

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna (aðilar utan Evrópska efnahagssvæðisins, landeignaskrá, ráðstöfun landeigna, aukið gagnsæi o.fl.).

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Sif Guðjónsdóttur frá forsætisráðuneyti, Eyvind G. Gunnarsson, Friðrik Árna Friðriksson Hirst, Arnór Snæbjörnsson frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, Aðalstein Þorsteinsson frá Byggðastofnun, Valgerði Rún Benediktsdóttur og Guðjón Bragason frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Björgu Finnboadóttur og Tryggva Má Ingvarsson frá Þjóðskrá Íslands, Margréti Arnheiði Jónsdóttur frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Erlu Arnardóttur og Friðrik Ársælsson frá Arion banka, Baldur Sigmundsson frá Samtökum ferðaþjónustunnar, Hauk Sigmarsson frá Eleven Experience á Íslandi, Stefán Skjaldarson, Eddu Símonardóttur og Matthildi Magnúsdóttur frá Skattinum, Ólaf Þór Hauksson frá héraðssaksóknara, Gunnar Þorgeirsson frá Bændasamtökum Íslands, Elías Blöndal Guðjónsson og Jón Helga Björnsson frá Landssambandi veiðifélaga, Gísla Ásgeirsson frá Veiðiklúbbnum Streng og Hildi Þórarinsdóttur, Ögmund Jónasson, Víði Smára Petersen og Guðjón Ármannsson frá LEX lögmannsstofu, Öglu Eir Vilhjálmssdóttur og Jón Birgi Eiríksson frá Viðskiptaráði Íslands og fyrir hönd Samtaka atvinnulífsins, Ásdísi Ármannsdóttur frá Sýslumannafélagi Íslands og Óskar Magnússon frá Landsamtökum landeigenda á Íslandi.

Nefndinni bárust umsagnir frá Arion banka, Byggðastofnun, Bændasamtökum Íslands, Eleven Experience á Íslandi, Fljótsdalshéraði, Fljótsdalshreppi, héraðssaksóknara, Kristjáni Úlfssyni, Landssambandi veiðifélaga, Landssamtökum landeigenda á Íslandi, LEX lögmannsstofu, ríkisskattstjóra, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Samtökum ferðaþjónustunnar, Samtökum fjármálafyrirtækja, Sýslumannafélagi Íslands, Veiðiklúbbnum Streng, Þjóðskrá Íslands og Ögmundi Jónassyni. Þá barst nefndinni sameiginleg umsögn Samtaka atvinnulífsins og Viðskiptaráðs Íslands.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á fjórum lagabálkum sem geyma ákvæði um eignarráð, nýtingu og skráningu fasteigna, nánar tiltekið á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966, þinglýsingalögum, nr. 39/1978, lögum skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, og jarðalögum, nr. 81/2004.

Breytingar á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966 (1. og 2. gr.).

Undanþáguheimild ráðherra.

Í 1. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á undanþáguheimild ráðherra skv. 2. mgr. 1. gr. laga um eignarrétt og afnotarétt fasteigna.

Við meðferð málsins komu fram sjónarmið um að veita ætti íslenskum fjármálafyrirtækjum sem skráð eru á markað almenna undanþágu frá 1. gr. laga um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966, m.a. í ljósi 2. mgr. 22. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, sem heimilar viðskiptabönkum að yfirtaka eignir til að tryggja fullnustu krafna sinna.

Meiri hlutinn bendir á að einstaklingar og lögaðilar á EES-svæðinu eru almennt undanþegnir skilyrðum 1. gr. laganna, sbr. 2. tölul. 4. mgr. 1. gr. Undantekningarregla tölulíðarins tekur m.a. til íslenskra fjármálafyrirtækja sem falla undir skilyrði reglunnar, sbr. einnig 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. Meiri hlutinn telur því ekki tilefni til að sett verði almenn undanþága frá 1. gr. laganna.

Endurskoðun.

Við meðferð málsins var bent á að orðalag 1. tölul. 4. mgr. 1. gr. laga um eignarrétt og afnotarétt fasteigna þarfnist endurskoðunar að teknu tilliti til þess að óvissa ríkir um til hvaða réttinda ákvæðið taki til. Sú óvissa hafi valdið ósamræmi í framkvæmd.

Meiri hlutinn beinir því til forsætisráðuneytis, í samráði við dómsmálaráðuneyti, að kanna með nánari hætti framkvæmd á grundvelli þessa ákvæðis og meta hvort tilefni er til að endurskoða ákvæðið með hliðsjón af niðurstöðu slíkrar könnunar.

Breytingar á þinglýsingalögum, nr. 39/1978 (3. gr.).

Með 3. gr. frumvarpsins er lagt til að afsali verði ekki þinglýst sem eignarheimild ef það geymir ekki upplýsingar um kaupverð eignar, nema fram komi berum orðum í skjali að ekkert endurgjald komi fyrir eign.

Við meðferð málsins komu fram sjónarmið um að ákvæðið gæti verið íþyngjandi og tilefni væri til að óska eftir upplýsingum um kaupverð með vægara úrræði. Þá komu fram sjónarmið um persónuvernd. Aftur á móti var nefndinni bent á að ásamt upplýsingum um kaupverð ætti einnig að tilgreina afhendingardag er varða eignayfirfærslur.

Meiri hlutinn telur að ekki verður séð að áskilnaður ákvæðisins standist ekki reglur og sjónarmið um vernd persónuupplýsinga. Þá telur meiri hlutinn mikilvægt að upplýsingar um kaupverð komi fram í þinglýstum eignarheimildum á grundvelli sjónarmiða um gagnsæi sem og til að styðja við varnir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Þá tekur meiri hlutinn fram að hugtakið afsal skv. 21. gr. þinglýsingalaga hefur verið skýrt rúmt að því leyti að það nær bæði til kaupsamninga og „lokaafsala“. Ekki er alltaf samið um sérstakan afhendingardag heldur getur verið tiltekið að fasteign skuli afhent á ótilgreindu tímamarki, en að uppfylltu ákvæðnu skilyrði. Meiri hlutinn telur því að það atriði þarfnast frekari útfærslu og skoðunar og beinir því til forsætisráðuneytis, í samráði við dómsmálaráðuneytis, að kanna það atriði nánar.

Breytingar á lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001 (4. gr.).

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að fela Þjóðskrá Íslands það hlutverk að úrskurða um skráningu eignarmarkja, landamerkja og örnefna jarða. Meiri hlutinn bendir á að til stendur að endurskoða löggjöf um landamerki og skráningu merkja lands, með það fyrir augum að færa skráningu slíkra merkja til nútímalegra horfs. Ákvæðum frumvarpsins er þannig m.a. ætlað að styðja við slíka endurskoðun.

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að gæta samræmis við þinglýstar heimildir og tekur meiri hlutinn undir mikilvægi þess. Að auki var bent á að í 10. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, sem tiltekur hvaða hlutar mynda fasteignaskrá, væri landeignaskrá ekki nefnd. Meiri hlutinn tekur fram að gert er ráð fyrir því að landeignaskrá verði sérstök skrá, en á sama tíma hluti af fasteignaskrá, sem geymi þær upplýsingar sem greinir í 4. gr. frumvarpsins. Á hinn bóginn verði ekki um að ræða skráarhluta í þeim skilningi sem miðað

er við í 1.–4. tölul. 1. mgr. 10. gr. laga um skráningu og mat fasteigna. Telur meiri hlutinn það því ekki horfa til skýringar að auka tilvísun til landeignaskrár við 10. gr. laganna.

Breytingar á jarðalögum, nr. 81/2004 (5.–17. gr.).

Markmið (5. gr.).

Í 5. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á markmiðsákvæði 1. gr. jarðalaga, nr. 81/2004.

Við meðferð málsins var talið skorta greiningu á því hvernig breytingin hefði áhrif á önnur ákvæði jarðalaga og túlkun þeirra. Um væri að ræða verulega efnisbreytingu. Enn fremur voru gerðar athugasemdir þess efnis að svo virtist sem frumvarpinu væri ekki ætlað að styðja við ferðaþjónustu sem framtíðaratvinnugrein á landsbyggðinni. Þannig væri markmiðsákvæði frumvarpsins of opið, óljóst og matskennt um hvers konar áformuð nýting önnur en matvælaframleiðsla og hefðbundinn landbúnaður teldist forsvaranleg.

Í minnisblaði forsætisráðuneytis er tekið fram að í grunninn sé um að ræða orðalagsbreytingar á ákvæðinu til að draga skýrar fram þá hagsmuni sem lögunum sé ætlað að vernda. Að mati ráðuneytisins hefur breytingin sem slík ekki teljandi áhrif á önnur gildandi ákvæði jarðalaga að mati ráðuneytisins. Að auki tekur ráðuneytið undir mikilvægi ferðaþjónustunnar. Þær breytingar sem lagðar eru til í 5. gr. frumvarpsins felast m.a. í því að stefnumiðum á borð við byggðaðþróun, náttúruvernd og sjálfbæra landnýtingu verður gert hærra undir höfði í markmiðsákvæðinu. Þá kemur fram að ekki sé ætlunin að fjalla sérstaklega um einstakar atvinnugreinar, með þeirri undantekningu að þar er vikið sérstaklega að landbúnaði. Helgast það af því að mörg ákvæði jarðalaga snúa sérstaklega að landbúnaðarlandi og ræktanlegu landi.

Meiri hlutinn tekur undir sjónarmið ráðuneytisins í þessum efnunum og telur breytingar á ákvæðinu vera til skýringar. Þá telur meiri hlutinn að í 5. gr. frumvarpsins endurspeglis sú áhersla að langtímahagsmunir ríkisins og almennings skuli hafðir að leiðarljósi við túlkun og framkvæmd ákvæða jarðalaga sem og að ríkir þjóðfélagslegir hagsmunir séu bundnir við það hvernig nýtingu á landi og landgæðum er háttáð á hverjum tíma. Meiri hlutinn leggur þó til að styrkja orðalag ákvæðisins og það fært aftur til sama horfs og í drögum að frumvarpinu sem kynnt voru í samráðsgátt, sbr. mál nr. S-34/2020.

Lausn úr landbúnaðarnotum (7. gr.).

Í 7. gr. frumvarpsins er lagt til að kveðið verði nánar á um hvaða kröfur beiðni sveitarfélags til ráðherra um að land verði leyst úr landbúnaðarnotum þurfi að uppfylla þannig að hún teljist tæk til meðferðar. Með hliðsjón af minnisblaði atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneytis leggur meiri hlutinn til að 7. gr. falli brott og vísar í þeim efnunum til umfjöllunar um 15. gr. frumvarpsins.

Skylða til að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun fasteignar (a-liður 8. gr.).

Í a-lið 8. gr. frumvarpsins er kveðið á um skyldu til að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun á fasteignum sem falla undir gildissvið jarðalaga í nánar greindum tilvikum. Við meðferð málsins var þetta fyrirkomulag gagnrýnt, m.a. í ljósi þess að margar fasteignir mundu falla undir viðkomandi stærðarmörk. Í stað þess að ríkisvaldinu væri t.d. falinn forkaupsréttur væri ráðherra falið of víðtækt vald til að hlutast til um fasteignaviðskipti á grundvelli frjáls mats. Þá voru gerðar athugasemdir við að ráðherra væri heimilt að binda samþykki sitt skilyrðum þar sem áhvílandi kvaðir á jörðum væru líklegar til að takmarka notkun þeirra og draga úr verðmæti þeirra og þar með veðsetningarhæfi. Í því sambandi gæti það haft neikvæð

áhrif á vilja erlendra aðila til að fjárfesta í ferðaþjónustu á Íslandi. Sömuleiðis var bent á að afgreiðsla þessara mála gæti dregist, sem m.a. gæti leitt til tjóns hagsmunaaðila og fælt kaupendur. Um væri að ræða íþyngjandi skerðingar á ráðstöfunarrétti lands og gæti fallið í sér takmörkun á eignarrétti og atvinnufrelsi, sbr. 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar. Að auki komu fram sjónarmið um að ákvæðið samræmdist ekki meginreglum EES-réttar um meðalhóf, lagavissu og bann við mismunun.

Í minnisblaði forsætisráðuneytis til nefndarinnar kemur fram að talið sé að ákvæðið hafi óveruleg, ef einhver, áhrif á markaðsverð fasteigna, en samkvæmt fyrirbyggjandi mati sé áætlað að árlega yrðu um 40–50 tilvik sem ákvæðið næði til, enda sé gildissvið ákvæðisins vel afmarkað. Þá verði ekki séð að ákvæðið muni hafa neikvæð áhrif á erlenda fjárfestingu í ferðaþjónustu. Enn fremur er í minnisblaðinu rakið til hvaða sjónarmiða ráðherra sé m.a. ætlað að líta til við mat á umsóknum. Að auki sé eitt af markmiðum ákvæðisins að unnt verði að sporna gegn spákaupmennsku með land og samþjöppun á eignarhaldi þess, en nægur aðgangur að landi sé forsenda uppbyggingar og nýliðunar í landbúnaði. Á sama hátt geti takmarkað framboð af landi á viðráðanlegum kjörum bitnað á hagsmunum landbúnaðarins. Ráðuneytið telji gildissvið ákvæðisins vera þröngt og muni fremur styðja við framþróun fjölbreytts og samkeppnishæfs landbúnaðar ásamt nýliðun í atvinnugreininni til framtíðar lítið heldur en hitt. Auk þess telur ráðuneytið málsmeðferðartímann ekki langan í almennu tilliti.

Enn fremur telur ráðuneytið að ákvæðið samræmist viðeigandi reglum stjórnarskrárinnar og EES-samningsins. Þá bendir ráðuneytið á að í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB um kaup á landbúnaðarlandi frá 2017 sé ráðgert að ríki geti í lögum kveðið á um samþykkisskyldu á borð við þá sem felst í a-lið 8. gr. Við vinnslu frumvarpsins hafi verið lítið til umræddra leiðbeininga ESB að því marki sem þær gætu átt við í EES-rétti, þó með þeim fyrirvara að ekki sé sjálfgefið að viðkomandi reglur EES-réttar og ESB-réttar hafi sama efnisinntak í öllum tilfellum. Að auki telur ráðuneytið að með ákvæðinu sé gætt meðalhófs og það talið vel fallið til að ná þeim markmiðum sem að sé stefnt og nauðsynlegt til að þeim markmiðum verði náð á viðhlítandi hátt.

Meiri hlutinn áréttar að samkvæmt 125. gr. EES-samningsins hefður samningurinn engin áhrif á reglur samningsaðila um skipan eignarréttar. Slíkar reglur í lögum samningsríkja falla því í grunninn utan gildissviðs samningsins. Meiri hlutinn fær ekki annað séð en að a-liður 8. gr. frumvarpsins samrýmist meginreglum EES-réttar og rúmist innan þess svigrúms sem EES-samningurinn veitir ríkjum til lagasetningar um skipan eignarréttar, m.a. um jarðir, auðlindir í jörðu og önnur fasteignaréttindi, að því marki sem þessi viðfangsefni falla á annað borð undir gildissvið EES-samningsins. Þá tekur meiri hlutinn undir að samþykkisregla a-liðar 8. gr. frumvarpsins sé best fallið til að ná þeim markmiðum sem stefnt er að og gangi ekki lengra en nauðsynlegt þykir. Þá telur meiri hlutinn að ákvæðið samræmist stjórnarskrá og helgist af málefnalegum sjónarmiðum sem og feli í sér almenna takmörkun á ráðstöfunarheimild í ákveðnum tilvikum. Þá telur meiri hlutinn að valdheimild ráðherra sé nægilega afmörkuð enda er ráðherra bundinn af sjónarmiðum skv. 9. og 10. mgr. a-liðar 8. gr. frumvarpsins. Að öðru leyti tekur meiri hlutinn undir þau sjónarmið sem rakin eru í greinargerð með frumvarpinu, m.a. í kafla 4.5.3.

Þá var bent á að í ákvæðinu virtist ekki gerður greinarmunur á lögbýlum eftir því hvort þar væri stundaður landbúnaður eða ekki. Æskilegt væri að miða samþykkisskyldu ráðherra við land sem væri vel fallið til búvöruframleiðslu en ekki hvers kyns lögbýli óháð skilyrðum landsins. Í minnisblaði forsætisráðuneytisins er því ekki mótmælt. Á hinn bóginn hafi verið tekin sú ákvörðun að miða gildissvið ákvæðisins við skráningu í lögbýlaskrá af hagkvæmnisástæðum. Þá sé með 6. og 11. gr. frumvarpsins lagt til að hugtakið lögbýli í jarðalögum verði

afmarkað við starfsemi sem telst til landbúnaðar. Hugtakið landbúnaður sé skilgreint rúmt í lögunum og takmarkast það ekki við búskap eða búvöruframleiðslu.

Meiri hlutinn telur ekki ástæðu til að einskorða samþykki ráðherra við það land sem sé vel fallið til búvöruframleiðslu. Í því samhengi áréttar meiri hlutinn að verndarhagsmunir ákvæða frumvarpsins einskorðast ekki við landbúnaðarland eða ræktanlegt land heldur lúta þeir ekki síður að náttúruauðlindum undir og á yfirborði jarðar.

Enn fremur komu fram athugasemdir við þau stærðarmörk sem eru tilgreind í ákvæðinu, en fram komu bæði sjónarmið um lægri eða hærri viðmið. Í minnisblaði ráðuneytisins var í þessu sambandi áréttað að ákvæðum frumvarpsins sé m.a. ætlað að vinna gegn spákaupmennsku með land og náttúruauðlindir undir og á yfirborði jarðar, svo og samþjöppun eignarhalds á þessum gæðum.

Meiri hlutinn telur tilgreind stærðarmörk í a-lið 8. gr. frumvarpsins vera málefnaleg miðað við fyrirliggjandi upplýsingar um stærð jarða sem raktar eru í í kafla 2.2.1. í greinargerð. Meiri hlutinn bendir í því samhengi á að upplýsingar um landskráningu og stærð eru af skornum skammti og er frumvarpinu m.a. ætlað að ráða bót á því. Meiri hlutinn telur þó ekkert því til fyrirstöðu að stærðarmörkin verði endurskoðuð þegar frekari upplýsingar liggja fyrir og ef reynsla og forsendur gefa tilefni til þess.

Þá var bent á samspil þinglýsingar og nauðungarsölu við ákvæði frumvarpsins. Þannig geti skortur á yfirsýn leitt til þess að sýslumönnum verði illfært að gæta að skilyrðum ákvæðisins við þinglýsingu. Hvað varðar samspil við nauðungarsölu geti það leitt til þess að hafa áhrif á fullnusturétt veðhafa og þannig skert lánshæfi eigenda fasteigna.

Í minnisblaði ráðuneytisins er tekið fram að skortur á yfirsýn yfir upplýsingar um eignarhald á landi og stærð landeigna sé birtingarmynd viðtækari vanda. Ákvæðum frumvarpsins sé m.a. ætlað að ráða bót á þessu. Þá sé sýslumönnum samkvæmt ákvæðum frumvarpsins ekki ætlað að gegna eftirlitshlutverki varðandi önnur atriði en þau sem þeim er unnt að staðreyna með einföldum hætti við þinglýsingu. Eftirlitshlutverk sýslumanna í tengslum við jarðalög markist því af þeim upplýsingum sem séu sýslumönnum aðgengilegar á hverjum tíma. Þá tekur ráðuneytið fram að a-liður 8. gr. mundi m.a. gilda um ráðstöfun eignarréttinda í kjölfar nauðungarsölu eignar, þ.e. í tilvikum þar sem kaupandi eignar við nauðungarsölu félli undir gildissviði ákvæðisins. Ráðuneytið telji ekki fært að nauðungarsala verði almennt undanþegin gildissviði samþykkisreglu ákvæðisins. Að auki megi reikna með því að afgreiðslu umsókna um samþykki fyrir ráðstöfun í kjölfar nauðungarsölu yrði almennt hraðað að teknu tilliti til aðstæðna.

Meiri hlutinn tekur fram að frumvarpið er hluti af þeirri endurskoðun sem á sér stað á jarðalögum og samspili þeirra við önnur lög. Hins vegar áréttar meiri hlutinn mikilvægi þess að sýslumönnum verði gert kleift að sinna lögbundnu hlutverki sínu og embættunum veitt nauðsynleg tæki og tól til þess. Meiri hlutinn leggur mikla áherslu á að brugðist verði við ábendingum sýslumanna í þessum efnunum eftir því sem þörf er á enda er kveðið á um í 54. gr. jarðalaga að óheimilt sé að þinglýsa skjölum um aðilaskipti að fasteignum sem lögin gilda um, nema fyrir liggi að ákvæða laganna hafi verið gætt.

Þá telur meiri hlutinn sig hafa komið að einhverju leyti til móts við sjónarmiðin um öflun samþykkis vegna nauðungarsölu eignar í þeim tilvikum þegar um er að ræða viðskiptabanka, sparisjóði og lánaþyrntæki og vísar í þeim efnunum til umfjöllunar um 4. mgr. a-liðar 8. gr. frumvarpsins.

Enn fremur komu fram athugasemdir þess efnis að afla þyrfti samþykkis ef afnotaréttur væri til lengri tíma en fimm ára sem og að skylt yrði að þinglýsa skjölum um stofnun eða yfirfærslu afnotaréttinda yfir eign til lengri tíma en fimm ára, sbr. 1. mgr. a-liðar 8. gr. og 13.

gr. frumvarpsins. Talið var að skilyrði um fimm ár væri of stuttur tími og veitti ekki nægilegt svigrúm, t.d. ef leigutaki þyrfti eða ætlaði að ráðast í fjárfestingar. Meiri hlutinn hefur skilning á því sjónarmiði og leggur til breytingar á framangreindum ákvæðum þannig að leigutíminn sem verði miðaður við verði sjö ár í stað fimm.

Óskipt sameign (3. mgr. a-liðar 8. gr.).

Í 3. mgr. a-liðar 8. gr. er tekið fram að ákvæðið gildi þótt beinn eignarréttur eða afnotaréttur yfir fasteign taki aðeins til hluta hennar, svo sem ákveðins eignarhluta í henni sé um óskipta sameign að ræða eða tiltekinna mannvirkja, hlunninda eða fasteignaréttinda sem tilheyra henni. Fram komu athugasemdir um að stærðarmörk sem tilgreind eru í a-lið 8. gr. gætu leitt til þess að óskipt land jarða yrði sett í ákveðið uppnám með því að líta á sameignina í heild í stað þess eignarhluta sem landeigandi á í raun.

Í greinargerð kemur fram að eðlilegt sé að samþykkisskylda skv. 1. og 2. mgr. a-liðar 8. gr. velti á hlutlægum og skýrum viðmiðunum að þessu leyti enda horfir það til verulegar einföldunar, einkum fyrir þá sem leita þurfa samþykkis ráðherra samkvæmt ákvæðinu, enda hvíli ábyrgð á því að gæta að skilyrðum hennar á viðtakanda réttar, sbr. 13. mgr. þess. Meiri hlutinn tekur einnig fram að hagnýtingarréttur sameigenda tekur óskipt til sameignarlands í heild sinni, að teknu tilliti til réttinda annarra sameigenda. Því getur verið örðugt að miða við önnur viðmið að þessu leyti, enda eiga sameigendur ekki ákveðinn hektarafjölda eða afmarkaðar spildur innan sameignarlands hver um sig, heldur eiga þeir ákveðin eignarhlutföll í öllu sameignarlandinu eins og það leggur sig, og tekur hagnýtingarréttur til þess í heild. Þá áréttar meiri hlutinn að gildissvið ákvæðisins er tiltölulega þröngt og er áætlað að um verði að ræða u.þ.b. 40–50 tilvik á ári þar sem áskilið yrði samþykki ráðherra.

Undanþága frá skyldu til að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun fasteignar (4. mgr. a-liðar 8. gr.).

Þá komu fram sjónarmið um að ráðstöfun fasteignar milli samstæðufélaga ætti að vera almennt undanþegin samþykkisskylda ráðherra. Í minnisblaði forsætisráðuneytis kemur fram að slík undanþága mundi fela í sér fullmikla útvíkkun á 4. mgr. a-liðar 8. gr. frumvarpsins og gæti t.d. falið í sér að ráðstöfun fasteignar milli félaga með gjörólíkan tilgang og starfsemi yrði undanþegin samþykkisskyldu. Í ljósi þess telur meiri hlutinn ekki ástæðu til að kveða á um undanþágu samstæðufélaga í þessum efnunum.

Að auki komu fram sjónarmið um að skylda til að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun fasteignar samkvæmt jarðalögum mundi takmarka heimild fjármálafyrirtækja til að yfirtaka eignir til að tryggja fullnustu kröfu, sbr. 2. mgr. 22. gr. laga um fjármálafyrirtæki. Ekki væri gert ráð fyrir undanþágu á slíkri skyldu í 4. mgr. a-liðar 8. gr. frumvarpsins í þeim tilvikum þar sem viðtakandi réttar er fjármálafyrirtæki eða sparisjóður í skilningi laga um fjármálafyrirtæki. Í því samhengi var jafnframt bent á að slík ráðstöfun gæti rýrt verðmæti eigna sem fjármálafyrirtæki hafa tekið veð í.

Meiri hlutinn tekur undir framangreint og leggur til breytingar þess efnis að a-liður 8. gr. frumvarpsins gildi ekki um yfirtöku viðskiptabanka, sparisjóða og lánafrirtækja á eignum til að tryggja fullnustu kröfu, sbr. 2. mgr. 22. gr. laga um fjármálafyrirtæki.

Sjónarmið sem ráðherra ber að líta til (9. og 10. mgr. a-liðar 8. gr.).

Í 9. og 10. mgr. a-liðar 8. gr. er m.a. að finna frekari sjónarmið og atriði sem ráðherra ber að líta til við mat á því hvort samþykki skuli veitt. Gerðar voru athugasemdir þess efnis að

þau sjónarmið sem greinir í þeim ákvæðum væru of matskennd og óljós, og samrýmdust ekki kröfum EES-réttar um lagavissu (e. legal certainty).

Meiri hlutinn telur sjónarmiðin nægjanlega hlutlæg og skýr, þótt eðli málsins samkvæmt mundi ráðherra þurfa að heimfæra þau á atvik einstakra mála. Til samanburðar megi benda á að í ákvæði norsku sérleyfalaganna nr. 98 frá 2003 (*lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom, konsesjonsloven*) er það lagt 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 áréttar meiri hlutinn að þau sjónarmið sem ráðherra er bundinn af skv. 9. og 10. mgr. ákvæðisins eru hlutlægs eðlis og ættu að uppfylla kröfur um skýrleika.

Þá kemur m.a. fram í 10. mgr. a-liðar 8. gr. að ráðherra skuli að jafnaði ekki veita samþykki ef viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem séu 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. Við meðferð málsins komu fram athugasemdir þess efnis að ákvæðið fæli í raun í sér þak á hversu mikið land tengdir aðilar gætu eignast réttindi yfir, og án tillits til þess hvers konar land væri um að ræða eða tilgangs ráðstöfunar að undanskildu einu dæmi um búrekstur. Fram komu sjónarmið um að ákvæðið stæðist ekki kröfur EES-réttar.

Meiri hlutinn tekur undir það sem fram kemur í minnisblaði forsætisráðuneytis um að ákvæðið feli 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. Ákvæði feli 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. Í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB frá 2017 um kaup á landbúnaðarlandi sé gert ráð fyrir að ríki geti gripið til tvenns konar takmarkana í jarðalögum, m.a. í því skyni að sporna gegn spákaupmennsku með land og samþjöppun eignarhalds á landi. Annars vegar má setja afdráttarlaust hámark á það hversu stórt landsvæði einn eða tengdir aðilar geti átt og hins vegar áskilja leyfi stjórnvalda fyrir kaupum á landi umfram ákveðið stærðarviðmið. Síðari og jafnframt vægari leiðin hafi verið lögð til grundvallar í a-lið 8. gr. frumvarpsins. Enn fremur er litið svo á að annars konar úrræði en felast í samþykkisreglu frumvarpsins, t.d. búsetu- og/ eða ábúðarskylda, forkaupsréttur sveitarfélaga, lágmarkstími eignarhalds og nýtingarkvaðir geti ekki talist nægjanleg til að markmiðum frumvarpsins verði náð með viðhlítandi hætti.

Upplýsingar um eignarhald lögaðila undir erlendum yferráðum o.fl. (b-liður 8. gr.).

Í b-lið 8. gr. frumvarpsins er lagt til að tilteknum lögaðilum, sem eiga bein eignarréttindi yfir fasteign eða fasteignarréttindum sem falla undir gildissvið jarðalaga, verði skylt að tilkynna fyrirtækjaskrá ríkisskattstjóra m.a. um beint og óbeint eignarhald sitt, svo og um raunverulegan eiganda eða eigendur í skilningi laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

Við meðferð málsins komu fram sjónarmið um mikilvægi þess að upplýsingaskyldum aðilum sé gert að upplýsa um raunverulegan eiganda óháð því hvort á fyrri stigum hafi verið tilkynnt þar um til fyrirtækjaskrár á grundvelli laga um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019. Meiri hlutinn tekur undir framangreint og leggur til breytingar þess efnis. Í því samhengi telur meiri hlutinn að slík árleg upplýsingagjöf sé til þess fallin að auka gæði og áreiðanleika upplýsinga um raunverulega eigendur til samræmis við alþjóðlegar skuldbindingar á sviði varna gegn peningaþvætti o.fl.

Staðfesting landskipta (9. gr.).

Með a-lið 9. gr. frumvarpsins er lögð til sú breyting að það verði skilyrði landskipta að breytingin sé talin samrýmast gildandi skipulagsáætlun. Við meðferð málsins var bent á í því samhengi að enn hefði ekki verið sett löggjöf um óskipta sameign á landi en mikilvægt væri að bregðast við vanda sem geti skapast í kringum dreift eignarhald.

Í minnisblaði forsætisráðuneytisins er tekið fram að á síðari stigum verði ráðist 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. Hvað varði landskipti sérstaklega taki 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 eða dreifðu eignarhaldi sameignarlands. Stefnt sé að því að ráðast í gerð tillagna að slíkum ákvæðum á komandi misserum.

Meiri hlutinn leggur áherslu á mikilvægi þess að sett verð löggjöf um óskipta sameign á landi. Meiri hlutinn beinir því til ráðuneytisins að ráðist verði í slíka endurskoðun sem fyrst en fyrir liggur að stefnt verði að því að ráðast í gerð tillagna að slíkum ákvæðum á næstunni.

Þá tekur meiri hlutinn undir það sem fram kemur í minnisblaði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis um að fella brott b-lið 9. gr. og vísar í þeim efnunum til umfjöllunar um 15. gr. frumvarpsins

Þinglýsing (13. gr.).

Í 13. gr. frumvarpsins er lagt til að réttthafa verði ávallt skylt að láta þinglýsa skjölum sem fela í sér stofnun eða yfirfærslu tiltekinna eignarréttinda yfir fasteignum eða réttindum sem falla undir gildissvið jarðalaga.

Fyrir nefndinni var bent á að ákvæðið leiddi til þess að skylt yrði að þinglýsa leigusamningum um veiðiréttindi ef gildistími þeirra væri fimm ár eða lengri. Ákvæðið leiddi til þess að þegar veiðivatn lægi um tugi eða hundruð jarða þyrfti að þinglýsa leigusamningi um veiðiréttindi á allar viðkomandi jarðir, en slíkt kynni að vera vandkvæðum bundið.

Meiri hlutinn tekur undir að slíkt geti skapað ákveðið óhagræði þegar kemur að þinglýsingu afnotasamninga um veiðiréttindi. Meiri hlutinn leggur því til breytingar þess efnis að 13. gr. frumvarpsins gildi ekki um samninga veiðifélaga um afnot af veiðiréttindum. Meiri hlutinn bendir á að slíkir afnotasamningar eru eftir almennum reglum háðir þinglýsingu til að þeir njóti réttarverndar, svo sem gagnvart grandlausum þriðja manni. Ástæða er því til að þinglýsa slíkum samningum þótt það verði ekki beinlínis skylt skv. 13. gr. Í því samhengi skal Fiskistofa halda skráningu um veiðivötn og veiðiréttarhafa skv. 1. mgr. 12. gr. laga um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006.

Krafa um úrbætur, nauðungarsala o.fl. (14. gr.).

Í 14. gr. frumvarpsins er lagt til að ráðherra verði veitt heimild til að krefjast úrbóta og neyta tiltekinna úrræða til að bregðast við brotum gegn ákvæðum jarðalaga eða afleiddra stjórnvaldsfyrirmæla. Fram komu sjónarmið um að 3. mgr. 14. gr. fæli í raun í sér eignarnámsheimild og efasemdir um að ákvæðið uppfyllti skilyrði 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar um almenningsþörf.

Að mati nefndarinnar uppfyllir 3. mgr. 14. gr. frumvarpsins skilyrði 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, þ.e. um lagafyrirmæli og almannapörf, og að fullt verð komi fyrir eign sem innleyst er. Hvað varðar skilyrði 72. gr. stjórnarskrárinnar um almannapörf felst hún fyrst og fremst í réttarvörslunauðsyn, í þessu tilviki þeirri nauðsyn að tryggja að ákvæðum

jarðalaga sé fylgt, sem ríkir samfélagslegir hagsmunir standa að auki til. Samhliða er tryggt að innlausnarþoli fái fullt verð goldið fyrir innleysta eign.

Reglugerðir o.fl. (15. gr.).

Með 15. gr. er lagt til að ráðherra verði heimilað að gefa út reglugerð þar sem kveðið verði á um þau sjónarmið sem sveitarstjórn og eftir atvikum landeiganda verði skylt að greina, lýsa og meta, með tilliti til áhrifa á landbúnað, við beiðni um lausn lands úr landbúnaðarnotum, landskipti og sameiningu lands skv. II. og IV. kafla jarðalaga. Skal reglugerðin einnig hafa að geyma viðmiðanir um hvernig skuli flokka landbúnaðarland, sbr. 4. mgr. 6. gr. laganna.

Í minnisblaði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis til nefndarinnar kemur fram að fallið hefur verið frá því að gefa út reglugerðina. Ráðuneytið útilokar þó ekki að einhverra leiðbeininga um stjórnarframkvæmd á þessu sviði geti verið þörf sem móta mætti á grunni reglugerðardragna, en telji rétt að horfa fremur til heildrænnar endurskoðunar ákvæða um landnotkun og landskipti. Óháð þessu hafi verið ákveðið að halda áfram að móta leiðbeiningar um flokkun landbúnaðarlands í samráði við tiltekna aðila.

Með hliðsjón af því að ráðuneytið hefur ekki lengur í hyggju af gefa út umrædda reglugerð sem gert sé ráð fyrir í 15. gr., sem og 7. gr. og b-lið 9. gr. frumvarpsins, en þess í stað að starfa með öðrum hætti að málefnum leggur meiri hlutinn til viðeigandi breytingar á framangreindum ákvæðum frumvarpsins, m.a. með því að fella brott 7. gr. og b-lið 9. gr. Að mati nefndarinnar sé þó rétt að í 15. gr. verði mælt fyrir um heimild til að gefa út leiðbeiningar um stjórnarframkvæmd á þessu sviði, en þar væri m.a. hægt að setja leiðbeiningar um hvernig flokka skuli landbúnaðarland eftir eiginleikum til jarðræktar, sem geti stutt við skipulagsgerð á landbúnaðarsvæðum.

Refsingar (16. gr.).

Í 16. gr. frumvarpsins er lagt til að einnig verði heimilt að beita refsíábyrgð gagnvart lögáðilum vegna brota gegn lögnum en ekki aðeins gegn einstaklingum. Þá er í dæmaskyni talið upp hvað brot eru refsiverð á grundvelli 56. gr. jarðalaga.

Við meðferð málsins komu fram sjónarmið um skýrleika refsíheimilda. Annað hvort ætti í refsíákvæðinu að tiltaka að öll brot gegn lögnum séu refsiverð eða tiltaka að öllu leyti hvaða brot gegn lögnum varði refsingu. Þess í stað verði almenn opin refsíheimild í upphafi 56. gr. laganna en með 16. gr. frumvarpsins verði bætt við nýjum málsliðum þar sem sú heimild verði þrengd með sérgreiningu ákvæða. Leiði þetta til innbyrðis ósamræmis og geti valdið óvissu um hvað telst refsivert.

Meiri hlutinn tekur undir framangreind sjónarmið og telur rétt að gæta innra samræmis og að um sé að ræða opna refsíheimild. Með hliðsjón af skilyrði 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar um skýrleika refsíheimilda er að mati nefndarinnar ekki fullnægjandi að í 16. gr. frumvarpsins verði í dæmaskyni talin upp tilgreind brot gegn ákvæðum laganna ef ekki er um tæmandi talningu að ræða. Meiri hlutinn leggur þess vegna til lagfæringar á 16. gr.

Gildistaka (18. gr.).

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að æskilegt væri að veittur sé sanngjarn aðlög-unartími og þá þurfi að veita stofnunum, einna helst ríkisskattstjóra, tíma til að undirbúa framkvæmd samkvæmt frumvarpinu.

Meiri hlutinn telur því ekkert til fyrirstöðu að lögin taki þegar gildi en til að koma til móts við ríkjandi annir hjá ríkisskattstjóra leggur meiri hlutinn til að breyta tímamarki upplýsingagjafar til ríkisskattstjóra í 1. másl. 3. mgr. b-liðar 8. gr. þannig að upplýsingar samkvæmt

ákvæðinu yrðu veittar fyrir 1. febrúar ár hvert. Þannig yrðu upplýsingarnar fyrst veittar um mánaðamótin janúar/febrúar 2021.

Að lokum leggur meiri hlutinn til minni háttar orðalagsbreytingar til leiðréttingar og lagfæringar. Með hliðsjón af framansögðu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Í stað orðanna „fara fram úr 3,5 hekturum“ í 2. efnismgr. 1. gr. komi: vera meiri en 3,5 hektarar.
2. Í stað orðanna „greint niður á skráningarnúmer“ í 4. efnismgr. 4. gr. komi: sem greind eru eftir skráningarnúmeri.
3. Í stað orðanna „Stefnt skal að því“ í 3. másl. 5. gr. komi: Tryggja skal.
4. 7. gr. falli brott.
5. Við 8. gr.
 - a. Í stað orðanna „fimm ára“ í 1. mgr. a-liðar komi: sjö ára.
 - b. Orðin „samkvæmt þessari grein“ í 7. mgr. a-liðar falli brott.
 - c. Orðið „þá“ í lokamálslið 9. mgr. a-liðar falli brott.
 - d. Orðin „sem gilda mun“ í 2. másl. 11. mgr. a-liðar falli brott.
 - e. Við a-lið bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Ákvæði þetta gildir ekki um yfirtöku viðskiptabanda, sparisjóða og lánaþyrirtækja á eignum til að tryggja fullnustu kröfu, sbr. 2. mgr. 22. gr. laga um fjármálaþyrirtæki, nr. 161/2002.
 - f. Í stað dagsetningarinnar „1. ágúst“ í 1. másl. 3. mgr. b-liðar komi: 1. febrúar.
 - g. Orðin „nema raunverulegt eignarhald hlutaðeigandi lögaðila sé þegar skráð í fyrirtækjaskrá samkvæmt þeim lögum“ í 2. másl. 3. mgr. b-liðar falli brott.
6. B-liður 9. gr. falli brott.
7. Við 13. gr.
 - a. Í stað orðanna „fimm ára“ komi: sjö ára.
 - b. Við bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Ákvæði þetta gildir ekki um samninga veiðifélaga um afnot af veiðiréttindum.
8. Efnismálsgrein 15. gr. orðist svo:
Ráðherra er heimilt að gefa út leiðbeiningar um framkvæmd ákvæða þessara laga um landnotkun, landskipti o.fl. Auk þess er ráðherra heimilt að gefa út leiðbeiningar um hvernig skuli flokka landbúnaðarland í aðalskipulagi. Leiðbeiningar þessar skulu unnar í samvinnu við yfirvöld skipulagsmála.
9. 16. gr. orðist svo:
Við 56. gr. laganna bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Lögaðila verður einnig gerð sekt fyrir slíkt brot skv. II. kafla A almennra hegningarlaga, nr. 19/1940.

Alþingi, 20. júní 2020.

Páll Magnússon,
form.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir,
frsm.

Birgir Ármannsson.

Silja Dögg Gunnarsdóttir.

Steinunn Þóra Árnadóttir.