

Forsætisráðuneytið
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg
101 Reykjavík

Sent rafrænt í gegnum Samráðsgáttina

Kópavogur, 27. febrúar 2020

Efni: Umsögn um drög að frumvarpi til laga á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna.

Mál nr. 34/2020

Undirritaðri hefur verið falið fyrir hönd, Aðaldals ehf. og tengdra félaga, að koma á framfæri eftirfarandi ábendingum við drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna, mál nr. 34/2020, en drögin voru birt þann 13. febrúar sl. og frestur til að senda inn umsögn veittur til 27. febrúar.

Aðaldalur ehf., er félag sem á m.a. jarðir við Laxá í Aðaldal. Ávalt hefur verið grundvallar markmið félagsins, og annarra tengdra félaga, að varðveita lendur, tryggja áframhaldandi búsetu og nýtingu bújarða og verndun villta laxastofnsins.

Þann 13. febrúar 2020 var birt á samráðsgátt stjórnvalda tilkynning um að framangreint frumvarp forsætisráðuneytisins hefði verið birt til umsagnar. Samkvæmt frumvarpsdrögum eru eftirfarandi breytingar áformaðar á lögum:

1. Breytingar á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966.
2. Breytingar á þinglýsingalögum, nr. 39/1978.
3. Breytingar á lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001.
4. Breytingar á jarðalögum, nr. 81/2004.

Í umsögn þessari verður þó aðeins fjallað um breytingartillögu nr. 4 í framlögðum drögum, en þær breytingar sem þar eru lagðar til, fela í sér grundvallarbreytingu á reglum sem gilda um kaup og sölu á fasteignum. Áformin fela í sér að áskilnað um fyrirfram samþykki ráðherra fyrir kaupum og sölu með fasteignir við nánar tilgreindar aðstæður og hafa þannig umtalsverð áhrif á ráðstöfunarrétt aðila og möguleika til nýtingar lands á Íslandi.

1. Tillögur að breytingu ákvæða jarðalaga

Þær helstu breytingar sem tillögurnar fela í sér og eru umfangsefni hér eru þær breytingar sem lagðar eru til í 7. gr. frumvarpsins. Fela þær tillögur í sér viðbót við núgildandi lög, þar sem kveðið yrði á um skyldu til að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun eignarréttar yfir fasteign þegar skilyrði eru uppfyllt er lúta að stærð og gerð fasteignar sem ráðstafa á og/eða þeirra fasteigna sem viðtakandi á fyrir.

Þannig gerir frumvarpið ráð fyrir að samþykkis ráðherra skuli aflað í eftirfarandi tilvikum:

1. ef fasteign er lögbýli og þannig háttar til að viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir lögbýli, eitt eða fleiri, sem eru samanlagt 50 hektarar eða meira að stærð;
2. ef fasteign er 350 hektarar eða meira að stærð; og
3. ef þannig stendur á að viðtakandi réttar og tengdir aðilar eiga fyrir fasteign eða fasteignir sem eru samanlagt 10.000 hektarar eða meira að stærð.

Þá verði skylt að afla samþykkis ráðherra fyrir breytingu á yferráðum yfir lögaðila sem á fasteign sem fellur undir gildissvið jarðalaga ef hliðstæð aðstaða og greinir hér að framan er fyrir hendi.

Felur frumvarpið bæði í sér mikla forræðishyggju og aukið eftirlitið með ráðstöfun eigna aðila, svo verulega að efast verður um að meðalhófs sé gætt. Ekki verður heldur framhjá því litið að þau viðmið sem eru sett fram í tillögunni eru afskaplega þröng, til að mynda er 50 hektara jörð afskaplega smá. Þá er á stórum hluta landsins, þar sem nýtanleiki jarða er takmarkaður vegna fjallendis, heiða eða mela, þá er 350 hektara jörð ekki stór þegar litið er til slíks nýtanleika lands. Eru þau viðmið sem koma fram í frumvarpinu afskaplega íþyngjandi fyrir mun fleiri en ætla má að stefnt hafi verið að.

Þá verður auk þess að efast um að tillögurnar samræmist túlkunarleiðbeininga framkvæmdastjórnar ESB varðandi kaup á landbúnaðarlandi og reglur Sambandsréttar. Þó vissulega geri þær leiðbeiningar ráð fyrir að áskilnaður um fyrirfram samþykki geti verið samrýmanlegar, þá eru ríkar kröfur gerðar til slíks áskilnaðar. Þannig er m.a. krafa um að áskilnaður um samþykki gangi ekki lengra en þörf er á til að ná markmiðum og til þess fallnar að ná markmiðum sem stefnt er, ásamt öðrum kröfum, sem verður ekki séð að tillögur sem liggja hér til grundvallar uppfylli. Þá verður ekki séð hvernig framlögð tillaga tryggi gagnsæi og jafnræði við málsmeðferð, en ekki eru ráðherra miklar skorður settar í meðferð beiðna um samþykki. Lágmarkskrafa hlýtur að vera um gagnsæi og fyrirsjáanleika í meðferð mála sem fela eins miklar takmarkanir á ráðstöfunarrétti og raun ber vitni. Slíkt myndi ávalt teljast vera lágmarkskrafa til að tryggja réttaröryggi aðila.

Í greinargerð með frumvarpinu er m.a. vísað til forsögu tillagnanna. Kemur þar m.a. fram að skipuð hefði verið nefnd um endurskoðun eignarhalds á bújörðum. Var þeirri nefnd falið að bera kennsl á og gera tillögur að úrræðum til að viðhalda ræktanlegu landbúnaðarlandi og búsetu í sveitum landsins og kom fram í skýrslu þeirrar nefndar að helst kæmi til greina að gera tilteknar breytingar á jarðalögum og ábúðarlögum til að ná fram framangreindum markmiðum. Lutu þau atriði m.a. að breytingu „að því að lögfesta skilyrði um búsetu á landi eða byggingu lands í landbúnaðarnotum, áskilnaður um fyrirfram samþykki stjórnvalda fyrir aðilaskiptum að slíku landi og að skilyrði í jarðalögum fyrir lausn lands úr landbúnaðarnotum og landskiptum yrðu afmörkuð með skýrari hætti.“

Framangreind atriði hafa nú skilað sér í það frumvarp sem er hér til umfjöllunar, verður þó ekki séð hvernig það nær markmiðum sínum. Sé það yfirlýst markmið að viðhalda ræktanlegu landbúnaðarlandi og búsetu í sveitum landsins verður ekki séð hvernig framlagt frumvarp tekst á við það í grundvallaratriðum, enda er ekki lagt til grundvallar hvað veldur því að aðilar bregði búi og kjósa ekki í eins miklum mæli búsetu í sveitum landsins. Verður því vart um kennt að aðilar hafi keypt jarðir af aðilum sem eru við það að bregða búi og með auknu fjármagni gert þeim kleift að halda áfram búskap og búsetu í sveitum.

Ekki verður heldur séð hvernig takmörkun á framsalsrétti aðila, þannig að aðilar geti ekki eignast, án aðkomu ráðherra, aukið land til að búskapur geti staðið undir sér í dag, geti þjónað hagsmunum þess markmiðs. En öllum má vera ljóst að smár búskapur verður seint álitinn arðbær eða hagkvæmur rekstur. Til þess að slíkur rekstur geti borið sig, þurfa bú að vera stór og land þar af leiðandi umfangsmikið. Að takmarka framsalsrétt með þeim hætti sem frumvarpið leggur til, er því ekki til þess að hvetja til byggingu lands í landbúnaðarnotkun.

Þá er augljós afleiðing frumvarpsins að gjaldfelling verður á verðmæti landareigna þeirra sem búa á jörðum, hvort sem er í landbúnaði eða ekki. Von þeirra sem vilja bregða búi og

snúa sér að öðru eða jafnvel ætla njóta sín á efri árum, um að jörð í þeirra eigu geti fleytt þeim áfram fjárhagslega, er því gerð að litlu. Þær takmarkanir sem frumvarpið felur í sér hefur fyrst og fremst áhrif á slíka eftirlaunasjóði bændanna sem hafa yrkt landið.

Þá eru áhrif frumvarpsins mun víðtækari en vegna búskapar eða þeirra aðila sem því er beint að. Frumvarpið hefði til að mynda mjög víðtæk áhrif á hefðbundin rekstrarfélög sem eiga fasteignir sem hluti af eignum sínum. Við hefðbundin viðskipti með rekstrarfélög, hvort sem er kaup eins félags á öðru eða samruna, sem eiga land, geta viðskipti verið mjög takmörkuð þegar leita þarf atbeina ráðherra vegna aðilaskipta. Efast verður um að það hafi verið ætlun með frumvarpinu, en það er skýr aukaverkun, sem verður ekki séð að sé réttlætanagerleg.

2. Upplýsingaskylda

Í 7. gr. b. frumvarpsins er lagt til ákvæði sem mælir fyrir um skyldu lögaðila, sem eiga bein eignarréttindi yfir fasteign eða fasteignarréttindum sem falla undir gildissvið jarðalaga, til þess að veita stjórnvöldum upplýsingar um eignarhald sitt. Upplýsingaskylda samkvæmt ákvæðinu muni annars vegar taka til erlendra lögaðila og hins vegar íslenskra lögaðila sem eru að 1/3 hluta eða meira í beinni eða óbeinni eigu erlends lögaðila, fjárvörslusjóðs eða sambærilegs aðila, eða undir yfirlit slíkra aðila, eftir því sem nánar greinir í ákvæðinu. Þá segir enn fremur í greinargerð með frumvarpinu:

„Á undanförunum árum hefur þess gætt að einstakir aðilar hafi keypt nokkurn fjölda jarða á vissum landshlutum, einkum lögaðilar. Í einhverjum tilvikum hefur þá verið um að ræða lögaðila sem eru beint eða óbeint í eigu erlendra lögaðila með óljóst eignarhald. Í slíkum tilvikum eiga stjórnvöld örðugt um vik að nálgast upplýsingar um endanlegt eignarhald viðkomandi lands. Vaxandi krafa hefur á hinn bóginn verið um að fullt gagnsæi ríki um eignarráð á landi og þeim mikilsverðu réttindum sem því fylgja.“

Í þessu samhengi er rétt að benda á lagalega skyldu samkvæmt lögum nr. 82/2019 um skráningu raunverulegra eigenda, þar sem lögaðilum er gert skylt að skrá raunverulegt eignarhald. Í greinargerð með frumvarpinu er því haldið fram að lögaðilar með dreift eignarhald geti skráð stjórnendur, og gefið í skyn að þeir geti komið sér undan því að tilgreina eignarhald erlendra lögaðila. Vísa verður þessu á bug og ber umræða greinargerðar vott um lítinn skilning á kröfum laga um skráningu raunverulegra eigenda, sem gera kröfu um að gerð sé grein fyrir eignarhaldi allra lögaðila, þrátt fyrir að ekki sé um neinn raunverulegan eiganda að ræða. Þess þá síður verður séð, að sé eignarhald óljóst undir lögum um skráningu raunverulegra eigenda, hvernig það getur orðið ljóst með þeirri skyldu sem frumvarpið felur í sér til upplýsingaskyldu. Í ljósi gildistöku laga um skráningu raunverulegra eigenda, verður ekki séð hverju ákvæði 7.gr. b frumvarpsins er ætlað að bæta við, enda búið með lögum um skráningu raunverulegra eigenda að tryggja fullt gagnsæi vegna eignarhalds allra lögaðila.

3. Niðurlag

Með hliðsjón af framangreindu verður ekki séð að umrædd ákvæði í framlögðum drögum að frumvarpi, nái þeim markmiðum sem því er ætlað að ná.

Virðingarfyllst,
f.h. Aðaldals ehf.

Þórdís Bjarnadóttir
Lögfræðingur hjá skatta- og lögfræðiráðgjöf Deloitte ehf.