

Forsætisráðuneytið  
Samráðsgátt

Reykjavík, 31. mars 2021

**Umsögn KPMG Law ehf. („KPMG“) við drög að frumvarpi til laga um „breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna (óskipt sameign, landamerki o.fl.)“, til umsagnar á samráðsgátt stjórnarráðsins, samrad.is.**

Drög að ofangreindu frumvarpi, samin í forsætisráðuneytinu, voru gerð aðgengileg í samráðsgátt stjórnarráðsins þann 26. mars 2021 og hafa umsagnaraðilar frest fram til 6. apríl nk. til að setja fram athugasemdir. KPMG fagnar framkomnu frumvarpi og þakkar tækifærið til að senda inn umsögn en vekur athygli á að afar skammur tími var gefinn til umsagnar.

KPMG hefur kynnt sér framangreind drög og hefur tekið saman athugasemdir um þau. KPMG áskilur sér rétt til að koma að frekari athugasemdum í ljósi þess skamma tíma sem veittur er til athugasemda. Þá takmarkast umsögn KPMG við afmarkaðan hluta frumvarpsins er snýr að eignarhaldi erlendra aðila að fasteignum hér á landi, þ.e. þeim þætti frumvarpsins sem varðar breytingar á lögum nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna.

#### **Almennt**

Með lögum nr. 85/2020 var réttur ráðherra til að veita lögaðilum utan EES-ríkja undanþágu frá skilyrðum 1. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna þrengdur til muna. Með lögunum var 2. mgr. 1. gr. laganna breytt á þá vegu að ráðherra sé heimilt að víkja frá skilyrðum 1. mgr. (sem fjallar um hverjir geti átt eignarrétt og/eða afnotarétt yfir fasteignum á Íslandi):

- 1) Samkvæmt umsókn frá einstaklingi eða lögaðila sem er nauðsynlegt að öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign og fasteignaréttindum sem tilheyra henni til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni, eða
- 2) samkvæmt umsókn frá einstaklingi ef hann telst hafa sterk tengsl við Ísland, svo sem vegna hjúskapar við íslenskan ríkisborgara.

Fyrir gildistöku laga nr. 85/2020 hafði ráðherra heimild til að víkja frá fyrrnefndum skilyrðum með eftirfarandi hætti:

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

Samkvæmt greinargerð er fylgdi drögum að frumvarpi því sem er hér til umsagnar er segir m.a. um ofangreinda breytingu er fylgdi lögum nr. 85/2020:

„Þessar breytingar stefndu m.a. að því markmiði að koma í veg fyrir að samþjöppun eignarhalds og spákaupmennsku og var þá fyrst og fremst haft í huga land utan þéttbýlis. Í þessu ljósi 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. (undirstrikun KPMG)“

Athugasemdir KPMG eru sem hér segir.

### Eignarhald erlendra aðila, utan EES

*Markmiði um að slaka á skilyrðum um sterk tengsl ekki náð*

Af drögum að frumvarpi því sem er til umsagnar hér er ljóst að stefnt er að því markmiði að slaka á skilyrðum um sterk tengsl við Ísland, þegar eiga í hlut erlendir ríkisborgarar frá ríkjum utan Evrópska Efnahagssvæðisins (EES) sem hafa áhuga á að eignast hér fasteign. Er því lögð til sú breyting á nágildandi lögum að við 2. tölul. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 bætist eftirfarandi orð: „eða ef fasteign er skráð íbúðarhúsnæði á leigulóð í þéttbýli eða frístundahús á leigulóð á skipulögðu frístundasvæði.“

Verði frumvarpið að lögum mun því fyrirnefnd 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 hljóða svo (hin boðaða breyting grænmerkt):

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

Af tilvitnuðum texta að dæma virðist það vera sem svo að einstaklingi beri enn að sýna sterk tengsl við Ísland og er í dæmaskyni nefndur hjúskapur við íslenskan ríkisborgara eða ef fasteign er skráð með tilteknum hætti. KPMG telur órökrétt að taka óorðin fasteignakaup sem dæmi um sterk tengsl við Ísland, auk þess sem mat á því hvaða atvik fela í sér „sterk tengsl við Ísland“ hlýtur ávallt að vera vandmeðfarið. Skýrara væri að bæta þriðja tölulíðnum við 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966. Myndi þá ákvæðið í heild sinni hljóða svo (hin boðaða breyting, **með tillögu að breytingu**, grænmerkt):

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

- 1) Samkvæmt umsókn frá einstaklingi eða lögaðila sem er nauðsynlegt að öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign og fasteignaréttindum sem tilheyra henni til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni, eða
- 2) samkvæmt umsókn frá einstaklingi ef hann telst hafa sterk tengsl við Ísland, svo sem vegna hjúskapar við íslenskan ríkisborgara, **eða**
- 3) **samkvæmt umsókn frá einstaklingi ef fasteign er skráð íbúðarhúsnæði á leigulóð í þéttbýli eða frístundahús á leigulóð á skipulögðu frístundasvæði.**“

*Tilfni til að ganga lengra, með tilliti til markmiðs breytingarinnar*

KPMG veltir því upp hvort ekki megi ganga lengra í lagasetningunni, svo markmiði hennar sé náð. Af því tilfni nefnir KPMG tvær mögulegar leiðir. *Annars vegar* að það sé ekki gert að skilyrði að samþykki ráðherra þurfi til svo einstaklingar búsettir utan EES geti keypt fasteign sem skráð er íbúðarhúsnæði á leigulóð í þéttbýli eða frístundahús á leigulóð á skipulögðu frístundasvæði. Færi þess í stað betur ef grænmerкта breytingin hér að framan væri hluti af 7. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 þannig að við hann myndi bætast 3. tölul. svo hljóðandi:

„Þegar sá sem í hlut á er einstaklingur og festir kaup á íbúðarhúsnæði á leigulóð í þéttbýli eða frístundahúsi á leigulóð á skipulögðu frístundasvæði.“

Hins vegar að lögaðilum utan EES verði einnig heimilt að festa kaup á fasteign sem skráð er íbúðarhúsnæði á leigulóð í þéttbýli eða frístundahús á leigulóð á skipulögðu frístundasvæði.

Ljóst er af greinargerð þeirri er fylgir drögum að frumvarpi því sem er til umsagnar, að ekki ríkir vilji til að aðilar utan EES geti í auknum mæli fjárfest í íbúðarhúsnæði hér á landi í þeim tilgangi að reka atvinnustarfsemi með útleigu á eignunum. Af því tilefni bendir KPMG á að 3. mgr. 1. gr. laganna girðir nú þegar fyrir því að aðilar geti sem fá leyfi ráðherra til kaupa á fasteignum skv. 2. mgr. 1. gr. geti átt fleiri en eina eign.

### **Skilyrði um eignarhald á fleiri fasteignum en einni**

Með lögum nr. 85/2020 var einnig gerð sú breyting á 1. gr. laga nr. 19/1966 að skilyrði fyrir leyfi ráðherra skv. 2. gr. laga nr. 19/1966 sé að „*umsækjandi eigi ekki aðrar fasteignir hér á landi nema umsókn byggist á 1. tölul. 2. mgr. og umsækjandi sýni fram á þörf fyrir fleiri eignir vegna atvinnustarfsemi sinnar.*“

KPMG telur þessa breytingu ganga of langt og takmarka rétt aðila utan EES um of til fjárfestinga á eignum hér á landi. Erlendir lögaðilar sem áhuga hafa á að setjast hér að eru iðulega með nokkurn fjárfestingarvilja, þrátt fyrir að það sé ekki algilt. Þá er það alkunnugt að fjöldi Íslendinga á eign til búsetu í þéttbýli og jafnframt eign í dreifbýli til að eyða frítíma sínum í, t.a.m. sumarbústað. Auk þess má benda á að fjölmargir Íslendingar hafa nýtt sér það að geta eignast fasteignir í ríkjum utan EES, t.a.m. í Bandaríkjunum, án sérstakra leyfa. KPMG telur ekki ástæðu til að ganga á rétt einstaklinga til kaupa á slíku húsnæði og telur markmið þessarar breytingar með lögum nr. 85/2020 geta náðst með minni takmörkunum, t.d. með þeim hætti að takmarka afnotarétt fasteignanna á þá vegu að ekki megi vera með fleiri en eina eign til útleigu.

Í kaflanum „Tilefni og nauðsyn lagasetningar“ í greinargerð þeirri er fylgir frumvarpsdrögum sem hér er til umsagnar segir að meginmarkmið lagabreytingar er fylgdi lögum nr. 85/2020 hafi verið að koma í veg fyrir „samþjöppun eignarhalds og spákaupmennsku og var þá fyrst og fremst haft í huga land utan þéttbýlis.“ Af framangreindum yfirlýstum markmiðum með lögum nr. 85/2020 að dæma telur KPMG vert að skoða hvort ekki megi draga enn frekar í land með þær breytingar er fylgdu lögnum og gæta þar enn betur að meðalhófi með það að tilgangi að ná markmiðum í lagasetningunni.

Til að bregðast við ofangreindu mætti bæta við ákvæði í drög að frumvarpi því sem er til umsagnar hér og fella á brott ofangreinda takmörkun um fjölda eigna í eigu erlendra aðila.

### **Ísland – áfangastaður fyrir erlenda sérfræðinga?**

Áhrifa heimsfaraldurs kórónuveiru hefur gætt víða. Þrátt fyrir að afleiðingar faraldursins séu að mestu leyti neikvæðar hefur nýr veruleiki fjarvinnu og fjarfunda opnað augu margra. Ráðstefnur stærstu alþjóðastofnana heims hafa t.a.m. verið haldnar rafrænt í gegnum fjarfundarbúnað. Ríkisstjórn Íslands hefur ekki látið sitt eftir liggja og þann 27. október 2020 birtist frétt á vefsíðu stjórnarráðsins þar sem kynntur var til leiks aukinn sveigjanleiki fyrir erlenda sérfræðinga að vinna á Íslandi.

Ef horft er til tölulegra upplýsinga um þá ferðamenn sem heimsækja Ísland í gegnum Keflavíkurlflugvöll sést að á árunum 2016 – 2020 voru 40% ferðamanna frá Bretlandi eða Bandaríkjunum.<sup>1</sup> Áhugi á Íslandi utan EES er því mikill.

Á sama tíma og ferðaþjónustan stendur frammi fyrir áskorunum vegna áhrifa kórónuveirufaraldursins og ríkisstjórnin reynir að gera Ísland að fýsilegri kosti fyrir erlendra sérfræðinga skýtur skökku við að sníða sömu aðilum svo þröngan stakk í að setjast hér að.

KPMG telur því vert að endurskoða þær breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 85/2020 og þær breytingar sem boðaðar eru með þeim frumvarpsdrögum sem eru til umsagnar heildstætt með markmiði að gera Ísland að aðlaðandi kosti fyrir erlenda aðila.

### Takmörkun á rétti lögaðila innan EES til að eignast fasteignir hérlendis

Til viðbótar framangreindu er samkvæmt 14. gr. frumvarpsins ráðgerð viðbót við 2. tölulið 7. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966. Verði frumvarpið að lögum mun ákvæði 7. mgr. 1. gr. laganna hljóða svo (hin boðaða breyting grænmerkt):

„Þrátt fyrir ákvæði 1.–6. mgr. þarf ekki að afla leyfis ráðherra:  
1. Þegar um er að ræða leigu á fasteign eða réttindi yfir henni og leigutími eða annar réttindatími er þrjú ár eða skemmri eða uppsögn áskilin með ekki lengri en árs fyrirvara.  
2. Þegar sá sem í hlut á nýtur réttar hér á landi samkvæmt reglum samnings um Evrópska efnahagssvæðið um frjálsa fólksflutninga, staðfesturétt, þjónustustarfsemi eða fjármagnsflutninga eða samsvarandi ákvæða í stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu eða samningi milli ríkisstjórnar Íslands annars vegar og ríkisstjórnar Danmerkur og heimastjórnar Færeyja hins vegar. Ef í hlut á lögaðili með staðfestu á Evrópska efnahagssvæðinu, utan Íslands, eða í einhverju ofantalinna ríkja, er það jafnframt skilyrði að yfirráð, í skilningi laga um ársreikninga, yfir lögaðilanum séu endanlega á hendi einstaklinga sem hafa ríkisfang eða heimilisfesti í þessum ríkjum eða lögaðila sem hafa staðfestu í umræddum ríkjum. Ráðherra setur nánari reglur um til hvaða fasteigna þessi réttur tekur og framkvæmd réttarins að öðru leyti.“

Af athugasemdum við þessa grein frumvarpsins er að ráða að tilgangur hennar sé einna helst sá að koma í veg fyrir að aðilar utan EES hagnýti sér heimildir ákvæðis 2. töluliðar 7. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 með óréttmætum hætti, t.d. með því að stofna félag innan EES í þeim eina tilgangi að fjárfesta í fasteignum hérlendis í bága við takmarkanir laganna.

Samkvæmt orðalagi sínu felur framangreint frumvarpsákvæði í sér takmörkun á rétti tiltekinna lögaðila með staðfestu innan EES, og sem stofnaðir eru samkvæmt lögum aðildarríkja EES, til fjárfestinga í fasteignum hérlendis, óháð tilgangi. Kaup lögaðila á fasteign getur verið þáttur í nýtingu staðfesturéttar samkvæmt 31. gr. EES-samningsins, verið nauðsynlegur liður í veitingu þjónustustarfsemi, sbr. 36. gr. EES-samningsins, eða falið í sér nýtingu á rétti til frjálsra fjármagnsflutninga á grundvelli 40. gr. EES-samningsins. Hvað staðfesturéttinn varðar er tekið fram í 34. gr. EES-samningsins að fara skuli með félög eða fyrirtæki, sem stofnuð eru í samræmi við lög aðildarríkis EB eða EFTA-ríkis og hafa skráða skrifstofu, yfirstjórn eða aðalstarfsstöð á yfirráðasvæði samningsaðila, á sama hátt og einstaklinga sem eru ríkisborgarar í aðildarríkjum EB eða EFTA-ríkjum.

---

<sup>1</sup> Sjá á vefsíðu ferðamálastofu, <https://www.ferdamalastofa.is/is/tolur-og-utgafur/fjoldi-ferdamanna/heildarfjoldi-erlendra-ferdamanna>

Í ljósi þess að áformuð lagabreyting felur í sér umfangsmikið inngrip gagnvart réttindum tiltekinna lögaðila á EES-svæðinu, hefði verið nauðsynlegt að í skýringum með frumvarpsákvæðinu hefði verið gerð tæmandi grein fyrir mati á samþýðanleika breytingarinnar við framangreind ákvæði EES-samningsins. Í skýringunum segir eftirfarandi:

„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-svæðisins, auk þess sem hún gengur ekki lengra en nauðsyn krefur í þágu þess markmiðs. Áréttað er að tillögunni er á engan hátt ætlað að þrengja að rétti lögaðila sem hafa raunveruleg tengsl við EES-svæðið til að eignast fasteign hér á landi á grundvelli undanþágureglu 2. tölul. 7. mgr. og ber að skoða tillöguna í því ljósi.“

Að því er varðar ummæli í greinargerð um að ekki sé ætlunin að þrengja að rétti lögaðila sem hafa „raunveruleg tengsl við EES-svæðið“ til að eignast fasteignir hérlandis, skal bent á að til viðbótar við núgildandi ákvæði laga nr. 19/1966 hefur á grundvelli lokamálsliðar 2. töluliðar 7. mgr. 1. gr. laganna verið sett reglugerð nr. 702/2002 um rétt útlendinga, sem falla undir samninginn um Evrópska efnahagssvæðið eða stofnsamning Fríverslunarsamtaka Evrópu, til að öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum. Í ákvæðum þeirrar reglugerðar er m.a. gert að skilyrði að erlendir lögaðilar sem hyggjast eignast fasteignir, hvort heldur sem er á grundvelli reglna um frjálsa för fólks, staðfesturétt og þjónustustarfsemi eða á grundvelli reglna um fjármagnsflutninga, skuli annaðhvort hafa aðalstöðvar eða aðalstarfsemi í EES- eða EFTA-ríki eða hafa þar heimili samkvæmt samþykktum sínum. Ef um er að ræða heimili samkvæmt samþykktum skal starfsemi lögaðilans hafa raunveruleg og viðvarandi tengsl við atvinnulífið í aðildarríki.

Fljótt á titið virðist því yfirlýst markmið frumvarpsins um að aðili hafi raunveruleg tengsl við EES þegar vera tryggt með framangreindum ákvæðum reglugerðar nr. 702/2002. Í ljósi sjónarmiða um meðalhóf hefði verið æskilegt að í frumvarpinu hefði verið fjallað um framangreind reglugerðarákvæði og útskýrt, hvers vegna þau væru ekki talin nægjanleg til að ná því markmiði sem að er stefnt með frumvarpinu.

Að öðru leyti er í greinargerðinni ekki útskýrt hvaða lagagrundvöllur er talinn heimila þær takmarkanir á svokölluðu fjórfrelsi sem umrætt ákvæði frumvarpsins felur í sér. Vísað er til nýlegra finnskra laga, nr. nr. 470/2019, þar sem fasteignakaup aðila frá ríkjum utan EES eru bundin við leyfi viðkomandi ráðherra. Af skoðun ákvæða umræddra laga (Lag om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv) má ráða að veiting leyfa til fasteignakaupa lögaðila í eign aðila utan EES sé á hendi finnska varnarmálaráðuneytisins. Er tilgreint að leyfi megi veita nema viðkomandi fasteign hafi þýðingu vegna landvarna, landamæraeftirlits eða annarra þjóðaröryggisþátta. Að þessu virtu virðast umrædd lög ganga heldur skemur í takmörkunum á réttindum lögaðila innan EES til fasteignakaupa en það frumvarp sem hér er til umfjöllunar, auk þess sem hin finnsku lög virðast samin með varnarmál í huga og stefna því ekki að sama marki og ákvæði frumvarps þessa. Er því vandséð að lagaákvæðin séu sambærileg, auk þess sem ekkert kemur fram í greinargerðinni um það hvernig ákvæði hinna finnsku laga samræmast ákvæðum EB-réttar.

Að öllu framangreindu virtu telur KPMG að verulegur vafi leiki á því hvort áformuð breyting á ákvæði 2. töluliðar 7. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 samrýmist skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum og væri þörf á mun ítarlegri greiningu hvað þetta snertir.

## Samantekt

Samandregið telur KPMG að fyrirhugaðar breytingar á lögum nr. 19/1966 feli enn í sér of umfangsmiklar takmarkanir á rétti útlendinga frá ríkjum utan EES til að eignast fasteignir á Íslandi. Þá felur frumvarpið í sér verulega þrengingu á réttindum tiltekinna lögaðila innan EES varðandi



fasteignakaup, sem verulegum vafa er undirorpið að standist þjóðréttarlegar skuldbindingar Íslands.

*Virðingarfyllst,*

**KPMG Law ehf.**