlast réttindi yfir fasteign til að nýta hana til landbúnaðar skyldi hafa starfað við landbúnað í tvö ár hér á landi. Ráðherra gat þó veitt undanþágu frá þessu ákvæði að fenginni umsögn sveitarstjórnar og jarðanefndar. Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 28/1995 kemur fram að fyrirmynd þessarar reglu hafi verið sótt í þágildandi danskar reglur.<sup>25</sup>

#### **Jarðalög nr. 81/2004.**

Jarðalög nr. 81/2004 fólu í sér miklar breytingar frá eldri lögum, ekki síst að því leyti að dregið var mjög úr takmörkunum á ráðstöfunarrétti landeigenda. Með lögnum má segja að felldar hafi verið brott allar helstu heimildir stjórnvalda til að hafa hönd í bagga með viðskiptum með fasteignir sem falla undir lög.

Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að jarðalögum nr. 81/2004 kemur fram að ýmsar breytinganna eigi rætur að rekja til þess að Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hafi gert athugasemdir við nokkur ákvæði jarðalaga og talið þau brjóta gegn EES-samningnum.

Athugasemdir ESA voru settar fram í bréfi (letter of formal notice) sem dagsett er 4. júlí 2001 en undir það ritar Hannes Hafstein. Í bréfinu kemur fram að athugun stofnunarinnar lúti að því hvort ákvæði 6., 11. og 30. gr. jarðalaga samrýmist 40. gr. EES-samningsins og 1. gr. tilskipunar 88/361/EBE. Niðurstaða stofnunarinnar varðandi 6. gr. jarðalaganna er að Ísland hafi ekki sýnt fram á að tvöfalt leyfisfyrirkomulag 1. mgr. greinarinnar sé nauðsynlegt og innan meðalhófs til að ná markmiðum laganna. Því brjóti ákvæðið í bága við framangreindar greinar. Stofnunin taldi einnig að ákvæði 6. og 7. mgr. 6. gr. um búsetuskilyrði brytu í bága við 31. gr. EES-samningsins, um staðfesturétt, nema sýnt væri fram á að ákvæðið væri nauðsynlegt til að ná markmiðum laganna. Það hefði Íslandi ekki tekist. Það var einnig niðurstaða ESA að 11. gr. laganna, um starfsreynslu, bryti í bága við ákvæði 40. gr. samningsins og 1. gr. tilskipunarinnar. Varðandi 30. gr. laganna, um forkaupsrétt, taldi stofnunin að framkvæmd þess væri óskýr og bryti í bága við fyrrnefnd ákvæði að því marki sem hún fæli íslenskum stjórnvöldum ákvörðunarvald um frjálst fjármagnsflæði að þessu leyti.<sup>26</sup>

Í bréfi ESA er ekki að finna útskýringar á þýðingu tilskipunar 88/361/EBE í EES-rétti og skuldbindingum Íslands samkvæmt henni. Athugasemdir ESA skýra raunar engan veginn hvar mörk leyfilegra og óleyfilegra takmarkana á ráðstöfunarrétti fasteignareigenda liggja. Athugasemdirnar beinast að framsetningu tiltekinnna ákvæða í jarðalögnum og virkni þeirra með hliðsjón af þeirri meginreglu EES-réttarins að óheimilt sé að mismuna aðilum sem njóta réttar samkvæmt EES-samningnum á grundvelli þjóðernis.

<sup>24</sup> 118. lþ. 1994–95, 106. mál, þskj. 746.

<sup>25</sup> 118. lþ. 1994–95, 106. mál, þskj. 109.

<sup>26</sup> Í bréfinu segir um þetta: „Consequently, the uncertain situation created by Article 30, paragraph 1, of the Act on Land when municipalities, and subsequently the State, exercise their pre-emptive rights is contrary to Article 40 of the EEA Agreement insofar as it subjects to the discretion of the Icelandic authorities the free movement of capital which may, therefore, be rendered illusory.“



Meðal þeirra breytinga sem jarðalög nr. 81/2004 fólu í sér voru þessar:

1. Fellt var niður ákvæði 6. gr. jarðalaga, nr. 65/1976, um að samþykki sveitarstjórnar og jarðanefndar þyrfti fyrir stofnun réttinda yfir og aðilaskiptum að fasteignum sem falla undir lögin.
2. Felld voru niður ákvæði 6. og 7. mgr. 6. gr. eldri laganna og 11. gr. þeirra, þ.e. þau ákvæði sem sett voru vegna aðildar að EES-samningnum með lögum nr. 28/1995 og var ætlað að setja frekari skorður við uppkaupum erlendra aðila á landi í tengslum við EES.
3. Felld var niður eignarnámsheimild landbúnaðarráðherra.
4. Fellt var brott ákvæði um forkaupsrétt sveitarfélaga og þar með einnig heimild til framsals þess réttar til Jarðasjóðs ríkisins.

Sumar þessara breytinga voru rökstuddar með vísan til athugasemda ESA sem áður er vikið að. Óhætt er hins vegar að segja að gengið hafi verið mun lengra með breytingunum en EES-réttur krafðist. Hægt hefði verið að halda almennum takmörkunum á ráðstöfunarréttinum ef tryggt hefði verið að aðilar sem nyttu EES-réttar og innlendir aðilar væru jafnsettir gagnvart þeim. Samhliða jarðalögum voru samþykkt ný ábúðarlög, nr. 80/2004, og fólu þau m.a. í sér afnám ábúðarskyldu á jörðum.<sup>27</sup>

### III. Norsk og dönsk löggjöf.

#### Norsk lög.

Um heimildir til að öðlast fasteignarréttindi í Noregi gilda lög um leyfi til að öðlast réttindi yfir fasteign (lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom nr. 98/2003, með síðari breytingum). Samkvæmt 1. gr. er markmið þeirra að stýra og hafa eftirlit með viðskiptum með fasteignir til að vernda framleiðsluvæði landbúnaðarins og aðra þýðingarmikla eignar- og nýtingarhagsmuni samfélagsins, m.a. hagsmuni komandi kynslóða, tillit til umhverfis, náttúru og útivistar, sem og búsetu.

Samkvæmt lögnum er meginreglan sú að leyfi stjórnvalda þurfi til að eignast fasteign í Noregi með þeim undantekningum sem kveðið er á um í lögnum.

Undantekningar varða annars vegar tiltekna eignir, þ.e. óbyggðar minni lóðir (undir 2.000 m<sup>2</sup>) á svæðum sem skipulögð eru sem byggingarland og óbyggðir skikar á svæðum sem skipulögð eru fyrir aðra starfsemi en landbúnað og eru ekki ætluð sem náttúru- eða útivistarsvæði. Einnig byggðar jarðir ef þær eru ekki yfir 10 ha og ræktað land þeirra ekki yfir 2,5 ha. Síðastnefnda undanþágu er þó heimilt að fella brott með reglugerð.

Hins vegar eru undantekningar sem varða tiltekna aðila, þ.e. þegar eign er seld eða afhent tilteknum nánum ættingjum, ef ríkið er kaupandi eða sveitarfélag í vissum tilvikum eða ef banki eða önnur fjármálastofnun eignast fasteignina við nauðungarsölu o.fl.

Einnig er heimilt að kveða á um undanþágur í reglugerð og veita undanþágur í einstökum tilvikum ef sérstakar aðstæður eru fyrir hendi.

Í 9. gr. laganna eru sérstakar reglur um veitingu leyfa til kaupa á landbúnaðarlandi. Þar er kveðið á um þau sjónarmið sem leggja skal til grundvallar við ákvörðun um veitingu slíkra leyfa. Meðal þess sem líta skal til er hvort umsamið verð samrýmist forsvaranlegri verðþróun

<sup>27</sup> Rétt er að geta þess að vinnuhópur á vegum sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis hefur nýlega skilað skýrslu um endurskoðun eignarhalds á bújörðum og hefur það verið kynnt á heimasíðu ráðuneytisins. Sjá <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2018/09/28/Skyrsla-starfshops-um-endursko-dun-eignarhalds-a-bujordum/>

í samfélaginu, hvort markmið kaupandans samrýmast hagsmunum svæðisins, bæði hvað varðar byggð og auðlindanýtingu o.fl. Samkvæmt 11. gr. laganna er heimilt að setja skilyrði fyrir veitingu leyfa með hliðsjón af markmiði laganna.

### **Dönsk lög.**

Í Danmörku gilda sérstök lög um heimildir til að öðlast réttindi yfir fasteign (lov om erhvervelse af fast ejendom, sjá DSK nr. 11291 frá 29. maí 1995). Meginregla þeirra er að einstaklingar sem ekki eru heimilisfastir í Danmörku eða hafa áður búið þar í a.m.k. fimm ár þurfa leyfi dómsmálaráðuneytisins til að geta eignast fasteignarréttindi í Danmörku. Sama gildir um félög, fyrirtæki, stofnanir og aðrar lögpersónur sem ekki hafa heimilisfesti í Danmörku og erlend stjórnvöld. Dómsmálaráðherra getur sett reglur um undanþágur frá meginreglunni ef um er að ræða heilsársbústað eða fasteign sem er nauðsynleg forsenda þess að réttthafinn geti stundað sjálfstæða atvinnustarfsemi eða þjónustustarfsemi í landinu.

Í lögnum er kveðið á um undanþágu frá leyfisskyldunni vegna yfirfærslu fasteignarréttinda við arf o.fl. og þegar fasteign er afhent tilteknum nánnum skyldmönnum. Heimilt er að binda leyfi skilyrðum og takmarka það við tiltekinn tíma.

Á grundvelli laganna hefur verið sett reglugerð um heimildir einstaklinga sem eru ríkisborgarar í ESB eða EES-ríki og fyrirtækja sem stofnsett eru í samræmi við reglur þessara ríkja til að öðlast réttindi yfir fasteignum. Reglugerðin er mjög svipuð íslensku reglugerðinni um rétt útlendinga sem falla undir EES-samninginn eða stofnsamning EFTA til að öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum. Þó vekur það athygli að í dönsku reglugerðinni er ekki kveðið á um heimild til að öðlast fasteignarréttindi á grundvelli reglna um fjármagnsflutninga. Heimild hennar er því bundin við hina þrjá þætti fjórfrelsisins, þ.e. frjálssa för launþega, staðfesturéttinn og frjálssa þjónustustarfsemi. Heimildin er jafnframt bundin við fasteignir sem nota á til heilsársbúsetu fyrir eigandann, en ekki orlofsbústað, og fasteignir sem eru forsenda þess að sá sem réttinn vill öðlast geti stundað sjálfstæða starfsemi eða innt af hendi þjónustustarfsemi. Rétt er að geta þess að Danir hafa samið um undanþágu frá reglum um frjálssa fjármagnsflutninga að því er varðar fjárfestingar í húsnæði sem aðeins er notað hluta úr ári (e. acquisition of second homes) og viðhalda innlendri löggjöf á því sviði. Takmarkanirnar mega þó ekki fela í sér mismunun á grundvelli þjóðernis. Þessi heimild getur skýrt þrengri heimildir dönsku reglnanna til að öðlast réttindi yfir orlofsbústöðum en heimildir íslensku reglugerðarinnar en hún skýrir þó tæpast mismun reglnanna að því er varðar frjálssa fjármagnsflutninga. Ástæða er því til að kanna þetta betur.

Samkvæmt lögum um landbúnaðarjarðir (lov om landbrugsejendomme) er það meginregla að heimild til að öðlast réttindi yfir landbúnaðarjörð er háð því að eigandi taki upp fasta búsetu á jörðinni og gildir búsetuskyldan í 10 ár. Frá þessu eru þó vissar undantekningar. Sérstakar reglur eru um kaup félaga á landbúnaðarjörðum og eru þau leyfisskyld með nokkrum undantekningum.

Ekki er tóm til að fara með ítarlegri hætti yfir löggjöf annarra landa í þessum efnunum en ljóst er að gera verður yfirgrípsmikla úttekt á þeim undanþágum sem aðildarríki EES-samningsins hafa í löggjöf sinni varðandi kaup og sölu á landi og öðrum fasteignum til erlendra þegna óháð því hvort þeir eru búsettir í öðrum ríkjum ESB eða utan landamæra sambandsins eða EES-svæðisins. Þar væri m.a. vert að skoða sérstaklega á hvern hátt og að hvaða marki búsetuskilyrði eru sett fyrir heimildum til eignarhalds. Rík ástæða er jafnframt til að fara yfir lagaumhverfi þeirra ríkja utan EES þar sem öflug umræða um þessi mál hefur farið fram og skýr stefnumótun samhliða lagasetningu hefur verið sett í forgrunn.