



# Skýrsla

stýrihóps um heildstæða löggjöf  
og stjórnsýslu varðandi jarðir,  
land og aðrar fasteignir

Útgefandi:

Forsætisráðuneyti

Mái 2021

for@for.is

stjornarradid.is

Umbrot og textavinnsla:

Forsætisráðuneyti

©2021 Forsætisráðuneyti

ISBN 978-9935-482-24-2

# Efnisyfirlit

Inngangur .....	6
1. Aðdragandi .....	8
1.1 Undirbúningur og setning laga nr. 85/2020 .....	8
1.2 Meginefni laganna .....	9
2. Framkvæmd laga nr. 85/2020 .....	11
2.1 Verkefni tengd landeignaskrá Þjóðskrár Íslands .....	11
2.1.1 Upplýsingar í landeignaskrá .....	11
2.1.2 Hugtakanotkun .....	12
2.1.3 Stærð og afmörkun lands .....	14
2.1.4 Eigendur og eignarréttindi .....	19
2.1.5 Landfræðileg gögn til grundvallar .....	23
2.2 Beiðnir um samþykki ráðherra fyrir ráðstöfun fasteignar .....	26
2.2.1 Réttarástandið fyrir gildistöku laga nr. 85/2020 .....	26
2.2.2 Efni 10. gr. a jarðalaga .....	27
2.2.3 Markmið ákvæðisins .....	28
2.2.4 Framkvæmd .....	30
2.2.5 Ályktanir og umræður .....	31
2.3 Upplýsingagjöf um eignarhald lögaðila undir erlendum yfirráðum .....	32
2.3.1 Efni og markmið 10. gr. b jarðalaga .....	32
2.3.2 Framkvæmd 10. gr. b jarðalaga .....	33
2.3.3 Ályktanir og umræður .....	36
3. Frumvarp stýrihópsins .....	37
3.1 Yfirlit yfir efnispætti frumvarpsins .....	37

3.2	Forkaupsréttur ríkisins .....	38
3.3	Land í óskiptri sameign .....	39
3.4	Landamerki .....	43
3.5	Frekari endurskoðun laga um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966.....	52
4.	Rýni á fjárfestingum í innviðum .....	55
4.1	Nálgun .....	55
4.2	Yfirlit yfir erlenda réttarþróun.....	55
4.3	Samanburður á íslenskum og erlendum rétti .....	57
4.4	Ályktanir og umræður.....	58
5.	Landnýting og vægi landbúnaðar .....	59
5.1	Nálgun .....	59
5.2	Löggjöf og stefna um vernd góðs landbúnaðarlands .....	59
5.2.1	Ákvæði skipulagslaga og skipulagsreglugerðar .....	59
5.2.2	Ákvæði jarðalaga .....	61
5.2.3	Landsskipulagsstefna .....	62
5.2.4	Leiðbeiningar um flokkun landbúnaðarlands .....	62
5.3	Aukið vægi landbúnaðar við skipulagsgerð - yfirlit yfir nýleg skref .....	64
5.4	Ályktanir og umræður.....	65
6.	Viðhald byggðar og ræktanlegs lands, skilyrði um búsetu eða nýtingu.....	68
6.1	Íslenskur réttur .....	68
6.2	Norræn löggjöf .....	69
6.3	Ályktanir og umræður.....	70
7.	Nýting og eignarráð á auðlindum sem tengjast fasteignum .....	72
8.	Tengsl beins eignarréttar yfir fasteign og auðlinda í jörðu .....	73
8.1	Nálgun .....	73
8.2	Eigendastefna ríkisins.....	73
8.3	Ályktanir og umræður.....	75

9. Jarðir í eigu ríkis og opinberra stofnana .....	76
9.1 Ákvæði jarðalaga .....	76
9.2 Eigendastefna ríkisins .....	77
9.3 Ályktanir og umræður .....	78
10. Niðurstöður .....	80
10.1 Tillögur og önnur atriði .....	80
10.2 Samantekt um efnisatriði utan frumvarps .....	81
10.2.1 Staða mála .....	81
10.2.2 Næstu skref .....	84
10.2.3 Álitafni sem þarfnast nánari athugunar .....	86
10.3 Almenn atriði .....	87
Fylgiskjöl .....	88

Stýrihópur um heildstæða löggjöf og stjórnsýslu varðandi jarðir, land og aðrar fasteignir  
Sif Guðjónsdóttir formaður (FOR), Anna Harðardóttir (Skatturinn), Bergþóra Benediktsdóttir (FOR),  
Björn Helgi Barkarson (UAR), Bryndís Helgadóttir (DMR), Eyvindur G. Gunnarsson (prófessor við  
lagadeild Háskóla Íslands), Elísabet Anna Jónsdóttir (ANR), Friðrik Árni Friðriksson Hirst  
(framkvæmdastjóri Lagastofnunar Háskóla Íslands), Guðjón Bragason (Samband íslenskra  
sveitarfélaga), Helga Bogadóttir (Þjóðskrá Íslands),  
Henný Hinz (FOR), Hrafn Hlynsson (FJR), Hrafnhildur Bragadóttir (Skipulagsstofnun), Jóna Sólveig  
Elínardóttir (UTN), Sigríður Elín Þórðardóttir (Byggðastofnun), Sigurður Árnason (Byggðastofnun),  
Stefanía Traustadóttir (SRN), Tryggvi Már Ingvarsson (Þjóðskrá Íslands) og Valgerður Rún  
Benediktsdóttir (Samband íslenskra sveitarfélaga).

# Inngangur

Stýrihópur um heildstæða löggjöf og stjórnsýslu varðandi jarðir, land og aðrar fasteignir var skipaður af forsætisráðherra 10. júní 2020. Hópnunum var ætlað að starfa tímabundið og ljúka verkefni sínu með lokaskýrslu þeirri sem hér fer, í maí 2021. Í hópnunum hafa átt sæti fulltrúar sex ráðuneyta og fjögurra ríkisstofnana, auk Sambands íslenskra sveitarfélaga og tveggja sérfræðinga á sviði lögfræði.

Markmiðið með starfi hópsins 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. Þannig sé meðal annars stuðlað að fjölbreyttum og samkeppnishæfum landbúnaði, náttúruvernd, viðhaldi og þróun byggðar og um leið þjóðfélagslega gagnlegri og sjálfbærri landnýtingu.

Skipun stýrihópsins var í beinu framhaldi af vinnu sem hófst haustið 2019, sbr. frumvarp forsætisráðherra sem samþykkt var á Alþingi sumarið 2020 og varð að lögum nr. 85/2020 um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna (aðilar utan Evrópska efnahagssvæðisins, landeignaskrá, ráðstöfun landeigna, aukið gagnsæi o.fl.).

Verkefni stýrihópsins hefur í meginatriðum verið tvíþætt, sbr. liði 1-2 í skipunarbréfi:

1. Fylgja eftir innleiðingu framangreindra laga nr. 85/2020.
2. Vinna að frekari stefnumótun og setja fram tillögur um aðgerðir í þeim tilgangi að styrkja enn frekar heildstæða löggjöf og stjórnsýslu varðandi jarðir, land og aðrar fasteignir, bæði að því er varðar hefðbundnar landnytjar og auðlindir sem tengjast eignarhaldi á landi.<sup>1</sup>

Áhersluatriði undir fyrri liðnum eru þrjú og snúa að skráningu lands í landeignaskrá, beiðnum til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra um samþykki vegna kaupa á landi og upplýsingagjöf til Skattsins um endanlegt eignarhald tiltekinna lögaðila sem eiga land.

Hvað varðar síðari liðinn var stýrihópnum falið að kanna tíu tiltekin atriði og voru eftirtalin fjögur sett í forgang:

---

<sup>1</sup> Sjá fylgiskjal.

1. Kostir þess og gallar að lögfesta viðtækari ákvæði um forkaupsrétt ríkissjóðs að landi á grundvelli sjónarmiða um vernd náttúru og menningarminja.
2. Vandkvæði sem fylgja því þegar land er í sameign margra eigenda, svo sem varðandi ákvörðunartöku og fyrirsvar.
3. Löggjöf um merki lands og skráningu þeirra með tilliti til nútímakrafna.
4. Frekari endurskoðun á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966, sbr. þær breytingar sem gerðar voru með áður nefndum lögum nr. 85/2020.

Svo sem rakið er í skýrslunni hefur stýrihópurinn unnið tillögur sem lúta að forgangsatriðunum fjórum og afhent forsætisráðherra í formi lagafrumvarps. Að því er tekur til hinna atriðanna níu er nálgunin sú að skýra og greina stöðu mála og styrkja forsendur fyrir nánari umræðu, stefnumótun eða ákvörðunartöku. Í því skyni hefur m.a. verið aflað greinargerða frá sérfræðingum utan stýrihópsins.

Í þeim köflum sem hér fara á eftir er verkefni stýrihópsins fyrst sett í samhengi við fyrrnefnd lög nr. 85/2020. Að svo búnu er gerð grein fyrir þrjúþættri framkvæmd laganna á því tæpa ári sem liðið er, stöðu mála og mögulegu framhaldi. Því næst er fjallað um frumvarp stýrihópsins varðandi þau fjögur forgangsatriði sem áður voru nefnd, meginefni tillagna og ástæður þeirra. Þá er farið yfir önnur atriði í skipunarbréfi stýrihópsins sem áður nefnt frumvarp nær ekki til. Meðal annars er leitað svara við spurningum um gagnsæi, samræmi í löggjöf og stjórnsýslu, settar fram hugmyndir um næstu skref og vakin athygli á álitaeftum. Jafnframt er haldið til haga vinnu sem farið hefur fram á vegum annarra aðila. Loks eru niðurstöður skýrslunnar teknar saman.

Starf þetta fór að stórum hluta fram í vinnuhópum, eftir atvikum einnig með þátttöku annarra en fulltrúa í stýrihópnum. Þá voru drög að frumvarpi stýrihópsins birt í samráðsgátt stjórnvalda til umsagnar og athugasemda fyrir hagsmunaaðila og almenning. Á undirbúningsstigi málsins voru einnig birt í samráðsgátt svokölluð áformaskjöl vegna þriggja af umfjöllunarefnum frumvarpsins.

Ljóst er að löggjöf og stjórnsýsla varðandi jarðir, land og aðrar fasteignir er viðvarandi verkefni margra opinberra aðila, ráðuneyta, stofnana og sveitarfélaga. Brýn þörf er á þverlægu samstarfi og er skýrsla þessi framlag í því efni.

# 1. Aðdragandi

## 1.1 Undirbúningur og setning laga nr. 85/2020

Hinn 29. júní 2020 samþykkti Alþingi frumvarp forsætisráðherra til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna (aðilar utan Evrópska efnahagssvæðisins, landeignaskrá, ráðstöfun landeigna, aukið gagnsæi o.fl.). Lögin fengu númerið 85/2020 og tóku gildi 7. júlí 2020. Frumvarpið var samið á vegum forsætisráðuneytis, í samvinnu og samráði m.a. við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, dómsmálaráðuneyti, samgöngu- og sveitarstjórnar-ráðuneyti, umhverfis- og auðlindaráðuneyti og Þjóðskrá Íslands. Til ráðgjafar við samningu frumvarpsins voru Eyvindur G. Gunnarsson, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, og Friðrik Árni Friðriksson Hirst, framkvæmdastjóri Lagastofnunar Háskóla Íslands.

Eins og lýst er í greinargerð með áðurnefndu frumvarpi forsætisráðherra er lögum nr. 85/2020 ætlað að vera liður í aðgerðum ríkisstjórnarinnar til að styrkja löggjöf um jarðir, land og aðrar fasteignir og bæta möguleika stjórnvalda á yfirsýn og stýringu á þessu sviði. Með lögnum voru í þessu skyni gerðar breytingar á fjórum lagabálkum sem geyma ákvæði um eignarráð og nýtingu fasteigna, þ.m.t. jarða, svo og ákvæði sem lúta að opinberri skráningu á atriðum varðandi land og fasteignir, sbr. nánari umfjöllun þar að lútandi síðar í þessum kafla.

Grunnforsendum laga nr. 85/2020 er ítarlega lýst í greinargerð sem fylgdi umræddu frumvarpi forsætisráðherra. Útgangspunkturinn er sá að land er undirstaða fullveldis ríkja og telst til takmarkaðra gæða. Land, aðrar fasteignir og gæði þeim tengd gegna lykilhlutverki í þjóðfélaginu í efnahagslegu, félagslegu, menningarlegu og umhverfislegu tilliti. Í mörgum tilfellum fylgja beinum eignarrétti yfir landi ýmis verðmæt hlunnindi, auðlindir og annars konar fasteignaréttindi, svo sem vatnsréttindi, jarðhitaréttindi, veiðiréttindi og námuréttindi. Eignarráð á landi fela þannig í sér mikilsverðar og verðmætar heimildir og eru ríkir almannahagsmunir bundnir við það hvernig nýtingu þessara heimilda er háttað af hálfu eiganda lands á hverjum tíma. Af þessum sökum hafa land og fasteignir óumdeilanlega sérstöðu andspænis öðrum tegundum eigna. Af sömu ástæðum er viðurkennt að löggjafinn hafi rúmar heimildir til að setja almennar reglur um nýtingu og ráðstöfun fasteigna og tengdra gæða í þágu almannahagsmuna, að gættum fyrirmælum eignarréttarákvæðis 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar. Lagt er út af þessum sjónarmiðum í kafla 2.3.1 í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 85/2020, svo:



Ákvæði þessa frumvarps grundvallast á því meginsteffi 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 búvöruframleiðslu 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.

Til þess að framangreindum markmiðum verði náð þarf löggjöf á sviði landnýtingar að veita stjórnvöldum viðhlítandi heimildir, bæði til þess að móta stefnu um landnýtingu fyrir landið allt og til að framfylgja þeirri stefnu, að teknu tilliti til réttinda og hagsmuna þeirra sem eru eigendur lands og landgæða á hverjum tíma. Með vísan til sömu raka er nauðsynlegt að stjórnvöld hafi viðhlítandi yfirsýn um eignarráð lands og tilheyrandi réttinda á hverjum tíma, þ.m.t. endanlegt eða raunverulegt eignarhald þegar eignarréttur er á hendi lögaðila.

Við gerð frumvarpsins sem varð að lögum nr. 85/2020 var aflað nýrra gagna um stöðu og þróun málaflokksins í dag auk þess sem tekið var tillit til fyrri stefnumótunar og greiningarvinnu stjórnvalda í málaflokknum. Um hið síðarnefnda má í dæmaskyni benda á skýrslu nefndar um endurskoðun laga um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966, dags. 30. maí 2014, sem skipuð var af innanríkisráðherra.<sup>2</sup> Þá má í þessu sambandi nefna skýrslu starfshóps um eignarhald á bújörðum, dags. 31. ágúst 2018, sem skipaður var af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra.<sup>3</sup>

## 1.2 Meginefni laganna

Eins og áður kom fram fólust í lögum nr. 85/2020 breytingar á fjórum lagabálkum sem geyma ákvæði um eignarráð og nýtingu fasteigna, svo og

---

<sup>2</sup> Slóð: <https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir-2014/Skyrsla-um-aignarett-og-afnotarett-fasteigna-a-vefinn-i-juli-2014.pdf>

<sup>3</sup> Slóð: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2018/09/28/Skyrsla-starfshops-um-endurskodun-aignarhalds-a-bujordum/>

ákvæði sem lúta að opinberri skráningu á atriðum varðandi land og aðrar fasteignir. Umræddir fjórir lagabálkar eru:

1. Lög um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966.
2. Þinglýsingalög, nr. 39/1978.
3. Lög um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001.
4. Jarðalög, nr. 81/2004.

Lagabreytingar undir tölulið 1 miðuðu einkum að því að skýra heimild viðkomandi ráðherra til þess að veita aðilum sem búsettir eru í ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins leyfi til að víkja frá skilyrðum til að öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign hér á landi, þ.e. ákvæðum laganna sem áskilja íslenskt ríkisfang eða lögheimili í þessu skyni.

Breytingar undir töluliðum 2-4 stefndu að því að efla stýritæki stjórnvalda á sviði land- og jarðanýtingar með áherslu á landbúnaðarland, þ.m.t. lögbýli, og land yfir tilteknum stærðarmörkum, ásamt því að tryggja stjórnvöldum betri yfirsýn yfir eignarráð og nýtingu á landi og auka gagnsæi um sömu atriði.

Frumvarp forsætisráðherra sem varð að lögum nr. 85/2020 miðaði samantekið að því að styrkja grunnundirstöður gildandi laga um eignarráð og nýtingu fasteigna, þar sem sett voru í forgang viðfangsefni sem brýnast þótti að leysa úr. Má þar einkum nefna ákvæði um heildstæða opinbera skráningu á landi (landeignaskrá), úrræði til að sporna gegn samþjöppun eignarhalds á landi og sérstakar ráðstafanir til að auka gagnsæi um eignarhald lands á hendi erlendra lögaðila.

Lögum nr. 85/2020 var einnig ætlað að leggja grunn að áframhaldandi endurskoðun, úrbótum og styrkingu á löggjöf um eignarráð, ráðstöfun og nýtingu fasteigna, með sérstakri áherslu á land og landgæði. Endurspeglast þetta jafnframt í álit meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis um frumvarpið þar sem meiri hlutinn benti á ýmis önnur úrlausnarefni tengd jarðalöggjöfinni sem taka bæri til skoðunar í kjölfarið af setningu laga nr. 85/2020, svo sem reglur um land í óskiptri sameign.

## 2. Framkvæmd laga nr. 85/2020

### Verkefni 1 a-b í skipunarbréfi:

1. Innleiðing nýrra lagaákvæða varðandi eignarráð og nýtingu fasteigna:

- a. Fylgjast með verkefnum tengdum skráningu lands í landeignaskrá.
- b. Fylgjast með fjölda beiðna sem berast landbúnaðarráðherra um samþykki fyrir kaupum á landi og fjölda skráninga raunverulegra eigenda, skv. 8. gr. laganna, og leggja mat á áhrif lagaákvæðisins.

### 2.1 Verkefni tengd landeignaskrá Þjóðskrár Íslands

#### 2.1.1 Upplýsingar í landeignaskrá

Landeignaskrá er skráningar- og upplýsingakerfi sem er hluti af fasteignaskrá og geymir upplýsingar um eignamörk lands á samræmdum kortagrunni. Þar er einnig að finna upplýsingar um eignarhald samkvæmt þinglýsingarhluta fasteignaskrár. Kveðið er á um landeignaskrá í 3. gr. a laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, sbr. 4. gr. laga nr. 85/2020 og kafla 1 í skýrslu þessari. Með því að skapa aukna yfirsýn um þessi veigamiklu atriði mun landeignaskrá gagnast stjórnvöldum við stefnumótun og framkvæmd laga á þessu sviði og að auki skal almenningur eiga þar endurgjaldslausan aðgang að upplýsingum um eignamörk og eignarhald á landi.<sup>4</sup> Skráin er þegar aðgengileg öllum á vef Þjóðskrár Íslands og hefur að geyma upplýsingar um afmörkun lands, að því marki sem þær liggja fyrir og með þeim fyrirvörum sem fram koma í kafla 2.1.3.<sup>5</sup>

Gert er ráð fyrir að upplýsingar um eigendur lands verði einnig aðgengilegar í landeignaskrá frá áramótum 2021-2022, sbr. þó fyrirvara í kafla 2.1.4.

---

<sup>4</sup> Sjá þskj. 1223, 715. mál, 150. lögþ., umfjöllun um landeignaskrá í kafla 2.2., kafla 3.4. og skýringar við 4. gr.

<sup>5</sup> Slóðir: <https://www.skra.is/gogn/grunnoggn-til-nidurhals/landeignaskra/> og <https://geo.skra.is/landeignaskra/>

Eins og staðan er nú þarf að greiða fyrir aðgangi að upplýsingum um eignarhald í gegnum fasteignaskrá.<sup>6</sup> Þá ber að hafa í huga að þegar lögaðilar eiga í hlut getur þurft að fletta upp í fyrirtækjaskrá Skattsins til að finna raunverulega eigendur, samkvæmt þeim reglum sem um það efni gilda. Sú skrá er aðgengileg á netinu án endurgjalds.<sup>7</sup> Hér á eftir verður fyrst hugað nánar að hugtakanotkun í tengslum við landeignaskrá, síðan að stöðu skráningar á upplýsingum um afmörkun og eigendur jarða, lóða og þjóðlendna, og loks fjallað um landfræðileg gögn til grundvallar skráningu.

## 2.1.2 Hugtakanotkun

Núverandi staða - ósamræmi í hugtakanotkun

Sé litið til eignarréttarlegrar stöðu má skipta íslensku landsvæði í tvo meginflokk, eignarlönd og þjóðlendur. Í flokk eignarlanda falla almennt jarðir og land sem áður var hluti jarðar, svo sem lóðir. Eignarlönd eru háð einkaeignarrétti einstaklinga eða lögaðila, þ.m.t. ríkis og sveitarfélaga, og ná yfir ríflega helming af flatarmáli Íslands. Í flokk þjóðlendna falla landsvæði utan eignarlanda, nánar tiltekið landsvæði sem voru eigendalaus fyrir gildistöku laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998. Sömu lög kveða á um að þjóðlendur séu eign ríkisins.

Í 3. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, er hugtakið fasteign skilgreint svo: „Fasteign samkvæmt lögum þessum er afmarkaður hluti lands, ásamt lífrænum og ólífrænum hlutum þess, réttindum sem því fylgja og þeim mannvirkjum sem varanlega eru við landið skeytt.“ Grunnþættir hugtaksins fasteign eru þannig land (eignarland eða þjóðlenda), réttindi og mannvirki, en þó getur landið (fasteignin) verið án mannvirkja. Samsetning þessara þriggja atriða getur verið mjög margvísleg og valdið ýmsum flækjum við skráningu og mat fasteigna. Af þessum ástæðum hefur þróast þar hugtakanotkun sem ekki er í fullu samræmi við skilgreininguna sem að framan greinir og er hin almenna í lögum og eignarétti.

Réttindum yfir fasteign má í meginatriðum skipta í bein og óbein eignarréttindi. Eigandi beins eignarréttar (grunneignarréttar að eignarlandi eða þjóðlendu) á öll þau eignarréttindi sem um er að ræða og hafa ekki verið sérstaklega undanskilin með lögum eða samningi. Séu tilteknar

---

<sup>6</sup> Hér má nefna að lögbýlaskrá hefur að geyma upplýsingar um eigendur og ábúendur lands sem sú skrá nær til, þ.e. skráðra lögbýla. Lögbýlaskrár árána 2013-2020 má nálgast á eftirfarandi slóð: <https://www.skra.is/um-okkur/utgafur-og-skjol/logbylaskrar/>

<sup>7</sup> Slóð: <https://www.skatturinn.is/fyrirtækjaskra/leit>.

heimildir á annarra hendi nefnast þær óbein (takmörkuð) eignarréttindi. Mögulega eru því t.d. mismunandi eigendur að landi (sveitarfélag) og umráðarétti yfir lóð (einstaklingur sem á þar mannvirki og hefur gert lóðarleigusamning við sveitarfélagið sem á landið). Að því er varðar jarðir má með sambærilegum hætti benda á byggingarbréf, þar sem eigandi beins eignarréttar að jörð leigir hana til ábúðar og veitir þar með viðtakanda ábúðarrétt (óbein eignarréttindi) að jörðinni. Fleiri dæmi um óbein eignarréttindi eru veðréttur, forkaupsréttur, vatnsréttindi o.fl.

Hjá Þjóðskrá Íslands er hugtakið „landeign“ notað um beina eignarréttinn að landinu (grunneignarréttinn) en „fasteign“ og „fasteignarréttur“ um skilgreindan afnotarétt að landinu. Þessi hugtakanotkun er ekki hin almenna í eignarétti, sbr. það sem áður sagði, en hér verður samt sem áður á henni byggt í tengslum við landeignaskrá.

Í almennri umfjöllun um fasteignir er einnig nokkuð algengt að ónákvæmni gæti, nánar tiltekið þannig að litið sé fram hjá beina eignarréttinum en áhersla lögð á óbeinu eignarréttindin. Þannig getur t.d. verið villandi að nota hugtakið eigandi fullum fetum þegar viðkomandi á beinan eignarrétt að mannvirki en einungis óbeinan eignarrétt að landinu. Mannvirki án réttinda til lóðar, jarðar eða þjóðlendu telst strangt til tekið vera lausafé, sbr. áðurnefnda skilgreiningu á hugtakinu fasteign. Full ástæða er því til að gefa beina eignarréttinum frekari gaum, svo sem gæta að því hver sé gildistími lóðarleigusamnings. Það athugast þó að þótt formlegur gildistími lóðarleigusamnings renni sitt skeið leiðir það ekki sjálfkrafa til þess að viðkomandi mannvirki teljist ekki lengur hluti af fasteigninni, heldur getur meira þurft að koma til þannig að sú verði niðurstaðan, t.d. að eigandi landsins lýsi því yfir að ekki standi til að framlengja lóðarleiguna og að hann vilji að mannvirki verði fjarlægð.

Almennt séð er ein fasteign á tilteknum afmörkuðum hluta lands. Þannig eru einstakar lóðir, jarðir og þjóðlendur alltaf ein fasteign, án tillits til fjölda mannvirkja (0–x). Samkvæmt lögum um fjöleignarhús, nr. 26/1994, telst hins vegar hver eignarhluti, ásamt því sem honum fylgir sérstaklega og eignarhluta í sameign, vera sérstök fasteign. Í byrjun maí 2021 voru u.þ.b. 16% „landeigna“, samkvæmt hugtakanotkun Þjóðskrár Íslands, með tvær eða fleiri skilgreindar fasteignir. Fasteignir eru því fleiri en „landeignir“.

Loks ber að geta þess að sérstök álitamál um hugtakið fasteign vakna þegar tiltekin réttindi til nýtingar (óbein eignarréttindi, hlunnindi) hafa verið skilin frá beinum eignarrétti yfir landi. Um það efni vísast nánar til kafla 2.1.4.

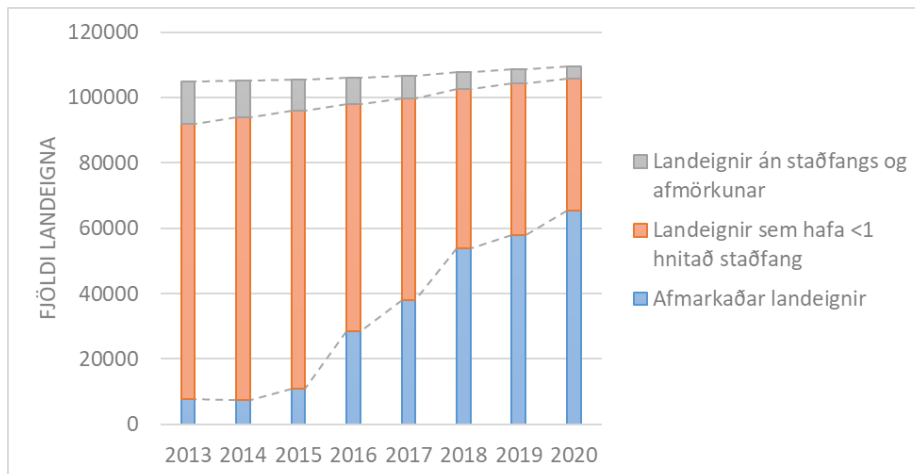
### Ályktanir og umræður

Framangreind tilbrigði í umfjöllun um eignarrétt, eignarréttindi og eigendur eru til þess fallin að valda misskilningi og þörf er á auknum skýrleika og samræmi í hugtakanotkun í framkvæmd, eigi landeignaskrá að ná tilgangi sínum.

#### 2.1.3 Stærð og afmörkun lands

##### Núverandi staða - fyrirvarar

Frá og með áramótunum 2012-2013 hafa landeignir ekki komið til skráningar í fasteignaskrá án þess að afmörkun hafi samhliða verið yfirfarin og færð inn í landeignaskrá Þjóðskrár Íslands. Með því að afmörkun sé þekkt skapast forsendur fyrir samræmdri stærðarskráningu. Þessi framkvæmd byggðist upphaflega á 1. mgr. 47. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010,<sup>8</sup> en um þetta efni er nú fjallað í 3. gr. a laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, eins og þeim var breytt með lögum nr. 85/2020.



*Mynd 1. Frá byrjun árs 2013 hefur Þjóðskrá Íslands safnað landfræðilegri afmörkun fasteigna, m.ö.o. landeignum, með skipulegum hætti. Gögnin eru af mismiklum gæðum og sum þeirra eiga uppruna sinn í landupplýsingakerfi sveitarfélaga. Ekki er skilyrði af hálfu Þjóðskrár að gögnin hafi lögformlegt gildi að eignarrétti svo lengi sem þau eiga uppruna sinn hjá sveitarfélagi, sbr. 19. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001.*

Í maí 2021 er staðan sú að um 65% af heildarfjölda landeigna eiga sér afmörkun í landeignaskrá eða sem nemur 28% af flatarmáli Íslands. Oftast er full afmörkun fyrir hendi en þó eru dæmi um að eignamörk séu einungis til að hluta og í einhverjum tilvikum eru þau áætluð út frá fyrirliggjandi

<sup>8</sup> Ákvæðið er svohljóðandi: „Sveitarstjórnir skulu láta gera skrá yfir allar jarðir, lönd og lóðir innan sveitarfélags í landeignaskrá sem skal vera hluti af fasteignaskrá.“

gögnum án þess að samþykki aðliggjandi eða hlutaðeigandi landeiganda liggi fyrir.

*Tafla 1. Stærðarskráning og afmörkun landeigna eftir skilgreindri tegund: Þjóðlenda, jörð eða lóð. Samtals eru 93% landeigna með skráða stærð í fasteignaskrá. Í landeignaskrá eru hins vegar afmarkaðar 65% landeigna. Áhugavert er að samanlögð stærð allra landeigna þekur um 28% landsins óháð því hvort litið er til skráðrar stærðar eða afmarkaðrar. (Byggt á fasteignaskrá í maí 2021.)*

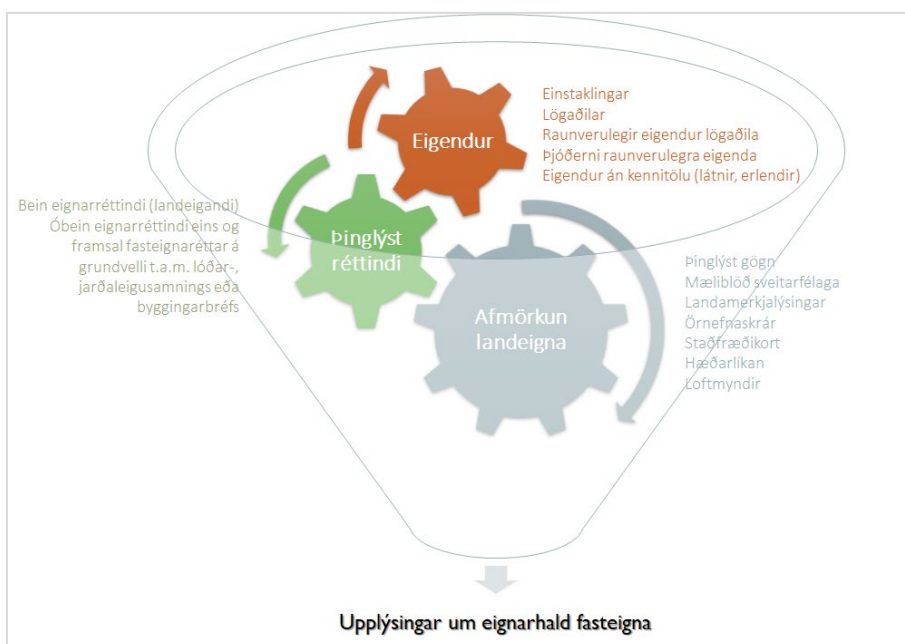
	Vantar gögn		Skráð stærð > 0 [HA]			Afmarkaðar > [HA]		
	Fjöldi alls	Fjöldi Hlutfall	Fjöldi	Hlutfall	Stærð	Fjöldi	Hlutfall	Stærð
<b>Þjóðlenda</b>	105	0 0%	105	100%	21.746,6	105	100%	21.769,8
<b>Jörð</b>	7.746	5.175 66,8%	1.951	25,2%	4.364,6	1.890	24,4%	4.028,2
<b>Lóð</b>	102.488	1.553 1,5%	100.765	98,3%	2.631,1	69.318	67,6%	2.753,8
<b>Samtals:</b>	<b>110.339</b>	<b>6.728</b>	<b>102.821</b>		<b>28.742,3</b>	<b>71.313</b>		<b>28.551,8</b>

Sé litið til fjölda jarða hafa u.þ.b. 25% verið afmarkaðar í landeignaskrá, flestar á Suðvesturlandi, en eftir er að afmarka þrjá fjórðu hluta eða um 6.000 jarðir. Áætlað er að jarðir nái yfir um 50–55% af flatarmáli Íslands en einungis er búið að afmarka í landeignaskrá sem nemur 5–10% af áætlaðri heildarstærð. Ætla má að þjóðlendur muni þekja um 40-45% landsins þegar þær verða fullskráðar, að þjóðlendumálum útkljáðum. Heildarstærð lóða er einungis um 5% landsins og líklega verður hægt að afmarka megnið af þeim í landeignaskrá eftir fyrirbyggjandi gögnum.

Við útgáfu skýrslu þessarar er Þjóðskrá Íslands að ljúka við að skrá afmörkun allra þeirra fasteigna þar sem mæliblöð eru aðgengileg úr þinglýsingarkerfi sýslumanna eða hjá sveitarfélagi. Í dæmaskyni má nefna að um 7.000 landeignir hafa verið afmarkaðar af starfsmönnum Þjóðskrár Íslands í Hrísey og Grímsey í sérstöku átaksverkefni, styrktu af Byggðastofnun, sem hófst árið 2020 og gert er ráð fyrir að ljúki í lok árs 2021. Þegar Þjóðskrá Íslands hefur lokið við að færa inn þekkta afmörkun landeigna verður enn eftir að afmarka þær landeignir sem takmörkuð gögn eru til um.

Ákvæði 3. gr. a í lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, veitir Þjóðskrá Íslands heimild til að áætla stærð og eignamörk lands ef upplýsingar skortir um þessi atriði. Í því sambandi skal áréttað að færsla upplýsinga í landeignaskrá hefur ekki áhrif á tilvist og efni eignarréttinda að einkarétti, þ.e. innbyrðis á milli aðila, heldur er hún opinbers réttar eðlis og miðar að yfirsýn stjórnvalda. Áður en til áætlunar Þjóðskrár kemur skal landeiganda eða eftir atvikum öðrum hlutaðeigandi gefinn kostur á að tjá sig og láta í té gögn og upplýsingar til nota við skráningu. Þjóðskrá Íslands gerir ráð fyrir að á næstu árum verði stærstur hluti landsins skráður með afmörkun í landeignaskrá. Gert hefur verið ráð fyrir að það taki um tíu ársverk fyrir Þjóðskrá Íslands að áætla eignamörk allra jarða sem út af

standa. Vonast er til að unnt verði að vinna það verkefni sem þriggja ára átaksverkefni sem m.a. felur í sér miðlun frumgagna og samráð við þinglýsta eigendur í gegnum Stafrænt Ísland.



Mynd 2. Til að hægt sé að framkalla heildstæða mynd af eignarhaldi fasteigna á Íslandi, stöðu þess og þróun, þurfa ýmis grunngögn að liggja ljós fyrir. Afmörkun fasteigna ein og sér dugar skammt ef þinglýst réttindi til hennar eru ekki skráð. Með sama hætti dugur skammt að hafa þinglýst réttindi lögaðila skráð ef ekkert er vitað um raunverulega (endanlega) eigendur.

Með frumvarpi því sem nú liggur fyrir, sbr. 3. kafla skýrslu þessarar, er haldið áfram í átt að samræmi í löggjöf með því að mæla fyrir um útfærslu merkja að einkarétti, þ.e. með samkomulagi eigenda eða úrlausn ágreinings þeirra á milli, og hvernig þær upplýsingar rati með samræmdum hætti í landeignaskrá. Að óbreyttu er staðan sú að engar samræmdar kröfur eru gerðar til mælinga og framsetningar gagna um merki fasteigna. Þetta leiðir til mikils ósamræmis í gagnaskilum og verklagi í stjórnsýslu. Að því marki sem eigendur uppfæra merki sín sjálfir minnkar þörf fyrir áætlun Þjóðskrár Íslands og upplýsingar í landeignaskrá verða áreiðanlegri.

Fortíðarvandi varðandi afmörkun og landstærð

Fasteignaskrá hérlendis hefur ekki þjónað þeim tilgangi að tryggja réttindi fasteignaeiganda gagnvart aðliggjandi fasteignum, svo sem tíðkast víða í nágrannalöndum okkar. Skýringar á því gætu m.a. verið lágt landverð á Íslandi, miklar vegalengdir, takmarkað aðgengi að grunngögnum og skortur á sérfræðipækkingu. Þó svo að fasteignaskrá skilgreini auðkenni fasteigna eru þar því takmarkaðar upplýsingar um landfræðilega afmörkun þeirra.



Skráin hefur fyrst og fremst verið verkfæri til ákvörðunar fasteignamats og álagningar fasteignagjalda.

Í því efni nægir að líta aftur til réttarástands í gildistíð eldri laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 94/1976. Margir sjálfstæðir skráarhaldarar komu að skráningu á fasteignum og réttindum sem þeim tengjast, einkum Fasteignamat ríkisins, sýslumannsembætti, byggingar- og skipulagsfulltrúar og álagningardeildir sveitarfélaga, Hagstofa Íslands, Þjóðskrá og tryggingafélög. Ákvæði viðkomandi laga voru ekki samræmd og leiddi það til misræmis á milli skráa.

Með setningu núgildandi laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, var þinglýsingabókum sýslumanna og fasteignaskrá Fasteignamats ríkisins steyppt saman í eitt kerfi sem í upphafi nefndist Landskrá fasteigna en heitir nú fasteignaskrá. Í greinargerð með frumvarpi til laganna segir m.a. svo:

Skipting Landskrárinnar í einstaka hluta [stofnhluta, mannvirkjahluta, fasteignamatshluta og þinglýsingarhluta] þjónar þeim tilgangi að greina á milli þeirra upplýsinga sem eru eignarréttarlegs eðlis og annarra er varða tæknileg atriði og myndun skattstofna fyrir álagningu fasteignagjalda. Gagnvart notendum mun Landskrá birtast sem ein upplýsingaheild er geymir allar skráðar upplýsingar er varða fasteignir. Í stofnhluta Landskrár verða fyrst um sinn grunnupplýsingar er varða heiti og auðkenni fasteigna. Þegar nægilega góðar upplýsingar liggja á stafrænu formi er gert ráð fyrir að afmörkun fasteigna bætist við. Með afmörkun er átt við eignarréttarlega afmörkun fasteignar með hnitum annars vegar og afmörkun séreignarhluta í fjöleignarhúsi á grunnteikningu hins vegar. Þessi hluti Landskrárinnar er sameiginlegur kjarni hennar þar sem fasteignir eru skilgreindar. Aðrir hlutar Landskrár sækja grunnupplýsingar um fasteignir í stofnhlutann.<sup>9</sup>

Með þessu var tekið fyrir að sveitarfélög tilkynntu einhliða breytingar á fasteignum án þess að til kæmi þinglýst skjal sem útskýrði í hverju breytingin fælist. Þó ber að hafa í huga að sveitarfélag er ábyrgt fyrir því að skráningar sem það sendir í fasteignaskrá séu efnislegar réttar, sbr. 19. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001. Áður höfðu sveitarfélög getað ákveðið hvað birtist í skrá Fasteignamats ríkisins. Þannig eru dæmi um að stærðir fasteigna hafi verið skráðar inn í skrá Fasteignamats ríkisins án þess að fyrir lægi samþykkt afmörkun viðkomandi eigna, staðfest af

---

<sup>9</sup> Frumvarp til laga um breytingu á lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 94/1976, með síðari breytingum. Lagt fyrir Alþingi á 125. löggjafarþingi 1999-2000. Vefslóð: <https://www.althingi.is/altext/125/s/0472.html>

hlutaðeigandi fasteignaeigendum eða með vísun í þinglýst skjöl. Frumkvæði í þessum efnum byggðist fremur á áhuga fyrir viðfangsefninu en skráningarþörf sveitarfélags eða eiganda. Þá ber þess að geta að í nokkrum sveitarfélögum er hátt hlutfall af landeignum með skráða stærð án þess þó að sú skráning vísi í þinglýstar heimildir.

Frá árinu 2001 hefur verið tekið fyrir að sveitarfélög tilkynni nýja stærð inn í fasteignaskrá án þess að því fylgi skjal til stuðnings sem skilgreini afmörkun viðkomandi eignar, enda er farið með stærðarbreytingar sem svokallaðar stofnhlutabreytingar. Eftir situr hins vegar öll sú skráning sem sveitarfélögin tilkynntu inn í skrár Fasteignamats ríkisins fyrir þann tíma.

Af þessu leiðir að erfitt er að taka mark á stærðarskráningu í fasteignaskrá nema viðkomandi landeign hafi jafnframt verið afmörkuð í landeignaskrá. Þó verður einnig að taka afmörkunum í landeignaskrá með þeim fyrirvara að þær eru af ólíkum uppruna og lítið samræmi hefur verið í öflun þeirra. Með frumvarpinu sem stýrihópurinn hefur afhent forsætisráðherra er ætlunin að hafa áhrif í átt til betri vegar að þessu leyti.

#### Ályktanir og umræður

Áfram þarf að vinna hnitsetningu á merkjum fasteigna og mikilvægt er að tryggja að Þjóðskrá Íslands fái nauðsynlegt fjármagn í því skyni. Til þess að auka gagnsæi um landstærð þarf að ráðast í átak við að afmarka fasteignir. Leggja þarf áherslu á þetta verkefni á næstu árum til þess að ná sem bestri heildarsýn í málaflokknum. Í því skyni mætti t.d. líta til afmörkunar gagnaðila íslenska ríkisins í þjóðlendumálum á þeim kröfusvæðum sem talin hafa verið eignarlönd.

Samhliða því að afmarka allar landeignir á Íslandi er mikilvægt að farið verði í að samræma þau gögn sem þegar liggja fyrir skráð með það að markmiði að í framtíðinni innihaldi landeignaskrá fullkomna afmörkun allra landeigna með samræmdum hætti og vísun í frumheimildir.

Fyrirliggjandi frumvarp tekur ekki á því þegar land fylgir mörgum fasteignum, sbr. ákvæði landskiptalaga, nr. 46/1941. Landskiptalögin eru barns síns tíma og eiga einungis við um jarðir. Bæði þyrfti að uppfæra ákvæði laganna til nútímans og færa til almennara horfs þar sem í dag eru gerðar kröfur um að hægt sé að skilgreina sameign í skráningu fasteigna í þéttbýli. Dæmi um slíkt eru t.d. aðkomuvegur að sumarhúsasvæði, sameiginleg leiksvæði, bílastæði, djúpgáma-lóðir o.s.frv. Þess má geta að í Noregi gilda lög um sameign sem ná hvort tveggja til fasteigna sem eru í eigu margra og þegar land fylgir mörgum fasteignum.

Huga þarf að frekari endurskoðun, einföldun og uppfærsla laga er varða fasteignir. Ástæða er til að skoða möguleika á að ákvæði um framkvæmd fasteignamats verði færð í sérlög og aðskilin frá ákvæðum um skráningu

og merki fasteigna. Hin síðarnefndu yrðu sameinuð sambærilegum ákvæðum í lögum um fjöleignarhús, með áherslu á samræmda skráningu mannvirkja og fasteigna, en áfram yrðu sérlög um rekstur og samskipti eigenda í fjöleignarhúsum. Einnig kæmi til skoðunar hvort færa ætti til ákvæði um merki fasteigna í öðrum lögum, svo sem vatnalögum, nr. 15/1923.

#### 2.1.4 Eigendur og eignarréttindi

##### Þinglýsing eignarhalds og tilgreining beins eignarréttar

Samkvæmt athugun Þjóðskrár Íslands í maí 2021 eru rúmlegar 4.000 eignir óstaðfestar í þinglýsingakerfi sýslumanna. Í því felst að þær eru fyrir hendi í fasteignaskrá Þjóðskrár en ekki til í þinglýsingabók sýslumanns. Ástæður þess að eign er ekki að finna í þinglýsingabók geta verið margvíslegar, t.d. kann eigendum að hafa láðst að þinglýsa réttindum sínum, mannvirki getur verið lóðarréttindalaust, eignarheimildir glataðar, óljósar eða fornar og jafnvel þörf á umtalsverðri rannsókn til að skýra málið. Í tilvikum ríkis og sveitarfélaga er fjöldi dæma um óstaðfestar eignir, sbr. kafla 9.3. Erfitt kann að vera fyrir sýslumenn að afla upplýsinga í þessu efni og óhjákvæmilegt getur verið að eigendur fari í eignardómsmál. Slík málsmeðferð er bæði tímafrek og kostnaðarsöm.

Þá hafa ákvæði byggingareglugerðar og álagning fasteignagjalda leitt til þess að upplýsingar hafa fremur ratað til skráningar í fasteignaskrá en þinglýsingabók. Skráning Þjóðskrár Íslands á umráðendum er því ítarlegri og efnismeiri en skráning í þinglýsingabók. Um misræmi á milli þinglýsingabókar og fasteignaskrár er nánar fjallað í næsta kafla.

Þegar litið er til staðfesta fasteigna í þinglýsingabók vantar mikið upp á að handhafar beins eignarréttar að fasteignum (þ.e. landeigendur, eigendur grunneignarréttar) séu tilgreindir. Sem dæmi er handhafa beins eignarréttar einungis að finna í skráningu 1.858 jarða af 7.748 – og samtals einungis 1.270 eignarhlutar. Þannig er einungis um einn fimmti hluti landeigna (skv. hugtakanotkun í landeignaskrá) með staðfest eignarhald.

*Tafla 2. Yfirlit yfir skráningu eigenda og beins eignarréttar 5. maí 2021.*

208.617 fasteignir eru skráðar í fasteignaskrá  
204.466 fasteignir hafa skráðan handhafa fasteignarréttinda. Samtals 194.541 eignarhlutar  
38.262 fasteignir hafa skráðan handhafa beins eignarréttar

Mögulega væri hægt að alhæfa um eigendur landeigna út frá annarri skráningu með því að lesa í það sem er ekki skráð. T.d. er hægt að draga þá ályktun að einn og sami aðilinn eigi beinan eignarrétt að landi og mannvirkjum ef ekki er búið að framselja rétt til umráða og afnota, svo sem með byggingarbréfi, lóðarleigusamningi eða jarðarleigusamningi. Slíka skráningu þyrfti þó á endanum að staðfesta með lögformlegum hætti en mögulega væri hægt að birta hana með fyrirvara fram að því.

Lengi vel var fremur lögð áhersla á að skrá eiganda umráðaréttar yfir landi og eftir atvikum eiganda mannvirkis (sem Þjóðskrá Íslands nefnir „rétthafa fasteignarréttinda“) heldur en eiganda beins eignarréttar að landi (landeiganda). Upplýsingar um landeigendur komu t.d. ekki fram á þinglýsingarvottorði og ekki var haldið sérstaklega utan um þá í þinglýsingabók. Það var ekki fyrr en árið 2009 sem settur var svokallaður „landeigandagluggi“ í þinglýsingakerfið. Í kjölfarið tóku starfsmenn sýslumannsembætta upp nýtt verklag og hófu að skrá eignarhald fasteigna í tvo skráningarglugga, annan fyrir eiganda að mannvirki og hinn fyrir eiganda að landi. Upplýsingar um eignarhald á landi er því ekki að finna í skráningum frá því fyrir 2009. Skráningar af þessu tagi eru ekki uppfærðar fyrr en skjal berst til þinglýsingar, þá er eigendaglugginn yfirfærður og staðfestur. Nýr valmöguleiki var settur inn í eigendaskráningu sýslumanna árið 2018 sem gerir kleift að skrá landeiganda án heimildarskjals, svo sem í tilvikum sveitarfélaga þar sem frumheimild skortir.

Nánar um misræmi á milli þinglýsingabókar og fasteignaskrár  
Áðurnefnd Landskrá fasteigna, sbr. lög um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001, fól m.a. í sér að skilgreina þurfti verkaskiptingu milli skráningaraðila, til að tryggja að hvert atriði yrði aðeins skráð einu sinni og hver aðili væri ábyrgur fyrir áreiðanleika skráningar sinnar, þannig að aðrir skráningaraðilar gætu ekki gert á henni breytingar. Smátt og smátt var efni þinglýsingabóka sýslumanna fært inn í fasteignaskrá og jafnframt gert aðgengilegt með rafrænum hætti, þ.e. með tilkomu þinglýsingakerfisins.

Þrátt fyrir framangreint var eigendaskráningu enn haldið við hjá Þjóðskrá Íslands (áður Fasteignamati ríkisins). Ástæður þess voru m.a. vegna kerfislegrar uppbyggingar eigendaskráningar en einnig vegna þess að efni

Þinglýsingabóka var fært inn í þinglýsingakerfið eign fyrir eign. Erfitt var að hætta skráningu á meðan hluti þinglýstra eigendaupplýsinga var enn í bókum á pappírformi. Þá var stofnunin einnig vön því að taka á móti eigendaskráningu frá sveitarfélögum og einstaklingum vegna álagningar fasteignagjalda án þess að þeim hefði verið þinglýst. Eigendaskráningunni var þannig miðlað áfram til annarra hagsmunaaðila enda ljóst á þeim tímapunkti að töluverð vinna var eftir við að aðlaga eigendaskráningu sýslumanns. Afleiðing þessa er misræmi á milli þinglýsingabókar sýslumanns og fasteignaskrár.

Markmið Þjóðskrár Íslands er að hætta tvískráningu eigendaupplýsinga. Stefnan hefur ætíð verið sú að það verði einungis ein fasteignaskrá fyrir öll stjórnvöld og skráning eigenda eigi að fara fram á einum stað, þ.e. hjá sýslumanni. Kemur þetta skýrt fram í lögum um skráningu og mat fasteigna og þinglýsingalögum. Í 22. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, segir að skráður eigandi í fasteignaskrá sé sá sem hefur þinglýsta eignarheimild hverju sinni. Þá kemur fram í 25. gr. þinglýsingalaga, nr. 39/1978, að þinglýsta eignarheimild hafi sá, sem þinglýsingabók nefnir eiganda á hverjum tíma.

Athuga verður þó að samkvæmt síðari málslið 1. mgr. 22. gr. laga um skráningu og mat fasteigna ber fyrrverandi eiganda skylda til þess að tilkynna Þjóðskrár Íslands um breytingar á eignaryfirráðum yfir skráðri eign sinni, sé fasteignin ekki til í þinglýsingarhluta fasteignaskrár. Í slíkum tilvikum ber stofnuninni því að viðhalda eigendaskráningu fasteignanna. Misræmi þinglýsingabókar og fasteignaskrár er því viðhaldið og það jafnvel aukið.

Framtíðin er einnig fólgin í rafrænum samskiptum og er óhjákvæmilegt að nefna yfirstandandi vinnu á vegum dómsmálaráðuneytis, Stafræns Íslands og fleiri aðila við rafrænar þinglýsingar í þessu sambandi. Þinglýsingin verður sjálfvirk að öllum skilyrðum uppfylltum og kemur samstundis til framkvæmdar. Rafrænum þinglýsingum er ætlað að minnka flæði pappírsskjala, draga úr afgreiðsluálagi hjá sýslumönnum, minnka aðkomu starfsmanna við meðhöndlun mála og stytta verulega afgreiðslutíma þinglýsinga og aflýsinga.

#### Óbein eignarréttindi - aðskilinn nýtingarréttur

Að því er varðar óbein eignarréttindi er veðréttur lánveitanda dæmi um réttindi sem nánast undantekningalaust er haldið til haga með þinglýsingu. Fleiri dæmi mætti nefna, svo sem lóðar- og jarðaleigusamninga, byggingabréf o.s.frv. Ljóst er þó að óbeinum eignarréttindum, hvort heldur er á grundvelli samninga eða laga, er ekki alltaf þinglýst. Að því er varðar hið síðarnefnda má í dæmaskyni nefna að í lögum um menningarminjar, nr. 80/2012, er sérstaklega mælt fyrir um þinglýsingu vegna friðunar réttinda

en í lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, er ekki að finna slíka umfjöllun um sambærileg tilvik.

Í löggjöf er almennt hamlað gegn því að afmörkuð réttindi séu varanlega undanskilin frá nýtingu fasteignar. Hér má t.d. nefna 8. gr. jarðalaga, nr. 81/2004, þar sem kveðið er á um að óheimilt sé að skilja hlunnindi frá jörð nema undantekningar séu gerðar frá þeirri reglu með lögum, sbr. einnig 9. gr. laga um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006, um almennt bann (með tilteknum undantekningum) við aðskilnaði veiðiréttar frá fasteign, 9. gr. auðlindalaga, nr. 57/1998, um almennt bann við aðskilnaði réttar til jarðafna nema með sérstöku leyfi ráðherra og 15. gr. vatnalaga, nr. 15/1923, um leyfi til að skilja vatnsréttindi frá landareign og skiptingu vatnsréttinda við sölu á hluta landareignar.

Þrátt fyrir framangreindar meginreglur má finna ýmis dæmi í þinglýsingabók um aðskilnað nýtingarréttar frá fasteignum, t.d. vatnsréttinda, jarðhitaréttinda, veiðiréttinda eða námuréttinda. Nærtækt er að nefna sölu ríkisjarða, þar sem tiltekin réttindi eru undanskilin á grundvelli 40. gr. jarðalaga, nánar tiltekið námuréttur og réttur til efnistöku, þ.m.t. sand- og malarnám, sem og vatns- og jarðhitaréttindi umfram heimilis- og búsparfir. Aðkoma og aðstaða til að hagnýta framangreind réttindi er einnig undanskilin sölu, sbr. einnig kafla 8.2.

Hjá Þjóðskrá Íslands hefur í algerum undantekningartilvikum verið farin sú leið að stofna sérstakar fasteignir utan um slík réttindi. Meginreglan er aftur á móti sú að fremur er haldið utan um réttindaskráninguna sem kvöð á viðkomandi eignir í þinglýsingabók í stað þess að horft sé á réttindin út frá handhafa.

#### Ályktanir og umræður

Stýrihópurinn telur það grundvallaratriði að skýrt liggi fyrir á hverjum tíma hver sé skráður eigandi beins eignarréttar að landi, hvort sem um ríki eða aðra aðila er að ræða. Ekki er viðunandi til lengdar að mikill fjöldi eigna sé óstaðfestur í þinglýsingabókum. Um óstaðfestar eignir ríkisins vísast nánar til kafla 9.3.

Stefna ætti að því að leysa úr því misræmi sem er til staðar á milli þinglýsingabókar og fasteignaskrár og ljúka við að innleiða einskráningu eigendaupplýsinga að fullu. Huga þarf að því að fella brott ákvæði um eigendaskráningu Þjóðskrár Íslands á óstaðfestum fasteignum, sbr. 1. mgr. 22. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001.

Skilgreina þarf þá flokka óbeinna eignarréttinda sem talið er samfélagslega mikilvægt að séu skráðir og birtir í þinglýsingabók þannig að greinargóðar og heildstæðar upplýsingar liggi fyrir. Þannig væri t.d. hægt að kalla fram heildstæðar upplýsingar og yfirsýn yfir námu- og vatnsréttindi ríkisins.

Gera þarf átak í skráningu á eldri upplýsingum um eigendur og eignarréttindi, í samvinnu Þjóðskrár Íslands og sýslumannsembættta og jafnframt að framfylgja gildandi löggjöf með skilvirkari hætti.

Rafrænar þinglýsingar eru framtíðin. Til þess að sú frampróun gangi hnökralaust fyrir sig þarf að undirbyggja þinglýst réttindi með betri hætti í samræmi við það sem að framan hefur verið reifað.

Fyrirkomulag við skráningu á aðskildum nýtingarrétti felur í sér áherslu á neikvæð áhrif óbeinna eignarréttinda, sbr. t.d. kvöð um jarðstreng í landi jarðar, í stað þess að skrá og afmarka jákvæðan rétt viðkomandi réttihafa, sbr. t.d. rétt til þess að leggja og reka jarðstreng á afmörkuðu svæði. Af ríkjandi nálgun leiðir að verðmæti viðkomandi fasteignar er rýrt án þess að önnur skráð réttindi vegi þar upp á móti. Slíkt getur haft áhrif á stofn sveitarfélaga til álagningar fasteignagjalda. Réttindi af þessu tagi kunna einnig að koma til skoðunar sem sérstakt andlag fasteignaskatts til sveitarfélaga. Í þessu samhengi er jafnframt ástæða til að huga að frampróun réttindaskráningar þannig að hún geti verið landfræðileg þar sem því verður komið við, sbr. t.d. kvaðir um lagningu raflínu, aðgengi að vatnsbóli eða umferðarrétt. Rétturinn til nýtingar væri þá skráður og afmarkaður sérstaklega í stað þess að vera færður inn sem takmörkun á hverja þá fasteign sem hann nær til. Þannig væri t.d. hægt að kalla fram heildstæðar upplýsingar og yfirsýn yfir námu- og vatnsréttindi ríkisins.

### 2.1.5 Landfræðileg gögn til grundvallar

#### Núverandi staða

Landeignaskrá Þjóðskrár Íslands miðar að stórauðni gagnsæi um grundvallaratriði varðandi fasteignir, eignarhald og afmörkun. Þá liggur fyrir að á meðal forgangsbáttum á verkefnalista stýrihópsins er „löggjöf um merki lands og skráningu þeirra með tilliti til nútímakrafna“, sbr. kafla 3.4. um tillögur til úrbóta í því efni. Í báðum tilvikum skiptir miklu máli að hvaða marki fullnægjandi landfræðileg grunnöggn liggja fyrir til afnota fyrir stjórnvöld og almenning. Enda þótt 65% landeigna séu afmarkaðar í landeignaskrá eru gögnin af ólíkum uppruna og gæðum. Misræmi og ónákvæmni kemur skýrt fram með myndrænum hætti þegar gögnin eru birt ofan á nákvæmum loftmyndagrunni. Mikilvægt er að afmarkanir séu ekki færðar inn í landeignaskrá nema þær hafi verið yfirfarnar með hliðsjón af góðum loftmyndagögnum.

Af hálfu stýrihópsins var óskað eftir upplýsingum frá Þjóðskrár Íslands og Landmælingum Íslands um að hvaða marki fullnægjandi landfræðileg grunnöggn eru fyrirbyggjandi til afnota fyrir stjórnvöld og almenning, einkum með tilliti til nútímalegrar skráningar landamerkjja. Greinargerð Landmælinga Íslands og Þjóðskrár Íslands, *Nauðsyn þess að afla sé betri landfræðilegra*

*grunnagagna fyrir Ísland*, dags. 14.8.2020, fylgir skýrslu þessari. Þar eru færð rök fyrir því að afla þurfi tiltekinna myndgagna sem nýst gætu sameiginlega opinberum aðilum og jafnvel almenningi, en núverandi staða er sú að gagnasett passa oft ekki saman og geta skarast óheppilega, gæði þeirra eru mjög mismunandi og yfirsýn erfiðleikum bundin.

Ljóst er að fjöldi opinberra aðila vinnur með og nýtir landfræðileg gögn. Til þess að hægt sé að samkeyra þessi gögn þurfa þau að vera af samsvarandi gæðum, sbr. nákvæmni staðsetningar. Sama máli gegnir um afmörkun landeigenda á landi sínu á grundvelli uppfærðra reglna um það efni, sbr. kafla 3.4. Í greinargerð LMÍ og ÞÍ er að finna eftirfarandi yfirlit yfir helstu ástæður þess að þörf sé á loftmyndum í opinberri stjórnsýslu:

**1) Öflun landupplýsinga:**

- a. Afmörkun landeigna og útlínur mannvirkja
- b. Örnefni og heimilisföng (staðföng)
- c. Skurðir, votlendi og vatnafar
- d. Hæðarlíkan
- e. Ræktun, gróðurfar, jarðvegsgerð og lífmassi
- f. Landnotkun, búsetumynstur og álagspunktur í ferðaþjónustu

**2) Hönnun hvers konar:**

- a. Mannvirkjagerð
- b. Samgöngukerfi
- c. Orkumannvirki og veitukerfi
- d. Þjóðgarðar og náttúruverndarsvæði
- e. Líkanagerð

**3) Miðlun landupplýsinga:**

- a. Kortagerð
- b. Sjónræn framsetning auðveldar skilning almennings á flóknum upplýsingum
- c. Samræming upplýsinga af ólíkum uppruna

**4) Skipulag:**

- a. Skipulagsgerð sveitarfélaga og landskipulagsstefna
- b. Mat á umhverfisáhrifum
- c. Landnýtingaráætlun
- d. Eftirlit með framkvæmdum og mannvirkjagerð

**5) Umhverfissvöktun og rannsóknir:**

- a. Sjálfbær þróun í landnotkun
- b. Landeyðing / landrof
- c. Vöktun jökla, hafíss og eldfjalla
- d. Fornleifaskráning
- e. Utanvegaakstur
- f. Söguleg þróun byggðar og landslags



**6) Neyðarþjónusta og almannavarnir:**

- a. Upplýsingar fyrir viðbragðsaðila um aðstæður á vettvangi slys
- b. Rauntíma upplýsingar um náttúruhamfarir, svo sem skriðuföll, eldgos og flóð
- c. Rýmingaráætlanir og hættumat vegna náttúruvár
- d. Hættumat vegna slysa og stórtækra bilana
- e. Skipulag leita

**Ályktanir og umræður**

Stýrihópurinn tekur eindregið undir þörf þess að stjórnvöld, lögaðilar og almenningur hafi aðgang að loftmyndagrunni af öllu Íslandi. Að því er varðar aukið gagnsæi og framþróun Landeignaskrár er hér um grundvallaratriði að ræða. Með því skapast einn samræmdur kortagrunnur til þess að vinna afmörkun fasteigna á en almennt aðgengi að loftmyndum er takmarkað í dag sökum mikils kostnaðar. Notkun góðra loftmynda getur hins vegar sparað kostnað, tíma og umhverfisáhrif af því að fara á staðinn. Opnara aðgengi að loftmyndum mun virka sem hvati til þess að fleiri sjái sér fært að ráðast í að mæla upp mörk fasteigna og skrá í fasteignaskrá. Stýrihópurinn hefur vakið athygli ríkisstjórnar á framangreindu og fulltrúar hópsins m.a. fundað um málið með Landmælingum Íslands, Stafrænu Íslandi og umhverfis- og auðlindaráðuneyti.

Fyrir liggur að margar stofnanir greiða hver í sínu lagi fyrir aðgengi að loftmyndum af ólíkum gæðum og eru háðar mismunandi notkunarskilmálum. Viðkomandi stofnanir nýta loftmyndirnar til þess að útbúa sín eigin gögn til stjórnsýslulegra ákvarðana og miðlunar, eftir atvikum. Stýrihópurinn telur ljóst að verulega skortir á samhæfða stjórnsýslu að þessu leyti. Um þetta hefur ekki verið ágreiningur en úrbætur strandað á fjárhagshlið málsins, enda kostnaður umtalsverður, aðilar margir og þarfir þeirra mismunandi.

Umhverfis- og auðlindaráðuneyti fól Landmælingum Íslands árið 2019 að undirbúa útboð á loftmyndabekju af Íslandi. Markmið þess var að tryggja opinberum aðilum jafnan aðgang að loftmyndum af öllu landinu sem og lögaðilum og almenningi. Þarfagreining og kostnaðarmat liggur fyrir en tryggja þarf fjárveitingu til að fara í umrætt útboð. Gera verður ráð fyrir að loftmyndataka af Íslandi geti tekið allt að þrjú ár, enda þarf að uppfylla tiltekna kröfur til birtu og veðurskilyrða. UAR hefur upplýst að til skoðunar sé hvort hægt sé að gera sameiginlegan (tímabundinn) leigusamning uns myndþekja af öllu landinu er tilbúin í kjölfar útboðs. Ofan á samræmdan loftmyndagrunn myndu þá leggjast línur af ýmsu tagi sem unnar eru á vegum ríkisins, friðlýst svæði, staðsetning á borholum, eignamörk o.fl. Til stendur einnig að kanna vilja stofnana sem eru ekki þegar með samning um loftmyndir en gætu viljað vera með. Með þessu móti væri betur hægt

að átta sig á því svigrúmi sem til staðar er varðandi fjármögnun. Í framtíðinni væri farið í útboð með kaup á loftmyndum, hugsanlega í samstarfi við sveitarfélög. Með slíkum samningi gæfist tækifæri til að auka mögulega notkun og ná fram hagræði í innkaupum fyrir ríkið sem og gagnsæi í verðlagningu. Stýrihópurinn styður einnig framangreindar hugmyndir um sameinað átaksverkefni og tímabundnar ráðstafanir.

## 2.2 Beiðnir um samþykki ráðherra fyrir ráðstöfun fasteignar

### 2.2.1 Réttarástandið fyrir gildistöku laga nr. 85/2020

Í 10. gr. a jarðalaga, nr. 81/2004, er kveðið á um skyldu til að afla samþykkis ráðherra (sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra) fyrir ráðstöfun á fasteign til aðila sem á ákveðið mikið af landi fyrir kaupin. Er ákvæðinu m.a. ætlað að verka gegn óhæfilega mikilli samþjöppun á eignarhaldi lands og veita stjórnvöldum betri yfirsýn yfir þróun mála að þessu leyti. Ákvæði 10. gr. a jarðalaga var lögfest með lögum nr. 85/2020, um breytingar á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna, sem áður hefur verið fjallað um. Áður en vikið verður að efni þess verður samhengis vegna fjallað stuttlega um réttarástandið fyrir setningu laga nr. 85/2020.

Með gildandi jarðalögum, nr. 81/2004, voru afnumin ákvæði eldri jarðalaga um skyldu til að afla samþykkis sveitarstjórnar auk jarðanefndar fyrir ráðstöfun á fasteign sem féll undir jarðalög. Jafnframt féllu brott ákvæði eldri jarðalaga um forkaupsrétt sveitarstjórna að landi, þ.e. þau voru ekki tekin upp í gildandi jarðalög. Rök sem færð voru fyrir afnámi þessara ákvæða lutu einkum að því að þau samrýmdust ekki skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum og sjónarmiðum um að forkaupsréttur fæli í sér takmörkun á eignarrétti og samningsfrelsi. Frá gildistöku jarðalaga 1. júlí 2004 hafði jarðalöggjöfin þannig ekki lengur að geyma sérstakar takmarkanir á aðilaskiptum að jörðum, að frátöldum ákvæðum um forkaupsrétt ábúenda.

Telja má að íslensk jarðalöggjöf hafi frá 2004 verið, og sé raunar enn, með frjálsegustu löggjöfinni um málefnið á Norðurlöndunum og jafnvel þótt víðar væri leitað. Í Noregi gildir t.a.m. nokkuð víðtækur áskilnaður um leyfisskyldu við ráðstöfun á stærri fasteignum og sérstaklega ræktarlandi sem á sér ekki samsvörun í íslenskum lögum. Kann framangreint einnig að fela í sér vísbendingu um að algert afnám samþykkis- og forkaupsréttarákvæða með gildandi jarðalögum, nr. 81/2004, hafi mögulega byggst á of rúmri túlkun á skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum, sbr. einnig umfjöllun í kafla 6.3. Verður enda ekki séð að reglur EES-samningsins girði almennt fyrir slík ákvæði í jarðalöggjöf, heldur

gera leiðbeiningar framkvæmdastjórnar ESB frá 2017 þvert á móti ráð fyrir að aðildarríki hafi svigrúm til að taka slík ákvæði upp í landslög ekki síst í ljósi sérstöðu lands sem takmarkaðra samfélagslegra gæða.

### 2.2.2 Efni 10. gr. a jarðalaga

Með lögum nr. 85/2020 var sem fyrr segir bætt við nýrri samþykkisreglu í 10. gr. a jarðalaga, nr. 81/2004, þ.e. um skyldu til að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun á fasteign sem fellur undir gildissvið jarðalaga til aðila sem á fyrir fasteignir að ákveðnu umfangi. Nánar tiltekið gerir ákvæðið ráð fyrir að afla þurfi samþykkis ráðherra ef annað eftirfarandi tilvika á við, sbr. 1. mgr. 10. gr. a:

- Ef ráðstöfun tekur til lögbýlis og viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir a.m.k. fimm fasteignir sem eru skráðar í lögbýlaskrá enda nemi samanlögð stærð þeirra 50 hekturum eða meira.
- Viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem eru samanlagt a.m.k. 1.500 hektarar að stærð.

Til viðbótar er skylt að afla samþykkis ráðherra ef yfirráð yfir lögaðila, sem á fasteign, færast til aðila sem fyrirtalin atriði eiga við um, sbr. 2. mgr. 10. gr. a jarðalaga. Er ráðstöfun lögaðila við þær aðstæður lögð að jöfnu við ráðstöfun á fasteigninni sem slíkri enda hefur færst verulega í aukana á undanförunum áratugum að jarðir séu í eigu lögaðila fremur en einstaklinga. Við mat á því hvort samþykki skuli veitt, eftir atvikum með skilyrðum, skal ráðherra líta til sjónarmiða sem útlistuð eru í 9. og 10. mgr. 10. gr. a, þar á meðal hvort ráðstöfun sé fallin til að styrkja landbúnað og búsetu á viðkomandi svæði. Þrengri skilyrði eru sett fyrir veitingu samþykkis ef viðtakandi réttar á fyrir umtalsvert landflæmi, eða samanlagt 10.000 hektara lands eða meira, en hátti svo til skal samþykki að jafnaði ekki veitt nema umsækjandi um samþykki sýni fram á að hann hafi sérstaka þörf fyrir meira landrými vegna fyrirhugaðra nota fasteignar.

Af lögskýringargögnum verður ráðið að skýra beri þetta skilyrði þröngt, enda hefur löggjafinn takmarkað svigrúm ráðherra til veitingar samþykkis við þessar aðstæður, þ.e. þegar viðkomandi á umtalsvert landflæmi fyrir. Þess má geta að 10.000 hektarar (100 ferkílómetrar) samsvara 0,4% af samanlögðu flatarmáli alls láglendis á Íslandi. Láglendið nær upp í 300 metra hæð yfir sjávarmáli og tekur til u.þ.b. 25% af flatarmáli landsins sem er alls um 103.000 ferkílómetrar. Þjóðlendur, þ.e. landsvæði sem áður voru eigendalaus en tilheyra ríkinu á grundvelli þjóðlendulaga, nr. 58/1998, taka til tæplega 50% af öllu flatarmáli landsins og tilheyra einkum hálendinu. Það eru því fyrst og fremst jarðir sem tilheyra láglendinu sem ganga kaupum og solum á markaði en það á mun síður við um hálendissvæði þar sem þjóðlendna gætir í miklum mæli.

Í ljósi þess að engum reglum um samþykkisskyldu vegna jarðaviðskipta hafði verið til að dreifa í lögum frá gildistöku jarðalaga nr. 81/2004, þegar slakað var umtalsvert á íslenskri jarðalöggjöf, var það mat stjórnvalda við gerð frumvarpsins sem varð að lögum nr. 85/2020 að hin nýja samþykkisregla 10. gr. a jarðalaga myndi að öllum líkindum ekki fela í sér nema óverulegt inngríp í venjuleg markaðsviðskipti með jarðir. Verður ekki annað séð en að þessar væntingar stjórnvalda hafi gengið eftir við framkvæmd ákvæðisins, sbr. umfjöllun hér í framhaldinu. Gildissvið ákvæðisins er enda vel afmarkað eins og að framan er lýst og miðast það einkum við aðila sem eiga þó nokkuð stórt landflæmi fyrir.

Enn fremur var það niðurstaða sérstakrar greiningar stjórnvalda að ekki léki vafi um það að ákvæði 10. gr. a væri samrýmanlegt bæði eignarréttarákvæði stjórnar-skrárinnar og skuldbindingum Íslands á grundvelli EES-samningsins, eins og rökstutt er í lögskýringargögnum um frumvarpið sem varð að lögum nr. 85/2020. Samrýmist það m.a. fyrirnefndum leiðbeiningum sem framkvæmdastjórn ESB gaf út um efnið árið 2017, þar sem beinlínis er gert ráð fyrir að jarðalöggjöf geti geymt samþykkisreglur af þessum meiði, og þeirri staðreynd að samþykkisreglur má víða finna í jarðalöggjöf ríkja á EES-svæðinu, þar á meðal í Noregi. Þá er eðlilegt að hafa hér hliðsjón af þeirri meginreglu sem birtist í 125. gr. EES-samningsins, að samningurinn skuli „engin áhrif“ hafa á reglur samningsaðila um skipan eignarréttar. Undir sjónarmið forsætisráðuneytisins sem lúta að samræmi 10. gr. a við stjórnarskrá og EES-samninginn var tekið í álit meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar um frumvarpið sem varð að lögum nr. 85/2020.

### 2.2.3 Markmið ákvæðisins

Í greinargerð með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 85/2020 segir um umrædda samþykkisreglu 10. gr. a jarðalaga, nr. 81/2004, að þörf sé fyrir slíka reglu m.a. til að gefa stjórnvöldum færi á að hafa yfirsýn yfir og stjórn á samþjöppun eignarhalds á landi. Alþjóðleg reynsla hefur sýnt að rík ástæða er til að gjalda varhug við mikilli samþjöppun eignarhalds á landi.<sup>10</sup> Land er enda undirstaða fullveldis ríkja og telst það til grundvallargæða hvers samfélags. Íslenskt land er sérstaklega verðmætt enda geymir það víðast hvar gnægð af þjóðfélagslega mikilvægum náttúruauðlindum undir og á yfirborði jarðar, þar á meðal jarðhita-, vatns- og veiðiréttindum. Eru þá ótalin þau miklu samfélagslegu og menningarlegu verðmæti sem felast í náttúru landsins og náttúru- og menningarminjum ýmiss konar. Viðhlítandi

---

<sup>10</sup> Sbr. einnig greinargerð Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands, fylgiskjal með skýrslu þessari.

aðgangur að landi er einnig forsenda uppbyggingar og nýliðunar í landbúnaði og nauðsynlegur þáttur í viðhaldi og þróun byggðar. Að sama skapi getur samþjöppun á eignarhaldi lands, svo sem í formi jarðasöfnunar (e. land hoarding), bitnað á hagsmunum landbúnaðarins og nýliðunar í greininni og hindrað aðgengi að og endurnýjun í byggðarlögum þar sem samþjöppun gætir. Samþjöppun eignarhalds á landi kann einnig að breyta valdahlutföllum í byggðarlögum, mögulega á kostnað íbúalýðræðis, svo og að auka einsleitni í landnýtingu á kostnað fjölbreytni í atvinnulífi og menningu í byggðarlaginu. Sjónarmið um þjóðaröryggi, m.a. fæðu- og neysluvatnsöryggi, koma hér einnig til álita enda er innlend framleiðsla fæðu og neysluvatns háð viðhlítandi aðgengi og framboði á landi og ber því að varast að þau grunngæði sem felast í landinu safnist á fárra hendur. Lega og landgæði Íslands, þ.m.t. nálægð landsins við norðurslóðir, möguleikar til framleiðslu hreinnar orku, hreint neysluvatn og fleiri þættir, geta einnig vakið áhuga á fjárfestingu í íslensku landi í hreinum spákaupmennskutilgangi eða af öðrum hvötum en viðskiptalegum.

Framangreindir þættir ásamt smæð landsins og fámenni auka hættu á því að söfnun og samþjöppun lands á fárra hendur fari úr böndunum og skaði almannahagsmunum. Er samþykkisreglu 10. gr. a jarðalaga ætlað að verka gegn þeirri hættu og draga úr henni en án þess þó að hamla daglegum markaðsviðskiptum með jarðir nema að óverulegu leyti. Samþjöppun eignarhalds á landi, svo sem vegna fjöldakaupa eða söfnunar sömu og tengdra aðila á landeignum af óljósum ástæðum og umfram sýnilega þörf, verður samkvæmt framansögðu ekki talin samrýmast þeim stefnumiðum um þjóðfélagslega gagnlega og sjálfbæra nýtingu lands sem liggja til grundvallar lögum nr. 85/2020. Sterk samfélagsleg rök mæla þannig með því að stjórnvöld hafi tæki til að stýra og draga úr óhóflegri samþjöppun á eignarhaldi lands og telst samþykkisregla á borð við 10. gr. a vel fallin til að ná því markmiði. Verndarhagsmunir ákvæðisins lúta ekki síst að ræktanlegu landi sem og landi sem þjóðfélagslega mikilvægar auðlindir fylgja, t.d. vatns- og jarðhitaréttindi, í ljósi þess sem áður var rakið. Verður hér aftur að hafa hugfasta stöðu Íslands á norðurslóðum sem er jafnframt fallin til að auka eftirspurn eftir landi til fjárfestingar.

Til að tryggja að samþykkisregla 10. gr. a jarðalaga sé ekki sniðgengin miðast hún óhjákvæmilega við samanlagðar landareignir tengdra aðila og þurfa tengdir aðilar þannig að sæta því að vera taldir saman við mat á því hvort skilyrði greinarinnar, um hektarafjölda lands, séu uppfyllt. Um jarðir í óskiptri sameign gildir samþykkisreglan auk þess fullum fetum án tillits til eignarhlutdeildar viðkomandi í sameigninni enda tekur nýtingarréttur einstakra sameigenda í grunninn til allrar sameignarinnar þótt hann takmarkist af réttindum hinna sameigendanna.

#### 2.2.4 Framkvæmd

Í mati á áhrifum 10. gr. a jarðalaga, nr. 81/2004, sem sett er fram í greinargerð frumvarpsins sem varð að lögum nr. 85/2020, var ráðgert að þar sem gildissvið samþykkisreglu ákvæðisins væri vel afmarkað væri þess ekki að vænta að mörg jarðaviðskipti yrðu háð samþykki ráðherra á grundvelli ákvæðisins. Það hefur a.m.k. orðið raunin hingað til en síðan ákvæðið tók gildi hafa fimm umsóknir um samþykki ráðherra á grundvelli 10. gr. a borist atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Þar af hafa þrjár umsóknir verið samþykktar og þar af ein með skilyrði um tryggða búsetu innan árs frá veitingu samþykkis. Hinar tvær umsóknirnar eru í vinnslu í ráðuneytinu.

Við meðferð umsókna um samþykki ráðherra sem byggðar eru á 1. mgr. 10. gr. a jarðalaga ber ráðherra að afla umsagnar hlutaðeigandi sveitarstjórnar. Gefst sveitarstjórnnum þannig færi á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri áður en umsókn um samþykki er afgreidd og hafa viðkomandi sveitarstjórnir nýtt sér þennan umsagnarrétt í þeim málum sem leyst hefur verið úr til þessa. Þá kveður 10. gr. a á um að ráðherra sé heimilt að leita staðfestingar Þjóðskrár Íslands á upplýsingum sem fram koma í umsókn um samþykki á grundvelli ákvæðisins og fylgiskjölum með henni. Loks getur ráðherra leitað eftir umsögnum frá öðrum stjórnvöldum ef talin er þörf á því.

Ábyrgð á að leita samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun þegar það er skylt samkvæmt 10. gr. a jarðalaga hvílir á viðtakanda réttar. Með lögum nr. 85/2020 var 54. gr. a bætt inn í jarðalög þar sem ráðherra er veitt heimild til að bregðast við brotum gegn lögnum en áður höfðu lögin einungis haft að geyma hefðbundið refsíákvæði. Meðal úrræða sem ráðherra getur gripið til á grundvelli 54. gr. a er að krefjast nauðungarsölu á eign ef ekki er bætt úr broti eða það er ekki unnt. Enn fremur getur ráðherra við þessar aðstæður lagt til að ríkissjóður leysi eign til sín innan tiltekins frests. Þessi úrræði sem 54. gr. a mælir fyrir um geta m.a. átt við í tilfellum þar sem samþykkisskyld ráðstöfun á sér stað án þess að samþykki ráðherra liggja fyrir samkvæmt 10. gr. a. Við þær aðstæður er ráðstöfunin jafnframt ógild, sbr. 13. mgr. síðastnefnds ákvæðis. Þá er það í höndum sýslumanna skv. 2. mgr. 54. gr. laganna að fylgjast með því við þinglýsingu heimildarskjala hvort ákvæða jarðalaga hafi verið gætt og á það m.a. við samþykkisreglu 10. gr. a. Hefur dómsmálaráðuneyti beint tilmælum til sýslumanna um að kalla eftir yfirlýsingu frá þinglýsingarbeiðanda um að viðkomandi ráðstöfun teljist ekki samþykkisskyld skv. 10. gr. a. Í a.m.k. einu tilfelli hefur komið í ljós við þinglýsingu að nauðsynlegt samþykki ráðherra vegna ráðstöfunar á fasteign skv. 10. gr. a skorti og var þinglýsingar því synjað, en viðkomandi lagði inn umsókn um samþykki ráðherra í kjölfarið.

Loks er þess að geta að hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu er unnið að samningu reglugerðar um framkvæmd 10. gr. a jarðalaga sem mun fela í sér nánari útfærslu á verklagi við meðferð og afgreiðslu umsókna um samþykki ráðherra á grundvelli ákvæðisins. Drög að reglugerðinni er að finna í samráðsgátt stjórnvalda, sbr. mál nr. 75/2021, og voru til umsagnar á tímabilinu 10.–25. mars 2021. Í þeim drögum sem voru til samráðs er m.a. kveðið á um með skýrari hætti hvaða gögn skuli fylgja umsókn á grundvelli 10. gr. a, málsmeðferðartíma umsóknar og þá er kveðið á um að umsókn ásamt fylgiskjölum skuli send til staðfestingar Þjóðaskrár Íslands, en samkvæmt 10. gr. a er það heimilt. Ein umsögn barst í samráðsferli, frá Þjóðskrá Íslands sem bendir á að yfirferð stofnunarinnar geti aðeins tekið til fyrirliggjandi upplýsinga að teknu tilliti til innsendrar umsóknar en ekki sé unnt að staðfesta réttleika þeirra gagna. Áfram verður unnið að reglugerðinni í samráði við m.a. Þjóðskrár Íslands.

#### 2.2.5 Ályktanir og umræður

Ákvæði 10. gr. a jarðalaga, nr. 81/2004, þar sem kveðið er á um skyldu til að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun á fasteign til aðila sem á ákveðið mikið af landi fyrir kaupin hefur ekki falið í sér nema óverulegt inngríp í venjuleg markaðsviðskipti með jarðir. Þó má segja að við útgáfu skýrslu þessarar sé ekki komin næg reynsla á ákvæðið þar sem einungis þrjár umsóknir hafa verið afgreiddar að svo stöddu. Tvær umsóknir til viðbótar eru til vinnslu í ráðuneytinu.

Í einu tilviki höfðu hvorki kaupandi né seljandi fasteignar gert sér grein fyrir þeirri skyldu sem var lögfest með 10. gr. a og ekki er útilokað að fleiri slíkar umsóknir muni berast. Dómsmálaráðuneytið hefur þó beint tilmælum til sýslumanna um að kalla eftir yfirlýsingu frá þinglýsingarbeiðanda um að viðkomandi ráðstöfun teljist ekki samþykkisskyld skv. 10. gr. a. Það ber þó að taka fram að umrætt eftirlit sýslumanna nær ekki til tilfella þegar samþykkisskylda stofnast vegna breytingar á yferráðum yfir lögaðila sem á fasteign í skilningi 2. mgr. 10. gr. a án þess að breyting verði á þinglýstu eignarhaldi fasteignar. Það stendur því þó ekki í vegi að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti taki slík tilvik til sjálfstæðrar athugunar ef áhöld eru um hvort ráðstöfun samrýmist 10. gr. a. Við slíka athugun er ráðuneytinu kleift að leita eftir upplýsingum um eignarhald lögaðila frá Skattinum sem sú stofnun hefur aflað á grundvelli 10. gr. b jarðalaga, sbr. umfjöllun hér í framhaldinu.

Verklag vegna umsókna um samþykki ráðherra á grundvelli 10. gr. a jarðalaga er í þróun en sem fyrr segir stendur til að setja reglugerð með nánari útfærslu á málsmeðferð samkvæmt ákvæðinu. Áfram þarf að vinna að hnitsetningu á merkjum fasteigna, sbr. umfjöllun í kafla 2.1.3, en sú

reynsla sem komin er á málsmeðferð umsókna samkvæmt greininni sýnir fram á mikilvægi staðfestingar Þjóðskrár Íslands á rétttri stærð jarða.

## 2.3 Upplýsingagjöf um eignarhald lögaðila undir erlendum yferráðum

### 2.3.1 Efni og markmið 10. gr. b jarðalaga

Með lögum nr. 85/2020 var lögfest ný 10. gr. b í jarðalög, nr. 81/2004, sem varðar gagnsæi eignarhalds á landi. Ákvæðið kveður nánar tiltekið á um skyldu ákveðinna lögaðila sem eiga land, sem fellur undir gildissvið jarðalaga, til þess að upplýsa um eignarhald sitt að fullu. Upplýsingaskylda samkvæmt ákvæðinu tekur aðeins til lögaðila sem eru að ákveðnu marki undirorpnir beinu og óbeinu eignarhaldi eða yferráðum erlendra lögaðila, fjárvörslusjóða o.þ.h., svo sem nánar greinir í ákvæðinu. Með ákvæðinu er leitast við að ná utan um helstu tilvikin þar sem erlendir lögaðilar, fjárvörslusjóðir o.fl. eru beinir eða óbeinir eigendur fasteigna hér á landi, þ.e. fasteigna og fasteignaréttinda sem falla undir gildissvið jarðalaga.

Samkvæmt 10. gr. b jarðalaga skulu upplýsingaskyldir lögaðilar veita Skattinum árlega upplýsingar m.a. um beint og óbeint eignarhald sitt, svo og um raunverulegan eiganda eða eigendur í skilningi laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018. Upplýsingaskylda samkvæmt 10. gr. b jarðalaga byggist á þeirri réttmætu og málefnalegu kröfu að eignarhald á íslensku landi skuli vera ljóst og gagnsætt. Ákvæðið tekur jafnframt mið af þeirri þróun hér á landi að færst hefur í aukana að lögaðilar, sem eru beint eða óbeint í eigu erlendra lögaðila með óljóst eignarhald, eigi fasteignir hér á landi. Þegar svo stendur á eiga stjórnvöld erfitt um vik að nálgast upplýsingar um endanlegt eignarhald viðkomandi lögaðila og um leið þeirra fasteigna sem um ræðir. Slík upplýsingaöflun er jafnframt mun torveldari í fyrrgreindum tilvikum en þegar eignarhald lögaðila er innlent. Er reglu 10. gr. b jarðalaga ætlað að tryggja gagnsæi eignarhalds í þessum tilfellum.

Ákvæði 10. gr. b jarðalaga mælir fyrir um viðtækari og fyllri skyldu til skráningar á eignarhaldi en leiðir af almennum reglum laga um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019. Ákvæði 10. gr. b er engu að síður reist á sambærilegum sjónarmiðum og síðarnefndu lögum, þar á meðal því að gagnsæi um eignarhald lögaðila efli varnir gegn peningabætti og tengdum brotum. Hvað sem því líður er það sem fyrr segir sjálfstæð og réttmæt krafa að eignarhald á landi sé gagnsætt, hvort heldur lögaðili sem það á er í innlendri eða erlendri eigu beint eða óbeint.



### 2.3.2 Framkvæmd 10. gr. b jarðalaga

Eins og áður kom fram gerir 10. gr. b jarðalaga ráð fyrir að upplýsingaskyldir lögaðilar veiti Skattinum ítarlegar upplýsingar um eignarhald sitt árlega, nánar tiltekið fyrir 1. febrúar ár hvert. Í aðdraganda upplýsingaskila hinn 1. febrúar 2021 framkvæmdi Skatturinn greiningu á því, m.a. á grundvelli gagna frá Þjóðskrá Íslands og úr ársreikningaskrá, hvaða lögaðilar væru upplýsingaskyldir samkvæmt 10. gr. b. Greiningin leiddi í ljós að 35 lögaðilar væru upplýsingaskyldir á grundvelli 10. gr. b vegna gagnaskila á árinu 2021, vegna 86 fasteigna/fasteignaréttinda sem falla undir gildissvið jarðalaga sem eru í eigu upplýsingaskyldra aðila ýmist í heild eða að hluta.<sup>11</sup> Í framhaldinu sendi Skatturinn viðkomandi aðilum bréf til áminningar um upplýsingaskyldu á grundvelli 10. gr. b. Þá voru birtar á heimasíðu Skattsins ítarlegar leiðbeiningar um hvernig standa bæri að upplýsingaskyldu samkvæmt ákvæðinu.

Við gerð skýrslu þessarar (26.5.2021) hafa flestir upplýsingaskyldra aðila, nánar tiltekið 32 af 35, staðið að fullu skil á lögboðnum upplýsingum um eignarhald samkvæmt 10. gr. b jarðalaga. Í 96% tilvika liggur fyrir hverjir endanlegir eigendur upplýsingaskyldra aðila eru. Í upphafi voru þó margvíslegir annmarkar á upplýsinga- og gagnaskilum af hálfu flestra þeirra 35 upplýsingaskyldra aðila sem um ræðir og voru þeir einkum fólgirnir í skorti á fylgigögnum, t.d. gögnum um erlenda lögaðila í eignarhaldskeðjunni sem aflu þurfti erlendis frá. Skatturinn hefur beint fjölda ábendinga til viðkomandi aðila um úrbætur sem aðilar hafa að jafnaði brugðist vel við. Hefur eftirfylgni þessi þó útheimt endurtekin bréfaskipti við aðila og ábendingar til þeirra um einstök atriði.

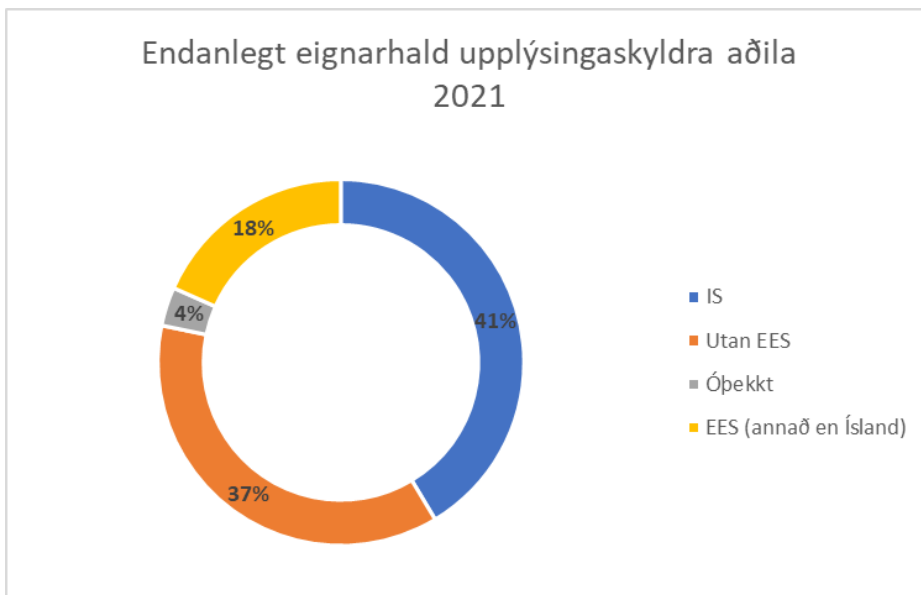
---

<sup>11</sup> Fjöldi fasteigna/fasteignaréttinda sem falla undir gildissvið jarðalaga og voru í eigu upplýsingaskyldra aðila þann 25. janúar 2021 samkvæmt lista frá Þjóðskrá Íslands.



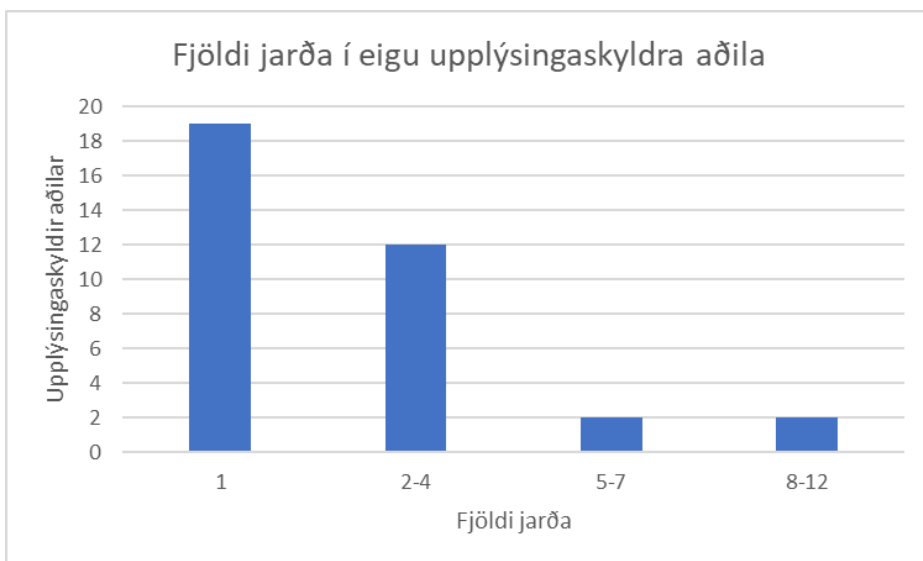
Mynd 3. Töluverðan tíma tók að fá fullnægjandi skil frá upplýsingaskyldum aðilum. Fáir gerðu sér grein fyrir skyldunni fyrr en áminningarbréf barst frá Skattinum í janúar 2021. Skatturinn sendi fjölda bréfa á tímabilinu febrúar-maí þar sem krafist var úrbóta vegna ófullnægjandi skila.

Af þeim 35 aðilum sem taldir eru upplýsingaskyldir samkvæmt 10. gr. b jarðalaga vegna gagnaskila á árinu 2021 eru 59% upplýsingaskyldra aðila í endanlegri eigu aðila innan EES-svæðisins, þar af stærstur hluti í endanlegri eigu Íslendinga eða 41%, en 37% eru í endanlegri eigu aðila utan EES-svæðisins (eignarhald er óþekkt í 4% tilvika). Endanlegir eigendur eru oftast einstaklingar en í sumum tilvikum er ekki unnt að rekja eignarhaldið til tiltekinna einstaklinga, t.d. í þeim tilfellum þegar hlutur er í eigu opinberra aðila, lífeyrissjóða eða félaga á markaði.



Mynd 4. Meirihluti upplýsingaskyldra aðila vegna gagnaskila 2021 er í endanlegri eigu aðila innan EES-svæðisins og þar af er stór hluti í endanlegri eigu Íslendinga.

Af þessum 35 aðilum eiga 19 aðilar eina fasteign hver, 12 aðilar eiga 2-4 fasteignir, 2 aðilar eiga 5-7 fasteignir og 2 aðilar eiga 8-12 fasteignir. Þrátt fyrir að flestir upplýsingaskyldir aðilar séu endanlega í eigu Íslendinga er meirihluti þeirra fasteigna sem eru í eigu upplýsingaskyldra aðila vegna gagnaskila 2021 í endanlegri eigu aðila utan EES-svæðisins.



Mynd 5. Flestir upplýsingaskyldra aðila vegna gagnaskila 2021 eiga eina fasteign hver en tveir þeirra eiga 8-12 fasteignir (byggt á fjölda fasteigna/fasteignaréttinda sem falla undir gildissvið jarðalaga og voru í eigu þessara aðila þann 25. janúar 2021 samkvæmt lista frá Þjóðskrá Íslands).

Í einu tilfelli hefur aðili á hinn bóginn alfarið vanrækt að standa skil á lögboðnum upplýsingum og hefur Skatturinn gert atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu (sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra) viðvart ásamt því að tilkynna tilvikið til stýrihóps sem starfar samkvæmt lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018, vegna samhæfingar aðgerða á því sviði, eins og ákvæði 10. gr. b jarðalaga gerir ráð fyrir. Málið er nú til skoðunar í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu en við þessar aðstæður getur komið til þess að ráðherra beiti úrræðum samkvæmt 54. gr. a jarðalaga til að knýja á um úrbætur á upplýsingagjöf samkvæmt 10. gr. b.

Helstu athugasemdir sem aðilar hafa gert við framkvæmd ákvæðisins er að greina beri frá öllum beinum og óbeinum eigendum upplýsingaskyldra aðila, án tillits til stærðar beins/óbeins eignarhluta viðkomandi í hinu upplýsingaskylda félagi. Þá töldu sumir sig hafa uppfyllt skylduna með því

að hafa skráð raunverulega eigendur samkvæmt lögum um skráningu raunverulegra eigenda, nr. 82/2019.

### 2.3.3 Ályktanir og umræður

Umfangsmikil greiningarvinna og gagna- og upplýsingaöflun Skattsins á grundvelli 10. gr. b jarðalaga hefur leitt fram mikilvægar upplýsingar um endanlegt eignarhald lands í eigu upplýsingaskyldra lögaðila sem ella hefðu ekki verið aðgengilegar, m.a. vegna tengsla við erlenda lögaðila með óljóst eignarhald. Þessi greiningarvinna og gagna- og upplýsingaöflun þarf að eiga sér stað árlega eins og 10. gr. b gerir ráð fyrir og krefst mannafla og fjármagns.

Upplýsingaskylda samkvæmt 10. gr. b jarðalaga felur sem fyrr segir í sér að upplýsa skal um alla beina og óbeina eigendur hlutaðeigandi lögaðila, þ.e. öll lög eignarhalds, og skal eignarhaldskeðja þannig rakin til fullnaðar. Vakið hefur athygli að í nokkrum tilfellum er eignarhald upplýsingaskyldra aðila afar flókið og marglaga með tengsl við lögaðila í mismunandi ríkjum, m.a. í tilvikum þar sem endanlegir eigendur hafa verið Íslendingar. Slíkt fyrirkomulag á eignarhaldi samrýmist illa þeim sjónarmiðum um gagnsæi eignarhalds á íslensku landi og jarðauðlindum sem ákvæði laga nr. 85/2020 byggðust gagnert á, þ.m.t. 10. gr. b jarðalaga. Enda þótt 10. gr. b bæti úr skorti á gagnsæi að þessu leyti er það áhyggjuefni að endanlegt eignarhald á landi sé í svo miklum mæli dulið bakvið flókin net erlendra lögaðila af ástæðum sem blasa ekki við.

Af hálfu stýrihópsins var fjallað sérstaklega um framkvæmd 10. gr. b jarðalaga til þessa sem og leiðir til að styrkja þá framkvæmd til framtíðar litið þannig að ákvæðið nái betur markmiðum sínum. Í því sambandi var á vettvangi stýrihópsins unnin tillaga að breytingu á 10. gr. b laganna til að gera ákvæðið enn skýrara og ítarlegra, m.a. varðandi upplýsingar sem veita ber Skattinum á grundvelli ákvæðisins. Sú tillaga varð hluti af frumvarpi sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra til laga um breytingar á jarðalögum, sem Alþingi samþykkti nýlega sem lög.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Frumvarp til laga um breytingar á jarðalögum nr. 81/2004 (einföldun regluverks, vernd landbúnaðarlands, upplýsingaskylda o.fl.). Lagt fyrir Alþingi á 151. löggjafarþingi 2020-2021. Vefslóð: <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-efir-thingum/ferill/?ltg=151&mnr=375>

# 3. Frumvarp stýrihópsins

## 3.1 Yfirlit yfir efnispætti frumvarpsins

Í apríl 2021 skilaði stýrihópurinn til forsætisráðherra tillögum sínum varðandi fjögur forgangsatríði á verkefnalista hópsins, sbr. inngangskafli skýrslunnar. Nánar tiltekið var þar um að ræða frumvarp til laga um breytingar á sex lagabálkum sem hafa að geyma ákvæði um eignarráð, nýtingu og skráningu fasteigna. Meginefni frumvarpsins er í stuttu máli svo sem hér segir:

1. Í lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, og lögum um menningarminjar, nr. 80/2012, verði mælt fyrir um forkaupsrétt ríkissjóðs, nánar tiltekið þannig að hann verði útvíkkaður og nái einnig til lands sem liggur að friðlýstum náttúruverndarsvæðum og lands þar sem friðlýstar menningarminjar er að finna. Sbr. lið 2 í skipunarbréfi.
2. Í jarðalögum, nr. 81/2004, verði sett ítarlegri ákvæði um sameign á landi sem fellur undir gildissvið laganna. Kveðið verði á um fyrirvar, ákvörðunartöku og forkaupsrétt sameigenda. Með því verði lögfestar óskráðar réttarreglur um sérstaka sameign auk ítarlegri reglna sem taki mið af lögum um fjöleignarhús, nr. 26/1994. Þess ber að geta að jarðalög ná til stórs hluta lands utan þéttbýlis en utan jarðalaga falla hins vegar lóðir, hvort heldur er í þéttbýli eða dreifbýli, svo sem sumarbústaðalóðir. Sbr. lið 2 d í skipunarbréfi.
3. Í lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, verði kveðið heildstætt á um afmörkun fasteigna innan eða utan þéttbýlis, þ.e. merki landsvæða og lóða af öllum stærðum og gerðum. Fjallað er um merkjalýsingar eigenda, skyldu til að leita aðstoðar fagaðila við gagnaöflun og mælingar og hlutverk sýslumanns við úrlausn ágreinings. Farvegur skráningar verði einn og hinn sami án tillits til þess um hvaða tegund skjals ræðir, svo sem merkjalýsingu í heild eða að hluta, sátt eða dóm. Lög um landamerki o.fl., nr. 41/1919, sem taka til jarða og tiltekinna tegunda fasteigna „utan kaupstaða og löggiltra kauptúna“, verði felld úr gildi. Sbr. lið 2 c í skipunarbréfi.
4. Í lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 16/1966, verði slakað á skilyrði um sterk tengsl við Ísland þegar í hlut eiga erlendir ríkisborgarar frá ríkjum utan EES sem áhuga hafa á að eignast hér fasteign og vilja efla tengsl sín við landið. Þá verði kveðið á um að þegar í hlut eiga lögaðilar sem hyggjast kaupa fasteign hér á landi verði þeir ekki einungis að hafa staðfestu í ríki sem lögin

tilgreina, heldur einnig að vera undir yfirráðum einstaklinga eða lögaðila frá viðkomandi ríkjum. Með þessu er ætlunin að koma í veg fyrir að aðilar frá öðrum ríkjum, utan EES, geti sniðgengið skilyrði laganna. Sbr. lið 2 a í skipunarbréfi.

Drög að frumvarpinu voru til umsagnar og athugasemda í samráðsgátt stjórnvalda (sjá samradsgatt.is eða Ísland.is), sbr. mál nr. 91/2021 með yfirskriftinni „Eignarráð og nýting fasteigna (landamerki, óskipt sameign, forkaupsréttur, aðilar utan EES)“. Áður höfðu verið birt þar til samráðs áform um lagasetningu varðandi þrjú framangreind meginatriði frumvarpsins (forkaupsréttur, óskipt sameign, landamerki), sbr. mál nr. 26-28/2021.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir meginefni tillagna stýrihópsins varðandi hvern efnisþátt en frumvarpið er fylgiskjal með skýrslu þessari.

## 3.2 Forkaupsréttur ríkisins

### Verkefni 2 í skipunarbréfi:

2. Atriði sem eftir atvikum kalla á rýni, greiningu, stefnumótun eða tillögur um aðgerðir og stýrihópurinn vinnur eða beitir sér fyrir:

i. Kostir þess og gallar að lögfesta viðtækari ákvæði um forkaupsrétt að landi, bæði forkaupsrétt opinberra aðila og mögulegan samfélagslegan forkaupsrétt, sem dæmi eru um í Skotlandi og víðar. Enn fremur ákvæði um verðstýringu, líkt og er að finna í norskum lögum.

Tillögur frumvarpsins eru í meginatriðum svo sem hér segir, sbr. kafla 3.1. í greinargerð:

Frumvarpið felur í sér að gerðar verði breytingar á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, þannig að heimildir ríkissjóðs skv. 5. mgr. 37. gr. verði útvíkkaðar og nái einnig til lands sem liggur að friðlýstum náttúruverndarsvæðum. Að auki verði kveðið á um forkaupsrétt ríkisins að landi þar sem eru friðlýstar menningarminjar, sbr. lög um menningarminjar, nr. 80/2012.

Tilfni og nauðsyn lagasetningar er svo lýst í kafla 2.1. í greinargerð með frumvarpinu:

Tillögur frumvarpsins miða að því að í lögum sé að finna heimildir fyrir opinbera aðila til að beita forkaupsrétti að landi þegar sjónarmið um verndun náttúru eða menningararfs þjóðarinnar kalla á slíkt inngrip af hálfu opinberra aðila, svo að unnt sé að stýra aðgengi, nýtingu og uppbyggingu innviða. Telja verður að gildandi ákvæði

náttúruverndarlaga, nr. 60/2013, sem fjallar um forkaupsrétt opinberra aðila að landi, tryggji ekki að það markmið náist að í lögum sé mælt fyrir um forkaupsrétt opinberra aðila sem miði að því að vernda náttúru svo að unnt sé að stýra aðgengi, nýtingu og uppbyggingu innviða á slíkum svæðum. Með því að útvíkka ákvæði náttúruverndarlaga má tryggja betur verndun landslagsheilda og annarra náttúruverðmæta sem liggja að náttúruverndarsvæðum, einkum þjóðgördum. Þá er í lögum um menningarminjar, nr. 80/2012, ekki að finna ákvæði um forkaupsrétt opinberra aðila á landi í þeim tilgangi að vernda menningararf þjóðarinnar.

### 3.3 Land í óskiptri sameign

#### **Verkefni 2 d í skipunarbréfi:**

2. Atriði sem eftir atvikum kalla á rýni, greiningu, stefnumótun eða tillögur um aðgerðir og stýrihópurinn vinnur eða beitir sér fyrir:

d. Vandkvæði sem fylgja því þegar land er í sameign margra eigenda, svo sem varðandi ákvörðunartöku og fyrirvar.

Tillögur frumvarpsins eru í meginatriðum svo sem hér segir, sbr. kafla 3.2. í greinargerð:

Frumvarpið felur í sér að sett verði í jarðalög, nr. 81/2004, ítarlegri ákvæði er varða óskipta sameign á landi sem fellur undir gildissvið laganna.

#### *3.2.1. Fyrirvar.*

Settar verði skýrari reglur um fyrirvarsmenn og hlutverk þeirra. Kveðið verði á um að fyrirvarsmaður skuli kosinn meirihlutakosningu ellegar tilnefni sýslumaður sem fyrirvars-mann þann sem stærstan eignarhlut á. Ef tveir eða fleiri eiga jafnan eignarhlut tilnefni sýslumaður einn þeirra sem fyrirvarsmann. Landeigendafélag geti farið með verkefni fyrirvarsmanns. Þá verði kveðið á um að sameigendum verði skylt að veita fyrirvarsmanni upplýsingar um hvert beina skuli tilkynningum sem varða sameignina. Sé þeirri skyldu ekki sinnt geti sameigandi ekki borið það fyrir sig að honum hafi ekki borist fundarboð og sé þar af leiðandi ekki bundinn af ákvörðun fundar. Að auki verði kveðið nánar á um hlutverk fyrirvarsmanns; hann skuli annast boðun funda sameigenda, stýra þeim og leita eftir afstöðu sameigenda ef taka þarf ákvarðanir. Fyrirvarsmaður hafi sama umboð til töku ákvarðana og samkvæmt gildandi lögum.

#### *3.2.2. Fundir.*

Settar verði reglur um boðun funda sameigenda þar sem kveðið verði á um tímafresti og efni fundarboðs. Þá verði kveðið á um að ¼ sameigenda geti krafist þess að fundur verði haldinn eða boðað hann sjálfir að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Enn fremur geti löglega boðaður fundur tekið tilteknar ákvarðanir án tillits til fundarsóknar. Jafnframt verði veitt heimild til rafrænna fundarhalda.

### *3.2.3. Ákvörðunartaka.*

Settar verði reglur um ákvörðunartöku um sameignina. Skráð verði meginreglan um að samþykki allra sameigenda þurfi til töku ákvarðana sem fela í sér breytingar á hagnýtingu eða ráðstöfun sem teljast vera óvenjulegar eða meiri háttar þótt venjulegar geti talist. Þá geti einfaldur meiri hluti tekið ákvarðanir um sameignina sem venjulegar teljast. Jafnframt verði kveðið á um að aukinn meiri hluti eða 2/3 sameigenda, bæði miðað við fjölda og eignarhluta, geti tekið ákvörðun um breytingu á hagnýtingu sameignar eða ráðstöfun hennar sem ekki telst veruleg. Kveðið verði á um að taka megi ákvarðanir sem ekki þarfnast samþykkis allra á löglega boðuðum fundi sameigenda án tillits til fundarsóknar. Með þessum hætti verði komið í veg fyrir að aðgerðaleysi geti hamlað því að slíkar ákvarðanir séu teknar. Enn fremur verði tekið fram að eiganda sé heimilt að gera brýnar ráðstafanir til að koma í veg fyrir yfirvofandi tjón á sameign sem ekki þola bið, auk ráðstafana sem lögboðnar eru og ekki mega bíða.

### *3.2.4. Forkaupsréttur sameigenda.*

Kveðið verði á um forkaupsrétt sameigenda við sölu eignarinnar. Forkaupsréttur verði hins vegar ekki virkur við sölu þegar ákvæði 31. gr. jarðalaga eiga við. Hér er nánar tiltekið um að ræða maka seljanda, barn, barnabarn, kjörbarn, fósturbarn, aðra niðja, systkini eða foreldri. Sama gildir um erfðir til sömu aðila. Forkaupsrétt eigi fyrst sá sem stærstan eignarhlut á í eigninni. Eigi tveir eða fleiri jafnan eignarhlut hafi þeir jafnan rétt til kaupa.

Tilfni og nauðsyn lagasetningar er svo lýst í kafla 2.2. í greinargerð með frumvarpinu:

Óskipt sameign, einnig nefnd sérstök sameign, felur í sér að tveir eða fleiri eru samtímis eigendur að tiltekinni eign í ákveðnum hlutföllum. Þannig gætu t.d. fjögur systkini hafa erfð jörð foreldra sinna og hvert þeirra eignast 25%. Nánari skilgreining hugtaksins er á þá leið að eignarréttindi skiptist þá með þeim hætti að hver og einn sameigandi hafi allar þær eignarheimildir, sem um er að ræða, með þeim takmörkunum sem gera verður vegna hagsmuna annarra sameigenda.



Almennar réttarreglur um þetta efni eru að mestu óskráðar meginreglur og ekki um allt skýrar. Í ýmsum lagabálkum er þó að finna ákvæði er lúta að ráðstöfun og hagnýtingu tiltekinna tegunda fasteigna og fasteignatengdra hlunninda í óskiptri sameign, sbr. t.d. lög um fjöleignarhús, nr. 26/1994, lög um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006, og landskiptalög, nr. 46/1941. Að því er varðar óskipta sameign á landi eru hins vegar ekki að ráði fyrir hendi almennar skráðar reglur sem greiða fyrir samskiptum og ákvörðunartöku.

Engar hömlur eru á því hversu margir sameigendur geta orðið og þekkt eru dæmi þess að sameigendur að jörð séu yfir hundrað talsins, þar á meðal félög og/eða dánarbú, og að hluti eigenda láti sig sameignina litlu eða engu skipta. Erfitt getur reynst að hafa uppi á öllum sameigendum, halda fundi til að ræða málefni sem tengjast sameigninni og taka bindandi ákvarðanir um ráðstöfun eða hagnýtingu, til að mynda hvernig haga beri viðhaldi og endurbótum.

Í umsögn Umhverfisstofnunar, dags. 27. febrúar 2020, um drög að frumvarpi því er varð að lögum nr. 85/2020 (sjá mál nr. S-34/2020 í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is) er meðal annars bent á vandkvæði við framkvæmd friðlýsingar á grundvelli náttúruverndarlaga þegar sameigendur eru margir. Í dæmaskyni er nefnt að torvelt geti verið að hafa uppi á eigendum og jafnframt geti lítill minni hluti eigenda eða einn þeirra, með andstöðu eða aðgerðaleysi, staðið í vegi fyrir aðgerðum sem miði því að varðveita verndargildi landsvæða, hvort sem um er að ræða friðlýsingu svæðisins eða leyfi til framkvæmda vegna uppbyggingar innviða sem nauðsynlegir teljist til að tryggja verndargildi svæðisins þegar það hefur verið friðlýst. Umhverfisstofnun bendir á nauðsyn þess að tekið sé til skoðunar hvort mæla eigi fyrir um það í löggjöf að sameigendum að landi sé skylt að stofna með sér félag um eignarhaldið.

Bændasamtökin skiluðu einnig umsögn í samráðsgáttina um sama mál, dags. 11. mars 2020. Þar kemur meðal annars fram að enn hafi ekki verið sett löggjöf um óskipta sameign á landi. Skapast hafi aðstæður víða um land þar sem jarðir verði í eigu sífellt fleiri aðila eftir því sem nýjar kynslóðir taki við. Of dreift eignarhald geti hamlað ákvörðunartöku varðandi nýtingu jarða.

Í nefndarálitni meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar, sem fjallaði um sama frumvarp við meðferð þess á Alþingi, kemur fram að enn hafi ekki verið sett löggjöf um óskipta sameign á landi en mikilvægt sé að bregðast við vanda sem skapast geti í kringum dreift eignarhald. Í nefndarálitinu leggur meiri hlutinn áherslu á mikilvægi þess að sett

verði löggjöf um óskipta sameign á landi og beinir því til forsætisráðuneytisins að ráðist verði í slíka endurskoðun sem fyrst.

Lög um fjöleignarhús, nr. 26/1994, eru eini heildstæði lagabálkurinn sem geymir réttar-reglur um sameign á fasteignum. Þar er meðal annars að finna ítarlegar reglur varðandi ákvörðunartöku, þýðingu fundarsóknar og umboð hússtjórnar. Að því er varðar fasteignir sem ekki falla undir gildissvið fjöleignarhúsalaga gilda eins og áður segir almennar réttarreglur um óskipta sameign, að mestu óskráðar og ekki að öllu leyti skýrar.

Í jarðalögum, nr. 81/2004, er einungis kveðið á um skyldu sameigenda til að velja sér fyrirvarsmann sem hafi umboð til að koma fram fyrir hönd annarra eigenda við úrlausn mála sem lúta að réttindum og skyldum þeirra og taka ákvarðanir um daglegan rekstur og hagsmunagæslu vegna sameignarinnar, minni háttar viðhald og viðgerðir, svo og bráðnauðsynlegar og brýnar ráðstafanir sem ekki þola bið. Skytt er að tilkynna sýslumanni hver sé fyrirvarsmáður en mikill misbrestur mun hafa verið á að ákvæði þessu sé fylgt. Engin málsmeðferð er ákveðin til að tilnefna fyrirvarsmann ef ekki næst samstaða um val á honum. Þá er stöðuumboð fyrirvarsmanns mjög takmarkað og nær e.t.v. ekki mikið lengra en leiðir af almennum heimildum einstakra eigenda að jörð í óskiptri sameign. Þrátt fyrir víðtækt gildissvið jarðalaga er þar ekki að finna önnur ákvæði um meðferð lands í sameign. Ekki er t.d. fjallað um ákvörðunartöku sameigenda, svo sem í hvaða tilfellum samþykkis allra eigenda er þörf og hvenær meiri hluti nægir.

Í dómaframkvæmd hefur verið byggt á þeirri óskráðu reglu að samþykki allra sameigenda þurfi til óvenjulegra ráðstafana og ráðstafana sem eru meiri háttar þótt venjulegar geti talist. Hið sama gildir um ákvarðanir er varða breytingu á hagnýtingu, sbr. t.d. Hrd. 11. febrúar 2016 í máli nr. 305/2015 (Reykjahlíð/Dettifoss), Hrd. 13. mars 2014 í máli nr. 676/2013 (Fossatún) og Hrd. 8. október 2015 í máli nr. 83/2015 (Geysissvæðið). Aftur á móti verður að telja að meiri hluti sameigenda geti tekið venjulegar ákvarðanir um sameignina.

Af dómaframkvæmd verður ekki ráðið hvort óskráð réttarregla standi til þess að aukinn meiri hluti geti tekið ákvarðanir sem ekki teljast venjulegar en verða þó ekki álitnar meiri háttar eða óvenjulegar. Það atriði er því óvissu háð en á því kann að vera þörf, t.d. í tengslum við ráðstöfun jarðar til ábúðar. Dæmi er um slíkt fyrirkomulag í lögum um fjöleignarhús, nr. 26/1994, og um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006.

Ekki er heldur skýrt af dómaframkvæmd hvort meiri hluti þeirra sameigenda sem mæta á löglega boðaðan fund geti tekið ákvörðun sem ekki þarfnast samþykkis allra ef þeir sem að ákvörðuninni standa eru ekki meiri hluti allra sameigenda. Þá er ekki skýrt hvaða skilyrði eru fyrir því að fundur teljist löglega boðaður. Af þessu leiðir að óljóst er hvort hluti sameigenda geti með aðgerðaleyfi komið í veg fyrir að teknar séu ákvarðanir sem ekki þarfnast samþykkis allra.

Í gildandi lögum er ekki að finna ákvæði um forkaupsrétt sameigenda við sölu á hluta sameignar. Sameigendur geta þó haft mikla hagsmuni af því að eigendum fjölgi ekki um of og geta haft áhrif á hverjir verði nýir sameigendur að landi. Því standa ýmis rök til þess að sameigendum verði veittur forkaupsréttur við sölu á hluta sameignarinnar.

Jarðalög gilda um lögbýli og allt land sem ekki hefur með staðfestu skipulagi verið tekið úr landbúnaðarnotum. Þau vandkvæði sem nefnd hafa verið í tengslum við nýtingu og ráðstöfun óskiptrar sameignar eiga einkum við um land sem fellur undir gildissvið jarðalaga. Því er nærtækt að þar verði sett inn nánari ákvæði um meðferð lands í óskiptri sameign. Í kjölfarið yrði lagt mat á hvort þörf sé á frekari reglusetningu um þetta efni, einkum varðandi þau tilvik sem hvorki falla undir gildissvið jarðalaga né laga um fjöleignarhús.

Loks er í frumvarpi stýrihópsins tekið fram að þau vandkvæði sem nefnd hafi verið í tengslum við nýtingu og ráðstöfun óskiptrar sameignar eigi einkum við um land sem fellur undir gildissvið jarðalaga. Því sé nærtækt að þar verði sett inn nánari ákvæði um meðferð lands í óskiptri sameign. Í kjölfarið yrði lagt mat á hvort þörf sé á frekari reglusetningu um þetta efni, einkum varðandi þau tilvik sem hvorki falla undir gildissvið jarðalaga né laga um fjöleignarhús.

## 3.4 Landamerki

### Verkefni 2 c í skipunarbréfi:

2. Atriði sem eftir atvikum kalla á rýni, greiningu, stefnumótun eða tillögur um aðgerðir og stýrihópurinn vinnur eða beitir sér fyrir:

c. Löggjöf um merki lands og skráningu þeirra með tilliti til nútímakrafna.

Tillögur frumvarpsins eru í meginatriðum svo sem hér segir, sbr. kafla 3.3. í greinargerð:

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ákvæðum um landfræðilega afmörkun fasteigna almennt, hvort heldur er innan eða utan þéttbýlis, verði bætt við lög um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001. Lög um landamerki, nr. 41/1919, sem taka til jarða og tiltekinnar tegunda fasteigna „utan kaupstaða og löggiltra kauptúna“, verði felld úr gildi. Einnig verði felld úr gildi löggjöf frá tímabilinu 1914-1951 um útmælingar lóða í Reykjavík og tilteknum öðrum þéttbýlisstöðum.

Kveðið verði á um merkjalýsingar eigenda, með áherslu á hnitsetningu merkja í stað þess að miðað sé við vörður, skurði o.s.frv. Merkjalýsingar sem gerðar voru samkvæmt eldri rétti halda gildi sínu nema til breytinga komi en þá er skylt að fylgja fyrirmælum frumvarpsins, verði það að lögum. Áskilnaður um samþykki sveitarstjórnar við skiptingu fasteigna eða breytingu á merkjum er fluttur úr skipulagslögum, nr. 123/2010, í lög nr. 6/2001. Landeigendum ber að leita aðstoðar fagaðila við gerð merkjalýsingar, gagnaöflun og mælingar, og í því sambandi er litið til ákvæða um leyfi til að gera eignaskiptayfirlýsingar, sbr. lög um fjöleignarhús, nr. 26/1994. Hlutverk sýslumanns við úrlausn ágreinings er skýrt og útfært nánar og honum til aðstoðar er áður nefndur fagaðili við gerð merkjalýsinga. Farvegur skráningar verði einn og hinn sami án tillits til þess um hvaða tegund skjals ræðir, merkjalýsingu, sátt eða dóm. Merkjalýsingar og aðrar heimildir sem kveða á um innbyrðis stöðu eigenda að einkarétti verði skráðar í landeignaskrá Þjóðskrár Íslands og skýrt aðgreindar frá áætlun Þjóðskrár um eignamörk sem er opinbers réttar eðlis og miðar að yfirsýn stjórnvalda.

Tilfni og nauðsyn lagasetningar er svo lýst í kafla 2.3. í greinargerð með frumvarpinu:

### *2.3.1. Landeignaskrá og áætlun Þjóðskrár Íslands.*

Samkvæmt lögum um skráningu og mat fasteigna fer Þjóðskrá Íslands með yfirstjórn fasteignaskráningar og rekstur gagna- og upplýsingakerfis er nefnist fasteignaskrá. Í fasteignaskrá skal skrá allar fasteignir í landinu. Kjarni fasteignaskrár er upplýsingar um lönd og lóðir og hnitsett afmörkun þeirra, mannvirki við þau skeytt og réttindi þeim viðkomandi. Fasteignaskrá er grundvöllur þinglýsingabókar fasteigna, mats fasteigna og húsaskrár og þannig úr garði gerð að hún nýtist sem stoðgagn í landupplýsingakerfum. Saga breytinga á skráningu fasteignar er varðveitt í fasteignaskrá.

Með lögum nr. 85/2020, sem samþykkt voru á Alþingi 29. júní 2020 og tóku gildi 7. júlí 2020, voru gerðar breytingar á lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, og meðal annars var Þjóðskrá Íslands falið það verkefni að annast svokallaða landeignaskrá. Jafnframt er gert

ráð fyrir að sett verði reglugerð um framkvæmd, framsetningu mælinga o.fl. Landeignaskrá er skráningar- og upplýsingakerfi sem er hluti af fasteignaskrá og á meðal annars að geyma upplýsingar um eignamörk lands á samræmdum kortagrunni.

Í áðurnefndum lögum nr. 85/2020, nánar tiltekið 4. gr. (3. gr. a laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001), er meðal annars gert ráð fyrir að Þjóðskrá Íslands áætli stærð og eignamörk lands þegar upplýsingar skortir í landeignaskrá en gefi hlutaðeigandi áður kost á að bæta úr. Ljóst er að þar er um fjölda tilvika að ræða og mikið verk að vinna. Í mörgum tilfellum er til að mynda einungis að finna textalýsingu á afmörkun jarða og vandasamt getur verið að yfirfæra slíka lýsingu á afmörkun lands í texta yfir á kortagrunn. Álitamál geta hæglega risið en í ákvæðinu er þó sérstaklega tekið fram að færsla upplýsinga í landeignaskrá hafi ekki áhrif á tilvist og efni eignarréttinda að einkarétti. Landeignaskráin hefur því ekki áhrif á það hvar merki teljast liggja með réttu, svo sem ef það er óljóst eða umdeilt og til samkomulags eða dóms kemur, eða hver telst réttur eigandi.

Áætlunin skal leyst af hólmi með fullnaðarskráningu eins skjótt og færi gefst, eftir atvikum að fengnum gögnum frá landeiganda um viðkomandi atriði. Gert er ráð fyrir að Þjóðskrá Íslands afmarki ágreiningssvæði sérstaklega sem slík en lagfæri í samræmi við nýjar eða betri upplýsingar. Þannig er fyrst og fremst um að ræða bráðabirgðaúrræði sem ætlað er að tryggja að landeignaskrá nái þeim megintilgangi sínum að vera heildstætt upplýsingakerfi sem nær yfir íslenskt landsvæði í heild sinni.

Áætlun Þjóðskrár Íslands er þannig að sjálfsgöðu fyrirvara háð og af henni getur líka leitt misræmi, t.d. ef hlutaðeigandi bregðast ekki við áskorun Þjóðskrár um að leggja fram upplýsingar eða gera athugasemdir við áætlaða stærð og afmörkun tiltekins landsvæðis. Framsetning opinberra aðila á eignamörkum án aðildar viðkomandi landeiganda er vandmeðfarin, enda getur staðsetning örnefna verið álitamál og hagsmunir því tengdir.

Þurfi eða vilji landeigendur sjálfir af einhverjum ástæðum uppfæra landamerki sín er ekki að finna fullnægjandi leiðbeiningar í gildandi löggjöf og framkvæmd sýslumanna og sveitarfélaga ekki samræmd. Nægir í því sambandi að nefna framkvæmd mælinga og framsetningu þeirra. Þörf er á að skapa heildstæðan og skýran farveg fyrir skráningu landamerkja að einkarétti og stuðla að því að landeigendur geti sem best sjálfir uppfært landamerki sín með nútímalegum hætti.

Eins og staðan er í dag er erfiðleikum bundið að fá skýra mynd af umfangi og staðsetningu eignarhalds tiltekinna aðila en um þörf yfirsýnar í þessum efnun má í dæmaskyni nefna eftirfarandi atriði:

- Viðskipti með land, sbr. hagsmuni kaupenda og seljenda.
- Skipulagsmál og önnur stjórnsýsla, sbr. t.d. skyldu samkvæmt áðurnefndum lögum nr. 85/2020 til að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun beins eignarréttar yfir landi í tilteknum tilvikum sem varða stærð og fjölda eigna viðkomandi aðila.
- Fasteignamat þar sem afmörkun er lykilforsenda fyrir réttu og samræmdu fasteignamati.
- Auðlindastýring, enda sjálfbær þróun í landbúnaði og gæðastýring í búfjárrækt háð því að hægt sé að meta ástand tiltekins, afmarkaðs landsvæðis á mismunandi tímamarki.
- Styrkjakerfi, svo sem í skógrækt og landgræðslu.
- Áætlanagerð við skipulag grunninnviða samfélagsins, svo sem við vegagerð, lagningu ljósleiðara eða rafmagnslína, kallar á að eignarhald á landi liggja fyrir svo að viðsemjandi sé þekktur og hægt sé að lágmarka kostnað vegna uppkaupa á landi og tryggja réttmætar bótageiðslur þar sem það á við.
- Fjallskil, sbr. hlut landeigenda í fjallskilum sem víða er reiknaður út frá fasteignamati en ekki landstærð. Af því getur skapast ójafnræði meðal landeigenda og óhagræði fyrir bændur í strjálbýlli sveitum landsins.

### 2.3.2. *Lög um landamerki o.fl., nr. 41/1919.*

Í lögum um landamerki o.fl. er í meginatriðum kveðið á um skyldu til að setja jörðum, hjáleigum, húsmannabýlum, þurrabúðum og fleiri tegundum fasteigna merki og halda þeim við. Jafnframt á að gera „glöggva skrá“ um merkin, sé fullnægjandi skrá ekki þegar fyrir hendi, og hið sama á við ef merkjum er breytt. Geta skal um tilheyrandi ítök og hlunnindi og afla samþykkis eigenda aðliggjandi lands. Hreppstjóra er falið að taka á móti skránni, yfirfara hvort samþykki hlutaðeigandi liggja fyrir, árita um samþykki sitt og senda skrána sýslumanni til þinglýsingar. Sýslumaður skal halda landamerkjabók og getur ráðherra sett nánari fyrirmæli um skipulag slíkra bóka. Tekið er fram að dómhafi skuli þinglýsa dómi um landamerki sem merkjaskrá innan tiltekinna tímamarka. Ágreiningur eigenda samliggjandi fasteigna um hluttöku í gerð eða viðhaldi merkja skal leystur með úttektarmönnum. Landamerkjalögin fjalla einungis um formsatriði en ekki um efnisleg atriði, svo sem hvar mörk skuli dregin. Um það atriði gilda almennar reglur um stofnun og yfirfærslu eignarréttinda.

Með lögum um landamerki, nr. 5/1882, var í fyrsta skipti í íslenskrum lögjörf kveðið á um almenna skyldu eigenda og umráðamanna jarða til að skrásetja nákvæma lýsingu á landamerkjum jarða sinna. Í kjölfarið voru sett lög um mælingu og skrásetningu lóða í þéttbýli, sbr. lög nr. 35/1914, lög nr. 75/1917 og lög nr. 16/1951. Gildandi lög um landamerki, nr. 41/1919, bera þess merki að þau voru sett í þeim tilgangi að þrýsta frekar á um afmörkun jarða. Þrátt fyrir lagasetninguna 1882 höfðu landamerkjaskrár ekki verið gerðar fyrir allar jarðir á landinu og margar án samþykkis allra hlutaðeigandi. Kveðið var á um að jafnskjótt sem lögin kæmu til framkvæmda skyldu sýslumenn rannsaka hvort merkjaskrár þar hafi verið þinglýst. Kæmi í ljós að svo hefði ekki verið gert eða að samþykki sumra aðila vantaði á þinglýsta merkjaskrá skyldi gefa til þess ákveðinn frest, að viðlögðum sektum. Sýslumenn og hreppstjórar skyldu fylgjast með framgangi laganna. Jafnframt var kveðið á um að valdsmaður skyldi kveðja aðila á sinn fund þegar hann fengi vitneskju um vanhöld, ágreining eða vafa í þessum efnun og setja fram tilmæli um úrbætur eða leita sátta. Brot gegn lögunum varða sektum nema þyngri refsing liggja við samkvæmt öðrum lögum.

Sú umfangsmikla gagnaöflun sem farið hefur fram í tilefni af svokölluðum þjóðlendumálum, sbr. lög um þjóðlendum og ákvörðun eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998, hefur leitt í ljós að landamerkjalyásingar á grundvelli framangreindra laga frá 1882 og 1919 eru til fyrir flestar jarðir en ekki allar. Ástæða þess að gerðar eru landamerkjalyásingar á grundvelli landamerkjalaga enn þann dag í dag getur því verið að slíka skrá vanti en einnig að lýsing hennar sé óljós eða henni áfátt að einhverju leyti og úrbóta sé þörf, svo sem vegna fyrirhugaðrar ráðstöfunar viðkomandi fasteignar. Þá hafa sveitarfélög á grundvelli skipulagslaga, nr. 123/2010, í vaxandi mæli gert kröfu um skýr landamerki áður en viðkomandi landsvæði er skipt.

Með hliðsjón af markmiðum landeignaskrár um yfirsýn og samræmda opinbera skráningu á landi má segja að ákvæðum laga um landamerki o.fl. sé áfátt í eftirfarandi atriðum:

- Frágangur landamerkjabréfa er með mismunandi móti, enda lítið fjallað um það efni í lögunum.
- Erfitt er fyrir sýslumenn að átta sig á því hvar upplýsingar um landamerki vantar og ljóst að niðurstaða í því efni getur kallað á umtalsverða rannsókn og gagnaöflun. Að sama skapi er erfitt fyrir sýslumenn að átta sig á því hvaða fasteignir liggja að og því þörf á að tilteknir eigendur áriti landamerkjabréf um samþykki sitt. Þannig er hætt á að þinglýst sé án tilskilinna áritana.

- Hugtakanotkun varðandi tegundir fasteigna, sbr. t.d. þurrabúðir, er að hluta úrelt og ákvæði um hreppstjóra eiga ekki lengur við.
- Hlutverk og umboð sýslumanna til sáttaumleitana í ágreiningsmálum er óljóst, þar á meðal varðandi möguleika á tillögugerð og hvernig fari með kostnað. Ekkert þrýstir á um að menn taki þátt í þeirri málsmeðferð og ekkert hindrar að farið sé fram hjá sýslumanni og beint til dómstóla.
- Lögin ná einungis til jarða en búið er að hluta upp og skipta miklu landi út úr jörðum. Það land fellur utan gildissviðs laganna.
- Merki miðast við landslag, vörður o.s.frv. en með nútímatækni er mögulegt að ákvarða og festa staðsetningu með öðrum hætti, t.d. hnitum með vísun í nærliggjandi fastmerki.

### 2.3.3. Skipulagslög, nr. 123/2010.

Samkvæmt 47. gr. skipulagslaga skulu sveitarfélög „láta gera skrá yfir allar jarðir, lönd og lóðir innan sveitarfélags í landeignaskrá sem skal vera hluti af fasteignaskrá. Skrá þessi skal hafa tilvísun í afmörkun og eignarhald í samræmi við þinglýstar heimildir“. Framkvæmd þessa ákvæðis hefur verið þannig að sveitarfélög hafa sent undirrituð mæliblöð ásamt forskráningu til Þjóðskrár Íslands. Þar er farið yfir gögn varðandi viðkomandi svæði og eftir atvikum aflað nánari upplýsinga. Í framhaldi sendir Þjóðskrá gögnin til sýslumanns, með athugasemd ef stofnunin telur að sveitarfélag hafi ekki tekið nægilegt tillit til ábendinga. Sýslumaður (þinglýsingarstjóri) leggur í framhaldinu mat á málið og á síðasta orðið varðandi þinglýsingu. Nálgun sýslumannsembættta er þó ekki samræmd.

Mæliblöð sveitarfélaga hafa einkum komið til í tengslum við skiptingu lands og breytingar á merkjum. Þar liggur til grundvallar 48. gr. skipulagslaga þar sem segir að óheimilt sé að skipta jörðum, löndum eða lóðum eða breyta landamerkjum og lóðamörkum nema samþykki sveitarstjórnar komi til. Sérhver afmörkuð landareign skal hafa vísun í a.m.k. eitt staðfang í samræmi við 12. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001. Þá getur sveitarstjórn krafist þess af eigendum landa og jarða að gerður sé fullnægjandi hnitsettur uppdráttur af nýjum landamerkjum eða lóðamörkum til afnota fyrir landeignaskrá og þinglýsingarstjóra.

Með hliðsjón af markmiðum landeignaskrár um yfirsýn og samræmda opinbera skráningu á landi má segja að framangreindum ákvæðum skipulagslaga sé áfátt í eftirfarandi atriðum:



- Engar almennar kröfur eru gerðar til hönnuða/mælingamanna um könnun gagna, framkvæmd mælinga eða framsetningu mæliblaða og ósamræmi er á milli sveitarfélaga varðandi kröfur til mæliblaða.
- Ekki er skýrt hvað felst í yfirferð og staðfestingu sveitarfélags á mæliblaði og ósamræmi er á milli sveitarfélaga í þeim efnum.

#### 2.3.4. Þinglýsingalög, nr. 39/1978.

Samkvæmt 29. gr. þinglýsingalaga skal þinglýsa réttindum yfir fasteign til þess að þau haldi gildi gegn þeim er reisa rétt sinn á samningum um eignina og gegn skuldheimtumönnum eiganda eða annars réttihafa að eign. Tilgangur þinglýsingar er að halda opinberlega til haga réttindum og skyldum, rétthöfum til verndar og mögulegum viðsemjendum til upplýsingar. Skv. 6. gr. þinglýsingalaga skal meðal annars vísa skjali frá þinglýsingu ef afmörkun lands eða lóðar er ekki í samræmi við fasteignaskrá. Í 4. mgr. ákvæðis til bráðabirgða I segir svo: „Við afmörkun landeignar í fasteignaskrá skal leggja til grundvallar lýsingu eignamarka í þinglýsingabók séu þau fyrir hendi, en ella skal miða við lýsingu í landamerkjaskrá. Séu upplýsingar um afmörkun landeignar ekki fyrir hendi, hvorki í þinglýsingabók né landamerkjaskrá, skal þinglýsingarstjóra heimilt að leggja til grundvallar afmörkun samkvæmt skráum sveitarfélags.“

Verkefnum sýslumanna samkvæmt lögum um landamerki o.fl. var áður lýst og vandkvæðum er tengjast framkvæmd þeirra. Að hluta til gildir hið sama um framkvæmd þinglýsinga almennt, sbr. eftirfarandi atriði:

- Erfitt er fyrir sýslumenn að átta sig á fyrirliggjandi afmörkun í fasteignaskrá og hvort afmörkun í skjali sem óskað er þinglýsingar á fær samræmist henni. Þetta á einnig við um afmörkun aðliggjandi landsvæða. Segja má að sýslumenn reiði sig á yfirferð Þjóðskrár Íslands, enda hafa sýslumenn engar forsendur til þess að efast um réttmæti upplýsinganna svo lengi sem þær samræmast því skjali sem er til þinglýsingar. Ljóst er að niðurstaða í þessum efnum þarfnast umtalsverðrar athugunar gagna á nokkrum stöðum.
- Framangreint viðmið um innfærslu, sbr. ákvæði til bráðabirgða I, er mikilvægt en ljóst að í sumum tilfellum eru gögn sveitarfélags mun betri en þau sem finna má í þinglýsingabók. Skoða þarf hvert tilfalli fyrir sig en landeigendur eru almennt ekki að þinglýsa uppfærðum mælingum á landamerkjum sínum.

#### 2.3.5. Almennar reglur réttarfars.

Ágreiningsmál um merki fasteigna geta að sjálfsögðu komið til kasta dómstóla. Engar réttarfarslegar sérreglur eru um framsetningu kröfugerðar í landamerkjamálu. Það á einnig við um þau svokölluðu

Þjóðlendumál sem komið hafa til kasta dómstóla í kjölfar úrskurða óbyggðanefndar, sbr. lög nr. 58/1998. Kröfugerð aðila fyrir óbyggðanefnd hefur þó frá upphafi verið samræmd með tilmælum nefndarinnar til málsaðila.

Ef ekki er fallist á kröfu stefnanda getur það leitt til sýknu og deilan gæti því haldið áfram. Segja má því að landamerkjамál kalli á að höfð sé uppi gagnkrafa svo að dómstól sé kleift að ljúka málinu. Dómstólar hafa leyst úr þessu þannig að ef ekki er höfð uppi gagnkrafa geti það komið fram í niðurstöðu um málskostnað. Ekki er því sjálfgefið að niðurstaða í landamerkjамáli rati í landeignaskrá eða uppfylli kröfur til slíkra skjala.

### 2.3.6. Yfirlit.

Merkjalýsingar og aðrar heimildir sem kveða á um innbyrðis stöðu eigenda að einkarétti er ekki að finna á samræmdum opinberum kortagrunni en eftir atvikum getur útfærslu þeirra á korti verið að finna hjá einstökum sveitarfélögum og stofnunum. Í þeim tilvikum er um að ræða mismunandi kortagrunna og mismunandi aðferðafræði, sbr. einkum 47. og 48. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010. Óhætt er að segja að mikið sé um margskráningu upplýsinga og skörun á afmörkun. Oft er um að ræða línur sem settar eru fram einhliða, svo sem af hálfu sveitarfélags, án aðildar viðkomandi landeigenda, og mismikil rannsókn gagna og staðhátta að baki. Eignamörk hafa t.d. verið kortlögð með því að hnita inn lóðamörk eins og þau koma fram á loftmyndum, miðað við tré eða runna á lóðamörkum. Gildi þessarar afmörkunar er að sama skapi takmarkað.

Áætlun Þjóðskrár um eignamörk, sem er opinbers réttar eðlis og miðar að yfirsýn stjórnvalda, er hins vegar sett fram á samræmdum, rafrænum kortagrunni sem er aðgengilegur almenningi án endurgjalds. Aðgangur almennings að landeignaskrá skal einnig ná til upplýsinga um þinglýsta eigendur að landi og eignarhluti þeirra sem koma fram í þinglýsingarhluta fasteignaskrár. Þjóðskrá Íslands nýtir þau einkaréttarlegu gögn sem að framan greinir, með því misræmi og fyrirvara sem áður var lýst. Í maí 2021 er fyrir hendi vísir að afmörkun á tæplega 65% allra landeigna, sem flestar eru lóðir og þá helst í þéttbýli. Hins vegar hafa nú einungis 25% jarða verið afmarkaðar í landeignaskrá.

Samantekið má segja að núverandi tilhögun við skráningu landeigna hafi í för með sér ósamræmi í mælingum og framsetningu merkja auk þess sem hvorki er tryggt að leitað sé staðfestingar sveitarfélaga né að skráning rati í landeignaskrá. Sömu upplýsingar eru skráðar á

mismunandi stöðum og hættu er á misræmi eða skörun. Komið er undir tegund máls hvar það hefst og hvar það endar. Ef lítið er til ferla þeirra skjala eða úrlausna sem bindandi eru fyrir hlutaðeigandi um eignarréttarlega stöðu þeirra á milli má í meginatriðum greina á milli þriggja ferla, sbr. þá lagabálka sem fjallað hefur verið um hér að framan:

Ferli/tilvik	Fagaðili/ hönnuður	Dómstóll	Sveitarfélag	Sýslumaður	Landeignaskrá
<b>Yfirlýsing eða samningur um landamerki eða hnit landamerkja (sbr. lög um landamerki o.fl., nr. 41/1919)</b>	Engar almennar kröfur um útfærslu eða fagaðila. Getur krafist mikillar rannsóknar að finna gögn til grundvallar.	Á ekki við.	Ekki tryggt að leitað sé staðfestingar sveitarfélags	Aðilar þinglýsa hjá sýslumanni. Samhengi við önnur gögn, þar á meðal um aðliggjandi fasteignir, getur verið óljóst, erfitt að átta sig á misræmi og skörun.	Ekki tryggt að fært sé inn í landeignaskrá.
<b>Samruni, uppskipting eða breytt eigendaskráning (sbr. 47. og 48. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010)</b>	Engar almennar kröfur um mælingar, framsetningu/ mæliblað eða fagaðila.	Á ekki við.	Sveitarfélag fer yfir og staðfestir mæliblað (en mismunandi kröfur). Forskráð í landeignaskrá.	Þjóðskrá sendir sýslumanni, eftir atvikum með athugasemd -um.	Fært í landeignaskrá. Þjóðskrá yfirfer forskráningu og getur gert athugasemdir til sýslumanns.
<b>Úrlausn ágreiningsmála um legu eignarmarka (sbr. almennar reglur eignarréttar og réttarfars)</b>	Engar almennar kröfur um málatilbúnað (nema í þjóðlendu-málum á fyrri stigum þ.e. áður en þau koma til	Kveðinn upp dómur, eintök til aðila. Engar almennar kröfur um frágang á niðurstöðu.	Ekki tryggt að sveitarfélag sé upplýst.	Dómhafi (sá sem vann málið) þinglýsir hjá sýslumanni (líklegt en ekki tryggt).	Ekki tryggt að fært sé inn í landeignaskrá.

	kasta dómstóla). Komið undir landeiganda/ lögmanni/dóm ara.				
--	--	--	--	--	--

Loks er í frumvarpi stýrihópsins gert ráð fyrir að framangreind ákvæði um merki fasteigna verði endurskoðuð í ljósi reynslunnar innan þriggja ára frá gildistöku, verði frumvarpið að lögum. Því til stuðnings er sérstaklega vísað til þeirrar þróunar landeignaskrár sem fram undan er. Sjá einnig kafla 2.1. í skýrslu þessari um framkvæmd laga nr. 85/2020 og verkefni tengd landeignaskrá Þjóðskrár Íslands.

### 3.5 Frekari endurskoðun laga um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966

#### Verkefni 2 a í skipunarbréfi:

2. Atriði sem eftir atvikum kalla á rýni, greiningu, stefnumótun eða tillögur um aðgerðir og stýrihópurinn vinnur eða beitir sér fyrir:

- a. Frekari endurskoðun á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966, og tengdri reglugerð nr. 702/2002.

Tillögur frumvarpsins eru í meginatriðum svo sem hér segir, sbr. kafla 3.4. í greinargerð:

Lagt er til að gerðar verði þrjúþættar breytingar á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966.

#### 3.4.1. Hlutfélög/félög með takmarkaða ábyrgð.

Tekið verði af skarið um að áskilnaður laganna varðandi eignarhald íslenskra ríkisborgara á félagi með takmarkaða ábyrgð eigi við um öll félög með takmarkaða ábyrgð hluthafa. Gildandi ákvæði vísar að þessu leyti til „hlutfélaga“. Orðalag ákvæðisins yrði með þessu fært til samræmis við núverandi túlkun á því.

#### 3.4.2. Skilyrðið um sterk tengsl (tilslökun).

Heimild dómsmálaráðherra til að veita undanþágu frá skilyrðum laganna verði rýmkuð að því er varðar einstaklinga sem hyggjast kaupa íbúðarhúsnæði á leigulóð í þéttbýli eða frístundahús á leigulóð á skipulögðu frístundasvæði. Nánar tiltekið verði slakað á skilyrði um sterk tengsl við Ísland þegar í hlut eiga erlendir ríkisborgarar frá ríkjum utan

EES sem hafa áhuga á að eignast hér fasteign og vilja efla tengsl sín við Ísland.

### 3.4.3. Sniðganga aðila utan EES.

Kveðið verði á um að lögaðilar innan EES sem eru undir yferráðum annarra en EES-aðila þurfi að óska eftir leyfi dómsmálaráðherra til að kaupa fasteign hér á landi og með því verði spornað við sniðgöngu á ákvæðum laga nr. 19/1966 af hálfu aðila utan EES. Ekki er hins vegar gert ráð fyrir neinum breytingum á rétti lögaðila innan EES sem eru ekki undirorpnir yferráðum einstaklinga eða lögaðila utan EES.

Tilfni og nauðsyn lagasetningar er svo lýst í kafla 2.4. í greinargerð með frumvarpinu:

Frá setningu laga nr. 19/1966 hefur tegundum félaga með takmarkaða ábyrgð fjölgað, meðal annars með tilkomu einkahlutafélaga, sbr. lög um slík félög, nr. 138/1994. Ástæða er til að færa orðalag 2. málsl. 4. tölul. 1. mgr. 1. gr. til samræmis við túlkun á því, svo að það taki til allra tegunda hlutafélaga, en ekki einungis hlutafélaga í skilningi laga um hlutafélög, nr. 2/1995.

Með lögum nr. 85/2020 var gerð breyting á lögum nr. 19/1966 þar sem meðal annars var sett það skilyrði fyrir því að dómsmálaráðherra gæti veitt undanþágu frá ákvæðum laganna þegar einstaklingur vill eignast fasteign hér á landi að hann hafi sterk tengsl við Ísland, svo sem vegna hjúskapar við íslenskan ríkisborgara. Þessar breytingar stefndu meðal annars að því markmiði að koma í veg fyrir samþjöppun eignarhalds og spákaupmennsku og var þá fyrst og fremst haft í huga land utan þéttbýlis. Í ljósi framangreindra markmiða er lagt til að slakað verði á fyrrgreindu skilyrði um sterk tengsl við Ísland þegar í hlut eiga erlendir ríkisborgarar frá ríkjum utan EES sem hafa áhuga á að eignast hér fasteign og vilja efla tengsl sín við Ísland. Heimildin er bundin við tvær tegundir fasteigna.

Einstaklingar og lögaðilar frá ríkjum innan EES o.fl. þurfa ekki leyfi dómsmálaráðherra til að kaupa fasteign hér á landi ólíkt aðilum utan EES sem uppfylla ekki skilyrði 1. gr. laganna. Á hinn bóginn er ekkert í gildandi lögum sem kemur í veg fyrir að aðilar frá öðrum ríkjum hagnýti sér þessa undanþágu með óréttmætum hætti, t.d. með því að stofna félag innan EES og fjárfesta í fasteign gegnum slíkt félag sem stofnað er í þeim eina tilgangi. Í þessu ljósi er í frumvarpi þessu lagt til að lögaðilar innan EES sem eru undir yferráðum annarra en EES-aðila þurfi að óska eftir leyfi dómsmálaráðherra til að kaupa fasteign hér á landi.



## 4. Rýni á fjárfestingum í innviðum

### Verkefni 2 b í skipunarbréfi:

2. Atriði sem eftir atvikum kalla á rýni, greiningu, stefnumótun eða tillögur um aðgerðir og stýrihópurinn vinnur eða beitir sér fyrir:

- b. Möguleikar stjórnvalda til að meta og taka afstöðu til fjárfestinga erlendra aðila í landi, auðlindum og grunnvirkjum út frá sjónarmiðum um þjóðaröryggi.

### 4.1 Nálgun

Við nálgun stýrihópsins gagnvart viðfangsefnum í lið 2 b í skipunarbréfi, varðandi tiltekna erlendar fjárfestingar og sjónarmið um þjóðaröryggi, var enska hugtakið „investment screening“, hér þýtt sem fjárfestingarýni, haft í forgrunni. Hugtakið fjárfestingarýni vísar hér til stjórnsýsluferlis sem gerir stjórnvöldum kleift að leggja mat á ákveðna fjárfestingu, t.d. í fyrirtæki sem starfrækir mikilvæga innviði, og taka afstöðu til þess hvort heimila eigi fjárfestinguna, með skilyrðum eftir atvikum. Í því samhengi sem hér er til umfjöllunar hefur rýniferli (e. screening procedure) það að markmiði að greina fjárfestingu með tilliti til þess hvort hún ógni öryggi, allsherjarreglu, varnarsagsmunum eða annars konar þjóðaröryggishagsmunum. Til eru fleiri tegundir fjárfestingarýni sem stefna að öðrum markmiðum en vernd þjóðaröryggis, svo sem á sviði löggjafar um fjármálamarkaði (mat á því hvort fjárfestir sé hæfur til að eiga virkan eignarhlut í fjármálafyrirtæki) og á sviði samkeppnislöggjafar (mat á því hvort samrunar og yfirtökur raski samkeppni).

Hér er sjónum einkum beint að þjóðaröryggis- og varnarmiðaðri fjárfestingarýni, þar sem markmiðið er að meta fjárfestingu út frá því hvort hún teljist samrýmanleg þjóðaröryggishagsmunum, og er þá átt við fjárfestingu í landi, auðlindum og mikilvægum grunnvirkjum eða innviðum, sbr. afmörkun verkefnisins í skipunarbréfi stýrihópsins.

Við umfjöllun vinnuhóps á vegum stýrihópsins um þetta atriði var haft samráð við ritara Þjóðaröryggisráðs.

### 4.2 Yfirlit yfir erlenda réttarþróun

Athugun á vegum stýrihópsins leiddi í ljós að mörg erlend ríki hafa sett sér reglur um fjárfestingarýni vegna þjóðaröryggishagsmuna í einni eða

annarri mynd. Samkvæmt yfirliti framkvæmdastjórnar ESB (e. list of screening mechanisms notified by Member States) hafa a.m.k. 18 aðildarríki á að skipa löggjöf sem fjallar um þetta atriði, þ.m.t. Norðurlöndin. Þá tók nýlega gildi reglugerð ESB 2019/452 sem kemur á fót ramma (e. framework) fyrir fjárfestingarýni innan ESB með hliðsjón af öryggi og allsherjarreglu ásamt reglum um samstarf milli aðildarríkja í því sambandi. Um réttarþróun utan ESB má nefna nýlega endurskoðun löggjafar í Bandaríkjunum (e. The Foreign Investment Risk Modernization Act, 2018) og nýsamþykkt lög í Bretlandi um sama viðfangsefni (e. National Security and Investment Act, 2021). Þá má hvað EES/EFTA-ríkin varðar benda á reglur 10. kafla norsku öryggislaganna sem tóku gildi 2019 (Lov om nasjonal sikkerhet, sikkerhetsloven, lov-2018-06-01-24). Þær reglur gera kröfu um að fjárfestingar, t.d. kaup á eignarhlut, að tilteknu umfangi í þýðingarmiklum samfélagsinnviðum og tengdri starfsemi skuli tilkynntar til hlutaðeigandi ráðuneytis, sem tekur þá afstöðu til þess út frá öryggishagsmunum hvort fjárfestingin nái fram að ganga, með skilyrðum eftir atvikum.

Meginstef reglna um fjárfestingarýni, sem teknar hafa verið til skoðunar af stýrihópnum, er iðulega það að samþætta annars vegar sjónarmið um mikilvægi fjárfestingar fyrir efnahagslífið og hins vegar þörfina fyrir að tryggja að fjárfesting á tilteknum mikilvægum sviðum í samfélaginu sé samrýmanleg þjóðaröryggishagsmunum. Er reglunum þannig ekki ætlað að hefta fjárfestingu í atvinnulífinu heldur tryggja stjórnvöldum tæki til að leggja mat á tilteknar tegundir fjárfestinga út frá sjónarmiðum um þjóðaröryggi, þá aðeins þegar um er að ræða fjárfestingar sem falla undir ákveðin skilgreind svið sem snerta þjóðaröryggishagsmuni í framangreindum skilningi.

Af könnun á erlendri löggjöf sést að það er nokkuð mismunandi hvernig reglur um fjárfestingarýni vegna þjóðaröryggishagsmuna eru útfærðar í landslögum einstakra ríkja. Veltur það mjög á aðstæðum í hverju ríki um sig og hvernig þau skilgreina sína þjóðaröryggishagsmuni með hvaða hætti gildissviði rýnilöggjafar af þessu tagi er hagað, þ.e.a.s. hvaða tegundir eigna og hvaða svið samfélagsins eru felld undir regluverkið. Þó má greina ákveðin meginstef í réttarþróun erlendis, meðal annars að rýnilöggjöf getur einkum tekið til fjárfestinga í skilgreindum þýðingarmiklum samfélagsinnviðum (e. critical infrastructure), fyrirtækjum sem eiga eða reka slíka innviði, og landi og fasteignum þeim tengdum. Getur hér verið um ræða ýmsar tegundir innviða og starfsemi sem hafa sérstaklega ríka þýðingu fyrir þjóðaröryggishagsmuni, þar á meðal á sviði varnartengdrar starfsemi, orku, flutninga, vatns- og hitaveitu, heilbrigðisstarfsemi og fjarskipta. Er jafnframt mismunandi milli réttarkerfa hvort reglurnar gildi bæði um fjárfestingar innlendra og erlendra aðila, eða séu afmarkaðar einvörðungu við fjárfestingar erlendra aðila og þá eftir atvikum aðila frá



ríkjum utan EES-svæðisins þegar um er að ræða ríki innan EES/ESB. Til dæmis virðast reglur í Noregi og Bretlandi ekki vera bundnar eingöngu við erlenda fjárfestingu heldur taka þær til fjárfestinga á hlutaðeigandi sviðum hvort heldur sem innlendir eða erlendir fjárfestar eiga í hlut. Þá eiga erlendar reglur um fjárfestingarýni það yfirleitt sammerkt að þær ná til fjárfestinga sem fara yfir ákveðin mörk, t.d. 10-25% hlut í fyrirtæki, eða sem skapa fjárfesti tiltekna áhrifastöðu gagnvart viðkomandi starfsemi. Þröskuldurinn er þá almennt lægri þegar í hlut eiga fyrirtæki sem skráð eru í kauphöll eða á skipulegum verðbréfamarkaði samanborið við fyrirtæki sem ekki hafa boðið hlutafé sitt til kaupa á markaði.

### 4.3 Samanburður á íslenskum og erlendum rétti

Í íslenskum rétti er ekki fyrir að fara heildstæðri löggjöf um fjárfestingarýni með tilliti þjóðaröryggis líkt og fyrirfinnst í mörgum nágrannaríkjum samkvæmt framansögðu. Um þetta má þó nefna svonefnt öryggisákvæði 12. gr. laga nr. 34/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, en þar er ráðherra veitt heimild til að stöðva erlenda fjárfestingu í atvinnurekstri ef hún telst ógna öryggi landsins eða ganga gegn allsherjarreglu, almannaöryggi eða almannaheilbrigði, að nánari skilyrðum uppfylltum. Ákvæðið gildir um kaup í atvinnustarfsemi (t.d. hlutafjárkaup í lögaðila) en tekur ekki til fjárfestingar í fasteignum eða auðlindum út af fyrir sig. Ákvæðið er um margt barn síns tíma sé það borið saman við löggjöf nágrannaríkja um fjárfestingarýni vegna þjóðaröryggis. Nægir þar að benda á að gildissvið ákvæðisins er ekki afmarkað við nein ákveðin svið erlendra fjárfestinga (t.d. í mikilvægum innviðum), auk þess sem skilyrði fyrir beitingu heimildarinnar eru fremur opin og matskennd. Þá hefur ákvæðið ekki að geyma sérstakar reglur um málsmeðferð við athugun ráðherra á því hvort heimildinni skuli beitt eða við hvaða aðstæður eigi að hefja slíka athugun.

Í erlendri löggjöf sem höfð hefur verið til samanburðar er aftur á móti almennt byggt á því að mál, þ.e. rýniferlið, hefjist með því að hlutaðeigandi aðilar beini tilkynningu til stjórnvalda um fjárfestingu sem er síðan tekin til meðferðar og metin í ljósi þjóðaröryggishagsmuna eftir fyrirfram ákveðnu verklagi af hálfu stjórnvalda. Tilkynningarskyldan er þá bundin við fjárfestingar í skilgreindum flokkum mikilvægra innviða eða starfsemi sem skilgreind er nánar í ákvæðum laga eða stjórnvaldsfyrirmæla. Sums staðar er byggt á samblandi af annars vegar undanfarandi tilkynningum um fjárfestingar til stjórnvalda (ex ante) og hins vegar frumkvæðisheimild stjórnvalda til að taka mál til meðferðar án þess að fjárfesting hafi verið tilkynnt í aðdragandanum (ex post) og má um slíkt kerfi t.d. nefna fyrrnefnd bresk lög um fjárfestingarýni (e. National Security and Investment Act, 2021).

## 4.4 Ályktanir og umræður

Af alþjóðlegri réttarþróun sem hér hefur verið tæpt á má ráða að gildissvið löggjafar um rýni fjárfestingar með tilliti til þjóðaröryggissjónarmiða getur spannað fjárfestingar á mörgum samfélagssviðum sem talin eru hafa sérstaka þýðingu fyrir þjóðaröryggi, þ.m.t. varnir ríkisins og grunnstarfsemi samfélagsins. Koma hér einkum til álita ýmsir þýðingarmiklir samfélagsinnviðir ásamt starfsemi, fasteignum og auðlindum sem standa í nánnum tengslum við slíka innviði, svo sem á sviði varnarmála, orku, flug- og sjósamgangna, fjarskipta, vatns- og hitaveitu og heilbrigðisstarfsemi.

Við mótun tillagna að löggjöf um fjárfestingarýni hér á landi, af sambærilegum toga og fyrirfinnst víða erlendis, er mikilvægt að ráðist verði í frekari greiningarvinnu við að afmarka gildissvið laganna, þ.e. þau svið og tegundir fjárfestinga sem undirorpin yrðu slíkum reglum. Slíkar skilgreiningar þurfa að vera nægilega skýrar til að skapa fyrirsjáanleika um það hvers konar fjárfestingar og á hvaða sviðum féllu undir reglur um fjárfestingarýni og yrðu þar með tilkynningarskyldar til stjórnvalda. Má telja eðlilegt að gildissviðið verði að þessu leyti mótað í samvinnu viðkomandi ráðuneyta og annarra stjórnvalda og eftir atvikum í samráði við hagaðila. Í þessum efnum má hafa hliðsjón af löggjöf nágrannaríkja um sama efni.

Þá er þörf fyrir frekari greiningarvinnu og útfærslu á því hvernig verkefninu yrði fyrir komið í stjórnkerfinu. Til álita kemur t.d. hvort verkefnið yrði aðallega á ábyrgð eins ráðuneytis eða stjórnvalds eða því dreift á ólík ráðuneyti eftir því hvaða málefnasvið fjárfesting varðar hverju sinni. Í því samhengi þyrfti að gæta að nauðsynlegu samráði vegna öryggis- og varnartengdra sjónarmiða. Jafnframt er það sjálfstætt athugunarefni hvort fela skuli sérhæfðri stjórnsýslueiningu að undirbúa og greina tilkynningar sem berast stjórnvöldum vegna einstakra fjárfestinga, t.d. til undirbúnings fyrir ákvörðun ráðherra. Í öllum tilvikum er mikilvægt að hlutaðeigandi ráðuneyti eða stjórnvald búi yfir nauðsynlegri þekkingu og getu til að greina og meta áhættu vegna erlendra fjárfestinga út frá sjónarmiðum um þjóðaröryggi. Ljóst er að þróun löggjafar á sviði fjárfestingarýni krefst víðtæks samráðs og samstarfs innan stjórnsýslunnar, enda snertir málefnið ýmis samfélagssvið og ólíkar tegundir öryggisógnna eins og framangreind umfjöllun ber með sér. Ber hér einnig að hafa í huga að samkvæmt þjóðaröryggisstefnu er hugtakið þjóðaröryggi skilgreint með rúmum hætti og spannar það ýmsar tegundir innri og ytri ógna á ólíkum samfélagssviðum og sömuleiðis ábyrgðar- og sérfræðisviðum innan stjórnkerfisins.

Við áframhaldandi vinnu við mótun löggjafar á þessu sviði væri einnig nærtækt að leita eftir upplýsingum frá nánnum vana- og bandalagsríkjum Íslands sem hafa öðlast víðtæka reynslu á þessu sviði á síðustu árum.

# 5. Landnýting og vægi landbúnaðar

## Verkefni 2 e í skipunarbréfi:

2. Atriði sem eftir atvikum kalla á rýni, greiningu, stefnumótun eða tillögur um aðgerðir og stýrihópurinn vinnur eða beitir sér fyrir:

e. Stefnumótun um nýtingu lands og skoðun á hvort auka megi vægi landbúnaðar í aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga og landsskipulags-stefnu.

## 5.1 Nálgun

Tekin voru til skoðunar ákvæði laga og reglugerða sem fjalla um skipulagsgerð m.t.t. landbúnaðar, þ.e. ákvæði skipulagslaga, nr. 123/2010, skipulagsreglugerðar, nr. 90/2013, og jarðalaga, nr. 81/2004. Jafnframt var horft til Landsskipulagsstefnu 2015-2026, en í henni er að finna sérstaka umfjöllun um skipulag í dreifbýli.

Stýrihópurinn naut aðstoðar Brynhildar Sörensen, MA í lögfræði og nema í umhverfis- og auðlindafræðum, sem tók saman minnisblað um helstu reglur sem gilda um skipulagsgerð m.t.t. landbúnaðar og álitæfni sem kunna að tengjast beitingu þeirra. Í minnisblaðinu var litið til löggjafar Noregs til samanburðar. Gagnlegar upplýsingar um efnið koma einnig fram í greinargerð Aagotar Vigdísar Óskarsdóttur, *Löggjöf um eigendaskipti að fasteignum og eignarhald á jörðum í Noregi, Danmörku og Svíþjóð*, sem er fylgiskjal með skýrslu þessari, sbr. einnig kafla 6.

Athugun stýrihópsins beindist m.a. að því hvort markmið um vernd góðs landbúnaðarlands kæmi fram með nægilega skýrum hætti í löggjöfinni og stefnumörkun stjórnvalda og hvort þörf væri á endurskoðun laga og reglugerða til að auka vægi landbúnaðar við skipulagsgerð.

## 5.2 Löggjöf og stefna um vernd góðs landbúnaðarlands

### 5.2.1 Ákvæði skipulagslaga og skipulagsreglugerðar

Á meðal markmiða skipulagslaga og skipulagsreglugerðar er að þróun byggðar og landnotkunar á landinu öllu verði í samræmi við skipulagsáætlanir, þar sem efnahagslegar, félagslegar og menningarlegar

þarfir landsmanna, heilbrigði þeirra og öryggi er haft að leiðarljósi. Markmiðið er einnig að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu lands og landgæða, tryggja vernd landslags, náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu, með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Í aðalskipulagi ber að gera grein fyrir stefnu viðkomandi sveitarfélags um landnotkun, byggðaðróun, byggðamynstur, samgöngu- og þjónustukerfi og umhverfismál í sveitarfélaginu. Stefna aðalskipulags skal jafnframt sett fram á skipulagsupphætti þar sem allt land innan viðkomandi sveitarfélags er flokkað í landnotkunarflokka í samræmi við þá stefnu sem aðalskipulagið felur í sér. Þeir landnotkunarflokkar sem til greina koma eru skilgreindir í skipulagsreglugerð. Landnotkunarflokkurinn *landbúnaðarsvæði* er í skipulagsreglugerð skilgreint sem svæði fyrir landbúnað og mannvirki sem tengjast búrekstrinum, með áherslu á búfænað, matvæla- og fóðurframleiðslu. Þannig skal m.a. marka stefnu um þróun landbúnaðar, þar á meðal hvar og hvernig þörfum landbúnaðarstarfsemi verður mætt.

Skilgreining tiltekinnar landnotkunar í aðalskipulagi getur falið í sér að möguleg sé fjölbreyttari nýting. Þannig segir í skipulagsreglugerð að ef gert er ráð fyrir landnotkun á reit sem fellur undir fleiri en einn landnotkunarflokk, skuli sá flokkur tiltekinn fyrir reitinn sem er ríkjandi, en umfang annarrar nýtingar tilgreind í skilmálum fyrir viðkomandi reit. Til dæmis er algengt að í aðalskipulagi sveitarfélaga sé gefið nokkurt svigrúm á landbúnaðarsvæðum fyrir uppbyggingu stakra íbúðarhúsa og frístundahúsa eða jafnvel klasa íbúðar- eða frístundahúsa, án tengsla við búskap. Við gerð aðalskipulags skal geta helstu einkenna landbúnaðarsvæða, þ.e. fjalla um búrekstur sem þar er stundaður, þ.m.t. ferðaþjónustu og aðra atvinnustarfsemi sem tengist búrekstrinum. Í deiliskipulagi skal gera grein fyrir og setja skilmála um mannvirki og tegund af landbúnaðarstarfsemi á bújörðum. Einnig skal þar sett stefna um hvar eða við hvaða aðstæður stakar framkvæmdir eru heimil, sem ekki er talin þörf á að afmarka sérstaka landnotkun fyrir. Það getur m.a. átt við um stök frístundahús, stök íbúðarhús og aðra mannvirkjagerð á landbúnaðarsvæðum sem ekki tengist búrekstri. Við staðsetningu slíkra mannvirkja skal þess gætt að notkun þeirra og starfsemi sú sem fyrir er á jörðinni geti farið saman.

Í aðalskipulagi skal gera sérstaklega grein fyrir ræktuðum svæðum innan landbúnaðarsvæða. Þar skal sett stefna um hvaða atvinnustarfsemi önnur en hefðbundinn landbúnaður er heimil á bújörðum og viðmið um aðstæður og umfang. Sérstaklega skal gerð grein fyrir skógrækt og landgræðslu innan landbúnaðarsvæða og marka stefnu um hvar eða við hvaða aðstæður skógrækt og landgræðsla er heimil.

### 5.2.2 Ákvæði jarðalaga

Markmið jarðalaga 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. 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.

Með *landbúnaði* í skilningi jarðalaga er átt við hvers konar framleiðslu búvöru og þá einkum búrekstur með áherslu á búfænað, matvæla- og fóðurframleiðslu, sbr. breytingu sem samþykkt var á lögnum 18. maí 2021 og tekur gildi 1. júlí sama ár (375. mál, 151. lögb.). Með breytingunni var skilgreiningin þrengd nokkuð, en með hugtakinu *landbúnaður* var áður átt við hvers konar vörslu, verndun, nýtingu og ræktun búfjár, ferskvatnsdýra, lands og auðlinda þess til atvinnu- og verðmætasköpunar, matvælaframleiðslu og þjónustu er tengist slíkri starfsemi. Í greinargerð sem fylgdi frumvarpinu til framangreindra breytingalaga segir að hin breytta skilgreining eigi að endurspeglar betur þá starfsemi sem heimiluð er á landbúnaðarsvæðum samkvæmt skipulagsáætlunum. Þá er einnig tekið fram í greinargerðinni að skilgreiningin girði ekki fyrir að önnur starfsemi en landbúnaður sé heimil á landbúnaðarsvæðum líkt og dæmi eru um í skipulagsáætlunum.

Í jarðalögum er að finna skilgreiningu á *ræktun eða ræktuðu landi* sem merkir land sem hefur verið ræktað með jarðvinnslu, sáningu og reglulegri áburðargjöf, land í skógrækt eða land sem hvorki hefur þarfnast jarðvinnslu né sáningar til að verða slægjuland en hefur orðið það við áburðargjöf og er notað sem slíkt. Í frumvarpi til framangreindra breytinga á jarðalögum var upphaflega lagt til að orðin „land í skógrækt“ féllu brott þar sem skógur væri ekki ræktað land í sama skilningi og t.a.m. tún. Horfið var frá þeirri tillögu við meðferð frumvarpsins í atvinnuveganefnd. Í álitni nefndarinnar kom fram að með frumvarpinu væri ekki verið að leggja til að reisa skorður við skógrækt heldur væri áherslan á flokkun lands sem nýtt væri til ræktunar sem landbúnaðarland, út frá skipulagssjónarmiðum sveitarfélaga. Jafnframt áréttaði nefndin að skógrækt teldist almennt til landbúnaðar og að þær breytingar sem lagðar væru til með frumvarpinu breyttu engu þar um þó að reglur um landflokkingu væru settar fram (375. mál, 151. lögb.).

Framangreind lagabreyting fól í sér breytingu á ákvæðum jarðalaga um landskipti, en í breyttri 1. mgr. 6. gr. laganna kemur nú fram að skipting

lands á landbúnaðarsvæðum, sbr. 48. gr. skipulagslaga, skuli samrýmast skipulagsáætlun. Ákvæðinu var upphaflega bætt við 13. gr. laganna með lögum nr. 85/2020 en með því var horft til þess að tryggja að ekki kæmi til þess að sú heildarsýn á þróun byggðar sem sett er fram í skipulagi skerðist að mun ef landeignir og lóðir hafa verið festar í sessi áður en skipulag er unnið.

Þá fól nýleg lagabreyting jafnframt í sér endurskoðun á ákvæðum jarðalaga um lausn lands úr landbúnaðarnotum. Áður áskildu lögin samþykki ráðherra fyrir lausn lands úr landbúnaðarnotum, en í kjölfar breytingarinnar liggur ákvörðunarvaldið um slíka breytingu hjá sveitarfélögum. Þau þurfa þó að beita ákveðnu mati við slíkar umsóknir sem lýst er í breyttri 5. gr. jarðalaga. Sjá nánari umfjöllun í kafla 5.3.

### 5.2.3 Landsskipulagsstefna

Í 2. kafla Landsskipulagsstefnu 2015-2026 er sett fram markmið um að skipulag í dreifbýli gefi kost á fjölbreyttri nýtingu lands, svo sem til ræktunar, ferðaþjónustu og útivistar, í sátt við náttúru og landslag. Í grein 2.3 er sérstaklega fjallað um landbúnað undir yfirskriftinni *Sjálfbær nýting landbúnaðarlands* og er þar lögð áhersla á að skipulag landnotkunar stuðli að möguleikum á fjölbreyttri og hagkvæmri nýtingu landbúnaðarlands í sátt við umhverfið. Því er beint til sveitarfélaga að byggja skipulagsákvæðanir um ráðstöfun lands í dreifbýli til landbúnaðar og annarrar nýtingar á flokkun landbúnaðarlands auk þess að leggja landslagsgreiningu og vistgerðaflokkun til grundvallar slíkum ákvörðunum. Sett er fram markmið um að landi sem hentar vel til ræktunar verði almennt ekki ráðstafað til annarra nota með óafturkræfum hætti. Fram kemur að við val á svæðum til skógræktar og við stefnumörkun um slík svæði skuli m.a. samþætta sjónarmið skógræktar og annars landbúnaðar.

Í apríl 2021 lagði umhverfis- og auðlindaráðherra fram tillögu til þingsályktunar um endurskoðaða landsskipulagsstefnu 2015-2026 (705. mál, 151. lögb.) þar sem skerpt er á framangreindu markmiði gildandi landsskipulagsstefnu um vernd landbúnaðarlands, sbr. nánari umfjöllun í kafla 5.3.

### 5.2.4 Leiðbeiningar um flokkun landbúnaðarlands

Í mars 2021 gaf sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra út leiðbeiningar um flokkun landbúnaðarlands.<sup>13</sup> Er um að ræða fyrstu útgáfu slíkra leiðbeininga

---

<sup>13</sup> <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/ANR/Landbunadur/Landb%C3%BAAna%C3%B0arlandslei%C3%B0beiningar.pdf>

og er áhersla lögð á að flokka land sem nýtist til ræktunar á matvællum og fódri. Miðað er við að land sé flokkað m.t.t. hæfni þess til ræktunar, með það að markmiði að vernda til framtíðar það land sem hentar best til matvæla- og fódurframleiðslu. Er það gert í ljósi markmiða jarðalaga, nr. 81/2004, og sjónarmiða um fæðuöryggi. Þá mun flokkunin sömuleiðis nýtast við ákvarðanir um ræktun iðnaðarjurta. Niðurstöðum flokkunarinnar er ætlað að nýtast sveitarfélögum sem forsendur við skipulagsákvæðanir um landnotkun við gerð aðalskipulags.

Leiðbeiningarnar voru unnar að tilstuðlan atvinnuvega- og nýsköpunar-ráðuneytisins í samstarfi við Skipulagsstofnun og Landbúnaðarháskóla Íslands. Þær grundvallast á jarðalögum en með breytingu á lögnum, sem Alþingi samþykkti í júní 2020, sbr. lög nr. 85/2020, varð ráðherra heimilt að gefa út leiðbeiningar í samvinnu við yfirvöld skipulagsmála um það hvernig skuli flokka landbúnaðarland í aðalskipulagi (55. gr. jarðalaga, nr. 81/2004). Með breytingu á jarðalögum sem samþykkt var 18. maí 2021 (375. mál, 151. lögb.) var bætt við lögin ákvæði í 4. mgr. 5. gr. sem felur í sér að við gerð aðalskipulags í dreifbýli verði skylt að flokka land með tilliti til ræktunarmöguleika. Þar kemur ennfremur fram að ráðherra gefi út leiðbeiningar um flokkun ræktarlands í samráði við yfirvöld skipulagsmála.

Í framangreindum leiðbeiningum er tekið fram að stefna stjórnvalda á landsvísu og sveitarstjórna um landnotkun sé endurskoðuð reglulega. Líklegt sé að stefna breytist með aukinni þekkingu, meiri tækni og tilkomu nýrra og betri gagna og því sem kann að þykja vera æskileg not landbúnaðarlands á hverjum tíma. Auk þessa geti ytri aðstæður eins og breytingar á loftslagi eða náttúruhamfarir haft áhrif á landgæði og mögulega nýtingu. Því sé gert ráð fyrir að á fjögurra ára fresti verði metið hvort endurskoða þurfi leiðbeiningarnar.

Í leiðbeiningunum kemur jafnframt fram að álitamál kunni að vera til framtíðar hvort flokkun landbúnaðarlands m.t.t. ræktunarmöguleika sé best fyrir komið hjá sveitarfélögum eða hvort koma ætti upp miðlægri söfnun, úrvinnslu og miðlun þeirra upplýsinga sem nauðsynlegar eru fyrir flokkun lands, enda sé um að ræða upplýsingar sem varði fæðuöryggi til framtíðar. Vikið var að þessu efni við umfjöllun atvinnuveganefndar um framangreint frumvarp til breytinga á jarðalögum, sem varð að lögum 18. maí 2021 (375. mál, 151. lögb.). Í áliti meiri hluta nefndarinnar voru rædd sjónarmið um að mikilvægt væri að samræma og undirbúa betur framkvæmd leiðbeininga um flokkun landbúnaðarlands til að betur tækist til við flokkunina og til að draga eftir því sem unnt væri úr kostnaði við þennan þátt skipulagsgerðar. Rætt var í nefndinni hvernig ríkisstofnanir, þ.e. Skipulagsstofnun, fagstofnanir landbúnaðarins og einkum Landgræðsla ríkisins, sem býr yfir mikilli þekkingu á jarðvegsmálum og kortagerð, gætu

auðveldað sveitarfélögum þessa vinnu. Meiri hlutinn hvatti umhverfis- og auðlindaráðuneyti og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti til að ráðast þegar í vinnu við að bregðast við þessum sjónarmiðum í samstarfi við yfirvöld skipulagsmála. Í álitni meiri hluta nefndarinnar kemur fram að framangreind vinna sé þegar hafin.

### 5.3 Aukið vægi landbúnaðar við skipulagsgerð - yfirlit yfir nýleg skref

Svo sem lýst var hér að framan birtist stefna stjórnvalda um að vernda gott landbúnaðarland með skýrum hætti í markmiðsákvæði og öðrum ákvæðum jarðalaga. Jafnframt hefur landsskipulagsstefna að geyma markmið um að landi sem hentar vel til ræktunar verði ekki ráðstafað til annarra nota með óafturkræfum hætti. Á starfstíma stýrihópsins hafa verið stigin skref sem eru til þess fallin að stuðla að vernd góðs landbúnaðarlands. Einkum hafa þrjú atriði þýðingu, eins og vikið hefur verið að hér að framan:

1) *Nýsamþykkt lög um breytingar á jarðalögum.*

Í nóvember 2020 lagði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fram frumvarp á Alþingi um breytingar á jarðalögum (375. mál, 151. lögþ.). Frumvarpinu var ætlað að einfalda regluverk og stjórnsýslu jarðamála. Þar eru lagðar til breytingar á ferlinu við lausn lands úr landbúnaðarnotum, en í stað þess að áskilja samþykki ráðherra líkt og nú er gert í 6. gr. laganna gerir frumvarpið ráð fyrir að breytt landnotkun verði ákveðin af sveitarstjórn á grundvelli heildstæðs mats samkvæmt skipulagsáætlun og eftirfarandi sjónarmiða:

- Hvort landið er stærra en þörf krefur að teknu tilliti til viðkomandi nýtingaráforma og, eftir því sem við á, hvort aðrir valkostir um staðsetningu komi til greina fyrir fyrirhugaða nýtingu, á landi sem hentar síður til landbúnaðar og þá sérstaklega jarðræktar.
- Hver áhrif breyttrar landnotkunar eru á aðlæg landbúnaðar-svæði, m.a. hvort hæfileg fjarlægð er milli lands með breyttri landnotkun og landbúnaðar sem fyrir er og hvort girt verði með nýtingaráformum fyrir möguleg búrekstrarnot af landinu í framtíðinni.

Jafnframt er lagt til að við gerð aðalskipulags í dreifbýli verði skylt að flokka land m.t.t. ræktunarmöguleika. Áfram er gert ráð fyrir því að ráðherra gefi út leiðbeiningar um flokkun ræktarlands í samráði við yfirvöld skipulagsmála. Frumvarpið var samþykkt á Alþingi 18. maí 2021 en löggin höfðu ekki fengið númer við útgáfu skýrslu þessarar.



2) *Útgáfa leiðbeininga um flokkun landbúnaðarlands.*

Í mars 2021 gaf atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið út leiðbeiningar um flokkun landbúnaðarlands á grundvelli jarðalaga. Leiðbeiningarnar eru mikilvægur þáttur í að auka vægi landbúnaðar við skipulagsgerð sveitarfélaga og fylgja eftir markmiðum jarðalaga um að vernda gott landbúnaðarland.

3) *Þingsályktunartillaga um endurskoðaða landsskipulagsstefnu.*

Í apríl 2021 lagði umhverfis- og auðlindaráðherra fram tillögu til þingsályktunar um endurskoðaða landsskipulagsstefnu 2015-2026 (705. mál, 151. lögb.). Í tillögunni (sjá gr. 6.1.4) er skert á framangreindu markmiði gildandi landsskipulagsstefnu um vernd landbúnaðarlands og lögð áhersla á að sveitarfélög flokki landbúnaðarland með tilliti til ræktunarskilyrða við skipulagsgerð. Einnig að stefna í skipulagsáætlunum sveitarfélaga um uppbyggingu og ræktun utan þéttbýlis taki mið af flokkun landbúnaðarlands með það að markmiði að varðveita land sem hentar vel til ræktunar. Lagt er til að Skipulagsstofnun, í samvinnu við hlutaðeigandi aðila, gefi út leiðbeiningar um skipulagsgerð á grundvelli flokkunar landbúnaðarlands (sjá gr. 6.1.7). Þingsályktunartillagan hefur ekki verið samþykkt við útgáfu skýrslu þessarar.

Auk framangreinds má nefna að verkefnisstjórn sem skipuð var af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra í september 2020 vinnur nú að mótun landbúnaðarstefnu sem ætlað er að treysta fæðuöryggi, tryggja matvælaöryggi og sjálfbæra landnýtingu, auka verðmætasköpun og samkeppnishæfni á grundvelli vísinda og nýjustu tækni og stuðla að því að blómlegur landbúnaður þrífist um land allt. Sjá umræðuskjalið *Ræktum Ísland! - Landbúnaður á 21. öld*, sem birt var í samráðsgátt stjórnvalda 5. maí 2021 (mál nr. 109/2021).

Þá má nefna að í desember 2020 var kynnt matvælastefna Íslands til ársins 2030 undir yfirskriftinni *Matarauðlindin Ísland*, þar sem áhersla er lögð á sjálfbæra matvælaframleiðslu hér á landi. Í stefnunni kemur fram að skipulag landnotkunar þurfi að styðja við fjölbreytta og hagkvæma nýtingu landbúnaðarsvæða. Tekið er fram að vernda þurfi gott ræktunarsvæði sérstaklega og gæta þess að svæði sem hentar vel til ræktunar sé ekki ráðstafað til annarra nota með óafturkræfum hætti.

## 5.4 Ályktanir og umræður

Spurningin sem lögð var fyrir stýrihópinum í lið 2 e í skipunarbréfinu, þ.e. hvort auka megi vægi landbúnaðar við skipulagsgerð, gefur að mati hópsins tilefni til frekari skoðunar á löggjöf á sviði skipulags- og jarðamála og stefnumörkun stjórnvalda sem fjallar um landnotkun utan þéttbýlis. Slík

skoðun ætti m.a. að beinast að því að greina stjórnæki og aðferðir sem beitt er til að stuðla að vernd góðs landbúnaðarlands og meta hvort þörf sé á breytingum til að ákvæðin styðji betur við forgang búvöruframleiðslu á góðu ræktarlandi. Skoðunin þarf m.a. að fela í sér mat á samspili skipulagslöggjafar og jarðalaga. Til samanburðar er rétt að líta til löggjafar nágrannalandanna um nýtingu landbúnaðarlands, ekki síst Noregs. Um framangreinda þætti liggur nú þegar fyrir gagnleg undirbúningsvinna sem unnin var að beiðni stýrihópsins, sbr. umfjöllun í kafla 5.1 hér að framan.

Meðal þess sem þörf er á að yfirfara eru skilgreiningar skipulagslöggjafar og jarðalaga á hugtökum sem tengjast landbúnaði og nýtingu landbúnaðarsvæða og notkun slíkra hugtaka í ákvæðum sem varða nýtingu lands. Þetta á við um hugtök sem vísa með beinum hætti til landbúnaðar og ræktunar, s.s. *landbúnaður*, *landbúnaðarsvæði*, *ræktun*, *ræktað land* og *ræktað svæði*. Jafnframt getur þurft að yfirfara önnur hugtök sem hafa þýðingu við skipulagsgerð utan þéttbýlis, s.s. *skógrækt* og *skógræktar- og landgræðslusvæði*. Meta þarf áhrif nýsamþykkrar breytingar á jarðalögum sem felur í sér að skilgreining jarðalaga á hugtakinu *landbúnaði* er þrengd, en með breytingunni færast hugtakið nær nálgun skipulagsreglugerðar á hugtakinu *landbúnaðarsvæði* sem vísar fyrst og fremst til búrekstrar með áherslu á búfénað, matvæla- og fóðurframleiðslu.

Meta þarf hvort löggjöfin svari því með nægilega skýrum hætti hvaða breytingar á landnotkun krefjast lausnar úr landbúnaðarnotum í samræmi við ákvæði jarðalaga. Eins og að framan greinir gerir skipulagsreglugerð ráð fyrir því að innan landbúnaðarsvæða geti verið heimilt að stunda t.d. skógrækt og ferðaþjónustu eða reisa mannvirki ótengd búskap án þess að afmarka þurfi til þess sérstakan landnotkunarreit og skilgreina sem annan landnotkunarflokk í aðalskipulagi.

Þá er tilefni til að skoða hvort nýta eigi aðalskipulag til að marka nánar útfærða stefnu um landbúnaðarland með það að markmiði að standa vörð um gott landbúnaðarland um leið og gætt er annarra skipulagssjónarmiða, svo sem um svigrúm til uppbyggingar íbúðar- og frístundahúsa, ferðaþjónustu og skógræktar. Flokkun landbúnaðarlands á grundvelli þeirra leiðbeininga sem gefnar hafa verið út gefa betri grundvöll til þess. Einnig geta þær leiðbeiningar um skipulag landbúnaðarlands, sem fyrirhugað er að vinna samkvæmt tillögu að endurskoðaðri landsskipulagsstefnu, skýrt fyrir sveitarfélögum og hvatt þau til að stefna aðalskipulags verði nánar útfærð hvað þetta varðar. Þannig verði landbúnaðarlandi skipt upp í fleiri landnotkunarreiti í aðalskipulagi, líkt og tíðkast um landnotkun í þéttbýli þar sem sett eru sértæk skipulagsákvæði um hvert íbúðarsvæði til dæmis. Þannig gætu verið skilgreindir ólíkir reitir landbúnaðarsvæða í aðalskipulagi innan hvers sveitarfélags, sem ýmist fylgdu ítarleg skipulagsákvæði um

verndun ræktarlands eða rými og sveigjanlegri skilmálar um mögulega uppbyggingu eða skógrækt samhliða hefðbundnum búskap. Framangreint getur eftir atvikum kallað á breytingar á ákvæðum bæði skipulagsreglugerðar og jarðalaga.

Skoðun á regluverki skipulags- og jarðamála ætti jafnframt að fela í sér greiningu á því hvernig unnið er að markmiði skipulagslaga um *sjálfbæra þróun* og markmiði jarðalaga um *sjálfbæra landnýtingu* og hvort skilgreina þurfi framangreind hugtök nánar í löggjöfinni, sbr. t.d. skilgreiningu 9. gr. laga um landgræðslu, nr. 155/2018. Hér kæmi t.d. til greina að kveða á um sjálfbærni viðmið í landbúnaði, en nokkur undirbúningsvinna um það efni hefur farið fram á vegum stjórnvalda, sbr. lokaskýrslu starfshóps sem skipaður var af umhverfis- og auðlindaráðherra og kom út árið 2015 undir yfirskriftinni *Landnotkun í dreifbýli og sjálfbær landnýting* og vinnu sem stendur yfir í samræmi við ákvæði 11. gr. laga um landgræðslu. Þar er kveðið á um að ráðherra skuli setja reglugerð með það að markmiði að tryggja sjálfbæra landnýtingu eins og hún er skilgreind í lögum um landgræðslu með leiðbeiningum og viðmiðum þar að lútandi sem taki mið af ástandi lands, m.a. varðandi beit búfjár, umferð fólks og ökutækja, framkvæmdir og akuryrkju. Í slíkum viðmiðum er því unnt að líta með heildstæðum hætti á áhrif landbúnaðar og fjalla m.a. um líffræðilega fjölbreytni og áhrif loftslagsbreytinga. Viðmiðin gætu veitt skýrari leiðsögn til sveitarfélaga um sjálfbæra landnýtingu og falið um leið í sér gagnlegan ramma fyrir aðra vinnu stjórnvalda á þessu sviði, s.s. vinnu Skipulagsstofnunar við gerð leiðbeininga um skipulagsgerð á grundvelli flokkunar landbúnaðarlands, en gert er ráð fyrir slíkri leiðbeiningagerð í fyrrnefndri tillögu að endurskoðaðri landsskipulagsstefnu.

# 6. Viðhald byggðar og ræktanlegs lands, skilyrði um búsetu eða nýtingu

## Verkefni 2 f í skipunarbréfi:

2. Atriði sem eftir atvikum kalla á rýni, greiningu, stefnumótun eða tillögur um aðgerðir og stýrihópurinn vinnur eða beitir sér fyrir:

f. Viðhald byggðar og ræktanlegs lands, þar á meðal möguleikar á að setja skilyrði um búsetu eða nýtingu lands, en fordæmi fyrir slíku má finna annars staðar á Norðurlöndum.

## 6.1 Íslenskur réttur

Í jarðalögum, nr. 81/2004, er ekki að finna almennar reglur sem kveða á um skyldu eiganda lands til að hafa fasta búsetu á því eða til að haga nýtingu eða rekstri þess á ákveðinn hátt. Ábúðarlög, nr. 80/2004, mæla heldur ekki fyrir um slíkar almennar skyldur landeigenda.

Þess ber þó að geta að samþykki ráðherra samkvæmt 10. gr. a jarðalaga, sem lögfest var með lögum nr. 85/2020, getur verið bundið skilyrði um að nýtingu og búsetu fasteignar sé hagað í samræmi við áform sem lýst er í umsókn um samþykki ráðherra. Enn fremur ber ráðherra við mat á því hvort samþykki skuli veitt á grundvelli 10. gr. a að líta m.a. til þess hvort ráðstöfun fasteignar sé fallin til að styrkja landbúnað og búsetu á viðkomandi svæði. Samkvæmt þessu getur komið til þess að samþykki ráðherra samkvæmt 10. gr. a sé bundið skilyrði um að tekin verði upp föst búseta á viðkomandi fasteign, t.d. innan ákveðinna tímamarka frá því að samþykki er veitt.

Í eldri ábúðarlögum, nr. 64/1976, voru ákvæði um að hverjum þeim sem ætti jörð og ekki ræki búskap þar sjálfur bæri skylda til að byggja hana hæfum umsækjanda að mati jarðanefndar, en nefndin gat þó undanþegið landeiganda byggingarskyldu ef jörðin væri svo kostarýr til búskapar eða þannig í sveit sett að ekki þætti fært að hafa búskap þar að aðalatvinnu, sbr. 2. gr. Með stoð í 6. mgr. 6. gr. eldri jarðalaga, nr. 65/1976, gátu sveitarstjórnir og jarðanefndir einnig bundið samþykki sitt fyrir aðilaskiptum að landi skilyrði um að viðtakandi réttar hefði allt að tveimur árum fasta búsetu á eigninni eða innan eðlilegrar fjarlægðar frá henni til að nýta hana.

Með sama hætti var heimilt að binda samþykki skilyrðum um að eignin yrði nýtt til landbúnaðar eða annarrar atvinnustarfsemi í samræmi við áform sem lýst væri í beiðni um samþykki.

Framangreindar efnisreglur eldri laga um búsetu- og rekstrarskyldu lands féllu brott við gildistöku gildandi jarða- og ábúðarlaga 1. júlí 2004. Samkvæmt umfjöllun í lögskýringargögnum tengjast ástæður fyrir afnámi þessara reglna einkum athugasemdum Eftirlitsstofnunar EFTA þess efnis að viðkomandi reglur, eins og þær voru útfærðar í þágildandi lögum, samrýmdust ekki EES-samningnum.

## 6.2 Norræn löggjöf

Í ljósi þeirrar þróunar sem lýst hefur verið hér að framan tók stýrihópurinn til skoðunar hvernig norrænni löggjöf um þetta viðfangsefni væri háttað og leitaði liðsinnis hjá Aagot Vigdís Óskarsdóttur lögfræðingi. Eftirfarandi er reifun á meginefni greinargerðar Aagotar sem ber yfirskriftina „Löggjöf um eigendaskipti að fasteignum og eignarhaldi á jörðum í Noregi, Danmörku og Svíþjóð“ og er fylgiskjal með skýrslu þessari:

- Víða hefur þótt ástæða til að takmarka eigendaskipti að landbúnaðarlandi og setja reglur um eignarhald þess. Ástæða þess er að landbúnaðarland er álitð takmörkuð auðlind sem halda eigi í landbúnaðarnotum. Röksemdirnar fyrir því snúa að fæðuöryggi, áhrifum á byggðamynstur og löggjöfin miðar því oft að því að koma í veg fyrir samþjöppun eignarhalds og neikvæð áhrif á búsetu og atvinnustig byggðanna.
- Þær leiðir sem notaðar eru til að stjórna eignarhaldi á landi eru t.d. þessar:
  - leyfisskylda, þ.e. að leyfi sé áskilið fyrir eigendaskiptum að landbúnaðarlandi,
  - rekstrarskylda, þ.e. skylda til að halda jörð í landbúnaðarnotum,
  - búsetuskylda, þ.e. skylda eiganda til að taka upp fasta búsetu á jörðinni eða leigja hana öðrum til reksturs,
  - verðlagseftirlit, þ.e. reglur sem heimila yfirvöldum að grípa inn í viðskipti með jarðir ef kaupverð er talið óeðlilega hátt,
  - forkaupsréttur tiltekinna aðila, t.d. ábúanda,
  - takmarkanir á sölu lands til lögaðila,
  - takmarkanir á því hversu stór landssvæði eða margar jarðir einstakur aðili getur átt.
- Í norskum rétti er að finna ákvæði um leyfisveitingar til eigendaskipta á fasteign sem eru í höndum viðkomandi sveitarfélags. Leyfisskylda þessi á ekki sist við um landbúnaðarland. Þau sjónarmið sem sérstaka áherslu skal leggja á við ákvörðun eru eftirfarandi, í tilfelli landbúnaðarlands: hvort markmið nýs

eiganda samrýmist sjónarmiðum varðandi byggð á svæðinu, hvort eigendaskiptin leiði til hagkvæms rekstrar, hvort nýr eigandi verði talinn hæfur til að reka eignina og hvort eigendaskiptin samrýmist markmiðum um heildræna auðlindanýtingu og menningarlandslag. Sömuleiðis eru reglur um verðeftirlit sem stefna að því að verð sé ekki hærra en svo að það endurspegli virði rekstrargrundvallar eignarinnar og virði hennar sem bústaðar. Rekstrarskylda er í norskum jarðalögum sem byggir á þeirri forsendu að ræktað og ræktanlegt land sé takmörkuð auðlind og hluti menningarlandslags. Eigandi landbúnaðarlands skal sjá til þess að eignin sé í rekstri. Í dönskum rétti er að finna ákvæði um aðgang útlendinga að því að eignast fasteign og reglur um eigendaskipti og eignarhald á jörðum. Ákvæði er um það í dönsku grunnlögum að kveðið skuli á um aðgang útlendinga til að eignast fasteignir í Danmörku í almennum lögum. Almenna reglan er að þeir sem ekki hafa verið búsettir í Danmörku í a.m.k. fimm ár þurfa leyfi til að eignast fasteign í landinu. Í jarðalögum eru einnig ákvæði um eigendaskipti og búsetuskyldu þess sem eignast jörð sem m.a. felur í sér að hæft íbúðarhús sé á jörðinni. Á því landi sem skilgreint er sem jörð í Danmörku er rekstrarskylda.

- Í sænskum rétti er að finna vissar takmarkanir varðandi eignarhald landbúnaðarjarða og eru eigendaskipti á landbúnaðarfasteign í dreifbýli leyfisskyld. Markmiðið er að styrkja búsetu og atvinnu í dreifbýli landsins annars vegar og að jafnvægi ríki í eignarhaldi á landbúnaðarlandi á milli einstaklinga og lögaðila hins vegar. Lénstjórnin á hverju svæði veitir leyfi fyrir kaupunum. Heimilt er að synja leyfis ef þörf er fyrir fasteign til að efla atvinnu eða byggð og ef nýr eigandi sýnir ekki fram á að hann ætli að taka upp fasta búsetu, reka búskap eða efla atvinnu á svæðinu.
- Hér er um að ræða meginatriði í norskum, dönskum og sænskum rétti en frá þessum meginreglum eru undantekningar sem nánar er farið yfir í greinargerð Aagotar Vigdísar Óskarsdóttur.

### 6.3 Ályktanir og umræður

Í frumvarpi stýrihópsins, sbr. kafla 3.3 og fylgiskjal með skýrslu þessari, er rétti ábúenda jarða í óskiptri sameign gefið sérstakt vægi. Þannig er gert ráð fyrir að gerð byggingarbréfa verði auðveldari og að forkaupsréttur sameigenda víki fyrir rétti ábúenda. Í hinni fyrrnefndu tillögu frumvarpsins felst nánar tiltekið að aukinn meiri hluti eigenda geti ráðstafað jörð til ábúðar með byggingarbréfi samkvæmt ábúðarlögum. Þetta felur í sér þýðingarmikla breytingu á gildandi rétti þar sem ætla verður að samþykki allra eigenda yrði nú krafist til slíkrar ráðstöfunar og þinglýsingar byggingarbréfs. Þetta er nýmæli í íslenskum lögum en þó má til hliðsjónar

benda á að sveitarstjórnir höfðu alla 20. öld heimild til þess að byggja jarðir hæfum ábúendum ef eigendur vanræktu jarðir sínar eða gátu ekki komið sér saman um hverjum skyldi byggja hana.

Ljóst er að sjónarmið um viðhald byggðar og ræktanlegs lands eru samtvinnuð. Með því að hamlað sé gegn því að góðu ræktanlegu landi sé spillt með því að setja það í önnur not er stuðlað að viðhaldi byggðar. Má í þessu samhengi nefna nýlega breytingu á jarðalögum sem felur í sér að skipting lands á landbúnaðarsvæðum, sbr. 48. gr. skipulagslaga, skuli samrýmast skipulagsáætlun, sbr. nánari umfjöllun í kafla 5.2.2.

Eins og rakið er að framan voru ákvæði eldri laga um búsetu- og nýtingarskyldu afnumin við gildistöku gildandi jarðalaga, nr. 81/2004, sem og ábúðarlaga, nr. 80/2004. Ástæður fyrir brottfalli umræddra reglna eldri laga tengdust einkum athugasemdum Eftirlitsstofnunar EFTA þess efnis að viðkomandi reglur, eins og þær voru útfærðar í þágildandi lögum, samrýmdu ekki EES-samningnum. Af því sem áður hefur verið rakið um réttarstöðuna í Noregi (EES-/EFTA-ríki) og Danmörku og Svíþjóð (ESB-ríki) verður á hinn bóginn ekki annað ráðið en að ákvæði af þessum toga fái almennt samrýmst reglum ESB- og EES-réttar svo fremi að útfærsla þeirra leiði ekki til beinnar eða óbeinnar mismununar eftir þjóðerni aðila, samrýmst sjónarmiðum um meðalhóf o.fl.<sup>14</sup> Að þessu virtu kann að vera að afnám reglna um búsetu- og rekstrarskyldu úr íslenskum rétti með gildandi jarða- og ábúðarlögum 1. júlí 2004 hafi að einhverju leyti byggst á of rúmri túlkun á skuldbindingum Íslands á grundvelli EES-samningsins. Verður m.ö.o. ekki séð að reglur EES-samningsins, svo og athugasemdir sem Eftirlitsstofnun EFTA gerði við umrædd ákvæði eldri laga, hafi beinlínis knúið á um algert afnám umræddra reglna árið 2004, þó að hugsanlega hafi þá verið tilefni til endurskoðunar á vissum þáttum þeirra í ljósi krafna EES-réttar.

Ástæða er til að halda áfram umræðu um nýtingar- og búsetuskyldu, einkum í tengslum við það sem kalla má betra landbúnaðarland. Líta ber þó til þess að möguleikar til landbúnaðar geta verið rýrir og byggð að gefa eftir. Of miklar takmarkanir geta því leitt til neikvæðrar byggðapróunar.

---

<sup>14</sup> Sjá hér einnig leiðbeiningar framkvæmdastjórnar ESB varðandi kaup á landbúnaðarlandi frá 18. október 2017 (e. Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law).

## 7. Nýting og eignarráð á auðlindum sem tengjast fasteignum

### Verkefni 2 g í skipunarbréfi:

2. Atriði sem eftir atvikum kalla á rýni, greiningu, stefnumótun eða tillögur um aðgerðir og stýrihópurinn vinnur eða beitir sér fyrir:

g. Löggjöf sem varðar nýtingu og eignarráð á auðlindum sem tengjast fasteignum með tilliti til náttúruverndar, fæðuöryggis, sjálfbærni og hagsmuna komandi kynslóða að leiðarljósi.

Í janúar 2021 lagði Katrín Jakobsdóttir forsætisráðherra fram frumvarp til stjórnarskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum (466. mál, 151. lögb.). Í frumvarpinu er m.a. lagt til að tvö ný ákvæði bætist við mannréttindakafla stjórnarskrár, annað um náttúruvernd og hitt um auðlindir í náttúru Íslands, sbr. a–b liði 22. gr.

Ljóst er því að fyrir Alþingi liggja tillögur varðandi þá þætti sem liður 2 g í skipunarbréfi stýrihópsins fjallar um. Í greinargerð sem fylgir frumvarpinu er að finna lýsingu á gildandi réttarástandi og helstu forsendum stefnumótunar löggjafans og stjórnvalda á sviðinu, sbr. 3. og 4. kafla. Þá er farið ítarlega yfir þær breytingar á lögum og reglum sem samþykkt frumvarpsins myndi kalla á, sjá einkum kafla 4.5 í almennum athugasemdum. Ítarlegur grundvöllur umræðu og ákvörðunartöku er því fyrirliggjandi.

Umræddur liður í skipunarbréfi verður því ekki tekinn til sjálfstæðrar umfjöllunar af hálfu stýrihópsins.



# 8. Tengsl beins eignarréttar yfir fasteign og auðlinda í jörðu

## Verkefni 2 h í skipunarbréfi:

2. Atriði sem eftir atvikum kalla á rýni, greiningu, stefnumótun eða tillögur um aðgerðir og stýrihópurinn vinnur eða beitir sér fyrir:

h. Löggjöf sem varðar tengsl milli beins eignarréttar yfir fasteign og auðlinda í jörðu, og gjaldtöku fyrir auðlindanýtingu, þar á meðal óvissa um umfang jarðhitaréttinda sem ríkið er eigandi að.

## 8.1 Nálgun

Umfjöllun um þennan lið tvinnast saman við önnur verkefni stýrihópsins, sbr. einkum kafla 2.1.4 um upplýsingar um eigendur og eignarréttindi. Vaxandi áhersla á gagnsæi, sbr. m.a. landeignaskrá, auknar kröfur um upplýsingagjöf lögaðila og fleiri breytingar sem lög nr. 85/2020 kveða á um, byggir á þeirri réttmætu og málefnalegu kröfu að eignarhald á íslensku landi skuli vera ljóst og gagnsætt. Þessi krafa á ekki hvað síst við um réttindi og auðlindir í eigu íslenska ríkisins og hér á eftir verður gefið yfirlit yfir nýlega vinnu á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytis í því efni.

## 8.2 Eigendastefna ríkisins

Eignarhaldi á jörðum fylgir almennt eignarhald tiltekinna auðlinda innan marka jarðarinnar. Þar getur t.d. verið um að ræða jarðhita, fallvötn, vatn, jarðefni eða veiði. Ljóst er að auðlindir á ríkisjörðum eru fjölmargar en auk þess hefur ríkið um áratugaskeið undanskilið vatnsréttindi, jarðhita og malarnám umfram búsparfir við sölu jarða til ábúenda eða á frjálsum markaði. Ríkissjóður á því umtalsverð réttindi á jörðum sem nú eru í eigu einkaaðila um land allt.

Árið 2019 var gefin út sérstök eigandastefna á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins um jarðir, land, lóðir og auðlindir í ríkiseigu.<sup>15</sup> Ekki hafði áður verið í gildi heildstæð stefna fyrir þennan málaflokk. Með stefnunni voru meginmarkmið ríkisins með eignarhaldi nánar útfærð til að stuðla betur að markmiðum um faglega umsýslu jarða, lands og auðlinda í eigu ríkisins.

Samkvæmt eigandastefnunni gilda eftirfarandi meginreglur um hagnýtingu opinbers lands og auðlinda í eigu ríkisins:

1. Ákvarðanir um hagnýtingu einkaaðila á landi, réttindum og auðlindum ríkisins byggist að meginstefnu á samræmdum reglum, hvort sem landið er hefðbundið eignarland ríkisins, náttúruverndarsvæði eða þjóðlenda.
2. Val á aðilum sem fá afnot af landi eða auðlind í eigu ríkisins til hagnýtingar skal byggjast á jafnræði, gagnsæi og hlutlægni.
3. Að hagnýting byggist á sérleyfasamningum sem heimila sérleyfishafa tiltekna nýtingu eigna ríkisins um ákveðið skeið á grundvelli sérstakra skilyrða.
4. Greiða skal endurgjald fyrir öll afnot af opinberu landi þar sem viðmiðið er eðlilegt markaðsverð fyrir sambærileg gæði. Sé markaðsverð eða verðviðmið ekki til staðar skal endurgjald metið af óvilhöllum aðila eða á grundvelli verðtilboða þar sem hæsta tilboði er tekið.

Við hagnýtingu auðlinda ríkisins skal endurgjald miðast við að ríkið fái eðlilegan arð af auðlindinni.

1. Tryggja skal eins og unnt er að tímabundin hagnýting og afnot opinbers lands leiði ekki til beinna eða óbeinna eignarréttinda á landinu sem greiða þarf fyrir við lok leigusamnings, nema um það sé samið strax í upphafi og afgangur og samningur taki mið af því.
2. Við hagnýtingu opinberra landsvæða og auðlinda skal tryggja að þeir sem hafa afnot af landi eða auðlindum umgangist landið eða auðlindirnar með þeim hætti að náttúra og ásýnd raskist ekki nema samningar kveði sérstaklega á um slíkt í ljósi eðlis hagnýtingarinnar.
3. Tryggja skal eins og unnt er að leigutími sé ekki lengri en nauðsyn krefur vegna fyrirhugaðrar nýtingar eða eðlis hennar.

---

<sup>15</sup> <https://www.stjornarradid.is/verkefni/sveitarstjornir-og-byggdamal/byggdamal/adgerdaaaetlun/adgerd/?itemid=fd7db11a-b2b0-11e8-942c-005056bc530c>

Fjármála- og efnahagsráðherra ákvarðar endurgjald vegna auðlinda á jörðum í eigu ríkisins, annarra en þjóðlendna. Síðastliðin ár hafa verið gerðir samningar um malarnám, jarðhita og fallréttindi á ríkisjörðum þar sem endurgjald vegna nýtingarinnar hefur tekið mið af forsendum eigandastefnunnar. Áfram er unnið að því að móta aðferðafræði og verklag við að ákvarða endurgjald nýtingaraðila á ólíkum tegundum réttinda. Ríkiseignir vinna jafnframt að greiningu um auðlindakosti ríkisjarða og þeim réttindum sem ríkið hefur haldið eftir á seldum jörðum. Mikilvægt er að þessar grunnupplýsingar liggi fyrir vegna áframhaldandi stefnumótunar á þessu sviði.

### 8.3 Ályktanir og umræður

Svo sem fram kemur í kafla 2.1.4 er óbeinum eignarréttindum, hvort heldur er á grundvelli samninga eða laga, ekki alltaf þinglýst og þörf á að skilgreina þá flokka óbeinna eignarréttinda sem talið er samfélagslega mikilvægt að séu skráðir og birtir í þinglýsingabók með greinargóðum hætti. Þannig væri t.d. hægt að kalla fram heildstæðar upplýsingar og yfirsýn yfir námu- og vatnsréttindi ríkisins.

Brýnt er að hraða yfirstandandi vinnu við að móta aðferðafræði og verklag við að ákvarða endurgjald nýtingaraðila á ólíkum tegundum réttinda í eigu ríkisins. Sama máli gegnir um greiningu á auðlindakostum ríkisjarða og þeim réttindum sem ríkið hefur haldið eftir á seldum jörðum.

Vaxandi áhersla á gagnsæi, sbr. m.a. landeignaskrá og auknar kröfur um upplýsingagjöf lögaðila, sbr. lög nr. 85/2020, byggir á þeirri réttmætu og málefnalegu kröfu að eignarhald á íslensku landi skuli vera ljóst og gagnsætt. Þessi krafa á ekki hvað síst við um réttindi í eigu íslenska ríkisins.

# 9. Jarðir í eigu ríkis og opinberra stofnana

## Verkefni 2 j í skipunarbréfi:

2. Atriði sem eftir atvikum kalla á rýni, greiningu, stefnumótun eða tillögur um aðgerðir og stýrihópurinn vinnur eða beitir sér fyrir:

j. Ákvæði jarðalaga um meðferð og ráðstöfun jarða í eigu ríkis eða opinberra stofnana.

## 9.1 Ákvæði jarðalaga

Í 33.-41. gr. VII. kafli jarðalaga, nr. 81/2004, er að finna tíu ákvæði sem fjalla um ríkisjarðir, nánar tiltekið eftirtalin atriði, sbr. yfirskrift ákvæða:

- 1) Forræði ríkisjarða.
- 2) Ábúð, leiga o.fl.
- 3) Sala til sveitarfélaga.
- 4) Sala til ábúenda.
- 5) Sala á uppgræddu landi.
- 6) Söluverð.
- 7) Auglýsingaskylda við sölu ríkisjarða.
- 8) Ríkisjarðir sem ekki skal selja.
- 9) Réttindi undanskilin sölu.
- 10) Forkaupsréttur við endursölu.

Ákvæði þessa kafla eiga lítið skylt við önnur ákvæði jarðalaga þar sem í meginatriðum er almennt kveðið á um landnotkun, aðilaskipti, landskipti og stofnun lögbýla.

Í frumvarpi til laga um breytingu á jarðalögum sem birt var til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda á tímabilinu 10. september - 1. október 2020, sbr. mál nr. 186/2020, var í 4. gr. gert ráð fyrir að umræddur VII. kafli laganna myndi í heild flytjast í sérstök lög, svokölluð „Lög um jarðir í eigu íslenska ríkisins og stofnana og sjóða þess“. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að þetta sé talið eðlilegt „þar sem annar ráðherra, fjármálaráðherra, fer nú með málefni allra fasteigna ríkisins, en við setningu jarðalaga voru ríkisjarðir á forræði landbúnaðarráðherra.“ Þá segir þar svo, til nánari skýringar:

Heiti þessara laga vikur lítilega frá núverandi skilgreiningu á ríkisjörðum í jarðalögum, en til þess teljast „jarðir í eigu ríkisins, opinberra stofnana og opinberra sjóða og kirkjujarðir.“ Tillaga að heiti hinna nýju laga er gerð í samráði við Ríkiseignir sem nú fer með forsjá ríkisjarða. Með tillögunni er ætlunin að komast hjá misskilningi um forræði á jörðum í eigu Þjóðkirkjunnar eða stofnana hennar og jörðum í eigu sjálfstæðra sjóða eða sjálfseignar-stofnana. Er því lagt til að hugtakið „kirkjujarðir“ verði fellt brott, en ekki er lengur þörf á því hugtaki eftir gerð samninga milli ríkis og kirkju um annars vegar kirkjueignir 1997 og um prestssetur 2006. Með þessum samningum var kveðið úr um eignarhald ríkisins á jörðum sem áður tilheyrðu einstökum kirkjum, en ástæðulaust er að rekja gerð þessara samninga og efni þeirra í frumvarpi þessu. Sama gildir um tilvísun til opinberra sjóða. Teljist opinberir sjóðir til ríkisstofnana er ljóst að fjármálaráðuneyti fer með forræði á þeim, en ella fer það eftir stofnskrá eða almennum reglum hvaða ákvarðanir verði teknar um ráðstöfun og nýtingu eigna sjóðsins.

Í kjölfar samráðsferlis kom einnig til skoðunar að flytja heldur sérstakt frumvarp til nýrra laga um ríkisjarðir. Málið er til athugunar hjá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti en niðurstaða liggur ekki fyrir.

## 9.2 Eigendastefna ríkisins

Ríkissjóður á samtals um 433 jarðir og Ríkiseignir sjá um beina umsýslu stærsta hluta þeirra, eða um 300 jarðir. Ríkissjóður er stærsti einstaki eigandi jarða á Íslandi og hefur verið það um langt skeið. Ýmsar sögulegar ástæður liggja að baki eignarhaldi ríkisins á jörðum og öðru landi víðs vegar um landið. Áður fyrr var t.d. algengt að landbúnaðarráðuneyti keypti jarðir af bændum sem neyddust til að bregða búi. Þeim jörðum var oftast nær ráðstafað í ábúð en sumar þeirra lögðust í eyði, einkum ef nýtingarmöguleikar voru takmarkaðir.

Samkvæmt ábúðar- og jarðalögum hvílir skylda á ríkinu að kaupa eignir og endurbætur ábúanda á ábúðarjörð á sérstöku matsverði, ákveði ábúandi að bregða búi, sem getur numið mun hærrí fjárhæðum en raunverulegt markaðsverð. Endurkaup ríkisins á eignum jarða hafa af þessum sökum í mörgum tilvikum numið hærrí fjárhæð en samanlagt virði jarðarinnar og þeirra eigna sem á henni eru við sölu á almennum markaði. Þá hafa tekjur ríkisins af ábúðarkerfinu ekki staðið undir kostnaði.

Í samræmi við lög um opinber fjármál, nr. 123/2015, og forsetaúrskurð um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta, nr. 119/2018, fer fjármála- og

efnahagsráðuneytið með fyrirvar flestra eigna í eigu ríkissjóðs, þ.m.t. eignarhlut ríkisins í fasteignum, jörðum, auðlindum og öðrum fasteignatengdum réttindum. Forsætisráðuneytið fer hins vegar með yfirstjórn þjóðlendna.

Árið 2015 var ákveðið að sameina jarðaumsýslu á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins og Fasteignir ríkisins undir nafni Ríkiseigna. Með þessu var stigið veigamikið skref í þá átt að koma daglegri og venjubundinni umsýslu á fasteignum, jörðum og öðru landi ásamt auðlindum þannig fyrir að hún yrði miðlæg, samræmd, fagleg og hagkvæm.

Árið 2019 var gefin út sérstök eigandastefna sú sem að framan var nefnd, fyrir jarðir, lönd, lóðir og auðlindir í ríkiseigu.<sup>16</sup> Með eigandastefnunni voru meginmarkmið ríkisins með eignarhaldi nánar útfærð til að stuðla betur að markmiðum um faglega umsýslu jarða, lands og auðlinda í eigu ríkisins.

Að mati stjórnvalda er mikilvægt að byggð haldist á sem flestum jörðum í sveitum landsins og hentugar bújarðir í eigu ríkisins verði áfram nýttar til landbúnaðar eða annarrar atvinnustarfsemi eins og kostur er. Sala til núverandi ábúenda á ríkisjörðum í samræmi við þær heimildir sem koma fram í jarðalögunum er ein leið til þess að tryggja áframhaldandi nýtingu á bújörðum. Einnig er eðlilegt að skoðaðar verði leiðir til að hvetja ábúendur til að kaupa ábúðarjarðir sínar séu ekki einhver sérstök sjónarmið sem kalla á að viðkomandi land verði áfram í eigu ríkissjóðs. Með þessu er tryggt að áfram verði búið á jörðunum ásamt því að takmarka áhættu ríkisins vegna skyldu til endurkaupa.

### 9.3 Ályktanir og umræður

Miðað við núverandi fyrirkomulag heyra jarðalög undir málefnasvið atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis en jarðeignir ríkisins undir fjármála- og efnahags-ráðuneyti. Stýrihópurinn tekur undir þörf þess að færa löggjöf um ríkisjarðir undir málefnasvið þess ráðuneytis sem fer með eignamál ríkisins.

Svo sem fram kemur í kafla 2.1.4 er fjöldi dæma um að eignarheimild að jörðum og öðrum fasteignum hafi ekki verið þinglýst, svo sem þar sem hún er óljós eða glötuð. Miðað við gögn frá fasteignaskrá virðast þar af um 700 fasteignanúmer á vegum ríkisins vera óstaðfest, þ.e.a.s. til í

---

<sup>16</sup> <https://www.stjornarradid.is/verkefni/sveitarstjornir-og-byggdamal/byggdamal/adgerdaaaatlun/adgerd/?itemid=fd7db11a-b2b0-11e8-942c-005056bc530c>

fasteignaskrá Þjóðskrár Íslands en ekki til í þinglýsingabók sýslumanns. Eignamyndum ríkisins á sér langa sögu og margar eldri eignir í eignasafni ríkisins hafa engar skráðar heimildir í þinglýsingabókum auk þess sem ekki var venja hér áður fyrr að færa í bækur sameiginlegar framkvæmdir ríkis og sveitarfélaga. Í einhverjum tilvikum er um að ræða jarðir sem hafa verið í eigu hins opinbera frá siðaskiptum. Að óbreyttu, ef leiðrétt á skráningar í þinglýsingabókum, þyrfti því að gera ráð fyrir allt að 700 eignardómsmálum með tilheyrandi kostnaði og auknu álagi á dómstóla.

Huga þarf sérstaklega að möguleikum ríkis og sveitarfélaga til að koma eigendaskráningu fasteigna sinna í rétt horf innan viðunandi tíma. Til að ná því fram kemur til álita að ráðast í breytingar á núgildandi lagaramma. Vaxandi áhersla á gagnsæi, sbr. m.a. landeignaskrá og auknar kröfur um upplýsingagjöf lögaðila, sbr. lög nr. 85/2020, byggir á þeirri réttmætu og málefnalegu kröfu að eignarhald á íslensku landi skuli vera ljóst og gagnsætt. Þessi krafa á ekki hvað síst við um jarðir í eigu íslenska ríkisins.

# 10. Niðurstöður

## 10.1 Tillögur og önnur atriði

Í skipunarbréfi stýrihópsins, dags. í júní 2020, er að finna þrettán atriði sem huga skal að og eftirtalin fjögur sett í forgang.

1. Kostir þess og gallar að lögfesta víðtækari ákvæði um forkaupsrétt ríkissjóðs að landi á grundvelli sjónarmiða um vernd náttúru og menningarminja.
2. Vandkvæði sem fylgja því þegar land er í sameign margra eigenda, svo sem varðandi ákvörðunartöku og fyrirsvar.
3. Löggjöf um merki lands og skráningu þeirra með tilliti til nútímakrafna.
4. Frekari endurskoðun á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966, sbr. þær breytingar sem gerðar voru með áðurnefndum lögum nr. 85/2020.

Stýrihópurinn hefur fundað sextán sinnum og að auki í vinnuhópum. Unnar hafa verið tillögur sem lúta að framangreindum forgangsatriðum og afhentar forsætisráðherra í formi frumvarps til laga, sbr. fylgiskjal. Þar er tekið mið af og haldið áfram á þeirri braut sem mörkuð var með lögum nr. 85/2020, um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna (aðilar utan Evrópska efnahagssvæðisins, landeignaskrá, ráðstöfun landeigna, aukið gagnsæi o.fl.).

Að því er varðar önnur atriði í skipunarbréfi, níu talsins, eru ekki settar fram beinar tillögur heldur gerð grein fyrir ályktunum og umræðum í lok viðkomandi kafla í skýrslunni. Umfjöllunin er misítarleg en má í meginatriðum skipta í tvo flokka eftir því hversu langt varð komist:

- I. Samráð og efnisleg greining:
  - Landeignaskrá Þjóðskrár Íslands
  - Upplýsingagjöf til Skattsins um eignarhald lögaðila undir erlendum yfirráðum
  - Rýni á fjárfestingum í innviðum
  - Landnýting og vægi landbúnaðar
  - Viðhald byggðar og ræktanlegs lands, skilyrði um búsetu eða nýtingu
- II. Yfirlit yfir stöðu mála, áhersla á gagnsæi:
  - Umsóknir til ráðherra um samþykki fyrir kaupum á landi í ákveðnum tilvikum
  - Tengsl beins eignarréttar yfir fasteign og auðlinda í jörðu
  - Jarðir í eigu ríkis og opinberra stofnana



Að því er varðar níunda og síðasta atriðið, „Nýting og eignarráð á auðlindum sem tengjast fasteignum“, er þó einungis vísað til yfirstandandi umfjöllunar um frumvarp sem liggur fyrir Alþingi.

## 10.2 Samantekt um efnisatriði utan frumvarps

Að því er varðar beinar tillögur stýrihópsins vísast í umfjöllun um fyrirliggjandi frumvarp, sbr. kafla 3 og fylgiskjal. Að öðru leyti hefur verið leitað svara við spurningum um stöðu mála, með áherslu á gagnsæi og samræmi í stjórnsýslu og löggjöf, settar fram hugmyndir um næstu skref og vakin athygli á álitafnum sem þarfnast frekari athugunar. Hér fer á eftir samantekt um helstu niðurstöður í þessum efnunum:

### 10.2.1 Staða mála

Í maí 2021 er staðan sú að um 65% af heildarfjölda landeigna eiga sér afmörkun í landeignaskrá eða sem nemur 28% af flatarmáli Íslands. Sé litið til fjölda jarða hafa u.þ.b. 25% verið afmarkaðar í landeignaskrá, flestar á Suðvesturlandi, en eftir er að afmarka þrjá fjórðu hluta eða um 6.000 jarðir. Áætlað er að jarðir nái yfir um 50–55% af flatarmáli Íslands en einungis er búið að afmarka í landeignaskrá sem nemur 5–10% af áætlaðri heildarstærð þeirra. (Kafli 2.1.3.)

Það athugist að eftir því sem eigendur uppfæra merki sín sjálfir með fullnægjandi hætti, sbr. tillögugerð sem í þá átt, minnkar þörf fyrir áætlun Þjóðskrár Íslands um merki og upplýsingar í landeignaskrá verða áreiðanlegri. (Kafli 2.1.3.)

Rúmlega 4.000 eignir eru nú óstaðfestar í þinglýsingakerfi sýslumanna, þ.e.a.s. fyrir hendi í fasteignaskrá Þjóðskrár en ekki í þinglýsingabók. Í tilvikum ríkis og sveitarfélaga er fjöldi dæma um óstaðfestar eignir. (Kafli 2.1.4.)

Í tilvikum staðfesta fasteigna vantar einnig mikið upp á að handhafar beins eignarréttar (þ.e. landeigendur, eigendur grunneignarréttar) séu tilgreindir í þinglýsingabók. Einungis um einn fimmti hluti landeigna er með staðfest eignarhald á beinum eignarrétti. (Kafli 2.1.4.)

Ljóst er að óbeinum eignarréttindum, hvort heldur er á grundvelli laga eða samninga, er ekki alltaf þinglýst en ýmis dæmi eru um aðskilnað slíkra réttinda. Almenn er þeim þá þinglýst sem kvöð á tiltekna fasteign, eina eða fleiri, og ekki er t.d. hægt að kalla fram heildstæðar upplýsingar og yfirsýn yfir námu- og vatnsréttindi ríkisins. (Kafli 2.1.4.)

Enda þótt 65% landeigna séu afmarkaðar í landeignaskrá er þar um að ræða gögn sem eru af ólíkum uppruna og gæðum. Misræmi og ónákvæmni kemur skýrt fram með myndrænum hætti þegar gögnin eru birt ofan á

nákvæmum loftmyndagrunni. Mikilvægt er að afmarkanir séu ekki færðar inn í landeignaskrá nema þær hafi verið yfirfarnar með hliðsjón af góðum loftmyndagögnum. (Kafli 2.1.5.)

Samkvæmt 10. gr. a í jarðalögum, sbr. lög nr. 85/2020, er skylt að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun á fasteign sem fellur undir gildissvið jarðalaga til aðila sem á fyrir fasteignir að ákveðnu umfangi. Ákvæðið tók gildi í júlí 2020 og síðan þá hafa fimm umsóknir um samþykki ráðherra borist atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Þar af hafa þrjár umsóknir verið samþykktar og þar af ein með skilyrði um tryggða búsetu innan árs frá veitingu samþykkis. Hinar tvær umsóknirnar eru í vinnslu í ráðuneytinu. Ábyrgð á að leita samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun þegar það er skylt hvílir á viðtakanda réttar. Ráðherra er veitt heimild til að bregðast við brotum gegn lögnum en til stuðnings rétttri framkvæmd hefur dómsmálaráðuneyti beint tilmælum til sýslumanna um að kalla eftir yfirlýsingu frá þinglýsingarbeiðanda um að viðkomandi ráðstöfun teljist ekki samþykkisskyld Unnið er að samningu reglugerðar um nánari útfærslu á verklagi við meðferð og afgreiðslu umsókna og hafa drög að henni verið birt í samráðsgátt stjórnvalda. (Kafli 2.2.4.)

Í 10. gr. b í jarðalögum, sbr. lög nr. 85/2020, er kveðið á um upplýsingaskyldu lögaðila sem eiga land sem ákvæði jarðalaga gilda um og eru að ákveðnu marki undirorpnir eignarhaldi eða yfirráðum erlendra lögaðila, ellegar erlendra fjárvörslusjóða o.þ.h. Ber þessum lögaðilum á grundvelli ákvæðisins að upplýsa Skattinn árlega um endanlega eigendur sína. Alls voru 35 lögaðilar taldir upplýsingaskyldir samkvæmt ákvæðinu vegna gagnaskila til Skattsins árið 2021, þá vegna 86 fasteigna/fasteignaréttinda. Upplýsingaöflun Skattsins á grundvelli 10. gr. b hefur verið árangursrík og liggur í 96% tilvika fyrir hverjir endanlegir eigendur upplýsingaskyldra aðila eru. Einungis einn aðili hefur alfarið vanrækt að standa skil á lögboðnum upplýsingum og það mál er til skoðunar í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. (Kafli 2.3.2.)

Hlutfall upplýsingaskyldra aðila í endanlegri eigu aðila *innan EES-svæðisins* er 59%, þar af stærstur hluti í endanlegri eigu Íslendinga eða 41%, en 37% eru í endanlegri eigu aðila *utan EES-svæðisins* (eignarhald er óþekkt í 4% tilvika). Endanlegir eigendur eru oftast einstaklingar en í sumum tilvikum er ekki unnt að rekja eignarhaldið til tiltekinna einstaklinga, t.d. í þeim tilfellum þegar hlutur er í eigu opinberra aðila, lífeyrissjóða eða félaga á markaði. (Kafli 2.3.2.)

Af umræddum 35 aðilum eiga 19 aðilar eina fasteign hver, 12 aðilar eiga 2-4 fasteignir, 2 aðilar eiga 5-7 fasteignir og 2 aðilar eiga 8-12 fasteignir. Þrátt fyrir að flestir upplýsingaskyldir aðilar séu endanlega í eigu Íslendinga

er meirihluti þeirra fasteigna sem eru í eigu upplýsingaskyldra aðila vegna gagnaskila 2021 í endanlegri eigu aðila *utan EES-svæðisins*. (Kafli 2.3.2.)

Samkvæmt yfirliti framkvæmdastjórnar ESB (e. list of screening mechanisms notified by Member States) hafa a.m.k. 18 aðildarríki á að skipa löggjöf sem fjallar um þetta atriði, þ.m.t. Norðurlöndin. Þá tók nýlega gildi reglugerð ESB 2019/452 sem kemur á fót ramma (e. framework) fyrir fjárfestingarýni innan ESB með hliðsjón af öryggi og allsherjarreglu ásamt reglum um samstarf milli aðildarríkja í því sambandi. (Kafli 4.2.)

Í íslenskum rétti er ekki fyrir að fara heildstæðri löggjöf um fjárfestingarýni með tilliti þjóðaröryggis líkt og fyrirfinnst í mörgum nágrannaríkjum. Um þetta má þó nefna svonefnt öryggisákvæði 12. gr. laga um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991. Ákvæðið er um margt barn síns tíma sé það borið saman við löggjöf nágrannaríkja um fjárfestingarýni vegna þjóðaröryggis. (Kafli 4.3.)

Stefna stjórnvalda um að vernda gott landbúnaðarland birtist með skýrum hætti í markmiðsákvæði og öðrum ákvæðum jarðalaga. Jafnframt hefur landsskipulags-stefna að geyma markmið um að landi sem hentar vel til ræktunar verði ekki ráðstafað til annarra nota með óafturkræfum hætti. Nýlegar lagabreytingar, varðandi lausn lands úr landbúnaðarnotum og flokkun lands m.t.t. ræktunarmöguleika, sem og útgáfa leiðbeininga um flokkun landbúnaðarlands eru til þess fallnar að stuðla að vernd góðs landbúnaðarlands. (Kafli 5.3.)

Í íslenskum rétti er ekki lengur að finna almennar reglur sem kveða á um skyldu eiganda lands til að hafa fasta búsetu á því eða til að haga nýtingu eða rekstri þess á ákveðinn hátt. Ástæður fyrir afnámi umræddra reglna, með setningu jarða- og ábúðarlaga 1. júlí 2004, tengdust einkum athugasemdum Eftirlitsstofnunar EFTA þess efnis að viðkomandi reglur, eins og þær voru útfærðar í þágildandi lögum, samrýmdust ekki EES-samningnum. Vera kann að í því efni hafi að einhverju leyti verið byggt á of rúmri túlkun á skuldbindingum Íslands á grundvelli EES-samningsins. (Kafli 6.1. og 6.3.)

Ákvæði um búsetu- og/eða rekstrarskyldu lands má finna í löggjöf annarra Norðurlanda. Ástæða hefur þótt til að takmarka eigendaskipti að landbúnaðarlandi og setja reglur um eignarhald þess. Landbúnaðarland er álitð takmörkuð auðlind sem halda eigi í landbúnaðarnotum. Röksemdirnar fyrir því snúa að fæðuöryggi, áhrifum á byggðamynstur og löggjöfin miðar því oft að því að koma í veg fyrir samþjöppun eignarhalds og neikvæð áhrif á búsetu og atvinnustig byggðanna. (Kafli 6.2.)

Það athugist hér að í frumvarpi stýrihópsins er rétti ábúenda jarða í óskiptri sameign gefið sérstakt vægi og þannig yrði stuðlað að viðhaldi byggðar og ræktanlegs lands, sbr. umfjöllun í kafla 3.3 og fylgiskjal með skýrslu þessari. (Kafli 6.3.)

Ljóst er að auðlindir á ríkisjörðum eru fjölmargar en auk þess hefur ríkið um áratugaskeið undanskilið vatnsréttindi, jarðhita og malarnám umfram búsparfir við sölu jarða. Ríkissjóður á því umtalsverð réttindi á jörðum sem nú eru í eigu annarra. Árið 2019 var gefin út sérstök eigandastefna á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins um jarðir, land, lóðir og auðlindir í ríkiseigu. Síðastliðin ár hafa verið gerðir samningar um malarnám, jarðhita og fallréttindi á ríkisjörðum þar sem endurgjald vegna nýtingarinnar hefur tekið mið af forsendum eigandastefnunnar. Áfram er unnið að því að móta aðferðafræði og verklag við að ákvarða endurgjald nýtingaraðila á ólíkum tegundum réttinda. Ríkiseignir vinna jafnframt að greiningu um auðlindakosti ríkisjarða og þeim réttindum sem ríkið hefur haldið eftir á seldum jörðum. (Kafli 8.2.)

Ríkissjóður á samtals um 433 jarðir og Ríkiseignir sjá um beina umsýslu stærsta hluta þeirra, eða um 300 jarðir. Ríkissjóður er stærsti einstaki eigandi jarða á Íslandi og hefur verið það um langt skeið en þinglýstar eignarheimildir liggja ekki alltaf fyrir. Miðað við gögn frá fasteignaskrá virðast um 700 fasteignanúmer á vegum ríkisins vera óstaðfest (til í fasteignaskrá Þjóðskrár Íslands en ekki til í þinglýsingabók sýslumanns). (Kaflar 9.2–9.3.)

## 10.2.2 Næstu skref

Viðvarandi verkefni eða átaksverkefni sem kalla á fjármögnun/forgangsröðun og vakin er athygli á

Gert hefur verið ráð fyrir að það taki um tíu ársverk fyrir Þjóðskrá Íslands að áætla í landeignaskrá eignamörk þeirra jarða sem út af standa. Vonast er til að unnt verði að vinna það verkefni sem þriggja ára átaksverkefni sem m.a. felur í sér miðlun frumgagna og samráð við þinglýsta eigendur í gegnum Stafrænt Ísland. Samhliða vinnu við nýskráningar þarf að huga að samræmingu eldri skráninga. (Kafli 2.1.3.)

Það er grundvallaratriði að eignarhald á landi liggja skýrt fyrir, hvort sem um ríki, sveitarfélög eða aðra aðila er að ræða. Leysa þarf úr misræmismálum á milli þinglýsingabókar og fasteignaskrár og klára að innleiða einskráningu eigendaupplýsinga að fullu. Huga þarf að því að fella brott ákvæði um eigendaskráningu Þjóðskrár Íslands á óstaðfestum fasteignum, sbr. 1. mgr. 22. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2006. Gera þarf átak í skráningu á eldri upplýsingum um eigendur og eignarréttindi, í samvinnu Þjóðskrár Íslands og sýslumannsembættta og

framfylgja gildandi löggjöf með skilvirkari hætti. (Kafli 2.1.4., sbr. einnig kafla 9.3.)

Þörf er á að stjórnvöld, lögaðilar og almenningur hafi aðgang að loftmyndagrunni af öllu Íslandi. Að því er varðar aukið gagnsæi og framþróun Landeignaskrár er hér um grundvallaratriði að ræða. Með því skapast einn samræmdur kortagrunnur til þess að vinna afmörkun fasteigna á en almennt aðgengi að loftmyndum er takmarkað í dag sökum mikils kostnaðar. Opnara aðgengi að loftmyndum mun virka sem hvati til þess að fleiri landeigendur sjái sér fært að ráðast sjálfir í að láta mæla upp mörk fasteigna og skrá í fasteignaskrá. (Kafli 2.1.5.)

Greiningarvinna og gagna- og upplýsingaöflun Skattsins þarf að eiga sér stað árlega og krefst mannafla og fjármagns. (Kafli 2.3.3.)

Brýnt er að hraða yfirstandandi vinnu við að móta aðferðafræði og verklag við að ákvarða endurgjald nýtingaraðila á ólíkum tegundum réttinda, sbr. eigandastefnu (2019). Hið sama á við um greiningu varðandi auðlindakosti ríkisjarða og þau réttindi sem ríkið hefur haldið eftir á seldum jörðum. (Kafli 8.3.)

Áframhaldandi samráð og samvinna á viðeigandi vettvangi

Í tengslum við skráningu í landeignaskrá hefur þróast sérstök hugtakanotkun sem er ekki er í fullu samræmi við almennar skilgreiningar í lögum og eignarétti. Þörf er á auknum skýrleika eigi landeignaskrá að ná tilgangi sínum. (Kafli 2.1.2.)

Fylgst verði áfram með fjölda umsókna um samþykki ráðherra á grundvelli 10. gr. a jarðalaga og lagt mat á áhrif ákvæðisins. Sú reynsla sem komin er á málsmeðferð umsókna sýnir fram á mikilvægi staðfestingar Þjóðskrár Íslands á réttri stærð jarða og þar með framgang vinnu við landeignaskrá. (Kafli 2.2.5.)

Fylgst verði áfram með fjölda skráninga um eignarhald lögaðila undir erlendum yfirráðum og lagt mat á áhrif 10. gr. b jarðalaga. (Kafli 2.3.3.)

Mótaðar verði tillögur að löggjöf um rýni fjárfestinga á tilteknum sviðum með tilliti til þjóðaröryggishagsmuna í breiðri merkingu. Reglur um framangreint taki m.a. til fjárfestinga í þýðingarmiklum samfélagsinnviðum (e. critical infrastructure), þ.m.t. landi, auðlindum og starfsemi sem teljast til eða tengjast slíkum innviðum með einum eða öðrum hætti. Einnig starfsemi sem hefur á annan hátt afgerandi þýðingu fyrir þjóðaröryggishagsmunum, svo sem öryggi mikilvægra trúnaðarupplýsinga. Gildissvið reglna um fjárfestingarýni verði nánar afmarkað í víðtækri samvinnu viðkomandi ráðuneyta og eftir atvikum í samráði við hagaðila. Hafa má hliðsjón af

löggjöf ýmissa nágrannaríkja um sama viðfangsefni, sem og afleiddri löggjöf Evrópusambandsins. (Kafli 4.)

Stýrihópurinn tekur undir þörf þess að færa löggjöf um ríkisjarðir undir málefnasvið þess ráðuneytis sem fer með eignamál ríkisins. (Kafli 9.3.)

### 10.2.3 Álitaefni sem þarfnast nánari athugunar

Ákvæði landskiptalaga þarfnast endurskoðunar og jafnframt þarf að huga að frekari endurskoðun, einföldun og uppfærslu laga er varða fasteignir. (Kafli 2.1.3.)

Skilgreina þarf þá flokka óbeinna eignarréttinda sem talið er samfélagslega mikilvægt að séu skráðir heildstætt og birtir í þinglýsingabók. Þannig væri t.d. hægt að kalla fram heildstæðar upplýsingar og yfirsýn yfir námu- og vatnsréttindi ríkisins fremur en þurfa að skoða hverja fasteign fyrir sig. (Kafli 2.1.4., sbr. einnig kafla 8.3.)

Huga þarf að því hvort ástæða sé til að hverfa frá því fyrirkomulagi að halda utan um réttindaskráningu eingöngu sem kvöð á hverja eign í þinglýsingabók fyrir sig. Unnt verði að skilgreina réttindin, t.d. vegna jarðstrengs, og skrá á handhafa. Réttindi af þessu tagi kunna einnig að koma til skoðunar sem andlag fasteignaskatts til sveitarfélaga. Jafnframt er ástæða til að huga að framþróun réttindaskráningar þannig að hún geti verið landfræðileg. (Kafli 2.1.4.)

Vakið hefur athygli að í nokkrum tilfellum er eignarhald upplýsingaskyldra aðila afar flókið og marglaga með tengsl við lögaðila í mismunandi ríkjum, m.a. í tilvikum þar sem endanlegir eigendur hafa verið Íslendingar. Enda þótt 10. gr. b bæti úr skorti á gagnsæi að þessu leyti er það áhyggjuefni í ljósi eðlis gæðanna að endanlegt eignarhald á landi sé í svo miklum mæli dulið bakvið flókin net erlendra lögaðila af ástæðum sem blasa ekki við. (Kafli 2.3.3.)

Tilfni er til frekari skoðunar á löggjöf á sviði skipulags- og jarðamála og stefnumörkun stjórnvalda sem fjallar um landnotkun utan þéttbýlis. Slík skoðun ætti m.a. að beinast að því að greina stjórnþæki og aðferðir sem beitt er til að stuðla að vernd góðs landbúnaðarlands og meta hvort þörf sé á breytingum til að ákvæðin styðji betur við forgang búvöruframleiðslu á góðu ræktarlandi. Skoðunin þarf m.a. að fela í sér mat á samspili skipulagslöggjafar og jarðalaga. Til samanburðar er rétt að líta til löggjafar nágrannalandanna um nýtingu landbúnaðarlands, ekki síst Noregs. (Kafli 5.4.)

Ástæða er til að halda áfram umræðu um nýtingar- og búsetuskyldu, einkum í tengslum við það sem kalla má betra landbúnaðarland. (Kafli 6.3.)

Í ljósi vaxandi áherslu stjórnvalda á ljóst og gagnsætt eignarhald á landi þarf að huga sérstaklega að möguleikum ríkis og sveitarfélaga til að koma eigendaskráningu fasteigna sinna í rétt horf innan viðunandi tíma. Til álita kemur að ráðast í breytingar á núgildandi lagaramma. (Kafli 9.3.)

## 10.3 Almenn atriði

Að mati stýrihópsins er brýnt að leggja áframhaldandi áherslu á aukið gagnsæi, svo sem möguleika yfirvalda og almennings á að fá skýrar upplýsingar og yfirsýn yfir eignarhald einstaklinga og lögaðila, tengda aðila, kaupverð, landstærðir, nýtingu, flokkun lands o.fl. Fyrir hendi þurfa að vera upplýsingar um grundvallaratriði og stýritæki til að tryggja samræmi við stefnu stjórnvalda í landbúnaði, byggðamálum, auðlindanýtingu og náttúruvernd, svo fátt eitt sé nefnt. Þá eru slík stýritæki mikilvæg til að tryggja hagsmuni komandi kynslóða og til að stuðla að sjálfbærri þróun í anda Heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna.<sup>1</sup>

Ljóst er að eftirspurn eftir landi hefur vaxið og verð hækkað, auk þess sem lögaðilum fer fjölgandi í hópi landeigenda en ábúendum fækkar. Þetta er ekki séríslenskt fyrirbæri og á sér hliðstæður í mörgum öðrum löndum. Eftir því sem eftirspurn eftir landi hefur aukist hefur gagnsæi eignarhalds minnkað og stjórntæki opinberra aðila orðið takmarkaðri. Í sumum tilfellum er um hreina spákaupmennsku að ræða og mikilvægt að hafa í huga að eignarhaldi á landi geta fylgt hlunnindi og eignarréttur yfir auðlindum sem þar er að finna.

Styrking á löggjöf og mótun stefnu um málefni jarða, lands og annarra fasteigna í heild sinni er langtímaverkefni sem samfélagið og komandi kynslóðir hafa ríka hagsmuni af, og jafnframt sem viðvarandi samstarfsverkefni margra ráðuneyta og stofnana, enda skarast það við ýmsa málaflokka í stjórnsýslunni. Hefði slíks samstarfs ekki notið við er óhætt að segja að ógerlegt hefði verið að hrinda af stað þeim aðgerðum og greiningarvinnu sem forsætisráðherra og nú stýrihópurinn hefur beitt sér fyrir.

# Fylgiskjöl

1. Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna (óskipt sameign, landamerki o.fl.). Apríl 2021.
2. Greinargerð Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands: „Áhrif jarðasöfnunar á byggð, fræðileg greining og reynsla grannlanda“. Maí 2021.
3. Greinargerð Landmælinga Íslands og Þjóðskrár Íslands: „Nauðsyn þess að aflað sé betri landfræðilegra grunngagna fyrir Ísland“. Ágúst 2020.
4. Löggjöf um eigendaskipti að fasteignum og eignarhald á jörðum í Noregi, Danmörku og Svíþjóð. Aagot Vigdís Óskarsdóttir. Mars 2021.
5. Skipunarbréf stýrihóps um heildstæða löggjöf og stjórnsýslu varðandi jarðir, land og aðrar fasteignir. Júní 2020.





## Frumvarp til laga

um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna  
(óskipt sameign, landamerki o.fl.).

Frá forsætisráðherra.

### I. KAFLI

#### Breyting á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013.

1. gr.

Á eftir orðinu „náttúruminjaskrá“ í 1. másl. 5. mgr. 37. gr. laganna kemur: eða liggja að hluta eða öllu leyti að friðlýstum náttúruverndarsvæðum.

### II. KAFLI

#### Breyting á lögum um menningarminjar, nr. 80/2012.

2. gr.

Á eftir 28. gr. laganna kemur ný grein, 28. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

*Forkaupsréttur.*

Ríkissjóður skal hafa forkaupsrétt að jörðum og öðrum landareignum þar sem eru friðlýstar menningarminjar, að þeim aðilum frágengnum sem veittur er forkaupsréttur með jarðalögum. Skal frestur ríkissjóðs til að svara forkaupsréttartilboði vera 60 dagar frá því að tilboðið berst. Að öðru leyti gilda um forkaupsréttinn ákvæði jarðalaga.

### III. KAFLI

#### Breyting á jarðalögum, nr. 81/2004.

3. gr.

Á eftir II. kafla laganna kemur nýr kafli, II. kafli A, **Jarðir í sameign**, með fjórum nýjum greinum, 7. gr. a – 7. gr. d, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

a. (7. gr. a.)

*Fyrirsvar jarða í sameign.*

Ef eigendur jarðar eða annars lands sem lög þessi gilda um eru fleiri en þrír fjárráða einstaklingar eða lögaðilar er þeim skylt að tilnefna fyrirsvarsmann. Fyrirsvarsmaður skal kosinn í meirihlutakosningu á fundi sameigenda. Fyrirsvarsmann skal tilkynna til sýslumanns er þinglýsir þeirri tilkynningu á viðkomandi fasteign, svo og tilkynningum um breytingar á fyrirsvarsmönnum. Hafi sýslumanni ekki verið tilkynnt um fyrirsvarsmann skal sýslumaður tilnefna þann fyrirsvarsmann sem stærstan eignarhlut á. Ef tveir eða fleiri eiga jafnan eignarhlut tilnefnir sýslumaður einn þeirra sem fyrirsvarsmann.

Fyrirsvarsmaður hefur umboð til að koma fram fyrir hönd annarra eigenda jarðarinnar við úrlausn mála sem lúta að réttindum og skyldum sameigenda og taka ákvarðanir um daglegan

rekstur og hagsmunagæslu vegna sameignarinnar, minni háttar viðhald og viðgerðir, svo og brýnar ráðstafanir sem ekki þola bið. Hann skal annast boðun funda sameigenda og stýra þeim.

Í stað þess að kjósa fyrirvarsmann er sameigendum heimilt að stofna félag um sameignina og þarf þá samþykki allra. Sameigendum er heimilt að setja í samþykktir nánari reglur um heimild fyrirvarsmanns til ákvörðunartöku og skal þeim þá þinglýst á eignina.

Sameigendum er skylt að tilkynna sig til fyrirvarsmanns og veita upplýsingar um hvert skuli beina fundarboðum vegna sameignarinnar. Sinni sameigandi ekki þessari skyldu getur hann ekki borið fyrir sig ágalla á fundarboðun og eru þá ákvarðanir fundar bindandi fyrir hann.

b. (7. gr. b.)

*Boðun funda.*

Fyrirvarismaður getur boðað til fundar sameigenda með minnst átta og mest 20 daga fyrirvara. Í fundarboði skal greina fundartíma, fundarstað og dagskrá fundar. Þá skal geta þeirra mála sem ræða á og meginefni þeirra tillagna sem leggja á fyrir fundinn. Sameigendur skulu boðaðir á fund skriflega og með sannanlegum hætti.

Fyrirvarsmanni er skylt að boða til fundar sameigenda þegar þess er skriflega krafist af  $\frac{1}{4}$  hluta sameigenda, annaðhvort miðað við fjölda eða eignarhluta, og skulu þeir jafnframt tiltaka þau málefni sem óskast rædd og tekin fyrir og afgreidd. Sinni fyrirvarismaður ekki án ástæðulauss dráttar kröfu um fund er viðkomandi sameigendum rétt að boða sjálfir til fundarins og halda hann og telst hann þá löglegur.

Kjósi allir sameigendur, eða hluti þeirra, að sækja fundi rafrænt skal þeim það heimilt enda fylgi því ekki veruleg vandkvæði fyrir aðra sameigendur. Þeir sem sækja fundi rafrænt geta ekki borið fyrir sig tæknilega örðugleika í tengslum við ákvörðunartöku á fundum.

c. (7. gr. c.)

*Ákvörðunartaka.*

Samþykki allra sameigenda þarf til óvenjulegra ráðstafana og ráðstafana sem eru meiri háttar þótt venjulegar geti talist. Hið sama gildir um óvenjulegar og meiri háttar breytingar á hagnýtingu jarðar í sameign.

Einfaldur meiri hluti sameigenda, miðað við hlutfallstölur, getur tekið ákvarðanir sem ekki teljast meiri háttar eða óvenjulegar.

Samþykki  $\frac{2}{3}$  hluta sameigenda, bæði miðað við fjölda og eignarhluta, þarf til ákvarðana um ráðstafanir og hagnýtingu sem ekki teljast venjulegar en verða þó hvorki taldar óvenjulegar eða meiri háttar. Til þessa telst m.a. ráðstöfun á jörð með byggingarbréfi samkvæmt ábúðarlögum.

Ákvarðanir skv. 2. og 3. mgr. teljast lögmætar án tillits til fundarsóknar enda séu þær teknar á löglega boðuðum fundi.

Eiganda er heimilt að gera brýnar ráðstafanir sem ekki þola bið til að koma í veg fyrir yfirvofandi tjón á sameign. Skal hann, svo sem frekast er kostur, gæta þess að slíkar ráðstafanir verði ekki umfangsmeiri og kostnaðarsamari en nauðsyn krefur og telst þá kostnaðurinn sameiginlegur. Þá er eiganda einnig rétt að gera þær ráðstafanir vegna sameignarinnar sem lögboðnar eru og ekki mega bíða.

Sameigendum er heimilt að víkja frá framangreindum reglum í samþykktum félags um eignarhald á jörð og skal þeim þá þinglýst á sameignina.

d. (7. gr. d.)

*Forkaupsréttur sameigenda.*

Sameigendur að jörd eiga forkaupsrétt að eignarhlutum í henni. Forkaupsréttur sameigenda verður virkur við sölu og aðra ráðstöfun eða yfirfærslu á beinum eignarrétti yfir eignarhluta sem háður er forkaupsrétti. Ef eignarhlutur er í eigu lögaðila verður forkaupsréttur einnig virkur við eigandaskipti að a.m.k.  $\frac{1}{3}$  eignarhlutdeild í lögaðilanum eða ef breyting verður á yfirráðum yfir honum á annan hátt en hugtakið yfirráð hefur hér sömu merkingu og í lögum um ársreikninga.

Forkaupsréttur sameigenda vikur fyrir forkaupsrétti ábúenda skv. VI. kafla. Ef ábúandi á forkaupsrétt skal sameigendum ekki boðið að neyta forkaupsréttar fyrr en forkaupsréttur hins fyrrnefnda er fallinn niður.

Ef tveir eða fleiri sameigendur eiga forkaupsrétt skv. 1. mgr. skal rétturinn skiptast milli þeirra í samræmi við hlutfallseign þeirra í sameigninni. Neyti einhver þeirra ekki forkaupsréttar eykst réttur hinna að tiltölu.

Heimilt er að fara þess á leit við fyrirsvarsmann skv. 7. gr. a að hann komi forkaupsréttar-tilboði á framfæri við aðra sameigendur skriflega og með sannanlegum hætti. Einnig er heimilt að bjóða forkaupsrétt á fundi sameigenda sem boðaður er skv. 7. gr. b, enda sé þess getið í fundarboði að forkaupsréttartilboð verði kynnt á fundinum. Fyrirsvarsmanni er skylt að boða til fundar sameigenda í því skyni ef þess er krafist án tillits til 2. mgr. 7. gr. b.

Um forkaupsrétt sameigenda gilda að öðru leyti ákvæði 28.–32. gr. eftir því sem við getur átt.

Sameigendum er heimilt að víkja frá framangreindum reglum, öðrum en ákvæði 2. mgr., með samningi og skal honum þá þinglýst á sameignina.

4. gr.

9. gr. laganna fellur brott, ásamt fyrirsögn.

IV. KAFLI

**Breyting á lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001.**

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. a laganna:

- a. Á eftir 1. málsli. 4. mgr. kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Skýrt komi fram hverju sinni hvort upplýsingarnar byggist á áætlun Þjóðskrár Íslands, sbr. 3. mgr., eða skráningu í stofnhluta fasteignaskrár skv. 6. gr. j.
- b. 3. tölul. 5. mgr. fellur brott.

6. gr.

Á eftir I. kafla laganna kemur nýr kafli, I. kafli A, **Merki fasteigna**, með 11 nýjum greinum, 6. gr. a – 6. gr. k, svohljóðandi:

a. (6. gr. a.)

Eigandi skal gera merkjalýsingu um fasteign sína og láta draga upp merkin með hnitum, enda liggi ekki fyrir þinglýst og glögg afmörkun. Merkjalýsing skal árituð um samþykki eigenda aðliggjandi fasteigna.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. skulu merkjalýsingar sem gerðar hafa verið í samræmi við eldri lög og þinglýst fyrir gildistöku laga þessara halda gildi sínu þar til ný merkjalýsing hefur verið gerð, sbr. 6. gr. b.

Í þeim tilfellum þar sem merki eru ekki hnitsett eða glögg frá náttúrunnar hendi er eigendum skylt að viðhalda eldri merkjum eða setja ný.

b. (6. gr. b.)

Óheimilt er að skipta fasteignum, sameina þær eða breyta merkjum nema samþykki sveitarstjórnar komi til. Séu gerðar ráðstafanir sem breyta eða raska merkjalýsingu að hluta eða í heild skulu eigendur að sama skapi án ástæðulauss dráttar gera nýja merkjalýsingu.

Þess skal gætt að land hverrar fasteignar verði sem mest í samhengi og sem skipulegast. Gæta skal ákvæða jarðalaga og skipulagslaga, eftir því sem við á.

c. (6. gr. c.)

Eftir 1. janúar 2022 mega þeir einir taka að sér gerð merkjalýsingar sem fengið hafa til þess sérstakt leyfi ráðherra.

Skilyrði fyrir leyfinu eru þessi:

1. Lögræði og búsforræði.
2. Að viðkomandi hafi sótt námskeið og staðist próf sem sýni fram á að hann hafi staðgóða þekkingu á landmælingum, lögum um skráningu og mat fasteigna, skipulagslögum, þinglýsingalögum, jarðalögum og annarri löggjöf er máli skiptir og sáttamiðlun og kunnáttu í að afla nauðsynlegra gagna og beita gildandi útreikningsreglum og aðferðum, allt samkvæmt nánari fyrirmælum sem setja skal í reglugerð.

Leyfið skal gefið út til fimm ára og heimilt er að endurnýja það að þeim tíma liðnum til fimm ára í senn, enda hafi leyfishafi sótt endurmenntunarnámskeið. Auglýsingu um veitingu leyfis og leyfissviptingu skal birta í Lögbirtingablaði.

Greiða skal fyrir leyfisbréf og endurnýjun þess gjald í ríkissjóð samkvæmt lögum um aukatekjur ríkissjóðs. Heimilt er að taka gjald vegna kostnaðar við námskeið og próf samkvæmt ákvörðun ráðherra hverju sinni.

Leyfishafi skal ætíð vanda vel til merkjalýsingar og gæta þess að þar komi fram allar nauðsynlegar upplýsingar og skýringar og að hún sé réttilega gerð miðað við þau gögn sem lögð eru til grundvallar og gildandi laga- og reglugerðafyrirmæli.

Leyfishöfum er fjáls umferð um lönd og lóðir meðan á mælingum stendur og skulu eigendur láta þeim í té þær upplýsingar sem óskað er.

Fyrir gerð merkjalýsingar ber leyfishafa sanngjörn þóknun úr hendi þess sem um verkið biður. Skal fjárhæð þóknunar miðuð við umfang verksins, þann tíma sem það tekur og hversu vandasamt það er. Sé þess kostur skal jafnan samið um endurgjaldið fyrir fram.

Gerist leyfishafi sekur um vanrækslu eða handvömm í starfi sínu, brjóti gegn laga- eða reglugerðafyrirmælum sem hér um gilda eða uppfylli ekki lengur leyfisskilyrði getur ráðherra svipt hann leyfinu.

d. (6. gr. d.)

Í merkjalýsingu skulu eftirfarandi atriði koma fram á skýran og skilmerkilegan hátt, sbr. einnig 6. gr. e og 6. gr. f:

1. Um hvaða fasteign er að ræða, sbr. 12. gr.
2. Almenn lýsing á fasteign, sbr. a-lið 2. mgr. 3. gr., og hvort skikar séu einn eða fleiri, samliggjandi eða aðskildir.
3. Merki fasteignar og einstakra skika, ef við á.
4. Réttindi sem fylgja fasteigninni og ná til annarra fasteigna sem og takmarkanir á ráðstöfunarrétti fasteignarinnar vegna réttinda sem fylgja öðrum fasteignum.

5. Ef skiki fylgir fleiri en einni fasteign sem sameignarland þarf að tilgreina eignarhlutdeild, liggi hún fyrir.
6. Hnitsettur uppdráttur sem sýnir merki fasteignar og einstakra skika, ef við á, ásamt stærð og auðkennum hverju sinni.
7. Hnitaskrá ásamt upplýsingum um framkvæmd mælinga eða heimild til grundvallar hnit.
8. Heimildir til grundvallar merkjalýsingu.

e. (6. gr. e.)

Skylt er eigendum þegar fasteignir þeirra liggja saman, að leggja vinnu og efni til hnitsetningar merkja, en sú skylda nær ekki lengra en til að gera merki glögg.

Merki teljast glögg ef vikmörk mælinga eru:

- a. Í skipulögðu þéttbýli: 10 cm eða nákvæmari.
- b. Í dreifbýli að 300 m hæð: 1 m eða nákvæmari.
- c. Í óbyggðum í 300 m hæð eða ofar: 5 m eða nákvæmari.

Þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. er eigendum frjálst að semja um önnur og ónákvæmari viðmið, enda séu merki glögg frá náttúrunnar hendi eða á annan hátt.

Við mælingar merkja skal unnið samkvæmt samræmdu grunnstöðvaneti fyrir landmælingar og kortagerð. Til staðsetningar merkja samkvæmt lögum þessum skulu notuð viðurkennd mælingatæki samkvæmt leiðbeiningum frá Landmælingum Íslands.

f. (6. gr. f.)

Skráð stærð fasteigna skal miðast við þurrlendi ofan þess svæðis þar sem áhrifa sjávarfalla gætir.

Við útreikning á stærð fasteignar skal ávallt miða við heildarstærð miðað við mörk gagnvart öðrum fasteignum. Ef fasteign fylgir eignarhlutdeild í óskiptu landi skal telja óskipta landið með í heild sinni.

g. (6. gr. g.)

Nú er ágreiningur á milli eigenda um merki milli fasteigna og geta þeir þá, hver um sig eða í sameiningu, leitað sátta fyrir milligöngu sýslumanns. Sýslumanni er heimilt að fela löglærðum fulltrúa sínum slíka sáttaumleitun en ávallt skal kalla til aðstoðar leyfishafa skv. 6. gr. c, einn eða fleiri eftir umfangi mála. Við upphaf sáttameðferðar skal sýslumaður sjá til þess að aflað sé gagna og þrætusvæði dregið upp með lögformlegum hætti. Þá skulu aðilar leggja fram þau meginsjónarmið sem byggt er á og eftir atvikum frekari gögn. Telji sýslumaður ástæðu til skal hann ganga á vettvang ásamt málsaðilum og leyfishafa. Heimilt er sýslumanni að setja það skilyrði að lögð sé fram trygging fyrir væntanlegum kostnaði. Leggi beiðandi ekki fram tryggingu skal beiðni hans vísað frá.

Þegar mál telst nægilega upplýst skal sýslumaður leggja fram sáttatillögu, sbr. 6. gr. d – 6. gr. f. Náist sátt um merki fasteigna skal sýslumaður senda hana Þjóðskrá Íslands.

Ef sættir takast ekki gefur sýslumaður út vottorð þess efnis. Heimilt er að gefa út vottorð um sáttameðferð ef aðilar mæta ekki á sáttafund eftir að þeim hefur sannanlega verið send kvæðning tvívegis. Sama á við ef sýslumaður telur sýnt að sáttatilraunir beri ekki árangur. Í vottorði um sáttameðferð skal gera grein fyrir aðilum máls, afmörkun þrætusvæðis, hvernig sáttameðferð fór fram, helstu ágreiningsatriðum og afstöðu aðila. Sýslumaður skal senda Þjóðskrá Íslands vottorð um sáttameðferð.

Ráðherra er heimilt að ákveða að þau verkefni sem sýslumönnum eru falin við úrlausn ágreinings um merki verði á hendi eins sýslumanns. Ákvörðun skal tekin að höfðu samráði við þann ráðherra sem fer með málefni sýslumanna.

h. (6. gr. h.)

Sýslumaður úrskurðar um skiptingu málskostnaðar vegna sáttameðferðar, þar á meðal vegna gagnaöflunar, hnitsetningar, uppdráttar og annarrar vinnslu í tengslum við merkjalýsingu sem og vinnuframlags sýslumanns og þóknunar til sérstaks leyfishafa, sbr. 7. mgr. 6. gr. c.

Við úrlausn máls skv. 1. mgr. skal almennt miða við að málsaðilar beri kostnað að jöfnu. Sýslumaður getur þó ákveðið aðra kostnaðarskiptingu ef sanngjarnt þykir, að teknu tilliti til atvika máls og niðurstöðu. Greiðslur vegna kostnaðar við sáttameðferð sýslumanns, að undanskildum kostnaði við vinnu leyfishafa, renna til viðkomandi embættis.

Gera má fjárnám fyrir málskostnaði við sáttameðferð á grundvelli úrskurðar sýslumanns skv. 1. mgr. Málshöfðun frestar ekki aðför samkvæmt úrskurði sýslumanns.

i. (6. gr. i.)

Sáttameðferð hjá sýslumanni er skilyrði þess að höfðað verði mál fyrir dómi um merki fasteigna. Höfða skal slíkt mál innan níu mánaða frá útgáfu sáttavottorðs.

Dómari skal senda Þjóðskrá Íslands dómsátt eða dóm um merki fasteigna.

j. (6. gr. j.)

Eftirtaldir heimildir skulu skráðar í stofnhluta fasteignaskrár, sbr. 11. gr., og jafnframt birtar í landeignaskrá, sbr. 3. gr. a:

1. Merkjalýsing, sbr. 6. gr. a og 6. gr. d.
2. Lýsing á skiptingu, sameiningu eða öðrum breytingum á merkjum, sbr. 6. gr. b.
3. Sátt fyrir sýslumanni, sbr. 6. gr. g.
4. Dómsátt eða dómur um merki fasteigna, sbr. 6. gr. i.

Í landeignaskrá skal birta vottorð sýslumanns um sáttameðferð, sbr. 6. gr. g, til afmörkunar á þrætusvæði.

k. (6. gr. k.)

Ráðherra skal setja nánari ákvæði í reglugerð um framkvæmd þessa kafla, að höfðu samráði við Þjóðskrá Íslands og önnur hlutaðeigandi stjórnvöld, m.a. um:

1. Viðhald eldri merkja og setningu nýrra merkja, sbr. 6. gr. a.
2. Skilyrði leyfisveitingar skv. 6. gr. c, svo sem um námsefni, námskeið, próf, réttindi, skyldur og ábyrgð leyfishafa og önnur atriði hér viðvíkjandi.
3. Gerð, efni, form og frágang merkjalýsinga, uppdrátta, hnita og stærðarútreikninga, sbr. 6. gr. d – 6. gr. f.
4. Tilhögun skráningar, sbr. 6. gr. j og 11. gr.
5. Sáttameðferð sýslumannsembættis, svo sem framkvæmd, þóknun og vottorð um sáttameðferð, sbr. 6. gr. g og 6. gr. h.

7. gr.

Við 1. mgr. 11. gr. laganna bætist: sé þinglýsingar þörf vegna skráningar réttinda.

## 8. gr.

Við c-lið 1. mgr. 14. gr. laganna bætist: sbr. einnig 6. gr. c.

## 9. gr.

Í stað orðanna „með þinglýsingu stofnskjals“ í 3. mgr. 17. gr. laganna kemur: sbr. 14. gr.

## 10. gr.

Við lögin bætast tvö ný ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

## a. (I.)

Ákvæði I. kafla A skulu endurskoðuð í ljósi reynslunnar innan þriggja ára frá gildistöku þeirra.

## b. (II.)

Úrlausnir á grundvelli laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998, eru undanþegnar ákvæðum I. kafla A.

## 11. gr.

Heiti laganna verður: **Lög um skráningu, merki og mat fasteigna.**

## V. KAFLI

**Breyting á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966.**

## 12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „hlutafélögum“ í 2. másl. 4. tölul. 1. mgr. kemur: félögum með takmarkaða ábyrgð hluthafa.
- b. Við 2. tölul. 2. mgr. bætist: , eða ef fasteign er skráð íbúðarhúsnæði á leigulód í þéttbýli eða frístundahús á leigulód á skipulögðu frístundasvæði.
- c. Á eftir 1. másl. 2. tölul. 7. mgr. kemur nýr máslíður, svohljóðandi: Ef í hlut á lögaðili með staðfestu á Evrópska efnahagssvæðinu, utan Íslands, eða í einhverju framantalinna ríkja, telst lögaðilinn ekki uppfylla skilyrði þessa ákvæðis ef yfirráð yfir honum, í skilningi laga um ársreikninga, eru endanlega á hendi einstaklinga sem hafa ekki ríkisfang eða heimilisfesti í þessum ríkjum eða lögaðila sem hafa ekki staðfestu í umræddum ríkjum.

## 13. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Þó skal IV. kafli ekki öðlast gildi fyrr en 1. janúar 2022 og skilyrði 2. tölul. 2. mgr. 6. gr. c um að viðkomandi hafi staðist próf öðlast gildi 1. janúar 2023.

Um þau mál sem hafin eru hjá sýslumönnum eða dómstólum fyrir gildistöku laga þessara fer samkvæmt fyrir mælum laga fyrir gildistöku.

Við gildistöku laga þessara falla eftirtalin lög úr gildi:

1. Lög um mælingu og skrásetningu lóða og landa í lögsagnarumdæmi Akureyrar, nr. 16/1951.
2. Lög um landamerki o.fl., nr. 41/1919.
3. Lög um útmælingar lóða í kaupstöðum, löggiltum kauptúnum o.fl., nr. 75/1917.
4. Lög um mælingu og skrásetningu lóða og landa í lögsagnarumdæmi Reykjavíkur, nr. 35/1914.



14. gr.  
*Breytingar á öðrum lögum.*

Við gildistöku IV. kafla laga þessara verða eftirfarandi breytingar á skipulagslögum, nr. 123/2010:

- a. 47. gr. laganna fellur brott, ásamt fyrirsögn.
- b. 48. gr. laganna orðast svo:

Oheimilt er að skipta jörðum, löndum eða lóðum eða breyta landamerkjum og lóðamörkum nema samþykki sveitarstjórnar komi til og ný afmörkun samræmist gildandi skipulagsáætlun, sbr. einnig I. kafla A laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001.

*G r e i n a r g e r ð .*

**1. Inngangur.**

Hinn 10. júní 2020 skipaði forsætisráðherra stýrihóp um heildstæða löggjöf og stjórnslu varðandi jarðir, land og aðrar fasteignir. Í stýrihópnum sitja fulltrúar forsætisráðuneytis, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, dómsmálaráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis, umhverfis- og auðlindaráðuneytis, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Byggðastofnunar, Skattsins, Skipulagsstofnunar og Þjóðskrár Íslands, auk tveggja óháðra sérfræðinga.

Verkefni stýrihópsins eru í meginatriðum tvíþætt:

1. Að fylgja eftir innleiðingu laga nr. 85/2020, um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna (aðilar utan Evrópska efnahagssvæðisins, landeignaskrá, ráðstöfun landeigna, aukið gagnsæi o.fl.), sem samþykkt voru á Alþingi 29. júní 2020 og tóku gildi 7. júlí 2020.
2. Að vinna að frekari stefnumótun og setja fram tillögur um aðgerðir í þeim tilgangi að styrkja enn frekar heildstæða löggjöf og stjórnslu varðandi jarðir, land og aðrar fasteignir, bæði að því er varðar hefðbundnar landnytjar og auðlindir sem tengjast eignarhaldi á landi.

Hvað varðar síðari liðinn var stýrihópnum falið að kanna tiltekin atriði sem eftir atvikum kölluðu á rýni, greiningu, stefnumótun eða tillögur um aðgerðir. Þar á meðal eru eftirtalin fjögur atriði sem sérstök áhersla hefur verið lögð á:

1. Vandkvæði sem fylgja því þegar land er í sameign margra eigenda, svo sem varðandi ákvörðunartöku og fyrirsvar.
2. Kostir þess og gallar að lögfesta víðtækari ákvæði um forkaupsrétt ríkissjóðs að landi á grundvelli sjónarmiða um vernd náttúru og menningarminja.
3. Löggjöf um merki lands og skráningu þeirra með tilliti til nútímakrafna.
4. Frekari endurskoðun á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966, sbr. þær breytingar sem gerðar voru með áðurnefndum lögum nr. 85/2020.

Stofnaðir voru vinnuhópar til þess að greina þessi atriði nánar og móta tillögur að úrbótum. Frumvarp þetta byggist á þeirri vinnu og er efni þess í meginatriðum sem hér segir:

1. Í lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, og lögum um menningarminjar, nr. 80/2012, verði mælt fyrir um forkaupsrétt ríkissjóðs. Nánar tiltekið verði forkaupsréttur ríkisins útvíkkaður þannig að hann nái einnig til lands sem liggur að friðlýstum náttúruverndarsvæðum og að auki til lands þar sem friðlýstar menningarminjar er að finna.
2. Í jarðalögum, nr. 81/2004, verði sett ítarlegri ákvæði um sameign á landi sem fellur undir gildissvið laganna. Kveðið verði á um fyrirsvar, ákvörðunartöku og forkaupsrétt sameigenda. Með því verði lögfestar óskráðar réttarreglur um sérstaka sameign auk ítarlegri reglna sem einkum tækju mið af lögum um fjöleignarhús, nr. 26/1994. Þess ber að geta

að jarðalög ná til mikils hluta lands utan þéttbýlis en utan jarðalaga falla hins vegar lóðir, hvort heldur er í þéttbýli eða dreifbýli, svo sem sumarbústaðalóðir.

3. Í lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, verði kveðið heildstætt á um afmörkun fasteigna innan eða utan þéttbýlis, þ.e. merki landsvæða og lóða af öllum stærðum og gerðum. Fjallað er um merkjalýsingar eigenda, skyldu til að leita aðstoðar fagaðila við gagnaöflun og mælingar og hlutverk sýslumanns við úrlausn ágreinings. Farvegur skráningar verði einn og hinn sami án tillits til þess um hvaða tegund skjals ræðir, svo sem merkjalýsingu í heild eða að hluta, sátt eða dóm. Lög um landamerki o.fl., nr. 41/1919, sem taka til jarða og tiltekinna tegunda fasteigna „utan kaupstaða og lög-giltra kauptúna“, verði felld úr gildi.
4. Í lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 16/1966, verði slakað á skilyrði laganna um sterk tengsl við Ísland þegar í hlut eiga erlendir ríkisborgarar frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins (EES) sem hafa áhuga á að eignast hér fasteign og vilja efla slík tengsl. Jafnframt verði kveðið á um að þegar í hlut eiga lögaðilar sem hyggjast kaupa fasteign hér á landi verði þeir ekki einungis að hafa staðfestu í ríki sem lögin tilgreina, heldur verði þeir einnig að vera undir yfirráðum einstaklinga eða lögaðila frá viðkomandi ríkjum. Með þessu er ætlunin að koma í veg fyrir að aðilar frá öðrum ríkjum, þ.e. utan EES o.fl., geti sniðgengið skilyrði laganna.

Samkvæmt skipunarbréfi stýrihópsins er markmiðið 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. Þannig sé meðal annars stuðlað að fjölbreyttum og samkeppnishæfum landbúnaði, náttúruvernd, viðhaldi og þróun byggðar og um leið þjóðfélagslega gagnlegri og sjálfbærri landnýtingu.

## 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

### 2.1. Forkaupsréttur ríkisins að landi á grundvelli sjónarmiða um vernd náttúru og menningarminja.

Tillögur frumvarpsins miða að því að í lögum sé að finna heimildir fyrir opinbera aðila til að beita forkaupsrétti að landi þegar sjónarmið um verndun náttúru eða menningararfs þjóðarinnar kalla á slíkt inngrip af hálfu opinberra aðila, svo að unnt sé að stýra aðgengi, nýtingu og uppbyggingu innviða. Telja verður að gildandi ákvæði náttúruverndarlaga, nr. 60/2013, sem fjallar um forkaupsrétt opinberra aðila að landi, tryggji ekki að það markmið náist að í lögum sé mælt fyrir um forkaupsrétt opinberra aðila sem miði að því að vernda náttúru svo að unnt sé að stýra aðgengi, nýtingu og uppbyggingu innviða á slíkum svæðum. Með því að útvíkka ákvæði náttúruverndarlaga má tryggja betur verndun landslagsheilda og annarra náttúruverðmæta sem liggja að náttúruverndarsvæðum, einkum þjóðgörðum. Þá er í lögum um menningarminjar, nr. 80/2012, ekki að finna ákvæði um forkaupsrétt opinberra aðila á landi í þeim tilgangi að vernda menningararf þjóðarinnar.

### 2.2. Jarðir í sameign margra eigenda.

Óskipt sameign, einnig nefnd sérstök sameign, felur í sér að tveir eða fleiri eru samtímis eigendur að tiltekinni eign í ákveðnum hlutföllum. Þannig gætu t.d. fjögur systkini hafa erfð jörð foreldra sinna og hvert þeirra eignast 25%. Nánari skilgreining hugtaksins er á þá leið að eignarréttindi skiptist þá með þeim hætti að hver og einn sameigandi hafi allar þær eignarheimildir, sem um er að ræða, með þeim takmörkunum sem gera verður vegna hagsmuna annarra sameigenda.

Almennar réttarreglur um þetta efni eru að mestu óskráðar meginreglur og ekki um allt skýrar. Í ýmsum lagabálkum er þó að finna ákvæði er lúta að ráðstöfun og hagnýtingu tiltekinnar tegunda fasteigna og fasteignatengdra hlunninda í óskiptri sameign, sbr. t.d. lög um fjöleignarhús, nr. 26/1994, lög um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006, og landskiptalög, nr. 46/1941. Að því er varðar óskipta sameign á landi eru hins vegar ekki að ráði fyrir hendi almennar skráðar reglur sem greiða fyrir samskiptum og ákvörðunartöku.

Engar hömlur eru á því hversu margir sameigendur geta orðið og þekkt eru dæmi þess að sameigendur að jörð séu yfir hundrað talsins, þar á meðal félög og/eða dánarbú, og að hluti eigenda láti sig sameignina litlu eða engu skipta. Erfitt getur reynst að hafa uppi á öllum sameigendum, halda fundi til að ræða málefni sem tengjast sameigninni og taka bindandi ákvarðanir um ráðstöfun eða hagnýtingu, til að mynda hvernig haga beri viðhaldi og endurbótum.

Í umsögn Umhverfisstofnunar, dags. 27. febrúar 2020, um drög að frumvarpi því er varð að lögum nr. 85/2020 (sjá mál nr. S-34/2020 í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is) er meðal annars bent á vandkvæði við framkvæmd friðlýsingar á grundvelli náttúruverndarlaga þegar sameigendur eru margir. Í dæmaskyni er nefnt að torvelt geti verið að hafa uppi á eigendum og jafnframt geti lítill minni hluti eigenda eða einn þeirra, með andstöðu eða aðgerðaleysi, staðið í vegi fyrir aðgerðum sem miði því að varðveita verndargildi landsvæða, hvort sem um er að ræða friðlýsingu svæðisins eða leyfi til framkvæmda vegna uppbyggingar innviða sem nauðsynlegir teljast til að tryggja verndargildi svæðisins þegar það hefur verið friðlýst. Umhverfisstofnun bendir á nauðsyn þess að tekið sé til skoðunar hvort mæla eigi fyrir um það í löggjöf að sameigendum að landi sé skylt að stofna með sér félag um eignarhaldið.

Bændasamtökin skiluðu einnig umsögn í samráðsgáttina um sama mál, dags. 11. mars 2020. Þar kemur meðal annars fram að enn hafi ekki verið sett löggjöf um óskipta sameign á landi. Skapast hafi aðstæður víða um land þar sem jarðir verði í eigu sífellt fleiri aðila eftir því sem nýjar kynslóðir taki við. Of dreift eignarhald geti hamlað ákvörðunartöku varðandi nýtingu jarða.

Í nefndaráliti meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar, sem fjallaði um sama frumvarp við meðferð þess á Alþingi, kemur fram að enn hafi ekki verið sett löggjöf um óskipta sameign á landi en mikilvægt sé að bregðast við vanda sem skapast geti í kringum dreift eignarhald. Í nefndarálitiinu leggur meiri hlutinn áherslu á mikilvægi þess að sett verði löggjöf um óskipta sameign á landi og beinir því til forsætisráðuneytisins að ráðist verði í slíka endurskoðun sem fyrst.

Lög um fjöleignarhús, nr. 26/1994, eru eini heildstæði lagabálkurinn sem geymir réttarreglur um sameign á fasteignum. Þar er meðal annars að finna ítarlegar reglur varðandi ákvörðunartöku, þýðingu fundarsóknar og umboð hússtjórnar. Að því er varðar fasteignir sem ekki falla undir gildissvið fjöleignarhúsalaga gilda eins og áður segir almennar réttarreglur um óskipta sameign, að mestu óskráðar og ekki að öllu leyti skýrar.

Í jarðalögum, nr. 81/2004, er einungis kveðið á um skyldu sameigenda til að velja sér fyrirvarsmann sem hafi umboð til að koma fram fyrir hönd annarra eigenda við úrlausn mála sem lúta að réttindum og skyldum þeirra og taka ákvarðanir um daglegan rekstur og hagsmunagæslu vegna sameignarinnar, minni háttar viðhald og viðgerðir, svo og bráðnauðsynlegar og brýnar ráðstafanir sem ekki þola bið. Skylt er að tilkynna sýslumanni hver sé fyrirvarsmaður en mikill misbrestur mun hafa verið á að ákvæði þessu sé fylgt. Engin málsmeðferð er ákveðin til að tilnefna fyrirvarsmann ef ekki næst samstaða um val á honum. Þá er stöðu-umboð fyrirvarsmanns mjög takmarkað og nær e.t.v. ekki mikið lengra en leiðir af almennum heimildum einstakra eigenda að jörð í óskiptri sameign. Þrátt fyrir víðtækt gildissvið jarðalaga

er þar ekki að finna önnur ákvæði um meðferð lands í sameign. Ekki er t.d. fjallað um ákvörðunartöku sameigenda, svo sem í hvaða tilfellum samþykkis allra eigenda er þörf og hvenær meiri hluti nægir.

Í dómaframkvæmd hefur verið byggt á þeirri óskráðu reglu að samþykki allra sameigenda þurfi til óvenjulegra ráðstafana og ráðstafana sem eru meiri háttar þótt venjulegar geti talist. Hið sama gildir um ákvarðanir er varða breytingu á hagnýtingu, sbr. t.d. Hrd. 11. febrúar 2016 í máli nr. 305/2015 (Reykjahlíð/Dettifoss), Hrd. 13. mars 2014 í máli nr. 676/2013 (Fossatún) og Hrd. 8. október 2015 í máli nr. 83/2015 (Geysissvæðið). Aftur á móti verður að telja að meiri hluti sameigenda geti tekið venjulegar ákvarðanir um sameignina.

Af dómaframkvæmd verður ekki ráðið hvort óskráð réttarregla standi til þess að aukinn meiri hluti geti tekið ákvarðanir sem ekki teljast venjulegar en verða þó ekki álitnar meiri háttar eða óvenjulegar. Það atriði er því óvissu háð en á því kann að vera þörf, t.d. í tengslum við ráðstöfun jarðar til ábúðar. Dæmi er um slíkt fyrirkomulag í lögum um fjöleignarhús, nr. 26/1994, og um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006.

Ekki er heldur skýrt af dómaframkvæmd hvort meiri hluti þeirra sameigenda sem mæta á löglega boðaðan fund geti tekið ákvörðun sem ekki þarfnast samþykkis allra ef þeir sem að ákvörðuninni standa eru ekki meiri hluti allra sameigenda. Þá er ekki skýrt hvaða skilyrði eru fyrir því að fundur teljist löglega boðaður. Af þessu leiðir að óljóst er hvort hluti sameigenda geti með aðgerðaleysi komið í veg fyrir að teknar séu ákvarðanir sem ekki þarfnast samþykkis allra.

Í gildandi lögum er ekki að finna ákvæði um forkaupsrétt sameigenda við sölu á hluta sameignar. Sameigendur geta þó haft mikla hagsmuni af því að eigendum fjölgi ekki um of og geta haft áhrif á hverjir verði nýir sameigendur að landi. Því standa ýmis rök til þess að sameigendum verði veittur forkaupsréttur við sölu á hluta sameignarinnar.

Jarðalög gilda um lögbýli og allt land sem ekki hefur með staðfestu skipulagi verið tekið úr landbúnaðarnotum. Þau vandkvæði sem nefnd hafa verið í tengslum við nýtingu og ráðstöfun óskiptrar sameignar eiga einkum við um land sem fellur undir gildissvið jarðalaga. Því er nærtækt að þar verði sett inn nánari ákvæði um meðferð lands í óskiptri sameign. Í kjölfarið yrði lagt mat á hvort þörf sé á frekari reglusetningu um þetta efni, einkum varðandi þau tilvik sem hvorki falla undir gildissvið jarðalaga né laga um fjöleignarhús.

### 2.3. Merki fasteigna og skráning þeirra.

#### 2.3.1. Landeignaskrá og áætlun Þjóðskrár Íslands.

Samkvæmt lögum um skráningu og mat fasteigna fer Þjóðskrá Íslands með yfirstjórn fasteignaskráningar og rekstur gagna- og upplýsingakerfis er nefnist fasteignaskrá. Í fasteignaskrá skal skrá allar fasteignir í landinu. Kjarni fasteignaskrár er upplýsingar um lönd og lóðir og hnitsett afmörkun þeirra, mannvirki við þau skeytt og réttindi þeim viðkomandi. Fasteignaskrá er grundvöllur þinglýsingabókar fasteigna, mats fasteigna og húsaskrár og þannig úr garði gerð að hún nýtist sem stoðgagn í landupplýsingakerfum. Saga breytinga á skráningu fasteignar er varðveitt í fasteignaskrá.

Með lögum nr. 85/2020, sem samþykkt voru á Alþingi 29. júní 2020 og tóku gildi 7. júlí 2020, voru gerðar breytingar á lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, og meðal annars var Þjóðskrá Íslands falið það verkefni að annast svokallaða landeignaskrá. Jafnframt er gert ráð fyrir að sett verði reglugerð um framkvæmd, framsetningu mælinga o.fl. Landeignaskrá er skráningar- og upplýsingakerfi sem er hluti af fasteignaskrá og á meðal annars að geyma upplýsingar um eignamörk lands á samræmdum kortagrunni.

Í áðurnefndum lögum nr. 85/2020, nánar tiltekið 4. gr. (3. gr. a laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001), er meðal annars gert ráð fyrir að Þjóðskrá Íslands áætli stærð og eignamörk lands þegar upplýsingar skortir í landeignaskrá en gefi hlutaðeigandi áður kost á að bæta úr. Ljóst er að þar er um fjölda tilvika að ræða og mikið verk að vinna. Í mörgum tilfellum er til að mynda einungis að finna textalýsingu á afmörkun jarða og vandasamt getur verið að yfirfæra slíka lýsingu á afmörkun lands í texta yfir á kortagrunn. Álitamál geta hæglega risið en í ákvæðinu er þó sérstaklega tekið fram að færsla upplýsinga í landeignaskrá hafi ekki áhrif á tilvist og efni eignarréttinda að einkarétti. Landeignaskráin hefur því ekki áhrif á það hvar merki teljast liggja með réttu, svo sem ef það er óljóst eða umdeilt og til samkomulags eða dóms kemur, eða hver telst réttur eigandi.

Áætlunin skal leyst af hólmi með fullnaðarskráningu eins skjótt og færi gefst, eftir atvikum að fengnum gögnum frá landeiganda um viðkomandi atriði. Gert er ráð fyrir að Þjóðskrá Íslands afmarki ágreiningssvæði sérstaklega sem slík en lagfæri í samræmi við nýjar eða betri upplýsingar. Þannig er fyrst og fremst um að ræða bráðabirgðaúræði sem ætlað er að tryggja að landeignaskrá nái þeim megintilgangi sínum að vera heildstætt upplýsingakerfi sem nær yfir íslenskt landsvæði í heild sinni.

Áætlun Þjóðskrár Íslands er þannig að sjálfsögðu fyrirvara háð og af henni getur líka leitt misræmi, t.d. ef hlutaðeigandi bregðast ekki við áskorun Þjóðskrár um að leggja fram upplýsingar eða gera athugasemdir við áætlaða stærð og afmörkun tiltekins landsvæðis. Framsetning opinberra aðila á eignamörkum án aðildar viðkomandi landeiganda er vandmeðfarin, enda getur staðsetning ornefna verið álitamál og hagsmunir því tengdir.

Purfi eða vilji landeigendur sjálfir af einhverjum ástæðum uppfæra landamerki sín er ekki að finna fullnægjandi leiðbeiningar í gildandi löggjöf og framkvæmd sýslumanna og sveitarfélaga ekki samræmd. Nægir í því sambandi að nefna framkvæmd mælinga og framsetningu þeirra. Þörf er á að skapa heildstæðan og skýran farveg fyrir skráningu landamerkja að einkarétti og stuðla að því að landeigendur geti sem best sjálfir uppfært landamerki sín með nútímalægum hætti.

Eins og staðan er í dag er erfiðleikum bundið að fá skýra mynd af umfangi og staðsetningu eignarhalds tiltekinna aðila en um þörf yfirsýnar í þessum efnun má í dæmaskyni nefna eftirfarandi atriði:

- Viðskipti með land, sbr. hagsmuni kaupenda og seljenda.
- Skipulagsmál og önnur stjórnsýsla, sbr. t.d. skyldu samkvæmt áðurnefndum lögum nr. 85/2020 til að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun beins eignarréttar yfir landi í tilteknum tilvikum sem varða stærð og fjölda eigna viðkomandi aðila.
- Fasteignamat þar sem afmörkun er lykilsenda fyrir réttu og samræmdu fasteignamati.
- Auðlindastýring, enda sjálfbær þróun í landbúnaði og gæðastýring í búfjárrækt háð því að hægt sé að meta ástand tiltekins, afmarkaðs landsvæðis á mismunandi tímamarki.
- Styrkjakerfi, svo sem í skógrækt og landgræðslu.
- Áætlanagerð við skipulag grunninnviða samfélagsins, svo sem við vegagerð, lagningu ljósleiðara eða rafmagnslína, kallar á að eignarhald á landi liggi fyrir svo að viðsemjandi sé þekktur og hægt sé að lágmarka kostnað vegna uppkaupa á landi og tryggja réttmætar bótagreiðslur þar sem það á við.
- Fjallskil, sbr. hlut landeigenda í fjallskilum sem víða er reiknaður út frá fasteignamati en ekki landstærð. Af því getur skapast ójafnræði meðal landeigenda og óhagræði fyrir bændur í strjálbýlli sveitum landsins.

### 2.3.2. Lög um landamerki o.fl., nr. 41/1919.

Í lögum um landamerki o.fl. er í meginatriðum kveðið á um skyldu til að setja jörðum, hjáleigum, húsmannabýlum, þurrabúðum og fleiri tegundum fasteigna merki og halda þeim við. Jafnframt á að gera „glöggva skrá“ um merkin, sé fullnægjandi skrá ekki þegar fyrir hendi, og hið sama á við ef merkjum er breytt. Geta skal um tilheyrandi ítök og hlunnindi og afla samþykkis eigenda aðliggjandi lands. Hreppstjóra er falið að taka á móti skránni, yfirfara hvort samþykki hlutaðeigandi liggja fyrir, árita um samþykki sitt og senda skrána sýslumanni til þinglýsingar. Sýslumaður skal halda landamerkjabók og getur ráðherra sett nánari fyrirmæli um skipulag slíkra bóka. Tekið er fram að dómhafi skuli þinglýsa dómi um landamerki sem merkjaskrá innan tiltekinnna tímamarka. Ágreiningur eigenda samliggjandi fasteigna um hluttöku í gerð eða viðhaldi merkja skal leystur með úttektarmönnum. Landamerkjalögin fjalla einungis um formsatriði en ekki um efnisleg atriði, svo sem hvar mörk skuli dregin. Um það atriði gilda almennar reglur um stofnun og yfirfærslu eignarréttinda.

Með lögum um landamerki, nr. 5/1882, var í fyrsta skipti í íslenskri löggjöf kveðið á um almenna skyldu eigenda og umráðamanna jarða til að skrásetja nákvæma lýsingu á landamerkjum jarða sinna. Í kjölfarið voru sett lög um mælingu og skrásetningu lóða í þéttbýli, sbr. lög nr. 35/1914, lög nr. 75/1917 og lög nr. 16/1951. Gildandi lög um landamerki, nr. 41/1919, bera þess merki að þau voru sett í þeim tilgangi að þrýsta frekar á um afmörkun jarða. Þrátt fyrir lagasetninguna 1882 höfðu landamerkjaskrár ekki verið gerðar fyrir allar jarðir á landinu og margar án samþykkis allra hlutaðeigandi. Kveðið var á um að jafnskjótt sem lögin kæmu til framkvæmda skyldu sýslumenn rannsaka hvort merkjaskrár þar hafi verið þinglýst. Kæmi í ljós að svo hefði ekki verið gert eða að samþykki sumra aðila vantaði á þinglýsta merkjaskrá skyldi gefa til þess ákveðinn frest, að viðlögðum sektum. Sýslumenn og hreppstjórar skyldu fylgjast með framgangi laganna. Jafnframt var kveðið á um að valdsmaður skyldi kveðja aðila á sinn fund þegar hann fengi vitneskju um vanhöld, ágreining eða vafa í þessum efnunum og setja fram tilmæli um úrbætur eða leita sátta. Brot gegn lögnum varða sektum nema þyngri refsing liggja við samkvæmt öðrum lögum.

Sú umfangsmikla gagnaöflun sem farið hefur fram í tilefni af svokölluðum þjóðlendumálum, sbr. lög um þjóðlendur og ákvörðun eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998, hefur leitt í ljós að landamerkjalyásingar á grundvelli framangreindra laga frá 1882 og 1919 eru til fyrir flestar jarðir en ekki allar. Ástæða þess að gerðar eru landamerkjalyásingar á grundvelli landamerkjalaga enn þann dag í dag getur því verið að slíka skrá vanti en einnig að lýsing hennar sé óljós eða henni áfátt að einhverju leyti og úrbóta sé þörf, svo sem vegna fyrirhugaðrar ráðstöfunar viðkomandi fasteignar. Þá hafa sveitarfélög á grundvelli skipulagslaga, nr. 123/2010, í vaxandi mæli gert kröfu um skýr landamerki áður en viðkomandi landsvæði er skipt.

Með hliðsjón af markmiðum landeignaskrár um yfirsýn og samræmda opinbera skráningu á landi má segja að ákvæðum laga um landamerki o.fl. sé áfátt í eftirfarandi atriðum:

- Frágangur landamerkjabréfa er með mismunandi móti, enda lítið fjallað um það efni í lögnum.
- Erfitt er fyrir sýslumenn að átta sig á því hvar upplýsingar um landamerki vantar og ljóst að niðurstaða í því efni getur kallað á umtalsverða rannsókn og gagnaöflun. Að sama skapi er erfitt fyrir sýslumenn að átta sig á því hvaða fasteignir liggja að og því þörf á að tilteknir eigendur áriti landamerkjabréf um samþykki sitt. Þannig er hætta á að þinglýst sé án tilskilinna áritana.

- Hugtakanotkun varðandi tegundir fasteigna, sbr. t.d. þurrabúðir, er að hluta úrelt og ákvæði um hreppstjóra eiga ekki lengur við.
- Hlutverk og umbod sýslumanna til sáttaumleitana í ágreiningsmálum er óljóst, þar á meðal varðandi möguleika á tillögugerð og hvernig fari með kostnað. Ekkert þrýstir á um að menn taki þátt í þeirri málsmeðferð og ekkert hindrar að farið sé fram hjá sýslumanni og beint til dómstóla.
- Lögin ná einungis til jarða en búið er að hluta upp og skipta miklu landi út úr jörðum. Það land fellur utan gildissviðs laganna.
- Merki miðast við landslag, vörður o.s.frv. en með nútímatækni er mögulegt að ákvarða og festa staðsetningu með öðrum hætti, t.d. hnitum með vísun í nærliggjandi fastmerki.

### 2.3.3. Skipulagslög, nr. 123/2010.

Samkvæmt 47. gr. skipulagslaga skulu sveitarfélög „láta gera skrá yfir allar jarðir, lönd og lóðir innan sveitarfélags í landeignaskrá sem skal vera hluti af fasteignaskrá. Skrá þessi skal hafa tilvísun í afmörkun og eignarhald í samræmi við þinglýstar heimildir“. Framkvæmd þessa ákvæðis hefur verið þannig að sveitarfélög hafa sent undirrituð mæliblöð ásamt forskráningu til Þjóðskrár Íslands. Þar er farið yfir gögn varðandi viðkomandi svæði og eftir atvikum aflað nánari upplýsinga. Í framhaldi sendir Þjóðskrá gögnin til sýslumanns, með athugasemd ef stofnunin telur að sveitarfélag hafi ekki tekið nægilegt tillit til ábendinga. Sýslumaður (þinglýsingarstjóri) leggur í framhaldinu mat á málið og á síðasta orðið varðandi þinglýsingu. Nálgun sýslumannsembætta er þó ekki samræmd.

Mæliblöð sveitarfélaga hafa einkum komið til í tengslum við skiptingu lands og breytingar á merkjum. Þar liggur til grundvallar 48. gr. skipulagslaga þar sem segir að óheimilt sé að skipta jörðum, löndum eða lóðum eða breyta landamerkjum og lóðamörkum nema samþykki sveitarstjórnar komi til. Sérhver afmörkuð landareign skal hafa vísun í a.m.k. eitt staðfang í samræmi við 12. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001. Þá getur sveitarstjórn krafist þess af eigendum landa og jarða að gerður sé fullnægjandi hnitsettur uppdráttur af nýjum landamerkjum eða lóðamörkum til afnota fyrir landeignaskrá og þinglýsingarstjóra.

Með hliðsjón af markmiðum landeignaskrár um yfirsýn og samræmda opinbera skráningu á landi má segja að framangreindum ákvæðum skipulagslaga sé áfátt í eftirfarandi atriðum:

- Engar almennar kröfur eru gerðar til hönnuða/mælingamanna um könnun gagna, framkvæmd mælinga eða framsetningu mæliblaða og ósamræmi er á milli sveitarfélaga varðandi kröfur til mæliblaða.
- Ekki er skýrt hvað felst í yfirferð og staðfestingu sveitarfélags á mæliblaði og ósamræmi er á milli sveitarfélaga í þeim efnum.

### 2.3.4. Þinglýsingalög, nr. 39/1978.

Samkvæmt 29. gr. þinglýsingalaga skal þinglýsa réttindum yfir fasteign til þess að þau haldi gildi gegn þeim er reisa rétt sinn á samningum um eignina og gegn skuldheimtumönnum eiganda eða annars rétthafa að eign. Tilgangur þinglýsingar er að halda opinberlega til haga réttindum og skyldum, rétthöfum til verndar og mögulegum viðsemjendum til upplýsingar. Skv. 6. gr. þinglýsingalaga skal meðal annars vísa skjali frá þinglýsingu ef afmörkun lands eða lóðar er ekki í samræmi við fasteignaskrá. Í 4. mgr. ákvæðis til bráðabirgða I segir svo: „Við afmörkun landeignar í fasteignaskrá skal leggja til grundvallar lýsingu eignamarka í þinglýsingabók séu þau fyrir hendi, en ella skal miða við lýsingu í landamerkjaskrá. Séu

upplýsingar um afmörkun landeignar ekki fyrir hendi, hvorki í þinglýsingabók né landamerkjaskrá, skal þinglýsingarstjóra heimilt að leggja til grundvallar afmörkun samkvæmt skráum sveitarfélags.“

Verkefnum sýslumanna samkvæmt lögum um landamerki o.fl. var áður lýst og vandkvæðum er tengjast framkvæmd þeirra. Að hluta til gildir hið sama um framkvæmd þinglýsinga almennt, sbr. eftirfarandi atriði:

- Erfitt er fyrir sýslumenn að átta sig á fyrirliggjandi afmörkun í fasteignaskrá og hvort afmörkun í skjali sem óskað er þinglýsingar á fær samræmst henni. Þetta á einnig við um afmörkun aðliggjandi landsvæða. Segja má að sýslumenn reiði sig á yfirferð Þjóðskrár Íslands, enda hafa sýslumenn engar forsendur til þess að efast um réttmæti upplýsinganna svo lengi sem þær samræmast því skjali sem er til þinglýsingar. Ljóst er að niðurstaða í þessum efnum þarfnast umtalsverðrar athugunar gagna á nokkrum stöðum.
- Framangreint viðmið um innfærslu, sbr. ákvæði til bráðabirgða I, er mikilvægt en ljóst að í sumum tilfellum eru gögn sveitarfélags mun betri en þau sem finna má í þinglýsingabók. Skoða þarf hvert tilfelli fyrir sig en landeigendur eru almennt ekki að þinglýsa uppfærðum mælingum á landamerkjum sínum.

### 2.3.5. Almennar reglur réttarfars.

Ágreiningsmál um merki fasteigna geta að sjálfsögðu komið til kasta dómstóla. Engar réttarfarslegar sérreglur eru um framsetningu kröfugerðar í landamerkjamálum. Það á einnig við um þau svokölluðu þjóðlendumál sem komið hafa til kasta dómstóla í kjölfar úrskurða óbyggðanefndar, sbr. lög nr. 58/1998. Kröfugerð aðila fyrir óbyggðanefnd hefur þó frá upphafi verið samræmd með tilmælum nefndarinnar til málsaðila.

Ef ekki er fallist á kröfu stefnanda getur það leitt til sýknu og deilan gæti því haldið áfram. Segja má því að landamerkjamál kalli á að höfð sé uppi gagnkrafa svo að dómstól sé kleift að ljúka málinu. Dómstólar hafa leyst úr þessu þannig að ef ekki er höfð uppi gagnkrafa geti það komið fram í niðurstöðu um málskostnað. Ekki er því sjálfgefið að niðurstaða í landamerkjamáli rati í landeignaskrá eða uppfylli kröfur til slíkra skjala.

### 2.3.6. Yfirlit.

Merkjalýsingar og aðrar heimildir sem kveða á um innbyrðis stöðu eigenda að einkarétti er ekki að finna á samræmdum opinberum kortagrunni en eftir atvikum getur útfærslu þeirra á korti verið að finna hjá einstökum sveitarfélögum og stofnunum. Í þeim tilvikum er um að ræða mismunandi kortagrunna og mismunandi aðferðafræði, sbr. einkum 47. og 48. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010. Óhætt er að segja að mikið sé um margskráningu upplýsinga og skörun á afmörkun. Oft er um að ræða línur sem settar eru fram einhliða, svo sem af hálfu sveitarfélags, án aðildar viðkomandi landeigenda, og mismikil rannsókn gagna og staðhátta að baki. Eignamörk hafa t.d. verið kortlögð með því að hnita inn lóðamörk eins og þau koma fram á loftmyndum, miðað við tré eða runna á lóðamörkum. Gildi þessarar afmörkunar er að sama skapi takmarkað.

Áætlun Þjóðskrár um eignamörk, sem er opinbers réttar eðlis og miðar að yfirsýn stjórnvalda, er hins vegar sett fram á samræmdum, rafrænum kortagrunni sem er aðgengilegur almenningi án endurgjalds. Aðgangur almenninga að landeignaskrá skal einnig ná til upplýsinga um þinglýsta eigendur að landi og eignarhluti þeirra sem koma fram í þinglýsingarhluta fasteignaskrár. Þjóðskrár Íslands nýtir þau einkaréttarlegu gögn sem að framan greinir, með því misræmi og fyrirvara sem áður var lýst. Í maí 2021 er fyrir hendi vísir að afmörkun á



tæplega 65% allra landeigna, sem flestar eru lóðir og þá helst í þéttbýli. Hins vegar hafa nú einungis 25% jarða verið afmarkaðar í landeignaskrá.

Samantekið má segja að núverandi tilhögun við skráningu landeigna hafi í för með sér ósamræmi í mælingum og framsetningu merkja auk þess sem hvorki er tryggt að leitað sé staðfestingar sveitarfélaga né að skráning rati í landeignaskrá. Sömu upplýsingar eru skráðar á mismunandi stöðum og hætta er á misræmi eða skörun. Komið er undir tegund máls hvar það hefst og hvar það endar. Ef litið er til ferla þeirra skjala eða úrlausna sem bindandi eru fyrir hlutaðeigandi um eignarréttarlega stöðu þeirra á milli má í meginatriðum greina á milli þriggja ferla, sbr. þá lagabálka sem fjallað hefur verið um hér að framan:

Ferli/tilvik	Fagaðili/hönnuður	Dómstóll	Sveitarfélag	Sýslumaður	Landeignaskrá
<b>Yfirlýsing eða samningur um landamerki eða hnit landamerkja (sbr. lög um landamerki o.fl., nr. 41/1919)</b>	Engar almennar kröfur um útfærslu eða fagaðila. Getur krafist mikillar rannsóknar að finna gögn til grundvallar.	Á ekki við.	Ekki tryggt að leitað sé staðfestingar sveitarfélags.	Aðilar þinglýsa hjá sýslumanni. Samhengi við önnur gögn, þar á meðal um aðliggjandi fasteignir, getur verið óljóst, erfitt að átta sig á misræmi og skörun.	Ekki tryggt að fært sé inn í landeignaskrá.
<b>Samruni, uppskipting eða breytt eigenda-skráning (sbr. 47. og 48. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010)</b>	Engar almennar kröfur um mælingar, framsetningu/mæliblað eða fagaðila.	Á ekki við.	Sveitarfélag fer yfir og staðfestir mæliblað (en mismunandi kröfur). Forskráð í landeignaskrá.	Þjóðskrá sendir sýslumanni, eftir atvikum með athugasemdum.	Fært í landeignaskrá. Þjóðskrá yfirfer forskráningu og getur gert athugasemdir til sýslumanns.
<b>Úrlausn ágreiningsmála um legu eignarmarka (sbr. almennar reglur eignarréttar og réttarfars)</b>	Engar almennar kröfur um málatilbúnað (nema í þjóðlendu-málum á fyrri stigum þ.e. áður en þau koma til kasta dómstóla). Komið undir landeiganda/lögmanni/dómara.	Kveðinn upp dómur, eintök til aðila. Engar almennar kröfur um frágang á niðurstöðu.	Ekki tryggt að sveitarfélag sé upplýst.	Dómhafi (sá sem vann málið) þinglýsir hjá sýslumanni (líklegt en ekki tryggt).	Ekki tryggt að fært sé inn í landeignaskrá.

#### 2.4. Lög um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966.

Frá setningu laga nr. 19/1966 hefur tegundum félaga með takmarkaða ábyrgð fjölgað, meðal annars með tilkomu einkahlutafélaga, sbr. lög um slík félög, nr. 138/1994. Ástæða er til að færa orðalag 2. málsli. 4. tölul. 1. mgr. 1. gr. til samræmis við túlkun á því, svo að það taki til allra tegunda hlutafélaga, en ekki einungis hlutafélaga í skilningi laga um hlutafélög, nr. 2/1995.

Með lögum nr. 85/2020 var gerð breyting á lögum nr. 19/1966 þar sem meðal annars var sett það skilyrði fyrir því að dómismálaráðherra gæti veitt undanþágu frá ákvæðum laganna þegar einstaklingur vill eignast fasteign hér á landi að hann hafi sterk tengsl við Ísland, svo sem vegna hjúskapar við íslenskan ríkisborgara. Þessar breytingar stefndu meðal annars að því markmiði að koma í veg fyrir samþjöppun eignarhalds og spákaupmennsku og var þá fyrst

og fremst haft í huga land utan þéttbýlis. Í ljósi framangreindra markmiða er lagt til að slakað verði á fyrrgreindu skilyrði um sterk tengsl við Ísland þegar í hlut eiga erlendir ríkisborgarar frá ríkjum utan EES sem hafa áhuga á að eignast hér fasteign og vilja efla tengsl sín við Ísland. Heimildin er bundin við tvær tegundir fasteigna.

Einstaklingar og lögaðilar frá ríkjum innan EES o.fl. þurfa ekki leyfi dómsmálaráðherra til að kaupa fasteign hér á landi ólíkt aðilum utan EES sem uppfylla ekki skilyrði 1. gr. laganna. Á hinn bóginn er ekkert í gildandi lögum sem kemur í veg fyrir að aðilar frá öðrum ríkjum hagnýti sér þessa undanþágu með óréttmætum hætti, t.d. með því að stofna félag innan EES og fjárfesta í fasteign gegnum slíkt félag sem stofnað er í þeim eina tilgangi. Í þessu ljósi er í frumvarpi þessu lagt til að lögaðilar innan EES sem eru undir yfirlit annarra en EES-aðila þurfi að óska eftir leyfi dómsmálaráðherra til að kaupa fasteign hér á landi.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

#### 3.1. Forkaupsréttur ríkisins að landi og vernd náttúru og menningarminja.

Frumvarpið felur í sér að gerðar verði breytingar á lögum um náttúruvernd, nr. 60/2013, þannig að heimildir ríkissjóðs skv. 5. mgr. 37. gr. verði útvíkkaðar og nái einnig til lands sem liggur að friðlýstum náttúruverndarsvæðum. Að auki verði kveðið á um forkaupsrétt ríkisins að landi þar sem eru friðlýstar menningarminjar, sbr. lög um menningarminjar, nr. 80/2012.

#### 3.2. Jarðir í sameign margra eigenda.

Frumvarpið felur í sér að sett verði í jarðalög, nr. 81/2004, ítarlegri ákvæði er varða óskipta sameign á landi sem fellur undir gildissvið laganna.

##### 3.2.1. Fyrirsvar.

Settar verði skýrari reglur um fyrirsvarsmenn og hlutverk þeirra. Kveðið verði á um að fyrirsvarsmaður skuli kosinn meirihlutakosningu ellegar tilnefni sýslumaður sem fyrirsvarsmann þann sem stærstan eignarhlut á. Ef tveir eða fleiri eiga jafnan eignarhlut tilnefni sýslumaður einn þeirra sem fyrirsvarsmann. Landeigendafélag geti farið með verkefni fyrirsvarsmanns. Þá verði kveðið á um að sameigendum verði skylt að veita fyrirsvarsmanni upplýsingar um hvert beina skuli tilkynningum sem varða sameignina. Sé þeirri skyldu ekki sinnt geti sameigandi ekki borið það fyrir sig að honum hafi ekki borist fundarboð og sé þar af leiðandi ekki bundinn af ákvörðun fundar. Að auki verði kveðið nánar á um hlutverk fyrirsvarsmanns; hann skuli annast boðun funda sameigenda, stýra þeim og leita eftir afstöðu sameigenda ef taka þarf ákvarðanir. Fyrirsvarsmaður hafi sama umboð til töku ákvarðana og samkvæmt gildandi lögum.

##### 3.2.2. Fundir.

Settar verði reglur um boðun funda sameigenda þar sem kveðið verði á um tímafresti og efni fundarboðs. Þá verði kveðið á um að ¼ sameigenda geti krafist þess að fundur verði haldinn eða boðað hann sjálfir að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Enn fremur geti löglega boðaður fundur tekið tiltekna ákvarðanir án tillits til fundarsóknar. Jafnframt verði veitt heimild til rafrænna fundarhaldna.

##### 3.2.3. Ákvörðunartöku.

Settar verði reglur um ákvörðunartöku um sameignina. Skráð verði meginreglan um að samþykki allra sameigenda þurfi til töku ákvarðana sem fela í sér breytingar á hagnýtingu eða ráðstöfun sem teljast vera óvenjulegar eða meiri háttar þótt venjulegar geti talist. Þá geti

einfaldur meiri hluti tekið ákvarðanir um sameignina sem venjulegar teljast. Jafnframt verði kveðið á um að aukinn meiri hluti eða  $\frac{2}{3}$  sameigenda, bæði miðað við fjölda og eignarhluta, geti tekið ákvörðun um breytingu á hagnýtingu sameignar eða ráðstöfun hennar sem ekki telst veruleg. Kveðið verði á um að taka megi ákvarðanir sem ekki þarfnast samþykkis allra á löglega boðuðum fundi sameigenda án tillits til fundarsóknar. Með þessum hætti verði komið í veg fyrir að aðgerðaleysi geti hamlað því að slíkar ákvarðanir séu teknar. Enn fremur verði tekið fram að eiganda sé heimilt að gera brýnar ráðstafanir til að koma í veg fyrir yfirvofandi tjón á sameign sem ekki þola bið, auk ráðstafana sem lögboðnar eru og ekki mega bíða.

#### 3.2.4. Forkaupsréttur sameigenda.

Kveðið verði á um forkaupsrétt sameigenda við sölu eignarinnar. Forkaupsréttur verði hins vegar ekki virkur við sölu þegar ákvæði 31. gr. jarðalaga eiga við. Hér er nánar tiltekið um að ræða maka seljanda, barn, barnabarn, kjörbarn, fósturbarn, aðra niðja, systkini eða foreldri. Sama gildir um erfðir til sömu aðila. Forkaupsrétt eigi fyrst sá sem stærstan eignarhlut á í eigninni. Eigi tveir eða fleiri jafnan eignarhlut hafi þeir jafnan rétt til kaupa.

#### 3.3. Merki fasteigna og skráning þeirra.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ákvæðum um landfræðilega afmörkun fasteigna almennt, hvort heldur er innan eða utan þéttbýlis, verði bætt við lög um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001. Lög um landamerki, nr. 41/1919, sem taka til jarða og tiltekinnar tegunda fasteigna „utan kaupstaða og löggiltra kauptúna“, verði felld úr gildi. Einnig verði felld úr gildi löggjöf frá tímabilinu 1914–1951 um útmælingar lóða í Reykjavík og tilteknum öðrum þéttbýlistöðum.

Kveðið verði á um merkjalýsingar eigenda, með áherslu á hnitsetningu merkja í stað þess að miðað sé við vörður, skurði o.s.frv. Merkjalýsingar sem gerðar voru samkvæmt eldri rétti halda gildi sínu nema til breytinga komi en þá er skylt að fylgja fyrirmælum frumvarpsins, verði það að lögum. Áskilnaður um samþykki sveitarstjórnar við skiptingu fasteigna eða breytingu á merkjum er fluttur úr skipulagslögum, nr. 123/2010, í lög nr. 6/2001. Landeigendum ber að leita aðstoðar fagaðila við gerð merkjalýsingar, gagnaöflun og mælingar, og í því sambandi er litið til ákvæða um leyfi til að gera eignaskiptayfirlýsingar, sbr. lög um fjöleignarhús, nr. 26/1994. Hlutverk sýslumanns við úrlausn ágreinings er skýrt og útfært nánar og honum til aðstoðar er áður nefndur fagaðili við gerð merkjalýsinga. Farvegur skráningar verði einn og hinn sami án tillits til þess um hvaða tegund skjals ræðir, merkjalýsingu, sátt eða dóm. Merkjalýsingar og aðrar heimildir sem kveða á um innbyrðis stöðu eigenda að einkarétti verði skráðar í landeignaskrá Þjóðskrár Íslands og skýrt aðgreindar frá áætlun Þjóðskrár um eignamörk sem er opinbers réttar eðlis og miðar að yfirsýn stjórnvalda.

#### 3.4. Lög um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966.

Lagt er til að gerðar verði þríþættar breytingar á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966.

##### 3.4.1. Hlutfélög/félög með takmarkaða ábyrgð.

Tekið verði af skarið um að áskilnaður laganna varðandi eignarhald íslenskra ríkisborgara á félagi með takmarkaða ábyrgð eigi við um öll félög með takmarkaða ábyrgð hluthafa. Gildandi ákvæði vísar að þessu leyti til „hlutfélaga“. Orðalag ákvæðisins yrði með þessu fært til samræmis við núverandi túlkun á því.

### 3.4.2. Skilyrðið um sterk tengsl (tilslökun).

Heimild dómsmálaráðherra til að veita undanþágu frá skilyrðum laganna verði rýmkuð að því er varðar einstaklinga sem hyggjast kaupa íbúðarhúsnæði á leigulóð í þéttbýli eða frístundahús á leigulóð á skipulögðu frístundasvæði. Nánar tiltekið verði slakað á skilyrði um sterk tengsl við Ísland þegar í hlut eiga erlendir ríkisborgarar frá ríkjum utan EES sem hafa áhuga á að eignast hér fasteign og vilja efla tengsl sín við Ísland.

### 3.4.3. Sniðganga aðila utan EES.

Kveðið verði á um að lögaðilar innan EES sem eru undir yfirráðum annarra en EES-aðila þurfi að óska eftir leyfi dómsmálaráðherra til að kaupa fasteign hér á landi og með því verði spornað við sniðgöngu á ákvæðum laga nr. 19/1966 af hálfu aðila utan EES. Ekki er hins vegar gert ráð fyrir neinum breytingum á rétti lögaðila innan EES sem eru ekki undirorpnir yfirráðum einstaklinga eða lögaðila utan EES.

## 4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

### 4.1. Almenn atriði.

Óumdeilt er að eignarráð á landi fela í sér heimildir sem njóta verndar 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár um friðhelgi eignarréttar. Eigandi er handhafi svokallaðs beins eignarréttar og nýtur almennt heimildar til að nýta landið og ráðstafa því innan marka gildandi laga á hverjum tíma. Séu tilteknar heimildir eiganda á annarra hendi nefnast þær óbein eignarréttindi viðkomandi og má þar í dæmaskyni nefna forkaupsrétt og rétt leigjanda til afnota og umráða fasteignar. Í mörgum tilfellum fylgja beinum eignarrétti yfir landi ýmis réttindi, svo sem vatnsréttindi, sem undirorpin eru beinum eignarrétti landeiganda að því marki sem lög eða samningar leiða ekki til annarrar niðurstöðu.

Ljóst er að mikilvægir almannahagsmunir eru bundnir við það hvernig eigandi nýtir þær heimildir sem felast í beinum eignarrétti yfir landi. Land og aðrar fasteignir gegna lykilhlutverki í samfélaginu í efnahagslegu, félagslegu, menningarlegu og umhverfislegu tilliti. Því er almennt viðurkennt að löggjafinn hafi rúma heimild til að setja almennar reglur um nýtingu og ráðstöfun lands og annarra fasteigna í þágu almannahagsmuna, að gættum fyrirmælum eignarréttarákvæðis 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár. Í íslenskum lögum er slíkar almennar takmarkanir á eignarráðum yfir fasteignum t.d. að finna í byggingar- og skipulagslögum, vatnalögum, náttúruverndarlögum og jarðalögum.

### 4.2. Forkaupsréttur ríkisins að landi og vernd náttúru og menningarminja.

Að því er varðar ákvæði frumvarpsins um forkaupsrétt ríkisins í tilteknum tilvikum er til þess að líta að almennt séð kann íhlutun í viðskipti innan EES í formi forkaupsréttar opinberra aðila að landi að vera talin fela í sér takmörkun á fjórfrelsisréttindum EES-samningsins, eftir atvikum réttinum til frjálsra fjármagnsflutninga, sbr. 40. gr. EES-samningsins. Takmarkanir á fjórfrelsinu þurfa almennt að styðjast við viðhlítandi réttlættingarástæðu og mega ekki ganga lengra en nauðsyn krefur (meðalhóf). Ef á annað borð væri talið að lagasetningin varðaði réttindi sem féllu undir gildissvið og fjórfrelsisreglur EES-samningsins (sem orkar raunar tvímælis) verður að telja að sjónarmið um vernd náttúru- og menningarminja og menningararfs þjóðarinnar uppfylli áskilnað EES-réttar um að takmörkun helgist af viðhlítandi réttlættingarástæðum sem varða jafnframt mikilvæga almannahagsmunum núverandi og komandi kynslóða. Verður því ekki séð að EES-samningurinn standi í vegi fyrir lagasetningu af því tagi sem hér er lögð til. Að sama skapi verður að telja að tillögurnar samrýmist meðalhófi enda sé ekki fyrir að fara öðrum og vægari úrræðum sem telja má jafn vel til þess fallin að ná þeim markmiðum

sem að er stefnt svo viðhlítandi teljist. Er þá sérstaklega litið til þess að forkaupsréttur getur í raun ekki talist íþyngja seljanda svo teljandi sé enda ná viðskipti fram að ganga og það almennt á sömu kjörum þótt þriðji aðili gangi inn í kaup. Með sömu rökum og að framan greinir rúmast ákvæði frumvarpsins innan þess svigrúms sem löggjafinn hefur til þess að setja takmörk á ráðstöfun eigna, að uppfylltum skilyrðum um lagaheimild og málefnaleg sjónarmið, sbr. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár.

#### 4.3. Jarðir í sameign margra eigenda.

Markmið þeirra ákvæða frumvarpsins sem fjalla um meðferð sérstakrar/óskiptrar sameignar að jörðum er að auðvelda ákvörðunartöku og hagsmunagæslu eigenda, þar á meðal gagnvart hinu opinbera. Að stórum hluta er þar stefnt að lögfestingu gildandi en óskráðra réttarreglna um sérstaka/óskipta sameign almennt. Um er að ræða almennar takmarkanir á eignarráðum fasteignareiganda. Ákvæði frumvarpsins um þetta efni verða því talin standast þær kröfur sem gerðar eru skv. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár.

#### 4.4. Merki fasteigna og skráning þeirra.

Ákvæði frumvarpsins um merki fjalla um afmörkun eignarréttinda og skráningu þeirra. Tilvist eða efni slíkra réttinda er ekki raskað eða breytt og álitaefni tengd stjórnarskrá því ekki fyrir hendi.

Til grundvallar ákvæðum frumvarpsins um leyfi til að gera merkjalýsingar, námskeið og próf er sú faglega og samræmda framkvæmd sem að er stefnt og krefst sérþekkingar. Hér er til hliðsjónar litið til fyrirkomulags við gerð eignaskiptayfirlýsinga í fjöleignarhúsum, sbr. lög nr. 26/1994. Telja verður að almannahagsmunir krefjist þess að slíkar skorður séu settar atvinnufrelsi manna, sbr. 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár.

#### 4.5. Lög um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að þegar í hlut eiga lögaðilar sem hyggjast kaupa fasteign hér á landi verði þeir ekki einungis að hafa staðfestu í ríki sem talið er upp í lögunum, heldur verði þeir einnig að vera undir yfirráðum einstaklinga eða lögaðila frá viðkomandi ríkjum. Með þessu er einungis ætlunin að koma í veg fyrir að aðilar frá öðrum ríkjum, þ.e. utan EES o.fl., geti sniðgengið skilyrði laganna. Í Finnlandi hefur verið farin svipuð leið í nýlegri löggjöf, nr. 470/2019, þar sem fasteignakaup aðila frá ríkjum utan EES eru bundin við leyfi viðkomandi ráðherra. Í þeim lögum er í meginatriðum miðað við að lögaðili þurfi slíkt leyfi til kaupa á fasteign ef hann er undir stjórn aðila utan EES sem svarar 10% eða meira af atkvæðisrétti lögaðilans, enda þótt lögaðilinn sé sem slíkur staðsettur innan EES. Þessi finnska lagasetning hefur verið kynnt framkvæmdastjórn Evrópusambandsins sem sérstök ráðstöfun sem gerir stjórnvöldum kleift að rýna fasteignakaup aðila utan EES í ljósi þjóðaröryggis (e. screening mechanism).

Sú breyting á lögum nr. 19/1966 sem hér er lögð til er að þessu leyti reist á sambærilegum sjónarmiðum og mundi gera það að verkum að lögaðilar innan EES sem eru undir yfirráðum annarra en EES-aðila þyrftu að óska eftir leyfi dómsmálaráðherra til að kaupa fasteign hér á landi. Breytingin er talin samrýmast reglum EES-réttar, enda reist á því málefnalega markmiði að sporna gegn sniðgöngu á ákvæðum laga nr. 19/1966 af hálfu aðila utan EES, auk þess sem hún gengur ekki lengra en nauðsyn krefur í þágu þess markmiðs, sbr. nánari umfjöllun í skýringum við 12. gr. frumvarpsins.

## 5. Samráð.

Frumvarpið er unnið á vegum stýrihóps um heildstæða löggjöf og stjórnsýslu varðandi jarðir, land og aðrar fasteignir. Í stýrihópnum sitja, eins og greinir í 1. kafla, fulltrúar forsætisráðuneytis, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, dómsmálaráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis, umhverfis- og auðlindaráðuneytis, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Byggingastofnunar, Skattsins, Skipulagsstofnunar og Þjóðskrár Íslands, auk tveggja óháðra sérfræðinga á vegum Háskóla Íslands. Þá tók fulltrúi mennta- og menningarmálaráðuneytis þátt í undirbúningi málsins að því er varðar lög um menningarminjar.

Áformaskjöl vegna þriggja af fjórum umfjöllunarefnum frumvarpsins, hvers um sig, voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 29. janúar 2021 og var umsagnarfrestur til 11. febrúar (mál nr. S-26–28/2021). Samtals bárust níu umsagnir um málin þrjú, frá Bændasamtökum Íslands, Húnavatnshreppi, Landgræðslu ríkisins, Orkustofnun, Skipulagsstofnun, Sýslumannafélagi Íslands, Umhverfisstofnun og einum einstaklingi. Drög að frumvarpi þessu voru birt í samráðsgátt 26. mars 2021 og var umsagnarfrestur til 11. apríl (mál nr. S-91/2021). Tíu umsagnir bárust, frá Húnavatnshreppi, Íslenskum fasteignum ehf., Juris f.h. RARIK, KPMG Law ehf., Landnotum ehf., LEX f.h. Fasteignasölu Mikluborgar, Minjastofnun Íslands, Samtökum iðnaðarins, Sýslumannafélagi Íslands og einum einstaklingi. Athugasemdir í umsögnum hafa í meginatriðum leitt til eftirfarandi breytinga á efni frumvarpsins:

Forkaupsréttur sameigenda skýrður nánar, sbr. 3. gr. d frumvarpsins, meðal annars að því er varðar lögaðila, og kveðið á um að sá réttur víki fyrir rétti ábúenda og samningum sameigenda. Þá eigi sameigendur forkaupsrétt í samræmi við eign sína en samkvæmt fyrri drögum að frumvarpinu átti eigandi stærsta eignarhlutans fyrstur forkaupsrétt.

Sáttaumleitan sýslumanns í ágreiningi um merki útfærð nánar, meðal annars að því er varðar málskostnað aðila (kostnað sýslumanns) og frestur til að höfða mál í kjölfar sáttameðferðar lengdur úr sex mánuðum í níu mánuði, sbr. 6. gr. g–i og 6. gr. k.

Skylda til að standast próf í gerð merkjalýsinga tekur gildi 1. janúar 2023 en áður var fyrirhugað að hún tæki gildi 1. janúar 2022, sbr. 13. gr. Fyrst um sinn nægi því að sitja námskeið.

Aukið hefur verið við umfjöllun í greinargerð um þær breytingar sem lagðar eru til á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966, sjá skýringar við c-lið 12. gr. frumvarpsins.

Sjá nánar í greinargerðum í samráðsgátt varðandi niðurstöður samráðs í hverju og einu framangreindu máli.

## 6. Mat á áhrifum.

### 6.1. Forkaupsréttur ríkisins að landi, vernd náttúru og menningarminja.

Ný ákvæði um forkaupsrétt ríkisins að landi leiða ekki sem slík til kostnaðar fyrir ríkissjóð þar sem þau eru háð því að vilji sé til þess að beita þeim á hverjum tíma og þeim fjármunum sem ákveðið er að veita til eignakaupa á fjárlögum hverju sinni.

Kaupum á landi fylgir kostnaður vegna umsýslu, viðhalds og uppbyggingar en á móti kemur að ýmsir tekjumöguleikar kunna einnig að skapast.

Gert er ráð fyrir að ákvæðin nýtist fyrir opinbera aðila til að festa kaup á þeim eignum sem rétt er talið að séu í almannaeygu, á grundvelli sjónarmiða um verndun náttúru eða menningararfs þjóðarinnar, til að tryggja aðgengi, nýtingu og uppbyggingu innviða á slíkum svæðum.

### 6.2. Jarðir í sameign margra eigenda.

Fyrirhuguð lagasetning leiðir ekki til kostnaðar fyrir ríkissjóð eða sveitarfélög. Áhrifin yrðu einkum einkaréttarlegs eðlis en hafa þó samfélagslega þýðingu og gætu leitt til betri nýtingar lands í dreifbýli. Gert er ráð fyrir að dragi úr vandkvæðum við ákvörðunartöku sameigenda og forsendur skapist fyrir betri sátt sameigenda í þeim efnunum. Þá stuðli breytingar á ákvæðum um fyrrisvar að því að auðveldara verði fyrir sveitarfélög og aðra aðila, svo sem Umhverfisstofnun, að beina erindum til sameigenda og eiga í samskiptum við þá vegna eignarinnar.

### 6.3. Merki fasteigna og skráning þeirra.

Fyrirhuguð lagasetning leiðir ekki til aukins kostnaðar fyrir ríkissjóð eða sveitarfélög. Áhrifin yrðu einkum einkaréttarlegs eðlis en hafa þó samfélagslega þýðingu og mundu einkum leiða til stórbættar yfirsýnar yfir land í dreifbýli. Enda þótt frumvarpið geri ráð fyrir því nýmæli að gerð merkjalýsinga sé á hendi aðila sem hafa réttindi til slíks er ekki gert ráð fyrir kostnaðarauka fyrir landeigendur af því tilefni. Ákvæði skipulagslaga hafa leitt til þess að landeigendur hafa að kröfu sveitarfélags þurft að láta vinna svokölluð mæliblöð, einkum í tengslum við skiptingu lands og breytingar á merkjum. Almennt hefur verið leitað til fagaðila um gerð mæliblaða. Frumvarp þetta felur í sér samræmingu á vinnubrögðum slíkra aðila og kallar á að aflað sé leyfis, sbr. einnig ákvæði um námskeið og prófraun. Ekki er gert ráð fyrir að af því muni hljótast umtalsverður kostnaður fyrir hlutaðeigandi. Skilvirkari ferlar við skráningu marka hjá ríki og sveitarfélögum leiða til bættar þjónustu og betra aðgengis að upplýsingum. Að því er varðar sáttamedferð sýslumanna er gert ráð fyrir að málsaðilar greiði þann kostnað sem af henni hlýst en jafnframt að með því sparist kostnaður sömu aðila af málarekstri fyrir dómstólum.

### 6.4. Lög um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966.

Ekki verður séð að tillögur frumvarpsins leiði til kostnaðar fyrir ríkissjóð, sveitarfélög eða aðra. Sú breyting sem lögð er til varðandi hlutafélög/félög með takmarkaða ábyrgð er til samræmis við núverandi túlkun, þannig að ekki er um efnisbreytingu að ræða. Rýmkun á heimild dómsmálaráðherra til að veita undanþágu frá skilyrðum laganna kann þó að leiða til einhvern fjölgunar umsókna. Loks miðar frumvarpið að því að koma í veg fyrir sniðgöngu við gildandi lög.

#### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Markmið ákvæðisins er að í lögum sé að finna heimild fyrir opinbera aðila til að beita forkaupsrétti að landi í þeim tilvikum þegar sjónarmið um verndun náttúru, stýringu aðgengis og nýtingu og uppbyggingu innviða kallar á inngrip af hálfu ríkisins. Því er lagt til að forkaupsréttarákvæði náttúruverndarlaga verði útvíkkað, einkum vegna nauðsynlegrar og fjárfrekrar uppbyggingar sem oft tengist friðlýstum svæðum, fræðslustarfsemi og stýringu umferðar ferðafólks, sem með auknum ferðamannastraumi er nauðsynleg til að tryggja vernd náttúrunnar.

Um síðustu aldamót voru um 550 jarðir í eigu ríkisins, þar af um 142 jarðir í eyði. Á undanförunum 20 árum hefur jörðum í eigu ríkisins fækkað úr 550 í 450, en eyðijörðum sömuleiðis fjölgað. Jörðum í eigu ríkisins hefur einkum fækkað vegna aukinnar sölu á landi til sveitarfélaga, sölu til ábúenda í samræmi við kaupréttarheimildir og sölu jarða á almennum markaði. Á sama tíma hefur það ekki verið stefna ríkisins að kaupa upp jarðir bænda sem bregða búi. Síðastliðin ár hafa hins vegar nokkrar jarðir eða landsvæði verið keypt einkum

vegna náttúruverndarsjónarmiða. Hér má nefna Teigarhorn í Djúpavogshreppi, Fell í Suðursveit við Jökulsárlón, landsvæði við Geysi og Hellisfjörð sunnan við Norðfjörð. Jarðirnar Fell og Hellisfjörður voru til að mynda keyptar á grundvelli gildandi ákvæðis um forkaupsrétt. Nauðsynlegt er að veða og meta sjónarmið vegna almannahagsmuna í þessu sambandi áður en gengið er inn í samninga milli aðila á grundvelli forkaupsréttar. Þá geta jafnframt legið verulegir almannahagsmunir í því að ríkið eigi frumkvæði að kaupum á landi vegna náttúruverndar eins og á við í tilviki landsvæðisins við Geysi.

Áður en ákvörðun er tekin um að virkja forkaupsréttarákvæði á grundvelli náttúruverndar er mikilvægt að hlutlæg stefnumörkun liggja fyrir sem tryggir jafnræði og gagnsæi við ákvörðunartöku um kaup á tiltekinni jörð eða jarðarluta. Í fyrsta lagi er mikilvægt að fyrir liggja hvert verndargildi viðkomandi jarðar eða jarðarluta sé og mat á verndarþörf, með tilliti til náttúruminja. Þá þarf að skoða að hvaða marki friðlýsing eða almenn ákvæði laga duga ekki til að vernda viðkomandi minjar. Nauðsynlegt er að veða saman slíkt verndargildi og verndarþörf annars vegar og nauðsyn þess að færa eignarhaldið úr einkaeigu til ríkisins hins vegar. Í öðru lagi þurfa að liggja fyrir almannahagsmunir sem rökstyðji eignarhald ríkisins á viðkomandi jörð eða jarðarluta. Í þriðja lagi þarf að huga að fjárhagslegum þáttum, þ.e. hvað það kosti ríkið að kaupa tiltekna jörð eða jarðarluta og viðhalda eða reka mannvirki sem þar kunna að standa. Í tengslum við það þarf einnig að leggja mat á það hvaða tekjur ríkið má vænta að geta haft af jörðinni eða jarðarlutanum.

#### Um 2. gr.

Í lögum um menningarminjar, nr. 80/2012, er ekki mælt fyrir um forkaupsrétt opinberra aðila á landi í þeim tilgangi að vernda menningararf þjóðarinnar. Lagt er til að í lögum sé að finna slíka heimild, nánar tiltekið þegar sjónarmið um verndun menningararfs þjóðarinnar kalla á slíkt inngrip, svo unnt sé að stýra aðgengi, nýtingu og uppbyggingu innviða í tengslum við slíkar menningarminjar.

Með forkaupsrétti ríkissjóðs má tryggja betur verndun friðlýstra menningarminja, umhverfi þeirra og ásýnd. T.d. getur verið æskilegt að ríkið eignist slíkt land ef aðkallandi er að tryggja vernd og ásýnd svæðis viðkomandi jarðar utan friðhelgunarsvæðis hinna friðlýstu menningarminja, vegna uppbyggingar sem tengist hinu friðlýsta svæði, fræðslustarfsemi og stýringar umferðar ferðafólks. Einnig geta sérstakar áætlanir, líkt og tilnefning minjastaðar á heimsminjaskrá UNESCO, kallað á eignarhald ríkissjóðs á viðkomandi jörð.

Samkvæmt jarðalögum eiga ábúendur sem hafa haft ábúðarrétt í sjö ár eða lengur forkaupsrétt að ábúðarjörðum sínum, enda taki þeir jarðirnar til ábúðar og áframhaldandi landbúnaðarstarfsemi. Miðað er við að ríkissjóður eigi forkaupsrétt að jörðum sem þessum á eftir ábúendum á grundvelli jarðalaga.

Ríkið hefur ekki beitt forkaupsrétti vegna friðlýstra menningarminja enda hafa slík ákvæði ekki verið í lögum. Þess má þó geta að unnið er að því að ganga frá kaupum á 130 hektara landi Keldna á Rangárvöllum ásamt þeim fasteignum sem þar eru vegna friðlýstra menningarminja. Um er að ræða land umhverfis lóðir Keldnabæjarins og Keldnakirkju sem eru friðlýst mannvirki. Rök fyrir kaupum snúa meðal annars að vernd ásýndar svæðisins. Keldnabærinn er á yfirlitsskrá Íslands yfir fyrirhugaðar tilnefningar á heimsminjaskrá UNESCO. Til að hægt sé að varðveita menningarminjar á Keldum og gera þær aðgengilegar almenningi er talið mikilvægt að ráðist verði í kaup á landinu og öðrum fasteignum sem þar eru til að tryggja heildarmynd minjasvæðisins um ókomna tíð.

Að öðru leyti gilda sambærileg sjónarmið um beitingu forkaupsréttar á grundvelli þessa ákvæðis og vegna náttúruverndarsjónarmiða en mikilvægt að er hlutlæg stefnumörkun liggja



fyrir sem tryggja jafnræði og gagnsæi þegar kemur að ákvörðunartöku um kaup á tiltekinni jörð eða jarðarhluta á grundvelli menningarminja.

Um 3. gr.

*Um a-lið (7. gr. a).*

Ákvæði 9. gr. jarðalaga um fyrirsvarsmann hefur ekki haft það vægi sem að var stefnt, sýslumenn fá ekki tilkynningar um fyrirsvarsmenn og hlutverk þeirra er óljóst í veigamiklum atriðum. Hér eru því lögð til úrræði ef ekki hefur verið tilkynnt um fyrirsvarsmann til sýslumanns jafnframt því sem umboð hans er skýrt. Þá er kveðið á um möguleika sameigenda á að stofna félag um sameignina og eftir atvikum fjalla um fyrirsvar í samþykktum slíks félags. Tiltekið félagsform er ekki áskilið.

*Um b-lið (7. gr. b).*

Í ákvæðinu er fjallað um boðun funda, rétt til að krefjast fundar og rafræna fundarsókn. Jafnframt er kveðið á um úrræði sameigenda ef fyrirsvarsmaður verður ekki við lögmætri kröfu um fund.

*Um c-lið (7. gr. c).*

Í 1. mgr. er kveðið á um að samþykki allra sameigenda þurfi til óvenjulegra ráðstafana og ráðstafana sem eru meiri háttar þótt venjulegar geti talist. Hið sama gildir um ákvarðanir er varða breytingu á hagnýtingu. Aftur á móti getur meiri hluti sameigenda tekið venjulegar ákvarðanir um sameignina, sbr. 2. mgr. Framangreint er í samræmi við þær óskráðu reglur sem taldar hafa verið gilda um óskipta sameign almennt.

Samkvæmt 3. mgr. getur aukinn meiri hluti tekið ákvarðanir sem ekki teljast venjulegar en verða þó ekki álitnar meiri háttar eða óvenjulegar. Þetta atriði hefur verið óvissu háð þegar lítið er til dómaframkvæmdar um óskipta sameign almennt. Kveðið er á um slíkt fyrirkomulag í lögum um fjöleignarhús, nr. 26/1994, og um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006. Lagt er til að sérstaklega verði tekið fram í greininni að aukinn meiri hluti eigenda geti með þessum hætti ráðstafað jörð til ábúðar með byggingarbréfi samkvæmt ábúðarlögum. Þetta felur í sér þýðingarmikla breytingu á gildandi rétti þar sem ætla verður að samþykki allra eigenda yrði nú krafist til slíkrar ráðstöfunar og þinglýsingar byggingarbréfs. Þetta er nýmæli í íslenskum lögum en þó má til hliðsjónar benda á að sveitarstjórnir höfðu alla 20. öld heimild til þess að byggja jarðir hæfum ábúendum ef eigendur vanræktu jarðir sínar eða gátu ekki komið sér saman um hverjum skyldi byggja hana. Þá má geta þess að áður fyrr tíðkaðist í nokkrum mæli að einungis hluti óskiptrar jarðar væri leigður, en það rímar illa við núverandi skipulag réttindaskráningar yfir fasteignum.

Samkvæmt 8. gr. ábúðarlaga skulu jarðareigandi og ábúandi gera skriflegan samning um ábúð sem nefnist byggingarbréf. Í byggingarbréfi skulu koma fram ýmsar upplýsingar um aðila, eiginleika jarðar og ábúðarskilmála. Skyld er að þinglýsa byggingarbréfum. Ábúðarlögin gilda um leigu allra jarða og verður leiga á jörð ætíð talin til venjulegrar ráðstöfunar og hvorki óvenjulegrar né meiri háttar. Með þessari tillögu er mögulegt að gerð byggingarbréfa verði auðveldari sem og öll önnur samskipti milli ábúanda og landeiganda samkvæmt ábúðarlögum.

Þá er í 4. mgr. tekinn af vafi um þýðingu fundarsóknar með því að lagt er til að meiri hluti þeirra sameigenda sem mæta á löglega boðaðan fund geti tekið ákvörðun sem ekki þarfnast samþykkis allra enda þótt þeir sem að ákvörðuninni standa séu ekki meiri hluti allra sameigenda. Um skilyrði þess að fundur teljist löglega boðaður er fjallað í b-lið 3. gr. (7. gr. b) frumvarpsins. Af þessu leiðir að ekki verður með aðgerðaleyfi komið í veg fyrir að teknar séu ákvarðanir sem ekki þarfnast samþykkis allra.

Í 5. mgr. er kveðið á um heimildir einstakra eigenda til að gera ráðstafanir og er í því efni byggt á almennum reglum um óskipta sameign.

Í 6. mgr. er kveðið á um heimild sameigenda til að semja um annað fyrirkomulag en ákvæðið kveður á um. Fyrirliggjandi samningar um það efni halda því gildi sínu.

*Um d-lið (7. gr. d).*

Í jarðalögum er ekki að finna ákvæði um forkaupsrétt sameigenda við sölu á hluta sameignar. Sameigendur að jörðum geta þó haft mikla hagsmuni af því að eigendum fjölgi ekki um of og að geta haft áhrif á hverjir verði nýir sameigendur. Hér er því lagt til að í lögnum verði kveðið á um slíkan forkaupsrétt. Tekið er tillit til forkaupsréttar ábúenda skv. VI. kafla jarðalaga, nr. 81/2004, sbr. einnig fyrirliggjandi frumvarp til breytinga á jarðalögum (þskj. 467 – 375. mál, 151. lögb.). Varðandi skiptingu forkaupsréttar milli sameigenda er litið til hlutafélagaréttar en algengast er að hluthafar eigi forkaupsrétt samtímis og að tiltölu við hlutafjáreign fremur en að einstökum hluthöfum sé forgangsraðað eftir stærð. Hið síðarnefnda er þó einnig til. Í þessu samhengi má einnig geta um 2. mgr. 11. gr. norsku sameignarlaganna (LOV-1965-06-18-6). Loks er kveðið á um að sameigendur geti samið um annað fyrirkomulag innan tiltekinna marka.

Um 4. gr.

Ákvæði 9. gr. jarðalaga, nr. 81/2004, fjallar um fyrirsvar jarða í sameign. Þar sem frumvarpið gerir ráð fyrir að kveðið verði á um það efni í nýjum kafla með fjórum nýjum greinum er hér lagt til að ákvæðið verði fellt brott ásamt fyrirsögn.

Um 5. gr.

*Um a-lið.*

Í gildandi lögum er gert ráð fyrir tvenns konar skráningu eignamarka hér á landi. Í fyrsta lagi hafa verið gerðar skriflegar lýsingar eignamarka í dreifbýli og þær færðar í landamerkjabækur hjá sýslumönnum, sbr. lög um landamerki o.fl., nr. 41/1919. Í öðru lagi hafa sveitarfélög gert kröfu um svokölluð mæliblöð, sbr. skipulagslög, nr. 123/2010. Í frumvarpi þessu er lagt til að horfið verði frá þessu fyrirkomulagi og haldið áfram á þeirri braut sem mörkuð var með setningu ákvæðis um landeignaskrá í lög um skráningu og mat fasteigna, sbr. 3. gr. a þeirra laga. Stefnt er að samræmingu upplýsinga um eignamörk fasteigna, aukinni yfirsýn og gagnsæi.

Svo sem fram kemur í áður nefndri 3. gr. a er landeignaskrá skráningar- og upplýsingakerfi sem er hluti af fasteignaskrá og geymir upplýsingar meðal annars um eignamörk lands á samræmdum kortagrunni. Markmið landeignaskrár er að tryggja yfirsýn og samræmda opinbera skráningu á landi. Færsla upplýsinga í landeignaskrá hefur ekki áhrif á tilvist og efni eignarréttinda að einkarétti, hún raskar hvorki né breytir efnislegum eignarréttindum hlutaðeigandi heldur hefur hún eðli opinbers réttar. Kortagrunnur landeignaskrár skal vera aðgengilegur almenningi á rafrænu formi og án endurgjalds þar sem sýndar skulu upplýsingar um eignamörk lands sem greind eru eftir skráningarnúmeri. Aðgangur almennings að landeignaskrá skal einnig ná til upplýsinga um þinglýsta eigendur að landi og eignarhluti þeirra sem koma fram í þinglýsingarhluta fasteignaskrár.

Landeignaskrá er sem sagt opinber skrá í þágu opinberra hagsmuna þar sem upplýsingum er safnað í þágu skipulags, umhverfisverndar, opinberrar eignaskráningar, skattmats o.fl., til úrvinnslu í þágu stjórnslu ríkis og sveitarfélaga. Skráningar í landeignaskrá byggjast þó meðal annars á upplýsingum sem eru einkaréttarlega skuldbindandi fyrir aðila varðandi innbyrðis stöðu þeirra, t.d. samningum eigenda um merki á milli fasteigna. Hér er meiri nákvæmni þörf en hagsmunir hins opinbera krefjast. Almenn er slíkum skjölum þinglýst og réttarverndar aflað gagnvart þriðja manni.

Hinar einkaréttarlegu heimildir eru skráðar í stofnhluta fasteignaskrár, sbr. 1.–4. tölul. 1. mgr. 6. gr. j (sjá j-lið 6. gr. frumvarps þessa), og að því marki sem þinglýsingar er þörf vegna skráningar réttinda staðfestir þinglýsingarstjóri forskráningu þeirra þar, sbr. tillögu í 7. gr. frumvarpsins um breytingu á 11. gr. laga um skráningu og mat fasteigna. Upplýsingar af þessu tagi koma þannig í landeignaskrá í gegnum stofnhluta fasteignaskrár.

Fasteignaskrá er mynduð af stofnhluta, mannvirkjahluta og þinglýsingarhluta. Í stofnhluta eru heiti, auðkenni og hnitsett afmörkun fasteigna sem birt skal í fasteignaskrá á myndrænan hátt. Í þinglýsingarhluta eru þinglýstir eigendur og eignarhlutur þeirra skráðir ásamt þinglýstum veðböndum, kvöðum og öðru er þinglýsingabók heldur. Um þinglýsingarhluta fasteignaskrár og upplýsingar er hann geymir fer eftir ákvæðum þinglýsingalaga.

Af framangreindu er ljóst að þær heimildir sem landeignaskrá byggist á eru í grundvallaratriðum tvenns konar og mikilvægt að þeim greinarmun sé skýrt haldið til haga. Ljóst er að opinber skrá á borð við landeignaskrá vekur almennt traust til þeirra upplýsinga sem þar koma fram. Annars vegar er áætlun Þjóðskrár Íslands sem byggist á mismunandi heimildum og hefur þann tilgang að þjóna stjórnarsýslu ríkis og sveitarfélaga. Hins vegar eru þinglýstar heimildir sem stafa frá rétthöfum sjálfum einkaréttarlegs eðlis og hafa þann tilgang að ráða innbyrðis stöðu aðila. Slíkar heimildir, enda fullnægi þær skilyrðum laga, eru hinar endanlegu og ryðja því áætlun Þjóðskrár Íslands út úr landeignaskrá að sama skapi.

Fyrirsjáanlegt er að fyrst um sinn verði í landeignaskrá fyrst og fremst upplýsingar sem eru einungis „skráðar“ vegna upplýsingasöfnunar í þágu opinberrar stjórnarsýslu. Þinglýstum merkjalýsingum, í samræmi við kröfu frumvarpsins um uppdrætti, hnit o.s.frv. mun þó smátt og smátt fjölga.

*Um b-lið.*

Um þetta efni er fjallað í k-lið 6. gr. (6. gr. k), ásamt fleiri skyldum atriðum, og því lagt til að ákvæðið falli brott.

#### Um 6. gr.

*Um a-lið (6. gr. a).*

Í 1. mgr. er mælt fyrir um almenna skyldu eigenda lands og lóða, innan og utan þéttbýlis og hverju nafni sem þær nefnast, til að gæta að skráningu merkja fyrir fasteignir sínar. Að því er varðar land utan þéttbýlis má rekja slíka skyldu eigenda til eldri landamerkjalaga, frá árunum 1882 og 1919. Innan þéttbýlis má rekja sambærilega skyldu til lagasetningar til 1914. Áritun um samþykki eigenda aðliggjandi lands er að sjálfsögðu nauðsynleg til staðfestingar á viðkomandi merkjum, ella er lýsingin einhliða.

Ákvæðið felur í sér þá viðbótarskyldu til handa eigendum að draga upp merkin með hnitum, enda liggi ekki fyrir þinglýst og glögg afmörkun. Krafa um uppdrátt og hnitsetningu á ekki við nema að því marki sem breytingar eigenda kalla á nýja merkjalýsingu, að hluta eða í heild, sbr. 2. mgr. og 6. gr. b. Lögformlegar merkjalýsingar sem gerðar voru á grundvelli eldri laga, einkum skjöl sem oft hafa verið nefnd landamerkjabréf eða landamerkjalyýsingar, halda því gildi sínu enda þótt þeim fylgi hvorki uppdráttur né hnit.

Í 3. mgr. kemur fram sú grundvallarbreyting frá lögum um landamerki o.fl., nr. 41/1919, að áhersla færist frá lýsingu merkja í texta, með mið af staðháttum og sýnilegum landamerkjum (manngerðum eða náttúrulegum), og yfir í uppdrætti og hnit. Einungis er skylt að halda við merkjum eða setja ný ef hnit hafa ekki verið tekin og merkin eru óglögg frá náttúrunnar hendi. Þrátt fyrir að tilkoma nýrrar staðsetningartækni hafi dregið úr þörfinni á að setja upp sýnileg merki á eignamörkum geta slík merki þó haft þýðingu sem eins konar tilkynning til eigenda aðliggjandi fasteigna og þriðja manns. Í 2. mgr. 15. gr. landskiptalaga, nr. 46/1941,

er kveðið á um að séu skráð landamerki færð til af mannavöldum, eða önnur lík merki sett upp, er valdið geta ruglingi, varði það sektum, nema þyngri refsing liggi við samkvæmt almennum hegningarlögum. Þá skal þess getið að þegar um er að ræða viðhald manngerðra landamerkja sem gert er ráð fyrir að náð hafi 100 ára aldri ber að taka tillit til ákvæða laga um menningarminjar, nr. 80/2012.

Í 1. tölul. k-liðar 6. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir heimild ráðherra til að setja reglugerð um nánari tilhögun viðhalds og merkjasetningar.

*Um b-lið (6. gr. b).*

Ákvæði 1. mgr., um skyldu til að leita samþykkis sveitarstjórnar vegna skipta, sameiningar eða breyttra merkja fasteignar, á rætur að rekja til 1. mgr. 48. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010. Árétting á efni þess er sett hér inn til að hlutverk þeirra sem að þessum málum koma og samhengi heildarferlisins sé skýrt. Í 14. gr. þessa frumvarps er lagt til að gerðar verði nokkrar breytingar á 48. gr. skipulagslaga, sjá nánar í skýringum við þá grein.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um almenn atriði varðandi skiptingu lands. Þegar skipti varða hins vegar sameiginlegt land tveggja eða fleiri jarða gilda ákvæði landskiptalaga, nr. 46/1941. Jafnframt athugist að gæta þarf ákvæða jarðalaga þegar skipti varða jörð sem er í landbúnaðar-notum.

*Um c-lið (6. gr. c).*

Í ákvæðinu kemur fram það nýmæli að þeir einir megi gera merkjalýsingu, með tilheyrandi uppdrátti og hnitaskrá, sem hafa til þess sérstakt leyfi, að loknu námskeiði og prófi. Ljóst er að markmið frumvarpsins um einsleitni og faglega framkvæmd kalla á sérþekkingu, bæði að því er varðar gagnaöflun og mælingar. Séu merkjalýsingar ónákvæmar og villandi aukast líkur á deilum og málaferlum og kostnaður af þeim eykst. Með því að leyfisbinda slík verk og gera kröfur um færni og þekkingu leyfishafa er stuðlað að vönduðum og samræmdum vinnubrögðum sem eiga jafnframt að skila sér til eigenda í lægra endurgjaldi fyrir verkið. Hér er til hliðsjónar litið til fyrirkomulags við gerð eignaskiptayfirlýsinga í fjöleignarhúsum, sbr. lög nr. 26/1994.

Fyrir liggur einnig að lóðamælingar á vegum sveitarfélaga eru unnar af aðilum með sérþekkingu í þeim efnum, hvort heldur er tilteknum starfsmönnum sveitarfélaga eða fyrirtækja. Ákvæði skipulagslaga hafa einnig leitt til þess að landeigendur hafa þurft að láta vinna svokölluð mæliblöð, einkum í tengslum við skiptingu lands og breytingar á merkjum. Almennt hefur verið leitað til fagaðila um gerð mæliblaða, en kröfur sveitarfélaga í þessum efnum hafa þó ekki verið samræmdar. Frumvarpið miðar að samræmingu og slíkir aðilar þurfa líkt og aðrir að sækja námskeið, standast próf og afla sér leyfis. Ljóst er að fólk úr ýmsum starfsgreinum og með margvíslega og ólíka menntun getur mjög vel tileinkað sér þekkingu og uppfyllt hæfniskröfur sem gerðar verða. Gera má ráð fyrir að skrá yfir leyfishafa verði aðgengileg á vef ráðuneytisins.

Með nauðsynlegum gögnum, sbr. 2. tölul. 2. mgr., er t.d. átt við landamerkjalýsingar úr landamerkjabókum sýslumanna, þinglýst skjöl af ýmsu tagi og skipulagsuppdrátti eða aðra uppdrátti.

Mælt er fyrir um að leyfishöfum skuli vera frjáls umferð um lönd og lóðir sem til meðferðar er, meðan á mælingum stendur, sbr. 6. mgr. Hið sama verður talið gilda um mögulega aðstoðarmenn leyfishafa. Er hér bæði átt við land í eigu þess sem leyfishafi vinnur fyrir sem og land í eigu annarra sem ferðast þarf um til að komast á vettvang til mælinga. Jafnframt er kveðið á um að landeigendur skuli láta í té þær upplýsingar sem óskað er. Er hér átt við þá landeigendur sem hlut eiga að máli eða hafa hagsmuni af niðurstöðu mælingar að meðtöldum

landeigendum aðliggjandi lands enda hafa þeir jafnan hagsmuni af því að eignamörk séu mæld.

Í 2. tölul. k-liðar 6. gr. (6. gr. k) frumvarpsins er gert ráð fyrir heimild ráðherra til að setja reglugerð um nánari tilhögun leyfisveitingar, þar á meðal námskeiða, prófa o.s.frv.

*Um d-lið (6. gr. d).*

Í ákvæðinu er fjallað um efnisatriði sem skulu koma fram í merkjalýsingu. Þar liggja til grundvallar gögn sem þarf að afla og varpað geta ljósi á merkin, svo sem upplýsingar úr landamerkjabókum, þinglýst skjöl af ýmsu tagi, skipulagsupprættir eða aðrir upprættir.

Gert er ráð fyrir að leyfishafi og eigandi undirriti merkjalýsingu, þar á meðal upprátt og hnitaskrá, eðli máls samkvæmt. Leyfishafi staðfestir með undirritun sinni að efni skjalsins sé rétt og að ákvæðum laga hafi verið fylgt við gerð þess. Landeigandi undirritar skjalið sem útgefandi og samþykkir þá eftir atvikum ráðstöfun sem skjalið kann að fela í sér, svo sem sameiningu eða skiptingu lands. Gert er ráð fyrir að landeigandi greiði fyrir þinglýsinguna í samræmi við almenna venju. Um skráningu merkjalýsingar vísast til j-liðar 6. gr. (6. gr. j) frumvarps þessa og 11. gr. laganna, sbr. 7. gr. frumvarpsins.

Það er meginatriði í skilgreiningu á fasteignarhugtakinu að um sé að ræða afmarkaðan hluta lands. Þar við bætast eðlilegir hlutar landsins, lífrænir og ólífrænir, og mannvirki sem varanlega eru skeytt við landið. Stærð og staðsetning fasteignar ræðst af skilgreindum merkjum hennar. Mögulegt er að fasteign sé samsett úr fleiri en einum skika og hver þeirra með landfræðilega afmörkun.

Loks er í 3. tölul. k-liðar 6. gr. (6. gr. k) frumvarpsins gert ráð fyrir heimild ráðherra til að setja reglugerð um nánari tilhögun og efni merkjalýsingar, þar á meðal vikmörk mælinga og skráða stærð.

*Um e-lið (6. gr. e).*

*Um 1.–3. mgr. e-liðar.*

Mælt er fyrir um skyldur eigenda og þær kröfur sem gerðar eru til nákvæmni í mælingu og tilgreiningu merkja á uppráttum. Þau vikmörk sem lögð eru til byggjast á aðgengileika nauðsynlegs tæknibúnaðar og þörf á nákvæmni, með tilliti til hagsmuna eigenda.

Almennt er litið svo á að eigendum sé frjálst að mæla eignir upp með þeirri nákvæmni sem þeir telja nauðsynlega til verndar réttindum sínum. Með vikmörkum í 2. mgr. eru þó sett fram viðmið fyrir aðila til að byggja á við uppmælingu eigna. Þó hvílir ekki meiri skylda á eigendum en að gera merki glögg. Ákvæði um þetta efni má rekja aftur til Jónsbókar (Llb. 32 og 54) og fyrri landamerkjalaga, nr. 5/1882 og nr. 41/1919.

Dæmi eru um að það þjóni hagsmunum eigenda að mörk fasteigna séu mæld upp með minni nákvæmni en hér eru tilgreind, svo sem þegar merki fasteigna liggja í farvegum jökulár. Jökulár dreifa sér gjarnan í mörgum misjafnlega vatnsmiklum kvíslum eftir breiðum árfarvegi og taka breytingum ár frá ári. Það þjónar ekki endilega hagsmunum eigenda að festa merki fasteignanna þar sem aðrir hagsmunir, svo sem nýting árinna, veiði eða malarnám, geta vegið þyngra.

*Um 4. mgr. e-liðar.*

Hér er mælt fyrir um að við mælingar merkja skuli unnið samkvæmt samræmdu grunnstöðvaneti fyrir landmælingar og kortagerð. Eitt af verkefnum Landmælinga Íslands, sbr. lög um landmælingar og grunnkortagerð, nr. 103/2006, er uppbygging og viðhald viðmiðana og aðgengilegs landshnitakerfis og hæðarkerfis fyrir allt Ísland, sbr. reglugerð um viðmiðun ISN2004, grunnstöðvanet og mælistöðvar til notkunar við landmælingar og kortagerð, nr. 685/2008.

Jafnframt er tekið fram að nota skuli viðurkennd mælitæki samkvæmt leiðbeiningum frá Landmælingum Íslands. Gert er ráð fyrir að í leiðbeiningunum verði fjallað um nákvæmni tækjanna og notkun. Ekki er gert ráð fyrir að settar verði skorður gagnvart notkun tækja af tiltekinni tegund heldur þurfi tæki að uppfylla tiltekna staðla varðandi kröfur til mælinga.

*Um f-lið (6. gr. f).*

Skortur á samræmdum kortagögnum um stórstraumsfjöruborð (neðri mörk fjöru) hefur verið þess valdandi að mikið ósamræmi er í núverandi skráningu á stærð fasteigna sem land eiga að sjó. Uppmæling stórstraumsfjöruborðs getur verið afar kostnaðarsöm og ákvæði þetta miðar að einfaldari nálgun við uppmælingu fasteigna og skráningu stærðar og um leið kostnaðarminni framkvæmd. Í því felst að skráð stærð fasteigna skuli miðast við þjurrlandi ofan fjöruborðs (efri mörk fjöru).

Við útreikning á skráðri stærð fasteigna er nauðsynlegt að hafa skýr og einföld viðmið. Hér er lagt til ákvæði efnislega samhljóða því sem er að finna í 3. mgr. 10. gr. a jarðalaga, nr. 81/2004, þar sem gert er ráð fyrir að ef fasteign fylgi eignarhlutdeild í óskiptu landi skuli telja óskipta landið með í heild sinni.

*Um g-lið (6. gr. g).*

Það sáttahlutverk sem sýslumönnum er falið í lögum um landamerki o.fl., nr. 41/1919, er óljóst um ýmis meginatriði í því efni. Hér er leitast við að skýra þetta hlutverk og styrkja, svo sem með fulltingi aðila með sérþekkingu, faglegru afmörkun þrætusvæðis, mögulegri tryggingu fyrir málskostnaði, sáttatillögu og vottorði um sáttameðferð.

Hér er það gert að skyldu að leita sáttumleitunar sýslumanns áður en lengra er haldið með ágreiningsmál þau sem hér um ræðir. Rökin fyrir þeirri skyldu eru að almennt hefur meðferð mála fyrir stjórnvöldum í för með sér lægri kostnað fyrir málsaðila og að jafnaði styttri málsmeðferðartíma heldur en meðferð mála fyrir dómstólum. Þá er eðli þessara deilumála með þeim hætti að vænlegt er að reyna að leysa þau með sátt aðila fremur en dómi. Sýslumannsembættin eru nú níu talsins, með starfsstöðvar víðs vegar um landið, og þar er oft fyrir hendi staðarþekking sem getur nýst vel í málum sem þessum.

Í 5. tölul. k-liðar 6. gr. (6. gr. k) frumvarpsins er gert ráð fyrir heimild ráðherra til að setja reglugerð um nánari tilhögun sáttameðferðar, þar á meðal varðandi þann kostnað sem aðilar þurfa að standa straum af vegna vinnuframlags sýslumanna og leyfishafa.

*Um h-lið (6. gr. h).*

Gert er ráð fyrir að sýslumaður úrskurði um hvernig skiptingu kostnaðar skuli háttáð.

Í 5. tölul. k-liðar 6. gr. (6. gr. k) frumvarpsins er gert ráð fyrir heimild ráðherra til að setja reglugerð um nánari tilhögun sáttameðferðar, þar á meðal varðandi málskostnað.

*Um i-lið (6. gr. i).*

Frumvarpið felur í sér það nýmæli að ekki sé unnt að leita til dómstóla með ágreining um merki fasteigna nema áður hafi reynt á sáttameðferð sýslumanns. Markmiðið er að auðvelda úrlausn ágreinings, draga úr kostnaði og tryggja samræmi sem best. Skilyrði fyrir útgáfu vottorðs um sáttameðferð eru ekki ströng, sbr. 3. mgr. g-liðar 6. gr. (6. gr. g) frumvarpsins, og ekki verður því talið að með þessari skyldu sé eigendum íþyngt um of.

*Um j-lið (6. gr. j).*

Ákvæðinu er ætlað að tryggja að þær upplýsingar sem kunna að hafa gildi fyrir landeignaskrá verði skráðar þar inn og koma jafnframt í veg fyrir tvíverknað. Að öðru leyti vísast til skýringar við a-lið 5. gr. frumvarpsins.

Í 4. tölul. k-liðar 6. gr. (6. gr. k) frumvarpsins er gert ráð fyrir heimild ráðherra til að setja reglugerð um nánari tilhögun skráningar, sbr. einnig 8. gr. frumvarpsins.

*Um k-lið (6. gr. k).*

Nauðsynlegt er að kveða nánar á um ýmis útfærsluatriði í reglugerð og í 1.–5. tölulið ákvæðisins er afmarkað hvað þar er einkum um að ræða.

Um 7. gr.

Sjá skýringar við j-lið 6. gr. (6. gr. j) og a-lið 5. gr. frumvarpsins.

Um 8. gr.

Til að tryggja samræmi er hér lagt til að bætt verði við c-lið 1. mgr. 14. gr. tilvísun í 6. gr. c frumvarpsins, þar sem fjallað er um leyfi til að gera merkjalýsingar.

Í 4. tölul. k-liðar 6. gr. (6. gr. k) frumvarpsins er gert ráð fyrir heimild ráðherra til að setja reglugerð um nánari tilhögun skráningar, sbr. einnig j-lið 6. gr. (6. gr. j) frumvarpsins.

Um 9. gr.

Til að tryggja samræmi er hér lagt til að bætt verði við tilvísun í 14. gr. laganna.

Um 10. gr.

*Um a-lið.*

Í ljósi þeirrar þróunar landeignaskrár sem fram undan er þykir rétt að ákvæði kaflans beri að endurskoða í ljósi reynslunnar að þremur árum liðum.

*Um b-lið.*

Úrlausn svokallaðra þjóðlendumála, á grundvelli laga nr. 58/1998, er nú langt komin og stefnt að því að óbyggðanefnd ljúki verkefni sínu á árinu 2024, sbr. 8. gr. laga nr. 58/1998. Dómsmál í kjölfar úrskurða óbyggðanefndar eru að sama skapi langt komin. Niðurstaða í þjóðlendumáli felur ekki í sér hnitsetningu nema í undantekningartilvikum, einkum varðandi merki þjóðlendu sem er jökulsvæði gagnvart eignarlandi. Fyrst og fremst er um að ræða úrskurð eða dóm um eignarréttarlega stöðu tiltekins lands, hvort það sé eignarland eða þjóðlenda, auk annarra réttinda. Niðurstöður eru settar fram í texta og kort meðfylgjandi til skýringar. Texti úrskurðarorða vegur þyngra en staðsetning úrskurðarlínu á korti ef misræmi reynist vera þar á milli. Meðferð þessara mála hefur staðið yfir frá 1998 og er langt komin. Hér er því gert ráð fyrir að þau verði undanþegin ákvæðum þessa kafla, enda er þar ekki verið að fjalla um merkjaágreiningu auk þess sem um tímabundið verkefni er að ræða. Ljóst er hins vegar að þær niðurstöður sem fela í sér að viðkomandi svæði sé eignarland fela í sér eignarheimild íslenska ríkisins og eðlilegt að þeim sé þinglýst sem slíkum.

Um 11. gr.

Frumvarpið felur í sér að ákvæði um merki lands og lóða, innan og utan þéttbýlis, eru uppfærð og flutt í lög um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001. Því er lagt til að heiti þeirra laga verði breytt á þann veg að það beri einnig með sér þann efnisþátt.

Um 12. gr.

*Um a-lið.*

Lagt er til að tekið verði af skarið um það í 4. tölul. 1. mgr. 1. gr. laganna að áskilnaður 2. málsl. ákvæðisins, varðandi eignarhald íslenskra ríkisborgara á félagi með takmarkaða ábyrgð, eigi við um öll félög með takmarkaða ábyrgð hluthafa. Gildandi ákvæði vísar að þessu leyti til „hlutafélaga“. Orðalag ákvæðisins hefur að þessu leyti staðið óbreytt frá setningu laga nr. 19/1966 en síðan þá hefur tegundum félaga með takmarkaða ábyrgð fjölgað, meðal annars með tilkomu einkahlutafélaga, sbr. lög um slík félög, nr. 138/1994. Hefur umrætt orðalag 2.

másl. 4. tölul. verið skýrt svo að það taki til allra tegunda hlutafélaga, en ekki einungis hlutafélaga í skilningi laga um hlutafélög, nr. 2/1995. Breytingin sem hér er lögð til miðar þannig einungis að því að færa orðalag ákvæðisins til samræmis við núverandi túlkun á því þannig að í reynd er ekki um efnisbreytingu að ræða.

*Um b-lið.*

Lagt er til að rýmka heimild dómsmálaráðherra til að veita undanþágu frá skilyrðum laganna til einstaklinga sem hyggjast kaupa íbúðarhúsnæði á leigulóð í þéttbýli eða frístundahús á leigulóð á skipulögðu frístundasvæði, nánar tiltekið þeim skilyrðum að til að öðlast megi eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum hér á landi þurfi einstaklingur að vera íslenskur ríkisborgari eða með lögheimili hér á landi. Með lögum nr. 85/2020 var gerð breyting á lögum nr. 19/1966, þar sem meðal annars var sett það skilyrði fyrir því að dómsmálaráðherra gæti veitt undanþágu frá ákvæðum laganna þegar einstaklingur vill eignast fasteign hér á landi að hann hafi sterk tengsl við Ísland, svo sem vegna hjúskapar við íslenskan ríkisborgara. Breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 85/2020 stefndu meðal annars að því markmiði að koma í veg fyrir spákaupmennsku og að land safnaðist í miklum mæli á fárra hendur og var þá fyrst og fremst haft í huga land utan þéttbýlis. Í ljósi þessa markmiðs er lagt til að slakað verði á fyrrgreindu skilyrði undanþágu frá lögum nr. 19/1966, þ.e. um sterk tengsl við Ísland, þegar í hlut eiga erlendir ríkisborgarar frá ríkjum utan EES sem hafa áhuga á að eignast hér fasteign og vilja efla tengsl sín við Ísland, en uppfylla ekki fyrrgreint skilyrði nú þegar. Því er lagt til að þegar um er að ræða kaup á íbúðarhúsnæði á leigulóð í þéttbýli eða frístundahús á leigulóð á skipulögðu frístundasvæði þurfi umsækjandi ekki að sýna fram á sterk tengsl við landið. Heimildin er bundin við þessar tvær tegundir fasteigna og á því ekki við ef viðkomandi vill kaupa fasteign sem stendur á eignarlóð. Þá er hér eingöngu um að ræða tilslökun á skilyrðinu um að viðkomandi sýni fram á sterk tengsl við landið en áfram eiga við skilyrði 3. mgr. um stærð fasteignar og að viðkomandi megi ekki eiga aðrar eignir hér á landi.

*Um c-lið.*

Lögð er til breyting á 2. tölul. 7. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966. Samkvæmt gildandi ákvæði eru einstaklingar og lögaðilar frá ríkjum innan EES o.fl. undanþegnir skilyrðum 1. mgr. 1. gr. laganna. Fyrrnefnda ákvæðið hljóðar nánar tiltekið svo: „Þegar sá sem í hlut á nýtur réttar hér á landi samkvæmt reglum samnings um Evrópska efnahagssvæðið um frjálsa fólksflutninga, staðfesturétt, þjónustustarfsemi eða fjármagnsflutninga eða samsvarandi ákvæða í stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu eða samningi milli ríkisstjórnar Íslands annars vegar og ríkisstjórnar Danmerkur og heimastjórnar Færeyja hins vegar.“ Af ákvæðinu leiðir að einstaklingar og lögaðilar frá ríkjum innan EES o.fl. þurfa ekki leyfi dómsmálaráðherra til að kaupa fasteign hér á landi ólíkt aðilum utan EES sem uppfylla ekki skilyrði 1. mgr. 1. gr.

Eins og gildandi lögum er háttað er sú hættu fyrir hendi að aðilar frá öðrum ríkjum en að framan greinir hagnýti sér undanþágureglu 2. tölul. 7. mgr. með óréttmætum hætti og fari þannig í kringum skilyrði laga nr. 19/1966, t.d. með því að fjárfesta í fasteign hér á landi gegnum félag innan EES sem stofnað er í þeim eina tilgangi. Slík sniðganga á skilyrðum laga nr. 19/1966 af hálfu aðila utan EES grefur bæði undan markmiðum og þýðingu laganna almennt, sem og þeirri sérstöðu sem EES-aðilum er ætlað að njóta hvað varðar rétt til fasteignakaupa skv. 2. tölul. 7. mgr. laganna. Með hliðsjón af þessu er lögð til sú breyting á undanþáguákvæði 2. tölul. 7. mgr. að þegar í hlut eiga lögaðilar sem hyggjast kaupa fasteign hér á landi verði þeir ekki einungis að hafa staðfestu í ríki sem talið er upp í 2. tölul. heldur verði þeir einnig að vera undir endanlegum yfirráðum einstaklinga eða lögaðila frá viðkomandi ríkjum. Nánar tiltekið er lagt til að lögfest verði það viðbótarskilyrði fyrir því að lögaðili í ríki skv. 2. tölul. njóti undanþágu samkvæmt ákvæðinu að hann sé sannanlega ekki háður



yferráðum aðila frá öðrum ríkjum en þeim sem talin eru upp í ákvæðinu. Er þannig um neikvætt skilyrði að ræða.

Hugtakið yferráð er hér notað í sömu merkingu og í lögum um ársreikninga, sbr. einnig umfjöllun um þá skilgreiningu í kafla 3.6 í greinargerð með frumvarpi forsætisráðherra sem varð að lögum nr. 85/2020, um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna (150. löggjafarþing, þskj. 1223 – 715. mál), en skilgreiningin á rætur að rekja til reikningsskilastaðalsins IFRS 10. Endanleg yferráð lögaðila eru oftast nær á hendi einstaklinga, t.d. endanlegra eða raunverulegra eigenda hlutafjár eða stofnfjár í lögaðila, en hitt er einnig hugsanlegt að yferráð séu endanlega á hendi lögaðila sem ekki lýtur yferráðum þriðja aðila, t.d. sjálfseignarstofnunar. Leggja ber áherslu á að umrætt skilyrði um yferráð verði túlkað í samræmi við tilgang þess, þ.e. að sporna gegn sniðgöngu á skilyrðum laga nr. 19/1966 og vernda þannig þá veigamiklu almannahagsmuni sem tengjast eignarráðum fasteigna og landsréttinda, sbr. einnig umfjöllun hér í kjölfarið. Sönnunarbyrði um að yferráð lögaðila samrýmist ákvæðinu hvílir jafnframt á honum enda stendur það honum næst að leiða slík atriði í ljós.

Með ákvæðinu er sem fyrr segir ætlunin að koma í veg fyrir að aðilar frá öðrum ríkjum en greinir í 2. tölul. 7. mgr. geti sniðgengið skilyrði laga nr. 19/1966 með því að fjárfesta í fasteign gegnum lögaðila sem eru eftir atvikum stofnaðir gagnert í þeim tilgangi í ríkjum sem undanþáguregla 2. tölul. 7. mgr. tekur til. Í Finnlandi hefur verið farin svipuð leið í nýlegri löggjöf, nr. 470/2019, þar sem fasteignakaup aðila frá ríkjum utan EES eru bundin við leyfi viðkomandi ráðherra. Í þeim lögum er miðað við að lögaðili þurfi slíkt leyfi til kaupa á fasteign ef hann er undir stjórn aðila utan EES sem svarar 10% eða meira af atkvæðisrétti lögaðilans, enda þótt lögaðilinn sé sem slíkur staðsettur innan EES. Þessi finnska lagasetning hefur verið kynnt framkvæmdastjórn Evrópusambandsins sem sérstök ráðstöfun sem gerir stjórnvöldum kleift að rýna fasteignakaup aðila utan EES í ljósi þjóðaröryggis (e. screening mechanism). Sambærileg sjónarmið eiga við hér á landi, enda standa þjóðaröryggissjónarmið til þess að fjárfestingar í fasteignum af hálfu aðila frá öðrum ríkjum, einkum utan EES, séu háðar athugun og leyfi stjórnvalda, enda eru fasteignir og landsréttindi þeim tengd undirstaða fullveldis ríkisins og njóta sem slík sérstöðu sem takmörkuð sameiginleg gæði. Ákvæði laga nr. 19/1966 og forvera þeirra um heimildir erlendra aðila til að eignast fasteignir hér á landi eru reist á viðlíka sjónarmiðum og að framan greinir og er því brýnt að girt sé fyrir sniðgöngu á skilyrðum laganna er varða fjárfestingar aðila utan EES. Ákvæði frumvarpsins tekur mið af framansögðu og hefur við útfærslu þess verið litið til umræddrar finnskrar löggjafar um fasteignakaup að því marki sem við getur átt. Enda þótt ekki sé að öllu leyti um samkynja löggjöf að ræða og aðstæður hér á landi séu að nokkru leyti aðrar, búa áþekk sjónarmið engu að síður að baki lögum nr. 19/1966 og þeirri breytingu sem hér er lögð til eins og að framan er lýst.

Verði ákvæðið að lögum myndi það gera það að verkum að lögaðilar innan EES sem eru háðir yferráðum aðila utan EES myndu þurfa að óska eftir leyfi dómsmálaráðherra til að kaupa fasteign hér á landi í samræmi við ákvæði 2.–6. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966. Í leyfisumsókn ber lögaðila meðal annars að veita upplýsingar um fyrirhugaða nýtingu fasteignar sem og beint, óbeint og raunverulegt eignarhald sitt. Það er síðan í höndum ráðuneytisins að leggja mat á hvort veita beri leyfi í ljósi skilyrða ákvæðisins svo og þeirra markmiða og sjónarmiða sem lögin eru reist á. Tekið skal fram að leyfi skv. 2. mgr. verður ekki veitt erlendu ríki, stjórnvaldi, ríkisfyrirtæki eða öðrum erlendum opinberum aðila, sbr. þó sérreglu 11. gr. sem varðar sendiráð erlendra ríkja. Þá eru settar takmarkanir á stærð og fjölda fasteigna sem aðili utan EES getur fengið leyfi til kaupa á. Ákvæði frumvarpsins er talið samrýmast reglum EES-réttar, enda reist á því málefnalega markmiði að sporna gegn sniðgöngu á ákvæðum laga nr.

19/1966 af hálfu aðila utan EES, svo og þeim veigamiklu almannahagsmunum sem búa að baki þeim lögum og áður var lýst. Skilyrði ákvæðisins er í senn skýrt og fyrirsjáanlegt, og telst það jafnframt vel fallið til að ná því lögmæta markmiði sem að er stefnt og ekki ganga lengra en þörf krefur í því skyni. Þannig verður ekki séð að völ sé á öðrum leiðum sem eru í senn fallnar til að ná umræddum markmiðum á viðhlítandi hátt og eru síður íþyngjandi en það skilyrði sem felst í ákvæðinu. Í því efni verður t.d. ekki séð að eftirfarandi ógildingar- eða íhlotunarheimild stjórnvalda myndi teljast minna íþyngjandi gagnvart hlutaðeigandi en sú leið sem lögð er til. Að sama skapi verður ekki séð að einföld skylda til að tilkynna kaup til stjórnvalda myndi ein og sér geta náð því markmiði sem að er stefnt svo viðhlítandi teljist, enda eiga stjórnvöld örðugt um vik að framfylgja slíkri skyldu auk þess sem slíkt úrræði kemur ekki í veg fyrir sniðgöngu á skilyrðum laga nr. 19/1966. Þá verður ekki talið að skilyrði um að lögaðili hafi sem slíkur raunveruleg og viðvarandi tengsl við atvinnulíf í ríki innan EES o.fl. geti eitt og sér nægt til að ná umræddum markmiðum, enda er lítið hald í slíku skilyrði gagnvart tilvikum þegar skúffufélög/skelfélög á EES-svæðinu, sem á ytra borði gefa sig út fyrir að stunda þar efnahagslega starfsemi, eru nýtt af aðilum utan EES-svæðisins sem milliliðir við fjárfestingu til að sniðganga lagaskilyrði eins og þau sem sett eru í lögum nr. 19/1966. Við mat á samræmi ákvæðisins við reglur EES-samningsins verður einnig að hafa í huga þá ríku almannahagsmuni sem tengjast fasteignum og landsréttindum og sem ákvæði laga nr. 19/1966 eru reist á. Þá verður að hafa í huga að ekki hefur verið skorrið einhlítt úr því í dómaframkvæmd EFTA-dómstólsins að hvaða leyti og í hvaða umfangi ákvæði EES-samningurinn veita rétt til fasteignakaupa á EES-svæðinu, sbr. hér einnig til hliðsjónar umfjöllun í undirbúningsgögnum er varða frumvarp forsætisráðherra sem varð að lögum nr. 85/2020 (150. löggjafarþing – 715. mál).

Í 2. másl. 2. tölul. 7. mgr. 1. gr. gildandi laga er ráðgert að ráðherra setji nánari reglur um til hvaða fasteigna réttur samkvæmt undanþágureglunni taki og „framkvæmd réttarins“ að öðru leyti. Gildandi reglugerð um þetta efni er nr. 702/2002. Verði ákvæði frumvarpsins að lögum er eðlilegt að reglugerðin verði endurskoðuð til samræmis við það. Kemur þar meðal annars til greina að bæta við ákvæði um skyldu þinglýsingarstjóra til að upplýsa ráðuneytið reglulega um tíðni og umfang fasteignakaupa sem eiga sér stað á grundvelli umrædds undanþáguákvæðis. Verður slíkt fyrirkomulag að teljast eðlilegt í ljósi hlutverks ráðuneytisins við framfylgd laganna.

Umrætt ákvæði frumvarpsins tekur einnig mið af því að samkvæmt gildandi lögum þurfa íslenskir lögaðilar að uppfylla sumpart strangari skilyrði til að kaupa fasteign hér á landi en gilda um lögaðila innan EES o.fl. sem falla undir undanþágureglu 2. tölul. 7. mgr., sbr. hér einkum 4. tölul. 1. mgr. Með þeirri breytingu sem hér er lögð til er þannig meðal annars stefnt að því að færa skilyrði undanþágureglu 2. tölul. 7. mgr. í auknum mæli til samræmis við þau almennu skilyrði sem íslenskir lögaðilar þurfa skv. 1. mgr. 1. gr. að uppfylla til að mega öðlast eignarréttindi yfir fasteign. Horfir ákvæðið því til aukins jafnræðis að þessu leyti. Að öðru leyti þarfnað ákvæðið ekki skýringa.

#### Um 13. gr.

Lítið var til þess hversu langan tíma gæti tekið að undirbúa og halda námskeið og próf fyrir leyfishafa skv. c-lið 6. gr. (6. gr. c) og undirbúa að öðru leyti þær breytingar sem IV. kafli frumvarpsins boðar. Hæfilegt þótti að miða þar við 1. janúar 2022 nema hvað krafa um að standast próf taki ekki gildi fyrr en 1. janúar 2023. Krafa um að sækja námskeið tekur hins vegar gildi 1. janúar 2022, sbr. það sem áður greindi. Að öðru leyti er lagt til að lögin öðlist þegar gildi.

Að því marki sem meðferð mála er hafin á grundvelli eldri laga um það efni sem frumvarp þetta tekur til er gert ráð fyrir að henni sé fram haldið og lokið á einum og sama grundvelli.

Lög um mælingu og skrásetningu lóða og landa í lögsagnarumdæmi Reykjavíkur, nr. 35/1914, eru úrelt og frumvarp þetta tekur til alls lands, innan og utan þéttbýlis. Því er lagt til að þau falli brott. Sama máli gegnir um lög um útmælingar lóða í kaupstöðum, löggiltum kaптúnum o.fl., nr. 75/1917, og lög um mælingu og skrásetningu lóða og landa í lögsagnarumdæmi Akureyrar, nr. 16/1951. Lög um landamerki o.fl., nr. 41/1919, eru einnig í veigamiklum atriðum úrelt, sbr. nánari umfjöllun í almennum hluta þessarar greinargerðar. Því er lagt til að þau verði felld brott enda er í frumvarpi þessu að finna uppfærð ákvæði um sama efni.

#### Um 14. gr.

##### *Um a-lið.*

Lagt er til að ákvæði 47. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, falli brott. Ákvæðið ber yfirskriftina „Landeignaskrá“ og kveður á um að sveitarstjórnir skulu láta gera skrá yfir allar jarðir, lönd og lóðir innan sveitarfélags í landeignaskrá sem skuli vera hluti af fasteignaskrá. Skrá þessi hafi tilvísun í afmörkun og eignarhald í samræmi við þinglýstar heimildir.

Um landeignaskrá er fjallað í 3. gr. a laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, sbr. breytingar sem gerðar voru á þeim með lögum nr. 85/2020. Samkvæmt þeim lögum er rekstur landeignaskrár í höndum ríkisins. Skrár af þessu tagi hafa almennt ekki verið starfræktar af hálfu sveitarfélaga.

##### *Um b-lið.*

Ákvæði 48. gr. skipulagslaga ber yfirskriftina „Skipting landa og lóða“ og kveður á um að óheimilt sé að skipta jörðum, löndum eða lóðum eða breyta landamerkjum og lóðamörkum nema samþykki sveitarstjórnar komi til. Sérhver afmörkuð landareign skuli hafa vísun í a.m.k. eitt staðfang í samræmi við 12. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001. Jafnframt geti sveitarstjórn krafist þess af eigendum landa og jarða að gerður sé fullnægjandi hnitsettur uppdráttur af nýjum landamerkjum eða lóðamörkum til afnota fyrir landeignaskrá og þinglýsingarstjóra.

Hér er lagt til að ákvæði 1. mgr. verði breytt á þann veg að bætt verði við skilyrði þess efnis að afmörkun skuli samrýmast skipulagsáætlun, með öðrum orðum byggjast á skipulagslegum forsendum. Um meðferð ágreinings við sveitarfélag um þetta efni fari samkvæmt ákvæðum skipulagslaga hér eftir sem hingað til og eru ekki lagðar til breytingar að því leyti. Hið síðarnefnda miðar jafnframt að yfirsýn sem ekki fæst ef einungis er byggt á ákvörðunum sveitarstjórna, sbr. b-lið 6. gr. (6. gr. b) frumvarpsins.

Um efni 2. mgr. er fjallað í 1. tölul. d-liðar 6. gr. (6. gr. d) frumvarpsins og um 3. mgr. í 6. tölul. sama liðar, sbr. einnig reglugerðarheimild í k-lið 6. gr. (6. gr. k) frumvarpsins.



C21:02 Áhrif jarðasöfnunar á byggð,  
fræðileg greining og reynsla  
annarra Evrópulanda

maí, 2021

**HAGFRÆÐISTOFNUN**



HÁSKÓLI ÍSLANDS

## Formáli

Haustið 2020 fór stýrihópur um heildstæða löggjöf og stjórnsýslu varðandi jarðir, land og aðrar fasteignir fram á að Hagfræðistofnun tæki saman yfirlit um áhrif jarðasöfnunar á nærsamfélag til skamms og langs tíma, þar á meðal fjárfestingar og viðhald jarða, nýliðun í landbúnaði og almannarétt. Skoðuð yrðu áhrif nýrra laga. Þá yrði horft á það sem gerst hefur í öðrum löndum og viðbrögð stjórnvalda þar könnuð.

Margir hafa veitt aðstoð og ráð við gerð skýrslunnar. Guðmundur Jónsson, prófessor í sagnfræði, lét í té doktorsritgerð sína og benti á fleiri heimildir um jarðamál á fyrri öldum. Starfsmenn Byggðastofnunar og Þjóðskrár veittu aðgang að gögnum um eignarhald á jörðum og jarðaverð. Þá svöruðu heimamenn í Vopnafirði, Þistilfirði, Fljótum og Mýrdalshreppi spurningum um áhrif jarðasöfnunar á byggð og mannlíf. Eru þeim öllum færðar bestu þakkir.

Reykjavík, 28. maí 2021,  
Sigurður Jóhannesson.

# Samantekt og ályktanir

Fyrr á öldum mátti heita að jarðir væru eina varanlega eignin hér á landi. Íslenskir auðmenn söfnuðu jörðum. Það gerðu kirkja og kóngur líka. Með siðaskiptum eignaðist konungur kirkjujarðirnar og um miðja átjándu öld var talið að hann ætti um helming jarða á Íslandi. En undir lok átjándu aldar tóku dönsk stjórnvöld að koma ríkisjörðum í hendur ábúenda. Eftir að stjórnin færðist inn í landið héldu íslenskir ráðamenn áfram á sömu braut. Hugmyndin var sú að menn gengju betur um eigin eignir en annarra. Eigendur hugsuðu til lengri tíma en leigjendur og einkaeign væri forsenda jarðabóta. Lengst var gengið í þessa átt með jarðalögunum 1976. Markmið þeirra var að nýting lands væri í samræmi við hag þeirra sem stunduðu landbúnað. Hamlað var gegn því að jarðir væru seldar til annarra nota. Jarðaverð réðst fyrst og fremst af möguleikum til búskapar. Laxveiði og önnur hlunnindi gátu hleypt verðinu upp, en skorður voru settar við annarri nýtingu, til dæmis smíði sumarhúsa. Undir lok 20. aldar voru yfir 70% jarða á Íslandi í eigu ábúenda. Þéttbýlisbúar áttu jarðir hér og þar, mest meðfram laxveiðiám. Ekki fór sögum af andstöðu heimamanna, enda mátti grípa inn í jarðaviðskipti ef þau voru talin ganga gegn hagsmunum þeirra. Tímamót urðu með lögum sem samþykkt voru 2004. Eftir það stóð fátt í vegi þess að þéttbýlisbúar keyptu jarðir, þó að enn þyrfti leyfi ráðherra til þess að taka land úr landbúnaðarnotum. Verðið ræðst af öllum möguleikum jarðanna, þar á meðal til sumardvalar, friðsældar og útiveru. Jarðaverð hækkaði í kjölfar lagabreytingarinnar. Það kemur þeim bændum vel sem vilja bregða búi, en torveldar nýjum bændum að eignast jarðnæði. Fjáraflamenn tóku að kaupa jarðir í fjárfestingarskyni. Á fyrsta áratug aldarinnar átti fyrirtækið Lífsval um tíma meirihluta í 45 jörðum. Þá og síðar vöktu jarðakaup erlendra ríkisborgara athygli. Kaup þeirra hafa sennilega aldrei verið svo mikil að þau hafi haft veruleg áhrif á jarðaverð almennt, en staðbundin áhrif geta verið töluverð, bæði á verð jarða og mannlíf í sveitum. Oft tengist jarðasöfnun veiði, en stundum býr annað að baki, til dæmis ferðaþjónusta, náttúruvernd eða leit að friði frá skarkala heimsins. Á seinni árum er nokkuð um að sauðfjárbændur búi á nokkrum jörðum, en sennilega mundu fáir kalla þá jarðasafnara. Eiginlegir jarðasafnarar eru ekki margir hér á landi og fáir eru stórtækir. Eftir því sem næst verður komið eiga sjö menn eða félög meirihluta í 5-9 jörðum um þessar mundir. Fjórir eiga 10 jarðir eða fleiri, þar af á einn meirihluta í meira en þrjátíu jörðum. Hér eru kaupendur sem vinna saman taldir í einu lagi. Við skýrslugerðina var rætt við nokkra heimamenn í fjórum sveitum á slóðum umsvifamestu jarðasafnaranna. Á einum stað eru heimamenn ósáttir við aðgangshörku manna við jarðakaup og ýmis önnur samskipti og á öðrum stað var deilt um rétt almennings til farar um land. Yfirleitt er nýjum jarðeigendum þó borin vel sagan. Dæmi er um að nýjum jarðeiganda fylgi umsvif í ferðaþjónustu og atvinna fyrir heimamenn. Það er búbót, því að sauðfjárrækt er óvída full atvinna fyrir bændur og fjölskyldur þeirra. Þá getur verið auðveldara að hefja búskap á leigujörð en þar sem byrja þarf á að kaupa jörðina. Hvergi verður þó sagt að óblandin ánægja sé með að land hverfi úr eigu

bænda. Einn viðmælandinn líkti sölu á landi við sölu á fiskveiðikvóta úr byggðarlagi. Hún færði mönnum fé í eitt skipti, sem iðulega nýttist þeim til að flytjast á brott. Framleiðni vex jafnt og þétt í landbúnaði og þar fækkar störfum ef ekki bætast við ný verkefni. Margir geta því gert sér gott úr slíkum „brottfararstyrk“. En á móti minnkar sjálfstæði bænda og ýmsar tekjur þeirra rýrna um ókomna tíð. Leiguliðar hafa ekki jafnmikil áhrif á framtíð sína og jarða sinna og jarðeigendur. Tekjur af hlunnindum fara annað. Nýr landeigandi vill ekki alltaf leggja til veð vegna nýfjárfestinga og áhugi á viðhaldi jarðanna kann að minnka. Vísbendingar eru um að nýfjárfestingar og jarðabætur séu meiri á eignarjörðum en leigujörðum. Samanburður á sjálfseignarbúum og ábúðarjörðum í eigu ríkisins leiðir í ljós að eignir eru að jafnaði um 35% meiri á sjálfseignarbúunum. Slíkur samanburður er að vísu aldrei einfaldur. Grannþjóðir Íslendinga beita ýmsum ráðum til þess að sporna við því að jarðir safnist á fáar hendur. Norðmenn gera kröfu um búsetu á jörðum og nýta verður land undir venjulegan búrekstur. Í Danmörku verða menn að hafa átt heima í landinu í fimm ár til þess að fá að eignast jarðir og aðrar fasteignir. Í Austur-Evrópu er þess sums staðar krafist að kaupendur jarða hafi búfræðimenntun. Víða hafa ábúendur forkaupsrétt að landi. Evrópudómstóllinn setur sig ekki upp á móti því að stuðlað sé að því að ábúendur eigi jarðir. Ráðherranefnd sambandsins bendir á að reglur um hámark á jarðeignum einstakra manna eða félaga geti stutt við fjölskyldubúskap. Þá geti forgangur heimamanna að jarðnæði átt rétt á sér. Eftir að Ísland varð aðili að Evrópsku efnahagssvæði á tíunda áratug 20. aldar fengu borgarar annarra aðildarríkja að eignast fasteignir á Íslandi, ef þeir þurftu þess til að geta dvalist hér og rekið fyrirtæki. En ekkert var talið koma í veg fyrir að fólki sem ekki ætti heima hér væri meinað að eignast aðrar fasteignir hér á landi. Samningurinn um Evrópskt efnahagssvæði nær ekki til landbúnaðar. Ekki verður séð að hann komi í veg fyrir að íslensk stjórnvöld setji hömlur á jarðakaup borgara annarra aðildarríkja. Hitt er annað mál hvort skynsamlegt er að stjórnvöld hlutist til um þetta eða önnur viðskipti með jarðir. Ef landsmenn leggja mikið upp úr því að byggð haldist í sveitum og að þar haldist fjölskyldubúskapur með svipuðum hætti og verið hefur er ekkert að því að ríkisvaldið styðji við þessi markmið. Ein leið að markinu gæti verið að greiða fyrir því að bændur eigi jarðir sínar sjálfir. En ef landsmenn eru ekki bundnir tilfinningaböndum við sveitir og landbúnað mælir fátt gegn því að markaðurinn fái að ráða. Hagfræðin veitir hér ekki skýra leiðsögn. Þetta er einfaldlega smekksatriði.

Sem fyrr segir hefur ferðafólki verið bægt frá landareign sem nær yfir nokkrar jarðir. Á öðrum stað óttast heimamenn að það kunni að gerast. Lengi vel var frjáls för fólks hluti af almannarétti á Íslandi, en í náttúruverndarlögum sem samþykkt voru 1971 var landeigendum leyft að banna ferðir um afgirt land. Til stóð að færa þetta í fyrra horf þegar náttúruverndarlög voru endurskoðuð 1999 en hætt var við það. Ekki verður séð að niðurstaða alþingis hafi verið þaulhugsuð og einfalt ætti að vera að breyta lögum um þetta ef áhugi er á því.

Sum ríki reyna að hamla gegn spákaupmennsku með jarðir. Spákaupmenn kaupa ekki til þess að njóta eignar, heldur til þess að selja hana með hagnaði. Þeir kaupa

jarðir þegar þeir telja að þær eigi eftir að hækka í verði og selja þegar þeir telja að verðið muni lækka. Allajafna ætti spákaupmennska því að jafna verðsveiflur. En stundum rennur æði á markaðinn og eftir á, að minnsta kosti, er ljóst að það, sem margir töldu eðlilegt verð, var aðeins bóla. Spákaupmennsku er kennt um. Gallinn er að oft er erfitt að greina á milli spákaupmanna og annarra. Dæmi eru um að jarðasafnarar hér á landi hafi selt jarðir, en flestir virðast ekki vera í söluhugleiðingum. Félagið Lífsval, sem keypti margar jarðir á fyrsta áratug aldarinnar, hafnaði á endanum í höndum lánardrottins. Ekki er ljóst hvort fjárfestarnir horfðu til skamms tíma, en eftir á er ljóst að bæði þeir og bankinn fóru óvarlega. Erfitt er að koma í veg fyrir glannalegar fjárfestingar og erfitt er að tína spákaupmenn úr hópi jarðasafnara. Varla verður spornað við spákaupmennsku með jarðir nema með því að setja um leið hömlur á alla jarðasöfnun.

Með lögum sem samþykkt voru 2020 getur ráðherra komið í veg fyrir jarðakaup ef kaupandinn á fyrir tiltekinn fjölda jarða hér á landi eða ef jarðirnar fara yfir tiltekna stærð. Lögin koma ekki með öllu í veg fyrir að menn safni jörðum, til dæmis meðfram laxveiðiám. Líklegt er að jarðasafnarar reyni að komast framhjá hámarksákvæðum laganna, til dæmis með því að mynda með sér óformleg samtök. Reynslan af lögnum er of stutt til þess að slá megi miklu föstu um áhrif þeirra.



## Efnisyfirlit

Inngangur.....	7
Jarðasöfnun á sér langa sögu á Íslandi.....	7
Bújarðasöfnun á 20. öld.....	9
1785-2000: Jörðum komið í hendur bænda.....	11
Landnám í íslenskum sveitum í upphafi 20. aldar .....	13
2004: Auðveldara að safna jörðum .....	14
Áhrif jarðasöfnunar... ..	15
... á verð bújarða... ..	18
... og framleiðslu í landbúnaði, fjárfestingar og samfélag .....	19
2020: Íslensk stjórnvöld bregðast við jarðasöfnun.....	21
Aðrar Evrópuþjóðir sporna við jarðakaupum erlendra ríkisborgara og spákaupmennsku .....	23
Jarðasöfnun er víða áhyggjuefni.....	28

# Inngangur

Í skýrslunni er fyrst brugðið ljósi á sögu jarðasöfnunar á Íslandi og viðbrögð stjórnvalda við henni. Fyrr á öldum sönkuðu auðmenn að sér jörðum en flestar jarðir áttu kirkja og kóngur. Þegar leið að lokum 18. aldar breyttu stjórnvöld um stefnu og tóku að vinna að því að koma jörðum í hendur bænda. Breyting varð á með jarðalögunum 2004. Þá varð auðveldara fyrir fjárfesta sem ekki eru bændur, að eignast jarðir. Segja má að þá hafi annað tímabil jarðasöfnunar hafist. Í nokkrum sveitum eru margar jarðir nú á einni hendi. Skoðuð eru nokkur dæmi um það. Rætt var við nokkra heimamenn í Vopnafirði, Pistilfirði, Fljótum og Mýrdal, auk þess sem stuðst er við frásagnir fjölmiðla. Skoðuð eru áhrif jarðasöfnunar á verð jarða og mannlíf í sveitunum. Rætt er um jarðasöfnun í öðrum löndum, einkum í öðrum ríkjum á Evrópsku efnahagssvæði, og afstöðu stjórnvalda til hennar. Þá er fjallað um stefnu íslenskra stjórnvalda í þessum málum og hagfræðileg rök fyrir henni skoðuð. Einnig er rætt um svigrúm íslenskra stjórnvalda til þess að setja lög um jarðakaup.

Upplýsingar Þjóðskrár um jarðaverð, sem hér er verið stuðst við, eru gloppóttar. Ekki er langt síðan skylt var að þinglýsa kaupverði og því ná góðar upplýsingar um það ekki mörg ár aftur í tímann. Ekki liggur heldur fyrir hvað jarðirnar, sem höndlað er með, eru stórar. Þess vegna verður að hafa fyrirvara á ályktunum sem dregnar eru um jarðaverð og áhrif jarðasöfnunar á það.

## Jarðasöfnun á sér langa sögu á Íslandi

Öldum saman mældu íslenskir auðmenn ríkidæmi sitt í jörðum. Á fyrri hluta 15. aldar átti Guðmundur ríki á Reykhólum 178 jarðir á Vestfjörðum, samkvæmt jarðaskrá hans. Loftur ríki Guttormsson, sem uppi var um svipað leyti átti jafngildi 250 meðaljarða. Flestar voru á norðvestanverðu landinu. Áætlað hefur verið að Björn Þorleifsson hirðstjóri og Ólöf Loftsdóttir kona hans hafi á seinni hluta 15. aldar átt sem svaraði 400-500 meðaljörðum, en flestar voru einnig á landinu norðaustanverðu.<sup>1</sup> En mestu jarðasafnararnir voru samt lengi vel ekki auðmenn heldur kaþólska kirkjan og konungur, eftir að hann kom til. Staðamálin fyrri og síðari á tólftu og þrettánda öld, snerust um kröfu biskupanna Þorláks Þórhallssonar og Árna Þorlákssonar, Staða-Árna, til jarða þar sem bændur höfðu reist kirkjur. Að baki lá ekki síst að fjórðungur tíundarinnar rann til kirkna. Staðamálunum síðari lauk undir lok þrettánda aldar með hálfum sigri biskups. Árni Daníel Júlíusson sagnfræðingur telur að kirkjan hafi átt um fjórðung allra jarðeigna um 1400 en hlutur hennar hafi enn aukist um helming fram að siðaskiptum og hafi hún þá átt um helming allra jarðeigna hér á landi.<sup>2</sup> Konungur eignaðist líka jarðir en hann var lengi vel ekki jafnstórtækur og kirkjan. Við siðaskiptin féllu kirkjujarðir undir konung, en þær voru áfram flokkaðar sér. Árið 1760 voru gömlu kirkjujarðirnar 31% allra jarðeigna á Íslandi, en konungsjarðir og aðrar jarðir í opinberri eigu voru 18%.<sup>3</sup> Samtals átti ríkið því rétt tæpan helming allra jarða. En upp úr þessu tóku stjórnvöld að huga að því að selja jarðirnar. Byrjað var að selja jarðir Skálholtsstóls 1785 og 13 árum síðar höfðu 278

<sup>1</sup> Árni Daníel Júlíusson, 2013, Landbúnaðarsaga Íslands, 1. bindi, útg. Skrudda, bls. 189-.

<sup>2</sup> Árni Daníel Júlíusson, 2013, Landbúnaðarsaga Íslands, 1. bindi, útg. Skrudda, bls. 187.

<sup>3</sup> Guðmundur Jónsson, 1991, The State and the Icelandic Economy, 1870-1930, doktorsritgerð, bls. 60.

jarðir verið seldar.<sup>4</sup> Áhersla var lögð á að ábúendur eignuðust jarðirnar, en það gekk ekki alltaf eftir.<sup>5</sup>

Tafla 1 Jarðir í ríkiseigu	
Ár	Hlutfall jarða í ríkiseigu %
1760	50%
1850	31%
1930	15%

Heimild: Guðmundur Jónsson, 1991, bls. 46.

Ríkisjarðir seldust smám saman alla næstu öld og með heimastjórninni 1904 hófst nýtt átak í jarðasölu. Áfram var stefnt að því að bændur eignuðust jarðirnar. Ábúendur fengu hagstæð tilboð. Að meðaltali voru jarðirnar seldar fyrir 87-90% af markaðsverði á næstu árum, að því er fram kom í skýrslu til alþingis 1911.<sup>6</sup> Sjálfseignarbændum fjölgaði enn á meðan ríkisjörðum fækkaði. Eins og sjá má í töflum 1 og 2 fylgjast þessar tvær breytingar að allt frá 18. öld og fram á 20. öld. Það stuðlaði líka að fækkun leiguliða að áhugi auðmanna á að sanka að sér jörðum minnkaði. „Sú var tíðin, að gróðamenn gátu vart trygt fé sitt í öðru en jörðum, en nú eru margir aðrir vegir til að ávaxta fé sitt, bæði tryggilegar og með meiri ágóða,“ segir í álitni millipinganefndar um landbúnaðarmál frá árinu 1905.<sup>7</sup> Í upphafi 20. aldar mátti til dæmis ávaxta fé í togurum og iðnrekstri. Á sömu sveif lagðist að menn með rúm auraráð sáu oftast ekki mikil gróðafæri í landbúnaði um þær mundir. Thor Jensen stofnaði stórbú á Korpúlfsstöðum 1929, en ekki var grundvöllur fyrir rekstrinum eftir að mjólkurlögin voru samþykkt árið 1934, ef hann var þá nokkurn tíma nokkur. Jarðir í grennd við þéttbýli gátu orðið mikils virði þegar kaupstaðir stækkuðu og þéttbýlisbúar sóttust eftir sumarbústaðalóðum í sveit, en annars voru jarðir fyrst og fremst nýttar til búskapar. Lögum var líka á ýmsan hátt beitt til þess að draga úr möguleikum þeirra sem vildu nýta jarðir til annars en búskapar. Sjá má á töflu 2 að hlutfall sjálfseignarbænda hækkaði jafnt og þétt. Árið 1990 áttu rúm 70% bænda jarðirnar sem þeir bjuggu á.

<sup>4</sup> Guðmundur Jónsson, 1991, bls. 61.

<sup>5</sup> Úr skjölum landsnefndarinnar síðari. Hér frá Guðmundi Hálfðanarsyni, 2005, Sala Skálholtsjarða, Fyrsta uppboð ríkiseigna á Íslandi, 1785-1798, Saga, 2. hefti, bls. 74.

<sup>6</sup> Guðmundur Jónsson, 1991, bls. 93.

<sup>7</sup> Millipinganefnd í landbúnaðarmálinu, er skipuð var með konungsúrskurði 2. marz 1904: 1905. Frumvörp og athugasemdir við þau. Gefin út að tilhlutan stjórnarráðsins, bls. 44.

Tafla 2. Ábúðarform jarða 1702–1990						
Ár	Bændur		Leiguliðar		Sjálfseignarbændur	
	Tala	%	Tala	%	Tala	%
1702	8.191	100	7.787	95	404	5
1802–06	6.267	100	5.498	88	769	12
1842	7.204	100	5.967	83	1.237	17
1901	5.121	100	3.696	72	1.425	28
1910	6.034	100	3.773	63	2.261	38
1922	6.774	100	3.562	53	3.212	47
1932	5.723	100	2.439	43	3.284	57
1942	5.944	100	2.296	39	3.648	61
1954	6.517	100	2.275	35	4.242	65
1960	5.929	100	1.744	29	4.185	71
1981	5.073	100	1.521	30	3.552	70
1990	4.754	100	1.335	28	3.419	72

Heimild: Hagskinna. Útg. Hagstofa Íslands.

### Bújarðasöfnun á 20. öld

„Það eru engir dónar sem eiga jarðir á Snæfellsnesi í dag. Thórsararnir sjálfir hafa litið í náð sinni til þessara grýttu jarða. Þykir mörgum fara vel á því að menn sem reka togaraútgerð og utanríkisþjónustu fáist einnig við bújarðasöfnun í tómstundum sínum.“

*J.B. í Þjóðviljanum 12. september 1952.*

„...fór búnaðarmálastjóri mjög hörðum orðum um jarðasöfnun braskara og peningamanna í þéttbýli. „Þessa öfugþróun verður að stöðva og það verður ekki gert, nema með aðstoð löggjafar“, sagði Halldór Pálsson.“

*Úr forystugrein Alþýðublaðsins, 12. janúar 1973, ritstjóri Sighvatur Björgvinsson.*

Lengi hefur tíðkast að þéttbýlisbúar kaupi land kringum laxveiðiár. Á 20. öld voru kaupendurnir ekki alltaf stórauðugir, því að jarðir voru almennt ekki mjög dýrar hér á landi. Sums staðar var land í eigu brottfluttra heimamanna og afkomenda þeirra. Þótt jarðakaup hafi oftast verið hugsuð til langs tíma var annað slagið amast við jarðabranski peningamanna (sjá kassann hér fyrir ofan). Brask eða spákaupmennska er það þegar eign er keypt með það í huga að selja hana síðar með gróða. Braskarar kaupa þegar þeir telja að eign sé ódýr og selja þegar þeir telja að verðið muni lækka. Þeir gegna mikilvægu hlutverki við verðmyndun og allajafna ættu þeir að draga úr verðsveiflum. Þó hafa þeir ekki haft gott orð á

sér. Jarðalög sem samþykkt voru 2004 auðvelduðu fólki sem ekki stundaði búskap að eignast jarðir. Á uppgangsráunum fram til 2007 var nokkuð um að menn keyptu jarðir í fjárfestingarskyni. Félagið Lífsval, sem stofnað var 2003, átti þegar mest lét 45 bújarðir víða um land.<sup>8</sup> Ekki er ljóst hvað eigendur Lífsvals hugsuðu kaup sín til langs tíma, en kaup þeirra og annarra fjárfesta áttu þátt í að jarðaverð margfaldaðist um tíma. Það gerði þeim erfitt um vik sem hugðust festa kaup á landi til þess að hefja búskap. Þegar markaðir með eignir hrundu árið 2008 hrapaði jarðaverð líka. Bóla reyndist hafa verið á mörkuðum með jarðir eins og víðar. Lagabreytingin 2004 átti að öllum líkindum þátt í því að bólan varð til. Spákaupmennska með jarðir átti vafalaust líka hlut að máli. En erfitt er að greina braskarana frá langtímafjárfestum. Spákaupmenn eru ekki afmarkaður hópur. Þegar orðrómur barst út um gengisfellingu fyrr á árum flýttu flestir sér að kaupa innfluttar vörur á „gamla verðinu“ – og flýttu þannig fyrir falli krónunnar. Erfitt er að sporna gegn spákaupmennsku nema með því að leggja hömlur á önnur viðskipti í leiðinni. Nú síðast hafa kaup erlendra borgara á jörðum vakið athygli. Árið 1994 urðu Íslendingar aðilar að samningi um Evrópskt efnahagssvæði, þar sem kveðið var á um frjálsa flutninga fólks, rétt þess til búsetu og til þess að reka þjónustu. Með nýjum lögum fengu borgarar annarra aðildarríkja rétt til þess að kaupa fasteignir hér á landi án sérstaks leyfis.<sup>9</sup> Magnús Leópoldsson fasteignasali sagði í viðtali við Bændablaðið í júlí 2019 að útlendingar ættu um 60 jarðir hér á landi, en á lögbýlaskrá voru í upphafi árs 2020 tæplega 6.400 jarðir. Jarðakaupin tengjast að sögn Magnúsar áhugamálum kaupenda, veiðimennsku eða hestamennsku. Að jafnaði seljist fáar jarðir á ári hverju til útlendinga.<sup>10</sup> Umsvifamestur í jarðakaupum hér á landi er enskur auðmaður, sem var fyrir fáum misserum talinn eiga meirihluta í 30 jörðum á Norð-Austurlandi, en minnihluta í níu jörðum.<sup>11</sup> Margar jarðanna eru eyðibýli. Blaðamenn Kveiks í Ríkisútvarpinu töldu að jarðirnar næðu yfir 1.400-1.500 ferkílómetra, eða 1,4% af flatarmáli landsins. Jarðirnar eru í Þistilfirði, á Langanesströnd og í Vopnafirði, en þar voru þær langflestar, eða 24.<sup>12</sup> Kaupandinn segir eina tilganginn með kaupnum að vernda náttúruna og íslenska laxastofninn.<sup>13</sup> Aðrir kaupa jarðir til þess að reka ferðaþjónustu, eins og rakið verður hér á eftir, og enn aðrir virðast leita að stað þar sem þeir geti verið ótruflaðir. Vísbendingar eru um að jarðaverð hafi hækkað undanfarin misseri. Þar veldur lækkun vaxta sennilega mestu, fremur en kaup einstakra manna. Það setur nokkurn svip á umfjöllun um þetta að gögn um jarðaverð eru ekki góð. Heimildum um verðbreytingar ber ekki að öllu leyti saman. Að sögn fasteignasala á Vesturlandi er jarðaverð enn mun lægra en á uppgangsráunum í upphafi aldarinnar, en í greinargerð með frumvarpi til laga um eignarráð og nýtingu fasteigna, sem lagt var fyrir alþingi 2019-2020, segir að verðhækkunin frá því fyrir efnahagshrunið hafi haldið sér.<sup>14</sup>

---

<sup>8</sup> Jarðir Lífsvals auglýstar til sölu, Viðskiptablaðið 26. maí 2012, sótt af: <https://www.vb.is/frettir/jardir-lifsvals-auglystar-til-solu/72522/?q=L%C3%ADfsv%ADfsv%ADval>, ársreikningar Lífsvals.

<sup>9</sup> Lög nr. 1333, 31. desember 1993, 22. grein.

<sup>10</sup> Útlendingar ekki í röð eftir að kaupa jarðir á Íslandi, rætt við Magnús Leópoldsson, Bændablaðinu, 25. júlí 2019, sótt af: <https://www.bbl.is/media/1/bbl.-14.tbl.2019webminna.pdf>

<sup>11</sup> Steindór Grétar Jónsson, 2018, Sviðin jörð ríkasta manns Bretlands og landeiganda á Austurlandi, Stundinni, 3. ágúst, sótt af: <https://stundin.is/grein/7210/?plan=web>

<sup>12</sup> Tryggvi Aðalbjörnsson, Þetta eru jarðirnar sem Ratcliffe hefur eignast. Sótt af síðu Ríkisútvarpsins, <https://www.ruv.is/kveikur/thetta-eru-jardirnar-sem-ratcliffe-hefur-keypt/>

<sup>13</sup> Garðar Örn Úlfarsson, 2019, Ratcliffe segir náttúruvernd eina tilgang sinn, Fréttablaðinu, 6. ágúst, sótt af: <https://www.frettabladid.is/frettir/ratcliffe-segir-natturuvernd-eina-tilgang-sinn/>

<sup>14</sup> Sjá kafla um jarðaverð síðar í skýrslunni, Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna, lagt fyrir alþingi 2019-2020, þingskjal 1223-715. mál. sótt af: <https://www.althingi.is/altext/150/s/1223.html> .

Tafla 3. Áætlað ábúðarform 2014 og 2019

Ár	Lögbýli		Leiga		Sjálfseign	
2014	5.638	100%	2.947	52%	2.691	48%
2019	5.732	100%	2.966	52%	2.766	48%

Heimild: Lögbýlaskrá, útg. Þjóðskrá, eigin útreikningar.

Nýjustu tölur Hagstofunnar um ábúð á jörðum ná til ársins 1990. Þjóðskrá Íslands gefur út skrá yfir lögbýli á Íslandi þar sem fram kemur meðal annars hverjir eiga býlin og hverjir eru ábúendur. Þannig má komast að því hvort ábúendur eiga sjálfir býlin. Tala leiguliða úr lögbýlaskrá er líkast til ekki sambærileg við tölur Hagstofunnar og sennilega eru tölur um sjálfseignarbændur ekki sambærilegar heldur. En ekkert bendir til annars en að óhætt sé að bera saman lögbýlaskrár frá einu ári til annars. Eins og sjá má í töflu 3 eru ekki merki um að nein breyting hafi orðið í hlutfalli býla í sjálfseign á árunum 2014 til 2019.

## 1785-2000: Jörðum komið í hendur bænda

Hagfræðingar tala stundum um leigjendavanda. Hugmyndin er sú að þeir sem leigi eignir umgangist þær síður með langtímahagsmuni í huga en eigendur. Leiguliðar eigi til að ofnýta jarðir sínar. Þeir leggi minna upp úr varanlegum jarðarbótum en landeigendur og jarðir séu iðulega minna virði þegar þeir skili þeim af sér en þegar þeir tóku við þeim. Helst freistast þeir til þess að ganga þannig á höfuðstólinn þegar jarðnæði er leigt til skamms tíma, eða þegar búast má við því hvenær sem er að ábúðinni verði sagt upp. Vandinn er mestur þegar jarðeigendur hafa lítil tók á að fylgjast með búrekstrinum, eða líta ekki eftir honum af öðrum sökum.<sup>15</sup> Þetta eru ekki nýuppögötvuð sannindi. Á seinni hluta átjándu aldar tóku dönsk yfirvöld upp þá stefnu að selja jarðeignir ábúendum. Sala á eignum Skálholtsstóls 1785 var rökstudd með því, meðal annars, að „[I]eylændingen aldrig saa godt dyrker sin underhavende Jord, som den der besidder samme med fuld Eyendom og Arverettighed“ (leiguliðar rækta jarðir sínar aldrei jafnvel og bændur með fullan eignarrétt og erfðaréttindi).<sup>16</sup> Það var trú danskra stjórnvalda á þessum árum að eign ábúenda á jörðum væri ein meginforsenda framfara í búskap.<sup>17</sup> Ekki var aðeins lögð áhersla á að selja ábúendum ríkisjarðir, heldur var þess einnig freistað að gefa þeim forskot við kaup á jörðum í einkaeign. Þegar líða tók að lokum 19. aldar jókst áhugi á jarðabótum hér á landi. Á aldarfjórðungi, frá 1892 til 1917, stækkuðu tún um tæpan helming, eða um 78%, og heyfengur jókst álíka mikið.<sup>18</sup> Margir ábúendur vildu eignast jarðir áður en ráðist væri í dýrar fjárfestingar.<sup>19</sup> Um svipað leyti tóku þingmenn á endurreistu alþingi að beita sér fyrir sölu ríkisjarða. Kraftur færðist í málið með heimastjórninni 1904. Á fyrsta ári sínu beitti hún sér fyrir skipun millipinganevndar um málefni landbúnaðar á alþingi. Nefndin samdi frumvarp um jarðasölu,

<sup>15</sup> Dæmið sem hér er lýst er angi af fulltrúavandanum (e. principal-agent problem), sjá til dæmis Varian, 1992, *Microeconomic Analysis 3*. útgáfa, Norton & Company, bls. 441 og áfram.

<sup>16</sup> Úr skjölum landsnevndarinnar síðari. Hér frá Guðmundi Hálfðanarsyni, 2005, *Sala Skálholtsjarða, Fyrsta uppboð ríkiseigna á Íslandi, 1785-1798*, bls. 74.

<sup>17</sup> Guðmundur Jónsson, 1991, bls. 61.

<sup>18</sup> Hagskinna, tafla 4.8, bls. 266.

<sup>19</sup> Guðmundur Jónsson, 1991, bls. 84.

sem varð að lögum um sölu þjóðjarða 1905 og kirkjujarða 1907. Meginmarkmiðið var að stuðla að sjálfseign bænda á jörðum. Nefndin lagði einnig til að ábúendur fengju forkaupsrétt að jörðum í einkaeign og voru lög um það efni samþykkt 1905.<sup>20</sup>

Segja má að ágæti sjálfseignar bænda á jörðum sé rauður þráður í umræðum alþingismanna um jarðamál á fyrstu áratugum 20. aldar. „Í öðrum löndum hefir jafnan stefnt svo og stefnir, að þjóðjarðir ganga úr eignarhaldi ríkisins til ábúenda, og er þá talið bezt komið bæði hag ríkisins og einstaklingsins,“ segir í álit milliþinganefndar í landbúnaðarmálinu frá 1905.<sup>21</sup> Árið 1913 sagði Stefán Stefánsson konungkjörinn alþingismaður meðal annars í þingræðu: „Eg hefi haft góð tækifæri á, að kynnast þessu í minni sýslu, Eyjafjarðarsýslu, því að eg hefi nú um æðimörg ár verið mælingamaður jarðabóta þar í nokkrum hreppum. Og það er segin saga, að þær jarðirnar, sem eru í sjálfsábúð, hafa alt annan svip yfirleitt, en hinar, sem leiguliðar búa á. Einkum eru tún og jafnvel engjar, þar sem því verður annars við komið, stórum bættar og öll umgengni og hirðing á jörðinni svo miklum mun betri.“<sup>22</sup> Og árið 1929 mátti lesa þetta í greinargerð milliþinganefndar í landbúnaðarmálum:

Af svörum sveitarstjórna mátti sjá:

1. Að ræktun á leigujörðum er yfirleitt mikið lakari en á jörðum í sjálfsábúð.
2. Að byggingar, bæði íveru- og peningshús, eru miklu lakari á leigujörðum en á jörðum í sjálfsábúð, og það litilfjörlegar víða, að heilbrigði manna er stórkostleg hættu búin.
3. Að því styttri, sem ábúðartimi leiglendings er, í þess verri rækt er jörðin og því hrörlegri eru húsakynnin.
4. Að á þeim sárafáu jörðum víðsvegar um land, þar sem ábúð þeirra að einhverju leyti svipar til góðrar ábúðar á jörðum í sjálfsábúð, er það aðeins á þeim jörðum, sem eru í lífstíðarábúð, og þá frekast á kirkju- og þjóðjörðum.
5. Að á leigujörðum er undantekningarliðið bygt úr óvaranlegu byggingarefni, sem alls ekki getur orðið til frambúðar.

Nefndin hefir safnað skýrslum um land alt af byggingu þeirra jarða, sem í leiguábúð eru, og um ásigkomulag þeirra hvað byggingar snertir, ræktun, búskap o. fl., og borið saman við jarðir, sem í sjálfsábúð eru. Og það má heita einróma svör hvaðanæfa af landinu, að leigujarðir sjeu mikið ver ræktaðar og ver setnar en jarðir í sjálfsábúð. Byggingar á leigujörðunum eru víða óhæfar og þar frameftir götunum. Þar, sem leiguábúðinni svipar til sjálfsábúðarinnar, er helst á þeim jörðum, sem eru í

---

<sup>20</sup> Milliþinganefnd í landbúnaðarmálinu, er skipuð var með konungsúrskurði 2. marz 1904: 1905. Frumvörp og athugasemdir við þau. Gefin út að tilhlutan stjórnarráðsins. Frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lögum á sviði jarðamála, 150. löggjafarþing 2019 til 2020, greinargerð, bls. 5. Guðmundur Jónsson 1991, bls. 94.

<sup>21</sup> Milliþinganefnd: 1905, bls. 45.

<sup>22</sup> Stefán Stefánsson, Neðri deild: 56. fundur, 24. löggjafarþing. Sjá dálk 2368 í C-deild Alþingistíðinda. (2605). Sótt af: <https://www.althingi.is/altext/raeda/?lthing=24&rnr=2605>

lífstíðarábúð, og gætir þess þá mest með þær jarðir, sem landið á, þjóð og kirkjujarðir.<sup>23</sup>

## Landnám í íslenskum sveitum í upphafi 20. aldar

Fyrir rúmri öld voru uppi hugmyndir um að færa meira líf í íslenskar sveitir með því að fá fólk frá öðrum löndum til þess að hefja hér búskap. Einkum var litið til þegna annarra norræna ríkja, sérstaklega Norðmanna og Finna. Valtýr Guðmundsson flutti árið 1903 frumvarp til laga þar sem landsstjórninni var veitt heimild til þess að veita þeim innflytjendum, sem vildu setjast að á Íslandi, óræktað land úr þjóðjörðum til eignar og umráða. Veitt var fé til þess að styðja við flutningana og lána til uppbyggingar á nýjum búum. Frumvarpið var samþykkt sem lög frá alþingi, en ekkert varð úr aðgerðum.

Ísafold, 15. júlí 1903, bls. 174, Millipinganevnd í landbúnaðarmálinu, 1905, bls. 43.

Árið 1933 var réttur ábúenda tryggður betur en áður með nýjum lögum. Byggja skyldi jarðir ævilangt, en eigandi gat sagt ábúanda upp leigunni ef hann eða nánasta fjölskylda hugðist búa á jörðinni.<sup>24</sup> Þetta styrkti stöðu leigjenda, en auk þess mátti gera ráð fyrir að ábúendur hugsuðu til lengri tíma ef óvissa um ábúðina minnkaði. Fjárfestingar ykjust, viðhald á mannvirkjum batnaði og betur væri farið með landið. Þegar leið á öldina jókst áhugi manna á að nýta jarðir undir annað en búskap. Jarðir seldust á háu verði ef þar var talið gott land undir sumarhúsaðri eða ef jörð fylgdi veiði eða önnur hlunnindi. Jarðalögum, sem samþykkt voru 1976, var ekki síst ætlað að bregðast við þessu. Lögin áttu meðal annars að tryggja að nýting lands væri í samræmi við hag þeirra sem stunduðu landbúnað. Fleiri en áður þurftu að samþykkja að land væri tekið undir annað en landbúnaðarnot. Stofnaðar voru jarðanefndir í hverri sýslu, sem skyldu vera hreppsnefndum til ráðgjafar um framkvæmd laganna. Jarðanefnd og hreppsnefnd gátu komið í veg fyrir eigendaskipti að jörð ef þau voru talin óhagstæð heimasveit. Hreppar áttu samkvæmt lögum forkaupsrétt að nær öllum jörðum innan sinna marka. Bóndi í óskiptri sameign gat með leyfi ráðherra leyst til sín hlut meðeigenda, þótt þeir vildu ekki selja. Einnig gat bóndi leyst til sín jarðarpart sem skipt hafði verið út úr jörð. Ábúendur, hreppsnefnd eða aðrir handhafar forkaupsréttar gátu farið fram á mat dómkvaddra manna ef uppsett verð þótti of hátt.<sup>25</sup> Árið 1984 settu ný lög smíði sumarhúsa þrengri mörk en áður. Í skýrslu nefndar alþingis um landnýtingu frá 1986 kom fram að mörg dæmi væru um sumarhúsabyggðir sem væru til lýta á umhverfi sínu. Reyndar voru skilyrðin rýmkuð aftur eftir fá ár að ósk bænda.<sup>26</sup> Árið 1994 varð Ísland aðili að Evrópsku efnahagssvæði. Af aðildinni leiddi að veita varð „borgurum annarra ríkja samningsins sama rétt til fasteignakaupa hér á landi og íslenskum ríkisborgurum að því leyti sem það [var] nauðsynlegt til þess að nýta þau réttindi sem samningurinn [veitti] til frjálsra

<sup>23</sup> Jörundur Brynjólfsson, Bernharð Stefánsson, 1929, Frumvarp til ábúðarlaga, þingskjal. 240, neðri deild.

<sup>24</sup> Frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lögum á sviði jarðamála, 150. löggjafarþing 2019 til 2020, greinargerð.

<sup>25</sup> Frumvarp til jarðalaga, þingskjal 565, 257. mál, sjá <https://www.althingi.is/altext/97/s/0565.html>, var samþykkt sem lög með þeim breytingum sem taldar eru hér: <https://www.althingi.is/altext/97/s/pdf/0936.pdf>.

<sup>26</sup> Frumvarp til laga um breytingar á jarðalögum, nr. 81/2004, 151. löggjafarþing 2020 til 2021, þingskjal 467-375, greinargerð, sótt af <https://www.althingi.is/altext/151/s/0467.html>



fólksflutninga, staðfestu [þ.e. rétt til dvalar] og þjónustustarfsemi.“<sup>27</sup> Í lögum var ráðherra falið að setja reglur þar sem fram kæmi til hvaða fasteigna rétturinn tæki.<sup>28</sup> Ekkert var talið koma í veg fyrir að borgurum annarra ríkja á svæðinu, sem ekki ættu heima hér, væri meinað að eignast fasteignir á Íslandi, sem þeir þyrftu ekki á að halda vegna atvinnurekstrar eða til þess að halda heimili.<sup>29</sup> Samningurinn um Evrópskt efnahagssvæði nær ekki til landbúnaðar, en ekki er að sjá að lagðar hafi verið hömlur á jarðakaup borgara annarra ríkja samningsins með reglugerð. Á hinn bóginn voru árið 1995 samþykkt lög um að kaupandi jarðar, sem ætlaði að stunda landbúnað, yrði að hafa unnið við búskap í tvö ár hér á landi. Hreppsnefnd og jarðanefnd gátu farið fram á að nýr eigandi byggi á eigninni eða ekki fjær en svo að hann gæti nýtt hana í allt að tveimur árum frá kaupnum. Jafnframt gátu nefndirnar krafist þess að eign yrði áfram nýtt til búskapar.<sup>30</sup> Öll þessi ákvæði torvelda jarðakaup erlendra ríkisborgara – og raunar allra sem ekki hyggjast stunda búskap. Segja má reyndar að lagasmíð um jarðir hafi þá um alllangt skeið miðað að því að verja þær fyrir ásókn þeirra sem hugðust nýta þær til annars en búskapar.

## 2004: Auðveldara að safna jörðum

Vatnaskil urðu með nýjum jarðalögum sem samþykkt voru 2004. Markmið þeirra var samkvæmt fyrstu grein að stuðla að skipulegri nýtingu lands í samræmi við landkosti. Í greinargerð kemur fram að hefðbundinn landbúnaður hafi dregist mjög saman. Tími sé kominn til þess að slaka að nokkru leyti á hömlum á rétti eiganda til þess að ráðstafa jörð sinni. Eftirlitsstofnun EFTA hafi fundið að því að hreppsnefndir og jarðanefndir þyrftu að fallast á viðskipti með jarðir. Jarðanefndir hurfu með nýju lögnum og sveitarstjórnir þyrftu ekki heldur að samþykkja jarðakaup. Eftirlitsstofnunin hafði líka andmælt kröfum laga frá 1995 um að jarðeigendur hefðu unnið við landbúnað á Íslandi og að hreppsnefndir gætu sett skilyrði um búsetu og búskap. Öll þessi fyrirmæli hurfu úr lögum. Var það skoðun ráðherra að sveitarstjórn hefði nóg ráð til að tryggja hagsmuni sína með forkaupsrétti og skipulagsvaldi. Bændur misstu rétt til þess að leysa til sín jarðarhlut án samþykkis meðeigenda. Þá var forkaupsréttur hrepps bundinn við land til eigin nota hans. Ný ættaróðul verða ekki stofnuð. Skerpt var á þeirri reglu, sem áður var talin gilda í reynd, að óheimilt væri að skilja hlunnindi frá jörð. Ýmislegt hélst þó óbreytt frá fyrri lögum. Enn þarf leyfi ráðherra til þess að leysa land úr landbúnaðarnotum.<sup>31</sup> Megináhrif lagabreytingarinnar 2004 voru að auðveldara varð fyrir þá sem ekki stunduðu landbúnað að eignast jörð. Um leið hurfu úr lögum óbeinar hömlur á jarðakaupum borgara annarra ríkja á Evrópsku efnahagssvæði. Íslensk löggjöf um jarðaviðskipti var orðin sú frjálslegasta á Norðurlöndum.<sup>32</sup>

<sup>27</sup> Frumvarp til laga um breyting á ýmsum lögum sem varða réttarfar, atvinnuréttindi o.fl. vegna aðildar að samningi um Evrópska efnahagssvæðið, 1993, 117. löggjafarþing. 103. mál, greinargerð um 20.-23. grein.

<sup>28</sup> Lög um breyting á ýmsum lögum sem varða réttarfar, atvinnuréttindi o.fl. vegna aðildar að samningi um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 133, 31. desember 1993, 22. grein.

<sup>29</sup> Frumvarp til laga um breyting á ýmsum lögum sem varða réttarfar, atvinnuréttindi o.fl. vegna aðildar að samningi um Evrópska efnahagssvæðið, 1993, 117. löggjafarþing. 103. mál, greinargerð um 20.-23. grein.

<sup>30</sup> Lög nr. 28, 3. mars 1995.

<sup>31</sup> Frumvarp til jarðalaga, lagt fram 2003-2004. Lög nr. 81 2004, jarðalög.

<sup>32</sup> Samtal við Eyvind G. Gunnarsson prófessor, Friðrik Friðriksson Hirst, tölvupóstur.

Þar sem fleiri gátu nú keypt jarðir en áður, og verð þeirra réðst af fleiri notum en búskap, hækkaði það í kjölfar þessarar breytingar. Og efnahagsuppsveiflan á árunum 2004 til 2007 varð til þess að jarðaverð hækkaði miklu meira en ella. Áhrif breytingarinnar á hag bænda voru tvíþent. Verðhækkun á landi torveldar nýjum bændum að hefja búskap og hún verður til þess að skuldir þeirra vaxa, en hún auðveldar gömlum bændum á hinn bóginn að bregða búi. Breytingin var ekki sérlega hliðholl landbúnaði, en hún var ekki endilega óhagstæð bændum. Þess vegna settu þeir sig ekki upp á móti breytingunni.

## Áhrif jarðasöfnunar...

Í upphafi árs 2020 voru 114 jarðir af tæplega 6.400 jörðum á lögbýlaskrá að helmingi eða meira í eigu manna sem áttu fimm jarðir eða fleiri. Þetta eru tæp 2% allra jarða á landinu. Einn jarðeigandi sker sig úr með meira en 30 jarðir og þrír eiga 10 til 19 jarðir, eins og sjá má í töflu 4. Víðast tengist jarðasöfnunin veiðiskap. Lax- og silungsveiðum er stjórnað af veiðifélögum og þar hefur hvert lögbýli eitt atkvæði, óháð stærð.<sup>33</sup> Ef ætlunin er að stjórna veiðinni þarf því stundum að eiga nokkrar jarðir. Jarðasöfnunin tengist ekki alltaf veiði, eins og fram kemur hér á eftir. Ekki eru heldur allir jarðasafnarar aðkomumenn. Nokkuð er um að sauðfjörðurbændur búi á nokkrum jörðum, en oft veitir ekki af því ef ætlunin er að hafa fulla atvinnu af búskapnum.<sup>34</sup> Ríkið er enn sem fyrr stærsti jarðeigandi hér á landi, með á fjórða hundrað jarðir, rúm 5% jarða á landinu, en auk þess eiga sveitarfélög margar jarðir.

Tafla 4. Á annað hundrað jarða er í eigu manna sem eiga fimm jarðir eða fleiri í upphafi árs 2020. Ríkið er þó enn langstærsti jarðeigandinn.		
Jarðir	Landeigendur	Eiga 50% jarðar eða meira
5-9	8	7
10-14	2	2
15-19	1	1
20-24		
25-29		
30-34		1
35-40	1	
Samtals jarðir:	124	114
Reykjavíkurborg	14	14
Ríkissjóður Íslands	338	338

Heimildir: Sigurður Árnason, Lögbýlaskrá 2019, þinglýsingar, eigin útreikningar og ályktanir. Tveim umsvifamiklum jarðeigendum er slegið saman, en þeir hafa átt samstarf.

Hér á eftir er horft á jarðakaup aðkomumanna í nokkrum sveitum: Vopnafirði, Þistilfirði, Fljótum og Mýrdal. Haft var samband við nokkra heimamenn og afstaða þeirra til jarðakaupanna könnuð, en auk þess er stuðst við blöð og aðra fjölmiðla. Segja má að Vopnafjörður sé í sérflokki meðal byggðarlaganna sem hér eru skoðuð. Hvergi eru fleiri jarðir í höndum eins eiganda og þar munar raunar miklu (samanber töflu 4). Þá eiga jarðakaupin sér lengri sögu þar en víðast annars staðar. Önnur dæmi um jarðasöfnun eru einkum valin vegna þess að þau hafa af ýmsum ástæðum verið í fréttum.

<sup>33</sup> Lög um lax- og silungsveiði, nr. 61 2006, 40. grein.

<sup>34</sup> Samtal við Sigurð Árnason, Byggðastofnun.

Á áttunda áratug fyrri aldar keyptu nokkrir Íslendingar fimm jarðir sem liggja að Selá í Vopnafirði,<sup>35</sup> gerðu laxastiga og ræktuðu seiði í ánni. Síðan var annar Íslendingur um tíma atkvæðamestur í jarðakaupum í hreppnum, en hann var fyrir fáum árum sagður eiga þar 23 jarðir. Gott landbúnaðarland er í Vopnafirði, en búskapur hefur skroppið saman undanfarin ár, jafnvel hraðar en víða annars staðar. Árið 2016 ræddi Morgunblaðið við Björn Halldórsson, sem rekur bú með systkinum sínum á tveim bæjum. Hann telur að fleiri en ein skýring sé á deyfð í landbúnaði í hreppnum. Tekjur af veiðileyfum séu víða svo góðar að ekki þurfi mikinn búskap til þess að hafa það bærilegt. Gamalt fólk sitji jarðir lengur en ella meðan það hafi góðar tekjur af veiðinni. En jarðasalan eigi líka hlut að máli. Snúið sé fyrir leiguliða að leggja í miklar fjárfestingar. Til þess þurfi að leggja fram veð.<sup>36</sup> Nú síðast keypti enskur auðmaður fjölmargar jarðir sem safnast höfðu á eina hendi í Vopnafirði, en auk þess keypti hann tvær jarðir beint af bændum. Samkvæmt úttekt Kveiks í Ríkisútvarpinu í nóvember 2019 átti hann þá 24 jarðir í hreppnum.<sup>37</sup> Alls voru þá 59 lögbýli í Vopnafjarðarhreppi, þar af 7 í eyði. Auðmaðurinn átti því 40% af öllum býlum í hreppnum. Skilja má á Vopnfirðingum, sem rætt var við, að jarðakaupin hafi ekki mikil áhrif á daglegt líf í hreppnum, en skoðanir eru skiptar um þau. Sala á jörð geti leyst eigendur úr skuldakröggum, en þetta sé ekki skemmtileg flóttaleið. Mörgum falli þetta illa. En landbúnaður standi ekki vel í Vopnafirði. Nokkuð sé að vísu um unga bændur, en flestir séu orðnir gamlir og endurnýjunin lítil. Dæmi sé um að jarðakaupin hafi greitt götu nýrra ábúenda, sem ekki treystu sér til þess að kaupa jörð í upphafi búskapar. Eigandinn vilji gjarnan að búið sé áfram á jörðunum, hann setji ekki upp háa leigu og liði jafnvel fyrir búskapnum með kvótakaupum. Almennt skipti hann sér þó lítið af og ekki beri mikið á honum.<sup>38</sup> Hann dvelst sjálfur í litlu veiðihúsi á bökkum Vesturdalsár þegar hann er hér á landi, en hann situr einn að veiði í ánni.<sup>39</sup> Hann hefur kynnt ráðagerðir um ræktun, nýja laxastiga og stækkun veiðisvæða og heimamenn sjá von um atvinnu í uppbyggingu veiðihúsa og ferðapjónustu á vegum hans. Ekki eru allir ánægðir með að erlendum auðmaður eigi nú einu heitavatsuppsprettuna í hreppnum, en hún sér sundlauginni í Selárdal fyrir vatni. Sundlaugin er þó enn opin öllum. Þá óttast sumir að nýr landeigandi kunni að amast við rjúpnaskyttum eða annarri umferð á jörðum sínum.

Meira ósætti hefur verið um jarðakaup auðmannsins enska og viðskiptafélaga hans í Þistilfirði, en þeir ráða nú 7 atkvæðum af 15 í veiðifélagi Hafralónsár. Gengið er á röðina og boðið í jarðir við ána, en sem fyrr segir fylgir hverri jörð eitt atkvæði í veiðifélagi, óháð því hvað hún er stór.<sup>40</sup> Landeigandi sem kveðst hafa hafnað mörgum kauptilboðum, fékk bréf frá lögfræðingi granna sinna, sem selt höfðu jörð sína, með kröfu um að girðing yrði reist milli jarðanna, en girðingin hefði skilið land hans frá afrétti. Hann leit á kröfuna sem „hótun um að

---

<sup>35</sup> Steinunn Ásmundsdóttir, 2006, Freistandi upphæðir í boði, af [www.mbl.is](http://www.mbl.is), 28. ágúst.

<sup>36</sup> Viðar Guðjónsson, 2016, Blómatíma búrekstrar lokið, af [www.mbl.is](http://www.mbl.is), 14. desember, rætt við Björn Halldórsson.

<sup>37</sup> Tryggvi Aðalbjörnsson, 2019, Þetta eru jarðirnar sem Ratcliffe hefur eignast. Sótt af síðu Ríkisútvarpsins, <https://www.ruv.is/kveikur/thetta-eru-jardirnar-sem-ratcliffe-hefur-keypt/>

<sup>38</sup> Rætt var við þrjá Vopnfirðinga, Bjart Aðalbjörnsson, Sigríði Bragadóttur sem sitja í hreppsnefnd og Steinunni Zoëga, Rauðhólum.

<sup>39</sup> Tryggvi Aðalbjörnsson, Ingvar Haukur Guðmundsson, Kristín Ásmundsdóttir, 2019, Ratcliffe stóreykur eignamsvif sín á Íslandi, af [www.ruv.is](http://www.ruv.is) 5. nóvember, sótt af: <https://www.ruv.is/kveikur/ratcliffe-storeykur-eignamsvif-sin-a-islandi/>

<sup>40</sup> Svavar Hávarðsson, 2017, Ratcliffe ásælist fjölda jarða í Þistilfirði, Fréttablaðinu, 12. janúar. Sótt af: <https://timarit.is/page/6757285?iabr=on#page/n15/mode/2up>

koma [sér] fjárhagslega á hliðina“.<sup>41</sup> Heimamenn óttast að nýir landeigendur við Hafralónsá leigi sjálfum sér veiðiréttinn á góðum kjörum þegar meirihluta er náð í veiðifélaginu.<sup>42</sup> Í þessu sambandi má nefna að í stjórnarfrumvarpi sem liggur fyrir þingi er farið fram á aukinn meirihluta þegar veiði er framseld manni eða félagi, sem tengist félögum veiðifélags. Frumvarpið er rætt nánar síðar í skýrslunni.

Í Fljótum á bandarískt félag sex jarðir. Á Deplum, langt inni í sveit, rekur það 2.600 fermetra hótél. Herbergi eru 13 og gistingin dýr.<sup>43</sup> Á öðrum jörðum býr starfsfólk í gömlum bæjarhúsum. Gestir ganga um Fljótin og nágrenni eða fara á þylum, fjallaskíðum, kajökum, fjallahjólum og á hestbaki. Ferðapjónustan hefur líka keypt veiðidaga í Fljótaá fyrir gesti sína. Um þessar mundir er búið á 11 jörðum í sveitinni. Fólk á öllum bæjum vinnur eitthvað utan bús og margir eru ánægðir með að vinna bjóðist í grenndinni. Þegar hótelinu á Deplum var lokað vegna farsóttarinnar vorið 2020 unnu þar átta manns með heimilisfesti í Fljótum, en sumir fluttu gagngert í sveitina til þess að vinna á hótelinu. Auk þess hafa unglingar úr sveitinni unnið þar á sumrin. Menn bera ferðapjónustunni vel söguna, einkum eftir að nýr framkvæmdastjóri tók við fyrir fáum árum. Starfsmenn taka þátt í lífinu í sveitinni, aðstoða við snjómokstur og taka þátt í göngum og réttum. Þyluflug veldur ekki miklum truflunum, sérstaklega eftir að tekið var upp á því að láta vita um ferðir og biðja um leyfi til þess að lenda. Jarðakaupin lyfta verði á jörðum og fólk sér þar von um góðan lífeyri. Hinir erlendu fjárfestar keyptu framan af jarðir sem lítil von var um að búið yrði á, en margir sjá eftir Hraunum, sem keypt var síðast. Hraun eru stór og góð bújörð og hún var fyrrum talin með dýrustu jörðum landsins. Nú eru horfur á að tveir bændur bregði búi í haust og þá veltir fólk því fyrir sér hvort ferðapjónustan hyggi á meiri jarðakaup.<sup>44</sup>

Svissneskur auðmaður hóf árið 2004 að kaupa jarðir sem liggja að Heiðarvatni í Mýrdal. Hann keypti einnig Arnarstakksheiði af bændum í Reynishverfi, en í kaupsamningi var þeim veitt leyfi til að hafa þar áfram sauðfé á beit. Þá hafa félög, sem erlendir fjárfestar eiga að miklum hluta, nýlega keypt tvær stórar jarðir í Mýrdalshreppi, Höfðabrekku og Hjörleifshöfða. Alls fer nærri að þessar tvær jarðir og Heiðarjarðirnar fimm séu þriðjungur lands í hreppnum.<sup>45</sup> Í landi Höfðabrekku, sem seld var 2018, er Hótél Katla, en kaupendurnir eiga fyrir sex hótél í miðbæ Reykjavíkur. Jörðin er 4.700 hektarar. Þar er flugvöllur og jörðinni fylgir veiðiréttur í Kerlingardalsá og Vatnsá.<sup>46</sup> Árið 2020 var Hjörleifshöfði seldur félagi, sem Þjóðverjar og Íslendingar eiga. Jörðin er 11.500 hektarar. Kaupendur hyggjast vinna Kötluvíkur til útflutnings, en auk þess hafa þeir hugmyndir um ferðapjónustu á jörðinni. Hvort tveggja gæti kallað á vinnu heimamanna. Enginn búskapur var á jörðunum sem hér hefur

<sup>41</sup> Samtal við Jóhannes Sigfússon, Gunnarsstöðum, Steindór Grétar Jónsson, 2018, Sviðin jörð ríkasta manns Bretlands og landeiganda á Austurlandi, Stundinni, 3. ágúst, sótt af: <https://stundin.is/grein/7210/?plan=web>

<sup>42</sup> Samtal við Jóhannes Sigfússon, Gunnarsstöðum.

<sup>43</sup> Allt sem þú vissir ekki um Depla í Fljótum, Héðinsfjörður – Fréttavefur í Fjallabyggð, 23.03.2017, sótt af <http://hedinsfjodur.is/allt-sem-thu-vissir-ekki-um-depla-i-fljotum/>, Þetta eru dýrustu hótél landsins – enn lokuð og enginn afsláttur, DV, 16. maí 2020, sótt af: <https://www.dv.is/frettir/2020/05/16/dyrustu-hotel-landsins-enn-lokud/>

<sup>44</sup> Rætt var við Stefáníu Hjördísi Leifsdóttur, Brúnastöðum, og tvo aðra menn úr sveitinni sem vildu ekki láta nafns síns getið.

<sup>45</sup> Þórir Níels Kjartansson, tölvuskeyti, 11. mars 2021.

<sup>46</sup> Samkeppniseftirlitið, 2018, Kaup S&K eignarhaldsfélags ehf. Á Höfðabrekku ehf sótt af: <https://www.samkeppni.is/urlausnir/akvardanir/nr/3056>, 4.700 hektara jörð seld með hóteli, Mbl.is, 10.7.2018, sótt af [https://www.mbl.is/vidskipti/frettir/2018/07/10/4\\_700\\_hektara\\_jord\\_seld\\_med\\_hoteli/](https://www.mbl.is/vidskipti/frettir/2018/07/10/4_700_hektara_jord_seld_med_hoteli/)

verið rætt um. Á undanförunum árum hefur hefðbundinn landbúnaður að miklu leyti vikið fyrir ferðabjónustu í Mýrdalshreppi. Fólki finnst skrítið að stór hluti lands í hreppnum hverfi úr eigu heimamanna, en ekki verður séð að ákaft andóf sé gegn þessum breytingum. Helst er það andstaða eiganda Heiðarjarða við umferð um landið sem fer í taugarnar á fólki.<sup>47</sup> Veiðimenn voru ósáttir þegar veiðileyfi á landareign hans hurfu nánast úr sölu nokkru eftir kaupin,<sup>48</sup> en undanfarin ár hafa veiðileyfi í Heiðarvatni verið á almennum markaði.<sup>49</sup> Við hlið að landareigninni, þó nokkurn spöl frá vatninu, voru fyrir fáum árum skilti sem bönnuðu tjöld og akstur og undir stóð „Thank you for respecting my privacy“ (Vinsamlega veitið mér næði, bókstaflega: Virðið einkalíf mitt). Um landið liggur gamalgróin þjóðleið og ekki er ljóst hvort landeigandi má banna umferð um hana. Einar Freyr Elínarson, oddviti Mýrdalshrepps, sagðist í viðtali við Bændablaðið 2019 bera litla virðingu fyrir einkalífi manns sem ekki hefði fasta búsetu hér og hefði ekki staðið við fyrirheit sem hann gaf þegar hann keypti jarðirnar á sínum tíma.<sup>50</sup> Mýrdalshreppur lét taka skiltin niður og því var ekki mótmælt.<sup>51</sup>

### ... á verð bújarða...

Eftir breytinguna sem gerð var á jarðalögum 2004 hófust jarðakaup í fjárfestingarskyni fyrir alvöru. Lífsval ehf., sem nokkrir umsvifamenn í atvinnulífinu stofnuðu 2003, keypti margar jarðir á árunum fram til 2007 og átti þegar mest lét 45 bújarðir víða um land, eins og áður kom fram.<sup>52</sup> Jóhanna Lind Elíasdóttir, sem kannaði jarðaverð á árunum 1998-2014, telur að miðgildi jarðaverðs hafi verið um 20.000 krónur á hektara (0,01 ferkílómetra) árið 2003, en það hafi síðan um það bil tífaldast á fimm árum. Miðgildið var um 200.000 krónur árið 2008. Verðið tók að lækka í hruninu og árið 2014 hafði miðgildið lækkað um helming frá 2008, í um 100.000 krónur á hektara. Verðsveiflan var langmest innan allt að tveggja tíma akstursvegalengdar frá höfuðborgarsvæðinu. Vísitala neysluverðs hækkaði um 36% frá 2003 til 2008 og aftur um 37% frá 2008 til 2014, þannig að raunhækkunin var nokkru minni til 2008 og raunlækkun meiri eftir það. Viðskiptum fækkaði mikið í hruninu. Frá 2003 til 2007 voru 60-100 jarðir seldar á ári samkvæmt yfirliti Jóhönnu Lindar, en innan við 20 á ári næstu ár á eftir.<sup>53</sup> Svipaða sögu má lesa úr ársreikningum Lífsvals. Kostnaðarverð jarða félagsins nam ríflega 1.500 milljónum króna í lok árs 2010. Árið 2007 kannaði óháður matsmaður verð á svipuðum eignum á markaði. Að hans dómi hefði þá mátt fá 4.500 milljónir króna fyrir jarðirnar. Frá kaupdegi, sem í fyrsta lagi var árið 2003, og fram að matinu 2007, þrefölduðust jarðirnar með öðrum orðum í verði.<sup>54</sup> En árið 2011 hafði verðið fallið um 2.000 milljónir. Það hafði með öðrum orðum lækkað um tæpan helming frá 2007.

Heimildir um jarðaverð eftir 2014 eru gloppóttar. Fasteignasali á Vesturlandi sem rætt var við segir að verðið sé núna ekkert í líkingu við það sem var á uppgangsárunum fram til 2007. Nú

<sup>47</sup> Samtal við Þóri Níels Kjartansson, 10. mars 2021.

<sup>48</sup> Auðmaður eignast veiðiparadís við Vík, 16. apríl 2007, af [www.visir.is](https://www.visir.is), sótt af <https://www.visir.is/g/2007104160035>

<sup>49</sup> Þórir Níels Kjartansson, tölvuskeyti, 11. mars 2021.

<sup>50</sup> Gagnrýnir harðlega kaup erlends auðkýfings á Heiðardal, Bændablaðinu 29. ágúst 2019, bls. 8.

<sup>51</sup> Þorbjörg Gísladóttir, tölvupóstur 11. mars 2021.

<sup>52</sup> Jarðir Lífsvals auglýstar til sölu, Viðskiptablaðið 26. maí 2012, sótt af: <https://www.vb.is/frettir/jardir-lifsvals-auglystar-til-solu/72522/?q=L%C3%ADfsv%ADfsv%ADfsv>

<sup>53</sup> Jóhanna Lind Elíasdóttir, 2015, Landmarkaðurinn á Íslandi 1998-2014. Meistararitgerð í Viðskiptafræði, bls. 57-58.

<sup>54</sup> Það kann að vera vanmat, því að Lífsval keypti jarðeignir fyrir á þriðja hundrað milljóna króna árið 2008 og tölurnar eru frá 2010. Upplýsingarnar eru flestar úr ársreikningi fyrirtækisins fyrir 2011.

sé algengt að meðaljörð seljist fyrir 50 til 80 milljónir króna. Ef margir sýna jörð áhuga geti verðið spennst upp, en jafnan þurfi laxveiði eða önnur hlunnindi til þess að það hækki að einhverju ráði.<sup>55</sup> Algengt er að tífaldar árstekjur af hlunnindum leggist við jarðaverð,<sup>56</sup> en aðrir meta hlunnindin meira. Fyrir nokkrum árum var til dæmis miðað við það í jarðaviðskiptum í Vopnafirði að einn lax á sumri að jafnaði væri einnar milljónar króna virði,<sup>57</sup> en ekki telja allir, sem til þekkja, að slík verðlagning sé algeng. Samanburður við verð á laxveiðileyfum bendir þó til þess að hún sé ekki fjarri lagi.<sup>58</sup>

Skammt er síðan skylt var að þinglýsa kaupverði jarða og Þjóðskrá hefur aðeins upplýsingar um verð í fáum jarðaviðskiptum frá því fyrir 2018. Þótt nú sé skylt að þinglýsa verði í jarðaviðskiptum vantar í gagnagrunninn lykilupplýsingar eins og stærð jarðar og staðsetningu. Margt fleira aðgreinir jarðir og vönduð greining kallar á að hver viðskipti séu skoðuð fyrir sig. Mikla fyrirvara verður því að hafa á tölum sem lesa má úr grunninum. Árin 2018 og 2019 voru 159 jarðir keyptar hér á landi fyrir 47 milljónir að jafnaði að núvirði og árið 2020 og fram í febrúar 2021 voru 134 jarðir keyptar á tæpar 60 milljónir króna að jafnaði.<sup>59</sup> Þetta má taka sem vísbendingu um verðhækkun, þó að munurinn teljist ekki marktækur á venjulega mælikvarða þegar horft er á fleiri skýristærðir, eins og fjölda matseininga, stærð húsa og fleira. En óvíst er að jarðasöfnun valdi miklu um almenna verðhækkun á jörðum hér á landi. Meira máli skiptir sennilega að vextir hafa lækkað mikið. Frá vori 2019 og til ársloka 2020 lækkuðu meginvextir Seðlabankans úr 4,5% í 0,75% og vextir á langtímalánum fylgdu í kjölfarið. Hvers kyns fjárfestingar verða hagstæðari. Atvinnulífið er laskað vegna farsóttarinnar og fasteignir virðast álitlegur kostur. Íbúðaverð á höfuðborgarsvæðinu hækkaði um tæp 14% frá apríl 2019 fram í mars 2021. Þetta þýðir ekki að jarðakaup einstakra manna eða félaga hafi engin áhrif. Þótt vafi leiki á um að þau breyti miklu um meðalverð á öllum jörðum á Íslandi er ljóst að þau þrýsta upp verði á einstökum svæðum.

## ... og framleiðslu í landbúnaði, fjárfestingar og samfélag

Árið 2008 skoðaði Kolfinna Jóhannesdóttir áhrif jarðaeftirspurnar á framleiðslu í landbúnaði. Jarðaverð hækkaði mest á árunum á undan á Suðurlandi og Vesturlandi. Kolfinna sér merki um að sauðfjárrækt fjarlægist þessi svæði, en mjólkurframleiðsla aukist þar á móti.<sup>60</sup> Reyndar hefur mjólkurframleiðsla lengi þjappast kringum tvö þéttbýlissvæði, höfuðborgarsvæðið og Eyjafjörð og erfitt er að segja til um það hvort sú breyting var óvenjuhröð um það leyti sem fjárfestar sóttu sem mest í jarðir. Árið 2018 voru rekstrartekjur sauðfjárbús 8,4 milljónir króna að meðaltali, samkvæmt yfirliti Hagstofu Íslands. Af tekjunum þarf að greiða laun bænda og fjölskyldna þeirra, auk afskrifta og vaxta af lánum. Þær standa ekki undir mikilli fjárfestingu. Við það bætist að sauðfjárafurðir þarf ekki að flytja á hverjum degi og ekki er dýrt að flytja þær. Tekjur kúabúa voru að meðaltali 39 milljónir króna 2018. Koma þarf afurðum í vinnslu og á markað á hverjum degi. Þar vegur fjarlægðin miklu þyngra en í sauðfjárrækt og tekjurnar standa undir meiri fjárfestingu í jarðnæði.

<sup>55</sup> Samtal við Pétur Kristinsson fasteignasala í Stykkishólmi 11. desember 2020.

<sup>56</sup> Samtal við Pétur Kristinsson fasteignasala í Stykkishólmi 11. desember 2020.

<sup>57</sup> Samtal við Orra Vigfússon, 2014.

<sup>58</sup> Samanber: Hagfræðistofnun 2018, Virði lax- og silungsveiða, sótt af: [http://hhi.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/sjz/virdi\\_lax-\\_og\\_silungsveidi\\_16.11.2018\\_0.pdf](http://hhi.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/sjz/virdi_lax-_og_silungsveidi_16.11.2018_0.pdf)

<sup>59</sup> Upplýsingar frá Þjóðskrá, eigin útreikningar.

<sup>60</sup> Kolfinna Jóhannesdóttir, 2008, Staðsetning landbúnaðar: Áhrif spurnar eftir landi á framleiðslu svæða, Bifröst Journal of Social Science - 2 (2008).

Ríkið á rúmlega hundrað jarðir sem það leigir ábúendum, svonefndar ábúðarjarðir. Fróðlegt er að bera tölur um rekstur ábúenda á ríkisjörðum saman við tölur um sjálfseignarbúskap úr búnaðarskýrslum. Þannig má fá hugmynd um muninn á búskap leiguliða og jarðeigenda, þótt hafa verði fyrirvara á samanburðinum. Á ábúðarjörðum er einkum búið með sauðfé og ábúendur eru að jafnaði um fimm árum eldri en sjálfseignarbændur. Búskapurinn er oft lítill, bæði hjá ábúendum og sjálfseignarbændum, og tekjur eru iðulega að miklu leyti af öðru. Eins og sjá má í töflu 5 hér á eftir eru tekjur af landbúnaði að jafnaði mjög svipaðar á 87 ábúðarjörðum, sem skoðaðar eru, og á sjálfseignarbúum, eða um 10 milljónir króna á ári, en rekstrarafgangur er meiri á sjálfseignarbúum. Mun meira munar á eignum sjálfseignarbúenda og ábúðarbúenda. Eignir eru um 35% meiri á sjálfseignarbúum. Enn meira munar á skuldunum, en þær eru að jafnaði helmingi meiri (100%) á sjálfseignarbúum en ábúðarjörðum, eins og sjá má í töflunni. Á þessu eru ýmsar skýringar. Ábúðarjörðunum fylgir til dæmis oft endurgjaldslaus kvóti. Ábúðarbændur kvarta undan því að þeir geti ekki veðsett jörð og íbúðarhús fyrir lánnum, en sú staðreynd að ábúendur eiga ekki jarðirnar kann einnig að letja þá til þess að leggja í áhættusamar fjárfestingar.<sup>61</sup>

Tafla 5. Tekjur og efnahagur á sjálfseignarbúum og ábúðarjörðum samkvæmt landbúnaðarskýrslum fyrir árið 2015. Fjárhæðir í milljónum króna.				
	Sjálfseignarbú		Ábúðarjarðir	
	Meðaltal	Summa	Meðaltal	Summa
Fjöldi	1	2.893	1	87
Rekstrartekjur	10,4	30.245	10,3	897
Rekstrargjöld	9,1	26.424	9,9	859
Afgangur	1,3	3.821	0,4	38
Eignir	13,6	39.411	10,1	876
Skuldir	13,8	39.825	7,5	655
Eigið fé	-0,1	-359	2,5	222

Heimildir: Ólöf Lovísa Jóhannsdóttir og Sigurður Jóhannesson, 2017: Ábúðarjarðir í ríkiseigu, útg. Hagfræðistofnun, bls. 18/Landbúnaðarskýrslur, fjármálaráðuneyti, eigin útreikningar.

Sölu jarða til utansveitarmanna hefur verið líkt við það þegar fiskveiðikvóti er seldur úr byggðarlagi. Salan þýði einskiptishagnað, sem oft sé nýttur til þess að bregða búi og flytjast annað. Tekjur af hlunnindum færast úr byggðinni.<sup>62</sup> Skoðum hvaða áhrif sala jarða í Vopnafirði þýðir fyrir efnahag í hreppnum. Ætla má að markaðsvirði veiðiréttar í Vopnafirði sé á bilinu 1,4-3,3 milljarðar króna. Hér er miðað við laxveiði í hreppnum 2018-2019 og mat á verðmæti laxveiða á öllu landinu. Þá má ætla að tekjur veiðifélaga (jarðeigenda) í Vopnafirði af laxveiði hafi verið nálægt 130 milljónum króna árið 2018. Hér er horft á fjölda laxa sem veiddust í Vopnafirði árin 2018 og tölur um meðaltekjur á veiddan lax á öllu landinu

<sup>61</sup> Hagfræðistofnun, 2017: Ábúðarjarðir í ríkiseigu, sótt af [http://hhi.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/sjz/abudarjardir\\_juli\\_lok.pdf](http://hhi.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/sjz/abudarjardir_juli_lok.pdf)

<sup>62</sup> Samtal við Jóhannes Sigfússon, Gunnarsstöðum.

2018.<sup>63</sup> Tekjur af veiðunum eru um 200 þúsund krónur á hvern íbúa í Vopnafirði, en þeir eru nú um 660. Miklu munar um tekjurnar í sveitinni, en þær skipta varla sköpum fyrir framtíð byggðar í öllum hreppnum. Að hluta til má bregðast við með því að breyta skattheimtu. Tekjur manna eru skattlagðar þar sem þeir eiga heima og ef þeir flytja úr sveitinni flytjast skatttekjurnar með. Viðmælandi varpaði fram þeirri hugmynd að tekjur af hlunnindum yrðu skattlagðar heima í héraði.<sup>64</sup>

Sem fyrr segir hefur auðmaðurinn, sem keypt hefur jarðir í Vopnafirði og víðar, ekki amast við ferðum fólks á jörðum sínum, svo að vitað sé, en sumir óttast að sú afstaða kunni að breytast. Hann heldur nú þegar heilli veiðiá fyrir sig og það má túlka þannig að hann vilji vera í friði. Við Heiðarvatn í Mýrdal bað landeigandi fólk að halda sig utan girðingar um víðfeðma landareign, eins og áður kom fram. Við fyrstu sýn virðist frjáls för um land tryggð í náttúruverndarlögum, en þar segir í 17. grein: „Almenningi er heimil för um landið og dvöl þar í lögmætum tilgangi.“ Þá segir í 18. grein laganna: „Mönnum er heimilt, án sérstaks leyfis landeiganda eða rétthafa, að fara gangandi, á skíðum, skautum og óvélknúnum sleðum eða á annan sambærilegan hátt um óræktað land og dveljast þar.“ Lengi vel var réttur almennings til að ferðast um óræktað land fortakslaus, en það breyttist með náttúruverndarlögum, sem sett voru 1971. Þaðan í frá þurfti leyfi til þess að ferðast um afgirt land. Hugmyndin var að færa þetta til fyrra horfs með stjórnarfrumvarpi að nýjum náttúruverndarlögum 1999, en að tillögu umhverfisnefndar alþingis var þessum orðum bætt við 18. greinina, sem áður var vitnað til: „Á eignarlandi í byggð er eiganda eða rétthafa þó heimilt að takmarka eða banna með merkingum við hlið og göngustiga umferð manna og dvöl á afgirtu óræktuðu landi.“ Í álitni nefndarinnar kemur fram að með byggð sé bæði átt við þéttbýlt land og strjálbýlt. Nefndin rökstyður tillöguna þannig: „Ýmsar ástæður geta verið fyrir því að þessir aðilar telji ástæðu til að nýta [heimild til að banna för um afgirt land]. Má þar nefna beit eða aðra notkun á landinu.“ Ekki verður séð af þingtíðindum að tekist hafi verið á um þetta í umræðum. En lögin eru skýr. Þrátt fyrir orð um frjálsa för fólks, sem virðast afdráttarlaus, má banna ferðir um land ef það er girt af.

## 2020: Íslensk stjórnvöld bregðast við jarðasöfnun

Eftir breytingu á lögum um ráðstöfun jarða 2020 þarf samþykki ráðherra fyrir eigendaskiptum á lögbýli ef nýr eigandi og fólk eða félög tengd honum eiga jarðir, sem eru samanlagt 1.500 hektarar eða meira, eða fimm lögbýli eða fleiri, sem samtals eru að minnsta kosti 50 hektarar. Leita skal samþykkis þó að kaupin nái aðeins til hluta fasteignar. Ríki og hreppar þurfa ekki samþykki ráðherra fyrir jarðakaupum og það þarf ekki heldur ef nýr eigandi er nákominn fyrri eiganda. Þá skulu jarðeigendur leggja fram upplýsingar um beint og óbeint eignarhald sitt á hverju ári. Þinglýsa skal skjölum um eigendaskipti. Í lögnum er lýst í alllöngu máli þeim sjónarmiðum sem ráðherra skal líta til þegar hann skoðar umsóknir um jarðakaup. Skoða skal hvort áform kaupanda samrýmast 1. grein jarðalaga (sjá um markmiðskafla laganna hér á eftir), skipulagi hrepps, landskipulagi og annarri stefnu stjórnvalda um landnýtingu. Horft skal til þess hvort jörð stendur undir þeirri nýtingu sem

<sup>63</sup> Hagfræðistofnun 2018, Virði lax- og silungsveiða, sótt af: [http://hhi.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/sjz/virdi\\_lax- og\\_silungsveidi\\_16.11.2018\\_0.pdf](http://hhi.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/sjz/virdi_lax-_og_silungsveidi_16.11.2018_0.pdf), eigin útreikningar og áætlanir.

<sup>64</sup> Samtal við Jóhannes Sigfússon, Gunnarsstöðum.



ráðgerð er. Þá skiptir máli hvort ráðstöfun jarðar er fallin til þess að styrkja landbúnað og búsetu, þar á meðal hvort nýr eigandi hyggst búa á jörð eða byggja hana hæfum ábúanda og á hvaða kjörum. Að jafnaði skulu kaupin ekki samþykkt ef kaupandi á fyrir 10.000 hektara lands eða meira hér á landi, nema hann sýni fram á þörf fyrir stærra land. Binda má samþykki fyrir viðskiptum skilyrðum um nýtingaráform, sem lýst er í umsókn. Skilyrðunum skal þinglýst.<sup>65</sup> Lögin beinast almennt gegn jarðasöfnun, bæði Íslendinga og annarra. Meðaljörð á Íslandi var fyrir nokkrum árum talin 1100 hektarar.<sup>66</sup> Ef miðað er við efri mörk laganna, 10.000 hektara, getur einn maður eða félag ekki eignast hlut í meira en 9 meðaljörðum með góðu móti. En lögin gilda um viðskipti með jarðir, en ekki eignarhald, og þau raska ekki fyrri viðskiptum.

Þá er með nýjum lögum dregið úr heimildum ráðherra til þess að leyfa fólki eða fyrirtækjum utan Evrópska efnahagssvæðisins að eignast fasteignir hér á landi. Tekið er af skarið um að erlend ríki eða ríkisfyrirtæki fái ekki að kaupa fasteignir hér á landi nema undir sendiráð og bústaði starfsfólks þeirra. Það gildir hvort sem ríkin eru á Evrópsku efnahagssvæði eða ekki.<sup>67</sup>

Nýr markmiðskafli jarðalaga bregður ljósi á hugmyndir löggjafans. Þar segir nú að nýta skuli land með hagsmuni samfélagsins og komandi kynslóða að leiðarljósi, með hliðsjón af mikilvægi lands frá efnahagslegu, félagslegu og menningarlegu sjónarmiði. Tryggja skuli að land sem er vel fallið til búvöruframleiðslu sé varðveitt til slíkra nota og að fæðuöryggi sé tryggt til framtíðar. Í greinargerð er rætt um að dreift eignarhald á landi tryggi hagkvæman landbúnað, en það er ekki skýrt nánar. Eins og rætt hefur verið fyrir í þessari skýrslu eru vísbendingar um að meira sé hugað að jarðabótum og öðrum fjárfestingum á sjálfseignarjörðum en leigujörðum. Orð um fæðuöryggi má túlka þannig að mikilvægt sé að hægt sé að taka nýtt land til búrekstrar með skömmum fyrirvara. Ekki er skýrt hvernig það tengist eignarhaldi á landi. Ein skýringin gæti verið hætta á að kostir leigulands rýrni, samanber umræðuna hér að framan, en einnig gæti verið átt við hættu á að land sé tekið til annarra nota. Leyfi ráðherra þarf til þess að taka land úr landbúnaðarnotum, en ætla má að landeigandi hafi ýmis ráð til þess að þrengja að leiguliðum, ef hann kærir sig um það. Deilt er um hugtakið fæðuöryggi, sem kemur 16 sinnum fyrir í frumvarpinu. Færa má rök að því að mest megi framleiða af mat í heiminum ef hver einbeitir sér að því að sem hann er bestur í. Íslendingar veiði til dæmis fisk kringum landið og flytji afurðirnar að mestu til annarra landa, en flytji á móti inn ávexti, korn og fleiri búsafurðir frá löndum sem best falli til slíkrar ræktunar. Róttæk túlkun á hugtakinu er að þjóðir heims eigi að framleiða sem mest af mat sínum sjálfar, því að aldrei sé að vita hvenær skorið verði á samgöngur.<sup>68</sup> Sams konar rök eru færð gegn viðskiptum með aðrar vörur, til dæmis orku. Sjálfsagt er að vera viðbúinn hinu versta, til dæmis því að aðföng hætti að berast, en erfitt er að sjá að besta leiðin til þess sé að nýta

<sup>65</sup> Lög um breyting á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna, nr. 85. 7. júlí 2020. Sótt af <https://www.althingi.is/altext/150/s/1957.html>

<sup>66</sup> Fanney Ósk Gísladóttir, Einar Grétarsson, Sigmar Metúsalemsson, Björn Traustason og Ólafur Arnalds, 2006, Stærð bújarða á Íslandi, Erindi á fræðabingi landbúnaðarins, sótt af [http://www.landbunadur.is/landbunadur/wgsamvef.nsf/8bbba2777ac88c4000256a89000a2ddb/587e0681cc6cac2b0025710200404bdb/\\$FILE/68.pdf](http://www.landbunadur.is/landbunadur/wgsamvef.nsf/8bbba2777ac88c4000256a89000a2ddb/587e0681cc6cac2b0025710200404bdb/$FILE/68.pdf)

<sup>67</sup> Lög um breyting á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna, nr. 85. 7. júlí 2020 og frumvarp til laga um sama mál, þingskjal 1223-715. mál, sótt af: <https://www.althingi.is/altext/150/s/1223.html>

<sup>68</sup> Rætt er um þetta efni hér: Erla Sturludóttir, Jóhannes Sveinbjörnsson (ritstj.), 2020.: Fæðuöryggi á Íslandi, skýrsla unnin fyrir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið. Útg. Landbúnaðarháskóli Íslands.

ekki þá kosti sem nú eru í boði. Þá segir í greinargerð með frumvarpinu að sporna verði við kaupum eða söfnun á landi í spákaupmennskuskyni eða í öðrum tilgangi sem fari ekki saman við þjóðfélagslega gagnlega nýtingu á landi í samræmi við landkosti. Með þjóðfélagslega gagnlegri nýtingu er líklega meðal annars átt við að það land sé nýtt undir búskap sem best falli til þess. Líklegt er að skorður við jarðasöfnun hamli um leið gegn spákaupmennsku með jarðir, en eins og áður hefur komið fram er erfitt að segja til um það fyrirfram hvenær land er keypt í spákaupmennskuskyni.

Ætla má að ný lög geri stjórnvöldum kleift að grípa inn í kaup stórtækustu jarðasafnaranna, en þau koma ekki með öllu í veg fyrir að menn safni jörðum á einstökum svæðum, til dæmis meðfram laxveiðiám. Þá er líklegt að reynt verði að komast framhjá mörkum um stærð jarða og fjölda þeirra. Til dæmis mætti hugsa sér að nokkrir kaupendur hefðu með sér óformleg samtök um jarðakaup. Reynslan af nýjum lögum er of stutt til þess að reynt hafi á þetta.

Nokkrir þingmenn lögðu á þingi 2018-2019 fram frumvarp til laga um að tengdir menn eða félög gætu ekki farið með meira en 30% atkvæðisréttar í veiðifélagi. Í greinargerð er minnt á ákvæði laga hér og erlendis um vernd minnihluta í félögum. Tillagan var ekki rædd,<sup>69</sup> en sjávarútvegsráðherra hefur síðan tvisvar lagt fram frumvarp um veiðifélög. Samkvæmt frumvarpi því sem nú liggur fyrir þingi þarf samþykki  $\frac{2}{3}$  hluta atkvæða í veiðifélagi til þess að draga úr veiði sem nokkru nemur. Þá þarf samþykki  $\frac{2}{3}$  hluta atkvæða til þess að ráðstafa veiðirétti til manns eða félags sem tengist félagsmanni ef hann eða einhver tengdur honum fer að lágmarki með 30% atkvæða í veiðifélaginu.<sup>70</sup>

## Aðrar Evrópuþjóðir sporna við jarðakaupum erlendra ríkisborgara og spákaupmennsku

Eignarhald á bújörðum hefur þjappast saman í ríkjum Evrópusambandsins undanfarin ár. Árið 2010 var talið að 3% býla réðu yfir helmingi ræktarlands í sambandinu, en minnstu 80% býlanna réðu aðeins yfir 12% lands. Frá 2007 til 2010 minnkaði hlutur bænda sem áttu minna en 10 hektara um 17%.<sup>71</sup> Í langflestum Evrópulöndum, sem heimildir eru um, eru einhvers konar bönd á eignarhaldi á jörðum. Víða eru gerðar kröfur um menntun jarðeigenda eða búsetu og oft eru settar skorður við spákaupmennsku. Oftast er reglunum ætlað að tryggja að búskapur haldist áfram. Stundum hafa yfirvöld forkaupsrétt að landi, en stundum ábúendur eða nágrannar. Almenn regla í Evrópusambandinu er að borgarar allra aðildarríkja hafi sama rétt til þess að kaupa fasteignir og heimamenn, en á henni eru undantekningar.<sup>72</sup>

<sup>69</sup> Haraldur Benediktsson, Óli Björn Kárasón, Ari Trausti Guðmundsson, Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir, Njáll Trausti Friðbertsson, Líneik Anna Sævarsdóttir, 2018-2019, Frumvarp til laga um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006. Þingskjal 681 - 464. mál.

<sup>70</sup> Frumvarp til laga um breyting á lögum um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006, með síðari breytingum, sótt af: <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=daf7e0d9-ef67-11e9-9450-005056bc4d74>

<sup>71</sup> Sylvia Kay, Jonathan Peuch, Jennifer Franco, 2015, Extent of farmland grabbing in the EU, European Parliament.

<sup>72</sup> Jayne Glass, Rosalind Breyce, Martin Price, Leonie Schulz, Diana Valero, Malcolm Combe, Norman Hutchison, 2018, Research on interventions to manage land markets and limit the concentration of land ownership elsewhere in the world, útg. Scottish Land Commission, Coimisean Fearainn na H-Alba. Sótt af:

Víða gilda strangari reglur um jarðakaup manna sem búa utan sambandsins en þær eru yfirleitt ekki ræddar hér.

Fróðlegt er að skoða takmarkanir á jarðakaupum erlendra borgara í öðrum ríkjum á Evrópska efnahagssvæðinu. Fyrst verður rætt um reglur um jarðakaup í grannlöndum Íslands, öðrum norrænum ríkjum og í Skotlandi, en síðar verður rætt um reglur í nokkrum öðrum Evrópuríkjum. Öll nema Noregur og Sviss eru í Evrópusambandinu. Borgarar Evrópusambandsríkja hafa almennt meiri rétt til þess að fjárfesta í öðrum ríkjum sambandsins en á Íslandi, í Noregi og Liechtenstein. Sviss er ekki á Evrópsku efnahagssvæði og hefur því meira svigrúm en mörg önnur ríki, sem hér er rætt um, til þess að setja hömlur á fjárfestingar borgara ríkja á svæðinu.

*Álandseyingar* tala sænsku en eyjarnar tilheyra Finnlandi. Margir heimamenn vildu að eyjarnar sameinuðust Svíþjóð eftir að Finnland hlaut sjálfstæði frá Rússum árið 1918. Þjóðabandalagið úrskurðaði um málið árið 1921. Ákveðið var að eyjarnar skyldu tilheyra Finnlandi, en eyjaskeggjar skyldu hafa áhrif á eigin mál. Árið 1952 tók heimastjórn eyjanna upp svokallaðan heimarétt (s. hembygdsrátt) fyrir fólk sem fætt er á Álandseyjum. Þeir sem átt hafa þar heima í fimm ár og tala sænsku geta öðlast heimarétt. Honum fylgir kosningaréttur og kjörgengi í kosningum á Álandseyjum ásamt rétti til þess að kaupa fasteign og reka þar fyrirtæki. Rétturinn brýtur í bága við almennan rétt fólks í Evrópusambandinu, en Finnar fóru fram á að hann héldist þegar þeir gengu í sambandið.<sup>73</sup> Um aldamótin var því haldið fram að heimarétturinn tryggði að jarðaverð og fasteignir væru á verði sem heimamenn réðu vel við. Þeir sem vildu eiga heima á eyjunum áfram ættu sjaldnast í erfiðleikum með að koma sér upp húsnæði, en það gæti reynst snúið fyrir aðkomumenn.<sup>74</sup> Um þessar mundir er húsaleiga á fermetrann á Álandseyjum ekki langt frá því sem er á Akureyri eða í allri Svíþjóð að meðaltali.<sup>75</sup> Ekki eru allir ánægðir með að aðkomumönnum sé haldið frá fasteignum á Álandseyjum. Hærra mat á jörðum mundi til dæmis hafa í för með sér að hægt væri að leggja fram hærra veð fyrir fjárfestingarlánunum í landbúnaði.<sup>76</sup>

Snemma á 20. öld tóku enskir auðmenn að kaupa bújarðir, fiskivötn og veiðilendur í *Noregi*. Í kjölfarið var norskum lögum breytt á þann veg að bera þurfti kaup á meira en hálfum hektara lands undir hreppsyfirvöld. Þetta nægði til þess að stöðva jarðakaupin. Einnig dró úr spákaupmennsku með jarðir. Í lögnum er þess krafist að bændur búi á jörðum sínum.<sup>77</sup> Núna fylgjast verðlagsyfirvöld með verði á öllum bújörðum sem eru stærri en 3½ hektari. Ef jarðarverð virðist ekki vera í samræmi við almenna verðlagsþróun geta þau farið fram á

---

[https://www.researchgate.net/publication/324747306\\_Research\\_on\\_interventions\\_to\\_manage\\_land\\_markets\\_and\\_limit\\_the\\_concentration\\_of\\_land\\_ownership\\_elsewhere\\_in\\_the\\_world](https://www.researchgate.net/publication/324747306_Research_on_interventions_to_manage_land_markets_and_limit_the_concentration_of_land_ownership_elsewhere_in_the_world)

og Kommissionens fortolkningsmeddelelse om erhvervelse af landbrugsjord og EU-retten (2017/C 350/05)

<sup>73</sup> Planering för åretruntboende i kust och skärgård, útg. Glesbygdsverket och Arkitekturåret 2001, bls. 37-38. Sótt af:

<https://www.tillvaxtanalys.se/download/18.62dd45451715a00666f276d3/1586367610675/aretruntboende-i-skargard-01.pdf>

<sup>74</sup> Planering för åretruntboende i kust och skärgård, bls. 38.

<sup>75</sup> Þjóðskrá Íslands, <https://www.skra.is/thjonusta/gogn/talnaefni/leiguverd-og-avoxton-ibuda>

<sup>76</sup> Planering..., bls. 39.

<sup>77</sup> Planering..., bls. 40-41, Aanesland, Normann, Olaf Holm og Inger-Lise Labugt, 2007.

verðlækkun.<sup>78 79</sup> Hreppar geta með leyfi æðri stjórnvalda látið lög um jarðakaup gilda um öll fasteignaviðskipti, þannig að skylt sé að búa í öllum húsum sem skilgreind eru sem heilsárshús. Þannig á að koma í veg fyrir að þau breytist í orlofsbústaði. Þess er krafist að búið sé að minnsta kosti hálfri árið í heilsárshúsum.<sup>80</sup> Markmiðið er svipað og með búsetuskyldu á jörðum. Þess vegna er fróðlegt að skoða hvaða áhrif búsetuskylda í húsum hefur. Um aldamótin var slík krafa gerð í 70 af 436 hreppum í Noregi og árið 2007 höfðu sex bæst við.<sup>81</sup> En upp á síðkastið hefur áhuginn minnkað. Árið 2015 hurfu fimm hreppar frá búsetuskyldu og fleiri íhuguðu það. Því hefur verið haldið fram að hún hafi ekki þau áhrif sem stefnt er að. Aanesland, Holm og Labugt komust að þeirri niðurstöðu 2007 að færri dveldust allt árið í hreppum með búsetuskyldu en annars staðar. Búsetuskyldan tryggir aðeins að heilsársbústaðir verða ekki að orlofshúsum við sölu, en til eru aðrar leiðir. Eigendur geta framselt húsin til barna eða ættingja, sem geta breytt skilgreiningu á eigninni. Höfundarnir telja að heilsárshús breytist fremur í orlofshús í hreppum með búsetuskyldu en annars staðar. Ef ný kynslóð hyggst eiga hús áfram henti oft að breyta því í orlofshús, en ekki skipti minna máli að hærra verð fáiast iðulega fyrir orlofshús en hús sem skylt er að búið sé í hálfri árið.<sup>82</sup> Jonas Dahl skoðar áhrif búsetuskyldu á fasteignaverð í meistararitgerð í hagfræði frá Agðaháskóla 2017. Niðurstaða hans er að í hreppum með búsetuskyldu sé íbúðarhúsnæði að öðru jöfnu 6% ódýrara en annars staðar.<sup>83</sup> Hún hafi með öðrum orðum nokkur áhrif í þá átt sem ætlast er til. Sá munur er á búsetuskyldu í húsum í Noregi og búskaparskyldu á jörðum, að búskaparskyldan nær yfir allar jarðir, þó að hægt sé að losna undan henni ef sérstaklega stendur á. Eigandi verður að búa á landi sem er stærra en fimm hektarar í að minnsta kosti fimm ár eftir kaup. Skylt er að nýta land undir „venjulegan búrekstur“ og viðhalda verður framleiðslugetu þess. Rækta verður landið og hirða uppskeru á hverju ári. Fylkismaður og hreppsýfirvöld fylgjast með því að lögunum sé framfylgt. Gróf brot varða sektum, en einnig má fara fram á að eigandi leigi jörð út til búskapar, allt að 10 árum, eða að skógi sé plantað í landið.<sup>84</sup> Ekki má skipta upp bújörðum, nema sérstaklega standi á, til dæmis ef sýnt er fram á að búskapur verði fjölbreyttari á eftir.<sup>85</sup> Ættingjar fyrri eigenda hafa forkaupsrétt að bújörðum.<sup>86</sup> Búskaparskyldan gildir þó að jörð sé leigð út. Ekki verður betur séð en að kröfur um búskap í lögum beri þann árangur sem stefnt er að. Mestallt

---

<sup>78</sup> Landbruksdirektoratet.no, Priskontroll på landbrukseiendom, sótt af <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/eiendom-og-skog/eiendom/konsesjon#priskontroll-paa-landbrukseiendom>

<sup>79</sup> Glass o.fl., 2018, bls. 35.

<sup>80</sup> Aanesland, Normann, Olaf Holm og Inger-Lise Labugt, 2007, Boplikt for fall? Økonomisk frihet og utvikling, sótt af: [file:///C:/Users/USER/H%C3%A1sk%C3%B3li%20%C3%8Dslands/Hagfr%C3%A6%C3%B0istofnun%20-%20Documents/2020/Eignarhald%20%C3%A1%20j%C3%B6r%C3%B0um/Boplikt%20for%20fall\\_%20-%20Civita.html](file:///C:/Users/USER/H%C3%A1sk%C3%B3li%20%C3%8Dslands/Hagfr%C3%A6%C3%B0istofnun%20-%20Documents/2020/Eignarhald%20%C3%A1%20j%C3%B6r%C3%B0um/Boplikt%20for%20fall_%20-%20Civita.html)

<sup>81</sup> Planering..., bls. 40-41, Aanesland, Normann, Olaf Holm og Inger-Lise Labugt, 2007.

<sup>82</sup> Aanesland, Normann, Olaf Holm og Inger-Lise Labugt, 2007.

<sup>83</sup> Jonas Dahl, 2017, Bopliktens påvirkning på boligpriser. Er boligprisene i utvalgte kommuner i Norge påvirket av boplikten? Universitetet i Agder, bls. 75.

<sup>84</sup> Torfinn Vollan, 2020, Driveplikt. Útg. Fylkesmannen i Agder. Sótt af: <https://www.fylkesmannen.no/contentassets/20be9cf54d9c480082d175fc8b182f80/presentation-driveplikt-2020.pdf>, Lov um jord (jordlova), sótt af: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-05-12-23>

<sup>85</sup> Glass o.fl., 2018, bls. 35.

<sup>86</sup> Glass o.fl. 2018, bls. 23.

landbúnaðarland er nýtt undir búskap í Noregi. Árið 2018 nutu 86,8% af landbúnaðarlandi og 90,6% af véltæku landi í Noregi styrkja vegna landbúnaðar.<sup>87</sup>

Í *Svíþjóð* þarf leyfi yfirvalda fyrir kaupum á jörðum á strjálbýlum svæðum. Leyfi er veitt á grunnri reynslu kaupanda af búskap eða eftir mat á áhrifum kaupanna á atvinnu á svæðinu. Stundum er farið fram á að eigandi búi sjálfur á jörðinni.<sup>88</sup>

Samkvæmt samningi *Dana* um aðild að Efnahagsbandalagi Evrópu 1973 var erlendum borgurum bannað að eignast fasteign í Danmörku án leyfis stjórnvalda. Borgarar annarra aðildarlanda mega kaupa fasteign ef þeir hafa átt heima í landinu í fimm ár.<sup>89</sup> Ótti Dana við að Þjóðverjar legðu undir sig orlofssvæði í Danmörku réð mestu um að þeir sóttust eftir þessari undanþágu frá almennum rétti í bandalaginu. Markmiðið er líka að koma í veg fyrir að heilsárshús breytist í orlofshús, eins og víðar. Skipulagsyfirvöld á hverjum stað streitast líka gegn því að heilsárshús breytist í orlofshús og dæmi eru um að tekist hafi að breyta orlofsbyggð aftur í heilsársbyggð. Um þessar mundir er húsaleiga í suðurhluta Danmerkur, næst þýsku landamærunum, um 80% af leigu höfuðborginni og raunar hvergi lægri í landinu.<sup>90</sup> En á þekktum orlofsstað nyrst á Jótlandi, þar sem einu sinni nefndist Vendilskagi (d. Skagen), eru hús dýr og mörg standa tóm á veturna. Þar hefur verið varpað fram hugmynd um búsetuskyldu eins og tíðkast sums staðar í Noregi.<sup>91</sup> Ekki er langt síðan slakað var á kröfum um hámarkseign á jarðnæði í Danmörku. Áður mátti aðeins eiga fjórar jarðir, sem samtals væru að hámarki 400 hektarar, en hámarkið var afnumið 2010, að beiðni hagsmunasamtaka í landbúnaði, sem töldu að það stæði í vegi fyrir stærðarhagkvæmni.<sup>92</sup>

Tafla 6. Eigendur lands utan borga og bæja í Skotlandi 2014	
Einkaeign	57,1%
Ríkisstofnanir, t.d. skógrækt	12,6%
Hreppar	3,1%
Umhverfissamtök	2,5%
Samtals	75,4%

Heimild: Glenn, S., MacKessack-Leitch, J., Pollard, K., Glass, J., and McMorran, R., (2019), Investigation into the Issues Associated with Large scale and Concentrated Landownership in Scotland, Scottish Land Commission.

<sup>87</sup> Torfinn Volla, 2020, Driveplikt. Útg. Fylkesmannen i Agder. Sótt af: <https://www.fylkesmannen.no/contentassets/20be9cf54d9c480082d175fc8b182f80/presentation-driveplikt-2020.pdf>

<sup>88</sup> Glass, Jayne o.fl., 2018, bls. 19, European Land Registry Association, Sweden (heimasíða), sjá: <https://www.elra.eu/contact-point-contribution/sweden/legal-restrictions-6/>, European Economic and Social Committee, 2015, Land grabbing in Eyurope/family farming, bls. 11.

<sup>89</sup> Glass, Jayne o.fl., 2018, bls. 16.

<sup>90</sup> Huslejestatistik, 2020, útg. Landbyggefonden, bls. 4, sótt af: <https://lbf.dk/media/1557414/huslejestatistik-2020.pdf>

<sup>91</sup> Planering..., bls. 44.

<sup>92</sup> Glass o.fl. 2018, bls. 20.

Í *Skotlandi* eru engar hömlur á eignarhaldi á landi, en heimastjórnin hefur sýnt því áhuga að breyta því. Langt er síðan land tók að safnast á fáar hendur þar í landi, en á 18. og 19. öld voru íbúar leigujarða í Hálöndunum og á Suðureyjum reknir þaðan í stórhópum til þess að rýma fyrir sauðfé og nautgriparækt.<sup>93</sup> Svæði með 1½-2 milljónum íbúa lögðust hér um bil í auðn.<sup>94</sup> Enn eiga fáir landeigendur meirihluta lands í Skotlandi. Árið 2014 var talið að 1.125 jarðeignir næðu yfir 70% af landi í dreifbýli í Skotlandi, sem væri á annað borð í einkaeign. Þá voru 667 eignir 1.000 til 10.000 hektarar og 87 enn stærri.<sup>95</sup> Skosk erfðalög leyfa að jarðir færist óskiptar frá einni kynslóð til annarrar. Eignarhaldið hreyfist lítið. Algengt er að eigendur eigi ekki heima á landeignum sínum. Sumir hafa keypt land í fjárfestingarskyni, en aðrir hafa hugsað það fyrir útivist. Minna er um að þeir hyggi á rekstur á landinu. Sumir landeigendur eru erlendir, enda er ekkert í lögum sem hindrar það. Ekki er alltaf ljóst hver á landið í reynd þegar eigandinn er utan Evrópsks efnahagssvæðis.<sup>96</sup> Lög um jarðeignir sem samþykkt voru 2003 færa öllum rétt til þess að ferðast um land án vélarafis. Sömu lög færa hreppum og ábúendum á jörðum forkaupsrétt að landi.<sup>97</sup> Hreppar hafa keypt nokkurt land í krafti laganna, oft með umhverfisverndarsamtökum. Umhverfissamtök eins og National Trust of Scotland hafa einnig ein og sér eignast nokkurt land á nýliðnum árum. Hluttur landbúnaðarlands í eigu ábúenda óx úr tæplega 60% 1982 í 77% árið 2014.<sup>98</sup>

Í nýjum aðildarríkjum Evrópusambandsins í *Austur-Evrópu* voru ríkisjarðir ýmist fengnar fyrri eigendum eða seldar á markaði. Jarðaverð hefur hækkað þó nokkuð, en það enn lágt miðað við það sem gerist í Vestur-Evrópu. Erlendir ríkisborgarar keyptu á árunum 2004 til 2017 ½-2½% jarða í löndunum.<sup>99</sup> Samkvæmt annarri heimild er 20-30% lands í Rúmeníu stjórnað af fjárfestum frá öðrum Evrópusambandsríkjum og að auki eru allt að 10% í eigu fjárfesta utan sambandsins. Í Rúmeníu eru stærstu jarðir um 65.000 hektarar.<sup>100</sup> Mörg Austur-Evrópuríki gátu reist skorður við fjárfestingum frá öðrum Evrópusambandsríkjum á fyrstu árum aðildar og eftir að reynslutíma lauk hafa mörg samþykkt ný lög sem eiga að hafa áhrif á eignarhald á jörðum. Þar eru sett ýmis skilyrði fyrir rétti til þess að eiga land, til dæmis að kaupandi hafi lokið námi sem nýtist við búskap. Ábúendur, bændur á næstu jörðum eða aðrir heimamenn hafa forskot á aðra við jarðakaup. Ráðherranefnd Evrópusambandsins telur að borgurum annarra Evrópusambandslanda sé mismunað með lögum af þessu tagi og hún hóf af þeim sökum mál gegn fimm Austur-Evrópulöndum árið 2015.<sup>101</sup>

---

<sup>93</sup> Britannica, Highland Clearances. Sótt af: <https://www.britannica.com/event/Highland-Clearances>

<sup>94</sup> Kay og fleiri 2015, bls. 46.

<sup>95</sup> Glass o.fl. 2018, bls. 6.

<sup>96</sup> Glass o.fl. 2018, bls. 6.

<sup>97</sup> Thomson, Steven, Andrew Moxey, Andy Wightman, Annie McKee, Dave Miller, Ellie Brodie, Jayne Glass, Jon Hopkins, Keith Mathews, Ken Thomson, Rob Mc Morran and Rosalind Bryce, 2016, The impact of diversity of ownership scale on social, economic and environmental outcomes: Exploration and case studies CR/2014/19, The Scottish Government, Riaghaltas na h-Alba, bls. 5.

<sup>98</sup> Thomson og félagar, 2016, bls. 22.

<sup>99</sup> Kommissionens fortolkningsmeddelelse om erhvervelse af landbrugsjord og EU-retten, 2017, bls. 7.

<sup>100</sup> European Economic and Social Committee, 2017, NAT/632 Land grabbing in Europe/family farming, bls. 6-7.

<sup>101</sup> Kommissionens fortolkningsmeddelelse om erhvervelse af landbrugsjord og EU-retten, 2017, bls. 9.

Í *Austurríki og Þýskalandi* þarf leyfi hreppa eða héraðsstjórna til þess að kaupa skóglendi og í *Þýskalandi* þarf slíkt leyfi fyrir kaupum á bújörð yfir tiltekinni stærð.<sup>102</sup>

Í *Frakklandi, Póllandi* og á *Spáni* hafa ábúendur forkaupsrétt að landi. Í *Póllandi, Portúgal* og á *Spáni* hafa nágrannar forkaupsrétt.<sup>103</sup>

Í *Sviss* þarf samþykki kantónu fyrir kaupum á bújörðum. Eigandi eða ábúandi verður að geta ræktað landið sjálfur. Ættingjar hafa forkaupsrétt að landi, en ábúendur þar á eftir. Erlendir ríkisborgarar mega ekki kaupa land í fjárfestingarskyni, land má ekki vera stærra en nauðsyn ber til fyrir búrekstur og þeir mega ekki eiga meira en eina jörð. Kantónur geta sett hámark á fjölda orlofshúsa.<sup>104</sup> Jarðabrask er nær óþekkt í *Sviss* og jarðaverð sveiflast miklu minna en í grannlöndunum.<sup>105</sup>

Evrópudómstóllinn hefur fallist á að stjórnvöld í ríkjum Evrópusambandsins hafi rétt til ýmiss konar afskipta af jarðakaupum, til dæmis megi þau setja reglur sem auðvelda sameiningu jarðaskika, beita sér gegn jarðabraski og setja reglur sem stuðla að því að búskapur haldist og ábúendur eigi jarðir. En þótt dómstóllinn fallist á að æskilegt sé að bændur eigi jarðir sem þeir sitja hefur hann lagst gegn því að gerð sé almenn krafa um það. Í áliti ráðherranefndar sambandsins kemur fram að ekki verði séð að hámark á jarðeignum einstakra manna eða félaga brjóti alltaf í bága við Evrópurétt. Slík mörk geti meðal annars stutt við fjölskyldubúskap. Ekki er heldur með öllu lagst gegn því að heimamenn njóti forgangs við jarðakaup, en tryggja verði að í því felist ekki mismunun umfram það sem nauðsynlegt er til þess að slíkar reglur nái tilgangi sínum.<sup>106</sup>

## Jarðasöfnun er víða áhyggjuefni

Svipað virðist vaka fyrir jarðasöfnunum úti um heim og hér á landi. Í Bandaríkjunum er algengara að jarðeigendur sem búa utan sveitar nýti landið til frístundaiðkunar eða annarrar skemmtunar en að þeir noti það til framleiðslu. Þeir skipta sér ekki mikið af búrekstri. Ýmist er hvort þeir sýna umhverfisvernd meiri eða minni áhuga en aðrir jarðeigendur.<sup>107</sup> Skosk athugun sem lokið var 2016 bendir ekki til þess að eignarhald á jörðum hafi nokkur umtalsverð áhrif á byggðapróun. Jarðeigendur hafi vissulega áhrif á mannlíf í grennd við landareignir sínar, en annað virðist skipta meira máli fyrir framtíð byggðar, til dæmis samgöngur, fjöldi ferðamanna og tækni framfarir.<sup>108</sup> Aðrir fræðimenn ræddu við heimamenn í dreifðum byggðum Skotlands, sem ekki voru á einu máli um áhrif stórra jarðeigna þar í landi.

<sup>102</sup> Glass o.fl. 2018, Research on interventions to manage land markets and limit the concentration of land ownership elsewhere in the world, Scottish Land Commission, bls. 18.

<sup>103</sup> Glass o.fl. 2018, bls. 22-23.

<sup>104</sup> Glass o.fl. 2018, bls. 16,18,19, 21, 31.

<sup>105</sup> Kommissionens fortolkningsmeddelelse om erhvervelse af landbrugsjord og EU-retten, 2017. (2017/C 350/05), 2017, bls. 8-16. Sjá einnig: European Economic and Social Committee, 2015, Land grabbing in Europe/family farming.

<sup>106</sup> Kommissionens fortolkningsmeddelelse om erhvervelse af landbrugsjord og EU-retten, 2017. (2017/C 350/05), 2017, bls. 8-16. Sjá einnig: European Economic and Social Committee, 2015, Land grabbing in Europe/family farming.

<sup>107</sup> Peggy Petrzalka, Zhao Ma, Stephanie Malin, 2013, The elephant in the room: Absentee landowner issues in conservation and land management, Land Use Policy, bls. 157-166.

<sup>108</sup> Thomson o.fl. 2016, bls. 1.

Sumir töldu ekki skipta höfuðmáli hver ætti landið, en aðrir nefndu dæmi um að vald landeigenda hefti vöxt byggðar og atvinnulífs. Fjórðungur viðmælenda taldi að eignarhald á landi í Skotlandi drægi sums staðar úr framboði á húsnæði. Sums staðar bar á ótta við landeigendur. Það gæti haft slæmar afleiðingar að ganga gegn vilja þeirra. Niðurstaða höfunda var að koma þyrfti á eins konar kærufarli sem hægt væri að beita þegar landeigendur misnotuðu vald sitt og væru dragbítur á þróun byggðar.<sup>109</sup> Efnahags- og félagsmálanefnd Evrópusambandsins segir að jarðasöfnun ógni fjölskyldubúskap í sambandinu og hún leggur til að ríkjum sambandsins verði gefnar meiri heimildir til þess að hafa áhrif á viðskipti með land.<sup>110</sup>

---

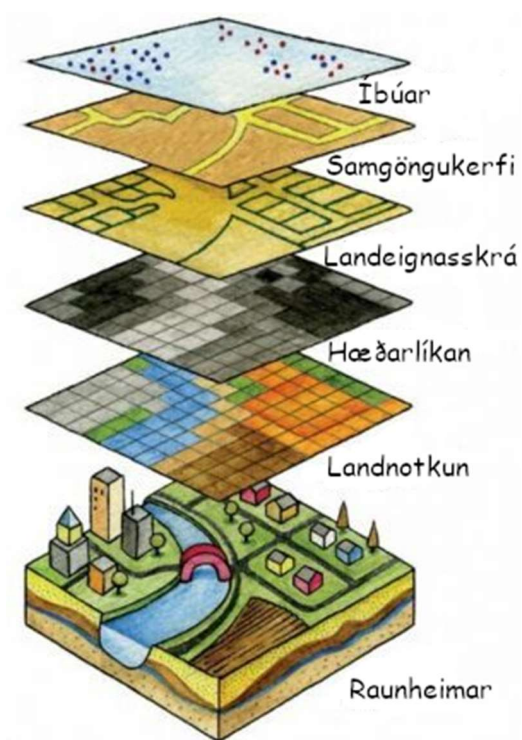
<sup>109</sup> Glenn, S., MacKessack-Leitch, J., Pollard, K., Glass, J., and McMorran, R., (2019), Investigation into the Issues Associated with Large scale and Concentrated Landownership in Scotland, Scottish Land Commission.

<sup>110</sup> European Economic and Social Committee, 2015.



# NAUÐSYN ÞESS AÐ AFLAÐ SÉ BETRI LANDFRÆÐILEGRA GRUNNGAGNA FYRIR ÍSLAND

Greinargerð til stýrihóps um heildstæða löggjöf og stjórnsýslu varðandi jarðir, land og aðrar fasteignir



**Mynd 1** Öflun og notkun landupplýsinga býður upp á fjölbreytta möguleika fyrir opinbera stjórnsýslu. Grunnupplýsinga er víðast aflað með fjarkönnunartækni, svo sem með töku loftmynda.

Nágrannabjóðir okkar hafa á undanförunum árum lagt áherslu á að uppfæra opinber korta- og myndgögn sín til að geta tryggt betri stjórnsýslu. Sú leið hefur verið farin að tryggja miðlægan loftmyndagrunn til þess að afla gagna og að þau séu samræmd og aðgengileg.

Danmörk er t.a.m. mynduð ár hvert og loftmyndir með 15 cm greinihæfni gerðar aðgengilegar öllum án endurgjalds.<sup>1</sup> Svipaða sögu er að segja frá Finnlandi sem skilgreina allar loftmyndir sem teknar eru af landmælingastofnun Finnlands sem opin gögn.<sup>2</sup> Í Noregi hafa opinberir aðilar tekið sig saman um að bjóða út reglulegt loftmyndaflug af öllu landinu. Greinihæfni (upplausn) myndana er skipt niður í þrjá flokka eftir viðfangsefni og þörfum samfélagsins: þéttbýli og framkvæmdasvæði er myndað með 4-15 cm upplausn; byggð svæði og landbúnaðarsvæði eru mynduð með 20 cm upplausn; og loks skal mynda allt landið með 25 cm upplausn. Almennt aðgengi að loftmyndum Norðmanna er enn háð gjaldtöku.<sup>3</sup> Sambærileg staða er uppi í Svíþjóð. Loks hafa Færeyingar tekið loftmyndir af öllum eyjunum, þó með nokkuð óreglulegu millibili, á tímabilinu 1958-2016. Nýlega gerði Umhvervisstovan í Færeyjum samning um að taka nýjar loftmyndir af öllum byggðum bóllum í eyjunum með hjálp flygilda (dróna). Allar loftmyndir eru skilgreindar sem opin gögn, frjáls til afnota án endurgjalds.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Styrelsen for dataforsyning og effektivisering (2020): Fotos og GeoDenmark-data. Vefsíða (13.8.2020): <https://sdfe.dk/hent-data/fotos-og-geodanmark-data/>

<sup>2</sup> Maanmittauslaitos (2020): Aerial photographs. Vefsíða (13.8.2020): <https://www.maanmittauslaitos.fi/en/maps-and-spatial-data/expert-users/product-descriptions/aerial-photographs>.

<sup>3</sup> Norge i Bilder (2020). Vefsíða (skoðið 13.8.2020): <https://www.norgebilder.no/>. Kartverket (2020): Ortofoto. Vefsíða (13.8.2020): <https://www.kartverket.no/geodataarbeid/Flyfoto/Ortofoto/>

<sup>4</sup> Umhvervisstovan (2020): Flogmyndir. Vefsíða (13.8.2020): <https://www.us.fo/Default.aspx?ID=13818> og Umhvervisstovan (2020): Flogmyndir. Vefsíða (13.8.2020): <https://www.us.fo/Default.aspx?ID=14205>

## HVERT ER VANDAMÁLIÐ?

Greining á þörf opinberra aðila hérlendis fyrir nýtt hæðarlíkan og myndgögn var gerð af Landmælingum Íslands seinni hluta árs 2019. Hún leiddi í ljós aðkallandi þörf fyrir opið aðgengi að samræmdri loftmyndakefju af Íslandi, einkum til að renna stoðum undir markvissa vöktun umhverfisþátta, gerð nýtingaráætlana, kortagerð, framkvæmd landeignaskrár og samræmingu í skipulagsgerð hvers konar. Í þarfagreiningunni er sérstök áhersla lögð á að allar stofnanir og sveitarfélög vinni og miðli upplýsingum á sameiginlegum grunni því annars skapast óheppileg skörun milli gagnasetta ólíkra aðila.<sup>5</sup> Dæmi um óheppilega skörun væri t.d. afmörkun friðlýsts svæðis, afmörkun skipulagðrar landnotkunar í aðalskipulagi sveitarfélags og loks afmörkun eignarhalds í landeignaskrá. Slík niðurstaða fæst ef unnið er á grunnöggn sem eru með ólíka greiniehæfni, staðarnákvæmni eða dagsetningu uppruna. En þetta er því miður veruleiki sem íslensk stjórnvísla glímur við í dag.

Fram til þessa hefur ekki fengist fjármagn í kaup á sameiginlegum myndgögnum fyrir ríkið. Opinberir aðilar hafa þó mjög margir leigt aðgang að myndgögnum frá einkaaðilum og má gera ráð fyrir að til þess séu nýttar a.m.k. milli 50 – 100 milljónir á ári. Hafa verður í huga að þessi tala er líklega varlega áætluð því ekki eru upplýsingar frá öllum stofnunum á [opnirreikningar.is](http://opnirreikningar.is). Þar vantar einnig fyrirtæki í opinberri eigu sem og öll sveitarfélög.

Nýverið festu Landmælingar Íslands kaup á gervitunglamyndum af landinu sem nýtast nú öllum ríkisstofnunum og sveitarfélögum. Mikið skortir þó á gæði þeirra gagna hvað varðar staðarnákvæmni (allt að +/- 8 metrar) og upplausn auk þess sem fjármagn til viðhalds og endurnýjunar hefur ekki verið tryggt.<sup>6</sup>

### Af hverju þarf opinber stjórnvísla loftmyndir?

*Tíma- og kostnaðarsparnaður í upplýsingaöflun.*

- **Öflun landupplýsinga**
  - Afmörkun landeigna og útlínur mannvirkja
  - Örnefni og heimilisföng (staðföng)
  - Skurðir, votlendi og vatnafar
  - Hæðarlíkan
  - Ræktun, gróðurfar, jarðvegsgerð og lífmassi
  - Landnotkun, búsetumynstur og álagspunktur í ferðaþjónustu
- **Hönnun hverskonar**
  - Mannvirkjagerð
  - Samgöngukerfi
  - Orkumannvirki og veitukerfi
  - Þjóðgarðar og náttúruverndarsvæði
  - Líkanagerð
- **Miðlun landupplýsinga**
  - Kortagerð
  - Sjónræn framsetning auðveldar skilning almennings á flóknum upplýsingum
  - Samræming upplýsinga af ólíkum uppruna
- **Skipulag**
  - Skipulagsgerð sveitarfélaga og landskipulagsstefna
  - Mat á umhverfisáhrifum
  - Landnýtingaráætlun
  - Eftirlit með framkvæmdum og mannvirkjagerð
- **Umhverfsvöktun og rannsóknir**
  - Sjálfbær þróun í landnotkun
  - Landeyðing / landrof
  - Vöktun jökla, hafis og eldfjalla
  - Fornleifaskráning
  - Utanvegaakstur
  - Söguleg þróun byggðar og landslags
- **Neyðarþjónusta og almannavarnir**
  - Upplýsingar fyrir viðbragðsaðila um aðstæður á vettvangi slys
  - Rauntíma upplýsingar um náttúruhamfarir svo sem skriðuföll, eldgos og flóð
  - Rýmingaráætlanir og hættumat vegna náttúruvárnar
  - Hættumat vegna slysa og stórtækra bilana
  - Skipulag leita

<sup>5</sup> Landmælingar Íslands (2019): Nýtt íslenskt hæðarlíkan og myndgögn. Þarfagreining Landælinga Íslands. Vefslóð (13.8.2020): [https://www.lmi.is/wp-content/uploads/2019/12/2019\\_%C3%BEarfagreiningarsk%C3%BDrsla-lokask%C3%BDrsla-30.10.2019.pdf](https://www.lmi.is/wp-content/uploads/2019/12/2019_%C3%BEarfagreiningarsk%C3%BDrsla-lokask%C3%BDrsla-30.10.2019.pdf)

<sup>6</sup> Landmælingar Íslands (2020): Aðgengi að myndgögnum. Frétt á vef Landmælinga Íslands 29. Apríl 2020. Vefsíða (13.8.2020): <https://www.lmi.is/adgengi-ad-myndgognum/>



**Mynd 2** Tvær myndir af ólíkum uppruna sem sýna byggð og eignamörk í Reykjavík. Myndin til vinstri er óupprétt gervitunglamiynd frá Maxar sem LMÍ keypti nýverið með um 50 cm upplausn. Skekkja frá mældum hnitum eignamarka í landeignaskrá (gular línur) er um 7 metrar. Myndin til hægri er upprétt loftmynd frá Samsýn ehf. frá árinu 2014 með um 25 cm upplausn og samsvarandi mikilli staðarnákvæmni þannig að eignamörk falla saman að legu lóðanna á myndinni.

Samandregið er vandamálið það að aðgengi að nægjanlega góðum loftmyndum er gríðarlega mikilvægt allri stjórnvísu sem tekur mið af landi, réttindum og gæðum þess. Fram til ársins 2000 aflaði íslenska ríkið sjálft markvisst loftmynda af landinu. Síðan þá hefur eitt fyrirtæki verið nær allsráðandi á íslenskum markaði með loftmyndir og aðgengi að þeim. Það hefur m.a. eftirfarandi áhrif:

- Þar sem eitt fyrirtæki er ráðandi á markaðnum er það í stöðu til þess að kveða á um verð og skilmála notkunar. Engin opinber gjaldskrá er til og mjög mismunandi hvað stofnanir eru að greiða fyrir aðgengi og hvaða aðgengi þær hafa.
- Afnota- og leigusamningar stofnana um gögn frá einkaaðilum takmarka oft notkun og miðlun þeirra upplýsinga sem verða til við vinnslu myndanna. Þetta getur stangast á við alþjóðlegar skuldbindingar um aðgengi að gögnum sem íslenska ríkið hefur gengist undir. Dæmi INSPIRE.
- Stofnanir sem þurfa eða hefðu getað notað loftmyndir eru ekki að nýta þær vegna kostnaðar eða annara hindrana. Sem dæmi: Þjóðskrá Íslands, Landmælingar Íslands, Umhverfisstofnun, Ríkislögreglustjóri og lögregluembætti, Ferðamálastofa o.fl.
- Stofnanir eru í dag að nota grunn gögn af ólíkum uppruna til kortlagningar sem veldur mismæmi í samanburði. Það gerir það að verkum að samkeyrsla upplýsinga frá ólíkum stofnunum er vandkvæðum bundin.
- Í landinu eru jafnframt 74 sveitarfélög sem öll eru að afla landupplýsinga og taka stjórnvísulegar ákvarðanir sem byggja á staðsetningu. Ekki eru öll þeirra með aðgengi að loftmyndum eða nauðsynlegum grunn gögnum.

- Stofnanir, sveitarfélög og rannsóknarsamfélagið allt hefur ekki söguleg gögn til samanburðar til þess að meta breytingar milli ára. Einkum frá árinum 2000-2020 vegna mismunandi aðgengis allra þessara aðila. Þetta kemur niður á gæðum og getu þessara aðila til umhverfissvöktunar.
- Þó svo að Landmælingar Íslands hafi fjárfest í gervihnattamyndum þá koma þær ekki í stað nákvæmra loftmynda. Gervitunglamyndir eru hins vegar mjög góðar til umhverfissvöktunar og samanburðar yfir stór landsvæði og nauðsynlegt er að afla þeirra áfram þó svo keyptar séu nákvæmari myndir af afmörkuðum svæðum.
- Flestar stofnanir hafa í dag einungis aðgang að loftmyndum eða gervitunglamyndum sem ná yfir sýnilegt litróf. Einhverjar hafa til viðbótar aðgengi að innrauðum myndum. Skýrari stefna ríkisins um kaup á fjarkönnunargögnum er nauðsynleg því með samræmdum innkaupum mætti auka aðgengi stofnana að sérhæfðum fjarkönnunargögnum (t.d. innrauðar- eða hitamyndir) og auka þannig gæði rannsókna og áætlanagerðar. Þessu má líkja við læknavísindin sem nota mismunandi tækni í myndgreiningu til þess að skoða mismunandi hluti.

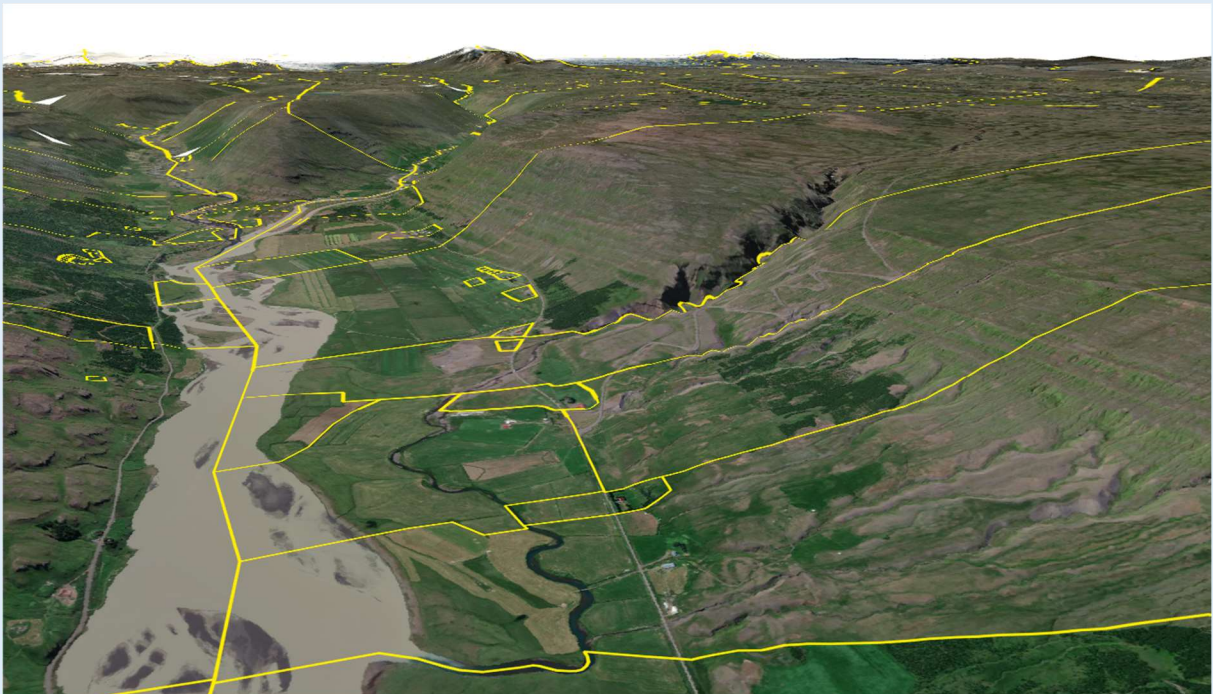


**Mynd 3** Með tilkomu flygilda hefur sveigjanleiki í loftmyndatöku aukist verulega. Meðfylgjandi myndir eru einmitt teknar með slíkri tækni. Efri myndin er tekin af Hafþóri Snjólfvi Helgasyni, frá 10. ágúst síðastliðinn, og sýnir fjallið Hvítserk bera við Dyrfjöll í Borgarfirði eystra.

Neðri myndin sýnir brúðkaupsveislu á Heiðvangi 21 á Hellu. Mynd tekin af Sævari Þór Halldórssyni í ágúst 2020

## Af hverju eru fjarkönnunagögn/loftmyndir nauðsynlegar fyrir uppbyggingu landeignaskrár?

- Spara sporin við uppmælingu eignamarka - gríðarlegur kostnaður, tími og umhverfisáhrif felast í því að fara á staðinn.
- Í dag kostar jafnvel hundruð þúsunda fyrir landeigendur að kaupa aðgengi að loftmyndum sem duga til uppmælingar eignamarka.
- Ef þeirri hindrun er rutt úr vegi eru allar líkur á því að mun fleiri muni sjá sér fært að mæla upp og staðfesta eignamörk sín á milli.
- Með hjálp nútíma tækni eins og aukins veruleika (e. augmented reality) og sýndarveruleika (e. virtual reality) hafa opnast frekari möguleikar á sjónrænni framsetningu þannig að málsaðilar þurfa tæknilega ekki einu sinni að fara á staðinn.
- Til að skapa slíkan veruleika þarf góðar loftmyndir og nákvæmt hæðarlíkan.
- Góð grunn gögn þarf jafnframt til þess að kortleggja landslag og örnefni sem landamerkjalyásingar fyrri tíma byggja á. Í dag bjóða LMÍ upp á viðmót til örnefnaskráningar ofan á gervihnattamyndir sem viðmið. Niðurstöðunni er svo miðlað í Örnefnasjá Landmælinga Íslands og upplýsingarnar eru aðgengilegar öllum til niðurlags. Frétt þessu tengt má finna á vefsíðu LMÍ: <https://www.lmi.is/mikill-ahugi-landsmanna-a-skraningu-ornefna/>.
- Í dag hafa hvorki Þjóðskrá Íslands né sýslumenn aðgang að nákvæmum loftmyndum við yfirferð nýskráningar í landeignaskrá og aðgengi sveitarfélaga að góðum gögnum er af mjög misjöfnum toga.
- Til þess að áætla eignamörk lands í samræmi við lagasetningu um uppbyggingu landeignaskrár sem tóku gildi 20. júlí síðastliðinn þarf tilfinnanlega góð grunn gögn.



**Mynd 4** Myndin að ofan er úr Fljótsdal og sýnir hvernig hagnýta má loftmynd og landlíkan til þess að skapa sjónræn hughrif notanda til þess að meta legu eignamarka.

## HVAÐ ER TIL RÁÐA?

Nauðsynlegt er að gerð verði áætlun um öflun myndgagna til afnota fyrir íslenska stjórnsýslu, í skrefum þar sem landsvæðum er forgangsraðað meðal annars m.t.t. gæða þeirra myndgagna sem þegar eru til.

Tryggja þarf aðgengi að myndgögnum til framtíðar, bæði að nýjustu myndum hverju sinni sem og sögulegum myndum til samanburðarrannsókna, hvort sem er með eignarhaldi eða samningi um aðgengi gegnum vefþjónustur.

Þörf er á myndum með 30 – 50 cm upplausn fyrir allt landið og 5 – 15 cm upplausn fyrir þéttbýli og framkvæmdasvæði. Tíðni uppfærslu þar að vera á 2 – 5 ára fresti, mismunandi eftir svæðum.

Taka þarf afstöðu til þess hvort aðgengi verði opið öllum almenningi án endurgjalds eða hvort aðgengi verði með einhverjum hætti stýrt.

## HVERNIG FÖRUM VIÐ AÐ?

Búast má við að kostnaður við öflun myndgagna verði mestur í upphafi á meðan verið er að koma grunninum í viðunandi horf, en kostnaði má hæglega dreifa á nokkur ár. Jafnframt mun viðhald góðra myndgagna fela í sér fastan árlegan kostnað.

Kostnaður vegna aðgengis að gögnum er mjög mismunandi og eykst mikið með aukinni upplausn mynda og með auknu aðgengi. Eins fer kostnaður eftir þeirri aðferð sem beitt er við öflun gagna. Til kostnaðarlækkunar má hugsa sér að farin verði blönduð leið í kaupum á loftmyndum sem teknar væru ýmist úr flygildum, flugvélum eða gervihnöttum. Sjá eftirfarandi samanburðartöflu:

	Flygildi	Flugvélur	Gervihnettir
<b>Almennt</b>	<b>Flughæð:</b> 0m-500m <b>Upplausn:</b> Mjög mikil 1cm+, háð flughæð <b>Viðfangsefni:</b> Hágæða myndir af minni þéttbýlissvæðum og framkvæmdasvæðum	<b>Flughæð:</b> 500m – 10 km <b>Upplausn:</b> Mikil 5cm +, háð flughæð <b>Viðfangsefni:</b> Lágflug af stærri þéttbýlissvæðum og miðflug af dreifbýlli svæðum og sveitum	<b>Flughæð:</b> ~700 km <b>Upplausn:</b> Lítil, max 30 cm. <b>Viðfangsefni:</b> Háflugs myndir af stórum svæðum.
<b>Kostir</b>	Mikil upplausn. Mikil staðsetningarnákvæmni. Sveigjanleiki og lágur upphafskostnaður. Margir þjónustuaðilar innanlands. Sjálfvirkni.	Góð upplausn. Góð staðsetningarnákvæmni. Hægt að þekja mikið svæði í sama flugi. Mikil reynsla innanlands.	Hægt að þekja mjög stór svæði í einni myndatöku. Auðvelt nýta mörg litabönd. Mjög góð samanburðargögn yfir stór svæði. Mikill sveigjanleiki og hentar öllum árstímum.
<b>Gallar</b>	Takmarkaður flugtími. Háð veðri og vindum. Nær yfir minna svæði í einu. Mörg flug á mismunandi tíma minnka samanburðarhæfni. Flug flygilda er háð takmörkunum á sérstökum svæðum.	Háð skipulagi og veðri. Lítill sveigjanleiki. Takmarkaður gluggi til myndatöku. Hár upphafskostnaður.	Lítill upplausn. Lítill staðsetningarnákvæmni nema með auknum tilkostnaði. Gervihnötturinn þarf að vera yfir Íslandi til þess að geta tekið mynd.
<b>Verkefni</b>	Hönnun og eftirfylgni framkvæmda.	Hönnun og skipulag.	Framkvæmdaefirlit, umhverfisvöktun, náttúruvá og landnýtingaráætlanir.

Forgangsráða mætti svæðum á Íslandi eftir þörf á hágæða loftmyndum og tíðni myndatöku. Þannig væri höfuðborgarsvæðið, annað þéttbýli og framkvæmdasvæði skilgreint með þörf á tíðum hágæða myndum sem eftir atvikum geta verið teknar af flygildum eða úr flugvélum.

Önnur svæði yrðu mynduð a.m.k. á 5 ára fresti í viðunandi upplausn (30-50 cm). Slíkt útboð væri opið fyrir fyrirtæki sem sérhæfa sig í töku og vinnslu loftmynda úr flygildum, flugvélum eða gervihnöttum.

Þó er mikilvægt að keyptar verði inn með reglubundnum hætti gervihnattamyndir af öllu Íslandi til almennrar umhverfissvöktunar og gerðar landnýtingaráætlana. Þær nýtast þá jafnframt sem grunnur fyrir hálendi Íslands.

## HVER ER KOSTNAÐURINN?

Í þarfagreiningu Landmælinga Íslands kemur fram að árlegur kostnaður við uppfærslu á myndgögnum sé um 125 milljónir, en þar er miðað við að ríkinu sé tryggður eignarréttur á myndum. Þar segir jafnframt:

*Landmælingar Íslands eru í góðum tengslum við systurstofnanir á Norðurlöndunum og hefur stofnunin aðgang að ýmsum gögnum og kostnaðarupplýsingum frá þeim. Miðað við þær upplýsingar má gera ráð fyrir að kostnaður við öflun opinna myndgagna sér eftirfarandi:*

- Myndgögn í a.m.k. 30 cm upplausn fyrir allt landið: samtals um 100 milljónir á ári eða um 500 milljónir sem dreifist á 5 ár.
- Myndgögn í a.m.k. 10 cm upplausn fyrir hluta landsins: samtals 25 milljónir á ári eða um 50 milljónir sem dreifist á 2 ár.<sup>7</sup>

Á árinu 2020 settu LMÍ 14 milljónir af sínu rekstrarfé í málaflokkinn sem fór í að kaupa fyrrnefndar gervihnattamyndir af öllu landinu.

Markaðurinn á Íslandi í dag er þannig að eitt fyrirtæki hefur verið í loftmyndaflugi síðustu ár en nokkur fyrirtæki hafa sérhæft sig í loftmyndatöku með flygildum. Gervihnattamyndir eru hinsvegar alfarið í höndum erlendra fyrirtækja. Stærri verkefni munu vafalaust vera útboðsskyld innan EES. Með því að skilgreina smærri verkþætti er hægt að ljósmynda fleiri svæði í einu og ýta þannig undir jákvæða samkeppni á markaðnum.

Ljóst er að uppfærsla á gögnum og tíðni fer allt eftir því fjármagni sem til ráðstöfunar væri. Ríkið er nú þegar í gegnum ráðuneyti, stofnanir og opinber fyrirtæki að leggja árlega verulegar fjárhæðir í kaup á loftmyndagögnum og þá fjármuni mætti nýta betur með sameiginlegum kaupum. Heildarfjárfesting þyrfti ekki að vera langt frá þeirri upphæð sem ríkið er nú þegar að greiða árlega en myndi nýtast mun fleirum.

---

<sup>7</sup> Landmælingar Íslands (2019): Nýtt íslenskt hæðarlíkan og myndgögn. Þarfagreining Landmælinga Íslands. Bls. 10. Vefslóð: [https://www.lmi.is/wp-content/uploads/2019/12/2019\\_%C3%BEarfagreiningarsk%C3%BDrsla-lokask%C3%BDrsla-30.10.2019.pdf](https://www.lmi.is/wp-content/uploads/2019/12/2019_%C3%BEarfagreiningarsk%C3%BDrsla-lokask%C3%BDrsla-30.10.2019.pdf)

Tillaga LMÍ er að stofnuninni sé tryggt fjármagn til að kaupa eða leigja gögn fyrir alla opinbera aðila og helst einnig til aðgengis fyrir almenning. Með slíkri nálgun væri unnið í átt að samræmingu innan stjórnsýslunnar og ekki síst í átt að stafrænu Íslandi.

**Akureyri og Akranes 14. ágúst 2020**

---

**Eydís Líndal Finnbogadóttir**  
Forstjóri Landmælinga Íslands

---

**Guðmundur Valsson**  
Fagstjóri landmælinga hjá Landmælingum Íslands

---

**Tryggvi Már Ingvarsson**  
Deildarstjóri landupplýsinga hjá Þjóðskrá Íslands



Aagot Vigdís Óskarsdóttir

Löggjöf um eigendaskipti að fasteignum  
og eignarhald á jörðum  
í Noregi, Danmörku og Svíþjóð

Mars 2021

## Efnisyfirlit

Efnisyfirlit .....	2
1 Inngangur .....	3
2 Aðferðir við stjórnun eignarhalds .....	3
3 Áhrif Evrópuréttar á reglur um eignarhald .....	3
4 Noregur .....	4
4.1 Löggjöf um eignarhald og eigendaskipti að fasteignum .....	4
4.2 Leyfi til að eignast fasteign.....	5
4.2.1 Undanþágur frá leyfisskyldu .....	5
4.2.2 Undanþágur teknað úr sambandi .....	6
4.3 Ákvörðun um leyfisveitingu .....	6
4.3.1 Sjónarmið sem lögð skulu til grundvallar.....	6
4.3.2 Verðeftirlit.....	7
4.3.3 Efni ákvörðunar.....	7
4.4 Rekstrarskylda .....	8
5 Danmörk.....	9
5.1 Löggjöf um eignarhald og eigendaskipti að fasteignum .....	9
5.2 Leyfi til að eignast fasteign.....	9
5.2.1 Undanþágur frá leyfisskyldu .....	10
5.3 Jarðir.....	10
5.4 Eigendaskipti að jörðum – búsetuskylda .....	11
5.4.1 Nánar um búsetuskylduna .....	12
5.5 Rekstrarskylda .....	12
6 Svíþjóð.....	12
6.1 Löggjöf um eignarhald og eigendaskipti að fasteignum .....	12
6.2 Leyfi til að eignast fasteign.....	13
6.2.1 Ákvörðun um leyfisveitingu .....	14
6.2.2 Ríkið leysir til sín eignina .....	14
6.2.3 Nánar um eignarhald lögaðila .....	14
6.3 Vernd landbúnaðarlands og skóga.....	15
7 Lokaorð .....	15

## 1 Inngangur

Í skýrslu þessari er gerð grein fyrir löggjöf Noregs, Danmerkur og Svíþjóðar um eigendaskipti að fasteignum og eignarhald á jörðum. Leitast er við að draga fram meginþætti í löggjöf samanburðarþjóðanna um þetta efni. Regluverk hveirrar þeirra er nokkuð flókið og því erfitt að fjalla á ítarlegan hátt um það í stuttri úttekt. Er því sjónum beint að meginreglum og stefnu löggjafarinnar en neðanmálgreinar notaðar til að setja fram skýringar og tilvísanir til heimilda með nánari umfjöllun og ítarlegri reglna. Skýrslan er samin að beiðni stýrihóps um heildstæða löggjöf og stjórnsýslu varðandi jarðir, land og aðrar fasteignir sem forsætisráðherra skipaði 10. júní 2020.

## 2 Aðferðir við stjórnun eignarhalds

Í mörgum löndum eru í gildi reglur sem takmarka eigendaskipti að landbúnaðarlandi og setja skilyrði fyrir eignarhaldi á því. Þetta tengist því að litið er á landbúnaðarland sem takmörkuð gæði sem mikilvægt sé að halda í landbúnaðarnotum. Hér koma jafnframt við sögu sjónarmið um fæðuöryggi. Einnig spretta slíkar reglur af því að ráðstöfun landbúnaðarlands og viðskipti með það kunna að hafa töluverð áhrif á byggðamynstur í viðkomandi landi. Löggjöfin miðar því oft að því að koma í veg fyrir samþjöppun eignarhalds og neikvæð áhrif jarðakaupa á búsetu og atvinnustig byggðarlaga. Einnig kann markmiðið að vera að viðhalda hefðbundnu rekstrarformi í landbúnaði, einkum að fjölskyldurekstur sé meginregla.

Ýmsar leiðir eru til þess að stjórna því hvernig eignarhaldi á jörðum er háttað og hvernig með þær er farið. Hér má nefna:

- leyfisskyldu, þ.e. að leyfi sé áskilið fyrir eigendaskiptum að landbúnaðarlandi;
- rekstrarskyldu, þ.e. skyldu til að halda jörð í landbúnaðarnotum;
- búsetuskyldu, þ.e. skyldu eiganda til að taka upp fasta búsetu á jörðinni eða leigja hana öðrum til reksturs;
- verðlagseftirlit, þ.e. reglur sem heimila yfirvöldum að grípa inn í viðskipti með jarðir ef kaupverð er talið óeðlilega hátt;
- forkaupsrétt tiltekinna aðila, t.d. ábúanda;
- takmarkanir á sölu lands til lögaðila;
- takmarkanir á því hversu stórt landsvæði eða margar jarðir einstakur aðili geti átt.

Flest þessara atriða koma við sögu í umfjölluninni sem hér fer á eftir, um löggjöf Noregs, Danmerkur og Svíþjóðar.

## 3 Áhrif Evrópuréttar á reglur um eignarhald

Samkvæmt Evrópurétti ráða aðildarríki Evrópusambandsins sjálf eignarréttartilhögun í sínu ríki. Hins vegar þurfa þau að gæta þess að reglur sem þau setja um eigendaskipti og eignarhald á fasteignum brjóti ekki í bága við reglur Evrópuréttar, einkum reglurnar um staðfesturétt og frjálsa fjármagnsflutninga. Þetta á einnig við um aðildarríki EES-samningsins. Ljóst er þó að í Evrópurétti er sérstaða og mikilvægi landbúnaðarlands viðurkennt. Reglur hans heimila því aðildarríkjum að setja reglur sem stýra eignarhaldi á landbúnaðarlandi ef þær uppfylla tiltekin skilyrði. Þær verða í fyrsta lagi að miða að því að vernda lögmæta almannahagsmuni, svo sem að koma í veg fyrir óhóflega spákaupmennsku með land, vernda landbúnaðarsamfélög og viðhalda og þróa hagkvæman landbúnað. Í öðru lagi mega þær ekki ganga

lengra en nauðsynlegt er til að ná þessu lögmæta markmiði. Í þriðja lagi mega slíkar reglur ekki fela í sér mismunun á grundvelli þjóðernis.<sup>1</sup>

## 4 Noregur

### 4.1 Lögjöf um eignarhald og eigendaskipti að fasteignum

Noregur er aðili að EES-samningnum eins og Ísland. Norskar reglur um eignarhald og eigendaskipti að fasteignum er einkum að finna í þremur lagabálkum. Í fyrsta lagi leyfislögum (n. *konsesjonsloven*),<sup>2</sup> í öðru lagi jarðalögum (n. *jordlova*)<sup>3</sup> og í þriðja lagi óðalslögum (n. *odelslova*).<sup>4</sup>

Bæði jarðalögin og leyfislögin hafa að geyma markmiðsákvæði þar sem áhersla er lögð á samfélagslega hagsmunum. Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. jarðalaganna eiga þau að stuðla að því að jarðnæði í landinu (landgæði) sé nýtt þannig að það gagnist samfélaginu sem best og þeim sem hafa atvinnu sína af landbúnaði. Þetta meginmarkmið er nánar útfært í 2. og 3. mgr. greinarinnar. Í þeirri fyrrnefndu segir að landgæðum eigi að ráðstafa svo að stuðlað sé að hagkvæmri, fjölbreyttri nýtingu sem tekur mið af samfélagsþróun á svæðinu og með höfuðáherslu á búsetu, atvinnu og hagkvæman rekstur. Samkvæmt 3. mgr. felur nýting sem gagnast samfélaginu í sér að við ráðstöfun landgæða sé tekið tillit til þarfa komandi kynslóða. Jafnframt segir að við stjórn landnýtingar skuli taka mið af umhverfisvernd, meðal annars vernd jarðvegs, og varðveita svæði og menningarlandslag sem undirstöðu lífs, heilsu og velferð fólks, dýra og plantna.<sup>5</sup> Í 1. gr. leyfislaganna er einnig lögð höfuðáhersla á gagnsemi landnýtingar fyrir samfélagið í heild, sem og vernd landbúnaðarsvæða. Meðal annars skal gætt að þörfum komandi kynslóða og hagsmunum landbúnaðarins og tekið tillit til þarfa fyrir byggingarland, til umhverfis- sjónarmiða, náttúruverndar, útivistar og búsetu. Bæði lögin miða þannig að skýrum samfélagslegum markmiðum. Markmiðsákvæði þessara laga hafa mikla þýðingu við túlkun á ákvæðum þeirra og jafnframt þegar teknar eru matskenndar ákvarðanir á grundvelli þeirra.

Reglur leyfislaga og jarðalaga um leyfisskyldu við eigendaskipti að fasteignum og búsetu- og rekstrarskyldu eru mikilvægur hluti landbúnaðarlöggjafarinnar og miða m.a. að því að tryggja matvælaframleiðslu til framtíðar og framfylgja byggðastefnu.<sup>6</sup> Mikilvægar breytingar voru gerðar á þessum lagabálkum með lögum nr. 98 frá 19. júní 2009 og lögum nr. 99 frá 21. júní 2017. Með þeim fyrrnefndu var stefnt að því að einfalda reglur um búsetu- og rekstrarskyldu og gera þær skýrari en þau

---

<sup>1</sup> Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law. (2017/C 350/05).

<sup>2</sup> Lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom mv. (konsesjonsloven) nr. 98 frá 28. nóvember 2003, með síðari breytingum.

<sup>3</sup> Lov om jord (jordlova) nr. 23 frá 12. maí 1995, með síðari breytingum.

<sup>4</sup> Lov om odelsretten og åsetesretten (odelslova) nr. 58 frá 8. júní 1974, með síðari breytingum. Ekki verður fjallað sérstaklega um efni óðalslaganna hér.

<sup>5</sup> Hugtakið menningarlandslag felur, auk landslags og fjölbreytni náttúrunnar, m.a. í sér menningarsögulega þætti. Verndin beinist einnig að möguleikum til veiði, útilífs og ferðamennsku. Sjá Jordlovens formál. Rundskriv M-35/95. Landbruksdepartementet júní 1995, bls. 10.

<sup>6</sup> Sjá Ot.prp. nr. 44 (2008–2009) Om lov om endring av lov om odelsretten og åsetesretten, lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom mv. og lov om jord mv., bls. 35. Þess má geta að ákvæði um búsetu- og rekstrarskyldu komu inn í leyfislögin og óðalslögin árið 1974 (Prop. 92 L. Endringer i konsesjonsloven, jordloven og odelsoven mv. (konsesjonsplikt, odlingsjord, priskontroll, deling og driveplikt mv., bls. 119).

síðarnefndu höfðu í för með sér að færri eigendaskipti eru nú háð leyfisskyldu, búsetuskyldu og verðstýringu.

## 4.2 Leyfi til að eignast fasteign

Samkvæmt 2. gr. leyfislaganna er það meginregla í norskum rétti að leyfi þarf til að eignast fasteign og á það almennt við um hvers konar eigendaskipti, við kaup, erfðir, skipti, gjafir, makaskipti, nauðungarsölu, eignarnám o.s.frv.<sup>7</sup> Lögin mæla hins vegar fyrir um fjöldamargar undantekningar frá meginreglunni þannig að leyfisskyldan á í raun einkum við um það þegar eigendaskipti verða að landbúnaðarlandi, nánar tiltekið *óbyggðum landbúnaðarsvæðum og stærri byggðum jörðum* (n. *ubebygde landbruksarealer og større bebygde landbrukseiendommer*). Þegar eigendaskipti eru háð leyfisskyldu verður afsali að eigninni ekki þinglýst nema leyfið liggja fyrir.<sup>8</sup> Eigendaskipti sem háð eru leyfisskyldu samkvæmt öðrum lögum falla ekki undir leyfislögin.<sup>9</sup>

### 4.2.1 Undanþágur frá leyfisskyldu

Í leyfislögunum er að finna allmörg undanþáguákvæði frá skyldunni um leyfi til að eignast fasteign og einnig kveða þau á um heimild til að setja slík ákvæði í reglugerð.<sup>10</sup>

#### *Undanþágur sem byggja á eiginleikum eignar*

Í 4. gr. laganna er mælt fyrir um undanþágur sem byggja á eiginleikum eignarinnar. Þær gilda að meginstefnu um einstaka byggingarreiti sem afmarkaðir hafa verið í samræmi við lög, óbyggð svæði sem ekki hafa verið lögð til tiltekinnar notkunar samkvæmt skipulagi og minni jarðir.<sup>11</sup>

#### *Undanþágur vegna stöðu kaupanda*

Í 1. mgr. 5. gr. leyfislaganna er kveðið á um undanþágur frá leyfisskyldu vegna stöðu kaupanda. Þar er um að ræða eigendaskipti milli nákominna (1. tölul.) eða aðila sem njóta óðalsréttinda gagnvart fasteigninni (2. tölul.) og þegar ríkið eða aðrir opinberir aðilar eignast fasteign (3. og 4. tölul.) eða bankar eða sambærilegir aðilar öðlast eignarrétt að fasteign við nauðungarsölu (5. tölul.). Í þessu samhengi er mikilvægt að þegar um er að ræða byggða landbúnaðarjörð yfir tiltekinni stærð<sup>12</sup> er undanþágan samkvæmt 1. og 2. tölul. háð því að nýr eigandi taki upp búsetu á eigninni innan eins árs og búi þar sjálfur í að minnsta kosti 5 ár. Nánar er fjallað um inntak búsetuskyldunnar í 6. gr. leyfislaganna.

<sup>7</sup> Reglur leyfislaganna um leyfisskyldu taka einnig til óbeinna eignarréttinda, svo sem leiguréttar og annars afnotaréttar, nema rétturinn sé tímabundinn, að hámarki til 10 ára, sbr. 3. gr. laganna.

<sup>8</sup> Sbr. 15. gr. leyfislaganna.

<sup>9</sup> Sbr. 2. mgr. 2. gr.

<sup>10</sup> Sbr. 3. mgr. 2. gr.

<sup>11</sup> Nánar tiltekið eru eigendaskipti að þessum fasteignum undanþegin leyfisskyldu: 1. Óbyggðum byggingarreit fyrir íbúðarhús, sumarhús eða bátaskýli ef reiturinn er ekki stærri en 0,2 hektarar og hefur verið afmarkaður í samræmi við lög. 2. Óbyggðum byggingarreit fyrir íbúðarhús eða sumarhús á svæði sem í aðalskipulagi eða deiliskipulagi er ætlað undir byggingar og mannvirki og þar sem afmörkun byggingarreita er samþykkt af byggingaryfirvöldum. 3. Öðru óbyggðu svæði sem samkvæmt deiliskipulagi er ekki ætlað til nýtingar í þágu landbúnaðar, náttúruverndar eða útilífs eða hreindýraræktar, eða er byggingarsvæði samkvæmt aðalskipulagi. 4. Byggðri fasteign, ekki stærri en 10 hektarar, þar sem fullræktað eða yfirborðsræktað land er ekki stærra en 3,5 hektarar.

<sup>12</sup> Fasteign þar sem fullræktað eða yfirborðsræktað land er stærra en 3,5 hektarar eða eignin hefur að geyma meira en 50 hektara af vinnsluhæfum skógi. Með hugtakinu byggð fasteign í greininni er átt við að á eigninni sé hús sem er eða hefur verið notað til búsetu allt árið, sbr. 2. mgr. 5. gr.

### *Undanþágur samkvæmt reglugerð*

Eins og áður segir kveða leyfislögin á um heimild til að mæla fyrir um fleiri undanþágur frá leyfisskyldu með reglugerð. Um þetta gildir reglugerð nr. 1434 frá 2003 með síðari breytingum.<sup>13</sup> Þar er kveðið á um allmargar undanþágur, m.a. vegna eigendaskipta að íbúðum og að landi undir vegi, svo dæmi séu tekin.

#### *4.2.2 Undanþágur teknar úr sambandi*

Í 7. gr. leyfislaganna er heimild fyrir landbúnaðarstofnunina (n. *landbruksdirektoratet*) til að mæla fyrir um það í reglugerð að tilteknar undanþágur laganna frá leyfisskyldu gildi ekki um eigendaskipti að vissum fasteignum (n. *nedsatt konsesjonsgrense*).<sup>14</sup> Slíka reglugerð er einungis hægt að setja að ósk viðkomandi sveitarfélags og þá aðeins að það sé nauðsynlegt til að koma í veg fyrir að fasteign sem nota ætti til heilsársbúsetu verði notuð sem sumardvalarstaður. Eigendaskipti að þessum fasteignum verða þannig leyfisskyld en hægt er að komast hjá leyfisskyldunni ef nýr eigandi skuldbindur sig til að tryggja að eignin sé notuð til heilsársbúsetu meðan hún er í hans eigu. Fjölmargar reglugerðir hafa verið settar á grundvelli þessarar heimildar og gilda ýmist fyrir heil sveitarfélög eða tiltekin svæði. Í 10. gr. leyfislaganna er fjallað nánar um ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli slíkra reglugerða.

### 4.3 Ákvörðun um leyfisveitingu

#### *4.3.1 Sjónarmið sem lögð skulu til grundvallar*

Ákvörðun um hvort leyfi skuli veitt til eigendaskipta að fasteign er í höndum sveitarfélagsins þar sem fasteignina er að finna. Ákvörðunin er matskennd en við töku hennar er litið til markmiðs umsækjanda með eignarhaldinu og það metið með hliðsjón af þeim samfélagslegu hagsmunum sem lögunum er ætlað að vernda, sbr. markmiðsákvæði laganna.<sup>15</sup> Varði leyfisumsókn eigendaskipti að landbúnaðarjörð gilda auk þess 9. gr. og 9. gr. a.<sup>16</sup> Í þeirri fyrrnefndu eru tilgreind sjónarmið sem leggja skal sérstaka áherslu á við töku ákvörðunar um leyfi. Þau eru:

1. hvort markmið nýs eiganda samrýmist sjónarmiðum varðandi byggð á svæðinu;
2. hvort eigendaskiptin leiði til hagkvæms rekstrar;
3. hvort nýr eigandi verði talinn hæfur til að reka eignina;
4. hvort eigendaskiptin samrýmist markmiðum um heildræna auðlindanýtingu og menningarlandslag.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Forskrift om konsesjonsfrihet for visse erverv av fast eiendom, egenerklæring ved konsesjonsfrihet, fulldyrket jord og beløbsgrense ved priskontroll.

<sup>14</sup> Nánar tiltekið getur þetta átt við um: 1. byggða fasteign sem er eða hefur verið notuð til búsetu allt árið, 2. fasteign með byggingu sem ekki hefur verið tekin til notkunar sem heilsársbústaður (þar með talin fasteign þar sem verið er að byggja) á svæðum sem í deiliskipulagi eru lögð undir búsetu, 3. óbyggðan byggingarreit sem er skipulagður fyrir búsetu.

<sup>15</sup> Sjá leiðbeiningarit landbúnaðar- og fæðuráðuneytisins Rundskriv M-3/2017. Konsesjon, priskontroll og boplikt, lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon for erverv av fast eignedom (konsesjonsloven) mv. med endringer i lov 19. juni 2009 nr. 98. Landbruks- og matdepartement, 1. september 2017, bls. 21–22.

<sup>16</sup> Greinarnar gilda um fasteignir sem notaðar eru til hefðbundins landbúnaðar og tengds atvinnureksturs en horft er til þess að landbúnaður er í stöðugri þróun og því kann það að vera breytingum undirorpið hvað telst tengdur atvinnurekstur. Sjá Rundskriv M-3/2017, bls. 22.

<sup>17</sup> Fjallað er nánar um þessi sjónarmið í Rundskriv M-3/2017, bls. 26–28.

Þessi atriði hafa ákveðna samsvörun við markmiðsákvæði jarðalaga, sbr. það sem segir í kafla 4.1 hér að framan.

Félög með takmarkaðri ábyrgð geta fengið leyfi til kaupa á landbúnaðarlandi þrátt fyrir að stefnan sé fyrst og fremst að þau eigi landbúnaðarland sem búa á því og reka það.<sup>18</sup> Við mat á því hvort leyfi skuli veitt félagi skal taka sérstakt tillit til þeirra sem hafa munu atvinnu af rekstrinum, en með því er einkum vísað til þess aðila sem búa mun á eigninni og reka hana.<sup>19</sup>

#### 4.3.2 Verðeftirlit

Þegar tekin er ákvörðun um leyfi til eigendaskipta á byggðri landbúnaðarjörð þar sem meira en 3,5 hektarar eru fullræktað og yfirborðsræktað land skal auk þess sérstaklega líta til þess hvort umsamið verð stuðli að samfélagslega forsvaranlegri verðþróun.<sup>20</sup> Sama gildir þegar um er að ræða óbyggt landbúnaðarland, þó ekki hreint skóglendi. Samkvæmt lögskýringargögnum á eftirlit með verðlagningu landbúnaðarlands að stuðla að því að markmið landbúnaðarstefnunnar náist. Þau eru m.a. að tryggja nýliðun í greininni, að eignarhald á landbúnaðarjörðum skapi grundvöll fyrir góða auðlindastjórn til framtíðar og að afkomumöguleikar og félagslegar aðstæður stuðli að tryggri og stöðugri atvinnu í landbúnaði. Fram kemur að eigi þessi markmið að nást sé m.a. nauðsynlegt að verð á landbúnaðarlandi sé ekki hærra en svo að það endurspegli virði rekstrargrundvallar eignarinnar og virði hennar sem bústaðar.<sup>21</sup> Landbúnaðar- og fæðuráðuneytið hefur gefið út leiðbeiningar um hvernig verðeftirlitið skuli framkvæmt.<sup>22</sup> Ráðuneytið getur mælt fyrir um það í reglugerð að ákvæðið um verðeftirlit gildi ekki við eigendaskipti að byggðri fasteign með nothæfu íbúðarhúsi ef umsamið kaupverð fer ekki yfir tiltekið viðmið.<sup>23</sup> Samkvæmt gildandi reglugerð er þessi viðmiðunarupphæð 3,5 milljónir norskra króna.<sup>24</sup>

#### 4.3.3 Efni ákvörðunar

Leyfisveitandi getur veitt leyfi, hafnað umsókn eða veitt leyfi með skilyrðum. Þegar ákvörðun er tekin verður að gæta jafnræðis og það leiðir af reglum EES-réttar að ríkisborgarar á EES-svæðinu standa jafnfætis norskum borgurum. Lagt er til grundvallar að þetta eigi jafnframt við um aðila frá löndum utan EES.<sup>25</sup>

Leyfisveitanda er heimilt að setja skilyrði fyrir leyfi ef það þykir nauðsynlegt með tilliti til þeirra markmiða sem lögunum er ætlað að ná.<sup>26</sup> Ákvörðun um hvort ástæða sé til að setja skilyrði, og þá hver þau skuli vera, þarf að byggja á heildstæðu mati og gæta þarf meðalhófs.<sup>27</sup> Heimilt er að aðlaga skilyrðin

---

<sup>18</sup> Sbr. 3. mgr. 9. gr. Sjá einnig Rundskriv M-3/2017, bls. 29.

<sup>19</sup> Rundskriv M-3/2017, bls. 29.

<sup>20</sup> Sbr. 9. gr. a.

<sup>21</sup> Sjá Prop. 92 L (2016–2017) Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). Endringer i konsesjonsloven, jordloven og odelsloven mv. (konsesjonsplikt, odlingsjord, priskontroll, deling og driveplikt mv.), bls. 41–42.

<sup>22</sup> Sjá leiðbeiningarit landbúnaðarráðuneytis Rundskriv M-3/2002. Priser på landbrukseiendommer ved konsesjon. Landbruksdepartementet, apríl 2002.

<sup>23</sup> Sbr. 2. mgr. 9. gr. a.

<sup>24</sup> Sbr. 6. gr. a reglugerðar nr. 1434/2003, sbr. reglugerð nr. 1324/2017.

<sup>25</sup> Rundskriv M-3/2017, bls. 32.

<sup>26</sup> Sbr. 11. gr. leyfislaganna.

<sup>27</sup> Rundskriv M-3/2017, bls. 33.

eftir að sótt er um.<sup>28</sup> Taka skal afstöðu til þess hvort nauðsynlegt er að setja skilyrði um búsetuskyldu og þá hvort skyldan skuli lögð á eigandann sjálfan.<sup>29</sup> Þetta skal metið með tilliti til sjónarmiða um heildræna auðlindastjórn, byggðamynstur og menningarlandslag. Samkvæmt orðalagi ákvæðisins er um að ræða skyldubundið mat. Almennt mun búsetuskylda fyrir eiganda miðuð við fimm ár.<sup>30</sup>

#### 4.4 Rekstrarskylda

Fjallað er um rekstrarskyldu á landbúnaðarsvæðum<sup>31</sup> í 8. gr. jarðalaga. Þar segir að landbúnaðarsvæði skuli vera í rekstri og að rekstrarskyldan gildi allan eignartíma eigandans. Nýr eigandi verður að taka ákvörðun innan árs hvort hann eða hún hyggst reka eignina sjálfur/sjálf eða leigja hana öðrum.<sup>32</sup> Leigusamningur þarf að vera til minnst 10 ára, án möguleika eigandans til að segja honum upp, svo rekstrarskyldan teljist uppfyllt.<sup>33</sup> Leigusamningur verður að vera skriflegur og leiða til hagkvæms rekstrar. Sé síðarnefnda skilyrðið ekki uppfyllt verður mögulega litið á það sem brot gegn rekstrarskyldunni. Eigandi verður að senda sveitarfélaginu afrit samnings.

Ákvæði um rekstrarskyldu byggja á þeirri forsendu að ræktað land og land sem mögulegt er að rækta sé takmörkuð auðlind og mikilvægur hluti menningarlandslagsins. Eigandi slíks lands beri stjórnunarábyrgð, þ.e. ábyrgð á að auðlindin sé nýtt á sem bestan hátt í samræmi við markmið jarðalaganna. Í skyldunni felst að landbúnaðarland skuli nýta samfellt svo stuðlað sé að tryggri matvælaframleiðslu og varðveislu framleiðslueiginleika landsins, svo og vernd menningarlandslagsins.<sup>34</sup> Það er í höndum sveitarfélagsins og fylkismannsins að hafa eftirlit með því að rekstrarskyldan sé uppfyllt. Í VII. kafla jarðalaganna eru ákvæði um þvingunarúrræði og viðurlög.

Ráðuneytið getur veitt undanþágur frá rekstrarskyldu, ýmist fyrir fullt og allt eða um tiltekinn tíma.<sup>35</sup> Heimildina verður að skoða í ljósi markmiða jarðalaganna og tilgangans með rekstrarskyldunni. Jafnframt ber að horfa sérstaklega til þess hversu mikilvægt er að halda viðkomandi landi við, stærðar þess og framleiðslugetu, hvort þörf sé fyrir viðbótarland á svæðinu þar sem eignin er og til aðstæðna umsækjanda.<sup>36</sup>

Ákvæði jarðalaga um rekstrarskyldu standa í nánú sambandi við ákvæði um almennt bann við því að taka land úr landbúnaðarnotum í 9. gr. laganna. Þar segir að ræktað land megi ekki nota í tilgangi sem ekki

<sup>28</sup> Sbr. 2. máls. 1. mgr. 11. gr. leyfislaganna.

<sup>29</sup> Sbr. 2. mgr. 11. gr. leyfislaganna.

<sup>30</sup> Rundskriv M-3/2017, bls. 34. Í ritinu segir að rannsóknir hafi sýnt að miklar líkur séu á því að eigandi haldi áfram búsetu á eign sinni eftir að hafa búið þar í fimm ár. Það eru því ekki taldar forsendur fyrir því að setja skilyrði í leyfi um búsetu umfram fimm ár. Það athugast í þessu sambandi að búsetuskylda er lögbundin fyrir stærri landbúnaðarjarðir, sbr. 2. mgr. 5. gr. leyfislaganna, sjá kafla 4.2.1.

<sup>31</sup> Í greininni er notað orðið „jordbruksareal“ en það tekur til fullræktaðs og yfirborðsræktaðs lands sem og ræktaðs beitilands (n. innmarksbeite).

<sup>32</sup> Sbr. 1. mgr. 8. gr.

<sup>33</sup> Sbr. 2. mgr. 8. gr.

<sup>34</sup> Rundskriv M-2/2017. Driveplikten etter jordloven. Landbruks- og matdepartementet, 1. september 2017, bls. 3. Staða matvælaframleiðslu á jörðinni allri hefur verið hvati að breytingum á ákvæðum norskra laga um rekstrarskyldu. Vísað er til mannfjöldaspáa og rannsókna um þörf heimsins fyrir landbúnaðarframleiðslu á næstu áratugum. Sjá Ot.prp. nr. 44 (2008–2009), bls. 40.

<sup>35</sup> Sbr. 8. gr. a jarðalaga.

<sup>36</sup> Sbr. 2. mgr. 8. gr. a.



miðar að landbúnaðarframleiðslu. Ræktanlegt land má ekki nýta þannig að það verði óhæft til landbúnaðarframleiðslu í framtíðinni. Ráðuneytið getur við sérstakar aðstæður veitt undanþágur frá þessu og þá með þeim skilyrðum sem nauðsynleg eru með hliðsjón af markmiðum laganna.

## 5 Danmörk

### 5.1 Löggjöf um eignarhald og eigendaskipti að fasteignum

Það er meginregla í dönskum rétti að sérhver sjálfráða einstaklingur eða lögaðili hafi rétt til að eignast fasteign í Danmörku.<sup>37</sup> Það eru þó undanþágur frá þessu. Mikilvægastar eru annars vegar reglur um aðgang útlendinga að því að eignast fasteign, en þær er að finna í fasteignalögum (d. *erhvervsloven*),<sup>38</sup> og hins vegar reglur um eigendaskipti og eignarhald á jörðum í jarðalögum (d. *lov om landbrugsejendomme*).<sup>39</sup>

Fasteignalögin eru að stofni til frá 1959 en hefur verið breytt nokkrum sinnum, síðast 1994. Jarðalögin eru hins vegar tiltölulega ný af nálinni eða frá 2017. Markmið þeirra er samkvæmt 1. gr. að tryggja forsvaranlega og fjölbreytta nýtingu jarða með tilliti til landbúnaðarframleiðslu, náttúru, umhverfis og landslags; tryggja sjálfbæra þróun í landbúnaði og bættu samkeppnisstöðu; hlúa að búsetu og þróun á landsbyggðinni; og viðhalda einkaeignarhaldi sem aðal eignar- og rekstrarformi í landbúnaði ásamt því að tryggja nauðsynlegan framleiðslugrundvöll (d. *produktionsgrundlag*) atvinnuvegarins.

Um rekstur jarða gilda sérstök lög, lög um rekstur landbúnaðarjarða.<sup>40</sup> Markmið þeirra er að stuðla að sjálfbærri þróun í landbúnaði með því bæði að varðveita framleiðsluforsendur hans og vernda náttúru, umhverfi og landslag.

### 5.2 Leyfi til að eignast fasteign

Í dönsku grunnlögunum (d. *grundloven*) er að finna ákvæði þar sem segir að um aðgang útlendinga að því að eignast fasteignir í Danmörku skuli kveðið í almennum lögum.<sup>41</sup> Um þetta gilda fasteignalögin en samkvæmt 1. gr. þeirra þurfa þeir leyfi til að eignast fasteign sem ekki eru búsettir í Danmörku eða hafa áður búið í landinu í að minnsta kosti 5 ár. Leyfisskyldan gildir einnig um félög, fyrirtæki og stofnanir sem ekki hafa heimilisfesti í Danmörku sem og stjórnvöld í öðrum ríkjum. Heimilt er að binda leyfi skilyrðum og takmarka það við tiltekinn tíma.<sup>42</sup> Ef leyfisumsókn er hafnað, leyfi rennur út eða ef ekki er sótt um leyfi leggur dómismálaráðherra fyrir eigandann að afhenda eignina innan tiltekins frests sem getur verið frá sex mánuðum til eins árs.<sup>43</sup>

<sup>37</sup> Bo von Eyben, Peter Mortensen, Peter Pagh (2003). *Fast ejendom. Rådighed og regulering*. 2. útg., Forlaget Thomson, bls. 33.

<sup>38</sup> Lov om erhvervelse af fast ejendom sbr. nú LBK nr. 265 frá 21. mars 2014.

<sup>39</sup> Sbr. nú LBK nr. 116 frá 6. febrúar 2020.

<sup>40</sup> Lov om drift af landbrugsjorder, sjá nú LBK nr. 103 frá 3. febrúar 2020.

<sup>41</sup> Ákvæðið stendur í 2. mgr. 44. gr. og hljóðar svo: „Om udlændinges adgang til at blive ejere af fast ejendom fastsættes regler ved lov.“ Greinin er hliðstæð 2. mgr. 72. gr. íslensku stjórnarskrárinnar þar sem segir að með lögum megi takmarka rétt erlendra aðila til að eiga fasteignaréttindi eða hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi. Sá munur er þó á að íslenska ákvæðið er heimildarákvæði en samkvæmt því danska er skylt að kveða á um þessi efni í lögum. Íslenska ákvæðið er hins vegar víðtækara þar sem það nær bæði til fasteigna og atvinnufyrirtækja.

<sup>42</sup> Sbr. 5. gr. laganna.

<sup>43</sup> Sbr. 8. gr. laganna.

### 5.2.1 Undanþágur frá leyfissskyldu

Aðilar búsettir utan Danmerkur þurfa þó ekki leyfi ef eigendaskipti að fasteign verða við arf, þegar maki situr í óskiptu búi, við bússkipti eða þegar um er að ræða gjöf til skyldmenna í beinan legg.<sup>44</sup> Jafnframt getur dómsmálaráðherra sett reglur um undanþágur frá leyfissskyldu ef um er að ræða heilsársbústað fyrir eigandann eða fasteign sem er forsenda þess að rétthafinn geti stundað sjálfstæða atvinnustarfsemi eða þjónustustarfsemi í landinu.<sup>45</sup> Þessi undanþága var nauðsynleg til að uppfylla skyldur Danmerkur vegna aðildar að Evrópubandalaginu (síðar ESB) á sínum tíma. Um þetta gildir reglugerð um heimildir einstaklinga sem eru ríkisborgarar í ESB- eða EES-ríki og fyrirtækja í ESB eða á EES-svæðinu til að eignast fasteign.<sup>46</sup> Reglugerðin gildir um þá sem eru launþegar í Danmörku, stunda þar sjálfstæða atvinnustarfsemi eða þjónustustarfsemi eða hafa ESB eða EES dvalarleyfi og um félög sem stofnuð eru í samræmi við reglur ESB- eða EES-ríkis og stofna útbú eða umboðsstöð eða inna af hendi þjónustustarfsemi í Danmörku. Þessir aðilar þurfa ekki leyfi til að eignast fasteign í Danmörku ef hún er ætluð sem heilsársbústaður viðkomandi eða ef hún er forsenda þess að rétthafinn geti stundað sjálfstæða starfsemi eða innt af hendi þjónustustarfsemi.<sup>47</sup>

Leyfi er hins vegar áskilið ef einstaklingar búsettir utan Danmerkur óska eftir að eignast sumarhús til eigin afnota. Sú takmörkun felur í sér mismunun milli einstaklinga sem hafa fasta búsetu í Danmörku og annarra ESB- og EES-borgara en reglan sækir stoð í bókun við Maastricht-samninginn frá 1992 þar sem segir að þrátt fyrir ákvæði samningsins geti Danmörk haldið gildandi löggjöf um eignarhald á fasteignum sem ekki eru heilsársbústaðir.<sup>48</sup> Að því er varðar félög gildir það sama um dönsk félög og félög í ESB og EES, þau geta ekki án leyfis eignast sumarhús til einkanota. Þetta leiðir af 8. gr. sumarhúsalaganna (d. *lov om sommerhuse og camping m.v.*).<sup>49</sup>

### 5.3 Jarðir

Til þess að fasteign geti talist jörð (d. *landbrugsejendom*) þarf hún að vera flokkuð sem slík í fasteignaskrá. Það er stofnun um landfræðiupplýsingar (*Geodatastyrelsen*) sem annast fasteignaskrána. Fasteign þarf að jafnaði að vera að minnsta kosti tveir hektarar að stærð til að vera skráð sem jörð. Í

<sup>44</sup> Sbr. 2. gr. laganna.

<sup>45</sup> Sbr. 3. mgr. 1. gr. laganna. Ákvæðinu var bætt við lögin árið 1994.

<sup>46</sup> Sjá BEK nr. 764 frá 18. september 1995, Bekendtgørelse om erhvervelse af fast ejendom for så vidt angår visse EF-statsborgere og EF-selskaber samt visse personer og selskaber fra lande, der har tiltrådt aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde.

<sup>47</sup> Reglugerðin er hliðstæð íslensku reglugerðinni um rétt útlendinga, sem falla undir samninginn um Evrópska efnahagssvæðið eða stofnsamning Fríverslunarsamtaka Evrópu, til að öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum nr. 702/2002 með síðari breytingum. Þó er rétt að benda á að í dönsku reglugerðinni er undanþága frá leyfissskyldu bundin við þrjá þætti fjórfrelsisins, þ.e. þegar rétthafinn nýtir sér réttinn til frjálsrar farar launþega, staðfesturéttinn eða réttinn til frjálsrar þjónustustarfsemi. Í íslensku reglugerðinni er hins vegar einnig að finna opna heimild fyrir einstaklinga sem búsettir eru í EES- eða EFTA-ríki, svo og félög og aðra lögaðila sem stofnuð eru í samræmi við löggjöf í EES- eða EFTA-ríki til að öðlast heimild yfir fasteign á Íslandi á grundvelli *reglna um fjármagnsflutninga*, sbr. 4. gr. hennar. Ekki er fyllilega ljóst hvort heimild til fjárfestingar í fasteignum án tengsla við einhvers konar atvinnustarfsemi, þar með talda útleigu, gildir í dönskum rétti en hún verður ekki lesin beint af reglugerðinni.

<sup>48</sup> „Uanset bestemmelserne i traktaterne kan Danmark opretholde den gældende lovgivning om erhvervelse af ejendomme, der ikke er helårsboliger.“

<sup>49</sup> Sjá nú LBK nr. 949 frá 3. júlí 2013.

skráningu fasteignar sem jarðar felst að á henni hvílir rekstrarskylda en um hana er fjallað nánar hér á eftir.<sup>50</sup> Í jarðalögum eru ákvæði um jarðir, m.a. um eigendaskipti að þeim, búsetuskyldu, rekstrarskyldu og niðurfellingu hennar. Eftirlit með framkvæmd laganna er í höndum ráðherra matvæla, fiskveiða og jafnréttis sem og sveitarstjórna.

#### 5.4 Eigendaskipti að jörðum – búsetuskylda

Eins og áður segir hafa jarðalögin að geyma reglur um eigendaskipti að jörðum. Í 7. kafla laganna eru reglur um heimildir *einstaklinga* til að eignast jarðir og í þeim níunda um heimildir fyrir *félög*. Reglur þessara kafla gilda um eigendaskipti að jörðum í dreifbýli (d. *landzone*).<sup>51</sup>

Meginskilyrði fyrir því að *einstaklingur* eignist jörð er að hann uppfylli búsetuskyldu laganna en nánar verður fjallað um hana hér á eftir. Þegar eigendaskipti verða við kaup á frjálsum markaði þarf einstaklingur að uppfylla búsetuskylduna innan sex mánaða frá kaupunum. Þegar erfingjar, aðrir en maki, eignast jörð frá arfláta eða þegar eigendaskipti verða innan fjölskyldu er fresturinn tvö ár. Í þeim tilvikum er enn fremur áskilið að eigandinn eða maki hans hafi átt eignina í að minnst kosti átta ár.<sup>52</sup> Ráðherra getur veitt undanþágur frá reglum 7. kafla vegna sérstakra aðstæðna eða vegna ástæðna sem tíundaðar eru í 2. mgr. 17. gr.

Búsetuskylda er einnig meginskilyrði fyrir því að *félag* eignist jörð í Danmörku. Heimild félaga til að eignast jarðir án sérstaks leyfis á við um helstu viðurkenndu félagaförmi í Danmörku og sambærileg félög í ESB og innan EES, ef þau eru skráð hjá atvinnustofnuninni (*Erhvervsstyrelsen*).<sup>53</sup> Búsetuskyldan felur í sér að einstaklingur þarf að taka upp fasta búsetu á jörðinni innan sex mánaða frá því að bindandi samningur er kominn á. Ráðherra getur sett *reglur* um að *aðrir lögaðilar* geti eignast jarðir án leyfis.<sup>54</sup> Hann getur jafnframt veitt öðrum lögaðilum *heimild* til að eignast jörð í ákveðnum tilgangi, sbr. tilvik sem talin eru upp í 21. gr., sem og ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi.

Í 10. kafla laganna er m.a. fjallað um heimildir stjórnvalda og almennra vatnsveitna til að eignast jarðir eða jarðarluta. Þar er einnig mælt fyrir um heimildir stofnana og annarra lögaðila sem hafa náttúruvernd að markmiði til að eignast jarðir með tilteknum skilyrðum.<sup>55</sup> Nánari útfærslu þeirra ákvæða er að finna í reglugerð um reglur jarðalaga.<sup>56</sup>

<sup>50</sup> Sbr. 4. og 5. gr. jarðalaga. Sjá einnig Vejledning til landbrugsloven. Landbrugsstyrelsen, júní 2018, bls. 11.

<sup>51</sup> Samkvæmt skipulagslögum (d. planloven) er landsvæðum í Danmörku skipt í þéttbýli, dreifbýli og sumarhúsasvæði (d. byzone, landzone og sommerhuseområder). Þéttbýli og sumarhúsasvæði eru skilgreind í 2. og 3. mgr. 34. gr. skipulagslaga en dreifbýlissvæði eru þau sem ekki falla undir hin fyrrnefndu, sbr. 4. mgr. sömu greinar.

<sup>52</sup> Um skilyrðið um eignarhald eigandans er notað orðalagið „lovlig adkomst“ en það þýðir að viðkomandi hafi einnig uppfyllt skilyrði til eignarhaldsins. Sjá Vejledning til landbrugsloven, bls. 35.

<sup>53</sup> Sbr. 20. gr. laganna og 14. gr. reglugerðar um reglur jarðalaga nr. 1427 frá 2014. Sjá einnig Vejledning til landbrugsloven, bls. 41–42.

<sup>54</sup> Sbr. 3. mgr. 20. gr.

<sup>55</sup> Sbr. 24. gr.

<sup>56</sup> Reglugerð um reglur jarðalaga nr. nr. 1427 frá 16. desember 2014.

#### 5.4.1 Nánar um búsetuskylduna

Búsetuskylda einstaklings sem eignast jörð varir í tíu ár.<sup>57</sup> Skyldan felur í sér að eigandinn þarf að taka upp fasta búsetu á jörðinni eða á annarri jörð sem viðkomandi eða maki hans á eða er meðeigandi að. Það er hægt að uppfylla búsetuskylduna með því að annar aðili setjist að á jörðinni, þ.e.a.s. ábúandi, en þá getur eigandi aðeins dvalið á jörðinni ef það er í eðlilegum tengslum við rekstur hennar. Þegar félag eignast jörð verður búsetuskyldan einnig uppfyllt með því að ábúandi tekur upp fasta búsetu á jörðinni. Búsetuskyldan er hér einnig tíu ár. Leggja þarf fram leigusamning milli eiganda og ábúanda til landbúnaðarstofnunarinnar (*Landbrugsstyrelsen*).<sup>58</sup> Ráðherra getur veitt undanþágu frá búsetuskilyrðinu ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi<sup>59</sup> og er kveðið nánar á um slíkar undanþágur í reglugerð um reglur jarðalaga.

Þegar fasteign er flokkuð sem jörð er það forsenda að þar sé íbúðarhús svo hægt sé að uppfylla búsetuskylduna. Íbúðarhúsum skal haldið forsvaranlega við.<sup>60</sup> Það er því ekki hægt að komast undan búsetuskyldu með vísan til þess að íbúðarhús sé í slæmu ástandi. Ítarleg ákvæði eru um íbúðarhús á jörðum í 9. og 10. gr. jarðalaga og í 13. gr. reglugerðar um reglur jarðalaga. Það athugast að þrátt fyrir framangreint er heimilt að eiga jörð án íbúðarhúss ef hún fylgir annarri jörð með slíkri byggingu.

### 5.5 Rekstrarskylda

Eins og áður segir hvílir rekstrarskylda á jörðum í Danmörku. Hægt er að fá rekstrarskylduna fellda niður með tvennu móti: Annars vegar með yfirlýsingu frá starfandi landeftirlitsmanni (d. *landinspektør*) ef uppfyllt eru skilyrði 1. mgr. 6. gr. jarðalaga eða reglna sem ráðherra setur á grundvelli 5. mgr. sömu greinar.<sup>61</sup> Hins vegar getur ráðherra veitt til þessa sérstakt leyfi, sbr. 7. gr. laganna. Niðurfelling rekstrarskyldu tengist oftast breytingu á landnýtingu samkvæmt skipulagsáætlun eða áformum um að taka viðkomandi jörð undir náttúruverndarsvæði. Nánar er fjallað um rekstur jarða í 11. gr. jarðalaga. Þar segir að reka skuli jörð á forsvaranlegan hátt með tilliti til nýtingarmöguleika hennar til landbúnaðar, náttúru og umhverfis og varðveislu landslagsgæða. Engan hluta jarðar má nýta í þágu annarra markmiða en landbúnaðar nema heimild sé til þess samkvæmt skipulagslögum eða jarðefnalögum. Í lögum um rekstur landbúnaðarjarða er nánar mælt fyrir um markmið í landbúnaði (d. *jordbrugsmaessige formål*) og skal nýta allar landbúnaðarjarðir í þágu þeirra.<sup>62</sup>

## 6 Svíþjóð

### 6.1 Löggjöf um eignarhald og eigendaskipti að fasteignum

Að meginstefnu eru eigendaskipti að fasteignum frjálts í Svíþjóð en vissar takmarkanir gilda þó um landbúnaðarjarðir. Um eigendaskipti að þeim gilda jarðeignalög (s. *jordförförvslag*) en þau eru að stofni

<sup>57</sup> Sbr. 1. mgr. 8. gr. jarðalaga.

<sup>58</sup> Vejledning til landbrugsloven, bls. 20 og bls. 41.

<sup>59</sup> Sbr. 4. mgr. 8. gr. jarðalaga fyrir einstaklinga og 2. mgr. 20. gr. fyrir félög.

<sup>60</sup> Sbr. 3. mgr. 9. gr. jarðalaga.

<sup>61</sup> Sjá Bekendtgørelse om ophævelse af landbrugspligt m.v. nr. 665 frá 1998.

<sup>62</sup> Sjá 1. mgr. 3. gr. laganna. Markmiðin sem talin eru upp í 4. gr. laganna eru: „1) Dyrkning af et- eller flerårige afgrøder, herunder plantage, og anvendelse som skov. 2) Drift som halvkultur eller henliggen som udyrket og lysåbent areal. 3) Kulturtekniske foranstaltninger. 4) Småbiotoper og småplantninger til og med 0,5 ha.“

til frá 1979.<sup>63</sup> Þeim var upphaflega ætlað að styðja við þágildandi landbúnaðarstefnu og meðal annars stuðla að hagkvæmum rekstri í landbúnaði, skógariðnaði og garðyrkju með áherslu á fjölskyldurekstur. Jafnframt var áréttað mikilvægi þess að löggjöfin samrýmdist byggðastefnu landsins.<sup>64</sup> Lögunum hefur verið breytt margoft síðan þau tóku gildi. Meðal annars var verðeftirlit afnumið með lögum árið 1987<sup>65</sup> og í upphafi níunda áratugar síðustu aldar var lögunum breytt töluvert<sup>66</sup> í samræmi við nýja matvælastefnu stjórnvalda sem miðaði að því að aðlaga landbúnaðarframleiðslu betur að markaði og aflétta hömlum.<sup>67</sup> Umfangsmiklar breytingar voru aftur gerðar á lögunum árið 2005<sup>68</sup> og reglur þeirra skerptar þar sem komið hafði í ljós að þau náðu ekki lengur tilgangi sínum. Gagnrýnt hafði verið að auðvelt væri að fara í kringum lögin en það var ekki síst stundað í viðskiptum með skógarjarðir sem síðan voru ofnýttar og seldar aftur án þess að gerðar væru ráðstafanir til að endurnýja skóginn.<sup>69</sup> Það voru einkum undanþágur frá leyfisskyldu sem voru misnotaðar og var m.a. skerpt á þeim reglum með breytingunum.<sup>70</sup> Markmið laganna eins og þau eru nú er tvíþætt. Annars vegar er þeim ætlað að styrkja búsetu og atvinnu í dreifbýli landsins og hins vegar að sjá til þess að jafnvægi ríki í eignarhaldi á landbúnaðarlandi, milli einstaklinga og lögaðila.<sup>71</sup>

Jarðeignalögin gilda um eigendaskipti að *landbúnaðarfasteignum* en það eru fasteignir sem skilgreindar eru landbúnaðareiningar í skattalegu tilliti.<sup>72</sup> Það eru ekki öll eigendaskipti sem falla undir lögin. Þau taka fyrst og fremst til eigendaskipta sem verða við kaup, skipti eða gjöf. Gildissvið laganna er skilgreint nánar og þrengt með ákvæðum í 3. gr. laganna. Þar kemur m.a. fram að lögin gilda ekki um eigendaskipti milli nákominna, þ.e. milli maka og milli foreldra og barna eða annarra niðja, sbr. 5. tölul.

## 6.2 Leyfi til að eignast fasteign

Samkvæmt 4. gr. jarðeignalaganna er í fyrsta lagi skylt að afla leyfis þegar eigendaskipti, sem lögin gilda um, verða að *landbúnaðarfasteign í dreifbýli*. Hugtakið dreifbýli er skilgreint í 1. gr.<sup>73</sup> en í jarðeignareglugerð sem sett er á grundvelli laganna er talið upp hvaða sveitarfélög eða hlutar sveitarfélaga teljast dreifbýli í skilningi laganna.<sup>74</sup> Leyfisskyldan gildir þó ekki ef nýr eigandi hefur haft lögheimili í sveitarfélaginu þar sem eignin er í minnst eitt ár. Í öðru lagi þarf ávallt leyfi til eigendaskipta á svæðum þar sem endurskipulag eignarhalds á sér stað (*s. omarronderingsområder*) en það eru svæði með mjög dreifðu eignarhaldi þar sem lénsstjórnin hefur samþykkt áætlun um koma á hagkvæmara eignarmynstri. Í þriðja lagi er það leyfisskylt þegar eignarréttur að landbúnaðarfasteign flyst *til lögaðila*

<sup>63</sup> Jordförförvörslag 1979:230 með síðari breytingum.

<sup>64</sup> Regeringens proposition 1978/79:85 með förslag til jordförförvörslag, m.m., bls. 12.

<sup>65</sup> Sbr. lög 1987:468.

<sup>66</sup> Sbr. lög nr. 1991:670.

<sup>67</sup> Ägande och struktur inom jord och skog. SOU 2001:38, bls. 62–63.

<sup>68</sup> Sbr. lög nr. 2005:423.

<sup>69</sup> Tillstånd vid förvärv av lantbruksegendom i glesbygd. Ds 2004:15, bls. 9.

<sup>70</sup> Sama heimild bls. 17.

<sup>71</sup> Vem behöver jordförförvörstillstånd? Jordbruksverket 2013, bls. 3.

<sup>72</sup> 2. gr., sbr. 1. mgr. 1. gr.

<sup>73</sup> „Glesbygd: stora sammanhängande områden med gles bebyggelse och långa avstånd till sysselsättning eller service och skärgårdsområde, om det är av regionalpolitisk betydelse att sysselsättning eller bosättning inom områdena främjas.“

<sup>74</sup> Jordförförsvförordning 2005:522, með síðari breytingum.

*frá einstaklingi eða dánarbúi. Sé leyfis ekki aflað í þessum tilvikum eða leyfisumsókn synjað eru eigendaskiptin ógild.*<sup>75</sup>

### 6.2.1 Ákvörðun um leyfisveitingu

Það er lénsstjórnin sem veitir leyfi samkvæmt lögum.<sup>76</sup> Henni er heimilt að synja um leyfi til eigendaskipta að landbúnaðarfasteign í dreifbýli ef þörf er á viðkomandi fasteign til að efla atvinnu eða búsetu á svæðinu.<sup>77</sup> Þetta gildir þó ekki ef nýr eigandi sýnir fram á að hann muni taka upp fasta búsetu á eigninni innan árs eða ef eigendaskiptin koma til með að efla atvinnu á svæðinu. Nýr eigandi að landbúnaðarfasteign þarf að sýna fram á að hann muni reka áfram landbúnað á eigninni.<sup>78</sup> Um svæði þar sem endurskipulag eignarhalds á sér stað gildir að lénsstjórnin getur synjað um leyfi ef eigendaskiptin eru talin hamla endurskipulagningunni.<sup>79</sup>

### 6.2.2 Ríkið leysir til sín eignina

Ef kaup reynast ógild vegna þess að leyfi er hafnað á grundvelli ákvæða 7. gr. jarðeignalaganna er ríkinu skylt að leysa til sín eignina á umsömdu kaupverði ef seljandinn óskar þess. Þetta gildir þó ekki ef verðið er verulega hærra en virði eignarinnar með tilliti til arðs af henni og annarra aðstæðna eða ef samningurinn er að öðru leyti ósanngjarn.<sup>80</sup>

### 6.2.3 Nánar um eignarhald lögaðila

Lögaðilar þurfa ekki leyfi ef þeir öðlast eignarrétt að landbúnaðarfasteign frá öðrum lögaðila.<sup>81</sup> Leyfi er heldur ekki nauðsynlegt ef fasteignin er *ekki* í dreifbýli eða á svæði þar sem endurskipulag eignarhalds á sér stað. Þegar leyfi er áskilið þarf lögaðili að uppfylla tiltekin skilyrði laganna auk þess sem eigendaskiptin þurfa að uppfylla markmið þeirra. Þannig getur lögaðili fengið leyfi ef hann *lætur samsvarandi landspildu í té*, annað hvort einstaklingi eða ríkinu í náttúruverndarskygni.<sup>82</sup> Lögaðili getur einnig fengið leyfi ef fasteignin hefur verið skipulögð til annars en landbúnaðar eða skógræktar eða ef um er að ræða skógarsvæði og lögaðilinn rekur starfsemi á svæðinu og hefur þörf fyrir svæðið af þeim ástæðum.<sup>83</sup> Þá er heimilt að veita lögaðila leyfi ef *sérstakar ástæður mæla með því*<sup>84</sup> en eigendaskiptin mega þó ekki ganga gegn því markmiði laganna að varðveita jafnvægið milli eigendahópa.

---

<sup>75</sup> Sbr. 11. gr.

<sup>76</sup> Í 9. gr. er heimild til að fela landbúnaðarstofnuninni (Jordbruksverket) leyfisveitingar. Samkvæmt 4. gr. jarðeignareglugerðar annast stofnunin leyfisveitingar ef virði fasteignarinnar er meira en 20 milljónir sænskar krónur og umsækjandi er lögaðili sem eignast fasteignina frá einstaklingi eða dánarbúi.

<sup>77</sup> Sbr. 1. mgr. 7. gr.

<sup>78</sup> Vem behöver jordförvärvstillstånd, bls. 5.

<sup>79</sup> Sbr. 2. mgr. 7. gr.

<sup>80</sup> Sbr. 12. gr.

<sup>81</sup> Þetta gildir þó ekki ef fyrri eigandi er dánarbúi.

<sup>82</sup> Sbr. 1. mgr. 6. gr.

<sup>83</sup> Sbr. 1. og 2. tölul. 2. mgr. 6. gr.

<sup>84</sup> Sbr. 4. tölul. 2. mgr. 6. gr. Dæmi um sérstakar ástæður getur verið að á eigninni séu byggingar með mikið menningarsögulegt gildi og viðhaldskostnaður þeirra svo mikill að einstaklingur ætti erfitt með að standa undir honum. Vem behöver jordförvärvstillstånd, bls. 6.

### 6.3 Vernd landbúnaðarlands og skóga

Í 3. kafla sænsku umhverfislaganna (s. *Miljöbalken*) er að finna grundvallarreglur um meðferð lands og vatnasvæða. Meginreglan í 1. gr. kaflans felur í sér að land- og vatnasvæði skuli nýta til þess sem þau eru best til fallin, með tilliti til eiginleika þeirra og staðsetningar, sem og þarfa. Í 1. mgr. 4. gr. er því lýst yfir að landbúnaður og nýting skóga sé mikilvæg fyrir þjóðina.<sup>85</sup> Nothæft landbúnaðarland verður einungis tekið undir byggingar og mannvirki ef það er nauðsynlegt til að gæta mikilvægra samfélagslegra hagsmuna og ekki er hægt að uppfylla þær þarfir á fullnægjandi hátt með því að nýta annað landsvæði.<sup>86</sup>

Í 12. kafla umhverfislaganna er fjallað um landbúnað. Þar kemur fram í 9. gr. að stjórnvöld geti mælt fyrir um að land (s. *jordbruksmark*) verði ekki tekið úr landbúnaðarnotum fyrr en áform um slíkt hafa verið tilkynnt viðkomandi lénsstjórn. Þetta á þó ekki við ef framkvæmdin hefur lítil áhrif á nýtingu jarðarinnar eða á náttúru og menningarminjar. Í tilskipun atvinnuvegaráðuneytis er mælt fyrir um að taka megi land úr landbúnaðarnotum í fyrsta lagi átta mánuðum eftir tilkynningu til lénsstjórnar nema lénsstjórnin segi fyrir um annað.<sup>87</sup> Taka lands úr landbúnaðarnotum telst framkvæmd sem hefur verulega breytingu á náttúru í för með sér í skilningi 6. gr. 12. kafla umhverfislaganna.<sup>88</sup> Samkvæmt greininni geta stjórnvöld lagt fyrir þann tilkynningaskylda að grípa til nauðsynlegra aðgerða til að takmarka eða draga úr tjóni á náttúrunni. Ef slíkar aðgerðir eru ekki fullnægjandi og það er nauðsynlegt fyrir vernd náttúrunnar geta stjórnvöld bannað framkvæmdina.<sup>89</sup> Ákvæði um skaðabætur í slíkum tilvikum eru í 31. kafla umhverfislaganna.

## 7 Lokaorð

Norðurlandþjóðirnar þrjár sem eru viðfang þessarar rannsóknar nota ýmsar leiðir til að stýra eignarhaldi á fasteignum og miða þær einkum að því að vernda landbúnað, halda jörðum í rekstri og viðhalda byggðamynstri. Allar þjóðirnar beita leyfisskyldu sem verkfæri í þessu skyni en með ólíkum hætti þó. Í Noregi er það meginregla að afla þurfi leyfis til að eignast fasteign en í norskum lögum er þó kveðið á um svo margar undantekningar frá reglunni að gildissvið hennar er í raun takmarkað við stærri jarðir og landbúnaðarsvæði. Í Danmörku og Svíþjóð er meginreglan hins vegar sú eigendaskipti að fasteignum eru frjálst en kveðið er á um leyfisskyldu í vissum tilvikum, svo sem í Svíþjóð þar sem eigendaskipti að landbúnaðarlandi í dreifbýli og að fasteignum á þeim svæðum þar sem endurskipulagning eignarmynsturs á sér stað eru háð leyfi. Þessi mismunandi framsetning meginreglna getur haft þýðingu við lögskýringu þegar undanþágur eru túlkaðar gagnvart meginreglu. Annað atriði sem skilur þjóðirnar að er að í Noregi og Svíþjóð er leyfisskylda almenn, þ.e. hún á jafnt við um ríkisborgara og íbúa viðkomandi lands og aðila frá öðrum löndum. Danir fara hins vegar sambærileg leið og Íslendingar, þ.e. að gera ríkisfang eða búsetu í landinu að meginskilyrði fyrir því að geta eignast fasteign en kveða jafnframt á um undanþágur, m.a. fyrir aðila innan ESB og EES, svo reglurnar samrýmist fjórfrelsisreglum Evrópuréttar. Rétt er að geta þess að í öllum ríkjunum er mælt fyrir um undanþágur frá leyfisskyldu vegna eigendaskipta innan fjölskyldna.

<sup>85</sup> „Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse.“

<sup>86</sup> Sbr. 2. mgr. 4. gr.

<sup>87</sup> Förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket, 3. gr. Í reglum landbúnaðarstofnunarinnar (Jordbruksverket) er gerð grein fyrir því hvaða upplýsingar þurfa að vera í tilkynningu til lénsstjórnar, sjá 4. gr. í Statens jordbruksverks föreskrifter om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket, SJVFS 2020:2.

<sup>88</sup> Sjá t.d. vefsíðu lénsstjórnarinnar á Skáni Ta jordbruksmark ur produktion | Länsstyrelsen Skåne (lansstyrelsen.se)

<sup>89</sup> Sbr. 4. mgr. greinarinnar.

Í löggjöf allra þjóðanna er gert ráð fyrir rekstrarskyldu á jörðum og í öllum er búsetuskyldu beitt í einhverjum mæli. Í Danmörku er það megin skilyrði fyrir því að einstaklingur eða félag eignist jörð að búsetuskylda sé uppfyllt. Samkvæmt norskum lögum er undanþága frá leyfis skyldu vegna eigendaskipta milli nákominna eða þeirra sem njóta óðalsréttinda gagnvart viðkomandi fasteign háð því að nýr eigandi taki upp búsetu á eigninni. Einnig fela norsku reglurnar í sér að hægt að binda leyfi til eigendaskipta að landbúnaðarlandi skilyrði um búsetu ef það þykir nauðsynlegt með tilliti til þeirra markmiða sem lögunum er ætlað að ná. Í Svíþjóð getur nýr eigandi að landbúnaðarfasteign bætt stöðu sína gagnvart leyfisveitingu með því að sýna fram á að hann muni taka upp fasta búsetu á eigninni.

Allar þjóðirnar byggja löggjöf sína á því að eignarhald einstaklinga og fjölskyldurekstur séu aðal eignar- og rekstrarform í landbúnaði en hafa misstrangar reglur um eignarhald lögaðila. Svíar setja miklar skorður við því að eignarréttur að landbúnaðarfasteign flytjist frá einstaklingi til lögaðila. Þarf til þess leyfi og lögaðilinn þarf jafnframt að uppfylla tiltekin skilyrði sem tilgreind eru í lögum. Í Noregi og Danmörku eru sérstakar reglur sem ætlað er að koma í veg fyrir að bústaðir sem ætlaðir eru til heilsársbúsetu séu notaðir sem sumardvalarstaðir og sænskar reglur miða sömuleiðis mjög að því að vernda atvinnu og heilsársbúsetu í dreifbýli landsins. Noregur er það eina af þessum löndum sem heldur uppi opinberu eftirliti með jarðaverði og þar kann verð að hafa áhrif á það hvort leyfi er veitt til eigendaskipta.

Eins og bent var á framarlega í skýrslunni setja reglur Evrópuréttar því talsverðar skorður hvernig hægt er að forma og setja fram reglur sem takmarka heimildir aðila til að eignast fasteign í aðildarríkjunum. Danmörk og Svíþjóð eru í Evrópusambandinu en Noregur er aðili að EES-samningnum eins og Ísland. Mat á því hvort slíkar reglur samrýmist Evrópurétti er þríþætt eins og komið hefur fram. Í fyrsta lagi verða reglurnar að miða að lögmætu markmiði í þágu almannahagsmuna. Það skiptir því máli að markmið laga sem fjalla um eignarhald á fasteignum séu sett fram á skilmerkilegan hátt og að reglur laganna séu skýrar og tengsl þeirra við markmiðin ljós. Í öðru lagi mega reglurnar ekki ganga lengra en nauðsynlegt er til að ná hinu lögmæta markmiði. Hér er mikilvægt að huga að því að reglur séu ekki fortaklausar heldur sé hægt að sníða þær að ólíkum aðstæðum, t.d. með því að gera ráð fyrir undanþágum þar sem aðstæður sem geta talist sérstakar eru metnar. Í þriðja lagi mega reglurnar ekki fela í sér mismunun á grundvelli þjóðernis. Hér að framan var greint frá því að Norðurlandþjóðirnar fara ólíkar leiðir að því að tryggja jafnræði. Þannig eru norskar og sænskar reglur almennar og gilda jafnt um alla en Danmörk, eins og Ísland, gerir að megin stefnu greinarmun á eigin borgurum og aðilum frá öðrum löndum. Þar verða því að vera sérstakar reglur sem gera aðila innan ESB og EES jafnsetta innlendum aðilum.





Sif Guðjónsdóttir  
Háulind 29  
201 Kópavogi

## FORSÆTISRÁÐUNEYTIÐ

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

Reykjavík 10. júní 2020  
Tilv.: FOR20040037/3.19

Efni: Skipun í stýrihóp um heildstæða löggjöf og stjórnsýslu varðandi jarðir, land og aðrar fasteignir

Þér eruð hér með skipaðar í stýrihóp til að fylgja eftir innleiðingu laganna og vinna að frekari stefnumótun. Stýrihópurinn skal setja fram tillögur um aðgerðir í þeim tilgangi að styrkja enn frekar heildstæða löggjöf og stjórnsýslu varðandi jarðir, land og aðrar fasteignir, bæði að því er varðar hefðbundnar landnytjar og auðlindir sem tengjast eignarhaldi á landi.

Markmiðið 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. Þannig sé m.a. stuðlað að fjölbreyttum og samkeppnishæfum landbúnaði, náttúruvernd, viðhaldi og þróun byggðar og um leið þjóðfélagslega gagnlegri og sjálfbærri landnýtingu. Stefnt skal að því svo sem kostur er á að land sem er vel fallið til búvöruframleiðslu sé varðveitt til slíkra nota og að fæðuöryggi sé tryggt til framtíðar.

Verkefni stýrihópsins tekur m.a. til eftirfarandi atriða, sbr. framangreind markmið:

1. Innleiðing nýrra lagaákvæða varðandi eignarráð og nýtingu fasteigna (með fyrirvara um að Alþingi samþykki framangreint frumvarp):
  - a. Fylgjast með verkefnum tengdum skráningu lands í Landeignaskrá.
  - b. Fylgjast með fjölda beiðna sem berast landbúnaðarráðherra um samþykki fyrir kaupum á landi og fjölda skráninga raunverulegra eigenda, skv. 8. gr. laganna, og leggja mat á áhrif lagaákvæðisins.
2. Atriði sem eftir atvikum kalla á rýni, greiningu, stefnumótun eða tillögur um aðgerðir og stýrihópurinn vinnur eða beitir sér fyrir:
  - a. Frekari endurskoðun á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966, og tengdri reglugerð nr. 702/2002.
  - b. Möguleikar stjórnvalda til að meta og taka afstöðu til fjárfestinga erlendra aðila í landi, auðlindum og grunnvirkjum út frá sjónarmiðum um þjóðaröryggi.
  - c. Löggjöf um merki lands og skráningu þeirra með tilliti til nútímakrafna.
  - d. Vandkvæði sem fylgja því þegar land er í sameign margra cigenda, svo sem varðandi ákvörðunartöku og fyrirsvar.
  - e. Stefnumótun um nýtingu lands og skoðun á hvort auka megi vægi landbúnaðar í

aðalskipulagsáætlunum sveitarfélaga og landsskipulagsstefnu.

- f. Viðhald byggðar og ræktanlegs lands, þar á meðal möguleikar á að setja skilyrði um búsetu eða nýtingu lands, en fordæmi fyrir slíku má finna annars staðar á Norðurlöndum.
- g. Löggjöf sem varðar nýtingu og eignarráð á auðlindum sem tengjast fasteignum með tilliti til náttúruverndar, fæðuöryggis, sjálfbærni og hagsmuna komandi kynslóða að leiðarljósi.
- h. Löggjöf sem varðar tengsl milli beins eignarréttar yfir fasteign og auðlinda í jörðu, og gjaldtöku fyrir auðlindanýtingu, þ.á m. óvissa um umfang jarðhitaréttinda sem ríkið er eigandi að.
- i. Kostir þess og gallar að lögfesta viðtækari ákvæði um forkaupsrétt að landi, bæði forkaupsrétt opinberra aðila og mögulegan samfélagslegan forkaupsrétt, sem dæmi eru um í Skotlandi og víðar. Enn fremur ákvæði um verðstýringu, líkt og er að finna í norskum lögum.
- j. Ákvæði jarðalaga um meðferð og ráðstöfun jarða í eigu ríkis eða opinberra stofnana.

Til grundvallar starfi hópsins liggur m.a. greiningarvinna sem unnin hefur verið af Eyvindi G. Gunnarssyni og Friðriki Árna Friðrikssyni Hirst, þar á meðal umfjöllun í greinargerð með frumvarpi til laga um breytingar á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna og gögn sem hún byggist á, sem og fyrri skýrslur stjórnvalda um þetta efni. Hópurinn hefur heimild til að afla frekari gagna eftir því sem lög heimila og nauðsynlegt er talið, enda sé það innan fjárheimilda vegna verkefnisins.

Formaður hópsins er Sif Guðjónsdóttir, forsætisráðuneyti, og í honum eiga sæti eftirtaldir fulltrúar ráðuneyta og stofnana: Arnór Snæbjörnsson, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, Bergþóra Benediktsdóttir, forsætisráðuneyti, Bryndís Helgadóttir, dómsmálaráðuneyti, Hrafn Hlynsson, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Stefanía Traustadóttir, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, Björn Helgi Barkarson, umhverfis- og auðlindaráðuneyti, Sigríður Elín Þórðardóttir, Bygðastofnun, Anna Harðardóttir, Ríkisskattstjóra, Guðjón Bragason, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Hrafnhildur Bragadóttir, Skipulagsstofnun, og Tryggvi Már Ingvarsson, Þjóðskrá Íslands. Þá eiga sæti í hópnunum sem óháðir sérfræðingar þeir Eyvindur G. Gunnarsson og Friðrik Árni Friðriksson Hirst. Hópurinn skal eftir föngum skila af sér í áföngum og tryggja að mögulegar tillögur um breytingar á lögum liggi fyrir eigi síðar en 15. október. Hópurinn skal ljúka störfum og skila lokaskýrslu sinni fyrir 1. febrúar 2021.

Ráðuneytið greiðir ekki sérstaklega fyrir störf í stýrihópnum.