

151. löggjafarþing 2020–2021.  
Þingskjal x — x. mál.  
Stjórnarfrumvarp.

## 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 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 lögaðili er þeim skylt að tilnefna fyrirsvarsmann. Fyrirsvarsmaður skal kosinn í meirihlutakosningu á fundi sameigenda. Fyrirsvarsmann skal tilkynna til sýslumanns er þinglýsi þeirri tilkynningu á viðkomandi fasteign, svo og tilkynningum um breytingar á fyrirsvarsmönnum. Sé fyrirsvarsmaður ekki tilkynntur til sýslumanns 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 eigenda og taka ákvarðanir um daglegan

rekstur og hagsmunagæslu vegna sameignarinnar, minni háttar viðhald og viðgerðir, svo og bráðnaðsynlegar 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 tillagna þeirra 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, 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 eigendum 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 meiriháttar þótt venjulegar geti talist. Hið sama gildir um óvenjulegar og meiriháttar breytingar á hagnýtingu jarðar.

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

Samþykki  $\frac{2}{3}$  hluta eigenda, 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 lögættar án tillits til fundarsóknar enda séu þær teknar á löglega boðuðum fundi.

Eiganda er heimilt að gera brýnar ráðstafanir til að koma í veg fyrir yfirvofandi tjón á sameign sem ekki þola bið. 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 jörð eiga forkaupsrétt við sölu eignarhluta hennar. Forkaupsrétt á fyrst sá sem stærstan eignarhlut á í eigninni. Eigi tveir eða fleiri jafnan eignarhlut hafa þeir jafnan rétt til kaupa.

Nægilegt er að bjóða forkaupsrétt samkvæmt þessari grein á fundi sameigenda sem boðaður er með þeim hætti sem tilgreint er í 7. gr. b. Um forkaupsrétt sameigenda gilda að öðru leyti ákvæði 28.–32. gr. laganna.

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. másl. 4. mgr. kemur nýr máslíður, 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.)

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.)

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, eftir því sem við á.

c. (6. gr.)

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

Skilyrði fyrir leyfinu eru þessi:

1. Lögræði og búsföræði.

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 sett verða 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 frjálts umferð um lönd og lóðir á 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, brjótí gegn laga- eða reglugerðafyrirmælum sem hér um gilda eða missi einhver leyfisskilyrði getur ráðherra svipt hann leyfinu.

d. (6. gr.)

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 liggja 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 hniti.
8. Heimildir til grundvallar merkjalýsingu.

e. (6. gr.)

Skylt er eigendum þegar fasteignir þeirra liggja saman, að leggja vinnu og efni til hnitsetningar merkja, en eigi nær sú skylda 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 með öðrum hætti.

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.)

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.

g. (6. gr.)

Sýslumaður eða löglærður fulltrúi hans leitar sátta í ágreiningi eigenda um merki milli fasteigna og kallar sér til aðstoðar leyfishafa skv. 6. gr. c, einn eða tvo eftir umfangi mála. Áður en sátta er leitað skal afla 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 hafi sannanlega verið send kvaðning 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.)

Sýslumaður úrskurðar um skiptingu málskostnaðar vegna sáttameðferðar, þar á meðal vegna gagnaöflunar, hnitsetningar, uppdráttar og annarrar vinnslu í tengslum við merkjalýsingu. Í því efni skal litið til framlagðs reiknings 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. Kostnaður vegna sáttameðferðar sýslumanns, að undanskildum kostnaði við vinnu leyfishafa, rennur 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.)

Sáttameðferð hjá sýslumanni er skilyrði þess að höfðað verði mál um merki fasteigna. Mál skal höfðað innan sex mánaða frá því að vottorð sýslumanns um sáttameðferð var sent aðilum með sannanlegum hætti.

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

j. (6. gr.)

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

1. Merkjalyásing, 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.)

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 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 stofnshjals“ í 3. mgr. 17. gr. laganna kemur: sbr. 14. gr.

10. gr.

Við lögina 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.**

12. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2022.

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

Við gildistöku laga þessara falla eftirfarandi lög úr gildi:

1. Lög um mælingu og skrásetningu lóða í lögsagnarumdæmi Akureyrar, nr. 16/1951.
2. Lög um landamerki o.fl., nr. 41/1919.
3. Lög um útmælingu 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.

13. gr.

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

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

Óheimilt 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. 60/2001.

#### V. KAFLI.

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

14. gr.

Á 1. gr. verða svohljóðandi breytingar:

- a. Í stað orðsins „hlutafélögum“ í 2. málsli. 4. tölul. 1. mgr. kemur: félögum með takmarkaða ábyrgð hluthafa.
- b. Við 2. tölul. 2. mgr. 1. gr. bætast eftirfarandi orð: eða ef fasteign er skráð íbúðarhúsnæði á leigulóð í þéttbýli eða frístundahús á leigulóð á skipulögðu frístundasvæði.
- c. Á eftir 1. másl. 2. tölul. 7. mgr. kemur nýr málsliður, svohljóðandi: 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.

#### VI.

#### **Gildistaka.**

15. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

#### **1. Inngangur.**

Hinn 10. júní 2020 skipaði forsætisráðherra stýrihóp um heildstæða löggjöf og stjórnsýslu 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, Byggdastofnunar, Skattsins, Skipulagsstofnunar og Þjóðskrár, auk tveggja óháðra sérfræðinga.

Verkefni stýrihópsins er í meginatriðum tvíþætt:

1. 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 þann 29. júní 2020 og tóku gildi 7. júlí 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 landnyttjar og auðlindir sem tengjast eignarhaldi á landi.

Að því er varðar síðari liðinn var stýrihópnum falið að kanna tiltekin atriði sem eftir atvikum kalla 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.

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

1. 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 tækju 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.
2. 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 útvikkaður þannig að hann nái einnig til lands sem liggur að friðlýstum náttúruverndarsvæðum og að auki til lands þar sem friðlýstar menningarminjar er að finna.
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, nr. 41/1919, sem taka til jarða og tiltekinna tegunda fasteigna „utan kaupstaða og löggiltra kauptúna“, verði felld úr gildi.
4. Í lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 16/1966, verði m.a. lögð til sú breyting 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 yfirlýðingum einstaklinga eða lögaðila frá viðkomandi ríkjum. Með þessu er ætlunin að koma í veg fyrir að aðilar frá öðrum ríkjum, þ.e. utan EES-svæðisins 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 mikilvægi 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.

## 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

### 2.1. Jarðir í sameign margra eigenda.

Óskipt sameign, einnig nefnd sérstök sameign, felur í sér að tveir eða fleiri eru samtímis eigendur að tiltekinn 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 að 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, t.a.m. hvernig haga beri viðhaldi og endurbótum.

Í umsögn Umhverfisstofnunar, dags. 27. febrúar 2020, við drög að frumvarpi því er varð að lögum nr. 85/2020 (sjá mál nr. S-34/2020 á samradsgatt.is) er m.a. 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 aðgerðarleysi, staðið í veg 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 m.a. 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 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 réttarreglur um sameign að fasteignum. Þar er m.a. 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 fyrisvarsmann sem hafi umboð til að koma fram fyrir hönd annarra eigenda við úrlausn mála sem lúta að réttindum og skyldum þeirra, 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 fyrisvarsmáður en mikill misbrestur mun hafa verið á að ákvæði þessu sé fylgt. Engin málsmeðferð er ákveðin til að tilnefna fyrisvarsmann ef ekki næst samstaða um val á honum. Þá er stöðuumboð fyrisvarsmanns 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 meiriháttar 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 meiriháttar 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 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 aðgerðarleysi 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.

## 2.2. Forkaupsréttur ríkisins að landi, 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 í þeim tilvikum þegar sjónarmið um verndun náttúru eða menningararfs þjóðarinnar kallar á slíkt inngrip af hálfu opinberra aðila, svo 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 tryggi ekki að það markmið náist að í lögum sé mælt fyrir um forkaupsrétt opinberra aðila sem miði að því að vernda náttúru svo 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.

## 2.3. 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 á tölvutæku formi. 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 þann 29. júní 2020 og tóku gildi 7. júlí 2020, voru gerðar breytingar á lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001 og m.a. 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 m.a. að geyma upplýsingar um eignamörk lands á samræmdum kortagrunni.

Í áðurnefndum lögum nr. 85/2020, nánar tiltekið 3. gr. a, er m.a. gert ráð fyrir að Þjóðskrá Íslands áætli stærð og eignamörk lands í þeim tilvikum að 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 t.a.m. 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. Hún hefur því 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 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 örnefna 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 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 skv. 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 tímapunktum.
- Styrkjakerfi, svo sem í skógrækt og landgræðslu.
- Áætlanagerð við skipulag grunninnviða samfélagsins, sbr. vegagerð, lagning ljósleiðara eða rafmagnslína, kallar á að eignarhald á landi liggja fyrir svo viðsejandi sé þekktur, hægt að lágmarka kostnað vegna uppkaupa á landi og tryggja réttmætar bótagreiðslur þar sem það á við.
- Fjallskil, sbr. hlut landeiganda 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 að 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 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. Núgildandi 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 er á um að jafnskjótt sem lögin komi til framkvæmda skuli sýslumenn rannsaka hvort merkjaskrár þar hafi verið þinglýst. Komi í ljós að svo hafi ekki verið gert eða að samþykki sumra aðila vanti 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 ef ágreiningur. 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 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 áfátt að einhverju leyti og úrbóta 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 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 sem hindrar að farið sér framhjá 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 Þjóðskrár gögnin til sýslumanns, með athugasemd ef stofnunin telur að sveitarfélag hafi ekki tekið nægileg 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, réthöfum til verndar og mögulegum viðsemjendum til upplýsingar. Samkvæmt 6. gr. þinglýsingalaga skal m.a. 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 skv. 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 afhending ÞÍ samræmist 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. brb.ákv. 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 upp færðum 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 fyrirmælum 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 dómstóllinn hafi svigrúm til 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.-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 aðgengilegur er 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. Fyrir hendi er vísir að afmörkun á tæplega 60% allra landeigna, flest lóðir og þá helst í þéttbýli. Hins vegar hafa nú einungis 22% 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	Sv.fél.	Sýslumaður	Landeignaskrá
Yfirlýsing eða samningur um landamerki eða hnit landamerkja	Engar almennar kröfur um útfærslu eða fagaðila. Getur krafist mikillar rannsóknar að	Á ekki við.	Ekki tryggt að leitað sé staðfestingar sveitarfélags.	Aðilar þinglýsa hjá sýslumanni. Samhengi við önnur gögn, þ. á m. um aðliggjandi	Ekki tryggt að fært sé inn í landeignaskrá.

(sbr. lml. nr. 41/1919)	finna gögn til grundvallar.			fasteignir, getur verið óljóst, erfitt að átta sig á misræmi og skörun.	
Samruni, uppskipting eða breytt eigenda-skráning (sbr. 47.-48. gr. skipull. nr. 123/2010)	Engar almennar kröfur um mælingar, framsetningu/mæliblað eða fagaðila.	Á ekki við.	Sveitarfélag fer yfir og staðfestir mæliblað (en mism. kröfur). Forskráð í landeignaskrá.	Þjóðskrá sendir sýslumanni, e.a. með athugasemdum	Fært í landeignaskrá. Þjóðskrá yfirfer forskráningu og getur gert athugasemdir til sýslumanns.
Úrlausn ágreiningsmála um legu eignamarka (sbr. almennar reglur eignaréttar og réttarfars)	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 félaganna með takmarkaða ábyrgð fjölgað, m.a. með tilkomu einkahlutafélaga, sbr. lög um slík félög, nr. 138/1994. Ástæða er til að færa orðalag 2. másl. 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 m.a. 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 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.

Einstaklingar og lögaðilar frá ríkjum innan EES o.fl. þurfa ekki leyfi dómsmálaráðherra til að kaupa fasteign hér á landi ólíkt aðilum utan EES-svæðisins 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 á EES-svæðinu 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 á EES-svæðinu sem eru undir yfirráðum annarra en EES-aðila þurfi að óska eftir leyfi dómsmálaráðherra til að kaupa fasteign hér á landi.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

#### 3.1. 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, nánar tiltekið svo:

##### 3.1.1. Fyrirsvar.



Settar verði skýrari reglur um fyrirvarsmenn og hlutverk þeirra. Kveðið verði á um að fyrirvarsmaður skuli kosinn í meirihlutakosningu ellegar tilnefni sýslumaður sem fyrirvarsmann 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.

### 3.1.2. 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.

### 3.1.3. 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 meiriháttar 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 aðgerðarleysi geti komið í veg fyrir að teknar séu slíkar ákvarðanir. Enn fremur verði tekið fram að eiganda sé heimilt að gera brýnar ráðstafanir til að koma í veg fyrir yfirvofandi tjón á sameign og sem ekki þola bið, auk ráðstafana sem lögboðnar eru og ekki mega bíða.

### 3.1.4. Forkaupsréttur sameigenda.

Kveðið verði á um forkaupsrétt sameigenda við sölu eignarinnar. Forkaupsréttur verði hins vegar ekki virkur við sölu til 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.

### 3.2. Forkaupsréttur ríkisins að landi, 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.

### 3.3. 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 tiltekinna 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 áhersla á hnitsetningu merkja í stað þess að miðað sé við vörður, skurði og svo framvegis. Merkjalýsingar sem gerðar voru samkvæmt eldra 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 þrjú þættar breytingar á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966, nánar tiltekið svo:

##### 3.4.1. Hlutafélög/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. Núgildandi ákvæði vísar að þessu leyti til „hlutafélaga“. 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 leigulód í þéttbýli eða frístundahús á leigulód 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 á EES-svæðinu sem eru undir yfirræðum annarra en EES-aðila þurfi að óska eftir leyfi dómsmálaráðherra til að kaupa fasteign hér á landi og með því spornað gegn sniðgöngu á ákvæðum laga nr. 19/1966 af hálfu aðila utan EES-svæðisins. Ekki er hins vegar gert ráð fyrir neinum breytingum á rétti lögaðila sem hafa raunveruleg tengsl við EES-svæðið til að eignast fasteign hér á landi.

## 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 hefur 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. 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 samkvæmt 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár.

#### 4.3. Forkaupsréttur ríkisins að landi, 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 á EES-svæðinu 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. Takmarkanir á fjórfrelsinu þurfa almennt að styðjast við viðhlítandi réttlættingarástæðu og mega ekki ganga lengur 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 almannahagsmuni 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. stjórnarskrárinnar.

#### 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 krefjast 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-svæðisins 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-svæðisins eru bundin við leyfi viðkomandi ráðherra. Í þeim lögum er, samandregið, miðað við að lögaðili þurfi slíkt leyfi til kaupa á fasteign ef hann er undir stjórn aðila utan EES-svæðisins sem svarar 10% eða meira af atkvæðisrétti lögaðilans, enda þótt lögaðilinn sé sem slíkur staðsettur innan EES-svæðisins. Þessi finnska lagasetning hefur verið kynnt framkvæmdastjórn Evrópusambandsins sem sérstök ráðstöfun sem gerir stjórnvöldum kleift að rýna fasteignakaup aðila utan EES-svæðisins 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 myndi gera það að verkum að lögaðilar á EES-svæðinu 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-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. 1. gr. og ber að skoða tillöguna í því ljósi.

## 5. Samráð.

### 5.1. Samráðsferli

Frumvarpið er unnið á vegum stýrihóps um heildstæða löggjöf og stjórnsýslu varðandi jarðir, land og aðrar fasteignir. Í stýrihópnum sitja, eins og greinir í kafla I, fulltrúar forsætisráðuneytis, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, dómsmálaráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis, umhverfis- og auðlindaráðuneytis, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Byggðastofnunar, Skattsins, Skipulagsstofnunar og Þjóðskrár, auk tveggja óháðra sérfræðinga á vegum Háskóla Íslands.

Aformaskjöl 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).

Frumvarpsdrög þessi eru til umsagnar í samráðsgátt.

### 5.2. Jarðir í sameign margra eigenda

Fjórar umsagnir bárust um áformaskjal varðandi þetta atriði í samráðsgátt á vefnum Ísland.is (mál nr. S-27/2021), nánar tiltekið frá Bændasamtökum Íslands, Sýslumannafélagi Íslands, Umhverfisstofnun og einum einstaklingi. Sjá nánar í samráðsgátt, greinargerð um niðurstöður samráðs.

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

Ein umsögn barst um áformaskjal varðandi þetta atriði í samráðsgátt (mál nr. S-26/2021), nánar tiltekið frá Orkustofnun. Sjá nánar í greinargerð í samráðsgátt, greinargerð um niðurstöður samráðs.

### 5.4. Merki fasteigna og skráning þeirra.

Fjórar umsagnir bárust um áformaskjal varðandi þetta atriði í samráðsgátt (mál nr. S-26/2021), nánar tiltekið frá Húnavatnshreppi, Landgræðslunni, Skipulagsstofnun og Sýslumannafélagi Íslands. Sjá nánar í samráðsgátt, greinargerð um niðurstöður samráðs.

## 6. Mat á áhrifum.

### 6.1. 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 efnum. Þá stuðli breytingar á ákvæðum um fyrisvar 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.

### 6.2. 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.

### 6.3. 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 myndu einkum leiða til stórbættrar 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 þá 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. Almenn 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 munu hljótaskast umtalsverður kostnaður fyrir hlutaðeigandi.

#### 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 takmarkaðri 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 einhverrar aukningar umsókna. Loks miðar frumvarpið að því að koma í veg fyrir sniðgöngu við gildandi lög.

#### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Markmið lagasetningarinnar 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, nýtingu og uppbyggingu innviða á slíkum svæðum kallar á inngrip af hálfu ríkisins. Því er lagt til að forkaupsréttarákvæði náttúruverndarlaga verði útvíkkad og þannig tryggt að náttúruverðmæti sem liggja að friðlýstum náttúruverndarsvæðum, aðallega þjóðgörðum, geti komist í ríkiseigu, einkum vegna uppbyggingar sem tengist hinu friðlýsta svæði, fræðslustarfsemi og stýringu umferðar ferðafólks.

Um síðustu aldamót voru um 550 jarðir í eigu ríkisins, þar af um 142 jarðir í eyði. Á undanfönum 20 árum hefur jörðum í eigu ríkisins farið fækkandi, eða 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 t.a.m. keyptar á grundvelli núgildandi ákvæðis um forkaupsrétt. Nauðsynlegt er að vega 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 þegar kemur að ákvörðunartöku um kaup á tiltekinni jörð eða jarðarhluta. Í fyrsta lagi er mikilvægt að fyrir liggja hvert verndargildi viðkomandi jarðar eða jarðarhluta sé og mat á verndarþörf, m.t.t. náttúruminja. Þá þarf að skoða að hvaða marki friðlýsing eða almenn ákvæði laga duga ekki til að vernda viðkomandi minjar. Nauðsynlegt er að vega 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 jarðarhluta. Í þriðja lagi þarf að huga að fjárhagslegum þáttum, þ.e. hvað það kosti ríkið að kaupa tiltekna jörð eða jarðarhluta 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 jarðarhlutanum.

##### 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 inngríp, 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 m.a. 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 tryggi jafnræði og gagnsæi þegar kemur að ákvörðunartöku um kaup á tiltekinni jörð eða jarðarhluta á grundvelli menningarminja.

### Um 3. gr.

#### *Um a-lið.*

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 fyrirsvarsmaður er ekki tilkynntur til sýslumanns jafnframt því sem umboð hans er skýrt. Þá er kveðið á um möguleika sameignenda á að stofna félag um sameignina og eftir atvikum fjalla um fyrirsvar í samþykktum slíks félags.

#### *Um b-lið.*

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

#### *Um c-lið.*

Í 1. mgr. er kveðið á um að samþykki allra sameignenda þurfi til óvenjulegra ráðstafana og ráðstafana sem eru meiriháttar þótt venjulegar geti talist. Hið sama gildir um ákvarðanir er varða breytingu á hagnýtingu. Aftur á móti getur meiri hluti sameignenda 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 meiriháttar eða óvenjulegar. Þetta atriði hefur verið óvissu háð, þegar litið 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 væri 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 fyrir 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 hans, eiginleika jarðar og ábúðarskilmála. Skytt er að þinglýsa byggingarbréfum. Ábúðarlögin gilda um leigu allra jarða og verður leiga á jörð ætíð talin til venjulegrar ráðstöfunar og hvorki óvenjulegrar né meiriháttar. 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 3. gr. b frumvarpsins. Af þessu leiðir að ekki verður með aðgerðarleysi 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.

*Um d-lið.*

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 geta haft áhrif á hverjir verði nýir sameigendur. Hér er því lagt til að í lögnum verði kveðið á um slíkan forkaupsrétt.

Um 3. gr.

Ákvæði 9. gr. jarðalaga, nr. 81/2204, fjallar um fyrirvar 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 fyrirögn.

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 og lög nr. 85/2020. 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 m.a. 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 ekki 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 stjórnýslu ríkis og sveitarfélaga. Skráningar í landeignaskrá byggja þó m.a. 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 heldur 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. liði 1–4 í 6. gr. j, og að því marki sem þinglýsingar er þörf vegna skráningar réttinda staðfestir þinglýsingarstjóri forskráningu þeirra þar, sbr. tillögu í 7. gr. frumvarps þessa um breytingu á 11. gr. laga nr. 6/2001. 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 byggir 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 byggir á mismunandi heimildum og hefur þann tilgang að þjóna stjórnýslu 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 að sjálfsögðu 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 stjórnýslu. 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 nefnast, til að gæta að skráningu merkja fyrir fasteignir sínar. Að því er varðar land utan þéttbýlis má rekja slíka skyldu eigenda til eldri landamerkjálaga, 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 skuli upp merkin með hnitum, enda liggja 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 landamerkjálýsingar, halda því gildi sínu enda þótt þeim fylgi hvorki uppdráttur né hnit.

Í 3. mgr. kemur fram sú grundvallarbreyting frá lögum um landamerki, nr. 41/1919, að áhersla færast 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. 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, varðar það sektum, nema þyngri refsing liggja 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 setningar reglugerðar 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 13. 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 landbúnaðarnotum.

*Um c-lið (6. gr. c.).*

Í ákvæðinu kemur fram það nýmæli að þeir einir megi gera merkjalýsingu, með tilheyrandi uppdrætti og hnitaskrá, sem hafa til þess sérstakt leyfi, að loknu námskeiði og prófi. Ljóst er að markmið frumvarpsins um einsleitni og faglegra framkvæmd kalla á sérþekkingu, bæði að því er varða 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 menn úr ýmsum starfsgreinum og með margvíslega og ólíka menntun geta 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 landamerkjalyásingar úr landamerkjabókum sýslumanna, þinglýst skjöl af ýmsu tagi og skipulagsuppdætti eða aðra uppdætti.

Mælt er fyrir um að leyfishöfum skuli vera fjáls 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. frumvarpsins er gert ráð fyrir heimild ráðherra til setningar reglugerðar 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 fram skulu koma í merkjalýsingu. Þar liggja til grundvallar gögn sem afla þarf og varpað geta ljósi á þau, svo sem upplýsingar úr landamerkjabókum, þinglýst skjöl af ýmsu tagi, skipulagsuppdættir eða aðrir uppdættir.

Gert er ráð fyrir að leyfishafi og eigandi undirriti merkjalýsingu, þ. á m. uppdrátt 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 6. gr. j í frumvarpinu og 11. gr. laganna, sbr. 7. gr. þessa frumvarps.

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. frumvarpsins gert ráð fyrir heimild ráðherra til setningar reglugerðar um nánari tilhögun og efni merkjalýsingar, þ. á m. 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 uppdráttum. Þau vikmörk sem lögð eru til byggja 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 nauðsynlegar 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 landamerkjálaga bæði frá 17. mars 1882 og laga 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 mis-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, getur 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 nr. 103/2006 um landmælingar og grunnkortagerð, 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 þar 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, skráningu stærðar og um leið kostnaðarminni framkvæmdar. Í því felst að skráð stærð fasteigna skuli miðast við þurrlendi ofan fjöruborðs (efri mörk fjöru).

Við útreikning á skráðri stærð fasteigna er nauðsynlegt að hafa skýr og einföld viðmið. Hér er lagt til samhljóða ákvæði og er að finna í 3. mgr., 10. gr. a, jarðalaga nr. 81/2004 þar sem gert er ráð fyrir að ef fasteign fylgir eignarhlutdeild í óskiptu landi skal 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, faglega afmörkun þrætusvæðis, mögulega tryggingu fyrir málskostnaði, sáttatillögu og vottorði um sáttameðferð.

Hér er það gert að skyldu að leita sáttaumleitunar 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. Sýslumannsembættin eru nú níu talsins, víðsvegar um landið, og því oft fyrir hendi staðarþekking sem getur nýst vel í málum sem þessum.

Í 5. tölul. k-liðar 6. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir heimild ráðherra til setningar reglugerðar um nánari tilhögun sáttameðferðar.

*Um h-lið (6. gr. h).*

Gert er ráð fyrir að sýslumaður úrskurði um kostnað á grundvelli framlagðs reiknings þar sem gerð er grein fyrir vinnuframlagi og tímagjaldi. Gefi reikningur tilefni til sérstakrar skoðunar að mati sýslumanns er eðlilegt í samræmi við sjónarmið stjórnsýslulaga að gefa þeim aðilum sem málið varðar kost á að tjá sig um hann áður en úrskurður er kveðinn upp.

Í 5. tölul. k-liðar 6. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir heimild ráðherra til setningar reglugerðar um nánari tilhögun sáttameðferðar, þ. á m. 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 einsleitni sem best. Skilyrði fyrir útgáfu vottorðs um sáttameðferð eru ekki ströng, sbr. 3. mgr. 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 6. gr. j.

Í 4. tölul. k-liðar 6. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir heimild ráðherra til setningar reglugerðar 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 hverju sinni leitast við að afmarka þá þætti sem þar er einkum um að ræða.

Um 7. gr.

Sjá skýringar við 6. gr. j.

Um 8. gr.

Til að tryggja samræmi er hér lagt til að bætt verði við d-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. frumvarpsins er gert ráð fyrir heimild ráðherra til setningar reglugerðar um nánari tilhögun skráningar, sbr. einnig j-lið 6. gr. frumvarpsins.

Um 9. gr.

Til að tryggja samræmi er hér lagt til að bætt verði inn 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, 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 frumvarpsins, enda er þar ekki verið að fjalla um

merkjaágreining. 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.

Litið var til þess hversu langan tíma gæti tekið að undirbúa og halda námskeið og próf fyrir leyfishafa skv. 6. gr. c og undirbúa að öðru leyti þær breytingar sem frumvarpið boðar. Hæfilegt þótti að miða þar við 1. janúar 2022.

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 útmælingu lóða í kaupstöðum, löggiltum kaupúnum 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 13. gr.

*Um a-lið:*

Lagt er til að ákvæði 47. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, falli brott. Ákvæðið ber yfirskriftina „Landeignaskrá“ og hljóðar svo:

*Sveitarstjórnir skulu 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. Gefa skal öllum götum, vegum og torgum í sveitarfélagi heiti.*

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 er svohljóðandi:

*Óheimilt er 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.*

*Sveitarstjórn getur 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, m.ö.o. byggja á skipulagslegum

forsendum. Um meðferð ágreinings við sveitarfélag um þetta efni fari samkvæmt ákvæðum skipulagslaga hér eftir sem hingað til og ekki lagðar til breytingar að því leyti. Hið síðarnefnda miðar jafnframt að yfirsýn sem ekki fæst ef einungis er byggt á ákvörðunum sveitarstjórna, sbr. 6. gr. b. frumvarpsins.

Um efni 2. mgr. er fjallað í 1. tölul. 6. gr. d frumvarpsins og um 3. mgr. í 5. tölul. 6. gr. d, sbr. einnig reglugerðarheimild í 6. gr. k frumvarpsins.

Um 14. gr.

*Um a-lið:*

Lagt er til að tekið verði af skarið um það í 4. tölul. 1. mgr. að áskilnaður 2. másl. ákvæðisins, varðandi eignarhald íslenskra ríkisborgara á félagi með takmarkaða ábyrgð, eigi við um öll félög með takmarkaða ábyrgð hluthafa. Núgildandi ákvæði vísar að þessu leyti til „hlutafélaga“. Orðalag ákvæðisins hefur að þessu leyti staðið óbreytt frá setningu laga nr. 19/1966 voru sett en síðan þá hefur tegundum félaga með takmarkaða ábyrgð fjölgað, m.a. 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 (um 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) til einstaklinga sem hyggjast kaupa íbúðarhúsnæði á leigulód í þéttbýli eða frístundahús á leigulód á skipulögðu frístundasvæði. Með lögum nr. 85/2020 var gerð breyting á lögum nr. 19/1966, þar sem m.a. 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 m.a. að því markmiði að koma í veg fyrir að land safnaðist í miklum mæli á fárra hendur og var þá fyrst og fremst haft í huga land utan þéttbýlis. Í þessu ljósi er lagt til að slakað verði á fyrrgreindu skilyrði undanþágu frá lögum nr. 19/1966, 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 leigulód í þéttbýli eða frístundahús á leigulód 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 eignarlód. 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. ákvæðisins. Samkvæmt gildandi ákvæði eru einstaklingar og lögaðilar frá ríkjum á EES-svæðinu o.fl. undanþegnir skilyrðum laganna („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“). Einstaklingar og lögaðilar frá ríkjum innan EES o.fl. þurfa samkvæmt framansögðu ekki leyfi dómsmálaráðherra til að kaupa fasteign hér á landi ólíkt aðilum utan EES-svæðisins sem uppfylla ekki skilyrði 1. gr.

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 á EES-svæðinu og fjárfesta í fasteign gegnum slíkt félag sem stofnað er í þeim eina tilgangi. Í þessu ljósi 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 yferráðum einstaklinga eða lögaðila frá viðkomandi ríkjum. Hugtakið yferráð er hér notað í sömu merkingu og í lögum um ársreikninga, sbr. umfjöllun um það hugtak í kafla 3.6 greinargerðar með frumvarpi sem varð að lögum nr. 85/2020 (150. lögb., þskj. 1223 – 715. mál).

Með þessu er einungis ætlunin að koma í veg fyrir að aðilar frá öðrum ríkjum, þ.e. utan EES-svæðisins o.fl., geti sniðgengið skilyrði laga nr. 19/1966 á þann hátt sem að framan greinir. Í Finnlandi hefur verið farin svipuð leið í nýlegri löggjöf, nr. 470/2019, þar sem fasteignakaup aðila frá ríkjum utan EES-svæðisins eru bundin við leyfi viðkomandi ráðherra. Í þeim lögum er, samandregið, miðað við að lögaðili þurfi slíkt leyfi til kaupa á fasteign ef hann er undir stjórn aðila utan EES-svæðisins sem svarar 10% eða meira af atkvæðisrétti lögaðilans, enda þótt lögaðilinn sé sem slíkur staðsettur innan EES-svæðisins. Þessi finnska lagasetning hefur verið kynnt framkvæmdastjórn Evrópusambandsins sem sérstök ráðstöfun sem gerir stjórnvöldum kleift að rýna fasteignakaup aðila utan EES-svæðisins 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 myndi gera það að verkum að lögaðilar á EES-svæðinu sem eru undir yferráðum 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-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.

Um 15. gr.

Ákvæðið fjallar um gildistöku og verður ekki talið þarfnast skýringa.