



NIÐURSTÖÐUR SAMRÁÐS UM

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

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

EFNISYFIRLIT

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

1. ÞÁTTTAKA

Drög að frumvarpinu voru birt í samráðsgátt 13. febrúar 2020 og var umsagnarfræstur veittur til 27. febrúar 2020 eftir framlengingu hans. Að auki fengu eftirtaldir aðilar sérstakt boð um þátttöku í samráði: Alþýðusamband Íslands, Byggðastofnun, Bændasamtök Íslands, Félag fasteignasala, Félag landfræðinga, Hagstofa Íslands, Húseigendafélagið, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, Landbúnaðarháskóli Íslands, Landgræðsla ríkisins, Landmælingar Íslands, Landssamband sumarhúsaeygenda, Landssamband veiðifélaga, Landssamtök landeigenda á Íslandi, Landvernd, landgræðslu- og umhverfisverndarsamtök, LÍSA – samtök um landupplýsingar á Íslandi, Lögmannafélag Íslands, Náttúrufræðistofnun Íslands, Óbyggðanefnd, Ríkiseignir, Ríkisendurskoðun, Ríkisskattstjóri, Samband íslenskra sveitarfélaga, Samtök atvinnulífsins, Samtök eigenda sjávarjarða, Samtök fjármálafrirtækja, Samtök iðnaðarins, Samtök verslunar og þjónustu, Skipulagsfræðingafélag Íslands, Skipulagsstofnun, Skógræktin, Sýslumannafélag Íslands, Umhverfisstofnun, Verkfræðingafélag Íslands, Viðskiptaráð Íslands, Þjóðaröryggisráð, Þjóðskjalasafn Íslands, Þjóðskrá Íslands.

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

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

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

2. SJÓNARMÍÐ UMSAGNARAÐILA OG VIÐBRÖGÐ VIÐ ÞEIM

2.1 INNGANGUR

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

2.2 ÁKVÆÐI 3. GR. FRUMVARPSINS UM LANDEIGNASKRÁ. HUGTAKIÐ

LANDUPPLÝSINGAR.

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

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

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

2.3 MÆLINGAR Á EIGNARMÖRKUM LANDS. LÖGGJÖF UM LANDAMERKI

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

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

2.4 DREIFT EIGNARHALD Á LANDI

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

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

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

2.5 MARKMIÐ FRUMVARPSINS O.FL.

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

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

2.6 SKYLDU TIL AÐ AFLA SAMÞYKKIS RÁÐHERRA FYRIR TILTEKNUM RÁÐSTÖFUNUM Á LANDI

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

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

Ekki verður séð að ákvæði 7. gr. (a-liðar) frumvarpsins muni veita ráðherra óheft vald um hvenær samþykki fyrir ráðstöfun skuli veitt eða synjað skuli um það, verði ákvæðið að lögum. Eins og ákvæðið hljóðar í kjölfar breytinga á því eftir samráð, er þar ráðgert að ráðherra skuli, við mat á því hvort samþykki verði veitt, einkum líta til þess hvort ráðstöfun fasteignar og áformuð nýting hennar samrýmist markmiðum jarðalaga skv. 1. gr., skipulagsáætlunum viðkomandi sveitarfélags, landsskipulagsstefnu og annarri stefnu stjórnvalda um landnýtingu eftir því sem við á. Enn fremur skuli ráðherra í þessum efnum líta til þess hvort áformuð nýting fasteignar sé í samræmi við stærð, staðsetningu og ræktunarskilyrði hennar, sem og gæði og fasteignaréttindi sem fylgja henni. Þá skuli ráðherra líta til þess hvort ráðstöfun sé fallin til að styrkja landbúnað og búsetu á viðkomandi svæði, þ.m.t. hvort viðtakandi réttar hyggist hafa fasta búsetu á fasteign eða byggja hana hæfum ábúanda og þá á hvaða kjörum. Þessu til viðbótar beri ráðherra að líta til þess hvernig viðtakandi réttar og tengdir aðilar nýta fasteignir og fasteignaréttindi sem þeir eiga fyrir eða hafa afnot af og hvernig sú nýting fellur að þeim atriðum sem að framan greinir. Við matið mun ráðherra einnig líta til afstöðu hlutaðeigandi sveitarfélags í umsögn þess sem ráðherra óskar eftir samkvæmt ákvæðum greinarinnar, sbr. einnig 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

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

Í tilefni m.a. af framkomnum umsögnum um 7. gr. (a-lið) frumvarpsins varð það niðurstaðan að þrengja gildissvið greinarinnar. Fyrir það fyrsta er gerð sú breyting á 1. tölul. 1. mgr. að þar verður samþykkisskylda miðuð við að viðtakandi réttar og tengdir aðilar eigi fyrir fimm eða fleiri lögbýli, enda séu þau samanlagt 50 hektarar eða meira að stærð. Jafnframt fellur brott 2. tölul. 1. mgr. sem áskildi samþykki ráðherra fyrir ráðstöfun fasteignar sem er 350 hektarar eða stærri. Á móti er gerð sú breyting á 3. tölul. 1. mgr. (sem verður 2. tölul.) að samþykkisskylda virkjast ef viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fasteignir, sem falla undir jarðalög nr. 81/2004 og eru samanlagt 1.500 hektarar eða meira að stærð, í stað 10.000 hektara samkvæmt upphaflegum frumvarpsdrögum. Ákvæði 2. mgr. tekur breytingum til samræmis við framangreint. Fyrrgreindar breytingar leiða heilt yfir til fækkunar á þeim tilvikum sem verða samþykkisskyld samkvæmt 7. gr. (a-lið) frumvarpsins. Auk framangreindra breytinga verður kveðið á um það í ákvæðinu að ráðherra skuli að jafnaði ekki veita samþykki fyrir ráðstöfun ef viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fasteignir sem eru 10.000 hektarar eða meira að stærð, nema umsækjandi sýni fram á að hann hafi sérstaka þörf fyrir meira landrými vegna fyrirhugaðra nota fasteignar. Hafa ber í huga að 10.000 hektarar samsvara um 0,4% af öllu láglendi á Íslandi. Við þessar aðstæður er þannig ráðgert að ráðherra veiti aðeins samþykki í undantekningartilfellum, þ.e. þar sem viðtakandi réttar getur fært efnisleg rök fyrir því að hann hafi raunverulega þörf fyrir meira landrými en hann og tengdir aðilar eiga eða ráða þegar yfir. Slíkt gæti t.d. átt við í tilvikum þar sem viðtakandi

réttar hygðist nýta fasteign til búrekstrar eða byggja hana hæfum ábúanda og aðrar eignir í eigu viðkomandi hæfðu ekki þeim þörfum. Að öðrum kosti yrði að jafnaði að miða við að það landrymi sem viðtakandi réttar og tengdir aðilar ættu fyrir teldist nægjanlegt, sér í lagi ef stærð þess færi verulega fram úr fyrrgreindri stærðarviðmiðun.

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

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

2.7 UPPLÝSINGASKYLDA LÖGAÐILA

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

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

2.8 ÚRRÆÐI RÁÐHERRA SAMKVÆMT 11. GR. FRUMVARPSINS

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

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

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

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

2.9 SKYLDA TIL AÐ GETA KAUPVERÐS FASTEIGNAR Í ÞINGLÝSTUM AFSÖLUM

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

2.10 ÁHRIF ÁKVÆÐA FRUMVARPSINS Á FASTEIGNAMARKAÐI

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

3. NÆSTU SKREF

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

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