

Forsætisráðuneytið  
*Sent rafrænt á samráðsgátt*

Reykjavík, 6. apríl 2021

**Efni: Umsögn við drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna (óskipt sameign, landamerki o.fl.).**

## I. Inngangur

Til LEX hefur leitað Fasteignasalan Miklaborg ehf., kt. 450307-1730, Lágmúla 4, og óskað eftir því að við komum á framfæri eftirfarandi athugasemdum við ofangreint frumvarp.

Drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna (óskipt sameign, landamerki o.fl.) voru gerð aðgengilega í samráðsgátt stjórnarráðsins 26. mars 2021 og var veittur frestur til 6. apríl 2021 til þess að senda inn athugasemdir.

LEX hefur kynnt sér frumvarpsdrögin og hefur tekið saman þær athugasemdir sem hér á eftir fylgja. Umsögn þessi takmarkast við þann hluta frumvarpsins sem snýr að b-lið 14. gr. frumvarpsdraga sem varðar tillögu um breytingu á 2. tölulið 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966.

## II. Lög nr. 19/1966, sbr. lög nr. 85/2020, og frumvarpsdrög

### Almennt um lög nr. 19/1966 og breytingarlög nr. 85/2020

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 má enginn öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum á landi hér, þar á meðal veiðirétt, vatnsréttindi eða önnur fasteignaréttindi, hvort sem er fyrir frjálsa afhendingu eða nauðungarráðstöfun, hjúskap, erfðir eða afsal, nema þeim skilyrðum sé fullnægt sem nánar greinir í 1. – 4. tölulið 1. mgr. 1. gr. laganna. Samkvæmt 2. tölulið 2. mgr. 1. gr. er ráðherra heimilt að veita leyfi til að víkja frá skilyrðum 1. mgr. „samkvæmt umsókn frá einstaklingi ef hann telst hafa sterk tengsl við Ísland, svo sem vegna hjúskapar við íslenskan ríkisborgara.“

Með setningu laga nr. 85/2020 voru gerðar breytingar á ýmsum lögum er varðar eignarráð og nýtingu fasteigna. Þeirra á meðal var þrenging á heimild ráðherra til þess að víkja frá skilyrðum 1. mgr., sbr. skilyrði 2. töluliðar 2. mgr. 1. gr. um *sterk tengsl* einstaklings. Ekki þykir nauðsynlegt að fara hér mörgum orðum um lög nr. 85/2020, en samandregið má segja að markmið og tilgangur laganna hafi einkum verið sá að láta stjórnvöldum í té „stýritæki til að stuða að því að landnýting verði í samræmi við landkosti með hagsmuni samfélagsins og komandi kynslóða að leiðarljósi“, eins og forsætisráðherra komst að orði í framsöguræðu sinni. Í ræðu sinni nefndi forsætisráðherra einnig að landareignir væru takmörkuð gæði á sama hátt og mikilsverðar náttúruauðlindir og ef engar reglur giltu um eignarhald á landi og auðlindum því tengdu gæti landið „auðveldlega orðið spákaupmönnum að bráð sem aftur getur teft hagsmunum bæði samfélags og náttúru í tvísýnu.“<sup>1</sup>

<sup>1</sup> <https://www.althingi.is/altext/raeda/150/rad20200428T183657.html>

Í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 85/2020 er ekki að finna mikla umfjöllun um hvað teljist *sterk tengsl* í skilningi 2. töluliðar. Í ákvæðinu sjálfu er nefndur hjúskapur við íslenskan ríkisborgara, en í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð segir: „Það skal þó áréttað að ákvæðið skilgreinir ekki með tæmandi hætti hvað teljist til sterkra tengsla við landið í þessum skilningi eins og orðalag ákvæðisins ber með sér.“ Þá fór lítið fyrir þessari breytingu í umræðum á þingi. Þó kom fram í framsöguræðu forsætisráðherra að með breytingum 1. gr. laganna hafi verið „tekið mið af viðmiðunarreglu sem dómsmálaráðuneytið hafi unnið samkvæmt frá árinu 2016 og þannig sett viss skilyrði fyrir undanþágu.“ Ef lítið er til nefndra viðmiðunarregla þá voru kaup á afnotarétti lands (fasteign ásamt leigulóðarétti) innan skipulagð þéttbýlis að jafnaði samþykkt, hvort sem fasteign var ætluð til íbúðar, orlofsdvalar eða til beinnar notkunar fyrir atvinnustarfsemi. Þá var einnig jafnan veitt samþykki fyrir kaupum á eignarrétti lands innan skipulagðs þéttbýlis, en miðað við að land væri ekki stærra en 5-10 hektarar og að um væri að ræða einu eign viðkomandi hér á landi.

Af framangreindu má ráða að með skilyrðinu um *sterk tengsl* við Ísland hafi að vissu leyti verið gengið lengra en markmið laganna gaf tilefni til, og á það einkum við varðandi íbúðir í þéttbýli og frístundarhús á leigulóðum. Þessi ályktun fær jafnframt stoð í því sem segir í þeim frumvarpsdrögum sem hér eru til umsagnar, en þar kemur fram að umræddar breytingar laga nr. 85/2020 hafi stefnt „að því markmiði að koma í veg fyrir að land safnaðist í miklum mæli á fárra hendur og **var þá fyrst og fremst haft í huga land utan þéttbýlis.**“

#### Breytingartillaga b-liðar 14. gr. frumvarpsdraga

Með þeirri breytingu sem lögð er til í b-lið 14. gr. frumvarpsdraganna sem hér eru til umsagnar er lagt til að ráðherra verði heimilt að víkja frá skilyrðum 1. gr. laga nr. 19/1966 samkvæmt umsókn frá einstaklingi ef fasteign er skráð íbúðarhúsnæði á leigulóð í þéttbýli eða frístundahús á leigulóð á skipulögðu frístundasvæði. Í athugasemdum í greinargerð frumvarpsdraganna er vísað til þess að breytingar laga nr. 85/2020 hafi stefnt að því að koma í veg fyrir að land safnaðist á fárra hendur og að þar hafi einkum verið haft í huga land utan þéttbýlis. Í því ljósi sé lagt til að slakað verði á skilyrði undanþágu um *sterk tengsl* við Ísland þegar í hlut eigi erlendir ríkisborgarar frá ríkjum utan EES sem hafa áhuga á að eignast hér fasteign og vilja efla tengsl sín við Ísland. Er tekið fram í athugasemdunum að eingöngu sé um að ræða tilslökun á skilyrðinu um að viðkomandi sýni fram á sterk tengsl við landið en áfram eigi við skilyrði 3. mgr. um stærð fasteignar og að viðkomandi megi ekki eiga aðrar eignir hér á landi.

Með hliðsjón af framangreindri umfjöllun verður hér talið að sú breyting sem lögð er til með b-lið 14. gr. frumvarpsdraganna sé jákvæð og að hún samrýmist markmiði laga nr. 85/2020. Breytingin mun einnig leiða til þess að umsóknir verða einfaldari, þar sem ekki þurfi að sýna fram á og rökstyðja hvernig *sterk tengsl* séu til staðar hjá tilteknum umsækjanda. Að sama skapi mun yfirferð umsókna hjá ráðuneytinu verða einfaldari en í dag, þar sem svigrúm til mats yrði lítið sem ekkert.

### **III. Útfærsla breytinga**

Í frumvarpsdrögum er breytingin á 2. tölulið 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 útfærð með eftirfarandi hætti [viðbót feitletruð]:

samkvæmt umsókn frá einstaklingi ef hann telst hafa sterk tengsl við Ísland, svo sem vegna hjúskapar við íslenskan ríkisborgara **eða ef fasteign er skráð íbúðarhúsnæði á leigulóð í þéttbýli eða frístundahús á leigulóð á skipulögðu frístundasvæði.**

Sú athugasemd er gerð að þegar ákvæðið er lesið má skilja sem svo að tegund fasteignarinnar sé, ásamt hjúskap við íslenskan ríkisborgara, *dæmi um sterk tengsl*. Það er ekki í samræmi við tilgang breytingarinnar, en eins og áður segir er tekið fram í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð að eftir breytinguna „þurfi umsækjandi ekki að sýna fram á sterk tengsl við landið.“ Verður að telja heppilegra að komma sé sett til þess að afmarka skilyrðin og koma í veg fyrir misskilningi. Yrði ákvæðið þá svohljóðandi:

samkvæmt umsókn frá einstaklingi ef hann telst hafa sterk tengsl við Ísland, svo sem vegna hjúskapar við íslenskan ríkisborgara, **eða ef fasteign er skráð íbúðarhúsnæði á leigulóð í þéttbýli eða frístundahús á leigulóð á skipulögðu frístundasvæði.**

Þessu mætti einnig ná fram með því að færa breytinguna inn í 2. mgr. 1. gr. laganna með viðbótartölulið, sbr. tillögu á bls. 2 í umsögn KPMG Law ehf. við þessi frumvarpsdrög.

Vert er að nefna að tilefni kann að vera til þess að ganga lengra og afnema kröfu um umsókn þegar um er að ræða kaup einstaklings á fasteign sem er skráð íbúðarhúsnæði á leigulóð í þéttbýli eða frístundahús á leigulóð á skipulögðu frístundasvæði. Þannig liggur fyrir að eftir breytinguna yrði svigrúm ráðherra til mats lítið sem ekkert. Skilyrði er að fasteign sé að tiltekinni tegund og í 3. mgr. 1. gr. laganna eru sett skilyrði um hámarksstærð eignar og að viðkomandi einstaklingur eigi ekki aðrar fasteignir hérlandis. Allt eru þetta hlutlæg skilyrði svo ætlað verður að umsókn einstaklings um kaup á þessum tegundum fasteigna yrði undantekningarlaust tekin til greina. Það kann því að vera til einföldunar að afnema einfaldlega kröfu um umsókn.

Í því samhengi má nefna að í kafla 6.4. í frumvarpsdrögum, sem varðar mat á áhrifum breytinga á lögum nr. 19/1966, segir að ekki verði séð að tillögur framvarpsins leiði til kostnaðar fyrir ríkissjóð, sveitarfélög eða aðra, en rýmkun á heimild dómsmálaráðherra til að veita undanþágu frá skilyrðum laganna kunni þó að leiða til einhvern aukningar umsókna. Undirritaður telur að þetta sé ekki fyllilega nákvæmt. Þó rýmkun á heimild ráðherra leiði til þess að umsóknir um undanþága muni vera einfaldari, þar sem lítið sem ekkert svigrúm er til mats ráðherra, þá hlýst engu að síður kostnaður fyrir ríkissjóð af því að yfirfara umsóknir. Þá leiðir gerð umsóknar vitanlega til kostnaðar fyrir umsækjendur. Þar að auki verður kaupandi eignar að setja fyrirvara í kaupsamning um að leyfi ráðherra fáiast, en í því felst óhagræði og óvissa fyrir bæði kaupanda og seljanda eignar.

Hjá þessu mætti komast með því að færa fyrirhugaða breytingu undir 7. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966, sem tölulið 3, en með því yrði ekki þörf á að afla sérstaks leyfis ráðherra. Ákvæði 7. mgr. yrði þá svohljóðandi [viðbót feitletuð]:

☐ [Þrátt fyrir ákvæði 1.–6. 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, þjónustustarfsemi eða fjármagnsflutninga eða samsvarandi ákvæða í stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu eða samningi milli ríkisstjórnar Íslands annars vegar og ríkisstjórnar Danmerkur og heimastjórnar

Færeyja hins vegar. Ráðherra setur nánari reglur um til hvaða fasteigna þessi réttur tekur og framkvæmd réttarins að öðru leyti.

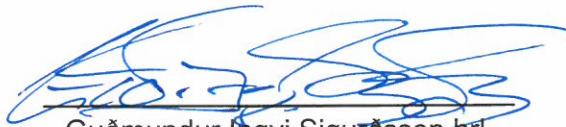
**3. Þegar um er að ræða kaup einstaklings á fasteign sem er skráð íbúðarhúsnæði á leigulóð í þéttbýli eða frístundahús á leigulóð á skipulögðu frístundasvæði, stærð fasteignar er ekki meiri en 3,5 hektarar og einstaklingur á ekki aðrar fasteignir hér á landi.**

Verður vart annað séð en að með þessu fyrirkomulagi yrði markmið frumvarpsins náð með minni fyrirhöfn og kostnaði en tillaga frumvarpsdraganna.

#### IV. Samandregið

Samandregið er talið að framangreind breytingartillaga b-liðar 14. gr. sé í grunninn jákvæð. Hins vegar kann að vera unnt að ná markmiðum frumvarpsins með minni fyrirhöfn og kostnaði og er lögð fram breytingartillaga þess efnis.

Virðingarfyllst,

  
Guðmundur Ingi Sigurðsson hrl.