



# ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023, 1.–4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingar á jarðalögum, nr. 81/2004 (þrengri forkaupsréttur sameigenda að jörðum í óskiptri sameign, fyrirvar, útskipting, slit o.fl.)
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Matvælaráðuneyti/Skrifstofa landbúnaðar
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	13.1.2025

## A. Úrlausnarefni

### 1. Forsaga máls og tilefni.

Með lögum nr. 74/2022 var kafla um jarðir í sameign bætt við jarðalög og fjallað þar um fyrirvar, ákvörðunartöku og forkaupsrétt sameigenda. Í greinargerð með frumvarpi forsætisráðherra til laganna segir m.a. svo: „Engar hömlur eru á því hversu margir sameigendur geta orðið og þekkt eru dæmi þess að sameigendur að jörð séu yfir hundrað talsins, þar á meðal félög og/eða dánarbú, og að hluti eigenda láti sig sameignina litlu eða engu skipta. Erfitt getur reynst að hafa uppi á öllum sameigendum, halda fundi til að ræða málefni sem tengjast sameigninni og taka bindandi ákvarðanir um ráðstöfun eða hagnýtingu, til að mynda hvernig haga beri viðhaldi og endurbótum.“

Að því er varðar forkaupsrétt sameigenda gerði upphaflegt frumvarp ráð fyrir að hann yrði virkur við yfirfærslu sameiganda á eignarhluta sínum en þó ekki ef yfirfært væri til maka, barns, barnabarns, kjörbarns, fósturbarns, annars niðja, systkinis eða foreldris, t.d. með sölu eða erfðum. Þessar undanþágur voru hinar sömu og þegar giltu um forkaupsrétt ábúenda, sbr. 31. gr. jarðalaga. Í greinargerð segir m.a. svo: „Sameigendur að jörðum geta þó haft mikla hagsmuni af því að eigendum fjölgi ekki um of og að geta haft áhrif á hverjir verði nýir sameigendur. Hér er því lagt til að í lögum verði kveðið á um slíkan forkaupsrétt.“

Að tillögu allsherjar- og menntamálanefndar gerði Alþingi þær breytingar á frumvarpinu (152. lögb. 2021-2022, 416. mál) að forkaupsréttur sameigenda skyldi ná til fleiri tilvika en forkaupsréttur ábúenda. Nánar tiltekið skyldi hann einnig ná til yfirfærslna til nánustu fjölskyldu. Breytingin fól í sér viðbrögð við ábendingu í umsögn Bændasamtaka Íslands, þess efnis að aðilaskipti að jörðum fari almennt fram með sölu og erfðum innan fjölskyldu. Í ræðu framsögumanns nefndarinnar segir svo um þetta atriði: „Þá er lögð til breyting [á 7. gr. d] þess efnis að um forkaupsrétt sameigenda gildi ekki 1. töluliður 31. gr. jarðalaga [um undanþágur frá forkaupsrétti ábúanda]. Er breytingin lögð til svo ekki sé unnið gegn því markmiði að sporna gegn óhóflegri fjölgun sameigenda, m.a. fyrir erfðir.“

Komið hefur fram af hálfu sýslumanna og dómsmálaráðuneytis að nokkur vandkvæði hafi verið uppi við framkvæmd á tilteknum verkefnum sem sýslumönnum eru falin skv. jarðalögum, einkum umrædda 7. gr. d. Þar er einnig til þess að líta að í úrskurði Héraðsdóms Reykjaness frá feb. 2024 (mál nr. T-232/2024) var komist að þeirri niðurstöðu að Sýslumanninum á Suðurnesjum bæri að þinglýsa skiptayfirlýsingu vegna tiltekins dánarbús, þess efnis að í hlut maka hinnar látnu kæmi 2,22% eignarhluti í tiltekinni fasteign (í eigu 23 aðila). Sýslumaður hafði á fyrra stigi vísað skiptayfirlýsingunni frá þinglýsingu þar sem ekki hefði verið gætt að forkaupsrétti sameigenda.

Í kjölfar framangreinds úrskurðar héraðsdóms hefur skiptayfirlýsingum og leyfum til setu í óskiptu búi verið þinglýst á jarðir í óskiptri sameign án athugasemda skv. 3. mgr. 7. gr. þinglýsingalaga nr. 39/1978 og án þess að afstaða sameigenda til forkaupsréttar liggi fyrir. Það verklag hefur hins vegar verið tekið upp við þinglýsingu umræddra eignarheimilda að skrá í þinglýsingarkerfið skýringu á því að þinglýsingin fari fram með vísan til umrædds héraðsdóms. Var það ákveðið svo hægt yrði eftir atvikum að hafa upp á umræddum skjölum með einfaldri vélrænni leit í þinglýsingakerfinu. Þannig fer fram

Þinglýsing og eignaryfirfærsla í samræmi við efni skjals enda þótt afstaða sameigenda til forkaupsréttar liggi ekki fyrir, í mótsögn við 7. gr. d jarðalaga, skv. breytingalögum nr. 74/2022. Ljóst er að breyta þarf jarðalögum til að bregðast við þessari stöðu.

## 2. Hvert er úrlausnarefnið?

Úrlausnarefnið er í meginatriðum tvíþætt: a) Bregðast við framangreindum vandkvæðum varðandi forkaupsrétt sameigenda og b) stemma stigu við vaxandi fjölda jarða í fjölmennri sameign.

### a) Vandkvæði varðandi forkaupsrétt sameigenda og fleiri atriði jarðalaga.

Athugasemdir DMR og fagráðs sýslumanna í þinglýsingum lúta nánar tiltekið að því að ákvæði 7. gr. d sé of víðtækt og að tiltekin önnur tæknilegri atriði laganna þarfnist einnig lagfæringa, m.a. að þörf sé á auknu svigrúmi varðandi tilnefningu sýslumanns á fyrirsvarsmanni.

Athugasemdir í framangreindum héraðsdómi lúta einkum að óskýrleika varðandi framkvæmdaratriði en einnig að efnislegu umfangi forkaupsréttar sameigenda. Ákvæði jarðalaga um forkaupsrétt sameigenda í tilvikum þinglýsingar á skiptayfirlýsingu dánarbús væru það óskýr að ekki verði á þeim byggjandi við frávisun skjals frá þinglýsingu.

Málinu var skotið til Landsréttar sem vísaði því frá 23. apríl 2024 (mál nr. 158/2024) þar sem Sýslumaðurinn á Suðurnesjum var ekki talinn hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins.

### b) Fjölmennir eigendahópar jarða í óskiptri sameign.

Svo sem að framan greinir var forkaupsréttur sameigenda rýmkaður í því markmiði að sporna gegn óhóflegri fjölgun sameigenda, m.a. fyrir erfðir. Fyrir liggur, sbr. fylgiskjal, að jörðum í fjölmennri óskiptri sameign hefur fjölgað umtalsvert á undanföllum tveimur áratugum og eigendahópar orðið fjölmennari. Sé miðað við jarðir með fleiri en 20 eigendur og tímabilið 2003-2024, hefur slíkum jörðum fjölgað úr 20 í 85. Á sama tímabili hefur flestum eigendum að einni jörð fjölgaði úr 54 í 109. Jarðir með fleiri en 30 eigendur eru nú 42, fleiri en 40 eigendur 22, fleiri en 60 eigendur 4 og fleiri en 80 eigendur 3. Ísafjarðarbær er með flestar jarðir (13) í sameign eigendahópa sem eru fjölmennari en 30 eigendur, en þar á eftir eru Vesturbyggð (4 jarðir), Árneshreppur og Snæfellsbær (3 jarðir í hvoru sveitarfélagi).

Í hópi eigenda er umtalsverður fjöldi dánarbúa og þar á meðal 10 dánarbú í fjölmennasta eigendahópnum (109 eigendur). Sé miðað við fleiri en 20 eigendur eru dánarbú 88 og miðað við 30 eigendur eru dánarbú 47. Dánarbúum geta fylgt sérstök vandkvæði við að hafa uppi á erfingjum til að endurupptaka skipti með það að markmiði að yfirfæra eignarréttinn á lifandi einstakling, einkum ef þau eru gömul.

Sé litið til jarða með 20 eigendur og fleiri er nú búrekstur á 13 af 105 en 23 jörðum ef litið er til sl. 30 ára. Ríflega 40 jarðir hafa yfir ræktarlandi að ráða eða eru á landbúnaðarsvæði. Loks er vegtenging góð á 48 jörðum en sumarvegur eða lakara á 47 jörðum.

Samantekið má segja að jörðum í fjölmennri sameign sé að fjölga og hópar eigenda að stækka. Ætla má að samkvæmt nútímakröfum séu viðkomandi jarðir almennt ekki vel fallnar til sjálfstæðs búrekstrar og heilsársbúsetu en geta verið ágætlega hentugar til margvíslegra annarra nota, svo sem í tengslum við búrekstur á nágrannajörð eða fyrir sumardvöl. Eftir því sem eigendahópurinn er fjölmennari og eignarhlutar minnka eykst hætta á að þeir verði í reynd verðlausir. Að sama skapi verður ákvörðunartaka og hvers konar nýting jarðar erfiðari og verkefni fyrirsvarsmanns umfangsmeiri. Ljóst er jafnframt að sameigendur, byggðarlag og almenningur hafa hagsmuni af nýtingu, í samræmi við landkosti og aðrar aðstæður hverju sinni, sbr. 1. gr. jarðalaga um markmið laganna. Sama máli gegnir um virka ákvörðunartöku og skýrt fyrirsvar.

Í framangreindri umsögn Bændasamtaka Íslands til Alþingis (mars 2022) er að finna stutta samantekt um þau úrlausnarefni sem óskipt sameign á jörðum hefur haft í för með sér. Þar segir svo: „*Hið raunverulega vandamál felst í eignarhaldi jarða þegar fjöldi eigenda skiptir tugum og hlutfall einstakra eigenda er jafnvel komið undir 1%, þar koma upp vandamál sem raunverulega þarf að taka á. Við þessar aðstæður skortir lögfestar reglur um samskipti eigenda, skiptingu á óskiptri sameign og mögulegar úrlausnarleiðir til þess að leysa úr ágreiningi um nýtingu lands. Þetta vandamál er óleyst þrátt fyrir að frumvarpið verði að lögum.*“

Með lögum nr. 74/2022 voru tekin skref í þá átt að bregðast við þessum úrlausnarefnum, sbr. ákvæði um fyrirsvar, ákvörðunartöku og forkaupsrétt sameigenda (sem nú er til endurskoðunar), en þó ekki að því er varðar skiptingu á óskiptri sameign.

### 3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til.

#### a) Vandkvæði varðandi forkaupsrétt sameigenda og fleiri atriði jarðalaga.

Umrætt ákvæði 7. gr. d um forkaupsrétt sameigenda tekur mið af forkaupsrétti ábúenda, sbr. kafla VI. í jarðalögum, og er sambærilegt um framkvæmd og verð, að öðru leyti en því að í tilviki sameigenda getur fyrirsvarsmaður haft hlutverki að gegna við boð forkaupsréttar. Eins og áður sagði breytti Alþingi upphaflegu frumvarpi á þann veg að víkka út hinn efnislega rétt sameigenda þannig að hann taki til eignayfirfærslna almennt. Í því felst að forkaupsréttur sameigenda nær m.a. til sölu og erfða til maka, barna og annarra nánustu ættingja, búskipta hjóna við skilnað og leyfa til setu í óskiptu búi, án tillits til fjölda sameigenda eða hvort þeim sé yfirleitt að fjölga. Það er eins og áður segir ríkari lögbundinn forkaupsréttur en gildir um ábúendur á jörðum og þess má einnig geta að samkvæmt lögum um hlutafélög, nr. 2/1995, og einkahlutafélög, nr. 138/1994, mega samþykktir slíkra félaga ekki kveða á um forkaupsrétt við eigendaskipti vegna erfða eða búskipta. Enda þótt sameigendur hafi möguleika á að stofna félag eða semja sig undan forkaupsréttinum getur verið erfiðleikum bundið að afla samþykkis allra í því efni.

Engar breytingar voru hins vegar gerðar á ákvæðum frumvarpsins um framkvæmd boðs og verð. Kveðið er á um að tiltekin ákvæði um forkaupsrétt ábúenda (28.-32. gr) gildi líka um forkaupsrétt sameigenda eftir því sem við getur átt og með þeim undantekningum sem tilgreindar eru, sbr. 5. mgr. 7. gr. d. Nærtækt er því að líta svo á að um forkaupsrétt sameigenda fari í tilvikum erfða *almenn* með sama hætti og um forkaupsrétt ábúenda í tilvikum erfða *til annarra en nánustu ættingja*, sbr. 2. mgr. 31. gr. Ástæða er hins vegar til að ætla að umræddur (takmarkaður) forkaupsréttur ábúenda taki til lítills hluta eignayfirfærslna en (ótakmarkaður) forkaupsréttur sameigenda til stórs hluta þeirra. Athygli hefur því beinst að síðarnefnda atriðinu.

Ekki er sérstaklega tiltekið hver skuli annast boðið eða óska eftir milligöngu fyrirsvarsmanns jarðar í sameign. Þá vakna spurningar varðandi verðið, hverjum beri að setja fram kaupverð og e.a. beita sér fyrir samkomulagi. Möguleiki er samt sem áður á úrræðum 30. gr. um dómkvadda matsmenn og yfirmatsmenn (ef kaupverð er bersýnilega ósanngjarnt), sbr. tilvísun í 5. mgr. 7. gr. d. Spurningar um þessi efni vakna í þeim tilvikum þegar aðilar sem þurfa að þola forkaupsrétt vilja ekki taka þátt í ferlinu, bjóði t.d. sameigendum ekki forkaupsrétt eða komi ekki með eignarheimild sína til þinglýsingar. Komið hefur fram af hálfu sýslumanna að á slíku hafi borið.

Ábyrgð á þinglýsingu eignarheimildar hvílir að meginreglu á réttthafa samkvæmt skjali. Þannig bera erfingjar ábyrgð á þinglýsingu skiptayfirlýsingar vegna skipta á dánarbúi, eftirlifandi maki á þinglýsingu leyfis til setu í óskiptu búi og sá maki sem tekur við eignarrétti við hjónaskilnað. Undantekning er í tilfalli nauðungarsölu þar sem það fellur í hlut sýslumanns að gefa út nauðungarsöluafsal og að koma því til þinglýsingar.

Það er erfiðleikum bundið fyrir stjórnvöld að fylgja eftir þinglýsingu eignarheimildar. Vandamál kunna að rísa þegar fleiri sýslumenn koma að úrlausn mála sem endar með útgáfu og þinglýsingu eignarheimildar. Sem dæmi fer úrlausnarumdæmi í tilviki skilnaðar að meginstefnu eftir búsetu málsaðila, skipti á dánarbúi eftir lögheimili eða fastri búsetu hins látna, meðan þinglýsing vegna fasteigna heyrir undir þann sýslumann þar sem eignin er staðsett. Ef viðkomandi hjón eða einstaklingur er ekki með fasta búsetu á fasteigninni, kann málið að fara í gegnum tvo eða fleiri sýslumenn. Þá er mögulegt að skjöl um eignayfirfærslu berist hvorki til sýslumanns á fyrra stigi né til þinglýsingar.

Ef sýslumaður ætti að hlutast til um þinglýsingu á fyrra stigi gæti það leitt þess að óheppileg staða skapaðist, einkum þegar um er að ræða skáskipti eða ójafna stöðu maka (t.d. ef gerandi í ofbeldissambandi þinglýsir ekki skiptayfirlýsingunni og stöðvar þannig skilnaðarferlið, ákvarðanir um forsjá, lögheimili, meðlag o.fl.). Jafnframt gæti opinberum skiptum dánarbúa fjölgað (þar sem einkaskiptum ljúki ekki innan árs frá andláti). Íhlutun sýslumanns um þinglýsingu leiðir einnig af sér spurningu um boð forkaupsréttar og endurskoðun málsmeðferðarreglna sérlaga. Telja verður að með slíkri íhlutun væri komið út fyrir hlutverk sýslumanna og inn á hið einkaréttarlega svið.

Framkvæmd núgildandi, ótakmarkaðs forkaupsréttar sameigenda er því verulegum erfiðleikum bundin og rétturinn að sama skapi ekki til þess fallinn að ná markmiðum sínum. Endurspegli þinglýstar heimildir ekki eignarhald réttilega getur það haft margvíslegar óheppilegar afleiðingar, bæði að því er varðar réttindi og skyldur eiganda og réttthafa almennt, sem og áreiðanleika þinglýsingabóka og samfélagslega

hagsmuni af öryggi í viðskiptum. Hætt er við óþarfa málarekstri, kostnaði og óþægindum, bæði fyrir hlutaðeigandi aðila sérstaklega og samfélagið almennt.

#### **b) Fjölmennir eigendahópar jarða í óskiptri sameign.**

Forkaupsréttur sameigenda grundvallast í fyrsta lagi á hagsmunum sameigenda og almenninga af því að eigendum fjölgi ekki um of og í öðru lagi á hagsmunum sameigenda af því að geta haft áhrif á hverjir verði nýir sameigendur. Þau vandkvæði sem að framan er lýst gefa hins vegar tilefni til að kanna einnig aðrar leiðir en forkaupsrétt. Nærtækt er í því sambandi að huga að möguleikum sameigenda til að losna úr sameigninni. Samkvæmt núgildandi reglum getur það verið torvelt og kostnaðarsamt, hafi ekki tekist að selja eignarhluta innbyrðis eða á frjálsum markaði. Tvær meginleiðir eru þá í boði almennt séð:

- i. Afla dóms um viðurkenningu á rétti *gagnvart öðrum sameigendum* til að skipta með tilteknum hætti. Eignin þarf að vera skiptanleg án þess að það leiði til tjóns að þarflausu. Til grundvallar er 20. kafítuli kaupabálks Jónsbókar.
- ii. Selja heildareignina fyrir tilstilli sýslumanns (á almennum markaði eða með uppboði). Eignin þarf að vera óskiptanleg eða verði ekki skipt milli eigenda án verulegs tjóns eða kostnaðar. Til grundvallar er 2. mgr. 8. gr. laga um nauðungarsölu, þess efnis að ráðstafa megi eign í óskiptri sameign eftir ákvæðum laganna. Þess ber að geta að sameigendur eiga forkaupsrétt við nauðungarsölu, sbr. 28. gr. jarðalaga.

Í báðum tilvikum reynir á skilyrði um (ó)skiptanleika, tjónleysi og hvort lög eða samningar standi skiptum í vegi að einhverju leyti. Sá eða þeir sem vilja slit þurfa að sýna fram á að skilyrði séu uppfyllt.

Mikið þarf til að koma (skv. dómaframkvæmd) svo að sameign teljist óskiptanleg og verði seld í gegnum sýslumann (sbr. ii) og jarðir hafa almennt verið taldar skiptanlegar, *a.m.k. innbyrðis á milli sameigenda en án þess að sú skipting væri bindandi gagnvart sveitarfélagi eða fæli í sér stofnun sjálfstæðrar fasteignar*. Almennt hefur því verið farin sú leið (sbr. i) að afla matsgerðar sérfróðra aðila (t.d. lögmanns og landfræðings), jafnvel undir- og yfirmatsgerða. Viðkomandi landsvæði getur að sjálfsögðu verið misjafnt að gæðum, sbr. t.d. gróðurfar, hæð yfir sjávarmáli, legu að hlunnindum, samgöngur og byggingarmöguleika. Hnikað hefur verið til eignarhlutföllum til að taka tillit til slíkra atriða en samt sem áður geta skipti væntanlega verið erfiðleikum bundin, svo sem þegar eigendahópur er mjög fjölmennur.

Í kjölfar matsgerðar er unnt að höfða mál til viðurkenningar á rétti hlutaðeigandi sameigenda, eins eða fleiri, *gagnvart öðrum sameigendum* til að viðkomandi jörð verði skipt upp skv. tillögum matsmanna. Niðurstöður matsgerða virðast almennt lagðar til grundvallar dómum.

Að fenginni viðurkenningu dómstóla getur hins vegar verið eftir að fá afstöðu sveitarfélagsins til þeirrar skiptingar sem knúin hefur verið fram *gagnvart öðrum sameigendum* með tilheyrandi kostnaði, og fá fasteign stofnaða. Samkvæmt 48. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, er óheimilt að skipta jörðum, löndum eða lóðum eða breyta landamerkjum og lóðamörkum nema samþykki sveitarstjórnar komi til og ný afmörkun samræmist gildandi skipulagsáætlun, sbr. einnig I. kafla A (merki fasteigna) í lögum um skráningu, merki og mat fasteigna, nr. 6/2001. Í síðarnefndu lögum segir svo í 6. gr. b: „Óheimilt er að skipta fasteignum, sameina þær eða breyta merkjum nema samþykki sveitarstjórnar komi til. Séu gerðar ráðstafanir sem breyta eða raska merkjalýsingu að hluta eða í heild skulu eigendur að sama skapi án ástæðulauss dráttar gera nýja merkjalýsingu. Þess skal gætt að land hverrar fasteignar verði sem mest í samhengi og sem skipulegast. Gæta skal ákvæða jarðalaga og skipulagslaga, eftir því sem við á.“ Mögulegt væri einnig fyrir eigendur að fara þá leið að setja fram deiliskipulagstillögu með skiptingu og samþykki sveitarstjórnar fæli þá í sér samþykki fyrir viðkomandi fasteignum. Fyrirnefnda leiðin hefur þó verið talin einfaldari.

Þær leiðir sem sameigendur hafa til að losna úr sameigninni þegar samkomulag næst ekki eru því ekki til þess fallnar að auðvelda sameigendum hagsmunagæslu sína, vilji þeir losna, og hamlu þannig gegn óhóflegum fjölda sameigenda.

## **B. Markmið**

### **1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki.**

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins frá 21.12.2024 segir m.a. svo (nr. 12): „Jarðalögum verður breytt til að vinna gegn samþjöppun og stuðla að nýtingu á ræktarlandi til búrekstrar.“ Eins og áður segir hafa sameigendur, byggðarlag og almenningur hagsmuni

af nýtingu jarða, í samræmi við landkosti og aðrar aðstæður hverju sinni, sbr. einnig 1. gr. jarðalaga um markmið laganna.

## **2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda.**

Markmiðið er að stuðla að nýtingu jarða í samræmi við landkosti og aðrar aðstæður hverju sinni, virkri ákvörðunartöku og skýru fyrirsvari.

### **C. Leiðir**

#### **1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?**

Framkvæmd viðkomandi ákvæða jarðalaga yrði áfram vandkvæðum háð, m.a. við skipti á dánarbúum og þinglýsingar. Þinglýst yrði áfram í mótsögn við ákvæði laganna. Þá yrði ekki hamlað gegn óhóflegum fjölda sameigenda.

#### **2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið.**

Fyrir liggur að óhjákvæmilegt er að gera breytingar á lögum, sbr. dálk A hér að framan.

#### **3. Mögulegar leiðir við lagasetningu.**

Tvær leiðir koma einkum til álita. Þær fela báðar í sér takmarkaðan forkaupsrétt sameigenda (þrengingu miðað við núgildandi rétt), enda hafa sameigendur sjálfir hagsmuni af því að geta haft áhrif á stærð og samsetningu hópsins auk þess sem slíkur réttur er almennt til þess fallinn að stemma stigu við miklum fjölda sameigenda. Áfram væri hægt að semja sig undan forkaupsréttinum, annað hvort þannig að allir samþykki almenna reglu þess efnis eða hver og einn lýsi yfir afstöðu sinni í því efni, almennt eða í sérstöku tilviki. Sameigendur gætu að sjálfsögðu einnig stofnað félag um sameignina og valið því form sem hentar. Forkaupsréttarhafi gæti einnig áfram leitað eftir ógildingu dómstóla ef vanrækt hefur verið að bjóða forkaupsrétt, sbr. 32. gr. jarðalaga. Mál skal höfða innan sex mánaða frá því að forkaupsréttarhöfum varð kunnugt um ráðstöfun.

#### **Leið 1: Dregið verði úr forkaupsrétti sameigenda, þó þannig að sameigendur njóti áfram ríkari réttar en ábúendur.**

Í þessu efni mætti mögulega gera greinarmun eftir stöðu í erfðaröð eða fjölda sameigenda, svo sem miðað við að forkaupsréttur gangi einungis framur ráðstöfun til nánustu fjölskyldu í þeim tilvikum að eigendur hafa náð tilteknum fjölda og eigi ekki við þegar einn kemur í stað annars, þá án tillits til heildarfjöldans. Eðli máls samkvæmt er þó álitaefni við hvaða fjölda skuli miðað. Þá gætu áfram verið uppi vandamál sem tengjast þátttöku fólks í því ferli sem forkaupsrétturinn kallar á, sé það ósátt, sem og möguleikum stjórnvalda til viðbragða.

#### **Leið 2: Dregið verði úr forkaupsrétti sameigenda, til samræmis við forkaupsrétt ábúenda, en möguleikar sameigenda á að komast út úr sameigninni bættir.**

Í þessari leið felst að forkaupsréttur sameigenda myndi ekki ná til búskipta við hjónaskilnað, leyfa til setu í óskiptu búi, erfða eða sölu til maka, barns, barnabarns, kjörbarns, fósturbarns, annarra niðja, systkina eða foreldra. Þegar jörð yrði ráðstafað til annarra myndi forkaupsréttur sameigenda hins vegar áfram gilda, þ.e.a.s. sami forkaupsréttur og nú er í gildi um bæði sameigendur og ábúendur að því leyti. Ástæða kann einnig að vera til að auka skýrleika laganna varðandi tiltekin framkvæmdaratriði.

Bæta mætti möguleika sameigenda á að komast úr óskiptri sameign með því að gera þeim kleift að krefjast nauðungarsölu á heildareigninni í gegnum sýslumann í þeim tilvikum að skipulag sveitarfélags stendur því í vegi að á jörðinni verði stofnaðar jafn margar fasteignir og fjöldi eða áform sameigenda segja til um. Í þessu felst að jörðin yrði ekki talin skiptanleg, *hvort heldur er að einkarétti gagnvart sameigendum né heldur að opinberum rétti gagnvart sveitarfélagi*, nema stofna megi fasteign á útskiptum hlutum hennar. Gefa yrði öðrum sameigendum sanngjarnan fyrirvara til að bregðast við og eftir atvikum leita samninga um aðra niðurstöðu en nauðungarsölu í gegnum sýslumann.

Mögulega mætti einnig kveða á um aðilar gætu falið óháðum aðila að útkljá ágreining um verð, svo sem úttektarmönnum skv. ábúðarlögum, hvort sem jörðin er skiptanleg skv. framangreindu eða ekki.

Þá gæti verið ástæða til að huga sérstaklega að hagsmunum ábúenda sem jafnframt eru sameigendur.

## D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

### 1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni.

Áformað er að draga úr forkaupsrétti sameigenda til samræmis við forkaupsrétt ábúenda, sbr. upphaflegt frumvarp til laga nr. 74/2022 og leið 2 í dálki C hér að framan. Ætla má að komist verði hjá þeim vandkvæðum við framkvæmd sem að framan er lýst og að auki mögulegum álitamálum um við hvaða fjölda sameigenda skuli miða.

Rýmka mætti einnig skilyrði til slita á óskiptri sameign með sölu heildareignarinnar, í gegnum sýslumann, að gefnum sanngjörnum fresti til annarra sameigenda sem þá fá ráðrúm til að gæta hagsmuna sinna. Skoða mætti t.d. að setja skilyrðið um að eign sé óskiptanleg eða verði ekki skipt milli eigenda án verulegs tjóns eða kostnaðar í skýrt samhengi við gildandi skipulagsáætlun.

Telja verður óheppilegt að sameigendur leggi í umtalsverðan kostnað við skipti í þeim tilgangi að afla viðurkenningardóms *gagnvart öðrum sameigendum*, án þess að afstaða sveitarfélags liggi fyrir. Óvissu er því háð hvaða gildi skiptingin mun hafa samkvæmt skipulagi, þ.m.t. hvaða möguleika einstakir eigendur muni hafa til að stofna fasteign og nýta viðkomandi skika. Af því getur leitt margvíslega óvissu og ósamræmi í framhaldinu.

Þá kemur einnig til skoðunar að gera breytingar á 1. mgr. 34. gr. jarðalaga sem lýtur að tímalengd leigusamninga um ríkisjarðir. Hámarksleigutími yrði lengdur úr 10 árum í allt að 50 ár eins og tíðkast með annars konar leigu á lóðum og spildum. Núverandi hámarksleigutími er talinn hafa hamlað almennri jarðaumsýslu hjá ríkinu og torveldað að hentugar landbúnaðarjarðir komist í nýtingu.

### 2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott.

Jarðalög og e.a. lög um nauðungarsölu:

- a) Forkaupsréttur sameigenda, efnisleg þrenging, aukinn skýrleiki um framkvæmdaratriði.
- b) Fyrirsvarsmáður sameigenda, aukið svigrúm til tilnefninga sýslumanns.
- c) Aðilar geti komið sér saman um að skjóta ágreiningi sínum um kaupverð eignarluta til úttektarmanna skv. 39. gr. ábúðarlaga, nr. 80/2004, til endanlegs úrskurðar.
- d) Sameigendum verði gert kleift að krefjast þess að heildareignin fari í nauðungarsölu í gegnum sýslumann (uppböð til slita á óskiptri sameign, e.a. með almennri sölu) í þeim tilvikum þegar skipulag sveitarfélags stendur því í vegi að á jörðinni verði stofnaðar jafn margar fasteignir og fjöldi eða áform sameigenda segir til um. Öðrum sameigendum yrði gefinn sanngjarn frestur til að bregðast við og eftir atvikum ráðrúm til að leita samninga um aðra niðurstöðu en sölu í gegnum sýslumann.
- e) Vegna fjölda dánarbúa í hópi eigenda jarða í fjölmennri sameign yfirfari sýslumenn þinglýsingarbækur vegna slíkra jarða og geri atlögu að því að hafa upp á erfingjum og skora á þá að hlutast til um frágang og þinglýsingu eignarheimildar. Sýslumaður geti beint þeim tilmælum til fyrirsvarsmanns að skilað verði yfirliti yfir erfingja ef ástæða er til.
- f) Breyting á hámarksleigutíma á ríkisjörðum.

Lög um skráningu, merki og mat fasteigna:

- a) Réttur almennings til aðgangs að landeignaskrá nái til upplýsinga um fyrirsvarsmenn jarða í óskiptri sameign.

Ábúðarlög:

- a) Ákvæði 8. gr. um frágang á byggingarbréfi sé sett í skýrara samhengi við sérákvæði 3. mgr. 7. gr. c jarðalaga.

## E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

### 1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Eignarréttindi njóta verndar skv. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. jafnframt 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994. Ljóst er jafnframt að mikilvægir almannahagsmunir eru bundnir við það hvernig eigandi nýtir þær heimildir sem felast í beinum eignarrétti yfir landi. Land og aðrar fasteignir gegna lykilhlutverki í samfélaginu í efnahagslegu, félagslegu, menningarlegu og umhverfislegu tilliti. Því er almennt viðurkennt að löggjafinn hafi rúma

heimild til að setja almennar reglur um nýtingu og ráðstöfun lands og annarra fasteigna í þágu almannahagsmuna, að gættum fyrirmælum eignarréttarákvæðis stjórnarskrár. Í íslenskum lögum er slíkar almennar takmarkanir á eignarráðum yfir fasteignum t.d. að finna í byggingar- og skipulagslögum, vatnalögum, náttúruverndarlögum og jarðalögum. Hér er um að ræða almennar takmarkanir á eignarráðum fasteignareiganda sem taldar verða standast þær kröfur sem gerðar eru skv. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár. Sjá nánar í greinargerð með frv. til laga nr. 74/2022 (152. lögb., þskj. 595) að því er varðar þann takmarkaða forkaupsrétt sameigenda sem hér um ræðir.

Á grundvelli 1. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar skulu sveitarfélög sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða. Þau hafa víðtækt skipulagsvald innan sinna staðarmarka á grundvelli skipulagslaga, nr. 123/2010. Sveitarstjórnnum er m.a. gert að setja fram í aðalskipulagi stefnu sína um þróun sveitarfélags varðandi landnotkun, byggðaþróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál. Þar er lagður grundvöllur fyrir gerð deiliskipulags varðandi landnotkun, takmarkanir á landnotkun, samgöngu- og þjónustukerfi og byggðamynstur, þ.m.t. þéttleika byggðar. Við gerð deiliskipulags skal byggt á stefnu aðalskipulags og hún útfærð fyrir viðkomandi svæði eða reiti. Eru því sveitarstjórnnum fengnar víðtækar heimildir til að skipuleggja land innan sinna staðarmarka. Á það við hvort sem land er í eigu ríkis, sveitarfélags eða einkaaðila. Landeigandi getur gert tillögu að deiliskipulagi á sinn kostnað að fenginni heimild sveitarstjórnar. Málsmeðferð er þó sú sama og á almennt við um deiliskipulagstillögur sveitarstjórna.

2. Í áformum þessum felst heimild til handa hverjum sameigenda að fá eignarhluta sinn greiddan af söluandvirði jarðar við uppboð í þeim tilvikum að sameigendur ná ekki samkomulagi um annað. Með því móti er sameigendum gert betur kleift að gæta hagsmuna sinna, sem njóta framangreindar verndar eignarréttarákvæðis stjórnarskrár, að gættu framangreindu skipulagsvaldi sveitarstjórnar.

**Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu? Nei**

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Nei

## F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Eigendur jarða í sameign, Landssamtök landeigenda, Bændasamtökin, sýslumenn, sveitarfélög, Samband íslenskra sveitarfélaga, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Dómsmálaráðuneyti v/verkefna sýslumanna, óskiptrar sameignar og laga um nauðungarsölu. Innviðaráðuneyti v/HMS, landeignaskrár og laga um skráningu, merki og mat fasteigna.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram.

Matvælaráðuneyti og dómsmálaráðuneyti hafa haft samráð um málið. Jafnframt hefur verið aflað upplýsinga frá Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

4. Fyrirhugað samráð.

Fyrirhugað er að hafa frekara samráð við helstu hagaðila og að birta málið í Samráðsgátt stjórnvalda.

## G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir að það muni kalla á aukin útgjöld fyrir ríkissjóð eða hafa áhrif á tekjur eða eignir ríkissjóðs.

Hamlað verði gegn óhóflegum fjölda sameigenda að jörðum og með því stuðlað að nýtingu í samræmi við landkosti og aðrar aðstæður hverju sinni, virkri ákvörðunartöku og skýru fyrirsvari, til hagsbóta fyrir sameigendur, byggðarlag og almenning.

## H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina? Já.

2. **Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?** Ekki er þörf á sérstakri aðlögun aðila.
3. **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?** Á ekki við.
4. **Mælikvarðar á árangur og útkomu.** Fylgst verði með þróun mála í samvinnu við DMR, sýslumenn og HMS.
5. **Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?** Já.

#### **I. Annað**

| Nei.

#### **J. Fylgiskjöl**

1. **Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað.**
2. **Önnur fylgiskjöl eftir atvikum.**