



Allsherjar- og menntamálanefnd
Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 25. maí 2020

Efni: Umsögn við frumvarp til breytinga á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna (aðilar utan EES, landeignaskrá, ráðstöfun landeigna, aukið gagnsæi).

Vísað er til birtingar frumvarps í þingskjal 1233 til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna (715. mál) en beiðni um umsögn barst þann 30. apríl sl.

Arion banki tekur undir að tímabært sé að framkvæma heildarendurskoðun á málaflokknum en telur þó rétt að gera athugasemdir við einstaka grein frumvarpsins sem og vekja athygli á atriðum sem falla vel að endurskoðuninni en ekki er vikið að í frumvarpinu.

1. Undanþága fjármálafyrirtækja og/eða skráðra hlutafélaga frá 1. gr. laga nr. 19/1966

Arion banki er íslenskt hlutafélag og fjármálafyrirtæki með starfsleyfi sem viðskiptabanki samkvæmt lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands („FME“) hefur eftirlit með starfsemi Arion banka, á grundvelli laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Hlutaþríf bankans eru skráð á markað á Íslandi og í Svíþjóð. Eitt af hugtaksskilyrðum hugtaksins verðbréf og um leið forsenda þess að útgefendur verðbréfa geti fengið þau skráð á markað er að hlutaþrífir séu framseljanleg, þ.e. að hægt sé að eiga óhindruð viðskipti með þau á fjármagnsmarkaði að virtum þeim reglum sem um slík viðskipti gilda. Það leiðir því af eðli félaga sem skráð eru á markað að það er ekki undir félögunum sjálfum komið hvort skilyrði 4. tl. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 séu uppfyllt á hverjum tíma. Við þetta bætist að grundvallarþáttur í rekstri Arion banka, líkt og annarra viðskiptabanka, snýr að veitingu útlána, sem gjarna eru tryggð með veðum í fasteignum. Um slíkar veðsetningar og fullnustu krafna á grundvelli þeirra gilda ýmis lög og reglur, m.a. lög um samningsveð nr. 75/1997, lög um aðför nr. 90/1989 og lög um nauðungarsölu nr. 90/1991. Þá segir í 2. mgr. 22. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002 að viðskiptabönkum sé heimilt að yfirtaka eignir til að tryggja fullnustu krafna sinna. Í þessu samhengi má nefna að ríkar kröfur eru gerðar til þeirra sem fara með virkan eignarhlut í fjármálafyrirtækjum, líkt og rakið er í VI. kafla laga um fjármálafyrirtæki.

Erlendir fjárfestar hafa undanfarin ár litið til Íslands og íslenskra hlutafélaga í auknum mæli sem álitlegs fjárfestingarkosts. Það eitt að erlendir fjárfestar hafi áhuga á íslensku hlutafélagi á ekki að hafa hamlandi áhrif á grundvallarþátt í starfsemi þess félags. Slík lagasetning hefur neikvæð áhrif á samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja sem skráð eru á markað, sérstaklega þeirra sem sinna viðskiptabankastarfsemi, en ekki þarf að hafa mörg orð um einsleitni hlutaþrífamarkaða hér á landi og mikilvægi beinnar erlendrar fjárfestingar í íslenskum fyrirtækjum.

Arion banki leggur því til að íslenskum fjármálafyrirtækjum sem skráð eru á markað verði veitt almenn undanþága, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, frá ákvæði 1. gr. laga nr. 19/1966. Arion banki gerir sér grein fyrir og tekur undir að mikilvægt sé að nýting lands, fasteigna og réttinda sem því fylgja lúti reglum sem hafi hagsmuni samfélagsins alls og komandi kynslóða að leiðarljósi. Á sama tíma mega reglurnar ekki vera letjandi eða vinna gegn tilgangi sínum og því leggur Arion banki til að undanþágan verði útfærð með ótímabundinni almennri heimild frá ráðherra í kjölfar umsóknar.



2. Endurskoðun á orðalagi 1. tl. 4. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966

Ákvæði 1. tl. 4. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 kveður á um að þrátt fyrir ákvæði 1.-3. mgr. þurfi ekki að afla leyfis ráðherra, „[þ]egar 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

Þetta ákvæði kom inn með lögum nr. 133/1993. Í athugasemdum í greinargerð við umrætt ákvæði segir: „Auk þeirra atriða í 22. gr. frumvarpsins, sem hefur þegar verið getið, má benda á að þar eru tekin af tvímæli um að ekki þurfi að afla leyfis ráðherra vegna samninga um leiguréttindi til tiltekins tíma eða með skilmála um tiltekinn uppsagnarfrest enda bera slíkir samningar greinilega með sér hvers efnis þeir eru sem verður þá eftir atvikum gætt að við þinglýsingu hvort fullnægi skilyrðum til undanþágu frá þörf á leyfi ráðherra.“ Þegar ákvæðið og athugasemdir í greinargerð frumvarpsins eru lesnar saman má ætla að undanþágan taki ekki til eignarréttinda, heldur bara til leigusamninga. Þó er óumdeilt að í ákvæðinu er bæði talað um réttindi og annan réttindatíma en leigutíma.

Þessi óvissa um þýðingu undanþágunnar í umræddu ákvæði hefur valdið ósamræmi í framkvæmd. Þannig hefur Arion banki orðið var við að einstaka Sýslumannsembætti og ráðuneytið túlki ákvæðið ekki með sama hætti, með tilheyrandi vandræðum. Arion banki leggur því til að ákvæðið verði endurskoðað og orðalagi þess breytt með þeim hætti að enginn vafi leiki á því að undanþágan taki til tímabundinna beinna eignarréttinda yfir fasteignum.

3. Undanþága skráðra hlutafélaga frá 1. gr. laga nr. 19/1966 vegna fasteigna til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi

Komi til þess að almenn undanþága frá 1. gr. laga nr. 19/1966, sem fjallað er um í 1. hér að ofan, fái ekki brautargengi leggur Arion banki til að íslenskum hlutafélögum sem skráð eru á markað og lúta eftirliti innlendra eftirlitsaðila verði veitt almenn undanþága, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, til að öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni.

Framangreind tillaga styðst við þau rök að óeðlilegt sé að íslensk hlutafélög sem skráð eru á markað geti verið háð frekari takmörkunum en önnur íslensk hlutafélög þegar kemur að fasteignum undir atvinnustarfsemi sína. Líkt og segir í 1. hér að ofan leiðir það af eðli félaga sem skráð eru á markað að það er ekki undir félögunum sjálfum komið hvort skilyrði 4. tl. 1. mgr. 1. gr. laganna séu uppfyllt á hverjum tíma. Ekki verður séð að aukið frelsi skráðra íslenskra félaga hvað fasteignir til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni hafi slík áhrif að það samræmist ekki markmiði laganna.

4. Athugasemd við 8. gr. frumvarpsins

Arion banki gerir athugasemd við 8. gr. frumvarpsins, um skyldu til að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun fasteignar skv. jarðalögum, nr. 81/2004, með síðari breytingum. Í ákvæðinu felast takmarkanir á einum af grundvallarþáttum fjármálafyrirtækja, að þeim sé heimilt að yfirtaka eignir til að tryggja fullnustu kröfu. Nánar tiltekið, er ljóst að verði ákvæðið óbreytt að lögum skerðast heimildir fjármálafyrirtækja til að eignast jarðir, sem falla undir gildissvið jarðalaga, í gegnum fullnustumeðferð. Sömuleiðis gæti ráðstöfunin, óbreytt, rýrt verðmæti eigna sem fjármálafyrirtæki hafa tekið veð í enda takmörkunum háð hverjir megi að endingu kaupa þær.

Arion banki leggur til að bætt verði við nýjum tölulið, 3. tölulið, í 4. mgr. 8. gr. frumvarpsins þess efnis að fjármálafyrirtækjum, undir eftirliti FME, verði óskýlt að afla samþykkis ráðherra skv. 1. tl. 1. mgr. frumvarpsins sé um tímabundin eignarréttindi vegna fullnustu kröfu að ræða.

Virðingarfyllt,

Snorri Sigurðsson, lögfræðingur



Alþingi
Allsherjar- og menntamálanefnd.

ATVINNUVEGA- OG
NÝSKÖPUNARRÁÐUNEYTIÐ

Skúlagötu 4 101 Reykjavík
sími: 545 9700 postur@anr.is
anr.is

Reykjavík 10. júní 2020
Tilv.: ANR20010421/12.01.00

Efni: Ákvæði frumvarps á þskj. 1223 um breytingar á ákvæðum jarðalaga um landnotkun og landskipti og gerð leiðbeininga um flokkun ræktunarlands.

Í aðalskipulagi hvers sveitarfélags er sett stefna um hvar og hvernig þörfum landbúnaðarstarfsemi verði mætt. Auk þess gefst kostur á að fjalla um og afmarka einstaka landnotkunarreiti innan landbúnaðarsvæða og skilgreina nánar hvaða nýting er heimil eða stefnt að á viðkomandi svæði. Dæmi um slíka notkun gæti verið akuryrkja, túnrækt, beit, lífræn ræktun, skógrækt, verndun og endurheimt landgæða, þauleldi eða ferðaþjónusta í tengslum við búrekstur. Þannig segir t.a.m. í skipulagsreglugerð, að gera skuli grein fyrir ræktuðum svæðum, skógrækt og landgræðslu innan landbúnaðarsvæða. Þá skal koma fram í aðalskipulagi hvar eða við hvaða aðstæður skógrækt og landgræðsla er heimil, sem og stefna um endurheimt votlendis og umfjöllun ef fyrirhugað er að skerða votlendi vegna framkvæmda. Þá skal setja stefnu um hvaða atvinnustarfsemi önnur en hefðbundinn landbúnaður er heimil á bújörðum og viðmið um aðstæður og umfang.

Þegar gildandi jarðalög nr. 81/2004 voru sett árið 2004 unnu sveitarfélög að því að setja sér aðalskipulagsáætlanir í fyrsta sinn. Var af þeim sökum leitast við að samþætta ákvarðanir sem áður voru á hendi sveitarstjórna og jarðanefnda, um lausn á landi bújarða úr landbúnaðarnotum, við skipulagsákvæðanir í dreifbýli. Með 5. gr. laganna er mælt fyrir um að ekki megi taka „land sem skipulagt er sem landbúnaðarsvæði eða land sem nýtanlegt er eða nýtt til landbúnaðar, þ.m.t. afrétti, og hvort heldur er þjóðlenda eða eignarland,“ „til annarra nota“, nema heimild sé til þess í lögum, sbr. 6. gr. sömu laga.

Tillögur að breytingum á skipulagi lands í dreifbýli, sem fela í sér að land er fært úr landnotkunarflokknum landbúnaður yfir í aðra landnotkunarflokk, t.d. þéttbýli eða iðnaðarsvæði, ber undir ráðuneytið til staðfestingar, sbr. 6. gr. jarðalaga. Ráðuneytið hefur litlar athugasemdir getað gert við þessar tillögur og í framkvæmdinni hafa nær allar beiðnir sem borist hafa um samþykki fyrir skipulagsbreytingum verið samþykktar án athugasemda. Hjá því verður ekki litið að sveitarstjórnir hafa alla jafna mun betri forsendur til að leggja mat á áhrif breyttrar landnotkunar heldur en ráðuneytið.

Öðru hverju hefur komið til umræðu hvernig styrkja megi stjórnsýslu á þessu sviði. Árið 2010 gaf ráðuneytið út skýrslu um notkun og varðveislu ræktanlegs lands. Í skýrslunni var lagt til að mörkuð yrði stefna á landsvísi um skipulagningu landbúnaðarlands, sem sveitarstjórnir geti stuðst við samhliða aðalskipulagsgerð. Fram kom að Skipulagsstofnun hefði lengi talið þörf á því að skoðað yrði heildstætt yfir landið hvernig tekið væri á stefnumörkun varðandi landnotkun á

landbúnaðarsvæðum í aðalskipulagsáætlunum og voru tekin dæmi úr tveimur sveitarfélögum um skipulagsskilyrði fyrir landbúnaðarsvæði. Voru þessar tillögur til nokkurrar skoðunar á næstu árum og árið 2015 voru gerðar breytingar á jarðalögunum sem fela í sér að sveitarfélag, sem ber upp beiðni til ráðherra um breytta landnotkun, er skylt að:

... annars vegar taka mið af flokkun landbúnaðarlands í aðalskipulagi og hins vegar stefnu stjórnvalda um flokkun landbúnaðarlands. Liggi flokkun landbúnaðarlands ekki fyrir skal sveitarfélag óska eftir umsögn ráðunautar um viðkomandi land þar sem leggja skal mat á stærð lands, staðsetningu lands, ræktunarskilyrði, ræktun sem þegar er þar stunduð eða er fyrirhuguð og hvort breyting á landnotkun hafi áhrif á aðliggjandi landbúnaðarsvæði. Beiðni sveitarfélaga skal berast ráðherra skriflega, ásamt skipulagstillögu og nauðsynlegum gögnum.

Af skýringum frumvarpi því sem varð að þessum lögum mátti skilja að horft væri til þess að ráðherra mundi í framhaldi taka að beita nánara efnislegu mati um hvort hann samþykkti tillögur um breytta landnotkun hverju sinni. Það gekk þó ekki eftir. Hefur lengi verið talin þörf á frekari endurskoðun þessara lagaákvæða.

Núverandi landsskipulagsstefna var samþykkt 2016 en eitt af markmiðum hennar er sjálfbær nýting landbúnaðarlands þannig að skipulag landnotkunar stuðli að möguleikum á fjölbreyttri og hagkvæmri nýtingu landbúnaðarlands í sátt við umhverfið. Í aðgerðum eða leiðum sem fylgja þessu markmiði er mælt er fyrir um flokkun landbúnaðarlands. Þá er kveðið á um að landi sem hentar vel til ræktunar verði almennt ekki ráðstafað til annarra nota með óafturkræfum hætti. Flokkun landbúnaðarlands, landslagsgreining og vistgerðaflokkun verði lögð til grundvallar skipulagsákvörðunum um landbúnaðarland. Gerði landsskipulagsstefnan ráð fyrir að umhverfis- og auðlindaráðuneytið stæði fyrir gerð leiðbeininga um flokkun landbúnaðarlands í samstarfi við hlutaðeigandi stofnanir og samtök.

Í tengslum við endurskoðun löggjafar um fasteignamál og jarðir, undir forustu forsætisráðuneytis í tíð núverandi ríkisstjórnar, komu umrædd ákvæði jarðalaga um landnotkun fljótlega til umræðu. Sama gildi þegar undirbúningur hófst að samningu umrædds frumvarps á þingskjali 1223 síðastliðið haust.

Um líkt leyti gerðist að ráðuneytið kynnti drög að reglugerð um vernd landbúnaðarlands (landskipti, lausn úr landbúnaðarnotum og flokkun landbúnaðarlands m.t.t. ræktunar) á samráðsvef Stjórnarráðsins. Voru reglugerðardrögin til kynningar þar frá 14. febrúar til 13. mars 2020 (mál nr. 39/2020). Var með henni gerð tillaga um viðmið sem nýta mætti við mat á því hvort heimila skyldi að land yrði með skipulagsáætlun fært úr landnotkunarflokknum landbúnaðarsvæði (leyst úr landbúnaðarnotum) til annarrar notkunar eða hvort staðfesta skyldi landskipti. Auk þess voru gerðar tillögur að leiðbeiningum til sveitarfélaga um flokkun landbúnaðarlands eftir ræktunareiginleikum. Alls bárust sjö umsagnir um reglugerðina, m.a. frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Bændasamtökum Íslands og Skógræktinni. Í framhaldi voru haldnir gagnlegir samráðsfundir.

Það var vegna vinnu að þessari reglugerð að lagt var til með 15. gr. frumvarpsins að við 55. gr. jarðalaga mundu bætast svohljóðandi fyrirmæli: *Ráðherra gefur út reglugerð um vernd landbúnaðarlands þar sem greind verði þau sjónarmið sem sveitarstjórn og eftir atvikum landeiganda er skylt að greina, lýsa og meta, með tilliti til áhrifa á landbúnað, við gerð beiðni um lausn lands úr landbúnaðarnotum, landskipti og sameiningu lands skv. II. og IV. kafla þessara laga. Skal reglugerð þessi einnig hafa að geyma viðmiðanir um hvernig skuli flokka landbúnaðarland, sbr. 4. mgr. 6. gr.* Ákvæði þessa efnis er að finna í 15. gr. frumvarpsins.

Í ljósi framkominna athugasemda og viðræðna við hagsmunaaðila hefur verið fallið frá því að gefa út reglugerðina. Ráðuneytið útilokar ekki að einhverra leiðbeininga um stjórnarframkvæmd á þessu sviði geti verið þörf sem móta mætti á grunni reglugerðardraga, en telur rétt að horfa fremur til heildrænni endurskoðunar ákvæða um landnotkun og landskipti. Stefnt er að því að slíkar tillögur komi fram á 151. löggjafarþingi. Verði þar ekki síst horft til þess hvernig flétta megi betur sjónarmið

um vernd landbúnaðarlegra hagsmuna inn í ferli skipulagsgerðar.

Ákveðið hefur verið óháð þessu að halda áfram að móta leiðbeiningar um flokkun landbúnaðarlands í samráði við m.a. Skipulagsstofnun, umhverfis- og auðlindaráðuneytið og Landbúnaðarháskóla Íslands. Er nú gert ráð fyrir því að lokadrög að slíkum leiðbeiningum geti legið fyrir seint í haust. Það auðveldar þá vinnu að nokkur sveitarfélög hafa þegar látið flokka landbúnaðarland sitt í tengslum við gerð aðalskipulags með aðstoð ráðgjafarstofa og var litið til þeirrar flokkunar hvað varðar flokkun á ræktanlegu landi (dæmi eru m.a. frá Eyja- og Miklaholtshreppi, Flóahreppi, Kjósarhreppi og Rangárþingi Eystra). Auk þess var byggt á vinnu sérfræðinga Landbúnaðarháskóla Íslands og greinargerðar sem unnin var um gott akuryrkjuland og lögð fram á Búnaðarþingi 2011.

Samkvæmt drögunum sem kynnt voru með reglugerðinni var gert ráð fyrir því að landbúnaðarland yrði flokkað í fjóra flokka. Flokkar 1, 2 og 3 snúa að eiginleikum lands til ræktunar, og ennfreður hvort land gæti hentað til akuryrku þótt fleiri þættir komi þar til s.s. nálægð kaldsjávar og vindánauð auk hæðar yfir sjávarmáli. Land sem ekki er talið fallið til ræktunar fer í flokk 4. Þar sem landbúnaðarland hefur enn ekki verið afmarkað með samræmdum hætti á landsvísi er gert ráð fyrir því í tillögunum að sérhvert sveitarfélag flokki allt það land innan sveitarfélagsins sem skilgreint er sem landbúnaðarsvæði í aðalskipulagi samkvæmt ofangreindri flokkun.

Algengur mælikvarði aðalskipulagsuppdráttar er 1:50.000 og er í ljósi þess, og þeirra gagna sem tiltæk eru, ekki ætlast til að flokkunin ná til finni reita en sem nemur 5 ha. Undantekning á þessu gildir um svæði sem njóta sérstakrar verndar, því taka verður tillit til þeirra við ákvarðanir um landnotkun. Þannig má nefna votlendi sem er 2 ha eða stærra, en óheimilt er að raska því nema með sérstöku leyfi, og náttúruskóga sem eru 0,5 ha eða stærri.

Samandregið hefur ráðuneytið ekki lengur í hyggju að gefa út reglugerð um vernd landbúnaðarlands í átt til þess sem gert er ráð fyrir í 15. gr. frumvarpsins (sem og 7. gr. og b-lið 9. gr.) en telur rétt starfa með öðrum hætti að málefnum. Þó þykir rétt að mæla 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 getur stutt við skipulagsgerð á landbúnaðarsvæðum. Af þessum sökum er lagt til, að höfðu samráði við forsætisráðuneyti, að svolátandi breytingar verði gerðar á frumvarpi á þingskjal 1223:

- 7. gr. falli í brott í heild.
- B-liður 9. gr. falli brott.
- 15. gr. hljóði 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.

Fyrir hönd sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra

Kristján Skarphéðinsson

Arnór Snæbjörnsson



Sauðárkróki, 19. maí 2020

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis hefur óskað eftir umsögn Bygðastofnunar 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.), mál 715.

Ásókn í land hefur lotið breytilegum forsendum í gegnum tíðina, dregist saman á harðindatímum og jarðir farið í eyði, en byggðust þá oft aftur þegar betur áraði. Ásókn í land nú virðist lúta öðrum lögmálum og hafa bújarðir í vaxandi mæli safnast á hendur aðila sem eiga jafnvel fjölmargar jarðir á sama svæði, ekki síst í tengslum við laxveiðiréttindi. Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu er ljóst að mikilvægir almannahagsmunir eru bundnir við það hvernig eigandi lands nýtir þær heimildir sem felast í eignarrétti hans.

Bygðastofnun telur að þau stærðarmörk varðandi eignarlönd í eigu sama aðila sem frumvarpið gerir ráð fyrir séu ásættanleg. Samkvæmt könnun sem stofnunin hefur gert eru tiltölulega fáir aðilar sem eiga fjölda jarða og telja verður eðlilegt að einstaka bændur kaupi aðliggjandi jarðir og nái þannig aukinni hagkvæmni í sínum rekstri.

Flest jarðakaup undanfarinna ára, þar sem utanhéraðsaðilar koma við sögu, virðast tengjast veiðiréttindum sem fylgja jörðunum. Við einstakar ár eru starfrækt veiðifélög sem hafa um ákvarðanir sem þeim tengjast að segja. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra lagði fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006, með síðari breytingum (minnihlutavernd, gerð arðskráa o.fl.) í október 2019. Frumvarpið er til umfjöllunar hjá atvinnuveganefnd. Verði það samþykkt með þeim ákvæðum sem þar er kveðið á um ætti það að tryggja minnihluta ákveðna vernd og að einstakir aðilar geti ekki í krafti fjölda þeirra jarða sem þeir eiga knúið fram breytingar sem varða viðkomandi veiðiá.

Vel kann að vera að önnur réttindi en veiðiréttindi sem fylgja eign á landi séu nýjum eigendum ofar í huga. Þar hafa m.a. verið nefnd vatnsréttindi.



Landnýting er mikilvægt byggðamál og í gildandi byggðaáætlun er þannig mælt fyrir um aðgerðir sem miði að því að auðvelda kynslóðaskipti í landbúnaði og að bæta aðbúnað bústofns. Þetta tengist með beinum hætti sjónarmiði um mikilvægi fæðuöryggis. Ræktað land er verðmætt og mikilvægt að varðveita það sem kostur er í þágu fæðuöryggis og þau sjónarmið fá nú aukið vægi á tímum heimsfaraldurs Covid 19.

Löggjöf margra ríkja setur fyrirvara sem tryggja að eignarhald á landi þjappist ekki á of fáar hendur og að ekki sé keypt í spákaupmennskuskyni. Mikilvægt er að eignarhald sé ljóst og gagnsætt. Eðlilegt er að stjórnvöld fari með forræði á því með hvaða hætti landnýting þróast. Einnig telur Byggðastofnun mikilvægt að með breyttum reglum verði tryggt að sem flestar jarðir haldist áfram í ábúð og að gott landbúnaðarland sé varðveitt og nýtt til búvöruframleiðslu.

Jákvætt er að sett verði í þinglýsingalög ákvæði um að afsali verði ekki þinglýst sem eignarheimild ef það geymir ekki upplýsingar um kaupverð eignar. Þetta skiptir máli til dæmis varðandi fasteignamat og þar með skatttekjur sveitarfélaga og eins verðmyndun.

Sömuleiðis er jákvæð tillaga um breytingu á lögum um skráningu og mat fasteigna þar sem fjallað er um landeignaskrá en markmið landeignaskrár er að tryggja yfirsýn og samræmda opinbera skráningu á landi. Slíkar upplýsingar eru meðal annars mikilvægar við opinbera stefnumótun.

Fyrir hönd Byggðastofnunar,

Guðmundur Guðmundsson
Sérfræðingur á þróunarsviði Byggðastofnunar



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Sent með tölvupósti.
Reykjavík, 20. maí 2020

Efni: Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu á fasteignum, 715. mál.

Tilv. 202005-0008

Drög að frumvarpinu voru fyrst birt í samráðsgátt Stjórnarráðsins þann 13. febrúar sl. Frestur til að skila inn athugasemdum var veittur til 27. febrúar. Bændasamtök Íslands skiluðu umsögn um drögin en gerðu jafnframt athugasemd við að hagsmunaaðilum væri veittur svo skammur umsagnarfrestur en frumvarpið er umfangsmikið og hefur að geyma víðtækar breytingar sem eru þýðingarmiklar fyrir alla hagsmunaaðila. Hér á eftir fara athugasemdir Bændasamtakanna um fyrirbyggjandi frumvarp, sbr. umsagnarbeiðni í tölvupósti frá nefndasviði Alþingis þann 30. apríl sl.

Í upphafi vilja samtökin benda á að allar hömlur á sölu fasteigna, þ.á m. jarða, eru til þess fallnar að þrengja kaupendahópin og rýra þ.a.l. verðmæti jarðanna. Lægra verðmæti þýðir svo aftur minna veðrými. Að mati samtakanna er nauðsynlegt að fram fari sjálfstæð rannsókn á því hvaða áhrif takmarkandi reglur sem þessar geta haft á virði og veðhæfi jarða sem og afleiðingar fyrir þá sem eiga þær m.t.t. skuldbindinga þeirra.

1. Athugasemdir við einstök ákvæði og kafla

Um 5. gr.

Með 4. gr. er lögð til efnisbreyting á markmiðsákvæði jarðalaga. Verði frumvarpið að lögum verða markmið laganna meira félagsleg og miðuð að þjóðhagslega gagnlegri nýtingu lands. Í því felst greinileg pólitísk stefnumótun í þá átt. Þá skortir greiningu í frumvarpinu á því hvernig breytingin getur haft áhrif á önnur ákvæði jarðalaganna sem standa munu óbreytt þar sem breyting á markmiði og tilgangi laganna getur breytt túlkun annarra ákvæða.

Í 4. gr. fyrstu draga að frumvarpinu sem birt voru í samráðsgátt sagði í lokamálsgrein ákvæðisins: „Tryggja skal svo sem kostur er við framkvæmd laganna að land sem er vel fallið til búvöruframleiðslu sé varðveitt til slíkra nota og að fæðuöryggi sé tryggt til framtíðar“, í 5. gr. frumvarpsins hefst sama setning nú á orðunum: „Stefnt skal að því svo sem kostur er við framkvæmd laganna að [...]“. Bændasamtökin leggja til að ákvæðið verði orðað með þeim



hætti sem lagt var upp með í fyrstu drögum, þ.e. að tryggja skuli svo sem kostur er að land sem vel er fallið til búvöruframleiðslu sé varðveitt til slíkra nota.

Um 7. gr.

Um samþykkt ráðherra á lausn úr landbúnaðarnotum er fjallað um í 7. gr. Frá fyrstu drögum hefur umsögnum sveitarfélaga verið markaður skýrari rammi með upptalningu á þeim atriðum sem fram þurfa að koma í umsögn þeirra. Þar jafnframt að finna heimild til að útfæra ákvæðið nánar í reglugerð sem sett verður heimild í jarðalögum, sjá nánar í umfjöllun um 15. gr.

Bændasamtökin bentu í fyrri umsögn sinni á þörf á skýrum viðmiðum þegar kemur að lausn lands úr landbúnaðarnotum. Eðlilegt sé að sveitarfélögin taki ákvörðun en ráðherra skuli aðeins staðfesta lausn úr landbúnaðarnotum formlega samkvæmt beiðni frá sveitarfélagi. Skv. fyrirbyggjandi frumvarpi hefur hlutverki sveitarfélaga verið markaður skýrari rammi en vægi umsagna og hlutverk þeirra hefur ekki aukist. Bændasamtökin ítreka fyrri afstöðu sína og leggja til að ákvörðunarvald og rannsókn sé á hendi sveitarfélaganna.

Um 8. gr.

Bændasamtök Íslands leggjast almennt gegn ákvæði 8. gr. frumvarpsins, þ.e. nýmæli í 10. gr. a. jarðalaga, af þeirri ástæðu að ráðherra sé þar falið of víðtækt vald til að ákveða hvort stór hluti viðskipta með jarðir fái að eiga sér stað. Það liggur fyrir að margar fasteignir falla undir viðkomandi stærðarmörk og þ.a.l. líklegt að leitað verði samþykkis ráðherra í mörgum tilvikum þar sem vafi er á um hvernig reikna skuli stærð fasteigna. Þrátt fyrir að gildissvið ákvæðisins hafi verið þrengt frá fyrstu drögum telja samtökin ráðherra enn hafa of víðtækt ákvörðunarvald til að hlutast til um fasteignaviðskipti.

Samtökin telja hættu á því að ákvæði sem þetta, sem takmarkar hverjum menn geta selt sínar fasteignir, stangist á við eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar eins og það er túlkað með hliðsjón af MSE. Í öllu falli telja samtökin rétt að benda á ýmis vandkvæði sem ákvæðið hefði í för með sér, verði það að lögum. Sumir þessara vankanta eru raunar þess eðlis að þeir gera slíkt ákvæði mjög óhentugt og eru í raun ástæða í sjálfu sér til að varast það að færa slík ákvæði í lög.

Fyrir það fyrsta telja samtökin fimm ára leigutíma of stuttan og veita ekki nægilegt svigrúm, t.d. ef leigutaki þarf eða ætlar að ráðast í fjárfestingar á landinu.

Í 8. mgr. ákvæðisins er fjallað nánar um ákvörðunartöku ráðherra um hvort samþykki skuli veitt. Þar eru talin upp ýmis sjónarmið og raunar svo mörg að líklega eru þar talin öll sjónarmið sem gætu komið til greina hvort sem er og er mat ráðherra því í raun frjálst eða nær alveg frjálst um það hvort tiltekin eigendaskipti fái að eiga sér stað eða ekki. Til þess að tryggja að þetta fyrirkomulag stangist ekki á við eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar er líklega ekki nægilegt



að telja fjölda skilyrða upp í lögum. Enginn þekkir jarðirnar betur en þeir sem þær eiga og aðstæður á svæðinu. Ef fela ætti einhverjum öðrum slíkt vald væri nærtækara að fela það sveitarfélögum.

Ráðherra er samkvæmt ákvæðinu heimilt að binda samþykki sitt skilyrðum sem þinglýst verður á lönd. Slíkt gæti orðið mjög til óhagræðis til framtíðar því lifnaðarhættir til sveita og tækni í landbúnaði hefur breyst mikið og á líklega eftir að halda áfram að gera það. Það eru vel þekkt dæmi um það þegar jarðir eru bundnar kvöðum með erfðaskrá sem síðan eru til vandræða löngu síðar vegna þess að arfleiddandi gat eðlilega ekki séð fyrir allar þær breytingar sem orðið hafa á þjóðfélaginu. Kvaðir sem hvíla á jörðum sem takmarka notkun þeirra eru líka líklegar til að draga úr verðmæti jarða og þar með veðsetningarhæfi þeirra.

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að afstaða ráðherra liggi fyrir að jafnaði innan fjögurra vikna. Það er mjög óraunhæft markmið miðað við almennan afgreiðsluhraða í stjórnsýslunni og sérstaklega þegar tekið er tillit til þess að afla á umsagna sveitarstjórna og mögulega fleiri stjórnvalda. Slíkar tafir eru líklegar til að fæla menn frá því að reyna kaup. Æskilegt er að markaður með jarðir sé sem virkastur, ef svo er ekki er líklegt að eigendaskipti verði vart með öðrum hætti en fyrir arf og þá skapast vandamál þar sem jarðirnar færast á sífellt fleiri hendur eins. Engar reglur eru um stjórn á slíkri óskiptri sameign og mikil þörf fyrir að úr því verði bætt.

Um 9. gr.

Í athugasemdum um 9. gr. í greinargerð er fjallað um takmarkanir á uppskiptingu landeigna í dreifbýli. Enn hefur ekki verið sett löggjöf um óskipta sameign á landi þó komið hafi fram frumvörp um slíkt. Bændasamtökin telja í fyrsta lagi aðkallandi að bregðast við vandanum sem skapast þegar jarðir í óskiptri sameign ganga að erfðum og sífellt fleiri aðilar eiga jarðir í óskiptri sameign. Of dreift eignarhald getur hamlað ákvarðanatöku um nýtingu jarða. Samtökin telja eðlilegt að menn verði skyldaðir til að stofna félög í þeim tilfellum sem t.d. fimm eða fleiri aðilar eiga jörð í óskiptri sameign. Á hinn bóginn eru dæmi þess í einstökum landshlutum að uppskipting lands hefur orðið til þess að ekki er hægt að byggja jarðir vegna smæðar eða þess að þeim hefur verið skipt upp með óhagstæðum eða óheppilegum hætti. Þarf því að gæta þess að uppskipting lands hamli ekki kynslóðaskiptum eða takmarki möguleika á slíku en jafnframt að setja því einhverjar skorður með hliðsjón af nýtingarmöguleikum jarða sem landbúnaðarlands.

Um 14. og 16. gr.

Mælt er fyrir um ný viðurlög frá núgildandi lögum í 11. og 13. gr. Ákvæðin eru óbreytt frá fyrstu drögum en Bændasamtökin lögðust gegn þeim í fyrri umsögn sinni. Hið hefðbundna réttarvörslukerfi tryggir réttindi borgaranna með fullnægjandi hætti en með því að mæla fyrir



um heimild til handa ráðherra að krefjast nauðungarsölu á fasteignum eða leysa þær til sín er þrískipting ríkisvaldsins tekin úr sambandi þar sem einum handhafa framkvæmdarvaldsins yrði falið að rannsaka, ákæra og refsa. Lokamálsgrein 14. gr. felur í raun í sér eignarnámsheimild og reynslan hefur sýnt að menn eru mjög óánægðir með eignarnámsbætur og telja þær undirverð. Samtökin telja nauðsynlegt að setja reglur um hærra eignarnámsverð. Þá draga samtökin í efa að ákvæðið uppfylli skilyrði 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar um almenningþörf.

Um 15. gr.

Í fyrstu frumvarpsdrögum var gerð krafa um að ráðherra setti leiðbeiningar en skv. nýrri útgáfu skal setja reglugerð um vernd landbúnaðarlands. Í 15. gr. frv. kemur svo fram að átt er við reglugerð um vernd landbúnaðarlands. Reglugerð um vernd landbúnaðarlands var í samráðsferli í febrúar/mars sl. og skiluðu Bændasamtökin umsögn um málið (nr. 39/2020). Þar gerðu samtökin þá kröfu að verða þátttakandi í samráði um frekari útfærslu reglugerðarinnar enda séu bændur helstu hagsmunaaðilar í málinu sem eigendur eða vörslumenn landbúnaðarlands og er sú krafa hér með ítrekuð.

Um 18. gr.

Samkvæmt 18. gr. frumvarpsins er fjallað um gildistöku laganna. Eðlilegt er að gefinn sé sanngjarn aðlögunartími enda engin knýjandi þörf á að reglurnar öðlist þegar gildi. Ýmsar ráðstafanir hafa þegar verið gerðar í viðskiptum í þeirri trú að lagaumhverfi standi tiltölulega óbreytt.

Kafli 2.2.2

Í upphafi kaflans er vísað til verðhækkunar á fasteignum. Hvað varðar bændur sem eiga lönd hefur hækkun fasteignaverðs umfram annað verðlag líklega komið sér vel. Til dæmis er hátt fasteignaverð grundvöllur veðhæfis jarða. Það þarf ekki að vera slæm þróun og getur t.d. stafað af því rekstrar- og skattaumhverfi sem rekstraraðilum í landbúnaði og ferðaþjónustu er skapað hér á landi. Greiningu skortir á því hvort þetta sé góð eða slæm þróun.

Kafli 2.2.3

Framarlega í kaflanum segir að ljóst sé að mikilvægir almannahagsmunir séu bundnir við það hvernig eigandi nýtir þær heimildir sem felast í beinum eignarrétti. Ekki er rökstutt hvernig þetta er ljóst og líklega er svo ekki nema í afmörkuðum tilvikum, t.d. ef sækja þarf vatn, sbr. vatnalög, leggja vegi, sbr. vegalög eða raflínur, sbr. raforkulög. Í þeim tilvikum eru heimildir til eignarnáms í lögum þegar almannahagsmunir krefjast.



Kaflí 2.3.2

Í kaflanum er vísað til leiðbeiningareglna úr Evrópurétti sem hafa ekki verið innleiddar á Íslandi. Þær eru ekki bindandi að íslenskum rétti og auk þess eingöngu leiðbeiningareglur. Þá verður að hafa í huga að þó Ísland sé í EES þá er Ísland ekki aðili að sameiginlegri landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins og slíkar reglur hafa því líklega lítið leiðsagnargildi hér á landi þvert á það sem haldið er fram. Í sama kafla er vísað til dómaframkvæmdar Evrópudómstólsins og samtökin benda af sömu ástæðu á að gjalda verður varhug við því að horfa of mikið til hennar.

Kaflí 4.2

Í kaflanum er sagt að heimild til að öðlast eignarréttindi njóti ekki verndar eignaréttarákvæðis stjórnarskrárinnar. Það kann að vera rétt en hér gleymist að það er hluti af eignarétti og þar með eignaréttarvernd stjórnarskrárinnar að geta selt eign sína. Takmarkanir á því njóta verndar.

Kaflí 4.5.3

Í þessum kafla er fullyrt að takmarkanir frumvarpsins á eignarétti skapi ekki bótarétt ríkisins. Gera verður þá kröfu að þetta atriði verði greint af sérfræðingum í eignarétti. Þá er fjallað um reglu eldri jarðalaga um samþykki sveitarstjórna og sagt að það hafi samræmst stjórnarskrá. Ekki er þar tekið tillit til þess að árið 1995 voru sett ný mannréttindaákvæði í stjórnarskrá, byggð á MSE. Sjónarmið um þetta hafa því mikið breyst og þó jarðalögin hafi gilt fram yfir 1995 þá var ekki látið á þetta reyna fyrir dómi.

Einnig er fjallað um möguleika á að móta stefnu um landnýtingu og framfylgja henni í þágu almannahagsmuna. Að mati Bændasamtakanna væri æskilegra að landeigendur eða ábúendur móti sjálfir stefnu um nýtingu landa sinna eða landa sem þeir byggja, innan marka skipulags, og framfylgdu þeirri stefnu sjálfir.

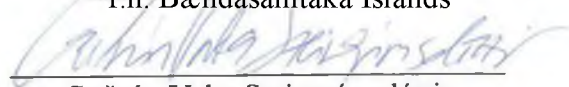
2. Lokaorð

Samtökin fagna því að í frumvarpinu sé lögð áhersla í orði á varðveislu landbúnaðarlands en telja mikilvægt að til staðar séu skilvirk úrræði til að vernda gott ræktunarland, fyrst og fremst að slíkar jarðir séu setnar og í öllu falli nýttar. Þar þarf þó að skoða vandlega hvort takmörkun á eignarráðum erlendra aðila sé til þess fallið að ná því markmiði eða hvort leggja ætti áherslu á skyldu til að byggja jarðir, sbr. ákvæði í jarðalögum frá 1976.

Fyrir liggur að efni frumvarpsins er þýðingarmikið fyrir bændur og Bændasamtökin áskilja sér allan rétt til að koma að frekari athugasemdum við umræður og afgreiðslu málsins hvort sem er á vettvangi stjórnvalda eða Alþingis.



Virðingarfyllst
f.h. Bændasamtaka Íslands


Guðrún Vaka Steingrimsdóttir

Viðauki:

Ályktun búnaðarpings 2020 um jarðamál.

Markmið

Að tryggja að gott landbúnaðarland nýtist fyrst og fremst til landbúnaðar. Koma í veg fyrir að eignarhald jarða verði á höndum fárra aðila. Mikilvægt er að viðhalda og þróa byggð í landinu og skapa stjórnvöldum betri yfirsýn og möguleika að stýra þróun eignarhalds og nýtingu fasteigna í samræmi við landkosti og með hagsmuni samfélagsins og komandi kynslóða að leiðarljósi.

Leiðir

- Að stjórn BÍ vinni að umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varðar eignarráð og nýtingu fasteigna.
- Að stjórn BÍ vinni að umsögn vegna reglugerðar um vernd landbúnaðarlands.
- Að BÍ komi að endurskoðun á landsskipulagsstefnu.
- Að tryggja afkomu landbúnaðarins enn frekar.

Framgangur

Stjórn BÍ er falið að vinna málunum framgang.

Alþingi
Allsherjar og menntamálanefnd
Austurstræti 8-12,
101 Reykjavík

Reykjavík, 21. maí 2020

Efni: Umsögn Eleven Experience á Íslandi um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna, 715. mál.

I. Inngangur

Þann 13. febrúar 2020 var frumvarp til laga um breytingu á fjórum lagabálkum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna kynnt á Samráðsgátt stjórnvalda. Eleven Experience á Íslandi, sem rekur náttúrutengda ferðapjónustu á hótelinu Deplar Farm í Fljótunum í Skagafirði, skilaði inn athugasemdum og ábendingum um frumvarpsdrögin. Þegar frumvarpið sem hér um ræðir var lagt fram á Alþingi hafði það tekið nokkrum breytingum. Þrátt fyrir að ýmis atriði frumvarpsins séu til bóta eru nokkrir alvarlegir meinbugir á sem nauðsynlegt er að taka til endurskoðunar.

Það vekur sérstaka athygli að þrátt fyrir að ítarlegar ábendingar hafi komið fram við frumvarpsdrögin þegar þau voru kynnt í Samráðsgátt, þá er hvergi í frumvarpinu gert ráð fyrir uppbyggingu á ferðapjónustu sem atvinnugreinar og þeirra jákvæðu áhrifa sem greinin hefur haft á dreifbýli og sveitir landsins. Þrátt fyrir það ástand sem nú ríkir í heiminum vegna Covid-19 faraldursins, þá hefur ferðapjónustan verið ein mikilvægasta atvinnugrein landsins á liðnum árum og það má ætla að innan fárra ára verði hún orðin það aftur með tilheyrandi fjölgun starfa, uppbyggingu innviða og aukningu gjaldeyristekna - til hagsbóta fyrir þjóðfélagið í heild og ekki síst fyrir sveitarfélög og þjónustuaðila utan höfuðborgarsvæðisins.

Þá má geta þess að náttúrutengd ferðapjónusta, líkt og sú sem starfrækt er á vegum Eleven Experience í Fljótunum, kallast á við stefnu og markmið stjórnvalda í loftslagsmálum, og fer að auki saman við yfirlýst markmið fyrirhugaðra laga hvað varðar náttúruvernd, viðhald og þróun byggðar og um leið þjóðfélagslega gagnlega og sjálfbæra landnýtingu. Sú stefnumótun sem birtist í frumvarpinu ber með sér að fremur sé horfið aftur í tímann, í andstöðu við þróun síðustu ára.

Frumvarpið felur einnig í sér verulega skerðingu á eignarrétti tiltekinna landeigenda, sem um leið hefur í för með sér skerðingu á atvinnufrelsi og ómálefnalega mismunun. Það á á jafnt við um innlenda aðila sem erlenda, enda eru fyrirhugaðar takmarkanir á ráðstöfunarrétti lands óháðar þjóðerni eða ríkisfangi. Fyrirsjáanlegt er að fyrirhugaðar takmarkanir leiði til þess að seljanleiki fjölmargra landbúnaðarjarða muni minnka og verðmæti þeirra rýrna verulega. Að sama skapi má búast við að fjárfestingar sem jarðaeigendur hafa lagt út í missi í mörgum tilvikum verðgildi sitt og nýfjárfestingar til uppbyggingar á landsbyggðinni, m.a. vegna ferðapjónustu, dragist saman.

Á skortir að heildstætt mat fari fram á heildaráhrifum frumvarpsins þar sem vegin eru saman fyrirsjáanleg jákvæð og neikvæð áhrif breytinganna. Í því sambandi er sérstaklega mikilvægt að greina hvort raunverulega sé þörf á svo íþyngjandi takmörkunum, hvort þeim verði náð með öðru og vægara móti og hvaða áhrif þær koma til með að hafa á fjárhagslega hagsmuni landeigenda, einstakar atvinnugreinar og þróun atvinnuvega og byggðar í sveitum landsins.

II. Athugasemdir um einstök atriði

1. Frumvarpið þrengir að ferðaþjónustu á landsbyggðinni og lítur fram hjá mikilvægi greinarinnar

Eins og fram kemur í greinargerð frumvarpsins er það afrakstur margra ára stefnumótunar og greiningarvinnu, auk þess sem það var samið í samráði við ýmis ráðuneyti, þ. á m. atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið sem hefur á höndum málefni ferðaþjónustunnar. Í því ljósi vekur það undrun að bersýnilega sé ekki ætlunin með frumvarpinu að styðja við ferðaþjónustu sem framtíðaratvinnugrein á landsbyggðinni. Þess í stað er þrengt að greininni og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hverju sinni látið eftir að ákveða hvort slík landnýting telst fýsileg eða ekki.

Sem fyrr segir er ferðaþjónustan mikilvæg íslensku efnahagslífi, enda hefur hún átt stóran þátt í hagvexti hér á landi sl. áratug. Með hliðsjón af þróun ferðaþjónustu sl. ár og mikilvægi hennar fyrir fámennari byggðir landsins og þjóðarbúið í heild hefði mátt ætla að við slíka stefnumótandi lagasetningu um landnýtingu og atvinnuuppbyggingu á jörðum landsins hefði greininni, þá sérstaklega náttúrutengdri ferðaþjónustu sem fer fram í sátt og samlyndi við hefðbundinn landbúnað, verið gefin aukinn sess. Að öllu óbreyttu má ætla að ferðaþjónustan nái bata eftir kórónuveiruna á næstu árum og verði til lengri tíma mikilvæg atvinnugrein hér á landi.

Orðið „ferðaþjónusta“ kemur hvergi fyrir í frumvarpinu og aðeins á einum stað í ítarlegri greinargerð þess, þar sem tiltekið er að ferðaþjónusta teljist ekki til hefðbundins búrekstrar. Þvert á móti má sjá þá áherslubreytingu sem rauðan þráð í gegnum frumvarpið og umfjöllun í greinargerð að aðeins hefðbundin landbúnaðarafnot í þrengri merkingu, svo sem búfjárræktun og matvælaframleiðsla, virðast teljast fýsileg og falla að markmiðum laganna.

Ferðaþjónusta rutt sér til rúms sem mikilvæg og vaxandi atvinnugrein, hvort tveggja sem aukabúgrein og aðalatvinna hjá bændum og öðrum notendum landbúnaðarlands. Hefði því með réttu átt að gefa greininni sérstakan gaum við gerð nýs frumvarps til jarðalaga og stefnumótun um landnýtingu enda verður slíkur atvinnurekstur ekki stundaður án þess að eiga eða leigja til þess land fremur en hefðbundinn landbúnaður. Sú staðreynd að það er ekki gert og sú umfjöllun sem finna má í greinargerð ber með sér að horfið sé nokkra áratugi aftur í tímann þegar hefðbundinn landbúnaður var eina atvinnugreinin sem fram fór í sveitum landsins. Það bendir jafnframt til þess að ferðaþjónusta á landsbyggðinni rúmist ekki vel innan markmiða nýrra jarðalaga og sé ekki hluti af stefnumótun stjórnvalda hvað varðar framtíðarnýtingu á landi. Í öllu falli er markmiðsákvæðið of opið, óljóst og matskennd um hvers konar áformuð nýting önnur en matvælaframleiðsla og hefðbundinn landbúnaður telst forsvaranleg í augum löggjafans enda skortir á efnislega umfjöllun þar að lútandi.

Efnisleg áhrif markmiðsákvæðisins

Markmiðsákvæði einstakra laga hafa alla jafna takmarkaða þýðingu fyrir þá hagsmuni sem umrædd lög fjalla um enda eru réttindi og skyldur almennt orðuð með skýrum hætti í einstökum ákvæðum. Hið öndverða á hins vegar við um frumvarp til jarðalaga enda leiðir af frumvarpinu að ýmsar mikilsverðar heimildir fyrir ráðstöfun og nýtingu eignarlands verða háðar túlkun á nýju markmiðsákvæði laganna. Ber þar hæst að samkvæmt 8. gr. frumvarpsins skal ráðherra ákveða við tilteknar aðstæður hver fær að kaupa, selja og leigja land, fyrst og fremst á grundvelli þess hvort áformuð nýting fellur að markmiðum laganna. Við þær aðstæður mun það því helst ráðast af túlkun á inntaki markmiðsákvæðisins hvort samþykki fæst fyrir slíkri ráðstöfun eignarlands. Miðað við orðalag ákvæðisins í frumvarpinu og athugasemdir við það í greinargerð má ljóst vera að sá sem hygðist kaupa land og nýta til náttúrutengdrar ferðaþjónustu ætti á brattann að sækja. Í öllu falli væri auðsótt mál fyrri ráðherra að hafna slíkri umsókn með vísan til markmiðs laganna eða af eigin geðþótta.

Að teknu tilliti til framangreinds er mikilvægt að gera breytingar á frumvarpinu svo skýrt sé að ferðaþjónusta í sveitum landsins teljist landnýting sem falli ótvírætt að markmiðum laganna. Áréttað skal að hefðbundinn landbúnaður og náttúrutengd ferðaþjónusta eru á engan hátt ósamrýmanlegar

atvinnugreinar. Þvert á móti styðja þær hver við aðra eins og dæmin sanna. Slík ferðapjónusta hefur hagsmuni af því að búskapur blómstri enda er hann ásamt ósnortinni náttúru eitt helsta aðdráttarafl slíkra ferðamanna. Á móti skapar greinin störf í sveitunum, stuðlar að innviðauppbýggingu og náttúruvernd og styður þannig við landbúnaðinn. Er uppbygging náttúrutengdrar ferðapjónustu og stuðningur við greinina því til hagsbóta fyrir hefðbundinn landbúnað og hagsmuni sveitarfélaganna. Mikil tækifæri felast í frekari uppbyggingu á landsbyggðinni, þá sérstaklega í ferðapjónustu, sem einnig mun hafa jákvæð áhrif á byggðarþróun landsins.

Neikvæð áhrif á hagsmuni landeigenda

Seljanleiki jarða og atvinnuréttinda þeim tengdum minnkar og verðmætið lækkar

Meðal fyrirsjáanlegra afleiðinga frumvarpsins eru að seljanleiki margra jarða mun minnka og verðmæti þeirra rýrna. Í dæmaskyni má sjá fyrir sér jarðareiganda sem hyggst láta af búskap sökum aldurs, heilsu eða þar sem ekki eru lengur rekstrarlegar forsendur fyrir búskapnum. Honum kann að verða neitað um að selja jörðina þótt honum bjóðist gott verð fyrir hana ef kaupandinn hyggst nýta jörðina í annað en hefðbundinn búskap eða verður talinn eiga of mikið land fyrir. Finni hann ekki kaupanda sem vill hefja búrekstur kann hann að sitja uppi með eignina og fé sitt bundið í henni vegna endurfjárfestinga í þágu búrekstursins. Jafnvel þótt honum takist að finna slíkan kaupanda kann hann að þurfa að sætta sig við mun lægra verð fyrir eignina en ella.

Sama kann að eiga við um þann sem keypt hefur land til atvinnurekstrar í samræmi við gildandi lög og reglur um nýtingu lands, og fjárfest í slíkum rekstri til framtíðar á grundvelli réttmætra væntinga um að geta selt þau verðmæti. Að öllu óbreyttu gæti viðkomandi staðið frammi fyrir því að landeignin og atvinnureksturinn sé illseljanleg eign þar sem notkun á landinu samrýmdist ekki markmiðum jarðalaga og öðrum viðmiðum. Því fengist ekki heimild til sölu landsins til áframhaldandi reksturs í óbreyttri mynd. Í slíkri takmörkun felst í raun skerðing eignarréttinda með afturvirkum hætti. Framangreint á einnig við um fyrirhuguð höft á breytingum á yfirráðum lögaðila sem á fasteign sem fellur undir lögin.

Samdráttur verður í fjárfestingum í landbúnaði og öðrum atvinnurekstri á jörðum

Ætla má að forsenda margra fyrir því að fjárfesta í landbúnaði eða annars í uppbyggingu og viðhaldi jarða sé að mögulegt sé að fá fjárfestinguna til baka með sölu eignarinnar og/eða rekstursins. Má því ætla að bein afleiðing þess að seljanleiki jarða minnki og markaðsverð þeirra lækki sé að það dragi úr fjárfestingum í landbúnaði og öðrum atvinnurekstri á jörðum þar sem aukin óvissa sé þá um að endurheimta fjárfestinguna. Þær takmarkanir sem boðaðar eru í frumvarpsdrögunum munu því að öllum líkindum hefta frekari uppbyggingu ferðapjónustu á landsbyggðinni og nær útiloka alla erlenda fjárfestingu í greininni.

Óljóst hver þörfin er og þar með hvaða almannahagsmunir eru undir

Ekki er að sjá að fram hafi farið sérstök greining af hálfu stjórnvalda á því hvort raunverulega er þörf á svo íþyngjandi skerðingum á ráðstöfunarrétti lands til verndar hefðbundnum landbúnaði og til að tryggja fæðuöryggi til framtíðar. Ætla mætti að slík þörf væri til staðar ef hér væri skortur á landi sem hentaði vel til búvöruframleiðslu, en sú virðist ekki vera raunin. Því verður ekki séð að önnur landnýting en hefðbundinn landbúnaður, svo sem ferðapjónusta í sveitum landsins og aðrar grænar atvinnugreinar, ógni matvælaöryggi eða hafi þau áhrif að bændur láti af hefðbundnum búskap. Fækkun bænda og samþjöppun í landbúnaði á sér aðrar skýringar en skort á góðu landbúnaðarlandi.

Sjónarmið til grundvallar ákvörðunar ráðherra eru of matskennd og ófyrirsjáanleg

Þau sjónarmið sem ráðherra skal líta til við töku ákvörðunar skv. fyrirhuguðum 1. og 2. mgr. 10. gr. a. jarðalaga er að finna í 8. mgr. greinarinnar. Eru þar talin upp fjölmörg atriði, sem mörg hver eiga það sammerkt að vera afar opin og matskennd. Þannig skortir á hlutlægar leiðbeiningar um hvaða þættir umsækjandi getur fyrirfram talið að falli að umræddum sjónarmiðum. Til að mynda ber ráðherra

einkum að líta til markmiða laganna, sem eru afar matskennd og veita takmarkaðar leiðbeiningar um annað en að hefðbundinn landbúnaður telst falla vel að þeim. Leiðir þetta til þess að niðurstaða ráðherra kann að verða ófyrirsjáanleg og eykur líkur á því að ákvörðun geti byggt á geðþóttu. Fer þetta gegn almennum réttaröryggissjónarmiðum um mikilvægi þess að lög og beiting þeirra séu fyrirsjáanleg og skýr. Slíkt á sérstaklega við þegar um er að ræða inngríp í stjórnarskrárvarin grundvallarréttindi þar sem mikilsverðir hagsmunir eru undir, eins og hér háttar til um.

Sömu sjónarmið eiga við um takmarkanir á fjórfrelsisákvæðum EES-samningsins hvað varðar kaup á landi. Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins gaf í október 2017 út leiðbeiningar (2017/C 350/05) varðandi kaup á landbúnaðarlandi og heimildir aðildarríkja til þess að takmarka slíkan rétt. Þar kemur meðal annars fram að það geti staðist að gera kröfu um að aðilaskipti að landbúnaðarlandi þurfi að hljóta samþykki tiltekinna yfirvalda, en slík skilyrði og sjónarmið sem horft er til við matið þurfi þó ávallt að vera skýr, nákvæm og gagnsæ. Ekki verður séð að fyrirhuguð 8. mgr. 10. gr. a. jarðalaga uppfylli þessar kröfur með fullnægjandi hætti.

2. Réttur fyrirtækja til að ákveða tilhögun uppbyggingu atvinnureksturs síns er takmarkaður án sýnilegs tilgangs

Það er vel þekkt meginregla að fyrirtækjum er heimilt að ákveða með hvað hætti þau kjósa að byggja upp rekstur sinn og starfsemi innan þeirra heimilda og almennra takmarkana sem lög bjóða. Endurspeglast þetta í löggjöf um hlutafélög og einkahlutafélög, sem eru langsamlega algengasta rekstrarform íslenskra fyrirtækja. Gera þau ráð fyrir fyrirtæki reki mismunandi anga starfsemi sinnar innan einstakra eininga, sem saman mynda félagasamstæðu. Af sama meiði eru reglur um skiptingu og samruna félaga, en m.a. með slíkum reglum er fyrirtækjum gert kleift að færa einstakar eignir eða rekstrareiningar til innan félagasamstæðunnar. Um þetta hefur ekki verið ágreiningur.

Samkvæmt fyrirhugaðri 5. mgr. 8. gr. a. jarðalaga er almennt óskyldt að afla samþykkis ráðherra fyrir aðilaskipti að fasteign þegar viðtakandi réttar er nákominn þeim sem ráðstafar rétti. Ákvæðið nefnir maka, börn og aðra ættingja einstaklinga, en skv. athugasemdum við ákvæðið í greinargerð eru slíkir viðtakendur tæmandi taldir í ákvæðinu. Reglan er eðlileg með hliðsjón af markmiðum laganna. Á hinn bóginn skýtur það skökku við að ákvæðið tiltaki ekki jafnframt samstæðufélög lögaðila sem á fasteign, séu þau undir sama endanlega eignarhaldi. Slíkt myndi í engu hrófla við markmiðum eða verndarhagsmunum ákvæðisins, þ.e. að ráðherra hafi um breytingar á endanlegu eignarhaldi á fasteignum að segja. Án slíkrar heimildar er félagi sem nú þegar á fasteign óheimilt að ráðstafa eigninni til t.d. systurfélags á grundvelli rekstrarlegra forsendna, þótt sami eigandinn eigi bæði félögin og ekkert breytist hvað varðar nýtingu eignarinnar. Engin rök standa til slíkra takmarkana. Bæta þarf úr þessum annmarka á frumvarpinu, komi til þess að höft verði sett á ráðstöfun eignarhalds á fasteignum.

III. Niðurlag

Eftir stendur það markmið stjórnvalda að sporna gegn samþjöppun á eignarhaldi lands. Þarf því að svara þeirri spurningu hvort réttlætanlegt sé að takmarka ráðstöfunarrétt yfir landi í þeim eina tilgangi, ef hægt er að stýra og hafa áhrif á nýtingu og verndun lands með öðrum og vægari leiðum án tillits til eignarhalds þess. Til að geta svarað þeirri spurningu með fullnægjandi hætti hlýtur að þurfa að meta betur heildaráhrif umræddra takmarkana og vega saman fyrirsjáanleg jákvæð og neikvæð áhrif þeirra.

Að framangreindu virtu er full þörf á að sníða ýmsa vankanta af þeim hluta frumvarpsins sem snýr að breytingum á jarðalögum. Einna mikilvægast er að tryggja að ákvæði laganna standist ákvæði stjórnarskrár og gangi ekki of langt í að takmarka fjórfrelsisákvæði EES-samningsins. Þá þarf að tryggja að í nýjum jarðalögum sé gert ráð fyrir náttúrutengdri ferðaþjónustu og eftir atvikum öðrum grænum atvinnugreinum sem falla vel að meginmarkmiðum frumvarpsins og lifa í sátt og samlyndi við hefðbundinn landbúnað.

Þá væri eðlilegt að staldra við og huga vel að því hvort raunverulega þörf er á því að skerða eignar- og atvinnuréttindi með þeim hætti sem fyrirhugað er, óháð því hvaða heimildir löggjafinn hefur í þeim efnunum. Það er sjálfsgöð krafa að raunveruleg þörf sé til staðar og slíkar skerðingar séu skynsamlegar, þ.m.t. að eðlilegt samhengi sé á milli umfangs þeirra og þess sem þær koma til með að áorka. Eins verður að gaumgæfa vel hvort neikvæð áhrif slíkra aðgerða kunni að verða meiri en þau jákvæðu og því tilefni til að stíga varlegar til jarðar.

Ferðapjónusta, einkum og sér í lagi á landsbyggðinni, er mikilvæg íslensku efnahagslífi. Greinin stendur þó frammi fyrir ýmsum áskorunum og kostnaði sem gerir hágæða rekstraraðilum erfitt fyrir. Aðgangur að vinnuafli, reglugerðir á vinnumarkaði, innkaup birgða, farþegaflutningar, takmörkuð innviðauppbýgging ásamt fleiri þáttum gera það að verkum að í því felst mikil áskorun að veita þeim hágæða fágætisferðapjónustu (e. luxury tourism) sem koma hingað til lands í þeim tilgangi og greiða beinlínis fyrir hana sem slíka. Þessar áskoranir eiga sérstaklega við á landsbyggðinni. Þá er öflug ferðapjónusta í dreifbýli lykilatriði þegar kemur að frekari uppbyggingu ferðapjónustunnar sem atvinnugreinar til lengri tíma. Þess vegna eru erlendar fjárfestingar greininni mikilvægar til að koma í veg fyrir hnignun hennar og stuðla að frekari uppbyggingu þeirrar merkilegu arfleifðar og upplifunar sem íslenskt dreifbýli hefur upp á bjóða. Við teljum að sú ferðapjónusta sem Eleven Experience hefur byggt upp í kringum Depla í Fljótum sé til fyrirmyndar og gott dæmi um það hvernig hægt er að nýta land, þótt í erlendri eigu sé, með skilvirkum hætti til að skapa störf og skatttekjur og hafa um leið jákvæð áhrif á nærsamfélagið.

Markmið Eleven Experience á Íslandi er að skapa óvenjulega og spennandi upplifun og afþreyingu tengda ósnortinni náttúru Íslands. Það markmið fer vel saman við áherslur þeirra sem vilja viðhalda óspilltri náttúru og lágmarka umhverfisáhrif vegna landnotkunar. Starfsemi Eleven Experience á Íslandi stuðlar að dreifingu ferðamanna út fyrir hina hefðbundnu og fjölförnu ferðamannastaði (Reykjavík, Suðurland og Vesturland) með starfsemi sinni á Norðurlandi. Uppbygging og starfsemi Eleven Experience í Fljótum styður við græna ferðapjónustu í dreifbýli og hefur jákvæð efnahagsleg áhrif á Norðurlandi.

Að því sögðu er rétt að taka fram að forsvarsmenn Eleven Experience eru meðvitaðir um áhyggjur þeirra sem vilja stíga varlega til jarðar þegar kemur að spurningunni um réttmæti erlends eignarhalds á íslenskum jörðum. Þeim sjónarmiðum ber að sýna ríkan skilning. Við teljum þó rétt að horfa á sama tíma til þess hvernig land er nýtt, frekar en til þess í eigu hvers það sé. Óháð því hvort land er í innlendri eða erlendri eigu teljum við rangt að nýta eignarhaldið til þess að takmarka aðgengi almennings að náttúrulegum auðlindum. Sé land nýtt í ferðapjónustu í dreifbýli, í samvinnu við og með stuðningi nærsamfélagsins, gagnast það hagkerfi í þágu viðkomandi sveitarfélaga sem og þjóðarinnar allrar með margvíslegum hætti, m.a. vegna beinnar og óbeinnar atvinnusköpunar og öflun skattfjárr.

Við teljum að íslensk stjórnvöld þurfi að horfa með jákvæðum hætti til erlends aðila á borð við Eleven Experience þegar rætt er um það hvort takmarka beri erlent eignarhald á jörðum og fasteignum.

Virðingarfyllt,

Haukur B. Sigmarsson,
framkvæmdastjóri Eleven Experience á Íslandi

Góðan daginn

Sendi hér umsögn bæjarráðs Fljótshálsbæjar frá fundi þess nú fyrr í dag, þann 18. maí 2020.

Með góðri kveðju af Hálsi

Stefán Bragason

202004200 - Umsagnarbeiðni um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna, 715. mál.

Bæjarráð vísar til fyrri umsagnar Fljótshálsbæjar um frumvarpið frá 24.02. 2020.

Sú umsögn var svohljóðandi:

202002072 - Eignarhald og nýting fasteigna, frumvarp í samráðsgátt.

Bæjarráð Fljótshálsbæjar tekur undir umsögn Sambandsins um frumvarpið og telur að fyrirbyggjandi frumvarp geti verið góður grundvöllur til málefnaþegrar umfjöllunar um hvaða takmarkanir sé rétt að gera varðandi eignarhald á bújörðum.



FLJÓTSDALSHÉRAÐ

Lyngási 12, 700 Egilsstaðir
S: 4 700700
fljotsdalsherad@fljotsdalsherad.is
fljotsdalsherad.is



Skrifstofa Alþingis, nefndasvið
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ

Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg 101 Reykjavík
sími: 545 8400 postur@for.is
forsaetisraduneyti.is

Reykjavík 10. júní 2020

Tilv.: FOR20040037/3.19

Efni: Viðbrögð forsætisráðuneytis við umsögnum til allsherjar- og menntamálanefndar um 715. mál

Vísað er til erindis allsherjar- og menntamálanefndar, dags. 5. júní 2020, þar sem af hálfu framsögumanns nefndarinnar í 715. máli er óskað eftir viðbrögðum ráðuneytisins við umsögnum sem borist hafa nefndinni um málið.

Fyrir hönd ráðherra


Hafdís Ólafsdóttir


Sif Guðjónsdóttir

Greinargerð: Athugasemdir og viðbrögð forsætisráðuneytis við umsögnum um frumvarp til breytinga á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna (715. þingmál)

Efnisyfirlit

1. Inngangur	2
2. Athugasemdir og viðbrögð ráðuneytisins við umsögnum	3
2.1. Héraðssaksóknari	3
2.2. Landssamband veiðifélaga	3
2.3. Byggðastofnun	4
2.4. Kristján Úlfsson.....	4
2.5. Dreisam ehf.	5
2.6. Samtök ferðaþjónustunnar.....	5
2.7. Sýslumannafélag Íslands	6
2.8. Ríkisskattstjóri.....	6
2.9. Umsögn Veiðiklúbbsins Strengs ehf.	7
2.9.1. Almenn atriði	7
2.9.2. Nánar um helstu sjónarmið umsagnaraðila.....	8
2.9.3. Um álitaefni sem varða EES-samninginn sérstaklega. Meðalhófsregla o.fl.	9
2.9.4. Skýrleiki 8. gr. a.....	11
2.9.5. Samantekt	12
2.10. Landssamtök landeigenda á Íslandi.....	12
2.11. Bændasamtök Íslands	12
2.12. Þjóðskrá Íslands.....	13
2.13. Eleven Experience á Íslandi	13
2.14. Ögmundur Jónasson	13
2.15. Samtök fjármálafyrirtækja.....	14
2.16. Arion banki hf.	14
2.17. Samtök atvinnulífsins og Viðskiptaráð Íslands.....	14
2.18. Samband íslenskra sveitarfélaga	14
3. Niðurlag	15

1. Inngangur

Frumvarp forsætisráðherra um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna var útbýtt á Alþingi 2. apríl 2020. Frumvarpið er samið á vegum forsætisráðuneytis í samvinnu við dómsmálaráðuneyti, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti (einkum ráðuneyti landbúnaðarmála), samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti og umhverfis- og auðlinda- ráðuneyti, svo og viðkomandi undirstofnanir, einkum Þjóðskrá Íslands. Til ráðgjafar við samningu frumvarpsins og greinargerðar þessarar til allsherjar- og menntamálanefndar voru Eyvindur G. Gunnarsson prófessor við lagadeild Háskóla Íslands og Friðrik Árni Friðriksson Hirst framkvæmdastjóri Lagastofnunar Háskóla Íslands. Þá var við samningu greinargerðar þessarar haft samráð m.a. við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og Þjóðskrá Íslands. Með greinargerðinni fylgir enn fremur minnisblað Stefáns Más Stefánssonar prófessors við lagadeild Háskóla Íslands um atriði sem snúa að EES-samningnum. Að auki hefur ráðuneytið ráðfært sig við Finn Arnesen prófessor við lagadeild Óslóarháskóla um tiltekin atriði er tengjast EES-samningnum.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar til styrktar á lagaumgjörð um eignarráð og nýtingu fasteigna, m.a. með það að markmiði að auka yfirsýn, gagnsæi og stýritæki stjórnvalda í málaflokknum. Frumvarpið geymir 18 greinar þar sem lagðar eru til breytingar á fjórum lagabálkum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna, nánar tiltekið:

- lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966 (I. kafli frumvarpsins, 1. og 2. gr.);
- þinglýsingalögum, nr. 39/1978 (II. kafli frumvarpsins, 3. gr.);
- lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001 (III. kafli frumvarpsins, 4. gr.); og
- jarðalögum, nr. 81/2004 (IV. kafli frumvarpsins, 5.-17. gr.).¹

Um markmið og efni frumvarpsins, og ákvæða þess hvers um sig, er vísað til viðeigandi umfjöllunar í almennum hluta greinargerðar sem fylgir frumvarpinu auk athugasemda við einstakar greinar þess.² Um mat á samræmi frumvarpsins við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar, auk mats á áhrifum frumvarpsins, er jafnframt vísað til viðeigandi kafla í greinargerð með frumvarpinu.³

Um miðjan febrúar 2020 voru drög að frumvarpinu kynnt í samráðsgátt stjórnvalda (mál nr. S-34/2020) en alls bárust 32 umsagnir um frumvarpið gegnum gáttina. Umsagnirnar geymdu ýmsar gagnlegar athugasemdir sem tekið var mið af við lokafrágang frumvarpsins fyrir framlagningu þess á Alþingi eftir því sem það þótti unnt. Um breytingar sem gerðar voru á frumvarpinu í kjölfar kynningar í samráðsgátt má vísa til umfjöllunar í 5. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu. Nánari samantekt um niðurstöður samráðs og breytingar á frumvarpinu sem gerðar voru í kjölfar þess má einnig finna í fylgiskjali nr. 2 með þessari greinargerð sem birt er á vefsíðunni samradsgatt.is, mál nr. S-34/2020.

Allsherjar- og menntamálanefnd hafa borist 20 umsagnir við frumvarpið. Umsagnaraðilar eru eftirtaldir (í tímaröð eftir móttökudagsetningu):

Héraðssaksóknari

¹ Í 18. gr. frumvarpsins er að finna gildistökuákvæði.

² Sjá einkum 1.–3. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu, auk athugasemda við greinar frumvarpsins.

³ Sjá 4. og 6. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu, auk athugasemda við greinar frumvarpsins.

Fljótsdalshérað
Landssamband veiðifélaga
Byggðastofnun
Kristján Úlfsson
Dreisam ehf. (Lex lögmannsstofa)
Samtök ferðaþjónustunnar
Sveitarstjórn Fljótsdalshrepps
Sýslumannafélag Íslands
Ríkisskattstjóri
Veiðiklúbburinn Strengur ehf.
Landssamtök landeigenda á Íslandi
Bændasamtök Íslands
Þjóðskrá Íslands
Eleven Experience á Íslandi
Ögmundur Jónasson
Samtök fjármálafyrirtækja
Arion banki hf.
Samtök atvinnulífsins og Viðskiptaráð Íslands
Samband íslenskra sveitarfélaga

Í eftirfarandi köflum eru settar fram athugasemdir og viðbrögð ráðuneytisins við sjónarmiðum sem birtast í framkomnum umsögnum til allsherjar- og menntamálanefndar, sbr. upptalningu þeirra hér að framan, þó að frátöldum umsögnum sem þykja ekki gefa tilefni til sérstakra athugasemda ráðuneytisins á þessum vettvangi. Í tengslum við umfjöllun um einstakar umsagnir verður einnig vikið nánar að markmiðum frumvarpsins og viðkomandi ákvæðum þess eftir því sem sjónarmið umsagnaraðila gefa tilefni til hverju sinni.

2. Athugasemdir og viðbrögð ráðuneytisins við umsögnum

2.1. Héraðssaksóknari

Í umsögn héraðssaksóknara er gerð athugasemd við fyrirhugaða breytingu á refsíákvæði jarðalaga, sbr. 16. gr. frumvarpsins. Ráðuneytið sér ekki ástæðu til að brugðist verði við athugasemdinni með breytingu á nefndri grein frumvarpsins. Tekið skal fram að þar eru ekki lagðar til aðrar efnisbreytingar á umræddu ákvæði jarðalaga en þær að einnig verði heimilt að gera lögaðila refsingu fyrir brot gegn lögunum, auk þess sem lögð verði refsing við veitingu rangra eða villandi upplýsinga til viðeigandi stjórnvalda í ákveðnum tilfellum, svo sem í tilkynningum á grundvelli jarðalaga. Að þessu frátöldu er í 16. gr. frumvarpsins einungis lögð til orðalagsbreyting á refsíákvæði jarðalaga sem horfir til aukins skýrleika að mati ráðuneytisins.

2.2. Landssamband veiðifélaga

Umsögn Landssambands veiðifélaga er að mestu sama efnis og fyrri umsögn sambandsins (dags. 27. febrúar 2020) við drög að frumvarpinu er kynnt voru í samráðsgátt. Um viðbrögð við umsögnum í samráðsgátt vísast til samantektar ráðuneytisins, dags. 8. apríl 2020, sbr. fylgiskjal nr. 2, og 5. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu.

Í umsögninni er m.a. vikið að gagnsæi eignarhalds á landi. Ráðuneytið tekur hér fram, eins og rakið er í greinargerð með frumvarpinu, að torvelt er að afla upplýsinga um eignarhald lands þegar það er í beinni eða óbeinni eigu erlendra lögaðila, en slíkt eignarhald getur verið margþætt og flókið. Ákvæði 8. gr. b frumvarpsins er ætlað að greiða fyrir slíkri upplýsingaöflun og um leið auknu gagnsæi að þessu leyti. Ýmis önnur ákvæði frumvarpsins stefna að því sama, sbr. t.d. 4. gr. um landeignaskrá. Þá er í umsögn landssambandsins vikið að „þjóðnýtingu“ lands. Ráðuneytið bendir hér á að ákvæði frumvarpsins lúta ekki að slíku, heldur er ákvæðum þess almennt ætlað að styrkja stýritæki stjórnvalda á sviði landnýtingar. Um 8. gr. a frumvarpsins, um samþykkisskyldu, skal áréttað að talið er að ákvæðið muni hafa óveruleg ef einhver áhrif á markaðsverð fasteigna, en samkvæmt fyrirbyggjandi mati er áætlað að árlega yrðu um 40–50 tilvik sem myndu falla undir ákvæðið, yrði það að lögum. Þá skal áréttað að eftir kynningu á drögum að frumvarpinu í samráðsgátt voru gerðar breytingar á 8. gr. a til þrengingar á gildissviði ákvæðisins.

Í umsögninni er vikið að 13. gr. frumvarpsins, þar sem lagt er til að skylt verði að þinglýsa tilteknum eignarréttarskjölum sem snerta jarðir. Í umsögninni er vísað til þess að ákvæðið, yrði það að lögum, myndi leiða til þess að skylt yrði að þinglýsa leigusamningum um veiðiréttindi ef gildistími þeirra væri fimm ár eða lengri. Bent er á í umsögninni að veiðivatn geti legið um tugi eða hundruð jarða og myndi 13. gr. frumvarpsins í þeim tilvikum leiða til þess, að mati umsagnaraðila, að þinglýsa þyrfti leigusamningi um veiðiréttindi á allar viðkomandi jarðir, en slíkt kunni að vera vandkvæðum bundið. Þessi sjónarmið eru nánari athugunar verð að mati ráðuneytisins. Að öðru leyti vísast til viðbragða ráðuneytisins við umsögnum í samráðsgátt, dags. 8. apríl 2020.

2.3. Byggðastofnun

Í umsögn Byggðastofnunar er rakið að ásókn í land hafi byggst á breytilegum forsendum í gegnum tíðina, en virðist nú lúta öðrum lögmálum en áður. Bújarðir hafi í vaxandi mæli safnast á hendur aðila sem eigi fjölmargar jarðir á sama svæði, ekki síst í tengslum við laxveiðiréttindi. Vel kunni þó að vera að önnur réttindi en veiðiréttindi, sem fylgja eignarrétti yfir landi, séu nýjum eigendum ofar í huga, t.d. vatnsréttindi. Í umsögninni er einnig lýst því mati stofnunarinnar að þau stærðarviðmið, sem lögð eru til grundvallar í 8. gr. a frumvarpsins, séu ásættanleg. Samkvæmt könnun stofnunarinnar séu tiltölulega fáir aðilar sem eigi fjölda jarða og verði að telja eðlilegt að einstaka bændur kaupi aðliggjandi jarðir og nái þannig aukinni hagkvæmni í sínum rekstri. Í umsögninni er enn fremur rakið að landnýting sé mikilvægt byggðamál, en í gildandi byggðaaætlun sé kveðið á um aðgerðir sem miði að því að auðvelda kynslóðaskipti í landbúnaði og bæta aðbúnað bústofns. Þá er rakið í umsögninni að löggjöf margra ríkja setji fyrirvara sem tryggi að eignarhald á landi safnist ekki á of fáar hendur og að ekki sé keypt í spákaupmennskuskyni. Ráðuneytið tekur undir fyrrgreind sjónarmið og telur þau endurspeglast vel í markmiðum og ákvæðum frumvarpsins.

2.4. Kristján Úlfsson

Í tilefni af umfjöllun um skráningu landamerkja í umsögn Kristjáns Úlfssonar tekur ráðuneytið fram að fyrirhugað er að endurskoða löggjöf um landamerki og skráningu merkja lands, með það fyrir augum að færa skráningu slíkra merkja til nútímalegra horfs, en gildandi löggjöf á þessu sviði er um margt brotakennd og barn síns tíma. Ákvæðum frumvarpsins er m.a. ætlað að styðja við slíka endurskoðun, sbr. m.a. 4. gr. um landeignaskrá.

2.5. Dreisam ehf.

Í umsögn Dreisam ehf. er gerð sú athugasemd við 8. gr. a frumvarpsins að markmið ákvæðisins séu óljós. Ráðuneytið er ósammála því að svo sé, en í greinargerð með frumvarpinu er að finna ítarlega umfjöllun um þau markmið sem ákvæðinu er ætlað að ná. Vísast í því sambandi m.a. til 2. og 4. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu og athugasemda við ákvæðið. Þá er vísað til þess í umsögninni að þau sjónarmið, sem ráðherra myndi líta til við mat á umsögnum um samþykki, séu óljós. Ráðuneytið er ósammála þessu og því, sem haldið er fram í umsögninni, að ákvæðið veiti ráðherra „óheft“ vald til að ákveða hvort samþykki skuli veitt. Svo er ekki að mati ráðuneytisins, enda yrði ráðherra við ákvörðunartöku sína bundinn af þeim sjónarmiðum sem greinir í 9. og 10. mgr. ákvæðisins, svo og reglum stjórnsýsluréttar. Sjónarmiðin sem talin eru upp í ákvæðinu vísa til hlutlægra atriða, t.d. skipulagsáætlana, þótt ráðherra yrði síðan falið að meta einstök tilvik í ljósi sjónarmiðanna. Í þessu sambandi skal einnig tekið fram að eftir að drög að frumvarpinu voru kynnt í samráðsgátt var skerpt á umræddum sjónarmiðum í 9. og 10. mgr. og aukið við þau, í átt að frekari afmörkun á valdheimild ráðherra samkvæmt ákvæðinu. Hefur því þegar verið brugðist við athugasemdum sem lúta að þessu atriði. Jafnframt er það niðurstaða ráðuneytisins að ákvæðið samræmist eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar og vísast um það til 4. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu. Sjá enn fremur umfjöllun um umsögn Veidiklúbbsins Strengs ehf. í kafla 2.9 hér á eftir.

Í umsögninni segir að frumvarpið „virðist [...] vera samið að gefinni þeirri forsendu“ að „tilgangurinn með uppkaupum erlendra aðila sé að komast yfir bújarðir“. Þessi ályktun verður að mati ráðuneytisins ekki með réttu dregin af umfjöllun í greinargerð með frumvarpinu. Í greinargerðinni er m.a. gerð grein fyrir aukinni ásókn í jarðrænar auðlindir sem fylgja eignarrétti yfir landi, svo sem jarðhita- og vatnsréttindi. Vísast hér einnig til umsagnar Byggðastofnunar sem ráðuneytið tekur undir, sbr. umfjöllun í kafla 2.3 hér að framan. Þá skal áréttað að 8. gr. a frumvarpsins gildir jafnt um innlenda sem erlenda aðila sem gildissvið ákvæðisins tekur til. Í umsögninni er enn fremur vikið að því að í 8. gr. a frumvarpsins sé ekki gerður greinarmunur á lögbýlum eftir því hvort þar er stundaður landbúnaður. Þetta er í sjálfu sér rétt. Niðurstaða ráðuneytisins varð á hinn bóginn sú að miða gildissvið ákvæðisins við skráningu í lögbýlaskrá af hagkvæmnisáæðum. Einnig skal bent á að hugtakið lögbýli hverfist fyrst og fremst um landbúnað, og hið sama á við um réttindi sem lögbýlum fylgja. Má hér einnig geta 6. og 11. gr. frumvarpsins, þar sem lagt er til að hugtakið lögbýli í jarðalögum verði afmarkað við starfsemi sem telst til landbúnaðar. Þá ber að hafa í huga að hugtakið landbúnaður er skilgreint rúmt í jarðalögum og takmarkast það ekki við búskap eða búvöruframleiðslu. Að auki áréttar ráðuneytið að verndarhagsmunir ákvæða frumvarpsins einskorðast ekki við landbúnaðarland eða ræktanlegt land í ofangreindum skilningi, heldur lúta þeir ekki síður að náttúruauðlindum undir og á yfirborði jarðar, t.d. jarðhita-, vatns- og veiðiréttindum, en slíkar auðlindir og fasteignaréttindi geta tilheyrt hvort heldur bújörðum eða eyðijörðum, sbr. einnig umfjöllun í kafla 2.9.3 hér á eftir. Að öðru leyti vísast til viðbragða ráðuneytisins við umsögnum í samráðsgátt, dags. 8. apríl 2020.

2.6. Samtök ferðaþjónustunnar

Ráðuneytið tekur undir það sem fram kemur í umsögn samtakanna að ferðaþjónusta er í mörgu tilliti meðal mikilvægustu atvinnuvega þjóðarinnar. Ráðuneytið tekur einnig fram að breytingar á markmiðsákvæði jarðalaga, sem lagðar eru til í 5. gr. frumvarpsins, felast m.a. í því að stefnumiðum á borð við byggðaðþróun, náttúruvernd og sjálfbæra landnýtingu verði gert

hærra undir höfði í markmiðsákvæðinu. Um 8. gr. a frumvarpsins tekur ráðuneytið fram að ekki er gert ráð fyrir því að nema óverulegur fjöldi viðskipta með land verði háður samþykki ráðherra á grundvelli ákvæðisins, eða um 40–50 tilvik árlega, enda er gildissvið ákvæðisins vel afmarkað, sbr. umfjöllun í 6. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu. Að mati ráðuneytisins verður því ekki séð að ákvæðið myndi hafa neikvæð áhrif á erlenda fjárfestingu í ferðaþjónustu, yrði það að lögum. Þá bendir ráðuneytið á að málsmeðferð á grundvelli ákvæðisins yrði greiðvirk, en ráðgert er að samþykki ráðherra skuli að jafnaði liggja fyrir innan fjögurra vikna. Sá málsmeðferðartími getur ekki talist langur í almennum tilliti. Að þessum atriðum frágengnum verður að mati ráðuneytisins ekki séð að umfjöllun í umsögninni kalli á breytingar á ákvæðum frumvarpsins. Að öðru leyti vísast til viðbragða ráðuneytisins við umsögnum í samráðsgátt, dags. 8. apríl 2020.

2.7. Sýslumannafélag Íslands

Í umsögninni er tekið undir tillögur frumvarpsins til breytinga á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966, og á þinglýsingalögum, nr. 39/1978. Þá er talið að ákvæði frumvarpsins um landeignaskrá séu fallin til að auka á gagnsæi og skýrleika þinglýsingarbóka og auðvelda afmörkun á stærð jarða. Í umsögninni er einnig gerð athugasemd við samspil 8. gr. frumvarpsins við málsmeðferð við þinglýsingu annars vegar og reglur um nauðungarsölu hins vegar. Í sambandi við þinglýsingu er tekið fram að vegna skorts á yfirsýn yrði sýslumönnum illfært að gæta að skilyrðum 8. gr. a við þinglýsingu, yrði ákvæðið að lögum. Ráðuneytið tekur fram að þetta er birtingarmynd viðtækari vanda, þ.e. skorts á yfirsýn yfir og upplýsingum um eignarhald á landi og stærð landeigna, en ákvæðum frumvarpsins er m.a. ætlað að ráða bót á þessu. Þá tekur ráðuneytið fram að sýslumönnum er samkvæmt ákvæðum frumvarpsins ekki ætlað að gegna eftirlitshlutverki varðandi önnur atriði en þau sem þeim er unnt að staðreyna með einföldum hætti við þinglýsingu. Ráðuneytið lítur því svo á að eftirlitshlutverk sýslumanna í tengslum við jarðalög markist af þeim upplýsingum sem eru sýslumönnum aðgengilegar á hverjum tíma.

Í sambandi við nauðungarsölu tekur ráðuneytið fram að 8. gr. a frumvarpsins myndi m.a. gilda um ráðstöfun eignarréttinda í kjölfar nauðungarsölu eignar, þ.e. í tilvikum þar sem kaupandi eignar við nauðungarsölu félli undir gildissvið ákvæðisins. Ráðuneytið telur ekki fært að nauðungarsala verði almennt undanþegin gildissviði samþykkisreglu 8. gr. a frumvarpsins. Hér skal áréttað að gildissvið ákvæðisins er vel afmarkað, en sem fyrr segir er áætlað að umsóknir um samþykki verði um 40–50 talsins ár hvert, verði ákvæðið að lögum. Þá telur ráðuneytið að reikna megi með því að afgreiðslu umsókna um samþykki fyrir ráðstöfun í kjölfar nauðungarsölu yrði almennt hraðað að teknu tilliti til aðstæðna.

2.8. Ríkisskattstjóri

Í umsögninni er vikið að 8. gr. b frumvarpsins, þar sem ráðgert er að tilteknum lögaðilum verði skylt að veita ríkisskattstjóra reglubundið upplýsingar um eignarhald sitt, eða 1. ágúst ár hvert. Ráðuneytið getur tekið undir það sjónarmið í umsögninni, að rétt sé að viðkomandi lögaðilum verði skylt að upplýsa með þeim hætti um raunverulega eigendur sína óháð því hvort þeir hafi á fyrri stigum tilkynnt ríkisskattstjóra þar um á grundvelli laga um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019. Að mati ráðuneytisins er slík upplýsingagjöf, þ.e. að viðkomandi tilkynni ríkisskattstjóra árlega um raunverulega eigendur, til þess fallin að auka gæði og áreiðanleika upplýsinga um raunverulega eigendur til samræmis við alþjóðlegar skuldbindingar á sviði varna gegn peningabætti o.fl.

2.9. Umsögn Veiðiklúbbsins Strengs ehf.

2.9.1. Almenn atriði

Í umsögn Veiðiklúbbsins Strengs ehf. kemur fram að hún sé einnig sett fram fyrir hönd Halicilla Limited, móðurfélags Veiðiklúbbsins Strengs ehf., sem og annarra félaga í beinu og óbeinu eignarhaldi Halicilla Limited og eiganda Halicilla Limited. Umsögnin snýst um ákvæði 8. gr. a frumvarpsins, þar sem lagt er til að skylt verði að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun fasteigna í ákveðnum tilfellum. Í umsögninni kemur fram sú skoðun umsagnaraðila að samþykkisregla 8. gr. a samræmist ekki tilgreindum reglum stjórnarskrárinnar, þ.m.t. ákvæðum um vernd eignarréttar og atvinnufrelsis. Einnig er því haldið fram í umsögninni, með vísan til meðfylgjandi sérfræðiálits dr. Carl Baudenbacher, fyrrverandi forseta EFTA-dómstólsins, dags. 15. maí 2020, að 8. gr. a samræmist ekki meginreglum EES-réttar um meðalhóf, lagavissu og bann við mismunun.

Eins og rökstutt er í 4. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu, telur ráðuneytið að 8. gr. a frumvarpsins samræmist viðeigandi reglum stjórnarskrárinnar og EES-samningsins. Ráðuneytið er því ósammála sjónarmiðum umsagnaraðila sem þetta varða og telur, svo sem nánar er rakið hér á eftir, að þar liggi til grundvallar of afdráttarlausar ályktanir af reglum og dómum sem vísað er til, auk þess sem umfjöllun vanti um atriði sem þýðingu hafa.

Álit dr. Baudenbacher, sem fylgir umsögninni, er ritað á ensku og er það 49 blaðsíður að lengd. Á bls. 1–31 er að finna almenna umfjöllun um málsatvik svo og um ýmsar reglur EES-réttar. Á bls. 31–49 er að finna ályktanir og niðurstöður. Að mati ráðuneytisins er hinni almennu umfjöllun á bls. 1–31 álitsins að vissu marki ofaukið og stendur hún á köflum ekki í skýrum tengslum við viðfangsefnið.

Hvað varðar ályktanir og niðurstöður á bls. 31–49 í álitinu er það mat ráðuneytisins að þar sé ályktað af ýmsum meginreglum og dómaframkvæmd í ESB-/EES-rétti með afdráttarlausari hætti en efni standa til. Rétt er að hafa í huga að þau sjónarmið og reglur sem vísað er til í álitinu eru í eðli sínu matskenndar og háðar túlkun með hliðsjón af atvikum í hverju máli fyrir sig, en hér er m.a. höfð í huga svonefnd meðalhófsregla EES-réttar (e. proportionality). Verður því að mati ráðuneytisins almennt að gjalda varhug við því að draga víðtækar ályktanir af dómsúrlausnum þar sem viðkomandi meginreglum er beitt í óskyldu samhengi og um önnur málsatvik og samfélagssvið en eru hér til skoðunar.

Af hálfu umsagnaraðila eru ekki nefndir neinir dómur EFTA-dómstólsins sem varða beint það álitaefni hvort og þá hvernig reglur EES-samningsins takmarka svigrúm EES/EFTA-ríkjanna til lagasetningar um *eignarráð og nýtingu lands*, sbr. ákvæði frumvarpsins. Að mati ráðuneytisins hefur heldur ekki verið bent á ákveðna meginreglu eða dómsúrlausn sem rennir skýrum stóðum undir þá röksemdafærslu umsagnaraðila að áskilnaður um samþykki ráðherra fyrir ráðstöfun fasteignar, líkt og lagður er til í 8. gr. a frumvarpsins, uppfylli ekki skilyrði viðkomandi reglna EES-réttar (eða stjórnarskrárinnar ef því er að skipta). Fremur lítur ráðuneytið svo á að í álitinu séu dregnar full víðtækar ályktanir af meginreglum og dómum sem þar er getið um án þess að séð verði að þær ályktanir fái skýra og ótvíræða stöð í þeim.

Ráðuneytið telur einnig rétt að benda á að í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB um kaup á landbúnaðarlandi frá 2017 er ráðgert að ríki geti í lögum kveðið á um samþykkisskyldu á borð við þá sem felst í 8. gr. a frumvarpsins (e. prior authorisation requirement), m.a. í því skyni að sporna gegn spákaupmennsku með land eða samþjöppun eignarhalds á því. Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu hefur verið litið til umræddra leiðbeininga ESB, að því marki sem þær gætu átt við í EES-rétti, þó með þeim fyrirvara að ekki er sjálfgefið að viðkomandi reglur EES-réttar og ESB-réttar hafi sama efnisinntak í öllum tilfellum.

Ráðuneytið telur jafnframt að umfjöllun umsagnaraðila hafi ekki að geyma fullnægjandi lýsingu á inntaki og markmiðum frumvarpsins, m.a. hvað varðar umrædda 8. gr. a. Í áliti dr. Baudenbacher er t.d. ekki vikið að þýðingu markmiða um að sporna gegn spákaupmennsku með land eða samþjöppun eignarhalds á því. Af þessu leiðir að mati ráðuneytisins að ályktanir umsagnaraðila um hvort 8. gr. a frumvarpsins samræmist EES-rétti verða í besta falli ónákvæmar. Á þetta sérstaklega við um meðalhófsregluna sem umsagnaraðilar vísa til í umfjöllun sinni, en skilyrði þeirrar reglu eru samofin þeim markmiðum sem stefnt er að.

Hvað sem þessu líður getur ráðuneytið ekki skilið sjónarmið umsagnaraðila á annan veg en þann að þeir fallist í sjálfu sér á það að markmið frumvarpsins, sem þeir víkja á annað borð að, séu lögmæt og málefnaleg. Á hinn bóginn bera umsagnaraðilar því við að 8. gr. a frumvarpsins gangi lengra en nauðsyn beri til. Eru umsagnaraðilar þeirrar skoðunar að aðrar og „vægari“ leiðir við lagasetningu séu færar til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt, sbr. meðalhófsreglu. Sem fyrr segir er ráðuneytið ósammála því mati umsagnaraðila, en færð eru rök fyrir þessu atriði í 4. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu. Ákvæði 8. gr. a frumvarpsins er þannig talið vel fallið til að ná þeim markmiðunum sem að er stefnt og nauðsynlegt til að þeim markmiðum verði náð á viðhlítandi hátt.

2.9.2. Nánar um helstu sjónarmið umsagnaraðila

Umsagnaraðilar beina sjónum einkum að síðari málsl. 10. mgr. 8. gr. a frumvarpsins, en þar er ráðgert að ráðherra skuli að jafnaði ekki veita samþykki samkvæmt ákvæðinu ef viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem eru 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.

Í umfjöllun umsagnaraðila um framangreint ákvæði frumvarpsins er gengið út frá því að það feli í raun í sér „þak“ á hversu mikið land tengdir aðilar geti eignast réttindi yfir (e. de facto acquisition cap). Þessu hafnar ráðuneytið. Eins og fram kemur í 8. gr. a frumvarpsins felur ákvæðið 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, sbr. nánar 1. og 2. mgr. Ákvæðið felur 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 (e. prior authorisation requirement).

Talið er að verði 8. gr. a frumvarpsins að lögum yrðu tilvik þar sem afla þyrfti samþykkis ráðherra samkvæmt ákvæðinu um 40–50 talsins ár hvert, en mat á væntum umsóknafjölda er þó eðli málsins samkvæmt ávallt einhverri óvissu háð, sbr. umfjöllun í 6. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu. Við þetta má bæta að fyrirbyggjandi gögn um landskráningu

benda til þess að á landsvísu séu 40–50 jarðir sem eru hver um sig stærri en 10.000 hektarar. Sé óskráð sameignarland tekið með fjölgar jörðunum sem falla í þennan stærðarflokk. Gera verður þó þann fyrirvara að víða er skortur á fullnægjandi gögnum um stærð jarða, en eitt af markmiðum frumvarpsins er að ráðin verði bót á því.

Af framangreindu má ráða að þótt gildissvið og áhrif 8. gr. a frumvarpsins muni að líkindum ekki taka til nema óverulegs fjölda fasteignaviðskipta ár hvert, yrðu áhrif ákvæðisins á engan hátt bundin við umsagnaraðila eina líkt og virðist vera haldið fram í sjónarmiðum þeirra. Þvert á móti er ákvæðið almennt að efni til þrátt fyrir að það sé afmarkað við þau tilvik sem greinir í 1. og 2. mgr., og þrátt fyrir að sett séu þrengri skilyrði fyrir því að ráðherra veiti samþykki fyrir ráðstöfun ef síðari málsl. 10. mgr. á við um viðtakanda réttar og tengda aðila. Yrði ákvæðið að lögum myndu viðtakendur réttar sem féllu undir gildissvið þess eiga þess kost að leita eftir samþykki ráðherra ef þeir hygðust afla sér eignarréttinda yfir meira landi en þeir ættu fyrir. Af hálfu ráðherra yrði tekin afstaða til umsókna um samþykki hans á grundvelli þeirra sjónarmiða sem koma fram í 9. og 10. mgr., og að teknu tilliti til síðari málsl. 10. mgr. ef viðtakandi réttar á ásamt tengdum aðilum fyrir fasteign eða fasteignir sem eru samanlagt 10.000 hektarar eða stærri.

2.9.3. Um álitaeefni sem varða EES-samninginn sérstaklega. Meðalhófsregla o.fl.

Umsagnaraðilar bera því m.a. við að 8. gr. a frumvarpsins samrýmist ekki meginreglum EES-réttar um meðalhóf (e. proportionality) og lagavissu (e. legal certainty). Ráðuneytið vísar til 4. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu, þar sem tekin er afstaða til álitaeefna sem varða samræmi frumvarpsins við EES-samninginn. Þar eru færð rök fyrir því hvers vegna ákvæði frumvarpsins, m.a. 8. gr. a, eru talin uppfylla kröfur EES-réttar.

Þá áréttar ráðuneytið að við samningu frumvarpsins hefur m.a. verið litið til leiðbeininga framkvæmdastjórnar ESB frá 2017 um kaup á landbúnaðarlandi, sbr. einnig 2. og 4. kafla almenns hluta greinargerðar sem fylgir frumvarpinu. Í þeim leiðbeiningum er gert ráð fyrir því að ríki geti, svo lögmætt teljist að ESB-rétti, gripið m.a. til tvenns konar takmarkana í jarðalögum m.a. í því skyni að sporna gegn spákaupmennsku með land og samþjöppun eignarhalds á landi. Annars vegar kemur til álita að setja afdráttarlaust hámark á það hversu stórt landsvæði einn eða tengdir aðilar geta átt. Hins vegar kemur til álita að áskilja leyfi stjórnvalda fyrir kaupum á landi umfram ákveðið stærðarviðmið. Síðari leiðin er lögð til grundvallar í 8. gr. a frumvarpsins, sem er jafnframt sú vægari af þeim tveimur sem leiðbeiningar framkvæmdastjórnarinnar nefna sérstaklega í þessu samhengi, sbr. framanritað. Viðmiðunarmörkin varðandi stærð fasteigna sem miðað er við í 8. gr. a frumvarpsins verða enn fremur að teljast mjög rúm á almennan mælikvarða. Sé horft til síðari málsliðar 10. mgr., sem umsagnaraðilar gera sérstaklega að umtalsefni, þá samsvara 10.000 hektarar um 0,4% af öllu láglendi á Íslandi.

Þá verður ekki litið fram hjá því að skv. 125. gr. EES-samningsins hefur samningurinn „engin áhrif“ á reglur samningsaðila um „skipan eignarréttar“. Slíkar reglur í lögum samningsríkja falla því í grunninn utan gildissviðs EES-samningsins. Ráðuneytið telur ekki vafa undirorpið að ákvæði frumvarpsins, þar á meðal samþykkisregla 8. gr. a, lúta að skipan eignarréttar yfir fasteignum hér á landi. Á sama tíma er ljóst að 125. gr. EES-samningsins ber að vissu marki að skýra til samræmis við meginreglur EES-samningsins m.a. um fjórfrelsið og samkeppni. Eftir sem áður telur ráðuneytið að 125. gr. EES-samningsins skjóti stoðum undir þá ályktun

að samningsríkjum beri a.m.k. að jata rýmra svigrúm en endranær til mats á því hvernig haga skuli lagareglum um skipan eignarréttar, m.a. eignarréttinda yfir landi, auðlindum í jörðu og öðrum fasteignaréttindum, að því marki sem þessi viðfangsefni falla á annað borð undir gildissvið EES-samningsins. Það er og óumdeilanlega einn af grundvallarþáttum í fullveldis- og sjálfsákvörðunarrétti ríkja að þau hafi vald til að setja lög um eignarráð, nýtingu og ráðstöfun fasteigna innan lögsögu sinnar. Löggjafinn hefur því ótvíræða heimild til að setja almennar lagareglur um fasteignir í þágu almannahagsmuna, að gættum ákvæðum stjórnarskrárinnar og alþjóðlegum skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist. Jata verður löggjafanum rúmt svigrúm í þessum efnum, enda eru mikilsverðir almannahagsmunir tengdir við það hvernig eignarráðum og nýtingu fasteigna er hagað, eins og rakið er í 2. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu. Af framangreindum sökum er almennt ekki um það deilt að land og aðrar fasteignir hafa sérstöðu sem andlag eignarréttinda. Land og þá ekki síst landbúnaðarland telst jafnframt til takmarkaðra gæða, en það sjónarmið endurspeglast einnig í fyrrgreindum leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB frá 2017. Sömu sjónarmið eiga við um land sem náttúruauðlindir fylgja, en Ísland nýtur ákveðinnar sérstöðu í því tilliti þar sem víðast hvar um landið er gnægð af náttúruauðlindum undir og á yfirborði jarðar, þar á meðal jarðhita-, vatns- og veiðiréttindum, eins og vikið er að m.a. í kafla 2.3.1 almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu.

Um réttarstöðuna í EES-rétti að þessu leyti er einnig vert að hafa í huga að í lögum annars EES/EFTA-ríkis, Noregs, virðast vera lagðar talsvert meiri hömlur á heimildir til ráðstöfunar á fasteignum en fyrirfinnast í íslenskum lögum. Telur ráðuneytið enn fremur óhætt að fullyrða að þótt frumvarpið yrði að lögum yrðu ráðstöfunarheimildir yfir fasteignum enn talsvert rýmri hér á landi en í Noregi. Í þessum efnum má sérstaklega benda á norsku sérleyfalögin nr. 98 frá 2003 (*lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom, konsesjonsloven*) en meginregla þeirra laga, sem er að vísu háð margvíslegum undantekningum, er sú að framsal fasteignar er háð leyfi stjórnvalda. Telja verður að sú samþykkisregla sem lögð er til í 8. gr. a frumvarpsins gangi skemur en reglur norsku sérleyfalaganna, svo tekið sé dæmi til samanburðar. Ekki liggur annað fyrir en að umrædd norsk löggjöf hafi verið talin standast ákvæði EES-samningsins.

Með hliðsjón af framansögðu telur ráðuneytið ljóst að samþykkisregla 8. gr. a frumvarpsins helgist af lögmætum markmiðum og gangi ekki lengra en nauðsyn krefur. Þá áréttar ráðuneytið að í leiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB frá 2017, sem hafa ber til hliðsjónar, er beinlínis gert ráð fyrir því að aðildarríki geti tekið upp reglur um samþykkisskyldu til að stýra ráðstöfun á landi í þágu lögmætra hagsmuna.

Í sambandi við meðalhófsreglu lítur ráðuneytið jafnframt svo á að annars konar úrræði en felast í samþykkisreglu 8. gr. a frumvarpsins, t.d. búsetu- og/eða ábúðarskylda, forkaupsréttur sveitarfélaga o.fl., lágmarkstími eignarhalds, og nýtingarkvaðir, geti ekki talist nægjanleg til að markmiðum frumvarpsins verði náð með viðhlítandi hætti, þ.m.t. markmiðum sem lúta að því að sporna gegn samþjöppun eignarhalds á landi og spákaupmennsku með það, auk þess að auka yfirsýn yfir eignarráð og nýtingu lands. Með öðrum orðum telur ráðuneytið að úrræðið sem felst í samþykkisreglu 8. gr. a frumvarpsins sé best fallið til að ná þeim markmiðum sem ákvæðið stefnir að og gangi ekki lengra en nauðsynlegt þykir. Þannig er ekki farin sú leið í ákvæðinu að kveða á um afdráttarlaust „þak“ á stærð lands í eigu sama eða tengdra aðila, heldur er síður íþyngjandi úrræði, þ.e. samþykkisskylda, lagt til grundvallar. Þá er litið svo á

að annars konar úrræði sem nefnd hafa verið, geti þau á annað borð talist síður íþyngjandi en samþykkisskylda, séu ekki jafn vel til þess fallin að ná þeim markmiðum sem búa að baki samþykkisreglu 8. gr. a frumvarpsins svo fullnægjandi geti talist. Á þetta m.a. við um einfalda tilkynningarskyldu, sem myndi að mati ráðuneytisins ekki geta náð þeim markmiðum sem að er stefnt, sbr. einnig umfjöllun í 4. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu.

Ráðuneytið telur að eðli málsins samkvæmt sé mat á skilyrðum meðalhófsreglu, og raunar ýmsum öðrum meginreglum EES-réttar, atviksbundið og velti það því mjög á aðstæðum í hverju tilviki fyrir sig. Hvað sem því líður telur ráðuneytið að það sé í verkahring löggjafans að leggja mat á og ákveða hvernig þau markmið og verndarhagsmunir sem frumvarpið snýst um verði best tryggðir, að gættum reglum stjórnarskrár og EES-réttar. Í ljósi eðlis og mikilvægis þeirra hagsmuna sem frumvarpið snýst um verður svigrúm löggjafans í þessum efnum að teljast rúmt, sbr. einnig fyrrgreinda 125. gr. EES-samningsins. Ráðuneytið telur að ekki hafi verið færð sannfærandi rök fyrir annarri niðurstöðu en að valkosta- og hagsmunamat sem liggur frumvarpinu til grundvallar teljist viðhlítandi og að ákvæði frumvarpsins, einkum 8. gr. a, samræmist stjórnarskrá og reglum EES-réttar m.a. um meðalhóf.

Þá bendir ráðuneytið á að í dómaframkvæmd EFTA-dómstólsins hefur ekki verið tekin skýr afstaða til þess álitaefnis hvernig frelsis- og réttindareglum EES-réttar verður beitt um land og aðrar fasteignir í samningsríkjunum, og þá m.a. hvert sé svigrúm ríkja til lagasetningar um eignarráð og nýtingu fasteigna í þágu málefnaþregra löggjafarmarkmiða og almannahagsmuna. Þrátt fyrir að gengið hafi dómur um þetta atriði í ESB-rétti, verða skýrar ályktanir ekki dregnar af þeim. Ástæðan er m.a. sú að ekki er sjálfgefið að fullt samræmi sé milli reglna ESB- og EES-réttar að þessu leyti, m.a. vegna þess að frumréttur EES-samningsins hefur öfugt við frumrétt ESB staðið óbreyttur frá gerð samningsins. Meðal annars getur hér haft þýðingu að EES/EFTA-ríkin eru, öfugt við aðildarríki ESB, ekki aðilar að sameiginlegri landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins, en ekki hefur verið skorið úr þessu álitaefni beint í dómaframkvæmd svo séð verði. Þá hafa fræðimenn ekki verið á einu máli um hvort frelsi til fjármagnsflutninga geti eitt og sér veitt EES-borgurum heimild til að festa fé í fasteignum í samningsríkjunum. Burt séð frá þessum og fleiri álitaefnum, sem ekki hefur beinlínis verið tekin afstaða til í dómaframkvæmd EFTA-dómstólsins svo séð verði, telur ráðuneytið sem fyrr að 8. gr. a frumvarpsins sé samrýmanleg EES-rétti, og það jafnvel þótt miðað væri við að frelsis- og réttindareglur EES-réttar giltu fullum fetum um fasteignir með sama hætti og sambærilegar reglur ESB-réttar, sbr. enn fremur umfjöllun í 4. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu.

2.9.4. Skýrleiki 8. gr. a

Umsagnaraðilar bera því við að 8. gr. a frumvarpsins samrýmist ekki kröfum EES-réttar um lagavissu (e. legal certainty). Telja umsagnaraðilar að þau sjónarmið sem greinir í 9. og 10. mgr. ákvæðisins séu of matskennd og óljós. Ráðuneytið er ósammála því að umrædd sjónarmið ákvæðisins uppfylli ekki kröfur EES-réttar að þessu leyti. Telur ráðuneytið þvert á móti að sjónarmiðin séu nægjanlega hlutlæg og skýr, þótt eðli málsins samkvæmt myndi ráðherra þurfa að heimfæra þau á atvik einstakra mála. Ekki verður séð að EES-samningurinn standi því í vegi að EES/EFTA-ríkin lögfesti samþykkisákvæði af þessum toga, sbr. einnig fyrri umfjöllun um leiðbeiningar framkvæmdastjórnar ESB frá 2017. Til samanburðar má benda á ákvæði norsku sérleyfalaganna, sem áður var getið, þar sem lagt er 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 skal áréttað að í kjölfar kynningar á drögum að frumvarpinu í samráðsgátt var skerpt á sjónarmiðum í 9. og 10. mgr. 8. gr. a frumvarpsins, m.a. til að bregðast við framkomnum athugasemdum í þessa veru, sbr. 5. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu. Hér er einnig vísað til viðbragða ráðuneytisins við umsögnum í samráðsgátt, dags. 8. apríl 2020.

2.9.5. Samantekt

Með vísan til framanritaðs er það mat ráðuneytisins að 8. gr. a frumvarpsins samrýmist ákvæðum stjórnarskrárinnar og alþjóðlegum skuldbindingum ríkisins eins og færð eru rök fyrir í 4. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu. Ráðuneytið getur því ekki fallist á sjónarmið umsagnaraðila sem þetta varða.

2.10. Landssamtök landeigenda á Íslandi

Í umsögn Landssamtaka landeigenda á Íslandi eru gerðar athugasemdir við 8. gr. a frumvarpsins, m.a. með vísan til eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar. Athugasemdir landssamtakanna hvað þetta snertir eru um margt sama efnis og athugasemdir sem ráðuneytið hefur tekið afstöðu til hér að framan, og leyfir ráðuneytið sér að vísa til umfjöllunar hér að framan um aðrar umsagnir er varða 8. gr. a frumvarpsins.

2.11. Bændasamtök Íslands

Ráðuneytið tekur undir það sem kemur fram í umsögn Bændasamtaka Íslands, að mikilvægt sé að fyrir hendi séu skilvirk úrræði til að vernda gott ræktunarland, fyrst og fremst að slíkar jarðir séu setnar og í öllu falli nýttar, og telur ráðuneytið að þau sjónarmið endurspeglust vel í markmiðum og ákvæðum frumvarpsins. Í umsögn samtakanna eru gerðar athugasemdir við nokkur ákvæði frumvarpsins. Um 8. gr. a frumvarpsins tekur ráðuneytið fram að í ákvæðinu er ráðgert að ráðherra muni m.a. líta til þess, við mat á umsóknum um samþykki á grundvelli ákvæðisins, hvort ráðstöfun á eign 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. Þá er það eitt af markmiðum ákvæðisins að unnt sé að sporna gegn spákaupmennsku með land og samþjöppun á eignarhaldi þess, en nægur aðgangur að landi er forsenda uppbyggingar og nýliðunar í landbúnaði. Á sama hátt getur takmarkað framboð af landi á viðráðanlegum kjörum bitnað á hagsmunum landbúnaðarins. Ráðuneytið telur því að nefnt ákvæði frumvarpsins, sem hefur þröngt gildissvið til að byrja með, muni fremur styðja við framþróun fjölbreytts og samkeppnishæfs landbúnaðar ásamt nýliðun í atvinnugreininni til framtíðar lítið heldur en hitt. Um mat á áhrifum ákvæðisins að öðru leyti má vísa til umfjöllunar hér að framan, og 6. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu.

Um 5. gr. frumvarpsins (markmiðsákvæði) tekur ráðuneytið undir það sjónarmið samtakanna að rétt sé að taka til athugunar hvort orðalag ákvæðisins verði fært aftur til sama horfs og í drögum að frumvarpinu sem kynnt voru í samráðsgátt. Um 7. gr. frumvarpsins, er varðar lausn lands úr landbúnaðarnotum, og 9. gr. sem snýr að landskiptum, tekur ráðuneytið fram að ráðgert er að ráðist verði á síðari stigum 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. Vísast hér einnig til minnisblaðs atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins til allsherjar- og menntamálanefndar.

Hvað varðar landskipti sérstaklega, þá tekur 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/dreifðu eignarhaldi sameignarlands. Stefnt er að því að ráðast í gerð tillagna að slíkum ákvæðum á komandi misserum.

Í umsögninni er vikið að drögum að reglugerð atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins um vernd landbúnaðarlands, sem kynnt voru fyrir almenningi í samráðsgátt fyrir á þessu ári. Gert er ráð fyrir því í tilteknum ákvæðum frumvarpsins að slík reglugerð verði sett, þ.e. í 7., 9., og 15. gr. frumvarpsins. Á hinn bóginn liggur nú fyrir að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið hefur ákveðið að gefa ekki út umrædda reglugerð um vernd landbúnaðarlands, sbr. nánar áður nefnt minnisblað atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins til allsherjar- og menntamálanefndar.

2.12. Þjóðskrá Íslands

Í umsögn Þjóðskrár Íslands er rakið að stofnunin hafi á undanförunum árum unnið að uppbyggingu á landeignaskrá, en á þessu stigi hafa um 25% af flatarmáli Íslands verið hnitsett og skráð af hálfu stofnunarinnar eða sem nemur um 55% af öllum fasteignum á Íslandi. Hins vegar hefur skort ákvæði um landeignaskrá í lög um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, en Þjóðskrá telur nauðsynlegt að lögfesta slík ákvæði. Lagt er til að svo verði gert í 4. gr. frumvarpsins, en með því móti verði tryggt að landeignaskrá muni þjóna þeim tilgangi sem að er stefnt, og um leið verði greitt fyrir því að yfirstandandi vinnu Þjóðskrár við skráningu á íslensku landsvæði verði lokið. Í umsögninni er ítrekað mikilvægi tiltekinna þátta sem snúa að skráningu lands, m.a. að til sé samræmdur loftmyndagrunnur af öllu Íslandi í fullnægjandi gæðum, að gert verði átak í að koma öllum landamerkbókum í rafrænt form og gera þær aðgengilegar almenningi, og að flýtt verði eins og kostur er útgáfu reglugerðar um framkvæmd skráningar í landeignaskrá sem gert er ráð fyrir í 4. gr. frumvarpsins.

2.13. Eleven Experience á Íslandi

Í umsögn Eleven Experience á Íslandi, sem rekur samkvæmt umsögninni náttúrutengda ferðaþjónustu á hótelinu Deplar Farm í Fljótunum í Skagafirði, er tekið fram að slík ferðaþjónusta fari saman m.a. við markmið jarðalaga, eins og lagt er til að þau verði skilgreind í 5. gr. frumvarpsins, sbr. einnig umfjöllun um umsögn Samtaka ferðaþjónustunnar í kafla 2.6 hér að framan. Hvað varðar samræmi frumvarpsins við stjórnarskrá og mat á áhrifum þess vísar ráðuneytið til 4. og 6. kafla almenns hluta greinargerðar með frumvarpinu og til umfjöllunar ráðuneytisins um sömu atriði hér að framan. Að því er varðar 8. gr. a frumvarpsins telur ráðuneytið ekki rétt að ráðstöfun fasteignar milli samstæðufélaga verði almennt undanþegin samþykkisskyldu samkvæmt ákvæðinu, enda myndi slíkt fela í sér fullmikla útvíkkun á undantekningarreglu 4. mgr. ákvæðisins og gæti t.d. falið í sér að ráðstöfun fasteignar milli félaga með gjörólíkan tilgang og starfsemi yrðu undanþegin samþykkisskyldu. Að öðru leyti vísast hér til viðbragða ráðuneytisins við umsögnum í samráðsgátt, dags. 8. apríl 2020. Þá er vísað til umfjöllunar hér að framan þar sem brugðist er við efnislega sömu athugasemdum og koma fram í umsögninni.

2.14. Ögmundur Jónasson

Í umsögn Ögmundar Jónassonar er talið að í frumvarpinu séu ekki reistar afgerandi skorður við samþjöppun á eignarhaldi á landi, með bindandi ákvæðum þar að lútandi, eins og kallað hafi verið eftir. Sett er fram gagnrýni m.a. á þau stærðarviðmið sem koma fram í 8. gr. a

frumvarpsins, um samþykkið, en talið er í umsögninni að þau viðmið ættu að vera lægri. Í lögum á þessu sviði þurfi að gæta að hlunnindum á borð við vatns- og virkjanarétt, hafnargerð og veiði innan netlaga á sjávarjörðum, auk fyrirsjáanlegra viðskipta með „hreina orku“. Ráðuneytið áréttar í þessu sambandi að ákvæðum frumvarpsins er m.a. ætlað að verka gegn spákaupmennsku með land og náttúruauðlindir undir og á yfirborði jarðar, svo og samþjöppun eignarhalds á þessum gæðum.

2.15. Samtök fjármálafyrirtækja

Í umsögn Samtaka fjármálafyrirtækja er bent á að í 4. mgr. 8. gr. a frumvarpsins sé ekki gert ráð fyrir undanþágu frá skyldu til að afla samþykkis ráðherra í tilvikum þar sem viðtakandi réttar er fjármálafyrirtæki eða sparisjóður í skilningi laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. Í umsögninni er vísað til 2. mgr. 22. gr. nefndra laga, en þar kemur fram að viðskiptaböndum, sparisjóðum og lánaðum sé heimilt að yfirtaka eignir til að tryggja fullnustu kröfu, enda séu eignirnar seldar jafnskjótt og hagkvæmt er. Ráðuneytið telur rétt að taka til nánari skoðunar það sjónarmið samtakanna, hvort rétt sé að slík yfirtaka eigna til fullnustu kröfu af hálfu viðskiptabanka o.fl. verði undanþegin gildissviði 8. gr. a frumvarpsins.

2.16. Arion banki hf.

Í umsögn Arion banka hf. er gerð athugasemd við 8. gr. a frumvarpsins en um er að ræða efnislega sömu athugasemd og gerð var við ákvæðið í umsögn Samtaka fjármálafyrirtækja. Við þeirri athugasemd hefur verið brugðist hér að framan.

2.17. Samtök atvinnulífsins og Viðskiptaráð Íslands

Í sameiginlegri umsögn Samtaka atvinnulífsins og Viðskiptaráðs Íslands er vakin athygli á atriðum sem varða takmarkanir á eignarrétti sem varinn er í ákvæðum stjórnarskrárinnar, mat á áhrifum frumvarpsins og gagnsæi eignarráða. Að mati ráðuneytisins hefur hér að framan þegar verið brugðist við efnislega sömu sjónarmiðum ýmissa annarra umsagnaraðila og vísast til þeirrar umfjöllunar ráðuneytisins. Einnig vísast hér til viðbragða ráðuneytisins við umsögnum í samráðsgátt, dags. 8. apríl 2020.

2.18. Samband íslenskra sveitarfélaga

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga er tekið fram að sambandið lýsi að stærstum hluta fremur jákvæðu viðhorfi í garð tillagna frumvarpsins þótt mögulega gangi þær í einhverjum tilvikum of langt. Telur sambandið að frumvarpið sé góður grundvöllur til málefnalegrar umfjöllunar á Alþingi um hvaða takmarkanir sé rétt að gera varðandi eignarhald á bújörðum. Sambandið vísar til þess að ekki liggi fyrir mat á því hvaða áhrif breytingar á markmiðsákvæði jarðalaga, sem lagðar eru til í 5. gr. frumvarpsins, geti haft á önnur ákvæði laganna. Ráðuneytið tekur fram að í grunninn er um að ræða orðalagsbreytingar á ákvæðinu til að draga skýrar fram þá hagsmuni sem lögunum er ætlað að vernda. Breytingin sem slík hefur ekki teljandi áhrif á önnur gildandi ákvæði jarðalaga að mati ráðuneytisins. Að þýðingu markmiðsákvæðisins fyrir skýringu annarra ákvæða jarðalaga er vikið í athugasemdum við 5. gr. frumvarpsins og vísar ráðuneytið til þeirra. Í sambandi við 7., 9. og 15. gr. frumvarpsins vísar ráðuneytið einnig til áður nefnds minnisblaðs atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins til allsherjar- og menntamálanefndar, varðandi fyrirhugaða endurskoðun á samspili ákvæða jarðalaga og skipulagslaga til að auka samþættingu á þessum lögum.

3. Niðurlag

Ráðuneytið er reiðubúið að veita allar frekari upplýsingar um málið eftir því sem tilefni verður til.

Fylgiskjöl

1. Minnisblað Stefáns Más Stefánssonar, 10. júní 2020.
2. Niðurstöður samráðs í samráðsgátt, 8. apríl 2020.

Minnisblað

Móttakandi: Forsætisráðuneytið

Frá: Stefáni Má Stefánssyni prófessor við Lagadeild HÍ

Dags.: 10. júní 2020.

Efni: Eðli EES-samningsins, ýmis mikilvæg efni sem varða einsleitni, o.fl.

1. Inngangur

Fyrir allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis er til meðferðar frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna hér á landi. Í samantekt þessari sem unnin er að beiðni ráðuneytisins er leitast við að gera grein fyrir nokkrum lagalegum atriðum ESB- og EES-réttar sem snerta mál þetta beint og óbeint. Tilgangurinn er einkum sá að veita yfirsýn yfir þau atriði sem kunna að skipta máli við umfjöllun um frumvarpið, þ.e. þær hliðar þess sem snerta EES-samninginn. Jafnframt skiptir sú yfirsýn máli þegar hugað er að lagasetningu til framtíðar um framangreint eða skyld viðfangsefni.

2. Stutt samantekt um eðli EES-samningsins

Í sem stystu máli er EES-samningurinn þjóðréttarsamningur sem stefnir að einsleitum reglum á þeim sviðum sem hann tekur til, innan Evrópska efnahagssvæðisins. Þetta markmið er sérstaklega undirstrikað í aðfararorðum EES samningsins sem segir að samningsaðilar hafi það markmið í huga að mynda öflugt og „einsleitt Evrópskt efnahagssvæði sem sé grundvallað á sameiginlegum reglum og sömu samkeppnisreglum“.

EES-samningurinn felur þó ekki í sér framsal á fullveldisrétti EES/EFTA-ríkjanna til alþjóðlegra stofnana.¹ Samningarnir um EES voru grundvallaðir á þeirri staðreynd að samkvæmt stjórnarskrám flestra EFTA-ríkjanna hefði viðkomandi löggjafarþing einkarétt til að setja lög, sem leiðir svo til þess að gerðir EES-réttar geta ekki fengið bein réttaráhrif nema þeim sé ljáð lagagildi með aðgerðum löggjafarþinganna (innleiðing). EES-samningurinn leitast því við að koma á einsleitni án þess að fullveldisréttur sé framseldur.²

EFTA-dómstóllinn hefur komist að eftirfarandi niðurstöðu í máli 9/97 (Erla María):

59 Með vísan til þess sem að framan greinir telur dómstóllinn að EES-samningurinn sé þjóðréttarsamningur sem er sérstaks eðlis (sui generis) og sem felur í sér sérstakt og sjálfstætt réttarkerfi. EES-samningurinn kemur ekki á fót tollabandalagi heldur þróuðu fríverslunarsvæði [...] Samruni sá sem EES-samningurinn mælir fyrir um gengur ekki eins langt og er ekki eins víðfe[ð]mur eins og samruni sá sem Rómarsamningurinn stefnir að. Hins vegar ganga markmið EES-samningsins lengra og gildissvið hans er víðtækara en venjulegt er um þjóðréttarsamninga.

EES-samningurinn takmarkar hvorki sjálfræði samningsaðila til ákvarðanatöku né rétt þeirra til að gera samninga. Gagnstætt því sem gildir innan ESB var löggjafarvald heldur ekki framselt

¹ Sem undantekningu frá þessu má nefna samkeppnisreglur EES.

² Sbr. Hans Petter Graver, Mission Impossible: Supranationality and National Legal Autonomy in the EEA Agreement European: Foreign Affairs Review 7, 2002, bls. 75.

til alþjóðlegra stofnana samkvæmt EES-samningnum.³ Samningurinn felur því ekki í sér framsal ríkisvalds til alþjóðlegra stofnana.⁴ Í stórum dráttum má þannig segja að um sé að ræða samning um aðild að innri markaði ESB án aðildar að sambandinu.⁵

Þá er og ljóst að EES-réttur hefur ekki forgangsáhrif með sambærilegum hætti og ESB-réttur. Hvorki meginmál EES-samningsins sjálfs né gerðir sem teknar voru upp í hann við samningsgerð eða síðar hafa slík áhrif.⁶

Samkvæmt bókun 35 með EES-samningnum taka aðildarríkin þó á sig skyldur til að veita EES-reglum vissan forgang fram yfir landsrétt þar sem við á. Þá er kveðið svo á í 3. gr. laga um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993, að skýra skal lög og reglur í landsrétti, að svo miklu leyti sem við á, til samræmis við EES-samninginn og þær reglur sem á honum byggjast. Þessu verður þó ekki jafnað til forgangsáhrifa eins og þeirra sem ESB-réttur grundvallast á.

Hér má einnig líta til álits dómstóls ESB í máli 1/91. Þar var EES-samningurinn talinn, gagnstætt Rómarsamningnum, vera venjulegur þjóðréttarsamningur sem væri grundvallaður á meginreglunni um „bona fide“ samband samningsaðilanna.⁷ Meginmáli hans verður því ekki líkt við frumrétt Evrópusambandsins.⁸

3. Markmiðið um einsleitni og takmörk þess

Þrátt fyrir nauðsyn á samræmdum lagareglum á EES-svæðinu og nauðsyn þess að þær séu túlkaðar eins (einsleitni) verður engu að síður að benda á að erfitt getur verið að ná samræmdum niðurstöðum í sumum tilvikum. Þetta verður ljóst við samanburð 3. gr. Sáttmálans um ESB (SESB) annars vegar og 1. gr. EES-samningsins hins vegar. Með þeim samanburði sést að það markmið sem að er stefnt með þessum tveimur réttarkerfum er verulega ólíkt. Eins og þekkt er geta ólík markmið leitt til mismunandi túlkunar sambærilegra lagareglna. Í annan stað gilda sumpart ólíkar lagareglur innan þessara kerfa. Stafar það bæði af því að lagareglur finnast í ESB-rétti á sviðum sem EES-samningurinn nær ekki til og einnig af því að EES-réttur sjálfur hefur að geyma frávík sem t.d. hefur verið samið um.

Hér má nefna ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins í máli E-2/97 (Mag Instrument-málið). Þar reyndi á túlkun tilskipunar 89/104, einkum ákvæði 7. gr. hennar um svonefnda réttindapurð, og þá einkum hvort tilskipunina bæri að túlka með sama hætti og í þágildandi bandalagsrétti. Dómstóllinn taldi svo ekki vera og vísaði í ólíkan lagagrundvöll EES-reglna miðað við þágildandi bandalagsrétt.⁹

³ Sbr. bókun 35 við EES-samninginn.

⁴ Frá þessu eru þó nokkrar undantekningar, t.d. á sviði samkeppnismála, sem ekki verður getið nánar hér.

⁵ Sbr. Hans Petter Graver, *Mission Impossible: Supranationality and National Legal Autonomy in the EEA Agreement* European: Foreign Affairs Review 7, 2002, bls. 73.

⁶ Sbr. Margrét Einarsdóttir og Stefán Már Stefánsson, *Um valdmörk og valdheimildir stofnana Evrópusambandsins og Evrópska Efnahagssvæðisins*, tímarit Lögfræðinga, 3. hefti 2018, bls. 368 og áfram. Sjá einnig dóma Hæstaréttar í málum 220/05 og 274/06 sem benda til að EES reglur hafi ekki neina sérstöðu innan réttarskipunarinnar, t.d. einhvers konar forgangsáhrif.

⁷ Sbr. orðin í dómniðurstöðunni: The EEA is to be established on the basis of an international treaty which, essentially, merely creates rights and obligations as between the Contracting Parties and provides for no transfer of sovereign rights to the inter-governmental institutions which it sets up.

⁸ Sjá nánar 15.–21. gr. í áliti dómstóls ESB í máli nr. 1/1991.

⁹ Í dóminum segir ma. svo: 25 This argumentation has to be rejected in so far as it concerns the EFTA States. Unlike the EC Treaty, the EEA Agreement does not establish a customs union. The purpose and the scope of the

Einnig má nefna mál E-3/98 (*Herbert Rainford-Towning-málið*) en þar fjallaði EFTA-dómstóllinn um muninn á réttarreglum og eðli umræddra réttarkerfa. Þar koma fram sjónarmið um einsleitni með tilteknum fyrirvörum.¹⁰

Þá má bæta því hér við að í EES-samningurinn sjálfum er gert ráð fyrir því að einsleitni náist ekki í öllum tilvikum. Þannig hefur 105. gr., sbr. 111. gr. EES-samningsins að geyma sérstök ákvæði um hvernig með skuli fara ef ekki tekst að halda þeirri einsleitni sem að er stefnt. Getur þá ESB eða EES/EFTA-ríki lagt deilumál sem varðar túlkun eða beitingu samningsins fyrir sameiginlegu EES-nefndina til úrlausnar, sbr. 111. gr.

4. Þróun frumréttar ESB annars vegar og meginmáls EES-samningsins hins vegar

Fyrir liggur einnig að samningnum um ESB hefur verið breytt nokkrum sinnum í samræmi við reglur sambandsins og stjórnskipulegar reglur aðildarríkja þess. Þær breytingar hafa horft til framþróunar í átt að þeim markmiðum sem sambandið stefnir að. Þær hafa bæði falið í sér að ný svið hafa verið tekin undir sambandsreglurnar auk þess sem þau svið sem fyrir voru hafa verið styrkt.

Meginmáli EES-samningsins hefur hins vegar ekki verið breytt í neinum meiri háttar atriðum enda oft litið svo á að breytingin sé flókin og að aðildarríki ESB hafi að auki takmarkaðan áhuga á slíkum breytingum nema með óhagstæðum skilyrðum fyrir EES/EFTA-ríkin.

Niðurstaðan er því sú að breytingar á EES-samningnum fara einkum fram með breytingum á viðaukum þeirra eða bókunum sem teljast þá til nýrra þjóðréttarsamninga milli viðkomandi aðila og samtímis hluti af EES-samningnum. Þessar nýju gerðir verða þó að falla innan þess ramma sem meginmál EES-samningsins markar. Ef ný gerð gengur lengra eða fellur ekki undir þau svið sem EES-samningurinn tekur til falla þær einfaldlega utan gildissviðs samningsins.¹¹

5. Þýðing stjórnskipunarreglna

Í Lissabondómi stjórnlagadómstóls Þýskalands kemur fram að dómstóllinn prófi hvort stofnanir ESB hafi með setningu gerða farið út fyrir þau valdmörk sem þeim eru falin.¹² Hann prófi meðal annars hvort *stjórnarskrárkjarninn* skv. 3. lið 1. mgr. 23. gr. og 3. mgr. 79. gr. þýsku stjórnar-

EC Treaty and the EEA Agreement are different (see Opinion 1/91 of the ECJ regarding the Draft Agreement between the Community, on the one hand, and the countries of the European Free Trade Association, on the other, relating to the creation of the European Economic Area [1991] ECR I-6079). Thus, the EEA Agreement does not establish a customs union, but a free trade area. 26 The above-mentioned differences between the Community and the EEA will have to be reflected in the application of the principle of exhaustion of trade mark rights (...).

¹⁰ Í dóminum segir m.a. svo: „Admittedly, there are differences in the scope and purpose of the EEA Treaty, and it cannot be ruled out that such differences may, under specific circumstances, lead to differences in the interpretation, as in the Maglite case (...) But where parallel provisions are to be interpreted without any such specific circumstances being present, homogeneity should prevail.“ Sjá einnig nánar Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, bls. 125 og áfram.

¹¹ Sjá Fredrik Sejersted o. fl. EÖS- RETT, 3. útgáfa, bls. 186.

¹² Sbr. 241. gr. í Maastricht-dóminum þar sem segir m.a.: „Sowohl die Ultra-vires- als auch die Identitätskontrolle können dazu führen, dass Gemeinschafts- oder künftig Unionsrecht in Deutschland für unanwendbar erklärt wird (...)“. Sjá einnig um þetta: BVerfGE frá 6. júlí 2010, 2 BvR 2661/06 (Honeywell- ákvörðun), 105. gr. og BVerfGE 134, 366 (OMT- ákvörðun). Sennilegt er að stjórnlagadómstóll Þýskaland muni ekki láta á þetta reyna nema í tiltölulega augljósum tilvikum, sbr. 37. gr. í OMT- ákvörðuninni.

skrárinnar hafi verið brotinn.¹³ Þá má hér einnig nefna að hinn 5. maí 2020 gekk dómur í æðsta stjórnskipunardómstól Þýskalands (Bundesverfassungsgericht) í tilefni af nokkrum stjórnskipunarkærum í samkynja málum.¹⁴ Málin vörðuðu áætlun ESB og ákvörðun seðlabanka Evrópusambandsins um opinbera lána- og kaupfyrirgreiðslu (Public Sector Purchase Program, PSPP). Í málinu lá fyrir að seðlabanki ESB hafði samþykkt PSPP áætlunina með ákvörðun 2015/774 frá 4. mars 2015.

Í umræddu máli komst þýski stjórnlagadómstóllinn að þeirri niðurstöðu að fyrrgreind niðurstaða dómstóls ESB gengi augljóslega of langt í átt að því að veita dómstól ESB völd sem honum væru fengin með 19. gr. SESB og fæli í raun í sér hliðrun valds aðildarríkjunum í óhag.¹⁵ Niðurstaðan fæli því í sér valdþurrð sem bindi ekki stjórnlagadómstóllinn og færi í bága við meðalhófsregluna.¹⁶ Taldi dómurinn að engin þýsk stjórnvöld eða dómstólar mættu stuðla að tilurð eða framkvæmd ákvarðana sem fælu í sér valdþurrð með þessum hætti.

Af þessu má álykta að stjórnarskrár aðildarríkja ESB setja áhrifum ESB-réttar og aðgerðum stofnana sambandsins ákveðnar skorður. Er þannig litið svo á að réttarheimildir ESB-réttar séu réttlægri stjórnskipunarreglum aðildarríkjanna. Þetta á enn frekar við í EES-rétti, enda felst ekki í EES-samningnum að EES/EFTA-rikin framseljti löggjafarvald til stofnana EFTA.¹⁷

6. EES-samningurinn og landbúnaður

Landbúnaður er sérsvið í rétti ESB. Sambandið skal móta og framkvæma sameiginlega stefnu í landbúnaðar- og sjávarútvegsmálum. Um landbúnaðarstefnuna gilda sérstakar reglur og sjónarmið. Hin sameiginlega stefna í landbúnaðarmálum hefur náð einna lengst innan ESB af öllum stefnumálum þess þegar horft er til samruna einstakra sviða innan þess. Jafnframt rennur um 1/3 hluti af útgjöldum sambandsins til þessa verkefnasviðs.¹⁸ Nánar tekur hugtakið landbúnaður til *landbúnaðarvara* (t.d. afurðir jarðræktar, búfjárræktar og fiskveiða og frumframleiðslu sem tengjast beint þessari framleiðslu), *framleiðenda landbúnaðarvara* (þ.e. bænda), t.d. styrkjakerfi og eftirlaunakerfi, og *landbúnaðarstarfsemi*.¹⁹

¹³ Sbr. Margrét Einarsdóttir og Stefán Már Stefánsson, Um valdmörk og valdheimildir stofnana Evrópusambandsins og Evrópska Efnahagssvæðisins, tímarit Lögfræðinga, 3. hefti 2018, bls. 360 og áfram.

¹⁴ Málin voru: 2 BvR 859/15 - 2 BvR 1651/15 - 2 BvR 2006/15 - 2 BvR 980/16.

¹⁵ Í greininni segir m.a. að dómstóllinn skuli sjá til þess að túlkun og beiting sáttmálanna sé í samræmi við lög.

¹⁶ Svo segir í 155 og 156. gr. dómsins: „cc) Die Auslegung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und die darauf gestützte Bestimmung des Mandats des EZSB im Urteil des Gerichtshofs vom 11. Dezember 2018 überschreiten offensichtlich das ihm in Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV erteilte Mandat und bewirken eine strukturell bedeutsame Kompetenzverschiebung zu Lasten der Mitgliedstaaten. Es stellt sich deshalb als Ultra-vires-Akt dar, der das Bundesverfassungsgericht in dieser Frage nicht bindet. Das Urteil des Gerichtshofs vom 11. Dezember 2018 überschreitet, soweit es die Verhältnismäßigkeit des PSPP bejaht, aus den oben (vgl. Rn. 134 ff.) genannten Gründen das ihm in Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV erteilte Mandat offensichtlich.“

¹⁷ Í 2. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, birtist kjarni fullveldis íslenska ríkisins þar sem handhafar þriggja þátta ríkisvaldsins, löggjafarvalds, framkvæmdarvalds og dómsvalds skuli vera æðstir hver á sínu sviði. Er m.a. byggt á þeirri grundvallarreglu að Alþingi fari eitt með löggjafarvald hér á landi og sama gildir um aðra þætti ríkisvalds að því er varðar það svið sem undir þá fellur. Sjá nánar: Björg Thorarensen, Stjórnskipunarréttur, undirstöður og handhafar ríkisvalds, Reykjavík 2015, bls. 143.

¹⁸ Daniel-Erasmus Khan, Markus Kotzur og Rudolf Geiger: *EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*. 5. útgáfa. C.H. Beck, 2017, bls. 313.

¹⁹ Stefna sambandsins í landbúnaðarmálum hefur einkum falist í eftirfarandi:

a. að auka framleiðni í landbúnaði með því að stuðla að tækniframförum og með því að tryggja bætta nýtingu í landbúnaðarframleiðslu og semi hagkvæmasta nýtingu á framleiðsluþáttunum

Til þess að hrinda stefnumálum í framkvæmd er m.a. í 40. gr. Samningsins um starfsemi Evrópusambandsins (SSESB) gert ráð fyrir því að komið verði á *sameiginlegu markaðskerfi* fyrir landbúnaðarafurðir. Tilteknir valkostir eru nefndir í greininni varðandi eðli skipulagsins eftir því hvaða afurðir er um að ræða. Sá valkostur sem hefur orðið ofan á er sérstök *evrópsk markaðsskipulagning* að því er varðar *tiltekna landbúnaðarframleiðslu*. Fleiri ráðstafanir eru nefndar til að koma hinni sameiginlegu stefnu í landbúnaðarmálum í framkvæmd.

Í EES-samningum er ekki að finna neinar reglur um sameiginlega landbúnaðarstefnu. Landbúnaðarstefna bandalagsins fellur því utan EES-samningsins. Hins vegar er að finna nokkur ákvæði í EES-samningnum sem snerta viðskipti með landbúnaðarvörur. Í 3. mgr. 8. gr. meginmáls EES-samningsins er þannig að finna upptalningu á því hvaða vöruflokkar falli undir gildissvið samningsins um frjáls vöruviðskipti. Í stuttu máli má segja að flestar tegundir iðnaðarvara og unninna landbúnaðarvara falli undir samninginn.

Þessi munur á ESB og EES-rétti varðandi landbúnað gæti leitt til þess að rétt væri að líta svo á að EES/EFTA-ríkin hefðu aukið svigrúm til að skipuleggja og nýta land með hliðsjón af landbúnaðarnotum án þess að slíkar aðgerðir teldust fara í bága við fjórfrelsisreglurnar. Gegn þeirri túlkun mætti halda því fram að Ísland hafi fengið varanlegar undanþágur frá stofnsetningarréttinum og reglunum um frjálsa fjármagnsflutninga en aðeins á sviðum sem taka til sviðs sjávarútvegs og fiskvinnslu.²⁰

7. Áhrif EES-samningsins á reglur um skipan eignarréttar. Fasteignaviðskipti

Í 125. gr. EES-samningsins segir: „Samningur þessi hefur engin áhrif á reglur samningsaðila um skipan eignarréttar.“ Sambærilegt ákvæði ESB-réttar er nú að finna í 345. gr. SSESB.

Í sem stystu máli má e.t.v. segja að hvorki sé ljóst hvað felist í orðasambandinu *skipan eignarréttar* né *hverrar verndar* hún njóti. Þó verður að telja að ákvæði 345. gr. SSESB feli í sér, miðað við forsögu þess og staðsetningu í sáttmálanum, einhverja takmörkun á valdi stofnana sambandsins gagnvart aðildarríkjunum sem lýtur að því að stofnununum ber að virða skipan eignarréttar í aðildarríkjunum. Þannig er óumdeilt að aðildarríkin ráða því hvernig þau vilja haga skipan atvinnufyrirtækja í lögum sínum, þ.e. hvort einkavæða skuli fyrirtæki eða hafa

-
- b. að tryggja bændum sanngjörn lífskjör einkum með því að hækka laun einstaklinga sem vinna við landbúnaðarstörf
 - c. að stuðla að jafnvægi á mörkuðum
 - d. að tryggja stöðugt framboð landbúnaðarvara
 - e. að tryggja neytendum sanngjarnt verð á landbúnaðarafurðum.

²⁰ Undanþágurnar er að finna í 9. tl. VIII. og g-lið 1. tl. IX. viðauka EES-samningsins. Sambærilegar undanþágur eru ekki að finna varðandi landbúnaðarmál. Undanþágan varðandi stofnsetningarréttinn hljóðar svo: „Þrátt fyrir 31.–35. gr. samningsins og ákvæði þessa viðauka er Íslandi heimilt að beita áfram höftum sem í gildi eru við undirritun samningsins um staðfestu þeirra sem eru ekki ríkisborgarar og ríkisborgara sem hafa ekki lögheimili á Íslandi, á sviði sjávarútvegs og fiskveiða.“ Undanþáguákvæðin varðandi frjálsa fjármagnsflutninga eru efnislega samhljóða en þó örlítið rýmri varðandi óbeinar fjárfestingar í atriðum sem ekki skipta máli hér.

þau í opinberri eigu.²¹ Þetta kemur einnig fram í dómi EFTA-dómstólsins í máli 2/06 (ESA gegn Noregi, „hjemfallsmál“) þar sem 125. gr. EES-samningsins kom m.a. til skoðunar.²²

Ákvæði 345. gr. SSESB hefur engu að síður verið skýrt til samræmis við meginreglurnar um fjórfrelsið, samkeppnisreglur og e.t.v. aðrar reglur sem kveðið er á um í rétti ESB. Þær fyrstnefndu fela t.d. í fyrsta lagi í sér bann við að skerða frjálsræði á þessum vettvangi og í öðru lagi bann við misrétti gagnvart ríkisborgurum og félögum (í skilningi 54. gr. SSESB) annarra aðildarríkja.²³ Hvað sem þessu líður kann 345. gr. SSESB að standa því í vegi að unnt sé að nýta stofnsetningarréttinn og réttinn til frjálsra fjármagnsflutninga til fulls á þeim sviðum sem greinin tekur til.

8. Hvernig horfa fjórfrelsisákvæðin við fasteignakaupum?

Ef litið er til dómstóls ESB má í stórum dráttum segja að hann hafi gegnum tíðina túlkað fjórfrelsisákvæðin og ákvæði 345. gr. SSESB í átt að auknu frjálsræði. Þetta á ekki síst við um réttinn til frjálsra fjármagnsflutninga, en hann hefur tekið miklum breytingum í frjálsræðisátt eftir lögtöku Maastricht-sáttmálans. Svo virðist sem lagasetning aðildarríkja ESB, sem takmarkar þennan rétt, þurfi að vera skýr um markmið sín, og þær leiðir, sem farnar eru í viðkomandi löggjöf, verða að vera fallnar til að ná markmiðunum og mega ekki ganga lengra en nauðsyn ber til.

Dómstóll ESB hefur með árunum stutt niðurstöður sínar sem varða kaup á fasteignum við frjálsa fjármagnsflutninga fremur en stofnsetningarrétt.²⁴ Ástæðan er sú að það frelsi sem fylgir fjármagnsflutningum tengdist í fyrstu aðeins hinum frelsisþáttunum en var síðan aukið, fyrst með einingarlögum og síðan með Maastricht-sáttmálanum þegar þessi frelsisþáttur varð fyrst til án teljandi takmarkana.²⁵

Meginmáli EES-samningsins hefur hins vegar, ólíkt frumrétti ESB, ekki verið breytt í neinum meiri háttar atriðum eins og fram kom í 4. kafla þessarar samantektar. Á það m.a. við um 40. gr. EES-samningsins um frelsi til fjármagnsflutninga. Álitafni er hvaða þýðingu sú staðreynd

²¹ Sbr. Rudolf Streinz: *EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, 2012, bls. 2701–2702. Þar kemur enn fremur fram að upphaflegur tilgangur greinarinnar hafi verið að koma til móts við þann ótta aðildarríkjanna að stofnanir ESB myndu gripa inn í skipan eignarréttar á atvinnufyrirtækjum.

²² Svo segir: „72 The Court holds that Article 125 EEA is to be interpreted to the effect that an EEA State’s right to decide whether hydropower resources and related installations are in private or public ownership is, as such, not affected by the EEA Agreement (...)”

²³ Stundum má þó réttlæta frávík frá þessu, en það gerist þá eingöngu á grundvelli leyfilegra frávika sambandsréttarins frá frelsisreglunum. Reglur fjórfrelsisins eru því eftir atvikum til þess fallnar að takmarka gildissvið 345. gr. SSESB. Með öðrum orðum má segja að eignarnámi eða svipuðum aðgerðum verði ekki beitt nema að gættum reglum sambandsréttar um fjórfrelsið, reglum um samkeppni o.fl. Sjá nánar Daniel-Erasmus Khan, Markus Kotzur og Rudolf Geiger: *EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, 2010, bls. 957. Sjá einnig Michael Diathesopoulos: „Ownership Unbundling in European Energy Market & Legal Problems under EU Law”, bls. 17 og áfram.

²⁴ Hér má í dæmaskyni benda á dóma dómstóls ESB í málum C-182/83 (*Fearon-mál*), C-302/97 (*Konle-mál*), C-515/99 (*Reish-mál*), C-452/01 (*Ospelt-mál*) og C-370/05 (*Festersen-mál*), C-197/11 (*Libert*) og C-476/10 (*Projektart*).

²⁵ Stefán Már Stefánsson: „Die Kapitalverkehrsfreiheit in der Europäischen Union und im Europäischen Wirtschaftsraum“, *EuR Europarecht*, 6. tbl. 2016, bls. 706-723, sbr. einnig Henrik Bull: „Chapter 4: Capital“, *Agreement on the European Economic Area a Commentary*, C.H. Beck, Hart, Nomos og Universitetsforlaget, Ritstj. Finn Arnesen, Halvard Haukeland Freriksen, Hans Petter Graver, Ola Mestad og Christoph Vedder, Oslo 2018, bls. 478 og 482.

hefur fyrir skýringu 40. gr. EES-samningsins, og hver sé þýðing dóma dómstóls ESB sem snúa að frelsinu til fjármagnsflutninga, í ljósi fyrrgreindrar þróunar í ESB-rétti á því sviði.

Ekki er fyrir að fara dómum EFTA-dómstólsins þar sem reynt hefur á það hvort lagasetning í EES/EFTA-ríkjunum um takmarkanir á fasteignaviðskiptum sé í samræmi við 40. gr. EES-samningsins. Þannig hefur dómstóllinn ekki tekið beina afstöðu til þess hvernig 40. gr. EES-samningsins verður skýrð í þessu samhengi, og ekki heldur hver sé þýðing 125. gr. EES-samningsins um skipan eignarréttar í því efni. Þó má vissulega draga ályktanir um afmörkuð atriði af fyrirliggjandi dómaframkvæmd, þar á meðal dómum dómstóls ESB að því leyti sem við getur átt, sem veita ákveðnar vísbendingar um réttarstöðuna í EES-rétti að þessu leyti.

9. Þýðing sáttamála ESB um grundvallarréttindi

Sérstök réttindaskrá ESB var samþykkt á fundi leiðtoga ráðsins í Nice 7. desember 2000 (sáttmáli ESB um grundvallarréttindi). Hún byggist á frumkvæði ráðsins í Köln frá júní 1999 og svonefndri Vínaryfirlýsingu Evrópska þingsins frá desember 1998. Réttindaskráin felur í sér yfirlýsingu frá þremur stofnunum sambandsins, þ.e. ráðinu, framkvæmdastjórninni og þinginu. Litið var á réttindaskrána fram að Lissabon-sáttmálanum frá 2007 sem óbindandi yfirlýsingu. Ákvæði skrárinnar höfðu ekki bein réttaráhrif og gátu því sem slík ekki skapað nein ný réttindi fyrir einstaklinga eða lögpersónur. Á sama hátt gat hún ekki heldur útvíkkað valdsvið dómstóls ESB eða vikið sambandslöggjöfnni til hliðar. Eftir gerð Lissabon-sáttmálans hefur réttindaskráin sama gildi innan ESB og frumréttur.

Til samanburðar er réttarstaðan sú að EES-rétti að ekki er fyrir að fara sérstakri réttindaskrá, hliðstæðri þeirri sem gildir innan ESB. Hafa EES/EFTA-ríkin þannig ekki samþykkt slíka réttindaskrá fyrir sitt leyti hvað EES-samninginn snertir. Hvað sem líður því álitaefni hvort viðkomandi réttindi geti á annan hátt sótt stoð í meginreglur EES-réttar, er ljóst að réttindaskrá ESB hefur sem slík ekki bindandi gildi að þjóðarétti gagnvart EES/EFTA-ríkjunum.



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

Apríl 2020

1. ÞÁTTAKA

Drög að frumvarpinu voru birt í samráðsgátt 13. febrúar 2020 og var umsagnarfrestur 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 sumarhúsaeigenda, 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 fjármálafyrirtækja, 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) Fljótsdalshérað (7) Landeigendafélag Geysis ehf. (8) Landeigendafélag Reykjahlíðar ehf. (29) Landgræðslan (25) Landmælingar Íslands (2) Landssamband sumarhúsaeigenda (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 megin sjónarmið 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 eignarmarkaða eingöngu framkvæmdar af löggiltum mælingarmönnum. Áþekk sjónarmið koma fram í umsögnum 12, 15 og 16.

Tekið er undir það meginsjónarmið, 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 torvelað 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 árétt 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 ferðaþjónustu. 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 SKYLDA 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 yferráðum 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 meginsjónarmiða 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 lögmætari 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 réttarhyggist 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 fyrirmæli 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 UPPLÝSINGASKYLD A 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 refsíabýrgð, 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.

Góðan dag.

Vísað er til tölvupósts nefndasviðs Alþingis til héraðssaksóknara dags. 30. apríl sl. þar sem farið var fram á að veitt yrði umögn við 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.), 715. mál.

Héraðssaksóknari gerir athugasemd við fyrirhugaða breytingu á refsíákvæði jarðalaga, sbr. 16. gr. frumvarpsins. Refsíákvæðið, sem er í 56. gr. laganna, er nú nokkuð hefðbundið þar sem einungis segir að brot gegn lögnum, reglugerðum og öðrum stjórnvaldsfyrirmælum settum með heimild í þeim varði sektum. Gallinn við slíkt almennt ákvæði er að smávægilegustu brot varða þar með refsingu. Með þeirri breytingu sem lögð er til yrði lögfest refsíabyrgð lögaðila en einnig yrði farin sú leið að taka sérstaklega fram að refsiverð brot á grundvelli ákvæðisins séu *m.a.* tiltekin brot sem þar eru í framhaldinu talin upp. Þessa leið telur héraðssaksóknari óheppilega. Annað hvort ætti að hafa ákvæðið eins og það er, þ.e. að öll brot gegn lögnum séu refsiverð, eða tiltaka að öllu leyti hvaða brot gegn lögnum varði refsingu. Væri síðari kosturinn betri.

Héraðssaksóknari gerir að öðru leyti ekki athugasemdir við frumvarpið.

Kveðja,

Björn Þorvaldsson saksóknari og sviðsstjóri ákærusviðs efnahags- og skattalagabrota.

Frá nefndasviði Alþingis.

Ágæti viðtakandi.

Alscherjar- og menntamálanefnd Alþingis sendir yður til umsagnar 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.), 715. mál. Þess er óskað að undirrituð umsögn berist eigi síðar en 21. maí nk. á netfangið nefndasvid@althingi.is

Ef engar athugasemdir eru þarf ekki að senda sérstaka tilkynningu þess efnis.

Þingskjalið er hægt að sækja á vef Alþingis: <https://www.althingi.is/altext/150/s/1223.html>

Vakin er athygli á því að nefndastarf fastanefnda Alþingis er rafrænt. Óskað er eftir að umsagnir og erindi verði send á rafrænu formi.

Bent skal á að umsagnir og gögn um málið birtast á vef Alþingis undir fyrirsögninni Innsend erindi á síðu viðkomandi þingmáls.

Leiðbeiningar um ritun umsagna er að finna á vef Alþingis á slóðinni www.althingi.is/vefur/nefndaumsagnir.html

Umsagnaraðili: Kristján Ingi Úlfsson
Kt. 070374-3749,
Ásgarði 12, 108 Reykjavík
Kristjan.ulfsson@gmail.com

Alþingi,
allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-12
101 Reykjavík.

Reykjavík, 19. maí 2020.

Efni: 715. mál., 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.).

Tilgangur þessarar umsagnir er sérstaklega að ræða III. Kafla, 4. gr. Ofangreinds frumvarps.

Það er fagnaðarefni að forsætisráðherra leggi fram þetta frumvarp og skerpi á skráningu jarða því ekki er vanþörf á að skrá landeignar á réttan hátt um allt land.

Umsagnaraðili er einn af 18 erfingjum jarðar einnar á Suðurlandi sem jafnframt er í landbúnaðarnotum með virkum ábúanda. Síðan árið 2003 höfum við landeigendur staðið í deilum við aðliggjandi jarðareiganda um staðsetningu örnefnis er aðskilur þessar jarðir, og höfum við tvívegis þurft að leita á náðir dómstóla, án þess þó að fá úrlausn okkar mála eða lokaniðurstöðu á deilurnar, og því ríkir enn fullkomin óvissa um landamerki sem í gegnum árin hefur þróast út í frekari deilur, átroðning og rýringu landgæða.

Svona deilur eru kostnaðarsamar og tímafrekar og höfum við eigendurnir þurft að greiða samtals um 8 milljónir króna í lögfræðikostnað vegna þessara deilna.

Umsagnaraðili telur það ekki verjandi í nútímaþjóðfélagi að mótaðili með dýpri vasa og klókari lögfræðinga geti spilað á kerfið og hagað dómsmálum á þann hátt að söguleg gögn séu einskis metin og beri þar með einnig mikla ábyrgð á að rýra sögu landsins ásamt staðsetningu aldagamalla örnefna.

Það er því einmitt mjög mikilvægt að fela Þjóðskrá Íslands að annast skráningu eignarmarka, byggða á sögulegum gögnum.

Það er hins vegar skoðun umsagnaraðila að það þurfi að ganga enn lengra með þessa skráningu og veita Þjóðskrá ákvörðunarvald og úrskurðarrétt í skráningu eignarmarka, landamerkja og örnefna sem landeigendur yrðu annað hvort að hlíta, eða að úrskurður hefði lagalegt gildi í frekari dómsmálum um landamerki. Þetta er því miður ekki staðan í dag, þar sem ávallt er tekið fram að örnefni og landamerki Þjóðskrár og Landmælinga Íslands hafi ekkert lagalegt gildi.

Umsagnaraðili: Kristján Ingi Úlfsson
Kt. 070374-3749,
Ásgarði 12, 108 Reykjavík
Kristjan.ulfsson@gmail.com

Umsagnaraðili telur að það geti verið góð hugmynd að setja á laggirnar óháðan starfshóp sérfræðinga innan Þjóðskrár sem hefði það hlutverk að rýna og meta söguleg gögn og leiða í ljós hin réttu landamerki jarða. Landeigendur sem væru í óvissu með sín mál gætu því leitað til umrædds starfshóps, afhent söguleg gögn og beðið um umsögn og úrlausn deilumála.

Það mætti hugsa sér að úrskurðarbeiðandi greiði einhvers konar málsskráningargjald sem staðið gæti straum af kostnaði við úrvinnslu gagna, en gæta þyrfti að því að slíkur kostnaður væri ekki óyfistíganlegur fyrir fjárminni aðila. Hugsast gæti að meta gjald þetta út frá leigutekjum jarða, fasteignamatí eða öðrum slíkum leiðum.

Það er mikilvægt að allir aðilar í réttarríki njóti þeirra sjálfsögðu réttinda að geta fengið úrlausn sinna mála á sanngjarnan hátt og jafnframt að tekið sé tillit til sterkrar sögu landsins og að hún fái að vaxa og dafna inn í framtíðina.

Virðingarfyllst,

Kristján Ingi Úlfsson



Alþingi,
allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-12,
101 Reykjavík.

Reykjavík, 18. maí 2020.

Málsnr.: 200218-0074.

Efni: Drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna (aðilar utan EES-svæðisins, landeignaskrá, ráðstöfun stórra landeigna, aukið gagnsæi o.fl.), 715. mál.

Frumvarpsdrögin voru fyrst birt í samráðsgátt stjórnvalda þann 13. febrúar 2020. Landssamband veiðifélaga veitti umsögn um drögin með bréfi, dags. 27. febrúar 2020.

Frumvarpið hefur tekið nokkrum breytingum. Engu að síður gerir Landssambandið eftirfarandi athugasemdir við það.

1. Almennt um frumvarpið og athugasemdir við það

Lagatextinn sem er í drögunum tæknilega flókinn og það bendir til þess að illa hafi gengið að komast að málamiðlun um útfærslu. Það er ókostur ef lagareglur eru það flóknar. Ef setja á reglur af þessu tagi væri mikilvægt að einfalda þær.

Athugasemdirnar með frumvarpinu eru ekki vandaðar þó textinn sé langur. Þó gerð þessa frumvarps geti hafa tekið tíma þá virðist ekki hafa verið unnin mikil gagnleg vinna á þeim tíma. Athugasemdirnar eru á mörgum stöðum ónákvæmar eða vísa með ónákvæmum hætti í atriði sem hefði mátt rökstyðja nánar. Til dæmis er vísað í „meginstef“ löggjafar á sviði landnýtingar á bls. 12 án þess að það sé endilega rakið hvernig það meginsteff birtist í einstökum lagagreinum og vel má vera að finna megir önnur meginsteff. Á blaðsíðu 26 er vísað til þess að í öðrum ríkjum EES sé það meginsteff að tryggja stjórnvöldum aðkomu að ráðstöfun á fasteignum án þess að fram komi hvað í því felst og hvort að fram hafi farið rannsókn á því atriði í öllum EES ríkjum. Líklega er frekar um skoðun frumvarpshöfunda að ræða. Á ýmsum fleiri stöðum er notað óljóst orðalag eins og þetta. Til dæmis á blaðsíðu 11 þar sem segir: „Á undanförunum árum hefur þess gætt að einstakir aðilar hafi keypt nokkurn fjölda jarða á vissum landshlutum, einkum lögaðilar.“ Þetta hefði vel mátt kanna og greina í hvaða mæli þessa hefur gætt og hvort það hafi valdið vandamálum. Strax á eftir segir: „Í einhverjum tilvikum hefur þá verið um að ræða lögaðila sem eru beint eða óbeint í eigu erlendra lögaðila með óljóst eignarhald“. Líklega voru þau tilvik afar fá og gagnlegt væri að vita hver þau væru svo hægt væri að ganga úr skugga um hvort eignarhaldið er erlent eða óljóst. Oft er lítið mál að komast til botns í erlendu eignarhaldi með aðstoð þeirra sem hafa aðgang að fyrirtækjaskrár í viðkomandi löndum. Mörg fleiri slík dæmi um óljóst orðalag sem virðist sett fram til að rökstyðja þá skoðun sem frumvarpshöfundar hafa á málaflokknum.

Textinn í athugasemdum í frumvarpinu er óþarflega langur og á mörgum stöðum er verið að rekja atriði sem tengjast málinu lítið eða óbeint og eru vel þekkt. Til dæmis er á fleiri en einum stað farið yfir stærð landsvæða á Íslandi en tölur í því sambandi hafa líklega ekki mikla þýðingu. Á blaðsíðu 14 er einnig rakin landsskipulagsstefna Alþingis sem hefði nægt að vísa til.

Gjalda ber varhug við því sem virðist vera meginstef í frumvarpinu; að ríkið hafi áhuga á sem mestri stjórn á auðlindum í einkaeigu. Auðlindir á landi eru eign þeirra sem eiga löndin. Í kafla 2.3.1. er vísað í svonefnt meginstef sem nefnt var hér að framan og lýst ýmsum sjónarmiðum um nýtingu lands. Þar er meðal annars rætt um þjóðhagslega gagnlega nýtingu á landi í samræmi við landkost. Eru frumvarpshöfundar þarna komnir afar nærri því að tala um þjóðnýtingu jarða. Þessu er mótmælt og rétt er að reglum á Íslandi verði haldið í því horfi að aðeins í afmörkuðum tilvikum séu lönd tekin eignarnámi, t.d. til lagningar vega eða raflína, en að ríkið sé að öðru leyti ekki að stýra nýtingu þeirra beint eða óbeint. Í frumvarpinu er fjallað möguleika á að móta stefnu um landnýtingu og framfylgja henni í þágu almannahagsmuna. Þessi sjónarmið hljóma eins og frumvarpshöfundar myndu helst vilja þjóðnýta eignarlönd. Það eru ekki æskileg sjónarmið. Æskilegra er að landeigendur eða ábúendur móti sjálfir stefnu um nýtingu landa sinna eða landa sem þeir byggja, innan marka skipulags, og framfylgdu þeirri stefnu sjálfir. Svo virðist sem það sé vilji frumvarpshöfunda að einhverjir aðrir en landeigendur framfylgi landnýtingu á löndum þeirra. Í frumvarpinu segir að það eigi að efla stýritæki stjórnvalda. Það þarf ekki að vita á gott. Stýring stjórnvalda er ekki alltaf af hinu góða. Líklega er best að fólk í sveitum landsins ráði sér sjálft. Það veit líklega betur en stjórnvöld í Reykjavík hvernig er best að fara með jarðir í sveitum.

Í frumvarpinu er vísað til verðhækkunar á fasteignum. Hvað varðar bændur sem eiga lönd og veiðiréttarhafa hefur hækkun fasteignaverðs umfram annað verðlag líklega komið sér vel. Til dæmis er hátt fasteignaverð grundvöllur veðhæfis jarða og fjárfestinga.

Í frumvarpinu er vísað til þess að eignarhald fyrirtækja að jörðum hafi aukist og virðist þetta atriði vera frumvarpshöfundum nokkuð hugleikið eins og sjá má annars staðar í athugasemdum með frumvarpinu. Það þarf ekki að vera slæm þróun og getur t.d. stafað af því rekstrar- og skattaumhverfi sem rekstraraðilum í landbúnaði og ferðaþjónustu er skapað hér á landi. Greiningu skortir á því hvort þetta er góð eða slæm þróun.

Í frumvarpinu er fullyrt að krafa sé um aukið gagnsæi en engin greining er á því hvort gagnsæi skorti í raun á eignarhaldi fasteigna á Íslandi og ekki er tiltekið hvaðan þessi vaxandi krafa hefur komið. Á sama stað er fjallað um mikilsverð réttindi sem eignarráðum á landi fylgja og það tengt við kröfuna um gagnsæi. En það er ekki tekið fram að umrædd réttindi tilheyra eiganda lands og því ætti gagnsæi ekki að skipta máli. Eigandinn veit að hann á landið.

Í frumvarpinu segir að ljóst sé að mikilvægir almannahagsmunir séu bundnir við það hvernig eigandi nýtir þær heimildir sem felast í beinum eignarrétti. Ekki er rökstutt hvernig þetta er ljóst og líklega er svo ekki nema í afmörkuðum tilvikum, t.d. ef sækja þarf vatn, sbr. vatnalög, leggja vegi, sbr. vegalög, eða raflínur, sbr. raforkulög. Í þeim tilvikum sem hér eru nefnd eru heimildir til eignarnáms í lögum þegar almannahagsmunir krefjast.

Í frumvarpinu kemur fram að land sé undirstaða fullveldis ríkja. Hér gætir ákveðins misskilnings. Eignarhald á landi breytir engu um fullveldisrétt íslenska ríkisins yfir landssvæðinu. Fullveldi felur í sér fullt vald ríkis til að stjórna sjálfu sér. Fullvalda ríki fer með æðstu stjórn, dómssvald, löggjafarvald og framkvæmdavald, yfir landsvæði og þjóð. Það breytist ekkert þó erlendir aðilar eigi land. Íslenska ríkið mun enn dæma í málum sem gerast á því landi, setja lög sem gilda á því landi og beita framkvæmdavaldi, s.s. lögregluvaldi á landinu. Tilvísun í fullveldi á því ekki heima í athugasemdunum. Fullveldisrétturinn er alltaf óskertur nema samið sé um framsal hans til annarra ríkja eða alþjóðastofnana að þjóðarétti.

Í þessum sama kafla er vísað til verðmæta sem felast í ósnortinni náttúru landsins. Rétt er að benda á að stærstu spjöll sem unnin hafa verið á Íslandi á ósnortinni náttúru hafa verið unnin að undirlagi íslenska ríkisins eða fyrirtækja og stofnana á þess vegum, t.d. með virkjanaframkvæmdum og línulögnum. Erlendir eigendur lands hafa ekki staðið fyrir slíku svo neinu nemi nema að undirlagi ríkisins. Þvert á móti eru þekkt dæmi um erlenda aðila sem kaupa jarðir til að vernda veiðiár.

Í kafla 2.3.2. er vísað til leiðbeiningareglna úr Evrópurétti sem hafa ekki verið innleiddar á Íslandi. Þær eru ekki bindandi að íslenskum rétti og auk þess eingöngu leiðbeiningareglur. Þá verður að hafa í huga að þó Ísland sé í EES þá er Ísland ekki aðili að sameiginlegri landbúnaðarstefnu Evrópusambandsins og slíkar reglur hafa því líklega lítið leiðsagnargildi hér á landi þvert á það sem haldið er fram í frumvarpinu. Þá er jafnframt vísað til dómaframkvæmdar Evrópudómstólsins. Af sömu ástæðu og að framan greinir verður að gjalda varhug við því að horfa of mikið til hennar.

Víða í frumvarpinu er talað um spákaupmennsku með land og hún talin af hinu slæma. Svo þarf ekki að vera. Spákaupmenn eru tilbúnir að taka áhættu sem aðrir eru ekki tilbúnir að gera og hjálpa þess vegna til við að viðhalda seljanleika lands og þar með veðhæfi. En til að hægt sé að taka lán út á veð í landi þarf að vera hægt að selja landið á góðu verði ef til vanefnda kemur. Lánveitandi hugsar slíkt dæmi til enda.

Í frumvarpinu er fjallað um það að tilgangur frumvarpsins sé að efla varnir gegn peningabætti. Ólíklegt er að þetta sé hin raunverulega pólitíska ástæða fyrir frumvarpinu enda er fjallað um þessar varnir á öðru réttarsviði. Fjallað er um það með óljósum hætti að vísbinding sé um það að fasteignir séu algengt andlag peningabættis og vísað til reynslu annarra þjóða án þess að tilgreina þær. Á Íslandi ríkir mjög mikið gagnsæi um fasteignaviðskipti því til að slík viðskipti njóti réttarverndar gagnvart þriðja manni er nauðsynlegt að þinglýsa skjölum um þau og verða þau þannig opinber.

Í frumvarpinu er því haldið fram að heimild til að öðlast eignarréttindi njóti ekki verndar eignaréttarákvæðis stjórnarskrárinnar. Það kann að vera rétt þó það þarfnist nánari skoðunar en með þessu er verið að snúa hlutunum á haus. Hér gleymist að horfa á landeigandann en það er hluti af eignarétti og þar með eignarréttarvernd stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála að geta selt eign sína. Takmarkanir á því njóta verndar.

Í frumvarpinu er fjallað um að frumvarpið snerti ekki alþjóðlegar skuldbindingar. Þó gleymist að nefna alþjóðlegar skuldbindingar Íslands sem varða persónuvernd.

Í frumvarpinu er fullyrt að takmarkanir frumvarpsins á eignarrétti skapi ekki bótarétt ríkisins. Þar er í allt of stuttu máli komist að þessari niðurstöðu. Gera verður þá kröfu að þetta atriði verði greint af sérfræðingum í eignarétti.

Í frumvarpinu er fjallað um reglu eldri jarðalaga um samþykki sveitarstjórna og sagt að það hafi samræmst stjórnarskrá. Ekki er þar tekið tillit til að 1995 voru sett ný mannréttindaákvæði í stjórnarskrá byggð á Mannréttindasáttmála Evrópu. Sjónarmið um þetta hafa því mikið breyst og þó jarðalögin hafi gilt fram yfir 1995 þá var ekki látið á þetta reyna fyrir dómi.

2. Skynsamleg, hagkvæm og sjálfbær nýting fiskstofna

Landssamband veiðifélaga starfar á grundvelli laga nr. 61/2006, um lax- og silungsveiði. Í 1. gr. þeirra laga er kveðið á um að markmið laganna sé m.a. kveða á um skynsamlega, hagkvæma

og sjálfbæra nýtingu fiskstofna í ferskvatni og verndun þeirra. Líklega breytir erlent eignarhald litlu um hvort þessum markmiðum verði náð. Þó getur dreift eignarhald leitt til þess að enginn einn eigandi sinni eigninni. Það kann að eiga við í þeim tilvikum þegar frekar margar jarðir liggja að veiðiá. Þá kann hlutur hvers um sig að vera svo lítill að enginn einn hafi áhuga á verndun og nýtingu og uppbyggingu veiði í ánni til lengri tíma.

3. Greining á fjárhagslegum áhrifum frumvarps

Öll takmörkun eða flækjustig við sölu fasteigna er til þess fallið að minnka kaupendahópin og þar með verðmæti jarðanna. Lægra verðmæti þýðir minna veðrými. Að mati Landssambands veiðifélaga er nauðsynlegt að það fari fram sjálfstæð rannsókn á því hvaða áhrif takmarkandi reglur af þessu tagi geta haft á virði jarða og þar af leiðandi veðhæfi þeirra og afleiðingar fyrir skuldbindingar þeirra sem þær eiga. Af frumvarpinu verður ekki ráðið að gerð hafi verið tilraun til þess að meta hver áhrif þessa frumvarps kunni að verða en úr því þarf að bæta.

4. Um einstakar greinar og kafla

a. Um 3. gr.

Upplýsingar um kaupverð fasteigna eru einkamál kaupanda og seljanda eins og í öðrum viðskiptum. Einnig er oft um að ræða blönduð viðskipti þar sem ekki er eingöngu verið að kaupa fasteign eða uppgjör milli aðila þar sem erfitt er að tilgreina tiltekið verð fyrir fasteignina.

Ef halda á þessu ákvæði inni í frumvarpinu er rétt að leitað verði álits Persónuverndar um ákvæðið.

Í frumvarpinu er því lýst að kaupverð eigna komi ekki alltaf fram í kaupsamningum og afsölum. Þörfin fyrir það er eingöngu rökstudd með þörf fyrir að leggja á fasteignamat. Líklega leiðir skortur á þessum upplýsingum eingöngu til þess að fasteignamat er lægra en það væri ella og þ.a.l. eru skattar lægri fyrir þá sem eiga lönd. Kaupverð er einkamál þeirra sem eiga viðskiptin en hugsanlega mætti leysa þetta með vægara úrræði og gera kröfu um rafræn skil á upplýsingum um kaupverð sem síðan yrðu ekki persónugreinanleg. Þær upplýsingar væri hægt að nýta til að reikna út fasteignamat og við hagskýrslugerð.

Í frumvarpinu er fjallað um að skylda til að þinglýsa geti ekki talist íþyngjandi. Það er ekki endilega rétt. Dæmi um slíkt eru t.d. samningar sem fjalla aðeins um hluta lands. Samningsaðilar velja oft að þinglýsa ekki slíkum samningum því þeir treysta hvor öðrum og það er óþarfa umstang að skipta landinu upp og oft er landeigandinn mótfallinn uppskiptingu þó hann vilji kannski leigja út spildu. Einnig eru fasteignaréttindi oft leigð opinberum aðilum þar sem geta til efnda er ekki vandamál og því ekki þörf á þinglýsingu, t.d. ef fasteign er leigð af íslenska ríkinu. Í slíkum tilvikum væri t.d. hægt að leyfa sér að hafa samninginn á erlendu tungumáli en skjölum er ekki þinglýst nema þau séu á íslensku og uppfylli fleiri formskilyrði sem eru íþyngjandi.

b. 5. gr.

Hér er lögð til töluverð efnisbreyting á tilgangi jarðalaga. Ef drögin yrðu að lögum væru markmið laganna meira félagsleg, samfélagsleg og miðuð að þjóðhagslega gagnlegri nýtingu lands. Í þessu nýja markmiðsákvæði felst greinileg pólitísk stefnumótun í þessa átt. Í frumvarpið vantar greiningu á því hvernig þessi breyting hefur áhrif á aðrar greinar laganna sem standa óbreyttar. Breyting á markmiði laganna getur breytt túlkun á ákvæðum þeirra þó ákvæðin standi

óhögguð. Það er óvarlegt að gera þessa breytingu á markmiði án þess að fjallað sé um lagabálkinn heildstætt.

Því er haldið fram bæði ofarlega á blaðsíðu 34 og um miðja síðu 25 að breyting á markmiðsákvæði jarðalaga sé gerð til að orða hluti með skýrari hætti. Sannleikurinn er hins vegar sá að breytingin er veruleg efnisbreyting sem helgast af félagslegum sjónarmiðum.

Í umfjöllun á blaðsíðu 34 koma fram pólitísk sjónarmið frumvarpshöfunda. Einkum í þessum orðum:

Í greininni endurspeglast þannig sú áhersla að langtímahagsmunir ríkisins og almennings skuli hafðir að leiðarljósi við túlkun og framkvæmd ákvæða jarðalaga. Jafnframt endurspeglar orðalag greinarinnar þá staðreynd að ríkir þjóðfélagslegir hagsmunir eru bundnir við það hvernig nýtingu á landi og landgæðum er háttað á hverjum tíma.

Það er því ljóst að markmið frumvarpshöfunda er fyrst og fremst að gæta hagsmuna ríkisins. Lítið virðist fara fyrir því sjónarmiði að vilji fólksins í sveitunum eigi að ráða á hverjum tíma þó það fólk hafi skilað sveitunum vel kynslóð fram af kynslóð.

c. Um 8. gr.

Þetta ákvæði hefur tekið miklum breytingum frá því það birtist fyrst í samráðsgátt stjórnvalda. Landssamband veiðifélaga lagðist almennt gegn ákvæðinu eins og það lá fyrir þá. Landssambandið taldi of langt gengið að ráðherra verði fengið vald til þess að ákveða hvort stór hluti viðskipta með lönd fái að eiga sér stað. Ljóst var að viðskipti með margar fasteignir hefðu fallið undir stærðarmörk ákvæðisins. Landssambandið lagði til að ákvæðið yrði fellt brott í heild sinni. Bent var á að hætta væri á að ákvæði sem takmarkar hverjum menn geta selt fasteignir sínar með þessum hætti við samþykki stjórnvalda geti stangast á við eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar eins og það er túlkað með hliðsjón af Mannréttindasáttmála Evrópu.

Breytingar þær sem gerðar hafa verið á frumvarpinu eru einkum tvær sem einhverju máli skipta. Í fyrsta lagi þarf ekki lengur samþykki ráðherra fyrir ráðstöfun fasteigna sem eru 350 hektarar eða stærri. Aftur á móti hafa stærðarviðmið verið lækkuð úr 10.000 hekturum í 1.500 hektara. Þannig er gert ráð fyrir að ráðstöfun fasteignar verði háð samþykki ráðherra ef viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem eru samanlagt 1.500 hektarar eða meira. Í öðru lagi hefur sú breyting verið gerð að nú kemur fram að ráðherra skuli að jafnaði ekki veita samþykki fyrir ráðstöfun ef samanlögð stærð fasteigna í eigu viðtakanda réttar og tengdra aðila er 10.000 hektarar eða meira. Frá þessu megi þó víkja ef umsækjandi sýnir fram á að hann hafi sérstaka þörf fyrir meira landrými vegna fyrirhugaðra nota fasteignar.

Þessar breytingar á frumvarpinu breyta ekki afstöðu Landssambandsins sem birtist í fyrrgreindri umsögn, dags. 27. febrúar 2020, enda ljóst að eftir sem áður mun ráðherra þurfa að hafa aðkomu að ótal mörgum viðskiptum með jarðir á Íslandi.

Í 9. mgr. ákvæðisins er fjallað nánar um ákvörðunartöku ráðherra um hvort samþykki skuli veitt. Þar eru talin upp ýmis sjónarmið og raunar svo mörg að líklega eru þar talin öll sjónarmið sem gætu komið til greina hvort sem er og er mat ráðherra því í raun frjálst eða nær alveg frjálst um það hvort tiltekin eigendaskipti fái að eiga sér stað eða ekki. Til þess að tryggja að þetta fyrirkomulag stangist ekki á við eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar er líklega ekki nægilegt að telja fjölda skilyrða upp í lögum. Dómstólar munu kanna hvað felst í ákvæðinu í raun og í

Því felst í raun nær ótakmarkað mat ráðherra. Þar er líklega of langt seilst í því að takmarka rétt landeigenda til að selja lönd sín. Ráðherra er ekki betur til þess fallinn en eigendur jarðanna til að ákveða hverjir séu góðir kaupendur. Enginn þekkir jarðirnar betur en þeir sem þær eiga og aðstæður á svæðinu. Ráðherra sem situr í Reykjavík hefur ekki þá staðbundnu þekkingu sem til þarf. Ef fela ætti einhverjum slíkt vald væri nærtækara að fela það sveitarfélögum.

Ráðherra er samkvæmt ákvæðinu heimilt að binda samþykki sitt skilyrðum sem þinglýst verður á lönd. Slíkt gæti orðið mjög til óhagræðis til framtíðar því lifnaðarhættir til sveita og tækni í landbúnaði hefur breyst mikið og á örugglega eftir að halda áfram að gera það. Sama má segja um tækni tengda veiði, t.d. seiðasleppingar. Það eru vel þekkt dæmi um það þegar jarðir eru bundnar kvöðum með erfðaskrá sem síðan eru til vandræða löngu síðar vegna þess að arfleiddandi gat eðlilega ekki séð fyrir allar þær breytingar sem orðið hafa á þjóðfélaginu. Kvaðir sem hvíla á jörðum sem takmarka notkun þeirra eru líka líklegar til að draga úr verðmæti jarða og þar með veðsetningarhæfi þeirra. Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að afstaða ráðherra liggi fyrir að jafnaði innan fjögurra vikna. Það er mjög óraunhæft markmið miðað við almennan afgreiðsluhraða í stjórnsýslunni og sérstaklega þegar tekið er tillit til þess að afla á umsagna sveitarstjórna og mögulega fleiri stjórnvalda. Slíkar tafir eru líklegar til að fæla menn frá því að reyna kaup. Æskilegt er að markaður með jarðir sé sem virkastur og að til séu kaupendur sem eru tilbúnir að kaupa jarðir. Ef svo er ekki er líklegt að eigendaskipti verði vart með öðrum hætti en fyrir arf og þá skapast vandamál þar sem jarðirnar færast á sífellt fleiri hendur eins og er þekkt vandamál víða um land. Engar reglur eru um stjórn á slíkri óskiptri sameign og mikil þörf fyrir að úr því verði bætt.

Taka má dæmi um eitt sjónarmið sem tilgreint er í ákvæðinu, þ.e.a.s. um veiðiréttindi. Það er ekki hægt að átta sig á því með hvaða hætti ráðherra á að taka tillit til nýtingar veiðiréttinda. Mjög mismunandi sjónarmið geta átt við um veiði. Sumir vilja veiða sem mest. Aðrir gætu viljað friða veiðiár alveg til að vernda stofninn eða vegna dýraverndunarsjónarmiða. Enn aðrir gætu viljað stunda ræktun. Og í sumum tilvikum eru ræktaðir upp fiskistofnar í ám sem eru fisklausar. Einnig gæti ráðherra haft mismunandi skoðanir á því hvernig agn ætti að nota – maðk, flugu eða spón og hvort stækka eigi búsvæði eða ekki. En ráðherra er líklega ekki best til þess fallinn að ráða slíkum atriðum heldur eru það frekar eigendur jarðanna og veiðifélög viðkomandi veiðivatna og áa sem hafa mesta þekkingu og hagsmuni af nýtingu þeirra og verndun sem ættu að ráða hvernig með þau er farið.

Ákvæðið gildir jafnvel þó aðeins sé verið að flytja réttindi yfir tilteknu mannvirki. Þetta kann að vera afar óheppilegt, t.d. ef bóndi vill byggja einhvers konar mannvirki í sameign með öðrum.

Ríkissjóður og sveitarfélög eru undanþegin ákvæðunum. Gera verður athugasemd við þetta því engin trygging er fyrir því að þessir aðilar fari betur með landareignir en aðrir.

d. Um 13. gr.

Hér er lagt til að það verði skylt að þinglýsa skjölum um stofnun eða yfirfærslu afnotaréttinda yfir eign til lengri tíma en fimm ára. Væntanlega mun þessi regla eiga við um leigusamninga um veiðiréttindi. Vert er að benda á að í sumum tilvikum liggur veiðivatn um tugi eða hundruði jarða og samkvæmt ákvæðinu þyrfti því að þinglýsa leigusamningi þessum á allar þessar jarðir. Vandséð er hvaða tilgangi þetta á að þjóna. Það er raunar alveg óljóst hvaða tilgangi það á almennt að þjóna að þinglýsa skuli leigusamningum um veiðiréttindi. Það er reyndar að minnsta kosti ljóst að það fellur ekki að hugmyndum frumvarpshöfunda um hvers vegna þinglýsing

skjala af þessu tagi er mikilvæg, þ.e. að auka yfirsýn hins stjórnvalda í þágu opinberrar stefnumótunar og skattlagningar.

e. Um 18. gr.

Betra væri að lögin öðluðust ekki þegar gildi. Ýmsar ráðstafanir hafa verið gerðar í viðskiptum manna í þeirri trú að lagaumhverfi stæði tiltölulega óhreyft. Eðlilegt er að gefinn væri aðlögunartími. Þrjú ár ættu að vera hæfilegur tími. Engin knýjandi þörf er á að reglurnar öðlist gildi strax enda hafa frumvarpsdrögin verið í vinnslu um nokkurn tíma.

5. Niðurstaða

Með vísan til alls framangreinds leggst Landssamband veiðifélaga gegn frumvarpinu í heild eins og það liggur fyrir. Ekki dugir að taka einstaka þætti í starfsumhverfi bænda og eigenda jarða og breyta tilviljanakennt. Við þessa endurskoðun jarðalaga og fleiri lagabálka er rétt að ráðist verði í mun umfangsmeira verkefni, þ.e. að huga að lagaumgjörð um jarðir í heild sinni.

Í mörgum aðskildum lagabálkum er í dag fjallað um málefni jarða, s.s. aðgengi að beitarlandi og ræktarlandi, nýtingu þess og vernd, árekstra vegna beitar mála, girðinga og lausagöngu búfjár, viðhald framræsluskurða, hagsmuni skógræktar annars vegar og beitar hins vegar, nýtingu auðlinda og hlunninda, vatnsréttindi, umferðarrétt almenninga, og svo mætti lengi telja. Fara þarf í markvissa vinnu við að ramma inn réttindi og skyldur jarðeigenda.

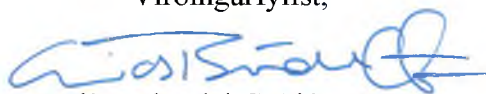
Jafnframt er nauðsynlegt að skerpa á framkvæmd nágildandi löggjafar um jarðir og nýtingu þeirra. Þá þarf að vekja athygli sveitarfélaga á möguleikum þeirra við gerð aðalskipulags, til þess að t.d. taka frá land til landbúnaðarnota. Að lokum mætti sjá fyrir sér að skoða samhliða skattalegt umhverfi við kaup og sölu á jörðum með hliðsjón af ætliðaskiptum.

Landssamband veiðifélaga er reiðubúið til þess að koma að vinnu við endurskoðun þessa lagaumhverfis.

Það má svo velta fyrir sér hvort frumvarpið er ekki þýðingarlaust fyrst það tekur ekki til aðila á EES svæðinu. Það má spyrja sig að því hvers vegna þurfi að takmarka aðkomu erlendra aðila ef mikill fjöldi erlendra aðila innan EES hefur hvort sem er óheftan aðgang.

Í frumvarpinu kemur fram að við samningu þess hafi meðalhöfs verið gætt. Því er fjarri sanni. Til að byrja með er þörfin fyrir frumvarpið óljós og ekki ótvíræð. En jafnvel þó talið væri að næg þörf væri fyrir hendi þá er gengið lengra en þörf krefur, t.d. að því er varðar harkaleg viðurlagaúrræði ráðherra með nauðungarsölu og innlausnarrétti ríkisins þar sem tekin er úr sambandi sú mikilsverða réttarvernd sem sakborningar njóta í sakamálum. Einnig er gengið langt í gagnsæiskröfum sem leysa mætti með rafrænum og ópersónugreinanlegum hætti. Þá má færa fyrir því rök að gengið sé of langt í gagnsæisátt á kostnað persónuverndar.

Virðingarfyllst,



Elías Blöndal Guðjónsson,
framkvæmdastjóri.

Umsögn Landssamtaka landeigenda á Íslandi, til Alþingis, um frumvarp til laga

um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna (lög um eignarrétt og afnotarétt fasteigna nr. 19/1966; þinglýsingalög nr. 39/1978; lög um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001; og jarðalög nr. 81/2004.)

ALMENNT

Í 72. gr stjórnarskrárinnar segir orðrétt:

72. gr.

[Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir.

Með lögum má takmarka rétt erlendra aðila til að eiga fasteignaréttindi eða hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi.] ¹⁾

Landssamtökin telja þær breytingar sem lagðar eru til á þessum lagabálkum og er ætlað að takmarka rétt erlendra aðila til að eiga hér fasteignaréttindi eigi fullan rétt á sér og að í frumvvarpinu sé að þessu leyti verið að leggja til almennar breytingar sem leggja að vísu hömlur á ráðstöfun eignarlanda, sem séu þó ekki það miklar að gangi í berhogg við ofangreint stjórnarskrárákvæði enda er í 2. mgr þess beinlínis gert ráð fyrir að löggjafanum sé heimilt að takmarka rétt erlendra aðila til þess að eiga hér fasteignaréttindi.

Breytingar á jarðalögum.

Öðru máli gegnir um þau ákvæði frumvarpsins um breytingar á jarðalögum sem ætlað er að setja aðilaskipti að jarðeignum í langt, umsvifamikið og flókið umsóknarferli. Landeigendur sem eiga hlut í fleiri en einni jörð og/eða landsvæði að tiltekinni stærð, geti einungis fengið að selja jarðeignir sínar ef stjórnvöldum er það þóknanlegt og þá eftir að landeigandinn er búinn að leggja fram margvísleg og ítarleg gögn og stjórnvaldið er þá að öllum líkindum búíð að hafa málið til skoðunar í langan tíma. Þessum tillögum er ætlað að taka til allra og alls lands í einkaeigu sem fellur innan skilgreindra stærðarmarka og eru af allt öðrum meiði heldur en tillögurnar til breytinga á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna og snúa að eignarhaldi erlendra aðila. Miðað við reynslu af afgreiðslutíma mála í stjórnkerfinu er við því að búast að svör dragist mjög á langinn og að svör fái ekki fyrr en eftir marga mánuði frá því að erindið barst ráðuneytinu. Hugmyndir frumvarpsins eru af pólitískum toga. Þeim er beinlínis

beint gegn einkaeignarréttinum og fela í sér stórkostlegt og ólögmætt inngríp í eignarrétt landeigenda. Fari svo illa að hugmyndir af þessu tagi verði að lögum, telja telja Landssamtökin óhjákvæmilegt að setja inn í lögin, ákvæði þar sem kveðið yrði á um það að ef svar er ekki komið frá ráðuneytinu innan tiltekins tíma þá teljist erindi þeirra, þar sem beiðst er leyfis til sölu á landinu, vera samþykkt. Öllum sem við hafa fengist, er ljóst að algengara er en ekki, að afgreiðsla mála dragist hjá stjórnvöldum, sérstaklega ef um er að ræða flóknari úrlausnarefni. Það er engum vafa undirorpið að dráttur á afgreiðslu mála veldur hagsmunaaðilum í lang flestum tilvikum gríðarlegu tjóni, sem þeim er ekki bætt með nokkrum hætti. Vegna þessa telja landssamtökin óhjákvæmilegt að Alþingi leiti umsagnar Umboðsmanns alþingis um það hvað mænta megi að afgreiðsla beiðna vegna leyfaferla þeirra sem frumvarpið er að leggja til, muni taka langan tíma í raun og veru þ.e ef þessar tillögur verði að lögum.

Landssamtökin telja það engum vafa undirorpið að ákvæði frumvarpsins um þungt leyfaferli og afskipti af frjálsri ráðstöfun landeigenda á þeim eignum sínum sem falla undir skilgreiningu frumvarpsins, muni brjóta gegn eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Þessar tillögur feli í raun og veru í sér mun meira inngríp í eignarrétt þeirra heldur en til dæmis ef hluti lands þeirra yrði tekinn eignarnámi bóotalaust. Ekki tjáir hér að halda því fram að um sé að ræða almenna kvöð sem lögð yrði á allar landareignir tiltekinnar stærðar og sem landeigendur þyrftu að þola bóotalaust. Slíkar kvaðir og hömlur á ráðstöfun og nýtingu lands eru fyrir hendi í gildandi rétti svo sem í skipulagslögum, (123/2010) náttúruverndarlögum (60/2013) og fleiri lögum og reglum sem settar hafa verið með heimid í þeim. Þessar hömlur sem hér á að bæta við þjóna engum skynsamlegum tilgangi og hafa gríðarleg áhrif á eignarrétt landeigenda. Það eitt að þessum breytingum er ætlað að taka til allra landareigna sem eru háðar einstaklingseignarrétti og uppfylla ákveðin skilyrði um stærð og magn, getur ekki átt að leiða til þess að þær teljist almennar kvaðir sem þessir eigendur eigi að þola bóotalaust. Ef tekið er það dæmi að frumvarpið gerði ráð fyrir að 10% af öllum stærri jörðum myndu renna bórtalaust til ríkisins þá væri slíkt ákvæði vissulega almennt en það myndi fela í sér að ríkið myndi eignast tiltekin landsréttindi fyrir ekki neitt sem myndi já án nokkurs vafa teljast vera brot á 1. mgr. 72. gr stjórnarskrárinnar. Landssamtökin telja að jafnvel afdráttarlaust ákvæði í þessa veru myndi þó fela í sér mun minna inngríp í einstaklingseignarréttinn heldur en þær kvaðir og hömlur sem frumvarp þetta sem hér er til umsagnar, gerir réð fyrir.

Breytingarnar sem lagðar eru til á jarðalögunum eru óþarfar og bera þess merki að vera settar fram í þeim pólitíska tilgangi að leitast enn við að auka vægi og yfirráð opinbers valds þ.e ríkis og sveitarfélaga á kostnað eignarréttar landeigenda

Þessi forsjárhyggja ríkisins sem lögð er til í frumvarpinu er í raun skref aftur í tímann og til þess fallin að draga úr möguleikum landeigenda til hagræðingar við

nýtingu eigna sinna, til þess að verðfella eignirnar og til þess að binda þá í áttthagafjötra.

Þá felst í þessari ráðagerð mótsögn við þá yfirlýstu viðleitni stjórnvalda að einfalda skuli mál og draga úr skrifræði sem kristallast í stjórnarfrumvarpi „**um breytingi á ýmsum lögum á sviði landbúnaðar og matvæla vegna einföldunar regluverks og stjórnsýslu**“, sem nú liggur fyrir Alþingi (714. mál) . Í greinargerð með frumvarpinu segir í inngangi:

„Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á lögum í því skyni að einfalda regluverk á sviði landbúnaðar og matvæla. Í frumvarpinu er lagt til að felldir verði brott 12 lagabálkar í heild sinni. Um er að ræða lög sem eru úrelt eða hafa þjónað tilgangi sínum og rétt er að fella brott en æskilegt er að lög sem ekki eru til neinna þarfa verði felld brott úr Lagasafninu. Það þykir til einföldunar auk þess sem það er til þess fallið að efla réttarvissu. Með frumvarpinu er lagt til að nefndum verði fækkað í því skyni að einfalda stjórnsýslu og auka skilvirkni. Þá er lagt til að felld verði brott lögbundið flokkunar- og matskerfi og það verði í höndum framleiðenda að tryggja gæði framleiðslu sinnar.

Lagt er til að milliganga ráðuneytisins verði afnumin í tilteknum tilvikum í því skyni að stytta boðleiðir þar sem framangreind milliganga þykir til þess fallin að flækja stjórnsýsluna. Auk þess er lagt til að stjórnsýsla við merkingar sauðfjár verði einfölduð t.d. með afnámi markanefndar. Með frumvarpinu er einnig lagt til að yrkisréttarnefnd verði felld brott og verkefnum nefndarinnar fundinn viðeigandi staður innan stjórnsýslunnar.

Jafnframt er lagt til að starfsleyfissskylda, skráningar- og tilkynningarskylda fyrirtækja falli niður í ákvæðnum tilfellum. Breytingarnar miða að því að létta álögum af atvinnulífinu án þess að það sé á kostnað matvælaöryggis. Þá er lagt til að skipunartími verðlagsnefndar sé lengdur úr einu ári í fjögur ár í því skyni að gera störf nefndarinnar markvissari og skilvirkari í stað þess að endurskipa þurfi nefndina árlega.

Í þessu frumvarpi sem hér er til umsagnar er, í stað þess að láta við það sitja að veita ríkisvaldinu einfaldan forkaupsrétt, verið að koma upp flóknu, þungu og tímafreku eftirlits og leyfaferli þar sem niðurstaðan um rétt einstaklinga til ráðstöfunar á landi sínu, kemur til með að helgast af skoðunum starfsmanna stjórnsýslunar og etv pólitískum hagsmunum.

Með því að veita ríkisvaldinu beina heimild til að krefjast nauðungarsölu eða innlausnar og jafnframt til þess að kæra hlutaðeigandi til refsingar við kringumstæður sem skapast af þessu flókna regluverki eins og gert er ráð fyrir í 13-16. gr frumvarpsins, er enn verið að vega að almennum mannréttindum landeigenda, einstaklingseignarréttinum, brjóta jafnræðisreglu og ganga gegn meðalhófi.

Minnt er á að ákvæði í þessa veru, amk nokkuð samkynja, þe eignarnámsheimild ríkisins og forkaupsréttur sveitarfélaga, var í eldri jarðalögum nr 65/1976 og þau voru tekin upp í frumvarpi að VI kafla nógildandi jarðalaga nr 81/2004 sem samið var af embættismönnum. Ákvæði þessi voru felld út í meðförum Alþingis með neðangreindum rökum meirihluta landbúnaðarnefndar „ Lagt til að eignarnámsheimild landbúnaðarráðherra í 9. gr. frumvarpsins verði felld niður þar sem meiri hlutinn

telur ákvæðið of rúmt og of almennt orðað til þess að uppfylla kröfur til eignarnámsheimilda um skýrleika og fyrirsjáanleika. Þá verður að telja að fullnægjandi heimildir séu í stjórnarskrá og skipulags- og byggingarlögum til eignarnáms og því ekki þörf á að hafa sérstakt ákvæði um eignarnám í jarðalögum.

Þá er einnig lagt til að ákvæðið um **forkaupsrétt sveitarfélaga** verði felld brott með sömu athugasemdum og eignarnámsheimild landbúnaðarráðherra enda verði ekki séð, að teknu tilliti til hlutverks sveitarfélaga, að þeim sé þörf að vera með svo víðtæka eignarnámsheimild í jarðalögum þar sem fyrir eru heimildir í öðrum lögum, svo sem í skipulags- og byggingarlögum. **Þá felur ákvæðið í sér mjög víðtækt inngrip í samningsfrelsið sem ekki verður séð að sé nauðsynlegt nema brýnir almannahagsmunir krefjist þess.**

Ofangreint forkaupsréttarákvæði var reyndar orðið útpýnt og voru ákarðanir sveitarfélaga um að neyta forkaupsréttarins ítekað felldar úr gildi af dómstólum, vegna þess að ómálefnaleg sjónarmið og þar með mismunun hefði falist í þeim. Sem dæmi má nefna dóm Hæstaréttar í málinu nr 440/2005.

Skortur á fyrirsjáanleika.

Landssamtök landeigenda á Íslandi telja að beiting þessara ákvæða frumvarpsins um leyfaferli, verði þau að lögum, og þar með raunverulegt inntak þeirra, verði ekki fyrirsjáanlegt. Þá býður þetta fyrirkomulag heim hættu á að samræmis og jafnræðis verði ekki gætt og skapar möguleika á handahófskenndri ákvörðunartöku. Í þessu sambandi má benda á að frumvarpið gerir ráð fyrir því að ákvörðun ráðherra, um hvort samþykki sé veitt, verði endanleg. Í því felst að slík ákvörðun verður þar með ekki endurskoðuð á stjórnsýslustigi, heldur verður henni eingöngu skotið til dómstóla, með tilheyrandi kostnaði og umstangi fyrir aðila, auk þess sem slík málsmeðferð er afar tímafrek og dómstólum óheimilt við slíka endurskoðun að taka nýja stjórnvaldsákvörðun. Að mati Landssamtakanna tryggir þetta fyrirkomulag ekki fullnægjandi réttaröryggi, enda óneitanlega afar íþyngjandi. Réttaröryggi landeigenda í skiptum við hið opinbera skiptir miklu máli í íslenskum rétti. Þar er heimild til stjórnsýslukæru til að mynda mikilvægt réttarúrræði.

Sérstakar athugasemdir við 8. gr frumvarpsins.

Um 1. mgr 8. gr:

Landssamtökin geta ekki með nokkru móti áttað sig á því af hverju ráðherra sem leggur fram frumvrap þetta telur að ráðstöfun eigna sem eru undirorpnar einstaklings eignarrétti sé betur fyrir komið í höndum pólitísku kjörins ráðherra heldur en í höndum laneigandans sjálfs. Ráðherra, sem engra hagsmuna hefur að gæta annarra en pólitískra, ráðherra sem hefur enga þekkingu á aðstæðum og að

það eigi að ráðast af hans persónulegu skoðun hvernig samningum um sölu á eign sem er háð einstaklingseignarrétti reiðir af,

Þessi viðleitni er í mótsögn við það sjónarmið Landssamtakanna að ákvarðanir um meðferð lands skuli teknar í heimabyggð. Hér er einn ganginn enn verið að flytja valdið til höfuðborgarsvæðisins en af fenginni reynslu er það fullljóst að þar eru ákvarðanir oft ekki teknar með tilliti til hagsmuna þeirra sem landsbyggðina byggja.

Um 3. mgr 8. gr

Bent er á að verði frumvarp þetta að lögum, miðað við þau stærðarmörk sem leita þarf samþykkis ráðherra fyrir, þá er óskipt land jarða í ákveðnu uppnámi. Ef við gefum okkur að landeigandi sem á t.d. 5% í stórrí jörð, lítill hluti jarðarinnar er skiptur en stærsti hlutinn óskiptur, þá er öll óskipta sameignin talin með í heild sinni í stað þess að það ætti bara að telja hans prósentuhlut í óskiptu sameigninni.

Um 6-7 . mgr 8, gr

Hvaða heimildaskjöl væru ráðherra þóknanleg hér ? Það virðist lagt í hendur ráðherra að meta það hvaða heimildarskjala hann krefst hverju sinni. Nauðsynlegt er að lista upp hvaða heimildarskjöl ráðherra verður heimilt að krefjast.

Hér er verið að leggja til lögfestingu á afar umfangsmikilli og þar með kostnaðarsamri skýrslugerð - auk þess sem að það liggur kannski ekki endilega fyrir við kaupin hver endanleg notkun fasteignarinnar verður. Auk þess getur það breyst og getur tekið mið af aðstæðum í þjóðfélaginu hverju sinni og því samfélagi sem búið er í.

Hér þarf að skýra hvaða gögn eru fullnægjandi og teljast hafa gildi. Það var t.d. mjög auðvelt að afla og leggja fram þinglýsingarskjöl til Óbyggðanefndar í þjóðlendumálunum á sínum tíma en, þau voru samt ekki tekin gild nema þar sem nefndinni þóknaðist.

Vakin er athygli á orðunum "að hans mati" Enginn málsskotsréttur

Um 8. mgr 8, gr

Í 8 mgr greinarinnar er ekki að finna nein tímamörk en grundvallaratriði að þau verði lögfest ef frv. verður að lögum .

Um 9. mgr 8, gr

Eins og vikið var að hér að ofan í almenna kaflanum er í raun afar lítið eða nánast ekkert að marka svona setningar eins og er að finna í 9. mgr. Þess eru ótal mörg dæmi að mál hafi dregist og að ráðuneytin hafi fundið upp ýmsar afsakanir til þess að réttlæta drátt á afgreiðslu mála.

Um 10. mgr 8, gr

Varðandi ákvæðið í 10 mgr um að við mat ráðherra á því hvort samþykki skuli veitt skuli líta til þess hvort áformuð nýting samræmist skipulagáætlun viðkomandi sveitarfélags er vísað til þess að hér sé um afar óréttlátt ákvæði að ræða. Sveitarfélag getur sett inn í sínar skipulagsáætlanir allt sem því dettur í hug og alls konar landnotkunaráform sem ekkert endilega samrýmast hugmyndum landeigandans enda þarf sveitarfélagið ekki samþykki landeigandans fyrir slíku. Það gerist ekki fyrr en kemur að deiliskipulaginu. Sem sagt sveitarfélag getur þess vegna sett í sína skipulagsáætlun að eitthvað tiltekið landsvæði skuli háð hverfisvernd en landeigandinn hefur hins vegar hugmyndir um að á því svæði verði skipulögð tjaldstæði en slíkt er hins vegar orðið útilokað með þessu ákvæði. Auk þess telja samtökin að horfa beri til þess hvort áformuð nýting styrkir búsetu frekar en að miða einungis við landbúnað.

Loks er í 10. mgr gengið of langt í þá veru að veita ráðherra heimild til að skipta sér af innhaldi samnings á milli tveggja aðila.

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Alþingi við Austurvöll
150 Reykjavík

Reykjavík, 20. maí 2020

Sent rafrænt með tölvupósti á nefndasvid@althingi.is

Efni: Athugasemdir við 715. mál – Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna

I.

Inngangur

Til undirritaðra hefur leitað Dreisam ehf., kt. 600918-0280, eigandi jarðanna Dals, landnr. 136126, og Dals 2, landnr. 136130, og falið okkur að koma á framfæri eftirfarandi sjónarmiðum varðandi 8. gr. framangreinds frumvarps. Í umræddu ákvæði felst að við tilteknað aðstæður verður að afla samþykkis ráðherra fyrir aðilaskiptum að lögbýlum. Eins og fram kemur í athugasemdum með frumvarpinu felur 8. gr. í sér takmörkun á ráðstöfunarrétti fasteignareigenda, en sá réttur er þýðingarmikill hluti eignarréttarins. Hæstiréttur hefur m.a. komist að þeirri niðurstöðu í dómi í máli nr. 475/2014 að forkaupsréttur feli í sér takmörkun á stjórnarskrárvörðum eignarrétti manna og því verði að skýra orðalag slíks réttar bókstaflegum skilningi. Að mati umbjóðanda okkar er samþykkisskylda ráðherra í reynd meira íþyngjandi en forkaupsréttur. Verður því að gera strangar kröfur til þess að samþykkisskyldan þjóni einhverju sérstöku markmiði og að því markmiði megi ekki ná með vægara móti.

II.

Óljóst markmið 8. gr. frumvarpsins

Ekki er skýrt hvert markmiðið með 8. gr. frumvarpsins á að vera, en frumvarpið er lagt fram í tengslum við umræðu um að nauðsynlegt sé að koma böndum á eignarhald erlendra aðila að fasteignum hér á landi. Yfirleitt er gengið út frá því í almennri umræðu að tilgangurinn með uppkaupum erlendra aðila sé að komast yfir bújarðir og virðist frumvarpið vera samið að gefinni þeirri forsendu. Umbjóðandi okkar er ósammála þessu og telur að markmiðið með uppkaupum erlendra aðila sé fyrst og fremst að komast yfir þær auðlindir sem fylgja jörðunum, einkum vatns- og veiðiréttindi, en vegna ákvæða í lögum sem banna kaup á slíkum réttindum einum og sér, verða hinir erlendu aðilar að kaupa fasteignirnar samhliða. Umbjóðandi okkar telur því að í reynd sé engin þörf á því að takmarka ráðstöfunarréttinn með þeim hætti sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu, ef tilgangur þess er að sporna gegn uppkaupum erlendra aðila. Miklu nær væri að gera viðeigandi breytingar á vatnalögum og lax- og silungsveiðilögum, t.d. þannig að sveitarfélög eða aðrir opinberir aðilar hefðu forkaupsrétt að þeim auðlindum við aðilaskipti að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum.

Þá gerir 8. gr. frumvarpsins ekki greinarmun á aðilaskiptum eftir því hvort kaupandinn er erlendur (eða undir erlendum yfirráðum) eða íslenskur. Öll aðilaskipti sem uppfylla skilyrði ákvæðisins þurfa að fá fyrirfram samþykki ráðherra. Umbjóðandi okkar telur að þetta sé skot yfir markið, einkum 1. töluliður 1. mgr. 8. gr. frumvarpsins, sem gerir ráð fyrir að afla þurfi samþykkis fyrirfram vegna aðilaskipta að lögbýlum allt niður í 50 hektara (ef kaupandinn á fimm eða fleiri fasteignir). Ljóst má vera að skilyrðið um samþykkisskyldu ráðherra mun draga úr eftirspurn eftir landi, auk þess sem það eykur kostnað við slík fasteignaviðskipti. Matskennd og óræð sjónarmið ráðherra eru til þess fallin að auka enn frekar á óvissuna í viðskiptum af

Þessu tagi, eins og nánar verður rakið. Þá er óljóst hver tilgangurinn er með skilyrðinu um að kaupandinn þurfi að eiga fimm eða fleiri fasteignir. Nái frumvarpið fram að ganga í óbreyttri mynd þarf ekki að afla fyrirfram samþykkis fyrir aðilaskiptum að 1.400 hektara lögbýli ef kaupandinn á engar aðrar eignir fyrir kaupin, en tilkynna þarf kaup á 2 hektara lögbýli ef kaupandinn á fyrir kaupin fjögur 12 hektara lögbýli. Oft er það tilviljun ein sem ræður því hvort maður eigi eitt lögbýli eða fleiri og gæti t.d. skýrst af landskiptum sem farið hafa fram á stærra landi.

Þróun landbúnaðar hérlandis hefur verið í þá átt að búum hefur fækkað, en þau stækkað. Sú þróun orsakast af því að rekstur smárra búa verður sífellt óhagkvæmari. Samkvæmt tölum frá Landsambandi kúabænda voru kúabú hér á landi 1820 talsins árið 1986, en eru nú (árið 2020) 551 talsins. Stærð meðalbúa hefur á sama tíma farið úr 60.000 lítrum og upp í 279.900 lítra. Álíka þróun hefur átt sér stað í öðrum búgreinum. Það verður með engu móti séð að þær breytingar sem boðaðar eru í lögunum séu í samræmi við þá þróun sem átt hefur sér stað í íslenskum landbúnaði síðustu áratugi. Þvert á móti kann raunin að verða sú að lítil bú muni eiga erfiðara með að stækka við sig og halda sér í rekstri ef áætlaðar breytingar verða að veruleika með tilheyrandi flækjustigi og óþarfa málsmeðferð. Á meðan rekstur smárra búa er jafn óhagkvæmur og raun ber vitni er að sama skapi ólíklegt að markaðurinn fyrir litlar bújarðir sé mikill, nema þá til aðila sem þegar eru í rekstri.

III.

Meðalhófs hefur ekki verið gætt

Við skerðingu eignarréttinda þarf ætíð að gæta meðalhófs. Rökstuðningur um að meðalhófs hafi verið gætt er af skornum skammti í greinargerðinni, á stöku stað segir einfaldlega að lagagreinar samræmist sjónarmiðum um meðalhóf án þess að vikið sé að öðrum kostum sem til greina kæmu til að markmiðum laganna yrði náð. Þó svo að samþykkisskylda kunni í ákveðnum skilningi að vera minna inngríp en úrræði á borð við eignarnám verður að hafa í huga að samþykkisskyldan mun gilda um alla þá aðila sem ráðstafa eignum sem falla undir gildissvið 8. gr. Í stað þess að leggja til úrræði eins og forkaupsrétt eða eignarnám um þau fáu tilvik þar sem ráðstöfun fasteignar er á skjön við markmiðsákvæði laganna þurfa allar þær ráðstafanir sem falla undir gildissvið ákvæðisins að lúta þeim takmörkunum sem felast í samþykkisskyldunni, óháð því hvort ráðstöfunin teljist í samræmi við markmiðsákvæðið eður ei. Þegar tekið er tillit til þessa má fullyrða að hægt sé að fara minna íþyngjandi leið til þess að markmiðum laganna verði náð, sbr. nánar í kafla V.

IV.

Sjónarmið ráðherra alltof opin

Í 8. gr. frumvarpsins er í löngu máli fjallað um hvaða sjónarmið ráðherra ber að leggja til grundvallar þegar hann tekur ákvörðun um það hvort aðilaskipti nái fram að ganga. Þar segir m.a. að hann skuli líta til áforma um nýtingu jarðar, hvort slík áform samræmist markmiðum laganna, hvort þau samræmist skipulagsstefnu og annarri stefnu stjórnvalda um landnýtingu, hvernig viðtakandi réttar nýtir þær fasteignir sem hann á fyrir og hvort ráðstöfun sé til þess fallin að styrkja landbúnað og búsetu á viðkomandi svæði o.fl.

Framangreint er ekki til þess fallið að þrengja eða afmarka heimildir ráðherra til þess að takmarka ráðstöfunarrétt fasteigandareiganda. Ákvæðið er í raun samansafn nokkuð óræðra ástæðna sem gætu verið grundvöllur ákvörðunar um að takmarka eignarrétt manna. Þetta gríðarlega viðtæka mat sem ráðherra er fengið kann að brjóta gegn fyrirmælum 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar í máli nr. 110/1995. Eðlilegra væri að löggjafinn myndi mæla fyrir um nokkrar helstu meginreglurnar sem ráðherra bæri að líta til við mat sitt í stað þess að hann hefði úr þessum aragrúa sjónarmiða að velja. Það er enda eðlilegt að

lögjafinn taki afstöðu til þess hver meginsjónarmiðin eiga að vera í stað þess að mat ráðherra verði næsta takmarkalaust. Að öðrum kosti kann að vera hæpin lagastoð fyrir ákvörðunum ráðherra á grundvelli 8. gr. frumvarpsins.

V.

Ekki gerður greinarmunur á lögbýlum eftir því hvort þar er stundaður landbúnaður

Þessu til viðbótar má nefna að frumvarpið gerir ekki greinarmun á lögbýlum eftir því hvort þar er stundaður búskapur eða ekki. Þannig á ráðherra t.d. að líta til þess hvort aðilaskipti styrki landbúnað og hvort hinn nýi eigandi ætli sér að hafa þar fasta búsetu. Þessi sjónarmið eiga augljóslega illa við þegar um er að ræða eyðibýli eða lögbýli sem ekki hefur verið búið á í lengri tíma. Hér verður að taka fram að ekki er samasemmerki á milli hugtaksins lögbýlis og jarðar þar sem landbúnaður er stundaður. Því fer fjarri, enda eru eyðibýli nokkuð stór hluti þeirra jarða sem eru á lögbýlaskrá.

Benda má á að markmið jarðalaga er fyrst og fremst að varðveita land sem er vel fallið til búvöruframleiðslu, sbr. 1. gr. laganna. Í samræmi við þetta markmið ætti samþykkisskylda ráðherra einungis að eiga við um slíkt land, en ekki hvers kyns lögbýli óháð skilyrðum landsins. Við val á heppilegu orðalagi að þessu leyti mætti líta til 3. mgr. 6. gr. jarðalaga þar sem fram kemur að breyting á landnotkun sé óheimil við tiltekna aðstæður, nema með leyfi ráðherra, ef um er að ræða land sem „er gott ræktunarland, hentar vel til landbúnaðar eða vegna legu sinnar telst að öðru leyti mikilvægt vegna matvælaframleiðslu.“ Sem dæmi má nefna að ræktunarland er alltaf skráð sérstaklega í fasteignaskrá, sbr. e. liður 2. mgr. 3. gr. laga nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna. Skylda til þess að afla samþykkis ráðherra gæti þá verið bundið við þau tilvik þegar ræktarland er yfir ákveðnum stærðarmörkum.

VI.

Samantekt

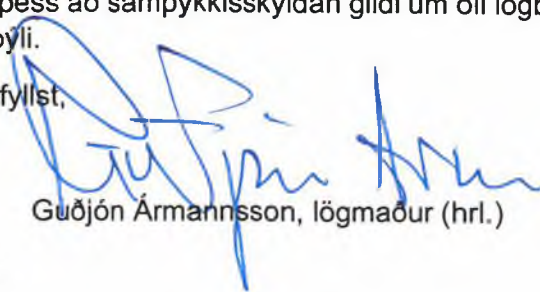
Samandregið er það afstaða umbjóðanda okkar að með 8. gr. frumvarps þessa sé gengið of langt í takmörkun á ráðstöfunarrétti fasteignareigenda. Ekki verður séð hver þörfin er á svona íþyngjandi og almennu inngripi, enda er vandséð að ráðherra sé betur til þess fallinn en eigandi lögbýlis að finna heppilegan kaupanda að því. Þá hefur ekki farið fram nein greining á þörfinni fyrir inngrip af þessu tagi. Rökin um mat á áhrifum vegna 8. gr. frumvarpsins eru af skornum skammti (sjá kafla 6.5 í almennum athugasemdum frumvarpsins). Þannig kemur t.d. ekki fram hversu mörg lögbýli gætu átt undir 8. gr. og í hvaða mæli þetta íþyngjandi skilyrði hefði áhrif á eftirspurn eftir landi. Einungis er minnst á að samþykkisskyldan gæti aukið kostnað af viðskiptum, en það er einungis lítill hluti af þeim áhrifum sem frumvarpið mun hafa í för með sér. Aðalatriðið er að lögbýli verða ekki eins aðlaðandi í augum mögulegra kaupenda ef afla þarf samþykkis fyrir aðilaskiptum og ráðherra getur hafnað þeim á afar matskenndum (og jafnvel hæpnum) grundvelli.

Ef fullnægjandi greining myndi leiða í ljós að þörf væri á inngripi sem þessu verða skilyrði og takmarkanir, í samræmi við almennar meðalhófsreglur, að tengjast beinlínis þeim markmiðum sem að er stefnt með frumvarpinu. Ef markmið frumvarpsins er að ná böndum á eignarhald erlendra aðila á fasteignum hér á landi ætti samþykkisskyldan eingöngu að ná yfir slík tilvik. Ef markmiðið er á hinn bóginn að varðveita land sem er vel fallið til búvöruframleiðslu þyrftu skilyrðin að endurspegla umrætt markmið, í stað þess að samþykkisskyldan gildi um öll lögbýli (óháð skilyrðum til búrekstrar), þar á meðal eyðibýli.

Virðingarfyllt,



Víðir Smári Petersen, lögmaður (hrl.)



Guðjón Ármannsson, lögmaður (hrl.)

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 20.5.2020
Tilvísun: 20200500470

Kt. 420169- 3889

Umsögn ríkisskattstjóra um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna (aðilar utan EES, landeignaskrá, ráðstöfun landeigna, aukið gagnsæi o.fl.) - 715. mál, þskj. 1223

Ríkisskattstjóri hefur þann 30. apríl sl. móttengið tölvupóst þar sem óskað er eftir því að embættið veiti umsögn um framangreint þingmál. Telur ríkisskattstjóri tilefni til eftirfarandi athugasemda:

I.

Með b-lið 8. gr. frumvarps þess sem um ræðir (nýrri 10. gr. b jarðalaga nr. 81/2004) er lagt til að tilteknum lögaðilum, sem eiga bein eignarréttindi yfir fasteign eða fasteignaréttindum 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, sbr. lög nr. 82/2019. Það er afstaða ríkisskattstjóra að ákjósanlegt væri að umskrifa ákvæði 8. gr. b. (ný 10. gr. b jarðalaga), sbr. það sem hér á eftir fer.

Í frumvarpinu er byggt á þeirri lagatækni í framsetningu að upplýsingaskylda er lögð á alla lögaðila sem hafa bein eignarréttindi yfir fasteignum eða fasteignaréttindum hér á landi sem falla undir jarðalög. Ákvæðið er síðan þrengt og afmarkað við þá erlendu lögaðila sem hafa beinan eignarrétt yfir fasteignum (skráðir eigendur) eða beint eða óbeint eignarhald yfir innlendum lögaðila sem skráður er fyrir fasteignum hér á landi.

Ríkisskattstjóri telur eðlilegra að leggja með beinum hætti skyldur á þá lögaðila sem skráðir eru fyrir fasteignum hér á landi um að veita nánari upplýsingar um hvaða eigendur standi að baki lögaðilans:

- a) ef erlundur lögaðili er skráður fyrir fasteign skal hann upplýsa um raunverulegan eiganda sinn í skilningi laga nr. 82/2019, óháð fjölda eignarhaldsfélaga, og loks um stjórnarmenn og aðra stjórnendur, þ.e. nöfn, heimilisföng og heimilisfesti þeirra félaga sem rakin verða til hins raunverulega eiganda.
- b) ef innlundur lögaðili er skráður fyrir fasteign og félagið er aftur endanlega í eigu erlends aðila, þá ber því á sama hátt að upplýsa um raunverulegan eiganda sinn óháð því hvort sú skráning hefur farið fram samkvæmt lögum nr. 82/2019.

Ríkisskattstjóri telur brýnt að upplýsingaskyldum aðilum sé gert að upplýsa um raunverulagan eiganda óháð því hvort að á fyrri stigum hafi verið tilkynnt þar um til fyrirtækjaskrár (sbr. frávík staflíðs b að framan frá frumvarpextextanum). Sú skrá sem gert er ráð fyrir að haldin verði

Í fyrirtækjaskrá á grundvelli jarðalaga er sjálfstæð og alls óháð skrá þeirri um raunverulegan eiganda sem haldin er skv. lögum nr. 82/2019. Ekki skiptir máli í því samhengi að skráarhaldarinn sé sá sami, og brýnt að tryggja að því marki sem unnt er að við skráningu á eignarréttindum sé byggt á sem nýjustum upplýsingum. Í þessu samhengi bendir ríkisskattstjóri á að lagatextinn þurfi sömuleiðis að innihalda ákvæði um að beri upplýsingum í skrá um raunverulegan eiganda, sbr. lög nr. 82/2019, og upplýsingum um raunverulegan eiganda sem veittar eru skv. jarðalögum, þá skuli skráning í báðum skráum taka mið af nýrri upplýsingunum.

II.

Þá telur ríkisskattstjóri rétt að vekja sérstaka athygli á því að ekki liggur fyrir hvernig ná megi utan um mengi upplýsingaskyldra aðila skv. fyrirhugaðri 10. gr. b jarðalaga. Ljóst er að slíkt hlýtur að hafa áhrif á gæði skráarhalds og virkni eftirlits með skráningarskyldum atriðum og alla úrvinnslu upplýsinga.

III.

Ennfremur telur ríkisskattstjóri nokkuð ómarkvisst að vísa í jarðalögin í heild, hvað upplýsingaskyldu varðar. Ákjósanlegra væri að í nokkrum stafliðum væri listað upp við hvaða aðstæður beri að gera grein fyrir erlendu eignarhaldi, hvort heldur afmörkunin beindist að eignarhaldi eða yfirráðum sem háð væru samþykki ráðherra, eða þær aðrar forsendur sem afgerandi eru fyrir upplýsingaskylduna. Til hliðsjónar má sem dæmi benda á að ekki hefur þótt við hæfi að vísa í lög nr. 90/2003, um tekjuskatt, í heild sinni, hvað skattskyldu tekna varðar.

Þá þykir ljóst að setja verður ítarlegri ákvæði um heimildir til upplýsingaöflunar á grundvelli jarðalaga, og um upplýsingaskyldu þeirra aðila sem veitt geta þær upplýsingar sem nauðsynlegar kunna að teljast við framkvæmd laganna. Þannig verði t.a.m. bæði lögð upplýsingaskylda á viðkomandi stjórnvöld og aðra aðila og tilgreint að þagnarskylduákvæði standi beitingu upplýsingaöflunarheimilda ekki í vegi.

IV.

Loks bendir ríkisskattstjóri á að með 18. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir gildistöku þegar í stað. Með vísan til þess að samkvæmt 8. gr. b frumvarpsins (ný 10. gr. b jarðarlaga) þá skuli upplýsingaskyldir lögaðilar tilkynna ríkisskattstjóra um beint og óbeint eignarhald sitt fyrir 1. ágúst ár hvert, þá telur ríkisskattstjóri vandséð hvernig sinna megi fullnægjandi undirbúningi að framkvæmd hinnar nýju löggjafar á þeim tíma sem að óbreyttu er til stefnu.

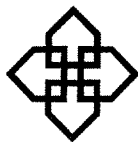
Virðingarfyllt,
f. h. ríkisskattstjóra



Ingvar J. Rögnvaldsson



Helga Valborg Steinarsdóttir



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. allsherjar- og menntamálanefndar
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík 26. maí 2020

2002014SA GB
Málalykill: 00.64

Efni: Umsögn um frv. um br. á ýmsum lögum um eignarráð og nýtingu fasteigna, 715. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 30. apríl sl. þar, sem óskað er eftir umsögnum um ofangreint mál. Viðbótarfrestur var veittur til 26. maí að ósk sambandsins.

Það vekur athygli hve neikvæðar umsagnir um frumvarpið eru og ljóst virðist að áður en frumvarp um þetta málefni getur orðið að lögum þurfi að nást um það mun víðtækari sátt en nú er raunin.

Almennt

Markmið frumvarpsins er að skapa stjórnvöldum betri yfirsýn og möguleika til að stýra þróun eignarráða og nýtingar fasteigna, þ.m.t. jarða, í samræmi við landkosti og með hagsmunum samfélagsins og komandi kynslóða að leiðarljósi. Í þessu skyni eru lagðar til breytingar á fjórum lagabálkum: Lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna nr. 19/1966, þinglýsingalögum nr. 39/1978, lögum um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001 og jarðalögum nr. 81/2004.

Í þessari umsögn verða settar fram ábendingar sem lúta að útfærslu tiltekinna atriða í frumvarpinu með það að markmiði að stjórnsýsla verði sem skilvirkust. Einnig er óhjákvæmilegt að fjalla um fjármögnun verkefna Þjóðskrár. Sambandið leggur sérstaka áherslu á að leysa þarf úr fjármögnunarvanda stofnunarinnar án tafar. Á árinu 2020 er allt útlit fyrir að 150 milljón króna þjónustugjöld, sem sveitarfélög greiða til stofnunarinnar, renni ekki til þeirra verkefna sem greitt er fyrir, þ.e. rekstrar og viðhalds fasteignaskrár. Þetta er með öllu óásættanlegt.

Loks tekur sambandið undir athugasemdir annarra umsagnaraðila eftir því sem við á, einkum varðandi þörf fyrir mat á áhrifum á þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu og að stjórnsýsla verði ekki flóknari en tilefni er til. Þetta á ekki síst við um erlenda fjárfestingu í ferðaþjónustu, líkt og fjallað er um í umsögn SAF.

Jafnframt tekur sambandið undir þá áherslu Bændasamtaka Íslands að þörf er á löggjöf um óskipta sameign. Má hæglega halda því fram að mjög dreift eignarhald bújarða sé ekki minna vandamál en samþjöppun eignarhalds á jörðum enda getur það virkað mjög hamlandi varðandi ákvarðanatöku og nýtingu.

Leyfi til að kaupa bújarðir, breytingar á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna nr. 19/1966, sbr. 2. gr. og jarðalögum, sbr. 7. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á heimild ráðherra skv. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 til að veita aðilum frá ríkjum utan EES-svæðisins leyfi til að öðlast

eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign, ef þeir uppfylla ekki skilyrði laganna um íslenskan ríkisborgararétt eða skilyrði um lögheimili hér á landi. Ráða má af skýringum með frumvarpinu að megintilgangur ákvæðisins sé að setja skýrari lagastoð fyrir viðmiðunarreglum sem settar voru árið 2016 um afgreiðslu slíkra erinda.

Hvað sem líður umræddum viðmiðunarreglum er orðalag lagaheimildarinnar um heimildir til að veita undanþágu til ríkisborgara utan EES-svæðisins, afar rúmt og matskennt. Sambandið er sammála því að eðlilegt sé að hin opna undanþáguheimild 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 sæti endurskoðun og að sett verði nánari skilyrði fyrir beitingu heimildarinnar. Frumvarpið mun fyrst og fremst staðfesta gildandi framkvæmd um að ríkisborgarar utan EES-svæðisins geti ekki eignast land umfram tiltekin stærðarmörk og aldrei stærri en 25 ha.

Nefnt ákvæði frumvarpsins hróflar hins vegar ekki við heimildum einstaklinga og lögaðila frá ríkjum innan EES-svæðisins í þessum efnum, en þeir njóta undanþágu frá skilyrðum laga nr. 19/1966 á grundvelli 2. tölul. 4. mgr. 1. gr. laganna. Ljóst er að gagnrýni á stórfelld uppkaup erlendra auðmanna á jörðum hér á landi beinist fyrst og fremst að einstaklingum og lögaðilum frá EES-svæðinu. Gagnvart slíkum aðilum mun 8. gr. frv., um skyldu til að afla samþykkis ráðherra við tilteknar aðstæður, hins vegar geta haft umtalsverð áhrif. Skyld verður að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun beins eignarréttar, eða afnotaréttar til lengri tíma en fimm ára, yfir fasteign ef eitthvert eftirtalinna skilyrði er uppfyllt:

1. Fasteign er lögbyli og þannig stendur á að viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fimm eða fleiri fasteignir sem skráðar eru í lögbylaskrá, sem eru samanlagt 50 hektarar eða meira að stærð;
2. Viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem eru samanlagt 1.500 hektarar eða meira að stærð.

Skyld er einnig að afla samþykkis ráðherra fyrir breytingu á yferráðum yfir lögaðila sem á fasteign, eina eða fleiri, ef 1. eða 2. tölul. 1. mgr. eiga við um þann sem öðlast yferráð yfir lögaðilanum og tengda aðila.

Framangreindar takmarkanir hafa tekið miklum breytingum við vinnslu málsins. Þær gilda almennt, án tillits til þjóðernis kaupanda eða leigutaka. Í 4. mgr. 8. gr. er hins vegar tekið fram að óskyld verði að afla samþykkis ráðherra ef ríkissjóður eða sveitarfélag ráðstafar fasteign eða er viðtakandi réttar yfir henni.

Rétt þykir að taka fram að Samband íslenskra sveitarfélaga hefur ekki mótað stefnu gagnvart mögulegum takmörkunum á eignarhaldi erlendra aðila á bújörðum. Augljóslega eru rök bæði með og á móti því að setja slíkar takmarkanir. Má sérstaklega gjalda vara við að slíkar takmarkanir geta haft áhrif á markaðsvirði lands og verður því að sýna mikla gát og vanda vel til verka við umfjöllun um málið.

Jafnframt er án efa tilefni til að skerpa á fleiri atriðum í löggjöf og mun sambandið eiga fulltrúa í stýrihópi um heildstæða löggjöf og stjórnsýslu varðandi jarðir, land og aðrar fasteignir, sem forsætisráðherra hyggst skipa.

Breytingar á þinglýsingalögum o.fl.

Samkvæmt upplýsingum frá Þjóðskrá Íslands hefur þess gætt í nokkrum mæli í framkvæmd að ekki sé upplýst um kaupverð eigna í þinglýstum afsölum um sölu á landi. Það torveldar ekki aðeins eftirlit með framkvæmd laga heldur einnig ákvörðun fasteignamats sem byggist á gangvirði fasteigna. Í skýringum er vakin athygli á því að fasteignamat jarða víða um land hefur staðið meira og minna óbreytt um áratugaskeið þrátt fyrir verðhækkanir á markaði. Af þeim sökum endurspeglar gildandi fasteignamat jarða og annarra landeigna oft ekki gangvirði eða markaðsvirði þeirra.

Ákvæði 3. gr. frv. mun bæta úr þessum annmarka en þar er gert að skilyrði fyrir þinglýsingu afsals að kaupverð komi fram í afsali. Fleiri ákvæði frumvarpsins snúa einnig að þinglýsingu löggjerna, m.a. um skyldu til að þinglýsa skjölum sem fela í sér stofnun eða yfirfærslu tiltekinna tegunda eignarréttinda yfir fasteignum eða réttindum sem falla undir gildissvið jarðalaga, sbr. 10. gr. Er það álit sambandsins að þessar breytingar séu til mikilla bóta og stuðli að gagnsæi.

Breytingar á lögum um skráningu og mat fasteigna

Efnislega er Samband íslenskra sveitarfélaga sammála þeim tillögum sem fram koma í 4. gr. frv. og er ætlað að styrkja lagagrundvöll svonefndrar landeignaskrár, sem hefur verið í smíðum í allnokkur ár hjá Þjóðskrá. Af hálfu Þjóðskrár er unnið að því að skrá allar landareignir í landeignaskrá en ætla má að það geti að óbreyttu tekið nokkur ár að ljúka skráningu á íslensku landsvæði í heild sinni. Til þessa hafa um 57% lóða, 21% jarða (eignarlanda) og allar þjóðlendur verið skráðar og afmarkaðar af hálfu Þjóðskrár, eða sem svarar um 25% af flatarmáli landsins, sbr. umfjöllun í kafla 2.2.1 greinargerðar þessarar. Verði frumvarpið að lögum er ætlunin að Þjóðskrá Íslands setji aukinn kraft í landeignaskráningu skv. 4. gr. frumvarpsins. Jafnframt verði um að ræða átaksverkefni sem muni standa yfir í þrjú ár, eða 2021–2023.

Samkvæmt mati samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis á áhrifum frumvarpsins mun skráning lands í landeignaskrá og þróun hennar hafa í för með sér kostnað fyrir Þjóðskrá Íslands sem mæta þurfi úr ríkissjóði. Stofnkostnaður við kerfisgerð landeignaskrár er áætlaður 80 millj. kr. árið 2020 á meðan kostnaður vegna reksturs skrárinnar og átaksverkefnis við skráningu lands er áætlaður 83 millj. kr. á ári árin 2021–2023 og 30 millj. kr. á ári eftir það.

Af hálfu Sambands íslenskra sveitarfélaga er óhjákvæmilegt að gera alvarlegar athugasemdir varðandi fjármögnun fasteignaskrár og þar með landeignaskrár. Á grundvelli 24. gr. laga um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001 hefur verið sett gjaldskrá þar sem m.a. er kveðið á um gjald sveitarfélaga fyrir afnot af fasteignamati og kerfi til álagningar fasteignaskatta og fasteignagjalda. Skal gjaldið nema tilteknu hlutfalli af heildarfasteignamati í sveitarfélagi 31. desember ár hvert.

Snemma á þessu ári varð sambandið þess áskynja að mikill munur hefur skapast á milli annars vegar þeirra gjalda sem sveitarfélögin greiða til Þjóðskrár skv. gjaldskrá og hins vegar þeirra ráðstöfunarfjármuna sem stofnunin fær á fjárlögum til reksturs þeirrar þjónustu sem gjaldinu er ætlað að standa straum af. Hefur þessi munur orðið til eftir gildistöku laga um markaðar tekjur ríkissjóðs á árinu 2018, án þess þó

að eiga nokkra stoð í þeim lögum. Á árinu 2020 er þessi munur orðinn 140,9 milljónir króna. Uppsafnað frá árinu 2018 er þessi munur rétt um 300 milljónir króna. Þessum mismun er ráðstafað í ríkissjóð án þess að fyrir því sé nokkur lagaheimild. Á sama tíma hefur Þjóðskrá þurft að segja upp starfsfólki og fækka stöðugildum um 15, sem að sjálfsögðu bitnar á þjónustu stofnunarinnar, viðhaldi tölvukerfa o.s.frv.

Á það er lögð þung áhersla af hálfu sambandsins að forsenda þess að lögfest verði ákvæði um aukin verkefni Þjóðskrár Íslands er að nú þegar verði leiðrétt að fullu þau augljósu mistök sem þarna hafa verið gerð. Fyrir liggur að ráðast þarf í kostnaðarsama endurnýjun á tölvukerfum til að ná settum markmiðum í rekstri fasteignaskrár, m.a. að taka upp mánaðarlega álagningu fasteignaskatta. Um er að ræða mikið hagsmunamál fyrir sveitarfélögin og er ekki hægt að horfa aðgerðalaust upp á að brotin séu lög með þeim hætti sem að framan er lýst.

Einnig telur sambandið mikilvægt að skýrt verði nánar hvort gert sé ráð fyrir að sveitarfélög greiði gjald fyrir upplýsingar úr landeignaskrá, sbr. 5. tl. 5. mgr. 4. gr. Áhersla er lögð á að hér er að stærstum hluta um að ræða upplýsingar sem sveitarfélögin hafa sjálf útvegað og telur sambandið mikilvægt að löggjafinn taki af skarið um að upplýsingar úr skránni verði aðgengilegar fyrir sveitarfélögin án endurgjalds.

Breytingar á jarðalögum

Í IV. kafla frumvarpsins eru lagðar til ýmsar breytingar á jarðalögum nr. 81/2004, sbr. 5.-17. gr. frumvarpsins. Meðal annars lúta tillögurnar að markmiðsákvæði jarðalaga (5. gr.), ákvæðum laganna um lögbýli (12. gr.), ákvæðum um lausn lands úr landbúnaðarlotum (7. gr.), áskilnaði um samþykki ráðherra fyrir yfirfærslu réttinda yfir fasteignum í nánar greindum tilvikum (8. gr., a-liður), skyldu lögaðila til að veita upplýsingar um beint og óbeint eignarhald sitt (8. gr., b-liður), ákvæðum um landskipti og sameiningu jarða (9. gr.), skyldu til að þinglýsa skjölum sem stofna til eða yfirfæra nánar greind réttindi yfir fasteignum (13. gr.), lagalegum úrræðum vegna brota gegn lögnum (14. og 16. gr.), og ákvæði um reglugerð um vernd landbúnaðarlands (15. gr.).

Að stærstum hluta lýsir sambandið fremur jákvæðu viðhorfi í garð þessara tillagna þótt mögulega gangi þær í einhverjum tilvikum of langt. Jafnframt þykir rétt að setja þann almenna fyrirvara við 5. gr. að mat liggur ekki fyrir á því hvaða áhrif breytt markmiðsgrein kunni að hafa á aðrar greinar laganna.

Sömuleiðis kann að vera tilefni til að fara nánar yfir raunveruleg kostnaðaráhrif fyrirhugaðra laga breytinga á sveitarfélögin. Um þau er fjallað í skýringum á bls. 32 og gerir sambandið m.a. athugasemd við að þar er því haldið fram að ákvæði um flokkun landbúnaðarlands séu ekki nýmæli heldur ber sveitarfélögum samkvæmt gildandi lögum að flokka landbúnaðarland m.a. í tengslum við forsendugreiningu við gerð aðalskipulags. Því verði ekki séð að ákvæði 15. gr. um skyldu sveitarfélaga til flokkunar landbúnaðarlands hafi í raun í för með sér aukinn kostnað fyrir sveitarfélög miðað við ákvæði gildandi laga. Varðandi 15. gr. frv. vísar sambandið að öðru leyti til meðfylgjandi umsagnar, dags. 10. mars 2020, um reglugerðardrög um vernd landbúnaðarlands.

Loks þykir rétt að árétta, varðandi 7. gr. frv., um breytingu á 6. gr. jarðalaga, að sambandið telur ákvarðanir um lausn lands úr landbúnaðarnotum vera betur komnar hjá sveitarstjórnnum heldur en hjá ráðuneyti landbúnaðarmála. Í tengslum við breytingar á jarðalögum sem samþykktar voru árið 2015 setti sambandið fram tillögur um breytingar á 5.-7. gr. jarðalaga sem var ætlað að skerpa á þágildandi framkvæmd. Leggur sambandið til að þessar tillögur fái skoðun að nýju í tengslum við þær breytingar sem nú eru til umræðu. Rétt þykir að taka fram að vel ætti að vera hægt að þrýða inntak 7. gr. frumvarpsins inn í umrædda tillögu um breytingar á 5.-7. gr. laganna. Þannig bæri sveitarstjórnnum skylda til þess að horfa til markmiðsákvæðis jarðalaga, gildandi stefnu um landnotkun og hafa hliðsjón af stærð lands, staðsetningu þess, ræktunarskilyrðum, áhrifum á aðliggjandi landbúnaðarsvæði o.fl. eftir því sem nánar væri mælt fyrir um í leiðbeiningum sem settar yrðu með heimild í 2. mgr. 55. gr.

Ávinningur slíkrar breytingar í átt til einföldunar stjórnsýslu yrði töluverður. Myndi hann einkum birtast í því að atvinnuvegaráðuneytið þurfi ekki lengur að taka við allnokkrum fjölda erinda sem sveitarstjórnir geta samþykkt án nokkurs vanda á grundvelli viðmiða í lögum og leiðbeininga um afgreiðslu slíkra erinda.

Lokaorð

Að frátöldum framangreindum ábendingum telur Samband íslenskra sveitarfélaga að frumvarpið sé góður grundvöllur til málefnalegrar umfjöllunar á Alþingi um hvaða takmarkanir sé rétt að gera á Alþingi varðandi eignarhald á bújörðum.

Í ljósi þess að í mörgum umsögnum koma fram verulegar athugasemdir við frumvarpið mælir sambandið þó ekki með samþykkt frumvarpsins á þessu þingi. Jafnframt er áréttað að áður en frumvarpið getur komið til framkvæmda þarf að leiðrétta þau mistök sem rakin eru í umsögn þessari varðandi fjármögnun fasteignaskrár.

Við frekari vinnslu málsins telur sambandið nauðsynlegt að skýra betur kostnaðaráhrif frumvarpsins á sveitarfélög. Einkum þarf að fjalla skýrar um umfang gjaldtöku af sveitarfélögum, sbr. 4. gr., og ræða jafnframt hvernig leiðrétt verði þau mistök sem augljóslega hafa verið gerð varðandi ráðstöfun á þjónustugjöldum sem þau greiða samkvæmt gjaldskrá Þjóðskrár í tengslum við fasteignaskrá.

Rétt þykir að lokum að benda á að í frumvarpið mun þurfa að bæta lagaskilaákvæði um að þær takmarkanir sem kveðið er á um í frumvarpinu gildi um samninga sem gerðir eru fyrir tiltekinn tíma.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Karl Björnsson
framkvæmdastjóri



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðun
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

Reykjavík 10. mars 2020

2002032SA GB
Málalykill: 00.64

Efni: Umsögn um drög að reglugerð um vernd landbúnaðarlands, mál S-29/2020

Vísað er til tilkynningar í samráðsgátt dags. 14. febrúar sl., þar sem óskað er eftir umsögnum um ofangreind reglugerðardrög. Málið er nátengt frumvarpi um breytingar á ýmsum lögum er varða eignarhald á landi. Eftir því sem við á vísast til umsagnar sambandsins um frumvarpsdrögin, dags. 26. febrúar sl. Jafnframt er vísað til umræðu á fundi sem fulltrúar sambandsins áttu með lögfræðingi ráðuneytisins 3. mars sl.

Almennt

Um langt skeið hefur verið kallað eftir stefnu stjórnvalda um verndun ræktarlands. Allmargar skýrslur hafa verið unnar um þetta málefni og hefur Samband Íslenskra sveitarfélaga í flestum tilvikum átt beina aðkomu að þeirri vinnu. Það skýtur því skökku við að ekkert samráð var haft við sambandið um gerð reglugerðarinnar áður en hún var birt í samráðsgátt.

Í stefnumörkun sambandsins 2018-2022 er að finna markmið um að jarðalög og önnur löggjöf um landnýtingu sem tengist landbúnaði verði endurskoðuð. Í þeirri endurskoðun verði byggt á meginreglum og aðferðum skipulagslaga sem miða að því að sveitarfélög vegi saman ólík sjónarmið þegar ákvarðanir eru teknar um landnotkun (grein 3.4.6).

Almennt má fullyrða að meginreglur þeirrar reglugerðar sem landbúnaðarráðherra hyggst setja falli ágætlega að framangreindu markmiði. Í 1. gr. er þannig gengið út frá aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga sem grundvelli til að skilgreina landnotkun og afmörkun landbúnaðarsvæða.

Flokkun landbúnaðarlands

Í umsögn þessari þykir ástæða til að kalla eftir skýrari framsetningu um hvaða nýjar skyldur eru lagðar á sveitarfélög í fyrirliggjandi drögum, sbr. einnig fyrrgreint frumvarp um breytingar á ýmsum lögum varðandi eignarhald á landi. Í 3. mgr. 1. gr. reglugerðardraganna segir:

Við endurskoðun aðalskipulags skal leitast við að flokka allt land sem skilgreint er sem landbúnaðarsvæði í gildandi aðalskipulagi. Við þá flokkun skal að lágmarki hagnýta þá flokka sem lýst er í 5. gr. en flokkuninni er ætlað að nýtast sem greining á forsendum fyrir ákvarðanir um landnotkun.

Í 5. gr. eru sett fram viðmið um flokka landbúnaðarlands, sem skiptist í:

- Mjög gott ræktunarland
- Gott ræktunarland
- Blandað ræktunarland
- Annað landbúnaðarland

Í greininni er kveðið á um að flokkun landbúnaðarlands verði sett fram í greinargerð og á uppdrætti sem unninn er í landfræðilegu upplýsingakerfi í samræmi við fitjuskra aðalskipulags sem Skipulagsstofnun gefur út. Við flokkun er ekki gert ráð fyrir að skilgreina þurfi spildur sem eru minni en 5 hektarar, nema ákvæði 3. mgr. eigi við. Til viðbótar skal við flokkun auðkenna svæði sem njóta sérstakrar verndar, svo sem votlendi 2 ha. og stærri sbr. 61. gr. laga um náttúruvernd nr. 60/2013, náttúruskóga í skilningi laga um skóga og skógrækt nr. 33/2019 sem og þjóðgarða, friðlýst svæði og önnur svæði sem njóta verndar.

Ef gengið er út frá því að ákvæði 5. gr. feli í sér skyldu fyrir öll sveitarfélög til að setja fram svo ítarlega flokkun landbúnaðarlands, auk svæða sem tilgreind eru í 3. mgr. 5. gr., í stafrænu upplýsingakerfi, verður að meta áætlaðan kostnað við þá vinnu. Jafnframt hlýtur að vera tilefni til þess að leggja mat á hvort væntur ávinningur af þeirri vinnu réttlæti þann kostnað. Sérstaklega telur sambandið ástæðu til þess að lagt verði mat á áhrif á landstór en fámenn sveitarfélög í þessu samhengi.

Tekið skal fram að nokkur sveitarfélög hafa þegar látið vinna slíka flokkun en þar hefur verið um valkvætt verkefni að ræða. Að áliti sambandsins er jákvætt að sá lærdómur sem draga má af þeim verkefnum sé hafður til hliðsjónar við mótun viðmiða sem fram koma í reglugerðinni. Jafnframt er jákvætt að sett verði samræmd viðmið sem gildi um flokkun landbúnaðarlands í skipulagi, líkt og kveðið er á um í landsskipulagsstefnu 2015-2026.

Eftir stendur hins vegar spurningin um hvort þörf sé á að framkvæma slíka flokkun í öllum sveitarfélögum. Aðstæður sveitarfélaga geta verið mjög ólíkar og er það að öllum líkindum aðeins á hluta landsins sem hægt er að tala um mikla ásókn í að breyta núverandi landnýtingu. Á öðrum landsvæðum á hefðbundinn landbúnaður í vök að verjast af öðrum ástæðum, sem frekar snúa að dræmri arðsemi hefðbundins landbúnaðar, sérstaklega sauðfjárræktar. Þar sem ekkert liggur fyrir um að sá aukni kostnaður við gerð aðalskipulagsáætlana sem þessi breyting mun fyrirsjáanlega valda fáist endurgreiddur úr Skipulagssjóði eða eftir öðrum leiðum telur sambandið rétt að leggjast gegn því að flokkun landbúnaðarlands verði gerð að afdráttarlausri skyldu fyrir öll sveitarfélög.

Lausn úr landskiptum

Í 2. gr. eru ákvæði um að stjórnýsla við ákvörðun um lausn úr landbúnaðarnotum skuli vera í höndum landbúnaðarráðuneytis, líkt og kveðið er á um í 6. gr. gildandi jarðalaga. Vísað er til áðurnefndrar umsagnar sambandsins um frumvarp um breytingu á ýmsum lögum sem varða eignarhald á landi, þar sem lagt er til að þau verkefni sem kveðið er á um í 2. gr. verði færð til sveitarstjórna. Er það eindregið álit sambandsins að sveitarstjórnir séu fullfærar um að annast verkefnið. Bent er á að umrædd breyting fæli í sér umtalsverða einföldun stjórnýslu, en einföldun

regluverks er einmitt ofarlega á verkefnalista atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis nú um stundir. Er það því tillaga sambandsins að ákvæði jarðalaga og 2. gr. reglugerðardraganna taki breytingum þannig að þetta verkefni verði á höndum sveitarfélaga en að ráðuneytið hafi eingöngu það hlutverk að samþykkja landskipti, sbr. 3. gr. og gefa út leiðbeiningar með viðmiðum um hvaða sjónarmiðum skuli beitt við afgreiðslu erinda um lausn úr landbúnaðarnotum, sbr. 4. og 5. gr. reglugerðardraganna.

Skyldubundin sjónarmið

Í 4. gr. er kveðið á um skyldubundin sjónarmið við mat á áhrifum þess að taka land úr landbúnaðarnotum.

Sambandið fagnar því að komnar séu fram leiðbeiningar sem auðvelda afgreiðslu erinda. Rétt er þó að hafa í huga að flest erindi af þessum toga eru einföld og ekki þörf á ítarlegu mati á því hvort umsókn uppfylli viðmið. Þess má hins vegar vænta að sveitarstjórnir muni almennt fagna því að hafa lögbundin viðmið til þess að styðjast við í málum þar sem raunverulegur vafi er um hvort breytt landnotkun muni skerða landgæði.

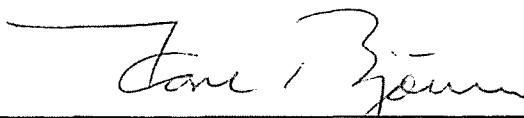
Ef niðurstaða samráðs verður sú að stjórnýsla við lausn úr landbúnaðarnotum verði áfram í höndum ráðuneytisins telur sambandið rétt að kveða á um það í 4. gr. að sveitarstjórn geti í umsögn sinni lagt til skilyrði fyrir samþykki ráðuneytisins. Á sama hátt er kallað eftir því að sveitarstjórnir hafi lagastoð í jarðalögum fyrir því að setja málefnaleg skilyrði ef ákvörðunarvald í þessum málum verður færð til þeirra.

Lokaorð

Þar sem fyrir liggur að breytingar verði gerðar á áður nefndu frumvarpi um breytingar á ýmsum lögum er varða eignarhald á landi er fyrirsjáanlegt að reglugerðardrögin muni verða tekin til frekari vinnslu. Sambandið gerir kröfu um að verða þátttakandi í samráði um frekari útfærslu reglugerðarinnar enda mikilvægt að reglugerðin verði gefin út í sem bestri sátt við sveitarstjórnarstigið.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

Nefndasvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 25. maí 2020

Efni: Umsögn 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., mál nr. 715)

Samtök atvinnulífsins og Viðskiptaráð Íslands (samtökin) vísa til tölvupósts þann 30. apríl 2020 þar sem óskað var eftir umsögn samtakanna vegna ofangreinds frumvarps. Samtökin hafa áður skilað inn umsögn um málið er það lá fyrir í samráðsgátt stjórnvalda, en frumvarpið hefur þó tekið nokkrum breytingum síðan þá eins og fjallað er um í greinargerð.¹ Með frumvarpinu er stefnt að því að skapa stjórnvöldum betri yfirsýn og möguleika til að stýra þróun eignarráða og nýtingar fasteigna, þ.m.t. jarða, í samræmi við landkosti og með hagsmuni samfélagsins og komandi kynslóða að leiðarljósi. Samtökin gera eftirfarandi athugasemdir við frumvarpið.

1. Takmarkanir á stjórnarskrárvörðum rétti

Eignarrétturinn er friðhelgur skv. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Eignarréttur jarðeigenda á landi nýtur verndar ákvæðisins enda fela þau í sér mikilsverðar og verðmætar heimildir. Ráðstöfunarréttur eignar hefur verið talinn meðal helstu heimilda eigenda og þurfa takmarkanir á honum að byggjast á lögum sem grundvallast á almannahagsmunum. Þá er kveðið á um frelsi manna til atvinnu í 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrárinnar. Takmarkanir á framangreindum réttindum verða að byggjast á almannahagsmunum og mega ekki ganga lengra en nauðsynlegt er til að ná því markmiði sem löggjafinn hefur ákveðið.

Frumvarpið gerir ráð fyrir umtalsverðum breytingum m.a. á jarðalögum nr. 81/2004. Aðalmarkmið frumvarpsins er sagt vera að stuðla að fjölbreyttum og samkeppnishæfum landbúnaði, náttúruvernd, viðhaldi og þróun byggðar og þjóðfélagslega gagnlegri og sjálfbærri landnýtingu. Að mati samtakanna er óljóst hvernig lagabreytingin tryggir samkeppnishæfni íslensks landbúnaðar og telja vanta upp á rökstuðning hvað það varðar.

2. Áhrif frumvarpsins

Samtökin telja mikilvægt að hafa í huga þau afleiddu áhrif sem frumvarpið hefur í för með sér, en lítið sem ekkert er fjallað um þau áhrif, einkum á bændur, í annars langri og ítarlegri greinargerð. Samtökin bentu á þetta sama atriði er frumvarpið lá fyrir í samráðsgátt, og þrátt fyrir að kaflinn sem fjallar um mat á áhrifum hafi lengst töluvert hefur þá helst verið bætt í umfjöllun um áhrif á ríkissjóð. Það er ekki óalgengt að samtökin bendi á skort á mati á áhrifum í umsögnum sínum um hin ýmsu mál, slíku mati er almennt ábótavant eða jafnvel ekki til staðar. Samtökin telja að áður en ráðist er í lagasetningu sem hefur í för með sér talsverðan kostnað sé nauðsynlegt að framkvæmt sé fullnægjandi mat á áhrifum hennar.

¹ Sjá umsögn samtakanna hér: <https://www.vi.is/umsagnir/eignarhaldsskordur-ganga-a-rett-jardeigenda>

Nágrannalönd okkar hafa þróað kerfi í þessum efnum sem við mættum gjarnan hafa til fyrirmyndar, en þar er efnahagslegt mat í aðdraganda lagasetningar ítarlegt og nauðsynlegur hluti hennar hverju sinni.

Sérhvert inngrip í markaði er til þess fallið að skekkja verðmætamat og auka sóun. Þegar skorður eru settar á eignarhald á landi er verið að ganga á rétt þeirra sem eiga jarðirnar. Með skorðunum er verið að þrengja kaupendahópin, og með skertri eftirspurn er augljóst að verð kemur til með að lækka. Allar takmarkanir á ráðstöfunarrétti munu hafa áhrif á verðmæti eignar. Meta hefði þurft efnahagsleg áhrif á verðgildi jarða og afkomu bænda áður en frumvarp þetta var lagt fyrir þingið og lögðu samtökin mikla áherslu á það í umsögn sinni til ráðuneytis.

3. Gagnsæi eignarráða

Samtökin fagna umræðu um aukið gagnsæi. Skilvirk miðlun upplýsinga er ein af grunnforsendum þess að frjáls markaður fái þrífist með eðlilegum hætti. Sú krafa sem uppi hefur verið í samfélaginu um aukið gagnsæi með bættu aðgengi að upplýsingum á öllum sviðum er því bæði sjálfsögð og æskileg. Nýverið tóku í gildi lög um skráningu raunverulegra eigenda. Samkvæmt lögunum ber aðilum að upplýsa um raunverulega eigendur félaga og tilkynna um þá til fyrirtækjaskrár Skattsins. Markmiðið er að tryggja að ávallt séu til staðar réttar upplýsingar um raunverulega eigendur lögaðila svo unnt sé að greina og koma í veg fyrir peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Skyldan nær til allra félaga sem þurfa að skila inn og uppfæra upplýsingar árlega. Í frumvarpinu eru gerðar kröfur um að kaupandi jarðar, sé hann lögaðili, geri grein fyrir raunverulegum eiganda eða eigendum félagsins, með nánar tilgreindum hætti.

Frumvarpið gerir því ráð fyrir sérákvæðum gagnvart áðurnefndum lögum en í greinargerð er því haldið fram að ákvæði laga um raunverulega eigendur nægi ekki ein og sér til að tryggja gagnsæi um eignarráð lands. Samtökin mótmæla þessum rökum. Lög um skráningu raunverulegra eigenda gilda um öll félög og er aðilum skylt að uppfæra skráningar í samræmi við breytingar á eignarhaldi hverju sinni. Sömu rök eiga við um landeigendur sem eru lögaðilar og um aðra lögaðila. Ekki verður því séð að lög sem hafa nýverið tekið gildi og eiga að stuðla að gagnsæi um eignarhald og öflugri vörnum gegn peningabætti séu ekki til þess fallin að gera einmitt það.

Að mati samtakanna er mikilvægt að frumvarpið verði endurmetið með tilliti til framangreindra athugasemda.

Virðingarfyllt,

f.h. Samtaka atvinnulífsins



Heiðrún Björk Gísladóttir

f.h. Viðskiptaráðs Íslands



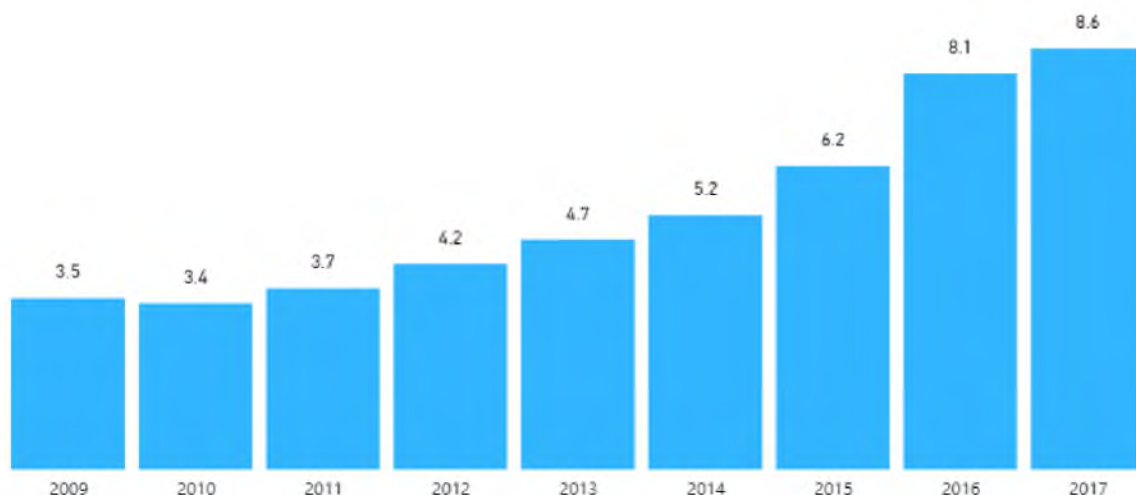
Agla Eir Vilhjálmsdóttir

Umsögn um mál nr. 715, frumvarp um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna:

Hinn 2. apríl sl. lagði forsætisráðherra fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna. Frumvarpinu var vísað til allsherjar- og menntamálanefndar að 1. umræðu lokinni. Með tölvupósti dags. 30. apríl sl. óskaði nefndin eftir umsögn SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar um frumvarpið. Hinn 13. febrúar sl. birti forsætisráðuneytið drög að frumvarpinu. SAF skilaði inn umsögn um drög að frumvarpinu í febrúar sl. og byggir neðangreind umsögn að miklu leyti á þeirri umsögn. Hún hefur lítillega verið uppfærð í samræmi við þær litlu breytingar sem gerðar voru á frumvarpinu frá þeim tíma.

Til að tryggja nauðsynlegt samhengi er rétt að byrja á að taka fram að ferðaþjónustan er í mörgu tilliti mikilvægasti atvinnuvegur þjóðarinnar. Tilkoma umfangsmikillar ferðaþjónustu hefur fjölgað tækifærum og aukið fjölbreytni í efnahagslífinu. Undanfarin áratug hefur ferðaþjónustan vaxið hratt og er svo komið að tilvist hennar og umfang stendur undir verulegum hluta lífsgæða á Íslandi. Án ferðaþjónustunnar hefði viðskiptajöfnuður þjóðarinnar t.d. verið neikvæður undanfarin ár enda hefur þjónustuútflutningur verið verulegur. Umfangið og aukið mikilvægi greinarinnar endurspeglast í upplýsingum sem lesa má úr eftirfarandi myndum.

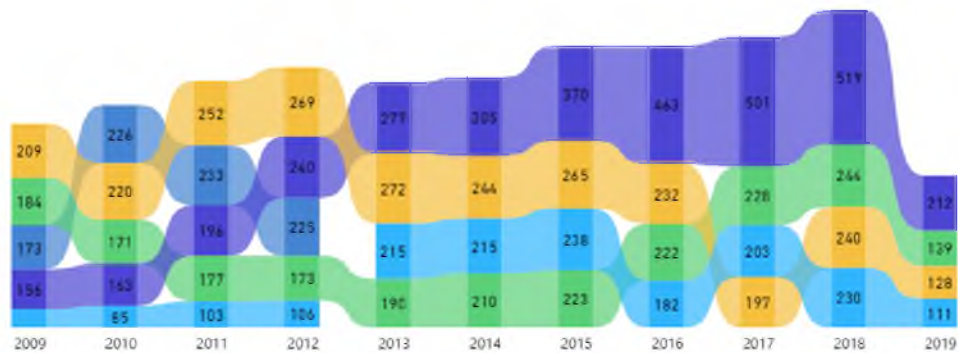
Mynd 1: Hlutfall ferðaþjónustu af vergri landsframleiðslu %



(Heimild: Ferðamálastofa; mælaborð ferðaþjónustunnar, hagstærðir)

Mynd 2: Gjaldeyrstekjur eftir flokkum í milljörðum kr.

● Aðrir lönaðarvörður ● Álaturðir ● Annað ● Ferðamenn ● Sjávarafurðir ● Þar af útflutningur ál og álafurða



(Heimild: Ferðamálastofa; mælaborð ferðaþjónustunnar, hagstærðir)

Hlutdeild ferðaþjónustu í landsframleiðslu á árinu 2017 var 8,6% og gera má ráð fyrir að vægi greinarinnar í fjölda starfa sé viðlíka. Til samanburðar var hlutdeild veiða og vinnslu í vergri landsframleiðslu á árinu 2017 um 7%. Á mynd 2 eru a.ö.l. aðeins birtar upplýsingar um gjaldeyrstekjur fyrir einn ársfjórðung 2019 en samkvæmt upplýsingum SAF námu útflutningstekjur af þjónustu við erlenda ferðamenn um 470 milljörðum kr. það ár eða um 36% af heildarútflutningstekjum. Neysla erlendra ferðamanna innanlands nam um 331 milljarði kr. og tekjur af flugfargjöldum í erlendri mynt voru um 139 milljarðar kr. Neysla erlendra ferðamann (án flugfargjalda) var að meðaltali um 19% af allri einkaneyslu innanlands á tímabilinu 2015–2018. Til samanburðar námu útflutningstekjur sjávarafurða t.d. um 260 milljörðum kr. Í mati á vægi ferðaþjónustu í vergri landsframleiðslu er ekki tekið mið af fjárfestingu greinarinnar en gera má ráð fyrir að þær hafi verið að meðaltali um 80 milljarðar kr. á ári, á föstu verði, á tímabilinu 2015–2018. Vægi ferðaþjónustu í atvinnuvegafjárfestingu á sama tímabili var um 20%.

Ferðaþjónustan er ástæða þess að ríkissjóður hefur 800 milljaðara gjaldeyrisvaraforða og er í stakk búinn að takast á við núverandi ástand. Ferðaþjónustan er viðspyrnan sem Ísland þarf til að koma okkur úr þessu ástandi sem blasir við íslensku þjóðfélagi.

Bæði stjórnvöld og ferðaþjónustan hafa sett sjálfbæra ferðaþjónustu og dreifingu ferðamanna um landið á oddinn. Það er ekki aðeins skynsamlegt út frá sjónarmiðum um bætta nýtingu innviða heldur er það einnig stórt byggða- og atvinnumál. Vitund hins opinbera um mikilvægi ferðaþjónustunnar fyrir íslensk efnahagslíf og samfélag hefur verið að aukast og það endurspeglast t.d. í aukinni áherslu á greinina í fjármálaáætlun, bæði stöðu og horfur, í frumvarpi til fjárlaga og í ýmsum stefnuskjölum hins opinbera. Er þannig t.d. rétt að benda á að ferðaþjónusta fær vægi í drögum að frumvarpi til stjórnarskipunarlagar (auðlindir í náttúru Íslands) þar sem fjallað er um ferðaþjónustu sem nýtingaraðila náttúrugæða.

Með ofangreint í huga þá kom það SAF í opna skjöldu að ekki sé varla minnst á ferðaþjónustu í frumvarpinu. Það er því enn skoðun SAF að frumvarpið sé vanbúið bæði þegar kemur að setningu markmiða og ákvæða frumvarpsins og ekki síst í áhrifamatskafla frumvarpsins.

Rétt er að taka fram að hagsmunir ferðaþjónustunnar fara í grundvallaratriðum saman við og hagsmuni landbúnaðarins. Bæði ferðaþjónustan og bændur hafa verulega hagsmuni af því að landbúnaðarhéruð séu í byggð og þar sé blómleg starfsemi og mannlíf. Þá hafa bæði matvælaframleiðendur og ferðaþjónustufyrirtæki mikla hagsmuni af því að unnt sé að hafa fjölbreytt úrval íslenskra matvæla á boðstólum fyrir ferðamenn. Samband ferðaþjónustunnar og bænda er gagnkvæmt, meiri og fjölbreyttari eftirspurn eftir innlendum matvælum skapar forsendur fyrir bæði fjölbreyttara og meira framboði matvæla og ferðaþjónustubáttá. Í því ljósi skarast hagsmunir ferðaþjónustu, bænda og samfélagsins alls þegar að því kemur að treysta möguleika til matvælaframleiðslu á Íslandi.

Að undanfögnu hefur skapast töluverð umræða á þörfina fyrir endurskoðun landbúnaðarstefnunnar. Gildandi stefna, sem hvað helst er sett með löggjöf á sviði landbúnaðar og matvæla og samningum bænda við hið opinbera, hefur verið gagnrýnd nokkuð harðlega vegna skorts á framsýni þar sem hún byggist lítt á þörfum neytenda og tekur lítið tillit til breytinga á neyslumunstri. Í því samhengi verður að hafa í huga að ferðamenn eru neytendur og umfang ferðaþjónustunnar hefur gjörbreytt myndinni. Í þessu kristallast hugsanlega sá veikleiki frumvarpsins að markmið þess, ákvæði og umfjöllun virðast taka mið af landbúnaði sem *statískri* atvinnugrein.

Ákvæðum frumvarpsins má í grundvallaratriðum skipta í:

1. Ákvæði sem ætlað er að skýra reglur um heimildir erlendra aðila til að fjárfesta í fasteignum á Íslandi,
2. Ákvæði sem eiga að tryggja að nýting lands og réttinda samræmist almannahagsmunum,
3. Ákvæði sem stefna að auknu gagnsæi um eignarhald á fasteignum og bættri skráningu.

Til grundvallar þeim ákvæðum frumvarpsins sem getið er í 1. og 2. tölul. hér að framan liggja þau yfirlýstu grundvallarmarkmið að skýra heimildir ráðherra til að veita undanþágu frá þeirri meginreglu að einungis íslenskir ríkisborgarar megi öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum hér á landi og tryggja að landnot verði samfélaginu hagkvæm. Það má með góðu móti taka undir að þörf sé á auknum skýrleika hvað heimildir erlendra aðila til fjárfestinga varðar. SAF telja hins vegar hættu á að sú leið sem valin er geti haft neikvæð áhrif á vilja erlendra aðila til að fjárfesta í ferðaþjónustu á Íslandi. Nokkur dæmi eru um að erlendir aðilar hafi keypt hér jarðir í þeim tilgangi að byggja upp ferðaþjónustu. Stundum er um verulegar fjárfestingar að ræða og jafnvel í landshlutum eða byggðum þar sem atvinnutækifærum hefur fækkað og forsendur byggðar farið hnignandi. Það er eðli ferðaþjónustu að hún byggist jafnan upp á nokkrum tíma og því liggja uppbyggingaráform og þörf fyrir landrými undir starfsemi jafnan ekki fyrir við upphaf uppbyggingar og rekstrar. Á það ekki síst við þegar erlendir aðilar kaupa jarðir á stöðum sem eru úr alfaraleið. Í þessum skilningi kallar slík fjárfesting á þolinmótt fjármagn og ríkt svigrúm til vaxtar. Það getur því reynst áraun fyrir þá sem standa að slíkum fjárfestingum að tryggja að þær gangi eftir undir því fyrirkomulagi sem boðað er í 1. og 8. gr. frumvarpsins. Ef að verður munu erlendir fjárfestar annars vegar þurfa að takast á við þá þungu stjórnsýslubyrði sem fylgir því að fá umsókn um fjárfestinguna samþykkt samkvæmt ákvæðum 1. gr. og samkvæmt ákvæðum 8. gr. Sú síðarnefnda á við um alla fjárfesta. Erlenda sem innlenda. Í ýmsu tilliti mun slíkt ferli kalla á gagnaöflun og þunga málsmeðferð sem byggist á matskenndum reglum þar sem viðmið munu byggjast á stefnumörkun sem ekki verður

föst í hendi. SAF hafna alfarið slíkum íþyngjandi takmörkunum á fjárfestingum í ferðaþjónustu sem ljóst má vera að frumvarpinu hafa í för með sér.

Rétt er að hafa í huga að bændur eru í mörgum tilvikum líka ferðaþjónustuaðilar. Það hefur fáum dulist að íslenskur landbúnaður hefur í mörgu tilliti átt á brattan að sækja á Íslandi. Sú staða kallar oftlega á að bændur útvíkki starfssemi sína út fyrir það sem kalla mætti hefðbundin landbúnað. Að mati SAF er mikil hætt á að ákvæði frumvarpsdraganna skerði athafnasvigrúm bænda þegar að útvíkkuninni kemur. Á undanförunum tveimur áratugum hefur fjöldi bænda blandað ferðaþjónustu saman við hefðbundinn landbúnað í rekstri sínum, eða jafnvel breytt alfarið yfir í ferðaþjónustu og nýtt land og fastafjármuni til að byggja upp arðbæran atvinnurekstur sem skapað hefur störf og verðmæti í héraði.

SAF benda einnig á að í umræðum um sauðfjárbúskap í landinu hefur ítrekað komið fram af hálfu stjórnvalda að þau telji mikilvægt að bændur eigi þess kost að fækka í bústofni eða jafnvel leggja búskap af, og að þar skipti höfuðmáli að tækifæri séu til staðar fyrir bændur að stofna til annars konar reksturs á jörðum sínum eða sinna annarri atvinnu í sveitarfélaginu.

Í ljósi þróunar undanfarinna ára er augljóst að langlíklegasta leiðin til að slík markmið geti raungerst er að bændur geti breytt rekstri sínum yfir í ferðaþjónusturekstur eða hætt búskap og leyst út verðmæti með sölu lands til aðila sem hafa áhuga á að byggja upp ferðaþjónustu.

SAF telja því augljóst að ákvæði frumvarpsdraganna vinni þvert gegn yfirlýstri stefnu stjórnvalda sjálfra um framtíð búfjárræktar í landinu.

Í framangreindu ljósi vekur það sannanlega upp spurningar af hvaða sökum engin grein er gerð fyrir framangreindum áhrifum í áhrifamatskafla frumvarpsdraganna. Aðeins virðist tekið fram að málsmeðferð samkvæmt ákvæðum frumvarpsins muni verða kostnaðarsöm bæði fyrir hið opinbera og umsækjendur. Engin reki er hins vegar gerður að því að leggja mat á áhrif þeirra annars vegar á verðmæti fasteigna né fjárfestingu í fasteignum.

Að lokum komast SAF ekki hjá því að benda á að það virðist vera ætlunin að ákvæði frumvarpsdraganna fái öll lagagildi á sama tíma. Af umfjöllun í greinargerð frumvarpsins verður ráðið að fyrirbyggjandi upplýsingar um fasteignir utan þéttbýlis séu ýmsum annmörkum háðar og við því sé ætlunin að bregðast með 4. gr. frumvarpsins. Ætla má að samræmd skráning slíkra upplýsinga verði nokkur langhlaup. Það er því með öllu ófyrirséð hvaða byrði verður lögð á þá sem vilja fjárfesta í fasteignum frá þeim tíma þegar frumvarpið tekur gildi og þar til fullnægjandi fasteignaupplýsingar liggja fyrir í opinberum kerfum. Að mati samtakanna ætti því að láta lögfestingu 4. gr. hafa forgang og tryggja að aðrar frumvarpsgreinar fái ekki lagagildi fyrr en nægilegar upplýsingar eru fyrirbyggjandi.

Samantekið telja SAF að frumvarpið sé vanbúið, muni hafa óþörf og verulega íþyngjandi áhrif fyrir nauðsynlega erlenda og innlenda fjárfestingu í ferðaþjónustu, skerða möguleika bænda og til verðmætasköpunar, skerða tækifæri sveitarfélaga sem undir högg eiga að sækja til að styðja við uppbyggingu atvinnutækifæra og vinna gegn fólksfækkun í heimabyggð og vinna gegn markmiðum stjórnvalda um þróun búfjárræktar á Íslandi. Verulega hætt er við að óbreytt frumvarp dragi úr áhuga á fjárfestingu í stærri fasteignum utan þéttbýlis og skerði þannig bæði möguleika til efnahagslegrar fjölbreytni í atvinnulífinu og verðmæti í höndum landeigenda.

Að endingu telja SAF rétt að benda á að alþjóðlegar stofnanir, meðal annars OECD, hafa bent á að Ísland sé lokað þegar að erlendri fjárfestingu kemur. Hefur sú gagnrýni ekki síst beinst að fjárfestingu í fasteignum hér á landi.

Virðingarfyllst,

f.h. SAF – Samtaka ferðaþjónustunnar

A handwritten signature in dark ink, reading 'Jóhannes Þór Skúlason' in a cursive script.

Jóhannes Þór Skúlason

framkvæmdastjóri

Nefndarsvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

25. maí 2020

Efni: Umsögn Samtaka fjármálafyrirtækja um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna. Þingskjal 1223– 715. mál.

Samtök fjármálafyrirtækja (SFF) vísa til frumvarps til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna. Frumvarpinu er ætlað að breyta fjórum lagabálkum, nánar tiltekið lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna nr. 19/1966, þinglýsingarlögum nr. 39/1978, lögum um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001 og jarðalögum nr. 81/2004. Í frumvarpinu segir að markmið þess sé eftirfarandi:

„Ákvæði þessa frumvarps grundvallast á því meginsteifi að löggjöf á sviði landnýtingar, þ.m.t. jarðalög, nr. 81/2004, eigi að stuðla að því að nýtingu lands og réttinda sem því fylgja sé hagað í samræmi við landkosti og með hagsmuni samfélagsins og komandi kynslóða að leiðarljósi, að teknu tilliti til mikilvægis lands frá efnahagslegu, félagslegu og menningarlegu sjónarmiði. Löggjöfin eigi þannig m.a. að stuðla að fjölbreyttum og samkeppnishæfum landbúnaði, náttúruvernd, viðhaldi og þróun byggðar og um leið þjóðfélagslega gagnlegri og sjálfbærri landnýtingu. Jafnframt skuli lögð áhersla á að tryggja svo sem kostur er að land sem er vel fallið til blívöruframleiðslu sé varðveitt til slíkra nota og að fæðuöryggi sé tryggt til framtíðar. Að sama skapi er ástæða til að gjalda varhug við og sporna gegn kaupum eða söfnun á landi í spákaupmennskuskyni eða í öðrum tilgangi sem fer ekki saman við þjóðfélagslega gagnlega nýtingu á landi í samræmi við landkosti. Gildir það án tillits til þjóðernis eiganda.“

SFF vilja byrja á því að nefna að takmarkanir á eignarrétti eins og þær sem hér eru fyrirhugaðar geta haft áhrif á útlánastarfsemi, fækkað áhugasömum kaupendum og rýrt verðmæti eignanna sem hér eru til umræðu.

SFF vilja gera tillögu um viðbót við 8. gr. frumvarpsins sem varðar breytingu á jarðalögum en þykir einnig mikilvægt að koma á framfæri athugasemd sem snýr að lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna eins og þau standa í dag.

Lög um eignarrétt og afnotarétt fasteigna nr. 19/1966

Í 1. gr. laganna er farið yfir þau skilyrði sem þarf að uppfylla til að mega öðlast eignarrétt og afnotarétt yfir fasteignum hér á landi, þar á meðal veiðirétt, vatnsréttindi og önnur fasteignarréttindi, hvort sem er fyrir frjálsa afhendingu eða nauðungarráðstöfun, hjúskap, erfðir eða afsal. Eitt af þeim skilyrðum er til tekið í 4. tl. 1. mgr. 1. gr. en hún hljóðar svo:

„4. Ef félag er, þar sem enginn félaga ber fulla ábyrgð á skuldum félagsins, eða stofnun þá skal félagið eða stofnunin eiga hér heimilisfang og varnarþing og stjórnendur allir vera íslenskir ríkisborgarar eða með lögheimili á Íslandi samfellt í a.m.k. fimm ár. Í hlutafélögum skulu ⁴/5 hlutar hlutafjár vera eign íslenskra ríkisborgara og íslenskir ríkisborgarar fara með meiri hluta atkvæða á hluthafafundum.“

Eins og lögin eru í dag þá getur ráðherra veitt leyfi til að víkja frá þessu skilyrði sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna;

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

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

2. Ef annars þykir ástæða til.]“

Frumvarpið gerir m.a. ráð fyrir breytingu á 2. mgr. í þá veru að 2. tl. 2. mgr. 1. gr. falli út.

Fjármálafyrirtæki sem skráð er á hlutabréfamarkað hér á landi þarf eins og staðan er í dag að fylgjast vel með eign hlutafjár með tilliti til þessa en fjármálafyrirtæki eignast oft á tíðum fasteignir og jarðir í tengslum við nauðungarráðstöfun þar sem til staðar er veðréttur. Að mati SFF væri eðlilegt að fjármálafyrirtæki fengju undanþágu frá 4. tl. 1. mgr. 1. gr. laganna en einnig mætti hugsa sér að 1. tl. 4. mgr. 1. gr. yrði skýrður nánar að þessu leyti eða bætt við tölulíðinn undanþágumöguleika sem þessum. 1. tl. 4. mgr. 1. gr. hefur annars valdið ruglingi í framkvæmd eins og hann stendur nú þar sem það gætir ósamræmis milli lagatextans og skýringar í greinargerð. Upp hafa komið tilvik þar sem aðildarfélagi SFF var synjað af sýslumanni að ráðstafa réttindum yfir fasteign án leyfis ráðherra og á sama tíma fékkst ekki undanþága frá ráðherra með vísan til þess að þess væri ekki þörf vegna undanþáguákvæðisins.

Um 8. gr. frumvarpsins. Breyting á jarðalögum nr. 81/2004

Í 4. mgr. þeirrar greinar sem frumvarpið gerir ráð fyrir að verði 10. gr. a koma fram undantekningar frá því að þurfa að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun eignarréttar yfir fasteign eða afnotaréttar til lengri tíma en fimm ára. Undantekningar 4. mgr. 10. gr. a. snúa báðar að því hver sé viðtakandi eignarréttar:

„Óskylt er að afla samþykkis ráðherra skv. 1. tölul. 1. mgr. ef

1. viðtakandi réttar er nákominn þeim sem ráðstafar rétti, þ.e. maki, barn, barnabarn, kjörbarn, fösturbarn, annar niðji, systkini eða foreldri, eða

2. ríkissjóður eða sveitarfélag ráðstafar fasteign eða er viðtakandi réttar yfir henni.“

Hluti af daglegri starfsemi fjármálafyrirtækja og sparisjóða er útlánastarfsemi en hluti af henni felst m.a. í innlausn trygginga sem settar hafa verið útlánunum. Slíkar tryggingar geta t.a.m. verið lögbýli, jarðir, fasteignir og eða hlutafé í lögaðilum, sem fallið geta undir ákvæði 1. og 2. tl. 1. mgr. 10. gr. a. eða 2. mgr. 10. gr. a., eftir því sem við á. Að mati SFF er nauðsynlegt að við 4. mgr. 10. gr. a. frumvarpsins verði bætt við nýjum tölulíð sem kveði á um það sé einnig óskylt að afla samþykkis ráðherra, skv. 1. og 2. tölul. 1. mgr. og 2. mgr. 10. gr. a., ef viðtakandi réttar er fjármálafyrirtæki eða sparisjóður, eða félag sem er innan samstæðu slíks aðila sbr. 33 tölul. 2. gr. laga nr. 17/2006 um ársreikninga. Í þessu samhengi benda samtökin á 2. mgr. 22. gr. laga um fjármálafyrirtæki:

„■ 22. gr. Tímabundin starfsemi og yfirtaka eigna.

□ Viðskiptaböndum, sparisjóðum og lánaþyrirtækjum er því aðeins heimilt að stunda aðra starfsemi en þá sem um getur í þessum kafla að það sé tímabundið og í þeim tilgangi að ljúka viðskiptum eða til að endurskipuleggja starfsemi viðskiptaaðila. [Tilkynning, ásamt rökstuðningi, hér að lútandi skal send Fjármálaeftirlitinu. Hafi viðskiptabanki, sparisjóður eða lánaþyrirtæki, eða dótturfélag þeirra, þurft að grípa til aðgerða skv. 1. málsl. og tekið yfir a.m.k. 40% eignarhlut í viðskiptaaðila sínum skulu ákvæði VII. og VIII. kafla laga um verðbréfaþyrirtæki, nr. 108/2007, gilda um viðskiptaaðilann eftir því sem við á. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að veita undanþágu frá ákvæði 3. málsl. enda sé

fjárhagslegri endurskipulagningu lokið innan sex mánaða frá því að viðskiptabanki, sparisjóður eða lánaðafyrirtæki, eða dótturfélag þeirra, hóf starfsemina. Fjármálaeftirlitið metur hvort fjárhagsleg skilyrði 1. málsl. séu uppfyllt og skal endurskipulagningu lokið áður en 12 mánuðir eru liðnir frá því að starfsemi skv. 1. málsl. hófst. Fjármálaeftirlitið getur framlengt tímafrest skv. 5. málsl. og skal í umsókn rökstutt hvaða atvik hindra sölu.]¹⁾

☐ ***Viðskiptabönkum, sparisjóðum og lánaðafyrirtækjum er heimilt að yfirtaka eignir til að tryggja fullnustu kröfu. Eignirnar skulu seldar jafnskjótt og hagkvæmt er.***

¹⁾[L. 75/2010, 16. gr.](#)

Skortur á undantekningu eins og þeirri sem SFF leggja til myndi hafa veruleg áhrif á það ferli sem felst í nauðungarráðstöfunum sem fjármálaþyrirtæki og sparisjóðir þurfa því miður oft að grípa til og því nauðsynleg viðbót við frumvarp til 10. gr. a. jarðalaga nr. 81/2004.

Virðingarfyllst,
f.h. Samtaka fjármálaþyrirtækja



Margrét A. Jónsdóttir, lögfræðingur

Fljótsdal 20. maí 2020

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis

Austurstræti 8-10

150 Reykjavík

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis hefur óskað eftir umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna, mál 715.

Sveitarstjórn Fljótsdalshrepps tekur undir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um að veigamiklir annmarkar séu á þeim frumvarpsdrögum sem nú liggja fyrir og ekki sé því skynsamlegt að leggja frumvarpið fram á Alþingi nema fyrir liggi álit óháðs aðila á áhrifum frumvarpsins



Sýslumannafélag Íslands

Vatnsnesvegí 33, 230 Keflavík, asdisa@syslumenn.is, sími 458 2200

Alþingi, nefndasvið

Kirkjustræti

150 Reykjavík

nefndasvid@althingi.is

Keflavík, 20. maí 2020.

Umsögn Sýslumannafélags Íslands um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna. 150. löggjafarþing, 715. mál, þskj. 1223.

Vísað er til tölvupóst dags. 30. apríl sl. þar sem óskað er eftir umsögn um ofangreint mál.

Almennt.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á fjórum lagabálkum: lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna nr. 19/1966, þinglýsingalögum nr. 39/1978, lögum um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001 og jarðalögum nr. 81/2004. Verður hér fjallað um breytingar á hverjum lagabálki fyrir sig, eins og þær snúa að sýslumönnum og lögbundnu hlutverki þeirra, einkum hvað varðar þinglýsingar og nauðungarsölur.

Breyting á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna.

Af skýringum með frumvarpinu verður ráðið að hér sé verið að lögfesta reglur, sem ráðuneytið hefur haft til viðmiðunar við afgreiðslu erinda skv. lögunum. Ekki verður séð að þessi breyting hafi áhrif á störf sýslumanna, en til bóta hlýtur að teljast að reglurnar séu skýrar og hafi lagastoð.

Breyting á þinglýsingalögum.

Sýslumannafélag Íslands fagnar tillögu um að afsali verði ekki þinglýst sem eignarheimild, nema það geymi upplýsingar um kaupverð eignar. Eykur það á gagnsæi og skírleika. Leggur félagið til aukið verði við ákvæðið þannig að jafnframt kaupverði skuli ávallt tilgreina afhendingardag í skjölum er varða eignayfirfærslur, en það gæti einfaldað afmörkun aðilaskipta hvað varðar innheimtu fasteignagjalda og tryggingaiðgjalda svo dæmi séu tekin.

Breyting á lögum um skráningu og mat fasteigna.

Félagið fagnar því að settar verði reglur um skráningu eignarmarkna lands á samræmdum kortagrunni. Hér verður þó, sem endranær, að tryggja að samræmis við þinglýstar heimildir, s.s. landamerkjabréf, sé gætt. Þá er félagið meðmælt því að sett verði reglugerð er mæli fyrir um kröfur sem gera skal til mælinga á eignarmörkum lands. Auknar kröfur í þessum efnum munu auka á gagnsæi og auka skírleika þinglýsingabóka auk þess sem slíkar skráningar eru forsenda þess að unnt verði að meta stærð jarða sbr. 8. gr. frumvarpsins.

Varað er við að þessi skráning geti reynst þung í vöfum og að tryggja þarf fjármögnun verkefnisubs þannig að raunhæft verði að ljúka því.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að Þjóðskrá Íslands hafi þegar hafið skráningu í landeignaskrá, sem sé hluti fasteignaskrár. Hins vegar er ekki að sjá í núverandi 10. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, sem tiltekur hvaða hlutar mynda fasteignaskrá, að landeignaskrá sé þar nefnd og veltir félagið því upp hvort rétt væri að breyta því lagaákvæði jafnframt.

Breyting á jarðalögum.

Sýslumenn gera alvarlegar athugasemdir varðandi fyrirhugaðar breytingar á lögunum hvað snertir þinglýsingar og nauðungarsölu.

Gert er ráð fyrir að lagabreytingarnar taki þegar gildi. Hins vegar virðist stærðarskráning jarða almennt ekki liggja fyrir og því verður ekki séð hvernig þinglýsingarsjórar geta gengið úr skugga um hvort 2. tl. 8. gr. frumvarpsins eigi við. Þinglýsingarstjórar hafa heldur ekki möguleika á að sjá hversu mörg lögbýli aðili á, sbr. 1. tl. 8. gr. og þarf að vinna tæknilega lausn þannig að slík uppflétting verði gerð möguleg og einföld. Þá er ekki fyllilega ljóst hverjar eftirlitsskyldur þinglýsingarstjóra eru í þessum efnum og hvernig hann getur framfylgt þeim, t.a.m. hvaða gögn hann getur kafið kaupanda fasteignar um til að sýna fram á að hann, eða aðilar tengdir honum, falli ekki undir ákvæðin.

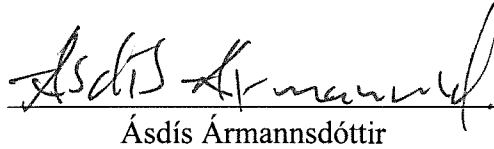
Í 8. gr. kemur fram að veðhafi, sem kaupir eign við nauðungarsölu, þurfi að afla samþykkis ráðherra eigi hann, eða aðilar honum tengdir, fyrir fasteignir að samanlagri stærð 1500 ha eða meira. Má leiða að því líkum að þetta geti átt við um stórar lánastofnanir hér á landi og að þetta ákvæði geti því haft áhrif á fullnusturétt veðhafa og þannig skert láns hæfi eigenda fasteigna, sem falla undir lögin.

Þess ber að geta að tímafrestir við nauðungarsölu eru almennt mjög knappir og líða þannig að hámarki fjórar vikur frá byrjun uppboðs til framhalds sölu. Því gefst væntanlegum kaupendum mjög stuttur fyrirvari til að útvega sér samþykki ráðherra til kaupa fasteignar, þegar svo ber undir. Er því mögulegt að áhugasömum kaupendum fækki og lagaákvæðin geti þannig haft áhrif á virði jarðeigna við nauðungarsölu.

Lokaorð

Sýslumannafélag Íslands telur jákvætt að reglur er varða leyfi ráðherra skv. lögum nr. 19/1966 verði lögfestar og gerðar skírari. Þá tekur félagið heils hugar undir fyrirhugaða breytingu á þinglýsingarlögum hvað varðar tilgreiningu kaupverðs og fagnar að eignarmörk lands verði skráð á samræmdum kortagrunni. Félagið telur hins vegar að huga verði betur að samspili frumvarpsins við lög um nauðungarsölur og þinglýsingar.

F.h. Sýslumannafélags Íslands



Ásdís Ármannsdóttir

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Alþingi við Austurvöll
150 Reykjavík
Sent með tölvupósti: nefnasvid@althingi.is

Vopnafjörður, 20. maí 2020

Efni: Umsögn um 715. mál 150. löggjafarþings: Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna (aðilar utan Evrópska efnahags-svæðisins, landeignaskrá, ráðstöfun landeigna, aukið gagnsæi o.fl.).

I. Samantekt

Í þessari umsögn er að finna umfjöllun Strengs um framangreint frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna.

Eftirfarandi er samantekt helstu athugasemda félagsins.

Markmiðsákvæði. Strengur fagnar breytingum á markmiðsákvæði jarðalaga í þá átt að taka aukið mið af þeim samfélagslegu hagsmunum sem lögum er ætlað að vernda og telur að slíkar breytingar fari vel saman við starfsemi Strengs. Í þessu sambandi vill Strengur benda á eftirfarandi atriði:

- Strengur stendur fyrir umfangsmiklu og metnaðarfullu langtíma verndunarverkefni til verndar Norður-Atlantshafslaxinum, m.a. með styrkingu laxastofna áнна, stækkun hrygningarsvæða og seiðasleppingum. Fram að þessu hefur Strengur fjárfest verulegum fjárhæðum í verndunarverkefninu, sem og styrkt alþjóðlegt rannsóknarverkefni.
- Strengur leitast við að áfram fari fram búskapur á jörðum félagsins og hvetur og styrkir bændur til búskapar. Þannig stuðlar félagið að varðveislu landbúnaðarlands og nýliðun í landbúnaði, samfélaginu öllu til hagsbóta. Engin jörð sem félagið hefur keypt hefur eftir það farið í eyði.
- Strengur hefur með gróðurrækt unnið að bætingu landgæða og styrkingu vistkerfa í og við árnar með átaki um gróðursetningu úrvals innlendra trjáa og annars gróðurs við árnar þar sem gróðursettar hafa verið yfir 10.000 plöntur.
- Strengur leitast við að ráða fólk og kaupa þjónustu af aðilum á svæðinu eftir því sem framast er unnt, auk þess sem veiðimenn skila tekjum til rekstraraðila á svæðinu. Á síðustu þremur árum hafa bein ársverk á vegum Strengs að jafnaði

verið yfir tíu. Starfsemin stuðlar þannig beint og óbeint að fjölgun starfa og auknum umsvifum í nærsamfélaginu.

- Allur hagnaður Strengs, þ.m.t. af landareignum, vegna veiðileyfasölu, og arður greiddur frá veiðifélögum sem Strengur á aðild að, rennur inn í verndunarverkefnið aftur og helst þannig í nærsamfélaginu til stuðnings hagsmuna komandi kynslóða.

Þak á eignarhlut. Strengur gerir alvarlegar athugasemdir við ákvæði frumvarpsins sem setja, í raun, 10.000 hektara þak á heildarstærð fasteigna sem aðilum er heimilt að eignast eða öðlast afnot af til lengri tíma en fimm ára.

- Strengur telur að fella beri ákvæðið brott.
- Þetta ákvæði myndi enda fela í sér verulegt inngríp í starfsemi Strengs með því að koma í veg fyrir að Strengur gæti keypt frekari jarðir og jafnframt virðist það í raun koma í veg fyrir að Strengur gæti tekið á leigu veiðiréttindi til meira en 5 ára til að stunda veiðileyfasölustarfsemi sína, sem aftur myndi þýða að Strengur hefði minni hagnað til að ráðstafa í verndunarverkefni sitt.
- Ákvæðið felur í sér takmarkanir á grundvallarréttindum sem EES-samningurinn tryggir, án þess að þau skilyrði, sem EES-réttur setur, séu uppfyllt. Sér í lagi uppfyllir ákvæðið ekki kröfur EES-réttar um meðalhóf enda er ákvæðið hvorki vel til þess fallið að ná markmiðum jarðalaga né er það nauðsynlegt. Önnur vægari úrræði eru til, sbr. dæmi hér á eftir.
- Ákvæðið brýtur einnig gegn ákvæðum sjónarskrárinnar, Mannréttindasáttmála Evrópu sem og grundvallarreglum EES-réttar m.a. um vernd eignarréttar og atvinnufrelsi, m.a. með því að koma í raun í veg fyrir að Strengur geti stundað veiðileyfasölu á sama hátt og aðrir.
- Ákvæðið brýtur jafnframt gegn jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar sem og 14. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu og grundvallarreglum EES-réttar.

Skylda til að afla samþykkis fyrir ráðstöfun eignarréttar. Strengur gerir athugasemdir við ákvæði sem áskilur í mörgum tilvikum samþykki ráðherra fyrir ráðstöfun eignarréttinda.

- Strengur telur að endurskoða þurfi ákvæðið.
- Strengur telur að ákvæðið í þessari mynd standist ekki kröfur EES-réttar auk þess sem ýmislegt sem lýtur að framkvæmd þess sé gagnrýnivert.
- Sjónarmið sem ráðherra skal líta til við mat á umsókn eru fjölmörg, afar matskennd og innbyrðis vægi þeirra óljóst. Raunverulegt inntak ákvæðisins er því óljóst og veruleg hættu á að framkvæmd laganna verði ófyrirsjáanleg.
- Ákvæðið fer þannig í bága við kröfur EES-réttar um hlutlæg og nákvæm skilyrði, sem feli ekki í sér mismunun, takmarki nægjanlega svigrúm stjórnvalda til mats og leyfi ekki handahófskennda ákvarðanatöku.

- Einnig er sérstakt áhyggjuefni er að ekki virðist vera sérstaklega gert ráð fyrir því að úrskurðir ráðherra samkvæmt lögum verði birtir opinberlega.
- Strengur telur óheppilegt að ákvarðanatöku um réttindi og skyldur aðila í einstökum málum sé hjá ráðherra.
- Verði skylda til að afla samþykkis stjórnvalda fyrir tilteknum ráðstöfunum lögfest, bendir Strengur á aðra möguleika, svo sem að annar aðili færi með ákvarðanatöku, t.d. óháð nefnd eða hlutaðeigandi sveitarfélag.

Önnur úrræði. Almennt telur Strengur að önnur vægari úrræði gætu vel komið til skoðunar til að ná markmiðum laganna um yfirsýn yfir og stjórn á landnotkun, sem og að tryggja fæðuöryggi og sporna gegn spákaupmennsku. Hér má nefna sem dæmi:

- kröfu um að jarðir skuli byggðar sé þess kostur,
- forkaupsréttur sveitarfélaga,
- fyrirkomulag um öflun samþykkis fyrir ráðstöfun eignarréttar (sem standist þó kröfur EES-réttar),
- kvöð um lágmarkstíma eignarhalds,
- kvöð um að land verði notað á tiltekinn hátt,
- reglur um skipulag og landnotkun.

Flest þessara úrræða virðast annaðhvort vera fyrirhuguð eða í lögum nú þegar. Væri því að mati Strengs rétt að skoða nánar, á heildstæðan hátt, hvaða úrræði eru best fallin til að ná þeim markmiðum sem stefnt er að, án þess að í bága fari við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar íslenska ríkisins.

Hér á eftir er að finna nánari umfjöllun um sjónarmið Strengs. Strengur hefur einnig aflað sérfræðiálits prófessor dr. Baudenbacher, fyrrverandi forseta EFTA dómstólsins, varðandi atriði sem varða EES-rétt. Sérfræðiálitið fylgir umsögn þessari sem viðauki.

II. Inngangur

Þann 2. apríl sl. var á Alþingi lagt fram af hálfu forsætisráðherra 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.) og mælti forsætisráðherra fyrir frumvarpinu þann 28. s.m. Áður hafði samnefnt frumvarp verið kynnt í samráðsgátt stjórnvalda, sbr. mál nr. 34/2020, og skiluðu ýmsir hagsmunaaðilar inn umsögnum við það. Hið nýja frumvarp, sem nú er lagt fram, er að stórum hluta sambærilegt, svo sem hér greinir nánar að neðan. Aftur á móti er þar að finna viðbótar takmarkanir á ráðstöfun fasteigna, sem nauðsynlegt er að fjalla nánar um.

Samkvæmt frumvarpinu eru nánar tiltekið í I. kafla lagðar til breytingar á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966; í II. kafla lagðar til breytingar á þinglýsingalögum, nr. 39/1978; í III. kafla lagaðar til breytingar á lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001; og í IV. kafla lagðar til breytingar á jarðalögum, nr. 81/2004.

Breytingarnar sem lagðar eru til á ákvæðum jarðalaga fela í sér grundvallarbreytingu á reglum sem gilda um kaup á fasteignum sem ákvæði jarðalaga taka til með því að áskilja, í ákveðnum tilvikum, fyrirfram samþykki ráðherra fyrir viðskipum með fasteignir. Auk þess er kveðið á um að samþykki skuli að jafnaði ekki veitt ef viðtakandi réttar, og tengdir aðilar, eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem eru alls 10.000 hektarar eða meira, nema umsækjandi sýni fram á sérstaka þörf fyrir meira landrými vegna fyrirhugaðra nota fasteignarinnar, en þessa reglu varðandi hámarkshlut var ekki að finna í þeim drögum, sem birt voru í samráðsgátt. Þessar breytingar, verði þær að lögum, takmarka verulega heimildir til fasteignaviðskipta.

Veiðiklúbburinn Strengur ehf., kt. 630269-6529, og önnur félög í beinu og óbeinu eignarhaldi Halicilla Limited, eiga nokkurn fjölda jarða á Norð-Austurlandi. Ákvæðin hafa þannig veruleg áhrif á hagsmuni þeirra. Umsögn þessi er unnin og sett fram á vegum Veiðiklúbbsins Strengs ehf., bæði fyrir sitt leyti og fyrir hönd Halicilla Limited, sem móðurfélags Veiðiklúbbsins Strengs ehf., sem og annarra félaga í beinu og óbeinu eignarhaldi Halicilla Limited og eiganda Halicilla Limited. Þegar vísað er til „Strengs“ eða „félagsins“ í þessari umsögn, felur það í sér vísun til Veiðiklúbbsins Strengs ehf. sem og Halicilla Limited og annarra félaga í beinu og óbeinu eignarhaldi Halicilla Limited auk eiganda Halicilla Limited, nema annað sé tekið fram sérstaklega.

Í umsögn þessari er ætlun Strengs að varpa fram sjónarmiðum, sem félagið telur afar brýnt að fram komi í tengslum við málið, en athugasemdir félagsins beinast einkum að ákvæðum IV. kafla frumvarpsins. Þess ber að geta að Strengur skilaði einnig umsögn um mál nr. 34/2020 í samráðsgátt, með bréfi dags. 27. febrúar sl., og vísast jafnframt til hennar, eftir því sem við á.

III. Tilgangur Strengs og áhrif verndunarverkefnis á nýtingu lands og byggðaðróun

Samhengis vegna telur Strengur nauðsynlegt að útskýra í upphafi stuttlega hlutverk og tilgang félagsins. Strengur stendur fyrir verndun Norður-Atlantshafslaxins með skynsamlegri, hagkvæmri og sjálfbærri nýtingu þeirra áa sem Strengur á veiðirétt í, enda hefur laxastofninum í Norður-Atlantshafi hnignað verulega undanfarna áratugi og er víða í útrýmingarhættu.¹ Það liggur í eðli verndunarverkefna að þau eru hugsuð til langs tíma, en Strengur, og fyrirrennarar félagsins, hafa komið að verndun laxastofna á Norð-Austurlandi í 60 ár og Strengur mun halda þeirri vinnu áfram, með langtímamarkmið um verndun og sjálfbærni fyrir augum. Liður í verndunarverkefninu er styrking laxastofnanna í ánum með byggingu laxastiga, sem stækka hrygningarsvæði ána, og með sleppingum seiða af laxastofnum viðkomandi áa. Jafnframt er Strengur aðili að umfangsmikilli alþjóðlegri rannsókn á þeim ám sem Strengur fer með veiðirétt í, en rannsóknin er unnin í samstarfi við Hafrannsóknarstofnun.

Strengur stefnir að því að land og réttindi í eigu félagsins séu nýtt í samræmi við landkosti og með það langtímamarkmið að tryggja að slík nýting sé ávallt í samræmi við hagsmuni

¹ Verkefnið ber heitið Six Rivers Project, og má finna frekari upplýsingar á www.sixrivers.is.

samfélagsins alls. Verndunarverkefni Strengs tekur af þeim sökum m.a. tillit til samspils milli ána og þess lands sem þær renna um. Leitast Strengur í þessu sambandi við að tryggja að áfram fari fram búskapur á þeim jörðum, sem félagið á, þannig að land, sem er vel fallið til búvöruframleiðslu, verði varðveitt til slíkra nota. Má þannig nefna að engin þeirra jarða sem Strengur hefur eignast hefur eftir það farið í eyði, enda hefur Strengur lagt sig fram um að hvetja og styðja bændur til þess að halda áfram búskap, m.a. með hagstæðum leigusamningum, en með því vill félagið stuðla að nýliðun í búskap og landbúnaði.

Jafnframt hefur Strengur hvatt til og staðið að gróðurraekt með það að markmiði að styrkja vistkerfi í og við árnar. Auk þess að bæta landgæði almennt er þetta lykilatriði í því að styðja við langtíma vöxt laxastofna ána með því að auka fæðu fyrir laxaseiði. Strengur stendur þannig að umtalsverðu gróðursetningarverkefni, sem felst í því að gróðursetja úrval innlendra trjáa, og annars gróðurs, á völdum svæðum við árnar. Strengur nýtur til þessa liðsinnis hóps heimamanna, sem lýtur forystu sérfræðings. Nú þegar hefur verið plantað yfir 10.000 plöntum og áætlanir gera ráð fyrir að 10.000 plöntum verði plantað árlega.

Auk þess að eiga jarðir sem tengjast ánum og framangreint verkefni, felst aðalstarfsemi Strengs í því að selja veiðileyfi í ánum sem það hefur á leigu frá veiðifélögum, sem og þjónustu sem því tilheyrir, þ.m.t. gistingu og veitingar í veiðihúsunum og leiðsögn við veiði. Viðskiptavinir Strengs eru bæði innlendir og erlendir veiðimenn. Skipulag veiða af hálfu Strengs er ávallt með verndunarverkefnið að leiðarljósi, t.d. með því að styðja við svokallaða veiða-sleppa aðferð. Er því um sjálfbæra ferðaþjónustu að ræða, en það hugtak hefur verið skilgreint sem:

Sjálfbær ferðaþjónusta mætir þörfum ferðamanna og heimamanna en stuðlar um leið að verndun og auknum markaðstækifærum til framtíðar. Þetta felur í sér að auðlindum er stjórnað með þeim hætti að efnahagslegum, félagslegum og fagurfræðilegum þörfum er fullnægt, á sama tíma og viðhaldið er menningu, nauðsynlegum vistfræðilegum ferlum, líffræðilegri fjölbreytni og nauðsynlegum lífsskilyrðum.²

Strengur vill einnig benda á að hagnaður félagsins, bæði af veiðileyfasölu sem og af landareignum, rennur inn í verndunarverkefnið aftur. Mun Strengur nánar tiltekið endurfjárfesta allan hagnað félagsins (þ.e. Veiðiklúbbsins Strengs ehf. og allra félaga í eigu móðurfélags þess, Halicilla Limited), en ekki til að mynda tekjur veiðifélaga sem Strengur er aðili að. Væntir Strengur þess að þessi endurfjárfesting af hálfu félagsins muni stuðla að framtíðar velsæld ána og umhverfis þeirra. Er það eindregin von Strengs að til að mynda veiðifélagin, sem félagið kemur að, skapi góðar tekjur og verði sem arðbærust til framtíðar, og verði þannig kleift að halda áfram að greiða út arð til allra félagsmanna. Í tilviki Strengs yrði sá arður síðan aftur allur nýttur til fjármögnunar verndunarverkefnis Strengs, líkt og verið hefur, og ávallt mun verða, með allan hagnað Strengs. Tekjur af

² Sjá t.d. reglugerð nr. 300/2020 um Vatnajökulsþjóðgarð.

fjárfestingum í verndunarverkefninu haldast þannig í nærsamfélaginu til framtíðar til stuðnings hagsmuna komandi kynslóða.

Markmið Strengs er því að verndun Norður-Atlantshafslaxins og verndunarverkefnið styðji við byggðapróun í kringum árnar. Starfssemi Strengs fylgja yfir tíu ársverk, auk þess sem aðkeypt þjónusta t.a.m. iðnaðarmanna er veruleg. Strengur leggur ríka áherslu á að ráða fólk og kaupa þjónustu af aðilum í nærsamfélaginu eftir því sem framast er unnt. Til viðbótar þessu má nefna þær tekjur sem veiðimenn á vegum Strengs skilja eftir sig hjá öðrum rekstraraðilum á svæðinu. Í samfélagi sem ekki er stærra en Vopnafjarðarhreppur og nágrenni munar því um þessa starfsemi. Í þessu sambandi er ekki úr vegi að rifja upp orð umhverfis- og auðlindaráðherra úr grein hans frá 25. apríl 2020 þar sem hann segir að „rannsóknir sýna að friðlýst svæði eru aðdráttarafl sem skilar efnahagslegum ávinningi sem að hluta til verður eftir heima í héraði í gegnum kaup á margvíslegri gisti- og veitingaþjónustu, auk afþreyingar“³.

Með hliðsjón af öllu framangreindu telur Strengur að hið umfangsmika og metnaðarfulla verndunarverkefni muni leiða til sjálfbærrar nýtingar áнна, og með því að láta arð, bæði af veiðileyfasölu sem og af landareignum, renna inn í verndunarverkefnið aftur, verði fjármögnun verndunarverkefnisins sjálfbær. Þannig muni árnar til framtíðar halda áfram að skapa tekjur sem styrkja laxastofnana, vistkerfi svæðisins og samfélagið, bæði aðra landeigendur sem eiga veiðirétt, sem og samfélagið í heild. Þá verði stuðlað að sjálfbærri landnýtingu, samfélaginu öllu til hagsbóta.

IV. Almennt um frumvarpið

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á fjórum lagabálkum, en í IV. kafla frumvarpsins eru lagðar til breytingar á jarðalögum nr. 81/2004, sem athugasemdir Strengs lúta einkum að.

Markmiðsákvæði jarðalaga (5. gr. frumvarpsins)

Í 5. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á markmiðsákvæði jarðalaga í þá átt að gera það fyllra og ítarlegra þannig að tekið sé mið af þeim samfélagslegu hagsmunum sem lögunum er ætlað að vernda, sem eru að mati Strengs jákvæðar. Ákvæðið er svohljóðandi:

Markmið þessara laga er að stuðla að því að nýtingu lands og réttinda sem því tengjast sé hagað í samræmi við landkosti og með hagsmuni samfélagsins og komandi kynslóða að leiðarljósi, að teknu tilliti til mikilvægis lands frá efnahagslegu, félagslegu og menningarlegu sjónarmiði. Markmið laganna er þannig m.a. að stuðla að fjölbreyttum og samkeppnishæfum landbúnaði, náttúruvernd, viðhaldi og þróun byggðar og um leið þjóðfélagslega gagnlegri og sjálfbærri landnýtingu. Stefnt skal

³ <https://www.visir.is/g/2020511536d/stefnumot-vid-natturu-islands>. Þá má einnig í þessu sambandi nefna skýrslu Hagfræðistofnunar nr. C19:05, Náttúruvernd og byggðapróun: Áhrif verndarsvæða á grannbyggðir, frá desember 2019, sjá: https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Ahrif_fridlystra_svaeda_5.pdf.

að því svo sem kostur er við framkvæmd laganna að land sem er vel fallið til búvöruframleiðslu sé varðveitt til slíkra nota og að fæðuöryggi sé tryggt til framtíðar.

Að mati Strengs fara tilgangur og markmið félagsins, sem áður var lýst, vel saman við þetta markmiðsákvæði jarðalaga, enda stefna bæði m.a. að félagslegri og gagnlegri landnýtingu, sem og notkun og varðveislu lands til landbúnaðar, sem kostur er.

Aukið gagnsæi

Ef marka má greinargerð sem fylgir frumvarpinu er eitt helsta markmið frumvarpsins að auka gagnsæi um eignarhald og nýtingu fasteignar, sbr. t.d. ný grein 10. gr. b jarðalaga nr. 81/2004 sem er lögð til í 8. gr. frumvarpsins, sem og breyting á 21. gr. þinglýsingalaga nr. 39/1978. Strengur styður tillögur um aukið gagnsæi, og telur rétt að það sé gert með lögum til að tryggja jafnræði á þessu sviði.

Ákvæði um skyldu til að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun fasteignar (8. gr. frumvarpsins) – almennt

Að mati Strengs eru stærstu breytingarnar aftur á móti að finna í 8. gr. frumvarpsins þar sem lagt er til að ný grein, 10. gr. a., bætist við jarðalög, þar sem mælt er fyrir um skyldu, í ákveðnum tilvikum, til að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun fasteignar, en fyrsta málsgrein greinarinnar er svohljóðandi:

Skýlt er að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun beins eignarréttar yfir fasteign, eða afnota réttar til lengri tíma en fimm ára, ef

- 1. fasteign er lögbýli og viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fimm eða fleiri fasteignir sem eru skráðar í lögbýlaskrá enda nemi samanlögð stærð þeirra 50 hektörum eða meira, eða*
- 2. viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem eru samanlagt 1.500 hektarar eða meira að stærð.*

Í öðrum málsgreinum greinarinnar er svo fjallað nánar um samþykki ráðherra og útfærslu þess, þ.m.t. er í 9. og 10. mgr. fjallað um sjónarmið sem ráðherra skal líta til við mat á því hvort samþykki skuli veitt, þar sem eftirfarandi kemur fram:

[...] Við mat á því hvort samþykki skuli veitt skal ráðherra einkum líta til þess hvort ráðstöfun fasteignar og áformuð nýting hennar samrýmist markmiðum þessara laga skv. 1. gr., skipulagsáætlunum viðkomandi sveitarfélags, landsskipulagsstefnu og annarri stefnu stjórnvalda um landnýtingu eftir því sem við á. Enn fremur skal 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 skal 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.

Við mat á því hvort samþykki skv. 1. og 2. mgr. skuli veitt ber ráðherra einnig 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 greinir í 9. mgr. [...]

Í 10. mgr. kemur einnig fram að:

Samþykki skal að jafnaði ekki veitt ef viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem eru 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.

Helstu athugasemdir Strengs lúta að þessum ákvæðum 10. gr. a., um skyldu til að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun eignarréttar yfir fasteignum og reglum hvað varðar hámark á eignarhald, en ákvæðið verður, að mati Strengs, vart skilið öðruvísi en svo að það feli í raun og veru í sér hámark á eignarhlut sem aðila er heimilt að eignast (*e. acquisition cap*).

V. EES-samningurinn og takmarkanir á grundvallarréttindum

Í 40. gr. EES-samningsins er fjallað um frjálst flæði fjármagns, en þar stendur:

Innan ramma ákvæða samnings þessa skulu engin höft vera milli samningsaðila á flutningum fjármagns í eigu þeirra sem búsettir eru í aðildarríkjum EB eða EFTA-ríkjum né nokkur mismunur, byggð á ríkisfangi eða búsetu aðila eða því hvar féð er notað til fjárfestingar.

Umrædd réttindi eru meðal grundvallarréttinda skv. EES-samningnum.

Almennt eru takmarkanir á grundvallarréttindum samkvæmt samningnum einungis leyfðar ef þær (i) fela ekki í sér mismunur, (ii) stefna að lögmætu markmiði í þágu veigameiri almennra hagsmuna, (iii) eru til þess fallnar að ná því markmiði sem stefnt er að, (iv) ganga ekki lengra en þarf til að ná því markmiði og (v) ekki er hægt að beita minna íþyngjandi úrræðum. Enn fremur þarf að virða m.a. sjónarmið um réttarvissu (*e. legal certainty*) og lögmætar væntingar (*e. legitimate expectations*), auk þess sem þeir, sem um ræðir, þurfa að hafa tiltæk réttarúrræði (*e. legal redress*).

VI. Hámark á eignarhaldi

Almennt um ákvæðið

Í 10. mgr. fyrirhugaðrar 10. gr. a jarðalaga, sbr. 8. gr. frumvarpsins, kemur m.a. fram að „[s]amþykki [skuli] að jafnaði ekki veitt ef viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir

fasteign eða fasteignir sem eru samanlagt 10.000 hektarar eða meira að stærð“. Í greinargerð sem fylgir frumvarpinu segir hvað þetta varðar að „[r]étt [sé] að svigrúmi ráðherra til mats á því hvort samþykki samkvæmt greininni skuli veitt verði sniðinn þrengri stakkur í tilvikum þar sem viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir umtalsvert landflæmi“. Undantekning frá þessu er ef „umsækjandi sýni fram á að hann hafi sérstaka þörf fyrir meira landrými vegna fyrirhugaðra nota fasteignar“, en fram kemur í greinargerðinni að ráðgert er „að ráðherra veiti aðeins samþykki í undantekningartilfellum“. Eina dæmið sem er raunar nefnt í greinargerðinni er ef „viðtakandi réttar hygðist nýta fasteign til búrekstrar eða byggja hana hæfum ábúanda og aðrar eignir í eigu viðkomandi hæfðu ekki þeim þörfum“. Ekki er til dæmis sérstaklega nefnd náttúrvernd eða ferðapjónusta sem annars konar landnýting sem gæti komið til greina.

Ákvæðið verður því vart skilið öðruvísi en svo að það feli í raun og veru í sér hámark á eignarhlut sem aðila er heimilt að eignast.

Strengur telur einnig rétt að benda á að í ákvæðinu er einfaldlega talað um 10.000 hektara, án tillits til þess hvers konar land er um að ræða, þannig að ákvæðið gerir ekki greinarmun milli til dæmis ræktunarlands og annarra tegunda af landi, þótt aðstæður og landgæði geti verið gjörólík.

Þótt upplýsingar um nákvæma stærð jarða vanti enn á Strengur (í heild og að hluta) fasteignir sem eru samanlagt meira en 10.000 hektarar að stærð. Ákvæðið virðist því fela í sér, verði það að lögum, að Strengur mun ekki eignast beinan eignarrétt eða afnotarétt til lengri tíma en fimm ára nema í undantekningartilfellum sem er mjög óljóst hvort myndu eiga við í tilfelli starfsemi Strengs. Þá hefur Strengur ekki upplýsingar um hversu margir aðrir aðilar yrðu fyrir áhrifum ákvæðisins, en gera má ráð fyrir að aðeins yrði um að ræða fáa aðila.

Hugsanleg áhrif á veiðileyfasölu Strengs

Veiðileyfasala tilheyrir, eins og áður segir, aðalstarfsemi Strengs, auk þess að vera þáttur í verndunarverkefni félagsins. Starfsemi Strengs felst þannig m.a. í því að taka á á leigu frá viðkomandi veiðifélagi. Það tíðkast að slíkir leigusamningar eru oft til lengri tíma en fimm ára, enda er auðveldara að fara í framkvæmdir, til dæmis við veiðihús, þegar um lengri samning er að ræða. Miðað við orðalag fyrirhugaðrar 1. mgr. 10. gr. a verður aftur á móti ekki annað séð en að Strengur þyrfti að afla samþykkis ráðherra til að taka á á leigu til lengri tíma en fimm ára, en svo er alls ekki ljóst að ráðherra mætti yfir höfuð veita slíkt samþykki, vegna fasteigna sem félagið á fyrir. Yrði það staðan væri um að ræða mikið og íþyngjandi inn grip í réttindi Strengs, sem gæti raskað stöðu félagsins gagnvart samkeppnisaðilum og möguleikum á að halda starfseminni áfram með þeim hætti sem verið hefur. Má gera ráð fyrir að fæstir, ef nokkrir, samkeppnisaðilar Strengs falli undir ákvæðið og verði því áfram mögulegt fyrir þá að taka ár á leigu til lengra tíma en fimm ára.

Í þessu sambandi vill Strengur einnig benda á að í þessu tilfelli er um að ræða veiðirétt sem tilheyrir jörðum þar sem eigendurnir gætu m.a. verið Strengur sjálfur. Hins vegar er skipulag veiði skylt að vera í höndum veiðifélags, sbr. VI. kafla laga nr. 61/2006 um lax- og silungsveiði. Því má segja að í raun sé verið að tvítelja eignarréttindi, og jafnvel koma í veg fyrir að aðili geti nýtt eignarréttindi sem hann á nú þegar, þ.e. veiðirétt. Ef það yrði niðurstaðan vekur það spurningar m.a. um samræmi veiðifélagsfyrirkomulags við félaga-frelsisákvæði stjórnarskrárinnar og Mannréttindasattmála Evrópu, sem og atvinnufrelsis- og eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar.

Samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar og stjórnarskrá

Í frumvarpinu er fullyrt að efni þess sé í samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar sem íslensk stjórnvöld hafa undirgengist. Af hálfu Strengs er því aftur á móti haldið fram að þær umfangsmiklu takmarkanir sem 10. mgr. fyrirhugaðrar 10. gr. a felur í sér, séu í ekki slíku samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Hvað varðar samræmi við EES-samninginn er ótvírætt að hámark á heildarstærð fasteigna sem aðila er heimilt að eignast, eða ákvæði um að aðila sé ekki heimilt að eignast meira án leyfis, sem einungis verður veitt í undantekningartilfellum, felur í sér takmörkun á grundvallarréttindum samkvæmt EES-samningnum, þá sérstaklega réttindum samkvæmt 40. gr. samningsins. Eins og fyrr greinir, eru takmarkanir á grundvallarréttindum einungis leyfðar samkvæmt EES-rétti að uppfylltum nokkrum skilyrðum sem ekki verður séð að séu uppfyllt hér.

Samhengi hámarksins, sem frumvarpið felur í sér, við markmið jarðalaga virðist jafnframt afar óljóst. Að svo miklu leyti sem athugasemdir með frumvarpinu hafa yfir höfuð að geyma rökstuðning fyrir hámarkinu, þá er sá rökstuðningur óskýr. Í túlkunarleiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB⁴ sem vísað er til í frumvarpsdrögunum er ljóst að samræmi laga um hámarks eignarhald við meðalhófssjónarmið getur verið vafasamt (e. „may be questionable“) og þarf að skoða vel markmið og meðalhóf í hverju tilviki fyrir sig. Ekki verður séð að þess hafi verið gætt í tilviki frumvarpsins.

Eins og áður er nefnt, er í ákvæðinu einfaldlega talað um 10.000 hektara, án tillits til þess hvers konar land er um að ræða eða tilgangs ráðstöfunar, að undanskildu einu dæmi um búrekstur. Við þetta bætist síðan að hvorki í frumvarpinu sjálfu né athugasemdum með því er að finna nokkra umfjöllun um það hvort eða með hvaða hætti hámarkið er fallið til þess að ná þeim markmiðum sem stefnt virðist að og þaðan af síður er þar að finna umfjöllun um hvort önnur vægari úrræði væru tiltæk til þess að ná markmiðunum.

Í þessu sambandi bendir Strengur á að óljóst er hvers vegna samþykkisfyrirkomulag sem greinin annars gerir ráð fyrir, teljist það yfir höfuð standast kröfur EES-laga, myndi ekki

⁴ Túlkunarleiðbeininga framkvæmdastjórnar ESB varðandi kaup á landbúnaðarlandi og reglur Sambandsréttar (e. „Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law“)

vera fullnægjandi eitt og sér, jafnvel þótt viðtakandi réttarins eigi fyrir stórt landssvæði; annaðhvort styður ráðstöfun eignarréttinda markmið laganna eða ekki. Ætti þannig umfang eignarhlutar viðkomandi ekki að skipta nokkru máli.

Þá má sömuleiðis benda á að í framsöguræðu forsætisráðherra kom fram að jafnframt væri verið að skoða aðrar ráðstafanir samhliða þessu, s.s. ábúðarskyldu o.fl.⁵ Að mati Strengs sýnir þetta glögg að sú framsetning hámarks á eignarhlut, sem birtist í frumvarpsdrögum, hafi einfaldlega ekki verið skoðuð nægilega vel, s.s. m.t.t. afleiðinga og áhrifa hennar. Hvað sem líður þeim markmiðum sem stefnt er að, þá sýna þessar fyrirætlanir um fleiri úrræði sem til skoðunar eru, til viðbótar við þau sem er að finna í frumvarpinu, vel að úrræðin sem umrædd ákvæði frumvarpsins gera ráð fyrir, og hér hafa verið rakin, uppfylla ekki kröfur um meðalhóf, enda ljóst að þau ganga mun lengra en þörf er á og að ekki hafi allir kostir verið skoðaðir. Þá virðist raunar að hér hafi það úrræði sem hvað lengst gengur verið valið, án þess að fyrir því séu málefnalegar ástæður eða að sýnt hafi verið fram á að önnur vægari úrræði hafi ekki verið fullnægjandi.

Til viðbótar bendir Strengur á að takmarkanir á grundvallarréttindum mega ekki fela í sér mismunun, jafnvel þótt skilyrðin um meðalhóf o.fl. væru uppfyllt. Telur Strengur ákvæðið óhjákvæmilega fela í sér ólögmdæta mismunun og að brotið sé á jafnræði aðila. Virðist þessi takmörkun líkleg til að koma einungis niður á örfáum eigendum, án þess að málefnaleg rök standi til þeirrar skerðingar. Enn fremur er hér höfð hliðsjón af mismunun sem Strengur gæti orðið fyrir í starfsemi sinni, sbr. umfjöllun að framan, þótt mismununaráhrif ákvæðisins takmarkist ekki við þá mismunun.

Telur Strengur þannig að ákvæði frumvarpsins brjóti jafnframt gegn jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar sem og 14. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu.

Að mati Strengs brjóta ákvæði fyrirhugaðrar 10. mgr. 10. gr. a einnig gegn öðrum reglum stjórnarskrárinnar, sem og Mannréttindasáttmála Evrópu eftir því sem við á, þ.m.t. 72. gr. um friðhelgi eignarréttar og 75. gr. og atvinnufrelsi, enda kunna ákvæði frumvarpsins m.a. að koma í veg fyrir að Strengur (en ekki samkeppnisaðilar) geti stundað veiðileyfisölu í starfsemi sinni, eins og gert hefur verið, sbr. umfjöllun að framan, án þess að almannahagsmunir krefjist slíkrar takmörkunar. Einnig bendir Strengur á að þótt haldið sé fram í greinargerðinni sem fylgir frumvarpinu að ákvæði stjórnarskrárinnar veiti ekki rétt til að eignast eignarréttindi, hefur ákvæði fyrirhugaðrar 10. mgr. 10. gr. a engu að síður áhrif á núverandi eignarrétt aðila. Sem dæmi mun aðili sem á þegar fasteignir sem eru meira en 10.000 hektarar að stærð ekki geta selt fasteignir sem hann á og fjárfest andvirðinu í annarri fasteign, nema að fenginni undanþágu sem er mjög óljóst hvort hægt verði að fá yfirhöfuð.

Til þess að leggja mat á það hvort, og þá að hvaða leyti, umrætt ákvæði frumvarpsins færi í bága við skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum hefur Strengur aflað sérfræðialits frá prófessor dr. Carl Baudenbacher, fyrrverandi forseta EFTA-

⁵ Sama kemur fram í skýrslu forsætisráðuneytisins um niðurstöðu samráðs sem birtist í samráðsgáttinni.

dómstólsins.⁶ Niðurstaða dr. Baudenbacher, sem er ítarlega rökstudd, er í aðalatriðum sú að 10.000 hektara hámarkið feli í sér takmarkanir á frjálsu flæði fjármagns og frelsi til atvinnurekstrar sem ekki verði réttlættar og séu ekki í samræmi við meðalhóf, þar sem vægari úrræði virðist tiltæk og þær forsendur sem ráðherra er ætlað að horfa til eru ekki nægilega nákvæm. Auk þess fari ákvæðin gegn meginreglum um fyrirsjáanleika laga og jafnræði.⁷

Samantekt

Í ljósi alls framangreinds telur Strengur að ákvæði umrædds málsliðar 10. mgr. fyrirhugaðrar 10. gr. a jarðalaga samrýmist hvorki EES-samningnum né stjórnarskránni né heldur öðrum alþjóðlegum skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa undirgengist. Telur Strengur því að eftirfarandi málslið „Samþykki skal að jafnaði ekki veitt ef viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem eru 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.“ eigi að fella brott úr 10. mgr. fyrirhugaðrar 10. gr. a jarðalaga (8. gr. frumvarpsins).

VII. Skylda til að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun eignarréttar

Almennt um ákvæðið

Eins og rakið er hér að framan er mælt fyrir um það í 8. gr. frumvarpsins að ný grein, 10. gr. a., bætist við jarðalög, þar sem mælt er fyrir um skyldu, í ákveðnum tilvikum, til að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun fasteignar. Tilvikin og undantekningar frá þeim eru rakin í 1.-4. mgr. greinarinnar, en í 9. og 10. mgr. er fjallað um sjónarmið sem ráðherra skal líta til við mat á því hvort samþykki skuli veitt.

Þótt 1. tölul. 1. mgr. greinarinnar vísi til lögbýla, vísa viðmið í 2. tölul. 1. mgr. greinarinnar eingöngu til hektarafjölda, án tillits til þess hvers konar land er um að ræða.

⁶ Álitid er dagsett 15. maí 2020 og er að finna í viðauka við umsögn þessa. Spurningin sem lögð var fyrir dr. Baudenbacher var svohljóðandi: „In your opinion, based on the information provided, does paragraph 10 of Article 8 of the Draft Legislation (proposed to be Article 10a of the Estates Act) raise issues of compatibility with Iceland's obligations under the EEA Agreement, in particular with reference to Article 40 thereof and to EEA law general principles, in particular fundamental rights? If your answer to the preceding question is yes, please provide details of the issues that are raised.“

⁷ Niðurstaða dr. Baudenbacher um ákvæðið er svohljóðandi: „Based on the information provided, paragraph 10 of Article 8 of the Draft Legislation (proposed to be Article 10a of the Estates Act) does raise issues of compatibility with Iceland's obligations under the EEA Agreement, in particular with reference to Article 40 thereof and to EEA law general principles, in particular fundamental rights. Under the given circumstances, the 10'000 hectares threshold constitutes a restriction of the free movement of capital and an infringement of the freedom to conduct a business. The general aims pursued by the Draft Legislation appear to be legitimate. However, no justification seems possible. Other, less restrictive measures appear to be available. The criteria on which the minister decides are furthermore not precise enough. The rules in question are therefore disproportionate. They also violate the principles of legal certainty and generality or equal treatment.“

Í frumvarpsdrögunum er fullyrt að efni þeirra sé í samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar sem íslensk stjórnvöld hafa undirgengist. Af hálfu Strengs er því aftur á móti haldið fram að engan vegin sé augljóst að fyrirkomulag það sem mælt er fyrir í fyrirhugaðri 10. gr. a jarðalaga, sé í slíku samræmi.

Hvað varðar samræmi við EES-samninginn er ótvírætt að slíkt fyrirkomulag er takmörkun á grundvallarréttindum samkvæmt EES-samningnum, þá sérstaklega réttindum samkvæmt 40. gr. EES-samningsins, sbr. m.a. framangreindar túlkunarleiðbeiningar framkvæmdastjórnar ESB. Eins og fyrr greinir, eru takmarkanir á grundvallarréttindum einungis leyfðar skv. EES-rétti að uppfylltum nokkrum skilyrðum. Í sambandi við fyrirkomulag sem áskilur *fyrirfram gefið samþykki fyrir landakaupum*, eins og hér er gert ráð fyrir, þarf, er jafnframt lögð áhersla á að slíkt fyrirkomulag „verði [...] að byggjast á hlutlægum skilyrðum, sem fela ekki í sér mismunun, og eru fyrirfram gefin þannig að þau takmarki nægjanlega það sviðgrúm til mats sem stjórnvöld hafa“⁸ og má það ekki „leyfa handahófskennda ákvörðunartöku af hálfu stjórnvalda“.⁹ Skilyrðin verða enn fremur að vera nákvæm.

Telur Strengur ljóst að þessi skilyrði séu hér einfaldlega ekki uppfyllt. Sjóarmið þau sem fram koma í 9. og 10. mgr. fyrirhugaðrar 10. gr. a eru fjölmörg, afar matskennd, vísa mörg til samræmis við önnur skjöl „eftir því sem við á“, auk þess sem innbyrðis vægi þeirra virðist óljóst, sbr. orðalag 2. málslíðar 9. mgr. „skal ráðherra *einkum* líta til...“. Sjóarmiðin eru þannig ekki sett fram sem hlutlæg skilyrði, þau eru fjarri því að vera nákvæm og byggja alfarið á mati ráðherra án þess að því mati séu settar nokkrar skorður sem einhverju nemi.

Fyrirkomulagið, sem lagt er til, felur þannig í sér að efnislegt inntak ákvæðisins mun í reynd ráðast af því hvernig ráðherra kemur til með að beita reglunum í framkvæmd. Telur Strengur að þetta leiði óhjákvæmilega til þess að beiting þessara ákvæða, verði þau að lögum, og þar með raunverulegt inntak þeirra, verði lítt fyrirsjáanlegt. Þá býður þetta fyrirkomulag jafnframt heim hættu á að samræmis og jafnræðis verði ekki gætt. Slíkt fyrirkomulag telur Strengur ekki vera í samræmi við framangreindar kröfur EES-réttar, auk þess sem það skapar möguleika á handahófskenndri ákvörðunartöku. Í þessu sambandi er sérstakt áhyggjuefni, og vekur reyndar furðu, að ekki virðist vera sérstaklega gert ráð fyrir því að úrskurðir ráðherra samkvæmt lögunum verði birtir opinberlega.

Þannig er það afstaða Strengs að ákvæði 10. mgr. a. liðar 8. gr. frumvarpsins, þ.e. hinnar nýju 10. gr. a, standist engan veginn kröfur EES-réttar, til að réttlætanleg geti verið sú takmörkun grundvallarréttinda sem í því felst. Þaðan af síður er ljóst hvort og þá hvernig

⁸ Þýðing undirritaðs á enska textanum í túlkunarleiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB: „it must be based on objective, non-discriminatory criteria known in advance, in such a way to adequately to circumscribe the exercise of the national authorities' discretion.“

⁹ Þýðing undirritaðs á enska textanum í túlkunarleiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB: „render legitimate discretionary conduct on the part of the national authorities“.

kröfum um meðalhóf er fullnægt og vísað er til umfjöllunar í VI. kafla hér að framan um hvort skoðað hefur verið hvort önnur vægari úrræði væru tiltæk til þess að ná markmiðunum.

Í fyrrgreindu sérfræðialiti dr. Baudenbacher, er að finna niðurstöðu hans um hvort, og þá að hvaða leyti, umrætt ákvæði frumvarpsins fari í bága við skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum.¹⁰ Niðurstaða dr. Baudenbacher, sem er ítarlega rökstudd, er í aðalatriðum sú að jafnvel þótt fyrirkomulag sem áskilur fyrirfram samþykki fyrir fasteignakaupum kunni að vera lögmætt, almennt séð, þá þurfi þær forsendur, sem ráðherra skal nota til grundvallar ákvörðun sinni, að vera nægilega nákvæmar til að gera aðila kleift að leggja fyrirfram mat á réttarstöðu sína. Það er niðurstaða dr. Baudenbacher að þær forsendur sem er að finna í umræddu ákvæði frumvarpsins séu tæplega nægilega nákvæmar og því byggist þær ekki á hlutlægum skilyrðum sem hægt sé að sannreyna, og gangi því lengra en nauðsynlegt er. Þetta sé ekki aðeins líklegt til að brjóta gegn reglum EES-samningsins um frjálst flæði fjármagns heldur einnig meginreglum um fyrirsjáanleika laga.¹¹

Endanleg ákvörðun á stjórnsýslustigi

Telur Strengur einnig nauðsynlegt að benda á, að miðað við fyrirbyggjandi frumvarpsdrög er ákvörðun ráðherra, um hvort samþykki sé veitt, endanleg á stjórnsýslustigi. Í því felst að slík ákvörðun verður þar með ekki endurskoðuð á stjórnsýslustigi, heldur verður henni eingöngu skotið til dómstóla, sem þó er óheimilt við slíka endurskoðun að taka nýja stjórnvaldsákvörðun. Málaferli, sem geta tekið einhver ár, eru auk þess ekki mjög hagnýt leið þegar um er að ræða skilyrði fyrir fasteignaviðskiptum. Telur Strengur þetta fyrirkomulag því ekki fela í sér fullnægjandi réttaröryggi. Réttaröryggi aðila í samskiptum við hið opinbera er grundvallaratriði í íslenskum rétti. Þar er heimild til stjórnsýslukæru til að mynda mikilvægt réttarúrræði, en slíkar heimildir grundvallast einkum á sjónarmiðum um aukið réttaröryggi. Enn fremur telur Strengur óheppilegt að slík ákvarðanataka, um réttindi og skyldur aðila í einstökum málum, svo sem hér um ræðir, sé yfir höfuð á

¹⁰ Spurningin sem lögð var fyrir dr. Baudenbacher var svohljóðandi: „In your opinion, based on the information provided, do other changes proposed in Article 8 of the Draft Legislation (proposed to be Article 10a of the Estates Act) requiring ministerial approval to certain land purchases raise issues of compatibility with Iceland's obligations under the EEA Agreement, in particular with reference to Article 40 thereof and to EEA law general principles, in particular fundamental rights? If your answer to the preceding question is yes, please provide details of the issues that are raised.”

¹¹ Niðurstaða dr. Baudenbacher um ákvæðið er svohljóðandi: „Based on the information provided, the requirement of prior ministerial approval proposed in Article 8 of the Draft Legislation (proposed to be Article 10a of the Estates Act) for certain land purchases may raise issues of compatibility with Iceland's obligations under the EEA Agreement. As a matter of principle, a prior authorisation system may be lawful. However, the criteria according to which the Minister decides must be defined precisely enough to enable an applicant to assess their legal position in advance. The criteria used in the Draft Legislation are hardly sufficiently precise. They are not, therefore based on objective, verifiable conditions. For that reason alone, they go beyond what is necessary. This may not only violate the EEA freedom of capital movement, but also the principle of legal certainty.”

höndum ráðherra, sem einkum hefur það hlutverk að framfylgja pólitískri stefnumótun, og spurning er hvort ákvörðunartakan ætti ekki fremur að vera hjá öðrum aðila.

Samantekt

Í ljósi alls framangreinds telur Strengur að skoða beri fyrirhugaða 10. gr. a jarðalaga ítarlega, m.a. með tilliti til þess hvort meðalhöfs hafi verið gætt.

Yrði slíkt fyrirkomulag um skyldu til afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun fasteignar í tilfellunum sem eru tilgreind í greinarinnar talið vera viðeigandi úrræði, telur Strengur að a.m.k. ætti að gera eftirfarandi breytingar:

1. Að skoða sjónarmiðin sem ber að taka mið af við ákvörðunartöku svo að ferlið verði m.a. fyrirsjáanlegt, byggt á hlutlægum skilyrðum sem fela ekki í sér mismunun eða leyfa handahófskennda ákvörðunartöku, og réttarvissa tryggð. Hér er einnig vísað til VI. kafla hér að ofan að því leyti sem skilyrðin fælu í sér hámark varðandi eignarhald.
2. Að ákvörðunartaka sé í höndum annarra aðila en ráðherra. Hér kæmi t.d. til greina óháð nefnd, eða jafnvel viðkomandi sveitarfélag, en skoða þyrfti vel kosti og ókosti við báða möguleika.

VIII. Niðurlag

Með hliðsjón af því sem að framan er rakið er að mati Strengs ljóst að ákvæði frumvarpsins samrýmast hvorki stjórnarskrá né alþjóðlegum skuldbindingum íslenska ríkisins, auk þess sem þau standast m.a. ekki sjónarmið um réttaröryggi og fyrirsjáanleika laga.

Af hálfu Strengs er þó ítrekað að félagið er í grundvallaratriðum sammála, og fagnar, þeim markmiðum sem stefnt er að með breytingum á jarðalögum í þá átt að taka aukið mið af þeim samfélagslegu hagsmunum sem lögunum er ætlað að vernda og telur að slíkar breytingar fari vel saman við starfsemi Strengs. Strengur telur aftur á móti að til þess að ná markmiðum laganna um stjórn á landnotkun, sem og að tryggja fæðuöryggi og sporna gegn spákaupmennsku, væri rétt að skoða úrræði sem ekki væru jafn íþyngjandi og þau úrræði sem lögð eru til í frumvarpinu. Ýmis dæmi um slík úrræði má nefna en þeirra á meðal eru; krafa um að jarðir séu byggðar sé þess kostur; fyrirkomulag sem áskilur samþykki fyrir ráðstöfun eignaréttinda en stenst kröfur EES-réttar; forkaupsréttur sveitarfélaga; kröfur um lágmarks eignarhaldstíma; kvöð um að land sé nýtt á tiltekinn hátt og reglur um skipulag og landnotkun. Ákvæði um einhver þessara úrræða eru þegar í lögum og, líkt og fram hefur komið í máli forsætisráðherra, er lagasetning um einhver þeirra fyrirhuguð. Að mati Strengs væri rétt að skoða nánar, á heildstæðan hátt, hvaða úrræði eru best fallin til að ná þeim markmiðum sem stefnt er að. Nauðsynlegt er þó að tryggja að þetta sé gert án þess að í bága fari við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar íslenska ríkisins. Eðlilegt væri að þessi vinna ætti sér stað í opnu samráði við alla hagaðila. Strengur myndi fagna tækifæri til að taka þátt í slíkri vinnu.

Að lokum áskilur Strengur sér allan rétt til að koma á framfæri frekari athugasemdum á síðari stigum, eftir því sem þörf krefur.

Virðingarfyllst,
f.h. Veiðiklúbbsins Strengs ehf.,

Gísli Stefán Ásgeirsson,
framkvæmdastjóri og stjórnarmaður

Meðfylgjandi:

1. Sérfræðiálit prófessor dr. Carl Baudenbacher, fyrrverandi forseta EFTA-dómstólsins, dags. 15. maí 2020.

Professor Dr. Dr. h.c. Carl Baudenbacher
Former President of the EFTA Court
Visiting Professor LSE
Sonnenstrasse 5
CHE-9004 St. Gallen

Juris slf.

Borgartúni 26

IS 105 Reykjavík

Attn: Mr. Simon Knight, Solicitor (England & Wales), Attorney (Iceland, District Courts)

**Legal Opinion on Draft Amendments to Various Laws Relating
to Ownership and Use of Property in Iceland,
150th Parliamentary session 2019–2020,
Parliamentary document 1223 — 715th case,
Governmental bill.**

15 May 2020

Table of Contents

A.	Facts	3
I.	Draft new legislation	3
1.	The proposed amendments	3
2.	Characterisation of the proposed amendments	5
B.	Expert questions	6
C.	Relevant legal framework	7
I.	Preliminary remarks	7
II.	Article 125 EEA does not exclude the application of the EEA fundamental freedoms and the prohibition to discriminate	7
1.	General	7
2.	ECJ case law	7
3.	EFTA Court case law	9
III.	Free movement of capital under the EEA Agreement	12
1.	Identity in substance of EEA and EU law	12
2.	Irrelevance of the absence of a CAP under the EEA Agreement	13
IV.	EEA law general principles and fundamental rights	14
1.	General	14
2.	Legal certainty in particular	15
3.	Generality and equality	17
V.	Relevance of the EU Charter of Fundamental Rights in EEA law	22
1.	The issue	22
2.	The EFTA Court's approach	23
3.	Freedom to conduct a business in particular	26
D.	Assessment	30
I.	General	30
II.	De facto 10'000 hectares acquisition cap	31
1.	Restriction on the free movement of capital and the freedom to conduct a business 31	
2.	Justification	32
3.	Legal certainty	36
4.	<i>Halicilla's</i> past conduct	37
III.	Prior authorisation requirement	38
1.	Restriction on the free movement of capital	38

2.	Legal certainty	47
E.	Answers.....	48

A. Facts

I. Draft new legislation

1. The proposed amendments

In the spring of 2020, new legislation concerning ownership and use of property was submitted to the Icelandic Parliament (“Draft Legislation”).

Article 5 of the Draft Legislation would amend Article 1 of Act No. 81/2004 (the “Estates Act”) setting out the aims of the Estates Act, and defines as aims, first

“to promote that the use of lands and related rights are organised consistently with the features of the land and with the interests of society and future generations as guiding principles, having regard to the importance of land from economic, social and cultural perspectives”.

Therefore, the aim of the Estates Act as to be amended by the Draft Legislation is also

“to promote diverse and competitive agriculture, conservation, maintenance and development of rural communities and at the same time nationally useful and sustainable land use”.

Third, the Estates Act as to be amended by the Draft Legislation is aimed

“to the extent possible in the implementation [...] that land which is well suited to agricultural production is preserved for such use and that food security is preserved for the future”.

Article 8 of the Draft Legislation proposes to insert a new Article 10a into the Estates Act. This provision introduces an obligation to obtain ministerial

approval for transfer of direct property rights or usage rights for a period longer than five years, if:

“(1) the property is a registered farm (i. lögbýli) and the recipient of the rights and their connected parties already own five or more properties which are registered in the register of registered farms, provided that their combined size is 50 hectares or more, or

(2) the recipient of the rights and their connected parties already own property or properties which are together 1'500 hectares or more in size.”

It is furthermore compulsory to obtain ministerial approval for changes to control of a legal entity, which owns one or more properties, if items 1 or 2 apply to the person acquiring control over the legal entity and their connected parties.

When assessing whether approval should be granted, the minister should look in particular to whether the transfer of property and its intended use are consistent with the aims of the Estates Act as defined in Article 1, the relevant municipality's planning plan, the national planning policy and other governmental policy as applicable (paragraph 9). Furthermore, the minister should look to whether the intended use of the property is consistent with its size, location and agronomic conditions, as well as its quality and the property rights that accompany it. The minister shall also look to whether the transfer is suited to strengthening agriculture and occupation in the relevant region, including whether the recipient of the rights intends to have permanent residence at the property or lease it to a competent tenant and, if so, on what terms.

When assessing whether approval should be granted pursuant to paragraphs 1 and 2, the minister must also look to how the recipient of the rights and their connected parties use properties and property rights they already own or have the use of, and how that use relates to those issues listed in paragraph 9.

Pursuant to paragraph 10 of the draft Article 10a, the minister should in general not approve a transfer if the recipient of the rights and related parties already own land of 10'000 hectares or more, unless the applicants can show that they have a special need for more land because of its intended use. The Explanatory Notes state that it must be considered that 10'000 hectares represent approximately 0.4% of the total Icelandic lowlands. Under these circumstances, it is the intention of the Draft Legislation that the minister will only grant approval in exceptional circumstances, i.e. when the recipient of the rights can provide valid, substantive arguments as to why they have a real need for more land than they and connected parties already own or control. According to the Explanatory Notes, this could be the case where, for example, the recipient intends to use the land for agricultural purposes or to lease it to a competent tenant, and other land in their ownership fails to meet these needs. Otherwise, the land already owned by the recipient of the rights and connected parties should generally be considered sufficient, particularly if its size significantly exceeds the size references mentioned above.

According to my instructions, it appears that the Draft Legislation is only the beginning of the Government's intended legislative changes. The report of the Prime Minister's Office summarising the results of the consultation process notes that there is ongoing review of the legal rules relating to ownership and use of property, including consideration of introducing pre-emption rights and/or obligations to occupy land or lease it to a tenant.

2. Characterisation of the proposed amendments

(1) The Draft Legislation first contains a prior approval or prior authorisation requirement for subjects that already own a certain amount of land. The competence to grant the approval lies with the minister.

(2) What is more, the Draft Legislation also fixes a de facto acquisition cap for subjects who already own land of 10'000 hectares or more, as approval may only be granted in exceptional circumstances if the applicant can show that they have a special need or a real need for more land because of the intended

use of the property. According to my instructions, whilst *Halicilla* does not have data about the extent of landownership due to the lack of publicly accessible information, *Halicilla* believes that there are not many other landowners in Iceland who would fall under this clause.

For the sake of order it may be noted that issue (1) above may also be regarded as a form of acquisition cap, given that the criteria for when approval is required are based on ownership of a certain amount of land. For the purposes of this opinion however and to differentiate between the two issues, when referring to issue (1) I refer to it as a prior authorisation requirement, and when referring to issue (2) I refer to it as an acquisition cap.

B. Expert questions

Halicilla seeks advice on the following questions:

“1. In your opinion, based on the information provided, does paragraph 10 of Article 8 of the Draft Legislation (proposed to be Article 10a of the Estates Act) raise issues of compatibility with Iceland’s obligations under the EEA Agreement, in particular with reference to Article 40 thereof and to EEA law general principles, in particular fundamental rights? If your answer to the preceding question is yes, please provide details of the issues that are raised.

2. In your opinion, based on the information provided, do other changes proposed in Article 8 of the Draft Legislation (proposed to be Article 10a of the Estates Act) requiring ministerial approval to certain land purchases raise issues of compatibility with Iceland’s obligations under the EEA Agreement, in particular with reference to Article 40 thereof and to EEA law general principles, in particular fundamental rights? If your answer to the preceding question is yes, please provide details of the issues that are raised.”

C. Relevant legal framework

I. Preliminary remarks

The restrictions envisaged by the Draft Legislation must be examined for their compatibility with several legal norms and principles of EEA law. First, the free movement of capital under the EEA Agreement may be affected. Moreover, the Draft Legislation must also be assessed as regards its compatibility with general principles of EEA law and EEA fundamental rights. In the latter context, the question arises as to the relevance of the EU Charter of Fundamental Rights for EEA law.

II. Article 125 EEA does not exclude the application of the EEA fundamental freedoms and the prohibition to discriminate

1. General

According to its Article 125, the EEA Agreement

“shall in no way prejudice the rules of the Contracting Parties governing the system of property ownership”.

This provision corresponds to Article 345 TFEU, formerly Article 295 EC. Article 125 EEA limits the applicability of the EEA Agreement to control the way in which the EEA/EFTA States deal with the ownership of property. But it does not exclude its applicability.

2. ECJ case law

In Joined Cases C-105/12 to C-107/12 *Staat der Nederlanden v Essent NV* (C-105/12), *Essent Nederland BV* (C-105/12), *Eneco Holding NV* (C-106/12), *Delta NV* (C-107/12)¹, Dutch energy law stated that the transfer of shares held in a system operator required the consent of the Minister for Economic Affairs.

¹ EU:C:2013:677.

That consent had to be refused where the result of such a transfer was that the shares became the property of persons other than the State of the Netherlands, the provinces of the Netherlands or its municipalities, or other specified legal persons, including Essent, all of whose shares were owned, directly or indirectly, by those authorities. The ECJ's Grand Chamber summarised the legal situation in EU law with the following words:

“29 Article 345 TFEU is an expression of the principle of the neutrality of the Treaties in relation to the rules in Member States governing the system of property ownership.

[...]

31 It follows that Member States may legitimately pursue an objective of establishing or maintaining a body of rules relating to the public ownership of certain undertakings.

[...]

33 It follows that the prohibition of privatisation precludes ownership by any private individual of shares in an electricity or gas distribution system operator active in the Netherlands. Its objective is therefore to maintain a body of rules relating to public ownership in respect of those operators.

34 Such a prohibition falls within the scope of Article 345 TFEU.

[...]

36 However, Article 345 TFEU does not mean that rules governing the system of property ownership current in the Member States are not subject to the fundamental rules of the FEU Treaty, which rules include, inter alia, the prohibition of discrimination, freedom of establishment and the free movement of capital (see, to that effect, Case 182/83 *Fearon* [1984] ECR 3677, paragraph 7; Case C-302/97 *Konle* [1999] ECR I-3099, paragraph 38; Case C-452/01 *Ospelt and Schlössle Weissenberg* [2003] ECR I-9743, paragraph 24; Case C-171/08 *Commission v Portugal* [2010] ECR I-6817, paragraph 64; Case C-271/09 *Commission v Poland* [2011] ECR I-13613, paragraph 44; and *Commission v Greece*, paragraph 16).

37 Consequently, the fact that the Kingdom of the Netherlands has established, in the sector of electricity or gas distribution system operators active in its territory, a body of rules relating to public ownership covered by Article 345 TFEU does not mean that that Member State is free to disregard, in that sector, the rules relating to the free movement of capital [...].”

3. EFTA Court case law

The same principles apply in EEA law.

The EFTA Court made this clear in Norwegian Waterfalls (E-2/06 *ESA v Norway*²), a matter of similar relevance for Norway as *Icesave*³ was for Iceland⁴. In this case, the EFTA Court dealt with the conditions for acquiring rights to waterfalls for energy production. According to Norwegian legislation, public companies were granted concessions for the acquisition of waterfalls for energy production without a time limit. However, other companies, including foreign ones, were only granted concessions for limited periods of time. In addition, all private and foreign companies were subject to the so-called reversion mechanism (“*hjemfall*”), whereby ownership rights to waterfalls and related installations, in particular the power plants, were transferred to the Norwegian State at the end of the concession period without compensation. Referring to alleged fundamental differences between EU law and EEA law and to the Norwegian and Icelandic travaux préparatoires to the EEA Agreement, the Norwegian Government claimed that the rules concerning the system of

² [2007] EFTA Ct. Rep. 164.

³ Case E-16/11, *ESA v Iceland*, [2013] EFTA Ct. Rep. 4.

⁴ See on the significance of the Norwegian Waterfalls case Thomas Chr. Poulsen, Article 125 EEA, in: Arnesen et al., *Agreement on the European Economic Area. A Commentary*, Baden-Baden 2018, paragraph 10.

property ownership fell outside the scope of the EEA Agreement. It may also be noted that Iceland supported Norway as an intervener.

The EFTA Court rejected the Norwegian position holding:

“59 The principle of homogeneity enshrined in the EEA Agreement leads to a presumption that provisions framed identically in the EEA Agreement and the EC Treaty are to be construed in the same way. There are certain differences in the scope and purpose of the EEA Agreement as compared to the EC Treaty which may under specific circumstances lead to a different interpretation [...]. Unilateral expressions of understanding of the kind claimed to have been made by Norway and Iceland cannot constitute such circumstances.

60 The Defendant argues that when assessing whether the contested rules fall under the EEA Agreement it must be taken into account that they govern the management of essential natural energy resources. In that regard, the Court notes that such an interpretation is not supported by the provisions of the EEA Agreement. No provision exempts such rules from the scope of the Agreement. On the contrary, Article 73(1)(c) EEA provides that the Contracting Parties shall in their actions relating to the environment pursue the objective of ensuring a prudent and rational utilisation of natural resources.

61 There are no specific circumstances in the case at hand which would warrant an interpretation of Article 125 EEA different from the interpretation of Article 295 EC. Since Articles 125 EEA and 295 EC are identical in substance for the purpose of the case at hand, the case law of the ECJ on Article 295 EC is of relevance when interpreting Article 125 EEA.

62 It follows from the case law of the ECJ on Article 295 EC that Article 125 EEA is to be interpreted to the effect that, although the system of property ownership is a matter for each EEA State to decide, the said provision does not have the effect of exempting measures establishing such a system from the fundamental rules of the EEA Agreement, including the rules on free movement of capital and freedom of establishment (see for comparison Cases C-452/01 *Ospelt v Schlössle Weissenberg* [2003]⁵ ECR I-9743, at paragraph 24; C-302/97 *Konle* [1999] ECR I-3099, at paragraph 38 and 182/83 *Fearon* [1984] ECR 3677, at paragraph 7)."

The EFTA Court thus concluded that Article 125 EEA was to be interpreted to the effect that an EEA State's right to decide whether hydropower resources and related installations are privately or publicly owned remains, as such, unaffected by the EEA Agreement. Consequently, Norway could legitimately pursue the objective of establishing a system of public ownership over these properties, provided that this was done in a non-discriminatory and proportionate manner⁶. However, for the Norwegian concession regime, with reversion to the State as an essential part of it, to qualify as aiming at establishing a "system of property ownership" within the meaning of Article 125 EEA,

"that regime must aim at attaining a situation where, as a matter of principle, the assets at issue are owned by public entities. A regime which merely brings or keeps this class of assets predominantly under public ownership, while at the same time leaving it to the discretion of the relevant authorities whether private ownership of the assets should be re-established, cannot be said to aim at establishing a system of property ownership under Article 125 EEA. Rather, such a regime aims

⁵ Recte: *Ospelt and Schössle Weissenberg*.

⁶ Paragraph 72.

at achieving a certain level of public control of the relevant sector of the economy – by means of securing public ownership of most of the relevant assets.”⁷

It follows that public ownership of assets is in it itself unproblematic under the EEA Agreement.

“However, the way in which public ownership is established and conducted must be compatible with other provisions of the Agreement”⁸,

that means in particular with the fundamental freedoms, the prohibitions to discriminate, the fundamental rights and the general principles.

III. Free movement of capital under the EEA Agreement

1. Identity in substance of EEA and EU law

Article 40 EEA is based on the former Article 67(1) EEC, the provision that applied in the European Community before the Maastricht Treaty entered into force on 1 November 1993. Article 67 was replaced by Article 73b EC. This provision has since been renumbered. It is now Article 56 of the Treaty on the Functioning of the European Union (“TFEU”). Thus, although the parallel provision of Article 40 EEA has been amended several times and although it was given a special context with the introduction of the EURO, both the EFTA Court and the ECJ have consistently held that the provisions are essentially identical in content⁹. Norwegian Supreme Court Justice and former EFTA Court

⁷ Paragraph 73.

⁸ Poulsen, loc . cit., paragraph 6.

⁹ See for example Cases E-1/00 State Debt Management Agency v Íslandsbanki-FBA hf., [2000-2001] EFTA Ct. Rep. 8, paragraph 16; C-452/01 Margarethe Ospelt and Schlössle Weissenberg Familienstiftung, EU:C:2003:493, paragraphs 28, 29 and 32; C-244/15 Commission v Greece, EU:C:2016:359, paragraph 48; E-1/04 Fokus Bank ASA and The Norwegian State, represented by Skattedirektoratet

Judge *Henrik Bull* speaks very graphically of the fact that it has been possible to bridge the “generation gap” between the EEA Agreement and the TFEU regarding the free movement of capital¹⁰.

2. Irrelevance of the absence of a CAP under the EEA Agreement

Agriculture is in principle excluded from the scope of the EEA Agreement. There is no Common Agricultural Policy (“CAP”) in the EEA. However, this does not alter the fact that trade in agricultural land is subject to the fundamental freedoms of the EEA Agreement and the general principles of EEA law. In ECJ C-452/01 *Margarethe Ospelt*, a case involving the transfer of agricultural land in Austria from a Liechtenstein national to a legal person, the Austrian Government argued that the EEA Agreement was not relevant because agricultural policy did not fall within the scope of the EEA Agreement¹¹. The ECJ did not address the issue, but just applied the provisions on free movement of capital of the EEA Agreement to a cross-border case involving a Liechtenstein citizen and Austrian authorities. In the present context, this means, *inter alia* that the Interpretative Communication of the European Commission on the Acquisition of Farmland in EU law of 12 October 2017 is, under the principle of homogeneity, also relevant for the interpretation of EEA law¹².

(the Directorate of Taxes), [2004] EFTA Ct. Rep. 11, paragraph 23; E-10/04 Paolo Piazza, [2004] EFTA Court Report, 76, paragraph 33.

¹⁰ Article 40 Free movement of capital, in: Arnesen et al., Agreement on the European Economic Area. A Commentary, Baden-Baden 2018, paragraphs 1 et seqq.; see also *Dirk Buschle*, The Free Movement of Capital in the EEA – A *Lehrstück* in Homogeneity, in Monti/von Liechtenstein/Vesterdorf/Westbrook/Wildhaber, Eds., Festschrift for Carl Baudenbacher, 2007, 75 et seqq., 82 et seqq.

¹¹ See Opinion of Advocate General *Ad Geelhoed*, EU:C:2003:493, point 64.

¹² O.J. C 350/5 of 18 October 2017, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1018\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1018(01)&from=EN).

IV. EEA law general principles and fundamental rights

1. General

According to recital 1 of the preamble, the Contracting Parties to the EEA Agreement were convinced

“of the contribution that a European Economic Area will bring to the construction of a Europe based on peace, democracy and human rights”.

Human rights are synonymous with fundamental rights. At the first available opportunity, the EFTA Court in Case E-8/97 *TV 1000 Sverige AB v The Norwegian Government represented by the Royal Ministry of Cultural Affairs* acknowledged the existence of EEA fundamental rights. The EFTA Court noted that the European Convention on Human Rights and the case law of the European Court of Human Rights are important sources of knowledge in this regard¹³. It should not be omitted here that the Icelandic EFTA Court Judge and later President *Thór Vilhjálmsson*, who (with the consent of the EEA/EFTA governments) was at the same time a Judge at the European Court of Human Rights, acted as a Judge Rapporteur in this.

In paragraph 123 of its landmark judgment in Case E-14/15 *Holship Norge AS v Norsk Transportarbeiderforbund*, the EFTA Court summarised its case law on fundamental rights in the following way:

“Fundamental rights form part of the unwritten principles of EEA law. The Court has held that the provisions of the ECHR and the judgments of the ECtHR are important sources for determining the

¹³ [1998] EFTA Ct. Rep. 68; see also Cases E-2/03 *Ákærvaldið (The Public Prosecutor) v Ásgeir Logi Ásgeirsson, Axel Pétur Ásgeirsson and Helgi Már Reynisson*, [2003] EFTA Ct. Rep. 185, paragraph 23; E-15/10 *Posten Norge AS v EFTA Surveillance Authority*, [2012] EFTA Ct. Rep. 246, paragraphs 85 et seqq.; Case E-14/11 *DB Schenker v EFTA Surveillance Authority*, [2012] EFTA Ct. Rep. 1178, paragraph 78; Joined Cases E-3/13 and E-20/13 *Fred. Olsen and Others v the Norwegian State Olsen and Others*, [2014] EFTA Ct. Rep. 400, paragraph 226.

scope of these fundamental rights [...]. The fundamental rights guaranteed in the EEA legal order are applicable in all situations governed by EEA law. Where overriding reasons in the public interest are invoked in order to justify measures which are liable to obstruct the exercise of the right of establishment, such justification, provided for by EEA law, must be interpreted in the light of the general principles of EEA law, in particular fundamental rights.”¹⁴

2. Legal certainty in particular

The principle of legal certainty requires that those subject to the law must know what the law is in order to plan their actions accordingly. The aim of the principle is to ensure that situations and legal relationships governed by EEA law remain predictable. Legal rules must be sufficiently clear and precise so that citizens and economic operators can determine their legal position¹⁵. Legal certainty protects those subject to the law from arbitrary exercise of public authority. Former European Court of Human Rights Judge and Vice-President *András Sajó* and Professor *Renáta Uitz* have aptly stated in that regard:

“Lack of legal certainty equals arbitrariness.”¹⁶

In Case E-1/04 *Fokus Bank ASA*, an imputation tax credit for withholding tax on dividends was only granted to tax payers resident in Norway, but not to tax payers resident in other EEA Contracting Parties (in the case at hand Germany and the UK). The EFTA Court held that

“Article 40 EEA precludes legislation whereby shareholders resident in a specific Contracting Party are granted a tax credit on dividends

¹⁴ [2016] EFTA Ct. Rep. 240.

¹⁵ See *Páll Hreinsson*, General Principles, in: *The Handbook of EEA Law* (Baudenbacher Ed.), Springer 2016, 349 et seqq., 371 et seqq.

¹⁶ *András Sajó/Renáta Uitz*, *The Constitution of Freedom, The Constitution of Freedom: An Introduction to Legal Constitutionalism*, Oxford 2017, 310, emphasis added.

paid by a company resident in that Contracting Party, whereas non-resident shareholders are not granted such a tax credit. Whether the taxpayer is resident in another Contracting Party which, in a tax agreement with the Contracting Party wherein the dividend is distributed, has undertaken to grant credit for withholding tax, or whether the taxpayer in the specific case actually is granted, or will be granted, credit for the withholding tax, is of no legal significance.¹⁷”

The EFTA Court added that also the principle of legal certainty

“would require that the granting, or not, of an imputation tax credit to a non-resident shareholder, may not depend on whether a tax credit is granted in his or her state of residence in respect of dividend payments”¹⁸.

In Case E-9/11 *ESA v Norway* (“Regulated Markets”), the EFTA Court held that where

“the acquisition of shareholdings and the exercise of voting rights above a certain threshold are based on exceptions to main rules that provide for an outright ban, legal certainty calls for those exceptions to be sufficiently clear and precise”¹⁹.

The principle of legal certainty does not preclude the conferral of discretionary powers on the competent authorities. However,

“a system of prior administrative approval must be based, as a general rule, on objective, non-discriminatory criteria which are known in advance to the undertakings concerned. All persons

¹⁷ Operative part.

¹⁸ Fokus Bank ASA and The Norwegian State, represented by Skattedirektoratet (the Directorate of Taxes), [2004] EFTA Ct. Rep. 11, paragraph 37.

¹⁹ [2012] EFTA Ct. Rep. 442, paragraph 99.

affected by a restrictive measure of that type must have a legal remedy available to them [...]. In the light of those requirements, the Court holds that the latitude of the discretion and the uncertainty of the scope of the exemption laid down in the [...] [relevant Norwegian legislation] entail an interference with the principle of legal certainty.”²⁰

3. Generality and equality

(1) General

According to my instructions, *Halicilla* believes that there are not many other landowners in Iceland who would fall under the 10'000 hectares acquisition cap in paragraph 10 of the draft Article 10a. As the provision was added to the Draft Legislation after the original draft of the Draft Legislation was presented for public consultation, one wonders if it is specifically directed against *Halicilla* notwithstanding its general wording.

Since antiquity, it is commonly accepted that a law can only exist if it is generally applicable. Generality is the essential characteristic of the law²¹. This remains unchanged today. Generality is probably the most important feature of the rule of law in a democratic constitutional state. University of Iowa constitutional law professor *Paul Gowder* has summarised this with the words:

²⁰ Loc. cit., paragraph 100, emphasis added. See furthermore with regard to legal certainty Joined Cases E-5/04, E-6/04 and E-7/04 *Fesil ASA and Finn fjord Smelteverk AS, Prosessindustriens Landsforening and others and The Kingdom of Norway v EFTA Surveillance Authority*, [2005] EFTA Ct. Rep. 117, paragraph 163; Joined Cases E-4/10, E-6/10 and E-7/10 *The Principality of Liechtenstein, REASSUR Aktiengesellschaft and Swisscom RE Aktiengesellschaft v EFTA Surveillance Authority*, [2011] EFTA Ct. Rep. 16, paragraph 156; Joined Cases E-10/11 and E-11/11 *E-10/11 and E-11/11 Hurtigruten ASA, The Kingdom of Norway v EFTA Surveillance Authority*, [2012] EFTA Ct. Rep. 758, paragraph 280.

²¹ See, for example, *Bernard Yack*, Natural Right and Aristotle's Understanding of Justice, *Political Theory*, Vol. 18, No. 2 (May, 1990), 216 et seqq.

“The principle that the law must be general — that it must apply equally to all — is often said to be a fundamental demand of legal morality, associated with the ideal of the rule of law.”²²

A law that is not characterized by generality, but that singles out individual subjects from the generality of all subjects and puts them in the line of fire, is, as a matter of principle, not a law.

(2) European perspective

The principles of generality and equality are the foundation on which the legal systems of the Council of Europe, the EU and the EEA are built.

As far as the European Human Rights Convention and the case law of the European Court of Human Rights is concerned, the Dutch lawyer *Geranne Lautenbach* wrote in 2016 in a book based on her Ph.D. thesis that generality is

“one of the requirements of legality. Generality is a basic characteristic of law. Law consists of rules that can direct the behaviour of people, and rules must be general to fulfil this function”.

The author added that generality is

“an element of the rule of law concept in the context of the Convention, given that the ECtHR has noted that the prohibition of discrimination and equality before the law are elements of the rule of law.”

Equality before the law is according to *Lautenbach*

²² <https://lsolum.typepad.com/legaltheory/2013/01/gowder-on-the-generality-of-law-equality.html>.

“the procedural counterpart of the generality requirement, because law can only be equally applied if it is general, so as to apply in more cases.”

National legislation must take differences into account, but differences must have an

“objective and reasonable justification, pursue a legitimate aim and be proportionate and consistent with the principles normally upheld in democratic societies”²³.

Equality means absence of discrimination. The late German international law Professor *Karl Josef Partsch* called the ban on discrimination the negative formulation of the principle of equality before the law²⁴.

Article 20 of the EU Charter of Fundamental Rights states under the title “Equality before the law”:

“Everyone is equal before the law.”

The same or a similar provision can be found in most modern Western constitutions. Moreover, Article 21(2) of the EU Charter of Fundamental Rights prohibits, within the scope of application of the Treaties and without prejudice to any of their specific provisions,

“any discrimination on grounds of nationality”.

In EU law, these provisions constitute a codification of the general principle of equal treatment as recognised by the ECJ. According to that court’s settled case law,

²³ *Geranne Lautenbach*, *The Concept of the Rule of Law and the European Court of Human Rights*, Oxford 2016, 112.

²⁴ *Karl Josef Partsch*, *Discrimination*, in: Macdonald/Matscher/Petzold, Eds., *The European System for the Protection of Human Rights*, Dordrecht 1993, 571 et seqq., 575.

“the principle of equal treatment and non-discrimination requires that comparable situations must not be treated differently and that different treatment is objectively justified”²⁵.

The equality principle is also embodied in the EEA Agreement. It is of such importance for the functioning of the EEA single market that it is protected twofold. First, equality is guaranteed in numerous written provisions of EEA law such as recitals 4 and 15 of the preamble to the EEA Agreement and Article 1 EEA. Second, the EFTA Court, following the ECJ, has recognised an unwritten general legal principle of equality. The other side of the coin is the prohibition to discriminate, which is inherent in the fundamental freedoms and has moreover been laid down in a special provision, Article 4 EEA²⁶.

(3) German and Austrian law

Article 19(1) of the German Basic Law (“*Grundgesetz*”) states:

“Soweit nach diesem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, muss das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten. Ausserdem muss das Gesetz das Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen.”

“Insofar as, under this Basic Law, a basic right may be restricted by or pursuant to a law, such law must apply generally and not merely to a single case. In addition, the law must specify the basic right affected and the Article in which it appears.”

²⁵ C-195/12 *Industrie du bois de Vielsalm & Cie (IBV) SA v Région wallonne*, EU:C:2013:598, paragraph 50 and case law cited ; see with regard to the EU Charter also *infra*, C. IV.

²⁶ See, for example, *Páll Hreinsson*, General Principles, in: Baudenbacher, Ed., *The Handbook of EEA law*, 2016, 349 et seqq.; *Magnus Schmauch*, Equality, in: Carl Baudenbacher, ed., *The fundamental principles of EEA law: EEA-ities*, Springer 2017, 215 et seqq.

The German Federal Constitutional Court held in *BVerfGE* 25, 371, 399 (*Lex Rheinstahl*):

„Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG enthält [...] eine Konkretisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes. Er verbietet dem Gesetzgeber, aus einer Reihe gleichartiger Sachverhalte willkürlich einen Fall herauszugreifen und zum Gegenstand einer Ausnahmeregelung zu machen. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG schließt dagegen die gesetzliche Regelung eines Einzelfalls dann nicht aus, wenn der Sachverhalt so beschaffen ist, dass es nur einen zu regelnden Fall dieser Art gibt und die Regelung dieses singulären Sachverhalts von sachlichen Gründen getragen wird.“

“Article 19 paragraph 1 sentence 1 of the Basic Law contains [...] a specification of the general principle of equality. It prohibits the legislature from arbitrarily picking out a case from a series of similar circumstances and making it the subject of an exception. Article 19 paragraph 1 sentence 1 of the Basic Law, on the other hand, does not exclude the statutory regulation of an individual case if the facts of the case are such that there is only one case of this kind to be regulated and the regulation of this singular fact is supported by objective reasons.²⁷”

The Austrian Constitutional Court held in 1956 that under Austrian constitutional law, ad hoc legislation that lacks generality is in principle permissible as long as the unequal treatment can be objectively justified in the specific case. Nor does this conflict with the principle of the separation of powers since the legislature is not limited to enacting general abstract norms, but may also make individual-case regulations similar to an administrative act as long as these are compatible with the principle of equality²⁸.

²⁷ Unofficial translation, emphases added.

²⁸ VfSlg 3118/1956.

(4) Comparison: U.S. law

From a comparative law perspective, it should be noted that the U.S. federal courts ultimately apply the same principles of non-discrimination and proportionality as EU and EEA law when it comes to the admissibility of laws that single out individuals or groups. The decisive factor is whether the different treatment is objectively justified and necessary²⁹.

V. Relevance of the EU Charter of Fundamental Rights in EEA law

1. The issue

EEA law contains (unwritten) fundamental rights and the European Human Rights Convention and the case law of the European Court of Human Rights are relevant for the interpretation of these rights³⁰. However, the question has arisen whether the EU Charter of Fundamental Rights is applicable in EEA law. From an orthodox-dualistic point of view, it could be argued that the three EEA/EFTA States are members of the Council of Europe and have a judge in the European Court of Human Rights. In contrast, they were not involved in any way in the creation of the EU Charter. This could mean that the EU Charter would be of no relevance for the interpretation of EEA law.

However, this argument would overlook that the question of the EU Charter's relevance for the interpretation of EEA law is by no means a new problem. The EFTA Court has early on addressed the problems arising from the fact that the

²⁹ See, for example, *Kenneth M. Murchison*, Liability Under the Oil Pollution Act: Current Law and Needed Revisions, 2011 Louisiana Law Review, 917 et seqq.; *Wilson C. Freeman*, *Huawei v. United States*: The Bill of Attainder Clause and Huawei's Lawsuit Against the United States, Congressional Research Service 7-5700, www.crs.gov, LSB10274.; *Vicky C. Jackson*, Pockets of proportionality: choice and necessity, doctrine and principle, in: *Comparative Judicial Review*, ed. by Erin F. Delaney and Rosalind Dixon, Edward Elgar Publishing 2018, 357 et seqq., 362 et seqq.

³⁰ See *supra*, C. III.

EU amends its treaties while the EEA Agreement remains unchanged (problem of the “widening gap”). The EFTA Court proceeded on a case-by-case basis³¹. On the one hand, it was guided by the consideration that the EEA/EFTA States want to adhere to the principle of dynamic homogeneity even in such a situation. On the other hand, despite occasional calls in this direction, it has proven impossible to adapt the EEA Agreement to new developments in the EU³². In Case E-4/04 *Pedicel AS and Sosial- og helsedirektoratet (Directorate for Health and Social Affairs)*, the EFTA Court held that the fundamental goal of creating a dynamic and homogeneous European Economic Area

“may make a dynamic interpretation of EEA law necessary”³³.

2. The EFTA Court’s approach

It has been suggested that a distinction should be made between Charter rights that correspond to rights guaranteed by the European Human Rights Convention (“ECHR”) and Charter rights that do not correspond to rights guaranteed under the ECHR. Whereas rights of the first category may be taken over directly, the reliance on rights of the second category should be determined on a case-by-case-basis³⁴. The EFTA Court has been doing just that.

Before I go into this, I would like to stress, for the sake of order, that the fundamental right of equality that is now enshrined in Article 20 of the EU

³¹ See *Carl Baudenbacher*, *Der EFTA-Gerichtshof, das EWR-Abkommen und die Fortentwicklung des EG-Vertrags*, Festschrift für Herbert Batliner, Vaduz 2004, 97 et seqq.

³² See, for example, *Halvard Haukeland Fredriksen*, *The EFTA Court*, in: Robert Howse/Hélène Ruiz-Fabri/Geir Ulfstein/Michelle Q. Zang, Eds., *The Legitimacy of International Trade Courts and Tribunals*, Cambridge 2018, 138 et seqq., 165 et seqq.

³³ [2005] EFTA Ct. Rep. 1, paragraph 28.

³⁴ *Nils Wahl*, *Uncharted Waters: Reflections on the Legal Significance of the Charter under EEA Law and Judicial Cross-Fertilisation in the Field of Fundamental Rights*, in: Baudenbacher/Speitler/Palmarsdóttir, Eds., *The EEA and the EFTA Court. Decentred Integration*, Hart Publishing 2014, 281 et seqq., 294 et seqq.

Charter – the other side of which is the prohibition of discrimination – is merely a codification of previous ECJ case law. This fundamental right naturally is also part of EEA law³⁵.

In E-4/11 *Arnulf Clauder*, a case on family reunification under the EU Citizenship Directive 2004/38/EC, the EFTA Court referred to the right to respect for private and family life laid down in Article 8(1) ECHR and added in *dicta*:

“The Court notes that in the European Union the same right is protected by Article 7 of the Charter of Fundamental Rights.”³⁶

The Icelandic Government directly invoked Articles 31 and 34 of the Charter in E-12/10 *ESA v Iceland*, the *Icelandic Posting of Workers* case. Referring to Article 9 TFEU and Article 31 of the Charter, Iceland argued

“that it would be unacceptable as a matter of both national policy and EEA law that workers be afforded less protection under EEA law than under EU law³⁷.”

Article 9 TFEU reads:

“In defining and implementing its policies and activities, the Union shall take into account requirements linked to the promotion of a high level of employment, the guarantee of adequate social protection, the fight against social exclusion, and a high level of education, training and protection of human health.”

Article 31 of the Charter, which does not appear to correspond to a comparable provision of the ECHR, states under the heading “Fair and just working conditions”:

³⁵ See *supra*, C. III. 3.

³⁶ [2011] EFTA Ct. Rep. 216, paragraph 49.

³⁷ Case [2011] EFTA Ct. Rep. 117, Report for the Hearing, paragraphs 89 and 125.

“1. Every worker has the right to working conditions which respect his or her health, safety and dignity.

2. Every worker has the right to limitation of maximum working hours, to daily and weekly rest periods and to an annual period of paid leave.”

Article 34 of the Charter, which does not appear to correspond to a comparable provision of the ECHR, states under the heading “Social security and social assistance”

“Everyone residing and moving legally within the European Union is entitled to social security benefits and social advantages in accordance with Union law and national laws and practices.”

The EFTA Court did not address the issue.

In its first *DB Schenker* judgment of 21 December 2012, the EFTA Court acknowledged a right to access to documents. It held at paragraph 118:

“Rules on access to documents are an embodiment of the principles of transparency and good administration common to, and fostered by, the democratic traditions of the EEA/EFTA States. Furthermore, as the Court has previously held, the objective of establishing a dynamic and homogeneous European Economic Area can only be achieved if EFTA and EU citizens and economic operators enjoy, relying upon EEA law, the same rights in both the EU and EFTA pillars of the EEA”³⁸.

Article 42 of the EU Charter, which states under the title “Right of access to documents”:

“Any citizen of the Union, and any natural or legal person residing or having its registered office in a Member State, has a right of access

³⁸ [2012] EFTA Ct. Rep. 1178.

to documents of the institutions, bodies, offices and agencies of the Union, whatever their medium”,

was not even mentioned. However, an eventual gap between EU and EEA law had not only been bridged³⁹. In substance, the EFTA Court went – in good Nordic tradition – even further than the ECJ⁴⁰.

3. Freedom to conduct a business in particular

In its 2017 Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland in EU law, the European Commission observes that in EU law, in a case with the features of the present one, the EU Charter of Fundamental Rights could come into the play. With regard to acquisition caps, Article 16 of the Charter should be considered in particular, which provides that the

“freedom to conduct a business in accordance with Union law and national laws and practices is recognised”.

As the Commission emphasised, this fundamental right also protects the freedom of contract. Article 16 of the Charter has codified ECJ case law, which recognised the freedom to exercise an economic or commercial activity⁴¹.

The relevance of Article 16 of the EU Charter in EEA law has been addressed by the EFTA Court in Case E-14/10 *Enes Deveci and Others vs. Scandinavian Airlines System Denmark-Norway-Sweden* (“SAS”), a transfer of undertakings case. The question arose whether the transferee was bound by a collective agreement concluded by the transferor. The ECJ had dealt with this issue in Cases C-499/04 *Hans Werhof v Freeway Traffic Systems GmbH & Co. KG*⁴² and C-426/11 *Mark Alemo-Herron and Others v Parkwood Leisure Ltd*. In *Deveci*,

³⁹ *Fredriksen*, The EFTA Court, loc. cit., 165 f.

⁴⁰ See Carl Baudenbacher, *Judicial Independence. Memoirs of a European Judge*, Springer 2019, 221 f.

⁴¹ <https://fra.europa.eu/en/eu-charter/article/16-freedom-conduct-business>.

⁴² EU:C:2006:168.

the defendant SAS argued for an interpretation of the Directive in accordance with Article 16 of the EU Charter in line with the principle of homogeneity⁴³. The Commission recalled that in C-426/11 *Mark Alemo-Herron and Others v Parkwood Leisure Ltd.* the ECJ ruled that Article 3 of the Transfer of Undertakings Directive 2001/23/EC⁴⁴, which aims to safeguard the interests of employees in the event of transfer of an undertaking, must be interpreted in accordance with Article 16 of the Charter⁴⁵. In fact, the ECJ had in paragraph 25 of the *Alemo-Herron* judgment (with regard to the previous Directive 77/187, which was identical in content in this respect) stated that the question was not only to protect the interests of employees in the event of a transfer of an undertaking. A fair balance between the interests of these employees on the one hand and those of the transferee on the other hand had also to be guaranteed. In particular, the transferee must be in a position to make the adjustments and changes necessary for the continuation of his business. In ESA's view, the right to conduct a business

“is safeguarded in the EEA irrespective of the Charter's provisions. One of the main objectives of the EEA Agreement is to contribute to trade liberalisation and to the fullest possible realisation of the four freedoms, for which the right to conduct a business is an indispensable prerequisite”⁴⁶.

The Norwegian Government submitted that an automatic application of the Charter would challenge State sovereignty and the principle of consent as the source of international legal obligations. Article 16 of the Charter was said to provide for fundamental rights beyond those common to the EEA States. Caution was therefore warranted

⁴³ Paragraph 40.

⁴⁴ O.J. L 82 of 22 March 2001, 16, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32001L0023>.

⁴⁵ EU:C:2013:521.

⁴⁶ Paragraph 52.

“in equalling the scope of Article 16 of the Charter with fundamental rights common to the EEA States⁴⁷”.

The EFTA Court held in paragraph 63 of its *Deveci* opinion:

“In the interest of the employees, a national rule may give continued effects to a collective agreement in order to avoid a rupture of the framework governing the employment relationship. In that case, it must be assessed whether such a rule complies with the main objective of the Directive. That objective is to ensure a fair balance between the interests of the employees and those of the transferee. The transferee must be in a position to make adjustments and changes necessary to carry on its operations (compare, to that effect, *Alemo-Herron and Others*, cited above, paragraph 25). Since continued effects applicable after the expiration of a collective agreement limit the freedom of action of the transferee, such a national rule must be limited in its duration. Otherwise, it would bind the transferee indefinitely.”

In paragraph 64, the EFTA Court added that it found

“no reason to address the question of Article 16 of the Charter. The EEA Agreement has linked the markets of the EEA/EFTA States to the single market of the European Union. The actors of a market are, inter alia, undertakings. The freedom to conduct a business lies therefore at the heart of the EEA Agreement and must be recognised in accordance with EEA law and national law and practices”.

Academic literature has understood the message. The current President of the Norwegian Competition Appeals Tribunal, Dr. *Karin Fløistad*, stated that

“it may be argued that the EFTA Court gave effect to this provision [sc. Article 16] also in the EEA [...]. It is difficult to understand the

⁴⁷ Paragraph 44.

statement made by the EFTA Court other than an implicit recognition of Article 16 of the Charter also in the EEA”⁴⁸.

University of Bergen Professor *Halvard Haukeland Fredriksen* concluded that the EFTA Court recognised the freedom to conduct a business. Mr. *Fredriksen* agrees that the final proof that the EFTA Court’s approach was legitimate is that its decision has been accepted⁴⁹. Opposition to the *Deveci* jurisprudence of the EFTA Court has in fact not formed.

The Icelandic Judge and now President of the European Court of Human Rights *Robert Spano* observed that in *Deveci*, the EFTA Court has

“perhaps prudently, found a way to evade addressing the issue of the normative impact of the EU Charter for EEA fundamental rights”.

However, President *Spano*’s further remarks make it quite clear that in his view, from the point of view of homogeneity, the freedom under Article 16 of the Charter must be deemed to be part of EEA law⁵⁰.

The freedom to conduct a business is fundamental of any economic system that is based on market freedoms. There are no reasons to assume that this fundamental right should not be part of EEA law. As noted by Italian researcher *Eleonora Pettinelli*, rather than wondering why the EFTA Court should refer to EU Charter rights, it seems more appropriate to ask why not⁵¹. The fundamental right of freedom to conduct a business, protects: (i) the freedom

⁴⁸ The EEA Agreement in a Revised EU Framework for Welfare Services, Springer, 2018, 21.

⁴⁹ The EFTA Court, in: Robert Howse/Hélène Ruiz-Fabri/Geir Ulfstein/Michelle Q. Zang, Eds., The Legitimacy of International Trade Courts and Tribunals, Cambridge 2018, 138 et seqq., 165 et seqq.

⁵⁰ The EFTA Court and Fundamental Rights, European Constitutional Law Review, 13: 475 et seqq., 480 et seqq., (2017).

⁵¹ The inter-courts interaction in Europe: the fruitful dialogue between the CJEU and the EFTA Court, Master thesis LUISS, 2018/2019, 124, http://tesi.luiss.it/25399/1/634312_PETTINELLI_ELEONORA.pdf.

to exercise an economic or commercial activity, (ii) the freedom of contract, (iii) the freedom to compete⁵². These freedoms are at the core of the economies of all the Contracting Parties to the EEA Agreement, both in the EU pillar and in the EFTA pillar. It is inconceivable how the EEA could function without these freedoms. One should finally not overlook that the EFTA Court considered the freedom to run a business so important that it mentioned it as one of four indicators in the *rubrum* of its *Deveci* decision.

D. Assessment

I. General

It is generally recognised that agricultural land is a scarce and special resource, which deserves special protection for a number of reasons. EU and EEA/EFTA Member States have the right to restrict the sale of agricultural land in order to pursue legitimate goals of overriding public interest. A number of EU and EEA/EFTA States have restricted the acquisition of agricultural land. However, foreign investment is also an important source of capital, technology and knowledge that can help increase agricultural productivity and facilitate access to finance for local businesses. EU rules on the free movement of capital as well as fundamental rights apply with the aim of ensuring cross-border investment⁵³.

It appears that in 2015/2016, the European Commission initiated or considered initiating infringement proceedings against several “new” Member States, not only Latvia, but also Bulgaria, Hungary, Lithuania and Slovakia. These countries allegedly discriminate against investors from other EEA Contracting Parties and/or impose disproportionate restrictions on cross-border investments. These cases prompted the Commission to issue the

⁵² https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2015-freedom-conduct-business_en.pdf.

⁵³ See the European Commission’ Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland in EU law, foreword.

Communication of 28 October 2017 on the measures allowed to restrict the sale of agricultural land. Under the principle of homogeneity, this communication is also relevant in EEA law.

II. De facto 10'000 hectares acquisition cap

1. Restriction on the free movement of capital and the freedom to conduct a business

(1) General

By stating that those who already own 10'000 or more hectares of agricultural land can only purchase further land in exceptional circumstances (paragraph 10 of Article 10a), the Draft Legislation restricts the free movement of capital guaranteed by Article 40 EEA and the freedom to conduct a business, a fundamental freedom under EEA law. Part of the right to conduct a business is the freedom of contract. As a matter of EEA law, such a restriction is only lawful if it is not discriminatory, justified by a legitimate overriding public interest, suited to attaining the objective sought, consistent with other measures taken, does not go beyond what is necessary to achieve that objective and cannot be replaced by less restrictive alternative means⁵⁴.

Pursuant to the Draft Legislation, ministerial approval can only be granted if the applicant can demonstrate that they have a “special” or a “real need” for more land because of its intended use. The applicant must have “valid, substantive arguments” as to why they have a real need for more land. As a rule, the land already owned should be considered “sufficient”, particularly if its size significantly exceeds the 10'000 hectares.

According to my instructions, *Halicilla* believes that the de facto acquisition cap may not only affect its ability to purchase more property, but also to carry out its business as it has carried it out in the past. More specifically, one of

⁵⁴ See, for example, Case E-8/11 *ESA v Norway* (“Regulated Markets”), [2012] EFTA Ct. Rep. 442, paragraphs 79 et seqq.

Halicilla's majority-owned subsidiaries, *Strengur*, is in the business of renting rivers from river associations in order to sell fishing licences to fishermen. As *Halicilla's* group owns more than 10'000 hectares, *Strengur* may be prevented by the provision from renting rivers for longer than 5 years. *Strengur's* competitors however are unlikely to be subject to such a restriction. In other words, *Halicilla's* actual business model could be compromised.

(2) Discrimination

All over Europe, the expansion of government tasks has generally resulted in an increase in targeted legislation, which singles out individuals or group of individuals and subjects them to special treatment⁵⁵. In EU and EEA law terms, the 10'000 hectares threshold amounts to covert discrimination. It appears to be a neutral provision affecting all legal entities in the same way. However, in reality it probably only affects a few entities. In fact, this cannot have escaped the attention of those who drafted the provision, not least because of media coverage, that it is aimed at a particular operator, namely *Halicilla*.

The prohibition of discrimination which is inherent in Article 40 EEA is relevant in respect of the 10'000 hectares acquisition cap. There is no obvious objective reason for distinguishing between purchasers who own fewer than 10'000 hectares and those who own over 10'000 hectares.

2. Justification

(1) General

In its 2017 Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland in EU law, the European Commission has dealt with national limits on the size of land that can be acquired or held. As said before, such caps constitute restrictions on the free movement of capital and on the freedom to conduct a business. The Commission has so far taken note of two types of such measures:

⁵⁵ See *Lautenbach*, loc. cit., 112.

- the requirement of specific authorisation by a regulatory authority for acquisitions above a certain size;
- absolute ceilings⁵⁶.

Since agricultural land is a scarce resource, acquisition caps may be justified by a legitimate public interest or policy reasons. If there were a legitimate objective, the question would arise whether the (factual) cap would be proportionate. That means, in particular, that it would have to be examined whether the measure does not go beyond what is necessary and whether it can be replaced by less restrictive alternative means. Proportionality is a general principle of EEA law. But there is no difference in substance between EU and EEA law in this respect.

The Commission has noted that the proportionality of acquisition caps “may be questionable”; the justification and proportionality of such caps must therefore be assessed in each national context and in the light of all the factual and legal circumstances of the individual case. The Commission states in this respect that

“the assessment will also heavily depend on whether the national rules are based on objective and well-defined criteria and whether the means of judicial redress for the individuals concerned are provided for”⁵⁷.

The freedom to conduct a business is not an absolute right either. Article 52(1) of the EU Charter states that

“rights recognised by this Charter for which provision is made in the Treaties shall be exercised under the conditions and within the limits defined by those Treaties”.

⁵⁶ Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland in EU law, 4. h.

⁵⁷ Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland in EU law, 4. h., emphasis added.

Thus, the freedom to conduct a business may be subjected to legitimate restrictions provided they are in the general interest pursued by the EU and do not constitute disproportionate interferences in relation to the aim pursued. The test is largely the same as in the case of a restriction of a fundamental freedom.

The European Agency for Fundamental Rights has stated in that regard:

“Such restrictions have been imposed on the freedom to conduct a business to ensure public safety, public health, in the context of the fight against terrorism, sanctions in the framework of the Common Foreign and Security Policy, but particularly often in relation to fundamental freedoms such as free movement of goods and services. More particularly, when establishing the competition rules necessary for the functioning of the internal market, the EU adopts many rules that are claimed to limit business activity by their very nature [...]. Hence, to safeguard the fundamental freedom to conduct a business, it is essential that the relevant competition law as well as its application by the authorities charged with its implementation is subject to effective judicial control, to ensure that the restriction is proportionate and does not go beyond what is necessary to achieve the aim: a free internal market.”⁵⁸

These considerations will also be relevant for the freedom to conduct a business under EEA law.

(2) Legitimate overriding public interest

As far as the legitimate overriding interest is concerned, the commonplace goals stated in the Draft Legislation could theoretically be legitimate reasons, although there would have to be a connection between the specific situation in Iceland and the steps being taken. The unspoken argument that the aim

⁵⁸ https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2015-freedom-conduct-business_en.pdf.

here is to prevent a wealthy foreigner who already “owns sufficient land” from acquiring even more land, is inefficient.

Furthermore, assuming that the aims stated in the Draft Legislation may be legitimate, assessment would need to be made as to whether the acquisition cap is suitable and necessary for achieving those aims, i.e. whether the measure is proportionate.

(3) Proportionality

Whether an acquisition cap is suitable to achieve the aims set out in the Draft Legislation is doubtful. There is no indication that a particular land-use or food security is guaranteed by preventing a willing buyer from acquiring land.

It is further striking that the Draft Legislation does not distinguish between different types of land, with highland pastures and long abandoned estates equally counted as cultivated farmland for purchase. Furthermore, the provision of example makes no explicit reference to circumstances other than agriculture that could be a legitimate reason for needing or wanting additional land, such as nature conservation or tourism.

On the basis of the aims to have oversight and control over land-use, and ensure food security, a drastic acquisition cap does not appear to be necessary. Less restrictive measures such as prior notification, prior authorisation requirements or obligations to use the land in a particular manner are available⁵⁹. Indeed, it seems that such measures are already either included elsewhere in the Draft Legislation or are under consideration by the government for future legislation.

Accordingly, it cannot be seen that the acquisition cap is proportionate.

⁵⁹ Infra, D. III.

(4) Burden of proof

According to settled case law, both in EU and EEA law, the burden of proof is primarily on the Member State to justify a restriction to a fundamental freedom. This has been summarised by Advocate General *Eleanor Sharpston* in her opinion in C-400/08 *Commission of the European Communities v Kingdom of Spain* where she stated:

“Whilst it is true that a member state seeking to justify a restriction on a fundamental Treaty freedom must establish both its appropriateness and its proportionality, that cannot mean, as regards appropriateness, that the member state must establish that the restriction is the most appropriate of all possible measures to ensure achievement of the aim pursued, but simply that it is not inappropriate for that purpose. As regards proportionality, however, it is necessary to establish that no other measures could have been equally effective but less restrictive of the freedom in question.”⁶⁰

3. Legal certainty

As noted above⁶¹, the assessment will also heavily depend on whether the national rules are based on objective and well-defined criteria. In the present case such objective and well-defined criteria are lacking. This also undermines the available legal remedies.

The criteria given for an exception to acquire land beyond 10'000 hectares are immensely vague: There is neither an indication of what a special need is nor what a real need is. The relevant texts also fail to say what is meant by the term “far more than 10'000 hectares” and according to which standard an applicant is deemed to already own “sufficient” land. The latter notion does

⁶⁰ EU:C:2011:172, paragraph 89.

⁶¹ Supra, A. I. 1.

not fit in an economy which is based on market freedoms. It is a completely subjective criterion that opens the door to arbitrary decisions.

This vagueness is even more worrisome as the decision-making power would lie with a minister and the applicant carries the burden of proof for the existence of a special need and a real need.

4. *Halicilla's* past conduct

Justification grounds for legislation that singles out certain economic operators could be based on their past behaviour. In fact, under the Draft Legislation, an applicant's previous use of properties and property rights, i.e. the past conduct, must be taken into account by the minister under the prior authorisation requirement⁶². From an EEA law perspective there is nothing to object to that, on the contrary. For comparison, it may be added that in the case law of the U.S. American federal courts, the violation of antitrust laws, environmental pollution or criminal behaviour have, in various contexts, been deemed to justify targeted legislation⁶³.

In EU law, lawful limitations on the freedom to conduct a business may, at EU and Member State level, result from

“very specific bans linked to an individual's qualifications or conduct”⁶⁴.

However, in the present case, in the context of the acquisition cap, past conduct appears not even to be a factor to be taken into account. The mere

⁶² Supra, A. I. 1.

⁶³ See, for example, U.S. Court of Appeals for the Fifth Circuit of Appeals *SBC Communications v. FCC*, 154 F.3d 226; U.S. Court of Appeals for the Ninth Circuit *SeaRiver Maritime Financial Holdings v. Mineta*, 309 F.3d 662; U.S. Court of Appeals for the Second Circuit *ACORN v. United States*, 618 F.3d 125.

⁶⁴ RFA European Agency for Fundamental Rights, Freedom to conduct a business: exploring the dimensions of a fundamental right, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2015-freedom-conduct-business_en.pdf, emphasis added.

existence of existing ownership, regardless of conduct, precludes further acquisition of rights, except for immensely vague exceptional circumstances.

Further, according to my instructions, *Halicilla's* past conduct as an owner of land and rights is in no way objectionable. The company has never been involved in any activities that violate antitrust law, negatively affect the public fisc or harm the environment. It has never misappropriated agricultural land for non-agricultural purposes nor has it in any way violated the noble objectives of the legislature. With the Six Rivers Project, *Halicilla* is, on the contrary, aiming to be a role model in sustainable agriculture and river fishing, including contributing to ensuring food security. Consequently, there is no reason under any title to single out and punish *Halicilla* by virtually excluding the company from acquiring further land or conducting its business.

III. Prior authorisation requirement

1. Restriction on the free movement of capital

(1) General

A prior authorisation requirement for the purchase of agricultural land is a restriction on the free movement of capital as guaranteed by Article 40 EEA and Annex XII thereto. As noted, EEA law imposes conditions on when a restriction may be lawful.⁶⁵

According to the ECJ's settled case law, exceptions to the fundamental freedoms must be interpreted strictly,

“so that their scope cannot be determined unilaterally by each Member State without any control by the Community institutions [...]. Thus, public policy and public security may be relied on only if

⁶⁵ Supra, D. II. 1.

there is a genuine and sufficiently serious threat to a fundamental interest of society [...].”⁶⁶.

This also applies in EEA law.

(2) Legitimate overriding public interest

As far as the existence of a legitimate overriding public interest for a prior authorisation requirement is concerned, the leading case is ECJ C-452/01 *Margarethe Ospelt and Schlössle Weissenberg Familienstiftung*. Ms. *Ospelt*, a citizen of the Principality of Liechtenstein, owned a property of approximately 43,500 m² in the province of Vorarlberg (Austria) on which she lived. Most of this land was agricultural land that had been leased to farmers.

In April 1998, the entire property was notarised with the purpose of transferring it to a foundation established in the Principality of Liechtenstein, the primary beneficiary of which was Ms. *Ospelt*. The foundation intended to continue leasing the agricultural land to the same farmers as before. The application to the competent authorities to grant the prior authorisation required under the Vorarlberg Land Transfer Act (“VGVG”) was rejected on the grounds that the conditions for acquisition by foreigners were not met. On appeal, the Vorarlberg Independent Administrative Senate also rejected the authorisation on the grounds that neither the foundation nor Ms. *Ospelt* were pursuing or intended to pursue an agricultural activity. Such a transaction was therefore contrary to the requirements and public interest objectives set out in the VGVG with regard to the maintenance and creation of economically viable medium-sized and small agricultural holdings. The Austrian Administrative Court asked the ECJ to rule on whether the provisions of the EC Treaty on the free movement of capital precluded a system of prior authorisation such as that provided for in the VGVG for transactions involving agricultural land.

⁶⁶ C-54/99, *Église de Scientologie* EU:C:2000:124, paragraph 17, emphasis added.

The ECJ found that the conditions laid down in the VGVG restricted the free movement of capital within the EEA. However, the VGVG pursued objectives in the general interest, which were in principle capable of justifying such restrictions. The purpose of prior control by the competent authorities was to ensure that the transfer of agricultural land did not result in the land being no longer farmed⁶⁷.

In the case at hand, the Draft Legislation is mainly motivated by the interest to have oversight and control over the use of land. But even if such objectives were laid down in the Draft Legislation or in the Explanatory Notes to the bill, there would have to be a connection between the specific situation in Iceland and the steps being taken.

Finally, as mentioned, it must not be overlooked that foreign investment in agricultural land can also have positive macroeconomic and social effects⁶⁸. Indeed, *Halicilla* argues that its investment in Iceland has such positive consequences⁶⁹.

(3) Proportionality

In view of the absence of a clearly formulated objective of the prior authorisation rule, it is difficult to say whether the suitability requirement is fulfilled in the case at hand, i.e. whether there would be a causal link between the measure and its object. The same goes for the requirement that a measure is consistent with other legislative measures.

It is also hardly possible to tell whether the Draft Legislation fulfils the necessity requirement according to which a measure must be needed in order

⁶⁷ Supra, C. II. 2.

⁶⁸ See the European Commission's Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland in EU law, foreword and I. d.

⁶⁹ Supra, D. II. 4.

to achieve the objective. The principle of necessity requires that no equally effective, but less restrictive measure is available.

As far as the less restrictive means test is concerned, the Explanatory Note states:

“It cannot be seen that the legitimate aims that are sought could in practice be achieved by other measures than those proposed in Article 8 of the bill. It cannot be seen that the authorities would be able to achieve them only through a simple notification of changes of ownership, cf. Article 10 of the current Estates Act No. 81/2004, or a subsequent intervention of some form. Regarding the former option, a simple notification obligation would not give the authorities the opportunity to take a position on certain transfers of property that fall within the scope of the Estates Act in the same way that Article 8 provides. A notification obligation is therefore insufficient to achieve the aims of the bill, *inter alia* improved controls for the authorities in the field of land and estate use. Regarding the latter option, that is a subsequent intervention by the authorities, such an option must generally be regarded as more onerous than the approach taken in Article 8 of the bill. The provisions of Article 8 of the bill therefore do not go further than is necessary to achieve those legitimate aims underlying the bill, and therefore are consistent with the principle of proportionality.”⁷⁰

Apart from the fact that the claim that the prior authorisation requirement will pursue objective aims may be doubtful, it is questionable whether the statements concerning the less restrictive means are compatible with the case law of the ECJ. According to homogeneity rules, this case law is relevant for the interpretation of EEA law.

⁷⁰ Emphasis added.

According to ECJ case law, a notification requirement (and thus a less restrictive measure than a prior authorisation obligation) may be sufficient. In Joined Cases C-515/99 and C-527/99 to C-540/99 *Hans Reisch and Others v Bürgermeister der Landeshauptstadt Salzburg and Grundverkehrsbeauftragter des Landes Salzburg* and Joined Cases C-519/99 to C-524/99 and C-526/99) v *Anton Lassacher and Others v. Grundverkehrsbeauftragter des Landes Salzburg and Grundverkehrslandeskommission des Landes Salzburg*⁷¹, the ECJ, referring to previous case law, held at paragraph 37

“that restrictions on the free movement of capital resulting from the requirement of prior authorisation were able to be eliminated by means of an appropriate notification system without thereby detracting from the effective pursuit of the aims of those rules”.

Still, an obligation of prior notification constitutes a restriction, which needs to be justified and must be in conformity with the principles of proportionality and legal certainty and fundamental rights.

In Case C-213/04 *Ewald Burtscher v Josef Stauderer*⁷², the ECJ held at paragraph 42 that a declaration system,

“even though it does not affect the actual carrying out of the transaction, constitutes nevertheless a mandatory formality prior to legal registration of the contract of sale in the land register, which alone can guarantee the effectiveness of that contract with regard to the public authority and third parties. Moreover, under the [...] [relevant national legislation], that declaration is coupled with the obligation not to use the land for purposes other than those declared.”

In *Ospelt*, prior authorisation for the land transfer from a natural person to a foundation was refused on the ground that neither the foundation nor the

⁷¹ EU:C:2002:135.

⁷² EU:C:2005:731.

natural person were engaged in agricultural activity. According to the ECJ, this went beyond what was necessary to achieve the public interest objectives pursued by the VGVG. A measure linking the transfer of agricultural land to specific obligations such as long-term leases would have been less restrictive on the free movement of capital. If the VGVG were to be interpreted by the national authorities as requiring prior authorisation to be granted to persons who are not farmers resident on the land in question but who could provide the necessary guarantees that the land would continue to be used for agricultural purposes, the VGVG would not restrict the free movement of capital beyond what is necessary to achieve its objectives.

In this case, the ECJ also held that

“prior supervision by the competent authorities does not merely reflect a need for information but is intended to ensure that the transfer of agricultural land will not lead to their ceasing to be used as intended or to a use which might be incompatible with their long-term agricultural use”⁷³.

In that case, a system based on a supervision after the transfer would have been less effective than a priori authorisation requirement in that it would not prevent a transfer that was contrary to the pursued agricultural objective. That would be likely to offer less legal certainty to the land transaction than a prior authorisation requirement.

From the above cases, it can be concluded that it is not clear that a notification requirement, rather than a prior authorisation requirement, would not be proportionate.

⁷³ Loc. cit., paragraph 43.

(5) Decision criteria

Regarding the criteria according to which the Minister gives authorisation, draft legislation simply repeats the general objectives:

“to promote that the use of lands and related rights are organised consistently with the features of the land and with the interests of society and future generations as guiding principles, having regard to the importance of land from economic, social and cultural perspectives”; “to promote diverse and competitive agriculture, conservation, maintenance and development of rural communities and at the same time nationally useful and sustainable land use”; to aim “to the extent possible in the implementation [...] that land which is well suited to agricultural production is preserved for such use and that food security is preserved for the future”.

It is doubtful whether these guidelines are clear enough. Vague standards fail to provide citizens and economic operators the possibility to determine their legal position. They are probably not sufficiently clear. On the contrary, they seem to give the minister practically unlimited discretion making his decisions unpredictable.

In Case C-370/05 *Criminal proceedings against Uwe Kay Festersen*, paragraph 18(4) of the Danish Law on agriculture (*landbrugsloven*) stated that the Minister for Food, Agriculture and Fisheries may authorise the acquisition of an agricultural property under certain conditions or if

“other special circumstances mitigate in its favour”.

Referring to its settled case law, the ECJ held that such criteria for the authorisation were too vague and did

“not enable individuals to become familiar with the extent of their rights and obligations resulting from Article 56 EC (sc. the provision guaranteeing the free movement of capital), so that a system of that

nature must be regarded as being contrary to the principle of legal certainty”⁷⁴.

This case law corresponds to ECJ’s overall approach when it comes to prior authorisations. In *C-205/99 Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) and Others v Administración General del Estado*, a case involving a prior authorisation to operate a shipping line, the ECJ held at paragraph 38 that

“if a prior administrative authorisation scheme is to be justified even though it derogates from a fundamental freedom, it must, in any event, be based on objective, non-discriminatory criteria which are known in advance to the undertakings concerned, in such a way as to circumscribe the exercise of the national authorities’ discretion, so that it is not used arbitrarily. Accordingly, the nature and the scope of the public service obligations to be imposed by means of a prior administrative authorisation scheme must be specified in advance to the undertakings concerned.”⁷⁵

In *C-201/15 AGET Iraklis*, a case on the power of a Greek public authority to refuse the authorisation of collective redundancies, the ECJ’s Grand Chamber held that according to settled case law,

“where powers of intervention of a Member State or a public authority [...] are not qualified by any condition, save for a reference to [...] criteria formulated in general terms, without any indication of the specific objective circumstances in which those powers are to be exercised, this results in serious interference with the freedom

⁷⁴ EU:C:2007:59, paragraph 43, emphasis added.

⁷⁵ EU:C:2000:658, emphasis added.

concerned which may have the effect [...] of excluding that freedom altogether”⁷⁶.

In the case at hand, the Greek legislation stated that the power to deny collective redundancies

“must be exercised by analysing the documents in the file, while taking account of the situation of the undertaking and the conditions in the labour market, and must result in a reasoned decision”.

The Grand Chamber held that it was clear that,

“in the absence of details of the particular circumstances in which the power in question may be exercised, the employers concerned do not know in what specific objective circumstances that power may be applied, as the situations allowing its exercise are potentially numerous, undetermined and indeterminable and leave the authority concerned a broad discretion that is difficult to review. Such criteria which are not precise and are not therefore founded on objective, verifiable conditions go beyond what is necessary in order to attain the objectives stated and cannot therefore satisfy the requirements of the principle of proportionality”⁷⁷.”

The Grand Chamber added that,

“as also follows from the Court’s case-law, whilst the fact that the exercise of such a power of opposition may be reviewed by the national courts is necessary for the protection of undertakings in the light of the application of the rules on freedom of establishment, it cannot, however, suffice on its own to make good the incompatibility with those rules of the two aforementioned assessment criteria”⁷⁸”.

⁷⁶ Paragraph 99, emphasis added.

⁷⁷ Paragraph 100, emphases added.

⁷⁸ Paragraph 101.

In the light of the foregoing, I tend to conclude that the criteria used in the Draft Legislation are not sufficiently precise. They are not, therefore based on objective, verifiable conditions. For that reason alone, they go beyond what is necessary and cannot therefore satisfy the principle of proportionality.

(6) Legal redress

According to established ECJ case law, persons and economic operators affected by a restriction of the free movement of capital must have a legal redress. In the above mentioned judgment C-54/99, *Église de Scientologie*⁷⁹ concerning a system of prior authorisation for certain categories of direct foreign investments in France, the Grand Plenum of the ECJ held at paragraph 17 that

“any person affected by a restrictive measure based on such a derogation must have access to legal redress [...].”

The Draft Legislation places the competence for authorisation in the hands of the minister. The minister's decision can be challenged in court. That means that there is access to legal redress. It is true that ministers in other Contracting Parties of the EEA are also competent to make decisions on the acquisition of agricultural land, without the ECJ having objected to this⁸⁰. However, the ministerial authorisation system must be seen in the overall context of the present case.

2. Legal certainty

It does not need further explanation that the lack of clear decision-making criteria for authorisation is also incompatible with the principle of legal certainty. Legal certainty is only safeguarded if the requirements for an

⁷⁹ EU:C:2000:124; see also Case C-205/99 *Asociación Profesional de Empresas Navieras de Líneas Regulares (Analir) and Others v Administración General del Estado*, EU:C:2000:658, paragraph 38.

⁸⁰ See the *Festersen* case, *supra*, D. III. 1.

encroachment on a fundamental freedom are described in a way that allows those subject to the law to make dispositions, i.e. if the limitation of rights is foreseeable⁸¹. This would not be the case.

E. Answers

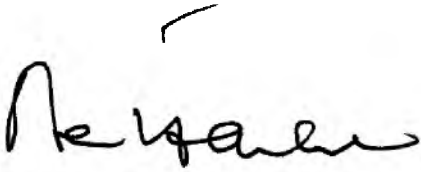
On the strength of the above considerations, I answer the questions put to me in the following way:

“1. Based on the information provided, paragraph 10 of Article 8 of the Draft Legislation (proposed to be Article 10a of the Estates Act) does raise issues of compatibility with Iceland's obligations under the EEA Agreement, in particular with reference to Article 40 thereof and to EEA law general principles, in particular fundamental rights. Under the given circumstances, the 10'000 hectares threshold constitutes a restriction of the free movement of capital and an infringement of the freedom to conduct a business. The general aims pursued by the Draft Legislation appear to be legitimate. However, no justification seems possible. Other, less restrictive measures appear to be available. The criteria on which the minister decides are furthermore not precise enough. The rules in question are therefore disproportionate. They also violate the principles of legal certainty and generality or equal treatment.

2. Based on the information provided, the requirement of prior ministerial approval proposed in Article 8 of the Draft Legislation (proposed to be Article 10a of the Estates Act) for certain land purchases may raise issues of compatibility with Iceland's obligations under the EEA Agreement. As a matter of principle, a prior authorisation system may be lawful. However, the criteria according to which the minister decides must be defined precisely

⁸¹ Supra, D. II. 3.

enough to enable an applicant to assess their legal position in advance. The criteria used in the Draft Legislation are hardly sufficiently precise. They are not, therefore based on objective, verifiable conditions. For that reason alone, they go beyond what is necessary. This may not only violate the EEA freedom of capital movement, but also the principle of legal certainty.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'N. Hansen', with a small checkmark above the first letter.



Alþingi
Kirkjustræti
101 Reykjavík

Reykjavík, 21. maí 2020

Tilvísun ÞÍ: 2020050039/2.0

Tilvísun sendanda: 715. mál

Efni: Umsögn Þjóðskrár Íslands við frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu landeigna

Þjóðskrá Íslands vísar til erindis allsherjar- og menntamálanefndar dags. 30. apríl sl. þar sem óskað er umsagnar Þjóðskrár Íslands vegna frumvarps til laga um breytingar á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna, 715. mál.

Frumvarpsdrög voru fyrst birt í samráðsgátt stjórnvalda þann 13. febrúar sl. Veitti Þjóðskrá Íslands umsögn sína dags. 27. febrúar sl. Ítrekar stofnunin það sem fram kom í þeirri umsögn.

Þjóðskrá Íslands fagnar þessu frumvarpi og þeim tillögum sem lagðar eru til breytinga á lögum um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001 með 4. gr. frumvarpsins.

Í frumvarpsgreininni er að finna ákvæði um landeignaskrá sem er hluti af fasteignaskrá sem Þjóðskrá Íslands heldur. Landeignaskrá felur í sér heildstætt skráningar- og upplýsingakerfi sem geymir upplýsingar m.a. um eignarmörk og sækir upplýsingar um eignarhald lands samkvæmt þinglýstum heimildum á samræmdum kortagrunni. Markmið landeignaskrár er að vera vettvangur fyrir samræmda skráningu á grunnupplýsingum um eignarmörk og tryggja yfirsýn um eignarhald á íslensku landsvæði.

Þjóðskrá Íslands hefur á undanförnum árum unnið að uppbyggingu á slíkri skrá, á grundvelli tiltækra upplýsinga um eignarmörk, m.a. byggt á þinglýstum landamerkjalyfingum, en á þessu stigi hafa um 25% af flatarmáli Íslands verið hnitsett og skráð af hálfu stofnunarinnar, sem nemur um 55% af öllum fasteignum á Íslandi. Hins vegar hefur skort ákvæði í lög nr. 6/2001 um landeignaskrá en Þjóðskrá Íslands telur nauðsynlegt að festa slík ákvæði í sessi. Núverandi skráning byggir á gögnum sem eru misjöfn af gæðum af þeim ástæðum að verklag skráningar er hvorki bundið í lög né stjórnvaldsfyrirmæli. Tilgangur frumvarpsgreinarinnar er að bæta úr því og lögfesta sérstakt ákvæði um landeignaskrá í lög nr. 6/2001 þannig að tryggt verði að skráin muni þjóna þeim tilgangi sem að er stefnt. Um leið er ætlunin að greiða fyrir því að yfirstandandi vinnu Þjóðskrár Íslands við skráningu á íslensku landsvæði og færslu þeirra upplýsinga í heildstæða landeignaskrá verði lokið eins skjótt og auðið er.

Þjóðskrár Íslands vill benda á mikilvægi eftirfarandi þátta:

- að til sé samræmdur loftmyndagrunnur af öllu Íslandi í fullnægjandi gæðum
- að til sé hæðarlíkan af öllu landinu í tilsvarende gæðum
- að gert verði átak í að koma öllum landamerkjabókum á rafrænt form og gera þær þannig aðgengilegar almenningi sem og skráningaraðilum
- að gert verði átak í skráningu eignamarka til þess að betri yfirsýn fáiast um eignarhald
- að gert verði átak í endurskoðun á mati á landi þannig að það verði gagnsætt, samræmt og endurspegli betur markaðsvirði lands frá því sem nú er
- að flýtt verði eins og kostur er útgáfu reglugerða sem mælt er til um í 4. gr. frumvarpsins.

Þjóðskrár Íslands vekur athygli á 8. gr. frumvarpsins þar sem gert er ráð fyrir nýrri 10. gr. b. Þegar frumvarpið var til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda vakti stofnunin athygli á því að í 4. mgr. þess ákvæðis segir að ríkisskattstjóri skuli vinna úr og miðla upplýsingum sem berast stofnuninni á grundvelli þessa ákvæðis til ráðherra og Þjóðskrár Íslands. Lagði stofnunin í því sambandi til að ákvæðinu yrði breytt á þá leið að Þjóðskrár Íslands væri ekki nefnd sem viðtökuaðili. Af frumvarpinu má ráða að tekið hefur verið tillit til athugasemda stofnunarinnar en hins vegar virðist hafa láðst að taka út Þjóðskrár Íslands í skýringum við frumvarpið.

Þjóðskrár Íslands vill áréttta að skráning lands í landeignaskrá og þróun hennar mun hafa í för með sér kostnað fyrir Þjóðskrár Íslands sem mæta þarf úr ríkissjóði. Fyrir liggur kostnaðarmat Þjóðskrár Íslands og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins. Um er að ræða kostnað sem áætlað er að nemi 240 m.kr. á árunum 2020-2022 en hefja verður vinnuna 2020 miðað við gildistökuákvæði frumvarpsins. Um er að ræða kerfisgerð landeignaskrár þar sem gert er ráð fyrir stofnkostnaði upp á 80 m.kr., átaki í skráningu jarða þar sem gert er ráð fyrir aðkeyptri vinnu fyrir um 20 m.kr. og átaki í skráningu jarða þar sem er gert ráð fyrir 10 ársverkum fyrir um 140 m.kr. Með vísan til gildistökuákvæðis frumvarpsins er forsenda þess að vinna við kerfisgerð landeignaskrár og átaksvinna við skráningu jarða geti hafist að fjármunir fáiast strax á árinu 2020.

F.h. Þjóðskrár Íslands



Indriði Björn Ármannsson
lögfræðingur

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna. 715. mál

Mjög gagnlegt verður að fá lög sem tryggja gagnsæi um eignarhald á landi eins og kveðið er á um í þessu frumvarpi.

Hins vegar verður ekki séð að í frumvarpinu séu reistar afgerandi skorður við samþjöppun á eignarhaldi á landi, með bindandi ákvæðum þar að lútandi, eins og kallað hefur verið eftir.

Í fyrsta lagi gagnrýni ég að horfið skuli hafa verið frá þeirri nálgun sem uppi var á árinu 2013 í reglugerð sem undirritaður setti og samsvarandi lagafrumvarpi sem undirritaður lagði fyrir Alþingi á sama tíma af hálfu þáverandi ríkisstjórnar. Þar voru á grundvelli EES réttar reistar skorður við aðkomu að eignarhaldi á landi annarra en þeirra sem eru íslenskir ríkisborgarar eða eiga lögheimili á Íslandi.

Í öðru lagi gagnrýni ég þau stærðarmörk sem frumvarpsdrögin gera ráð fyrir varðandi leyfisskyldu til kaupa á landi. Hin almenna regla ætti að vera að leyfisskylda hvíli á allri jarðasölu umfram litla spildu undir orlofshús.

Í frumvarpinu þarf að vera afdráttarlaust ákvæði sem banni einstaklingi eða lögaðila og tengdum aðilum, að eignast meira en tiltekna stærð af landi og mætti hugsa sér að styðjast við sem nemur tvöfaldri eða jafnvel þrefaldri stærð á meðal lögbýli. Því aðeins væru hámarks stærðarmörk þó heimil að viðkomandi eigandi hefði þar búsetu.

Varðandi samráðsskyldu um þá þætti sem vísað er til í frumvarpstextanum er ekki nægilegt að mínu mati að leita til sveitarfélaga um samráð. Eðlilegt væri að náttúruverndarsamtökum á borð við Landvernd væri einnig tryggð aðkoma að slíku samráði í lögum.

Í lögnum þarf að horfa til hlunninda á borð við vatns- og virkjanarétt, hafnargerð, veiða innan netlaga á sjávarjörðum og ber þá að hafa í huga að Ísland hefur undanþágu í EES samningnum hvað varðar fiskveiðar og fiskvinnslu og einnig hvað landbúnaðinn áhrærir en til þess þarf að horfa þegar EES borgarar eiga í hlut.

Allt þetta kallar á aukna árvekni af hálfu löggjafans. Ekki nægir að vísa til þátta á borð við þessa í almennum lagatexta eins og gert er í frumvarpsdrögunum, heldur þarf einnig að takmarka með afgerandi og bindandi hætti möguleika spákaupmanna að braska með land og hlunnindi sem því fylgja.

Augljóst er að land og landnýting er að breytast, meðal annars vegna fyrrsjáanlegra viðskipta með "hreina orku." Vatnsveitur til iðnaðar- og almannanota svo og orkusala á að vera á forræði og á vegum samfélagsins og þarf öll lagasetning sem snýr að þeim þáttum að vera afdráttarlaus. Svo er ekki í þessu frumvarpi.

Þegar horft er til röksemdafærslu auðmanna til réttlætningar stórfelldum landakaupum sínum, iðulega með tilvísan í meint áform til verndar landi, byggðum, gróðri og dýralífi, verður ekki séð annað en þeir kæmust auðveldlega í gegnum ákvæði þessa frumvarps með áframhaldandi uppkaup á landi.

Þúsundir landsmanna hafa beint því til Alþingis að stöðva slík landakaup.

Undir þá kröfu tek ég.

Ögmundur Jónasson