



Landbruks- og
matdepartementet

Høringsnotat

Forslag til lov om endringer i konesesjonsloven

Innhold

1	Innledning	5
2	Priskontroll på rene skogeiendommer	5
2.1	Bakgrunnen for forslaget	5
2.2	Gjeldende rett og bakgrunnen for regelen	5
2.2.1	Generelt om priskontroll	5
2.2.2	Avgrensning av priskontroll	6
2.2.3	Bakgrunnen for gjeldende regler	6
2.3	Statistikk og evaluering av lovendringen i 2017	7
2.3.1	Innholdet i kapitlet	7
2.3.2	Skogeiendommer	7
2.3.3	Omsetning av rene skogeiendommer	7
2.3.4	Vurderinger av tallmaterialet.....	8
2.4	Behovet for endringer.....	8
2.5	Departementets forslag	10
2.5.1	Innledning	10
2.5.2	Alternativ 1: Nullalternativet.....	10
2.5.3	Alternativ 2: Gjeninnføre priskontroll.....	10
3	Konsesjon til selskaper med begrenset ansvar og stiftelser.....	12
3.1	Bakgrunnen for forslaget	12
3.2	Gjeldende rett.....	12
3.2.1	Erverv av landbrukseiendom	12
3.2.2	Særlige rettigheter som utløser konsesjonsplikt	14
3.2.3	EØS-rettslige forpliktelser.....	14
3.3	Svensk rett	15
3.4	Statistikk.....	16
3.4.1	Aksjeselskapers eierskap til landbrukseiendommer	16
3.4.2	Aksjeselskapers erverv fra 2017 til 2021	17
3.4.3	Aksjeselskapets formål og drift på landbrukseiendommen ..	17
3.5	Behovet for endringer.....	17
3.6	Departementets vurdering	18
3.6.1	Departementets overordnede vurderinger	18
3.6.2	Alternativ 1: Regulering av stiftelser	19

3.6.3	Alternativ 2: Presisering i eksisterende lovtekst.....	19
3.6.4	Alternativ 3: Vilkår for å gi konsesjon.....	20
3.6.5	Forslagene og EØS-rettslige forpliktelser	22
3.6.6	Departementets forslag	22
4	Uønskede tilpasninger til regelverket.....	23
4.1	Bakgrunnen for forslaget	23
4.2	Gjeldende rett.....	24
4.2.1	Regler som gjelder både priskontroll og boplikt	24
4.2.2	Priskontroll og avslag	24
4.2.3	Oppfølging av brudd på boplikt.....	24
4.3	Behovet for endringer.....	25
4.4	Departementets vurderinger.....	25
4.4.1	Utgangspunkt.....	25
4.4.2	Flytte konsesjonsrisikoen	26
4.4.3	Kretsen av personer eiendommen kan overdras til.....	27
4.4.4	Vurdering av de ulike løsningene opp mot hverandre.....	28
5	Nedsatt konsesjonsgrense i konsesjonsloven § 7	29
5.1	Innledning	29
5.2	Gjeldende rett.....	29
5.3	Bakgrunnen for reglene	31
5.4	Bruken av lokal forskrift	31
5.5	Behovet for endring	32
5.6	Departementets forslag	32
6	Forskrift om krav til opplysninger	34
6.1	Bakgrunn og gjeldende rett	34
6.2	Behovet for endring og forslag til endring	34
7	Mottaker av søknad om konsesjon	34
7.1	Gjeldende rett.....	34
7.2	Behovet for endring og departementets vurderinger.....	35
8	Hjemmel for innsyn i folkeregisteropplysninger.....	36
8.1	Gjeldende rett.....	36
8.1.1	Ulike grunnlag for boplikt og innholdet i plikten.....	36
8.1.2	Kontroll med om boplikten er overholdt	36

8.1.3	Utlevering av opplysninger fra folkeregisteret	37
8.1.4	Dialog mellom landbruks- og skattemyndighetene	38
8.2	Behovet for endringer	39
8.3	Departementets vurdering og forslag	39
9	Retting av feil i gjeldende lov	40
9.1	Unntak fra konsesjonsplikt – eiendommens karakter	40
9.1.1	Gjeldende rett	40
9.1.2	Bakgrunn for gjeldende rett og behovet for endring	40
9.1.3	Departementets vurdering og forslag	41
10	Ikrafttredelse og overgangsregler	42
11	Administrative og økonomiske konsekvenser	43
11.1	Priskontroll på rene skogeiendommer	43
11.2	Konsesjon til selskaper med begrenset ansvar	45
11.3	Uønskede tilpasninger	45
11.4	Innsyn i opplysninger i Folkeregisteret	46
11.5	Øvrige endringsforslag	46

1 Innledning

Landbruks- og matdepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom mv. (konsesjonsloven). Forslagene gjelder i hovedsak priskontroll på skogeiendommer og konsesjon til selskap med begrenset ansvar.

Bakgrunnen for høringen er mål i Hurdalsplattformen om eiendomspolitikk i landbruket.

2 Priskontroll på rene skogeiendommer

2.1 Bakgrunnen for forslaget

Frem til 2017 inneholdt konsesjonsloven § 9 en regel om priskontroll ved erverv av eiendommer som skulle brukes til landbruksformål. Kontrollen gjaldt blant annet rene skogeiendommer som var bebygd og bestod av mer enn 500 dekar produktiv skog, og ubebygde rene skogeiendommer uavhengig av arealets størrelse. En ren skogeiendom er en eiendom med produktiv skog, men helt uten jordbruksareal, se Prop. 92 L (2016-2017) s. 141. En ren skogeiendom kan både være bebygd og ubebygd.

I 2017 ble regelen om priskontroll ved erverv av rene skogeiendommer opphevet. Formålet med endringen var blant annet å stimulere til økt omsetning av skogen.

I Hurdalsplattformen står det at eiendomspolitikken i landbruket skal sikre at ressursene forblir lokalt og nasjonalt eid, og forvaltet i et langsiktig perspektiv. For å oppnå disse målene vil regjeringen blant annet innføre priskontroll på skogeiendommer.

2.2 Gjeldende rett og bakgrunnen for regelen

2.2.1 Generelt om priskontroll

Reglene om priskontroll følger av konsesjonsloven § 9 a. Kontrollen gjennomføres som en del av vurderingen av om en konsesjonssøknad skal innvilges. Det innebærer at reglene om konsesjonsplikt er utgangspunktet for om det skal gjennomføres priskontroll. Det er ikke priskontroll hvor ervervet er konsesjonsfritt.

Bestemmelsene i konsesjonsloven § 9 og § 9 a må ses i sammenheng. Ved avgjørelsen av en konsesjonssøknad skal det, i tillegg til momentene i § 9, legges særlig vekt på om den avtalte prisen tilgodeser en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling, jf. § 9 a. Det skal foretas en helhetsvurdering av alle momentene samlet, der også den avtalte prisen kan begrunne et avslag på en konsesjonssøknad.

Formålet med priskontroll er at eiendommer som skal nyttes til landbruk kan erverves til en pris som bidrar til å realisere mål i landbrukspolitikken. I Prop. 92 L (2016-2017) s. 141 vises det blant annet til mål om å sikre rekruttering av aktive yrkesutøvere til næringen, og å legge til rette for eierskap som gir grunnlag for god

ressursforvaltning i et langsiktig perspektiv. For å nå disse målene kan ikke prisen på en landbrukseiendom være høyere enn det som reflekterer verdien av eiendommens driftsgrunnlag og den verdi eiendommen har som bosted.

2.2.2 Avgrensning av priskontroll

Konsesjonsloven § 9 a første ledd første punktum fastsetter at det skal gjennomføres priskontroll ved erverv av bebygd eiendom. Forutsetningen er at arealet på eiendommen er mer enn 35 dekar fulldyrket og overflatedyrket jord, og at eiendommen skal nyttes til landbruksformål. Uttrykket landbruksformål omfatter jord-, skog- og hagebruk, reindrift og tilleggsnæringer, herunder turisme, salg av gårdsprodukter, utleievirksomhet i forbindelse med jakt med mer, jf. Prop. 92 L (2016-2017) s. 41.

Det er ikke priskontroll ved erverv av bebygd eiendom som består av jordbruksareal som verken er fulldyrket eller overflatedyrket, for eksempel rene beiteområder som ikke kan høstes maskinelt. Bebygde rene skogeiendommer omfattes heller ikke av priskontrollen etter første punktum, fordi loven fastsetter at den bebygde eiendommen skal bestå av fulldyrket og overflatedyrket jord.

Videre følger det av § 9 a første ledd andre punktum at det skal foretas priskontroll ved erverv av ubebygd eiendom som skal nyttes til landbruksformål, med mindre eiendommen er en ren skogeiendom. Ved erverv av en ubebygd ren skogeiendom, skal det dermed heller ikke foretas en priskontroll.

Ubebygde eiendommer uten produktive arealer, som for eksempel fjellstrekninger med jaktrettigheter, fiskeretter og beitemuligheter, omfattes ikke av reglene om priskontroll i § 9 a.

Det følger videre av forskrift 8. desember 2003 nr. 1434 om konsesjonsfrihet mv. § 6 a at priskontroll skal unnlates ved erverv av eiendom med brukbart bolighus der den avtalte prisen er under 3,5 millioner kroner. Bakgrunnen for unntaket er å legge til rette for omsetning av mindre landbrukseiendommer til boligformål. Med «brukbart bolighus» menes et hus med en slik standard at kjøperen kan flytte til eiendommen. Det innebærer at boligen for eksempel må ha tilfredsstillende løsninger for vei, vann og avløp.

2.2.3 Bakgrunnen for gjeldende regler

Det følger av Prop. 92 L (2016-2017) s. 42 at skogpolitiske hensyn lå til grunn for å unnta rene skogeiendommer fra priskontroll.

I Prop. 92 L (2016-2017) s. 60 er det vist til Innst. 153 L (2015-2016). Der er behovet for endring begrunnet med at rammebetingelsene i landbruksnæringen er rettet mot jordbruk. Rammebetingelsene har derfor uheldige følger for skogbruket som, i motsetning til jordbruk, konkurrerer fritt i det internasjonale markedet. En følge av dette er at konsesjonsreglene ikke bare har en rent eiendomsrettslig side, men har følger for avvirkingen og manglende satsing på grønn industri og bruk av biomasse.

2.3 Statistikk og evaluering av lovendringen i 2017

2.3.1 Innholdet i kapittelet

Landbruksdirektoratets rapport 4/2023 belyser hvor mange rene skogeiendommer som finnes i Norge, og hvordan utviklingen har vært før og etter lovendringen i 2017.

2.3.2 Skogeiendommer

Ved årsskiftet 2020/2021 var det totalt ca. 12 000 rene skogeiendommer i Norge. Tallet omfatter både bebygde og ubebygde eiendommer, men det er ikke jordbruksareal på dem.

Landbruksdirektoratets rapport 4/2023 figur 26 viser at antallet rene skogeiendommer ble redusert med ca. 1 000 eiendommer fra 2015 til 2021.

I Landbruksdirektoratets rapport 4/2023 figur 27 fremgår det at antallet bebygde rene skogeiendommer med mer enn 500 dekar produktiv skog etter lovendringen sank med 2,7 prosent fra ca. 1 400 i 2016 til ca. 1 360 i 2021. Også antallet ubebygde eiendommer sank etter lovendringen, fra ca. 6 040 i 2016 til ca. 5 850 i 2021, se figur 28.

Landbruksdirektoratets rapport 4/2023 figur 26 viser at det gjennomsnittlige skogproduserende arealet på rene skogeiendommer var 410 dekar i 2021. Figuren viser at det gjennomsnittlige skogarealet på rene skogeiendommer økte i årene fra 2013 til 2021 fra ca. 390 dekar i 2013 til ca. 410 dekar i 2021. Figur 28 viser at også gjennomsnittsarealet for ubebygde rene skogeiendommer økte, henholdsvis fra 226 dekar til 241 dekar.

2.3.3 Omsetning av rene skogeiendommer

Landbruksdirektoratets rapport 4/2023 figur 20 viser at omsetningen av rene skogeiendommer (både bebygde og ubebygde) har vekslet fra år til år. Det ble omsatt flest eiendommer i 2021 og 2014, henholdsvis 740 og 731. Det ble omsatt færrest eiendommer i 2020 og 2018, henholdsvis 569 og 645. Sammenlignes periodene før og etter lovendringen, sank omsetningen med 4,6 prosent.

Selv om bebygde rene skogeiendommer med mer enn 500 dekar produktiv skog ble unntatt fra priskontroll ved lovendringen i 2017, viser figur 22 at det ble omsatt om lag 200 færre slike eiendommer etter lovendringen. Sammenlignes figur 22, 23 og 24, viser figurene at bebygde eiendommer med og uten priskontroll har hatt omtrent lik utvikling i omsetningen i tiden etter lovendringen. Figur 21 gjelder rene ubebygde skogeiendommer, og viser en økning i omsetningen av slike eiendommer på 18,8 prosent.

Landbruksdirektoratet har i rapport, 4/2022 KOSTRA, vist til at Statistisk sentralbyrå fra og med 2019 har registrert hvor mange delingssaker som har ført til at det er opprettet en ren ubebygd skogeiendom. Tallene for 2019-2021 går fram av figur 25, og viser at det dreide seg om nesten 30 slike saker hvert år. Det foreligger ingen tidsserie som viser antallet slike fradelingssaker i perioden før lovendringen.

2.3.4 Vurderinger av tallmaterialet

Rene skogeiendommer utgjør en liten andel av antallet landbrukseiendommer med skog, ca. 12 000 av ca. 126 000 eiendommer. Eventuelle endringer som gjelder rene skogeiendommer som følge av lovendringene gir dermed små utslag på eiendoms- og bruksstrukturen i landbruket. Det kan se ut som om skogarealet på eiendommene har økt i perioden etter lovendringen. Det er ikke klare holdepunkter for å hevde at lovendringen er årsaken til dette.

Opplysningene må leses i lys av at endringer i eiendoms- og bruksstrukturen skjer gradvis over tid. Vurderingen av tallene må ta høyde for at det er mange andre faktorer enn lovgivningen som virker inn på utviklingen i eiendoms- og bruksstrukturen. En av faktorene er at Statskog i perioden forut for lovendringen solgte mange rene skogeiendommer.

Tallmaterialet i punkt 2.3.3 viser at omsetningen av bebygde rene skogeiendommer med mer enn 500 dekar produktiv skog har gått ned. Det er ikke grunnlag for å anta at lovendringen har hatt nevneverdig å si for omsetningen av disse eiendommene.

Tallmaterialet viser at de største utslagene etter lovendringen gjelder ubebygde rene skogeiendommer. I 2021 var antallet slike eiendommer 5 854. Tallmaterialet viser at ubebygde rene skogeiendommer ble omsatt hyppigere (18,8 prosent) etter lovendringen. Departementet vil tilføye til at Statskogs salg av rene skogeiendommer i årene 2013 til 2016 var omfattende. Følgen av det var at det samlede antallet salg av rene ubebygde skogeiendommer i denne perioden lå kunstig høyt. Direktoratets sammenligning med perioden 2018 til 2021 må vurderes i lys av dette. Økningen i omsetning kan dermed, korrigert for det ekstraordinære salget, være høyere enn tallene i direktoratets rapport viser.

Tallmaterialet viser videre at det gjennomsnittlige produktive arealet på ubebygde rene skogeiendommer har økt, samt at det samlet sett er blitt færre slike eiendommer. Opplysningene viser samtidig at det ble opprettet nesten 30 nye slike eiendommer hvert år ved fradelinger, noe som svekker ressursgrunnlaget på den eiendommen skogen deles fra. Samlet innebærer opplysningene om ubebygde rene skogeiendommer at lovendringen i noen tilfeller kan ha ført til mer rasjonelle enheter, men at den også i noen tilfeller trolig har ført til mindre rasjonelle enheter. Opplysningene gir i liten grad holdepunkter for å ta stilling til om det totalt sett er, eller på sikt kan oppnås, en samlet rasjonaliseringsgevinst for de ubebygde rene skogeiendommene ved lovendringen.

2.4 Behovet for endringer

Priskontroll innebærer at landbruksmyndighetene tar stilling til om prisen er for høy. Formålet med reglene om priskontroll er blant annet å innvirke på rekruttering til næringen, selgers investeringsvilje og omsetningen av eiendommer. Formålet er videre å bidra til at eiendommen skal kunne finansieres ved inntjeningen fra gården. Da rene skogeiendommer ble unntatt fra priskontroll ved regelendringen i 2017, var formålet blant annet å stimulere til økt omsetning av skog.

Det er departementets vurdering at det bør legges til rette for at rene skogeiendommer blir brukt som tilleggsskog til annen landbrukseiendom. Skogressursene blir da i næringen, og bidrar til å styrke denne. Når de rene skogeiendommene blir benyttet som tilleggsskog til eksisterende landbrukseiendom, legger det også til rette for at ressursene eies av lokale eiere. Dersom prisen er høyere enn avkastningsmulighetene fra eiendommen, kan det føre til at rene skogeiendommer blir solgt som selvstendige enheter til erververe utenfor landbruksnæringen.

Problemstillingen med høy pris på rene skogeiendommer kan illustreres med et eksempel: En eier av en landbrukseiendom med jord og skog ønsker å erverve en ren skogeiendom som tilleggsskog. Det er priskontroll på den landbrukseiendommen skogen skal legges til, men ikke på den rene skogeiendommen. Ved ervervet kan den rene skogeiendommen bli en del av vedkommendes driftsenhet, og skogen vil da bli omfattet av priskontroll. Dette innebærer at vedkommende risikerer at investeringen i skogen ikke dekkes inn ved et eventuelt senere salg av hele eiendommen. Slik reglene er i dag, stimulerer de ikke til å erverve rene skogeiendommer som tilleggsskog til eksisterende landbrukseiendommer med priskontroll.

Dersom man viderefører gjeldende regler kan man få kjøpere som er opptatt av annen type avkastning ved eiendommen enn avkastningen fra skogdriften. Det kan for eksempel være jakt og fiske, eller mulighet til å selge eiendommen videre med gevinst. Ved å gjeninnføre priskontroll på rene skogeiendommer, kan det bidra til at ressursene på de rene skogeiendommene forblir i næringen og i lokalt eie. Etter departementets vurdering kan dette styrke landbruksnæringen.

Skogdrift er en form for landbruksdrift, og de fleste landbrukseiendommer består av både skog- og jordbruk. Utviklingen i omsetning av rene skogeiendommer som tidligere var underlagt priskontroll viser at omsetningen av rene skogeiendommer har variert før og etter regelendringen, se punkt 2.3.3. Det kan tenkes at noen deler skogen fra eiendommen forut for et salg for å oppnå en høyere pris ved salg av skogeiendommen.

Etter en fradeling kan den rene skogeiendommen omsettes uten å bli omfattet av priskontroll. Skog som er en del av en landbrukseiendom, er imidlertid en ressurs som legger til rette for at eiendommen kan fungere både som bosted og arbeidsplass. Ved å dele skogen fra en eiendom, svekkes ressursgrunnlaget på «resteiendommen». Departementet har ikke tallmateriale som viser en økning i antallet delingssaker etter lovendringen. Etter departementets vurdering er det likevel uheldig med et regelverk som kan skape insitament for å dele skogen fra eiendommen.

Departementet mener det er behov for å gjeninnføre priskontroll på rene skogeiendommer. For jordbrukseiendommer, der det i dag er priskontroll, er departementets vurdering at det ikke er behov for endringer.

2.5 Departementets forslag

2.5.1 Innledning

Etter departementets vurdering er det fremdeles hensiktsmessig med en egen bestemmelse om priskontroll i konsesjonsloven § 9 a. Departementet foreslår endringer i bestemmelsen. Under behovet for endringer i punkt 2.4 la departementet til grunn at det er behov for å gjeninnføre priskontroll på rene skogeiendommer. I punkt 2.5.3 skisserer departementet hvordan dette alternativet kan utformes.

2.5.2 Alternativ 1: Nullalternativet

Et formål med unntak fra priskontroll ved erverv av rene skogeiendommer var å åpne for omsetning av flere skogeiendommer. Opplysningene i punkt 2.3 kan tyde på at endringen først og fremst kan ha ført til en omsetningsøkning for rene ubebygde skogeiendommer.

For den som ønsker å selge, kan priskontroll på rene skogeiendommer redusere viljen til å investere i driften, fordi det er usikkert om eieren får dekket inn investeringene ved et eventuelt salg av eiendommen. Et alternativ for å unngå denne ulempen er å la unntaket fra priskontroll for rene skogeiendommer bestå som i dag. Dette alternativet vil imidlertid ikke imøtekomme behovet for endring slik det er beskrevet i punkt 2.4.

2.5.3 Alternativ 2: Gjeninnføre priskontroll

Behovet for endringer er blant annet begrunnet ut fra et ønske om at ressursene på de rene skogeiendommene bør forbli i næringen og i lokalt eie, og å unngå at regelverket kan skape insitament for selger til fradeling av rene skogeiendommer. Videre vil like regler for jord og skog være enklere for brukere.

Dersom priskontroll gjeninnføres ved erverv av rene skogeiendommer, vil ikke eiere lenger ha en oppfordring til å dele fra skogen forut for et salg for å oppnå høyere salgspris. Priskontroll på rene skogeiendommer kan videre bidra til at skogen forblir i næringen og i lokalt eie. Ved kjøp av tilleggsskog vil reglene stimulere til at skogressursen kan bli kjøpt opp som tillegg til andre eksisterende landbrukseiendommer. For nærmere beskrivelse av behovet for endringer se punkt 2.4.

Departementet foreslår derfor å gjeninnføre priskontroll på rene skogeiendommer. Reglene i konsesjonsloven, herunder reglene om priskontroll, begrenser eierens rådighet over eiendommen sin. Det er fastslått gjennom lovgivning og rettspraksis over flere generasjoner at dette er regler som lovgiver kan gi uten at det utløser erstatningsplikt for det offentlige. Se blant annet Rt. 1918 s. 401, Rt. 1970. s. 67, Rt. 1964 s. 209 og Rt. 2005 s. 607. De to siste sakene gjaldt vilkår om avståelse av deler av eiendommen fastsatt med hjemmel i konsesjonsloven. Ikke i noen av sakene ble staten ilagt erstatningsansvar. Gjeninnføring av priskontroll på rene skogeiendommer er offentlig regulering, som i mindre grad enn eksemplene over berører grunneiers rettigheter. Etter departementets vurdering vil gjeninnføring av priskontroll ikke utløse erstatningsvernet i Grunnloven § 105.

Departementets forslag går frem av punkt 2.5.3.3 og av vedlegg 1, forslag til § 9 a. I punkt 2.5.3.1 og 2.5.3.2 drøfter departementet hvordan § 9 a bør utformes hvis priskontroll på rene skogeiendommer gjeninnføres.

2.5.3.1 Bebygd eiendom

Dersom priskontrollen gjeninnføres på rene skogeiendommer, må det tas stilling til om det skal innarbeides en arealgrense for produktiv skog ved erverv av bebygd eiendom. Departementet foreslår å bygge på arealgrensen for lovbestemt boplikt i konsesjonsloven § 5 andre ledd. Det innebærer at det skal foretas priskontroll på eiendommer med mer enn 500 dekar produktiv skog, og at priskontrollen gjelder uavhengig av om det er en ren skogeiendom eller om eiendommen også har jordbruksareal. Forslaget er i tråd med den praksis som gjaldt frem til lovendringen i 2017.

En arealgrense på 500 dekar produktiv skog vil også være sammenfallende med arealgrensen for odlingsjord, jf. lov 28. juni 1974 nr. 58 om odelsretten og åsetesretten (odelsloven) § 2. At arealgrensen for priskontroll tilsvarer arealgrensen for både lovbestemt boplikt og odlingsjord, innebærer at flere saksfelt kan ses i sammenheng. Det gjør regelverket enklere. Etter departementets vurdering er denne løsningen derfor hensiktsmessig.

Forslaget, se punkt 2.5.3.3, innebærer at det skal foretas priskontroll på rene skogeiendommer med mer enn 500 dekar produktiv skog.

For kombinerte jord- og skogbrukseiendommer vil forslaget medføre at det skal foretas priskontroll uavhengig av jordbruksarealet hvis eiendommen har mer enn 500 dekar produktiv skog. For eiendom som kun har jordbruksareal innebærer ikke forslaget noen endring av dagens regel.

2.5.3.2 Ubebygd eiendom

For å innføre priskontroll også for ubebygde rene skogeiendommer, må unntaket for rene skogeiendommer i konsesjonsloven § 9 a første ledd andre punktum tas ut. Da vil regelen innebære at det skal foretas en priskontroll ved erverv av ubebygd eiendom som skal nyttes til landbruksformål. «Landbruksformål» er også skogbruk, uavhengig av om det er en ren skogeiendom eller ikke. Det innebærer at ved erverv av ubebygd eiendom som har skog, skal det foretas en vurdering av prisen uavhengig av skogens størrelse.

Ved tilføyelsen av konsesjonsloven § 9 a i 2017, vurderte departementet at bestemmelsen om priskontroll for ubebygde eiendommer ikke burde ha arealgrenser, se Prop. 92 L (2016-2017) s. 68. Departementet kan ikke se at det foreligger endrede forutsetninger for vurderingen som ble gjort i forarbeidene til konsesjonsloven § 9 a i 2017, og foreslår derfor ikke å innføre arealgrenser for ubebygd eiendom.

2.5.3.3 Forslag til bestemmelse

Konsesjonsloven § 9 a første ledd kan se slik ut:

Ved avgjørelse av en søknad om konsesjon på erverv av *eiendom som skal nyttes til landbruksformål*, skal det i tillegg til momentene som er nevnt i

§ 9, legges særlig vekt på om den avtalte prisen tilgodeser en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling. *For bebygd eiendom gjelder første punktum bare der eiendommen har mer enn 35 dekar fulldyrka og overflatedyrka jord, eller eiendommen består av mer enn 500 dekar produktiv skog.*

3 Konesjon til selskaper med begrenset ansvar og stiftelser

3.1 Bakgrunnen for forslaget

I Hurdalsplattformen er det blant annet lagt til grunn at eiendomspolitikken i landbruket skal sikre at ressursene blir holdt i hevd, og sikre lokalt eierskap til jord- og skogeiendommer. Det trekkes frem at familielandbruket, med personlig eierskap til jorden, bidrar til livskraftige lokalsamfunn og mer livskraftige distrikter. Dette er viktige mål for regjeringen.

En bruksstruktur der landbrukseiendom i størst mulig grad eies av fysiske personer, som selv bebor og driver eiendommene sine, har vist seg å være en stabil og rasjonell eierform. En slik eierform kan hindre at landbrukseiendommer blir en kapitalplassering, der eierne ikke er bosatt og brukeren er uten eiertilknytning.

3.2 Gjeldende rett

3.2.1 Erverv av landbrukseiendom

Konesjonsloven § 9 og § 9 a gjelder konesjonsbehandling ved erverv av landbrukseiendommer. Behandlingen forutsetter at ervervet av eiendommen utløser konesjonsplikt. Konesjonsplikten gjelder i utgangspunktet ved erverv av all fast eiendom, jf. konesjonsloven § 2. Det er gjort en rekke unntak fra dette i konesjonsloven § 4 og § 5, og i forskrift 8. desember 2003 nr. 1434 om konesjonsfrihet for visse erverv av fast eiendom mv.

Konesjonsloven § 4 inneholder unntak fra konesjonsplikten i § 2 på grunnlag av eiendommens karakter. Kort oppsummert gjelder disse unntakene erverv av ubebygd enkelttomt til bolig eller fritidsformål, erverv av ubebygde arealer som skal nyttes i samsvar med plan etter plan- og bygningsloven, og bebygd eiendom med et areal som ikke overstiger 100 dekar, der den fulldyrkede og overflatedyrkede jorden ikke er mer enn 35 dekar.

Konesjonsloven § 5 gir unntak fra konesjonsplikten i § 2 på grunnlag av erververens stilling. Disse unntakene gjelder blant annet når erververen er nærstående av eieren eller odelsberettiget til eiendommen.

Det følger av lovens forarbeider, se Ot.prp. nr. 79 (2002–2003) s. 76, at søkerens formål med ervervet danner utgangspunktet for konesjonsvurderingen. Videre står det at:

Søkers formål er derfor av sentral betydning for avgjørelsen både i saker som gjelder erverv av landbrukseiendom og ved erverv av andre typer arealer. Formålet med ervervet må veies opp mot de samfunnsinteressene som gjør seg gjeldende. Avgjørelsen skjer etter en individuell og konkret vurdering. Etter loven har ingen krav på konsesjon, men konsesjon må gis med mindre det er saklig grunn til å avslå. Ordlyden i lovutkastet innebærer at det ved avveiningen mellom søkers interesser og samfunnsinteressene bare er adgang til å velge en løsning som er «mest» gagnlig for samfunnet. Mest innebærer ikke at en er tvunget til å velge den beste løsningen, men at en må velge mellom de faktiske mulighetene en har. Dette innebærer at samfunnshensynene er det sentrale ved vurderingen. Individuelle forhold er også relevante momenter, men da som korrigerende momenter.

Ved erverv av eiendom som skal nyttes til landbruksformål er det en rekke særlige momenter som skal vektlegges. Disse momentene følger av konsesjonsloven § 9 og § 9 a. Det følger av Ot.prp. nr. 79 (2002–2003) s. 82 at uttrykket landbruksformål i § 9 første ledd omfatter jord-, skog- og hagebruk samt reindrift. Det er landbruksmyndighetene som er tillagt avgjørelsesmyndighet etter loven, og som tar stilling til om § 9 får anvendelse. Videre er det lagt til grunn i Ot.prp. nr. 79 (2002–2003) s. 83 at eiendommer som skal brukes til landbruksformål må ha landbruksressurser.

Hvis formålet med ervervet er noe annet enn landbruk, skal konsesjonsvurderingen ta utgangspunkt i momentene i lovens formålsbestemmelse.

Konsesjonsvurderingen ved erverv av eiendom som skal nyttes til landbruksformål gjøres konkret. Det skal foretas en helhetlig vurdering, der formålet med konsesjonsloven og hensynene som følger av konsesjonsloven § 9 og § 9 a er sentrale. At det er et selskap med begrenset ansvar som søker konsesjon, er ett av momentene i helhetsvurderingen.

Etter konsesjonsloven § 9 andre ledd skal konsesjon i alminnelighet ikke gis dersom det ved ervervet oppstår sameie i eiendommen, eller antallet sameiere økes. Det skal foretas en konkret vurdering, der blant annet hver enkelt sameier vurderes. Begrunnelsen for bestemmelsen er at sameie i mange tilfeller kan være uheldig for driften av eiendommen. Videre følger det av lovens forarbeider at deltakerne i ansvarlige selskaper skal behandles som ordinære sameiere i konsesjonssammenheng, se Ot.prp. nr. 79 (2002–2003) side 84. Det innebærer at et ansvarlig selskap som søker om konsesjon behandles som et sameie, der deltakerne i det ansvarlige selskapet vurderes som sameiere.

Det går frem av konsesjonsloven § 9 tredje ledd at «Det kan gis konsesjon til selskaper med begrenset ansvar. Det skal legges vekt på hensynet til dem som har yrket sitt i landbruket.» Bestemmelsen gjelder selskaper av enhver art hvor ansvaret er begrenset, for eksempel aksjeselskap og samvirkeforetak. Ansvarlige selskaper faller utenfor. Bestemmelsen gjelder heller ikke for stiftelser. En stiftelse er en formuesverdi som gjennom en rettslig disposisjon selvstendig er stilt til rådighet for et bestemt formål, jf. lov 15. juni 2001 om stiftelser (stiftelsesloven) § 2. En stiftelse er en selvstendig juridisk person. Når stiftelsen er opprettet, har ikke oppretteren

lenger rådighet over formuesverdien som er overført til stiftelsen, jf. stiftelsesloven § 3.

I forarbeidene til konsesjonsloven, se Ot.prp. nr. 79 (2002–2003) s. 66, er det pekt på at det er et landbrukspolitisk mål at landbrukseiendommer bør eies av fysiske personer, som i størst mulig grad bebor og driver sine eiendommer. Videre er det vist til at det også er behov for en bestemmelse som legger til rette for fleksible løsninger der dette «byr på fordeler i forhold til den tradisjonelle eierformen.» Som eksempler trekkes frem at det kan være behov for å utnytte ressursene i et område gjennom felles tiltak, og at det kan være ønskelig å danne driftsselskaper med rettigheter i de ulike interessentenes eiendommer. Uttalelsene i forarbeidene er knyttet til landbruksdriften, og omfatter ikke fordeler uten sammenheng med driften.

Terskelen for å gi konsesjon til et selskap med begrenset ansvar er, etter forarbeidene, ment å være høy. I praksis kan den konkrete konsesjonsvurderingen der et selskap med begrenset ansvar ønsker å erverve en eiendom til landbruksformål, slå ulikt ut avhengig av hvilke ressurser og muligheter eiendommen har. Dette er blant annet reflektert i Rt. 2012 s. 18 (Kistefos).

Konsesjonsmyndighetene kan sette vilkår i et konsesjonsvedtak. Hvis konsesjon gis til et selskap med begrenset ansvar, skal det tas hensyn til den som skal ha yrket sitt i landbruket og som eventuelt skal bebo og drive eiendommen. I den forbindelse kan det være aktuelt å sette vilkår, for eksempel om at vedkommende som skal bebo og drive eiendommen skal sitte i selskapets styre eller ha annen innflytelse på driften.

3.2.2 Særlige rettigheter som utløser konsesjonsplikt

Stiftelse eller overdragelse av enkelte rettigheter er likestilt med erverv av eiendom etter konsesjonsloven § 3, og kan utløse konsesjonsplikt. Dette er blant annet bruksretter som for eksempel leierett, tomtefeste eller forpaktning. Begrunnelsen for utvidelsen av konsesjonsplikten, er at noen rettigheter har virkning som ligger nær en eiendomsrett. Konsesjonsplikten oppstår hvis rettigheten hefter på en eiendom som ville ha krevd konsesjon dersom den ble overdratt, se Ot.prp. nr. 79 (2002–2003) s. 78.

For at konsesjonsplikten etter § 3 første ledd første og andre punktum skal oppstå, må retten være stiftet for lengre tid enn ti år, eller rettighetshaveren ha rett til fornyelse slik at rettighetens samlede varighet overstiger ti år.

Konsesjonsplikt kan etter dette blant annet oppstå for driftsselskaper i landbruket som dannes som aksjeselskap, dersom det stiftes eller overdras en avtale om leie av eiendom med varighet over ti år, jf. konsesjonsloven § 3 første ledd første punktum.

3.2.3 EØS-rettslige forpliktelser

3.2.3.1 Generelt om forpliktelsene

Gjennom EØS-avtalen har Norge forpliktet seg til fri bevegelse av varer, personer, tjenester og kapital innenfor EØS-området. Bestemmelsene i EØS-avtalens

hoveddel, endringer som følger av justeringsprotokollene, og bestemmelsene i avtalens protokoll 25 artikkel 1 til 3 gjelder som norsk lov, jf. lov 27. november 1992 nr. 109 om gjennomføring i norsk rett av hoveddelen i avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområde (EØS) m.v. (EØS-loven) § 1.

Det følger av EØS-loven § 2 at «Bestemmelser i lov som tjener til å oppfylle Norges forpliktelser etter avtalen, skal i tilfelle konflikt gå foran andre bestemmelser som regulerer samme forhold. Tilsvarende gjelder dersom en forskrift som tjener til å oppfylle Norges forpliktelser etter avtalen, er i konflikt med en annen forskrift, eller kommer i konflikt med en senere lov.»

3.2.3.2 Særlig om eiendomsrett

Det går frem av EØS-avtalen artikkel 125 at avtalen ikke på noen måte skal berøre avtalepartenes regler om eiendomsretten. En tilsvarende bestemmelse følger av EU-traktaten artikkel 344. Etter EU-domstolens rettspraksis skal imidlertid medlemsstatene ta hensyn til andre grunnleggende bestemmelser i EU-retten også der eiendomsretten berøres, se eksempelvis EU-domstolens saker C-302/97 *Konle* Sml. 1999 s. I-03099, C-515/99 og C-527/99 - C-540/99 *Reisch og andre* Sml. 2002 s. I-02157, C-300/01 *Salzmann* Sml. 2003 s. I-04899 og C-452/01 *Ospelt* Sml. 2003 s. I-9743. Det innebærer at nasjonale bestemmelser som regulerer erverv av fast eiendom blant annet skal overholde bestemmelsene i EU-traktaten om etableringsfrihet og fri bevegelse av kapital. Avtalen har dermed betydning for det offentlige kontroll med omsetning av eiendommer og rettigheter.

Reglene om fri bevegelighet av kapital følger av EØS-avtalen artikkel 40 flg. Det følger av EU-domstolens praksis at bestemmelser om tillatelse til erverv av fast eiendom (konsesjon), er en restriksjon på fri bevegelse av kapital. EU-domstolen har lagt til grunn at en regel som utgjør en restriksjon på fri bevegelse av kapital bare kan fastsettes dersom den forfølger et mål av allmenn interesse, at målet forfølges på en ikke-diskriminerende måte, og at reglene ikke går lenger enn det som er nødvendig for å nå de allmenne hensynene (forholdsmessighetsprinsippet).

I sakene *Konle*, *Reisch* m. fl. og *Salzmann* aksepterte domstolen regionalpolitiske mål som sikrer fast bosetting og økonomisk aktivitet uavhengig av turistsektoren, som mål av allmenn interesse. I *Ospelt*-saken ble det godtatt som allmenn interesse å opprettholde, styrke eller skape akseptable forhold for befolkningen i jordbruket.

3.3 Svensk rett

I Sverige er det fastsatt regler om konsesjonsplikt for juridiske personer som erverver landbrukseiendom fra en fysisk person eller et dødsbo. Reglene er tatt inn i den svenske jordförvärvslagen § 4 nr. 3. Det følger av forarbeidene at formålet med reguleringen er å opprettholde eierbalansen mellom fysiske og juridiske personer, og bidra til at brukerne selv eier jord- og skogbrukseiendommene. Bestemmelsene skal blant annet hindre prisøkninger som følger av at aktører utenfor landbruksnæringen ønsker å overta landbrukseiendommer. Dette kan medføre at næringen ikke får ervervet landbrukseiendom til en pris jorda kan kaste av seg. Den ønskede eierstrukturen bidrar dermed til å sikre en langsiktig og bærekraftig bruk av jord- og skogeiendommer.

Utgangspunktet i jordfövärvslagen § 6 er at en juridisk person bare kan få konsesjon hvis et av følgende vilkår er oppfylt:

- hvis den juridiske personen overdrar, kan antas å komme til å overdra eller i løpet av de fem siste årene har overdratt landbrukseiendom med omtrent tilsvarende produksjonsevne som den ervervede eiendommen, og overdragelsen skjer til en fysisk person eller til staten til naturvernformål,
- eller eiendommen i plan er avsatt til andre formål enn jordbruk eller skogbruk,
- eller ervervet gjelder skog, og erververen driver industriell virksomhet i nærområdet og har behov for tømmer,
- eller ervervet skjer fra en annen juridisk person enn et dødsbo,
- eller det foreligger andre særlige grunner.

Forarbeidene til loven inneholder en drøfting av om bestemmelsen er i overenstemmelse med EUs prinsipper om fri bevegelighet av kapital og forbudet mot diskriminering av EU-borgere fra andre medlemsstater.

I lovens forarbeider er det lagt til grunn at bestemmelsene ikke diskriminerer utenlandske selskaper sammenlignet med svenske selskaper. Utenlandske selskaper kan generelt antas å ha dårligere vilkår for å kunne avgi kompensierende grunn, og på den måten oppfylle kravene til ervervstillatelse. Bestemmelsene diskriminerer imidlertid ikke disse selskapene i forhold til svenske selskaper i tilsvarende situasjon.

Videre er det vist til Ospelt-dommen, der EU-domstolen aksepterte allmennhetens interesse i å opprettholde, styrke eller skape bærekraftige forhold for landbruket som et akseptabelt mål av allmenn interesse. Målene som ligger til grunn for å regulere juridiske personers erverv av landbrukseiendom, ble vurdert å ligne på disse. Målene er derfor ansett som akseptable mål av allmenn interesse for begrensningen i den frie bevegelighet av kapital og etableringsfriheten.

3.4 Statistikk

3.4.1 Aksjeselskapers eierskap til landbrukseiendommer

Statistikk fra Statistisk sentralbyrå hentet fra matrikkelen og Landbruksregisteret viser at det i 2020 var registrert ca. 180 000 landbrukseiendommer.¹ Ca. 1,4 prosent av disse eiendommene var eid av aksjeselskaper.

I 2020 var det registrert ca. 122 000 bebygde eiendommer over arealgrensen for konsesjonsplikt. 0,8 prosent av disse eiendommene var eid av aksjeselskaper. Det var videre registrert ca. 68 000 eiendommer over arealgrensen for boplikt og priskontroll. 0,3 prosent av disse eiendommene var eid av aksjeselskaper.

¹ Dette er landbrukseiendommer etter SSBs definisjon, det vil si eiendommer som består av minst 5 dekar jordbruksareal, og/eller minst 25 dekar produktiv skog.

Antallet ubebygde eiendommer med jordbruksareal eller produktiv skog var ca. 16 000. Ca. 5,5 prosent av disse eiendommene var eid av aksjeselskaper.

3.4.2 Aksjeselskapers erverv fra 2017 til 2021

Landbruksdirektoratets rapport nr. 30/2022² viser at det fra 2017 til 2021 ble behandlet 392 konsesjonssaker der aksjeselskap ervervet konsesjonspliktig eiendom. Av disse ble 320 gitt konsesjon (81,6 prosent)³. Av de 320 sakene var 211 av eiendommene å anse som landbrukseiendommer etter SSBs definisjon. 161 av disse eiendommene hadde jordbruksareal under 50 dekar.

Av de 392 sakene gjaldt 118 saker, det vil si ca. ¼ av sakene, rene skogeiendommer. Det ble gitt konsesjon i ca. 86 prosent av disse sakene.

En tilleggsundersøkelse til rapporten, datert 5. oktober 2022, viser at 184 av de totalt 392 konsesjonssakene gjaldt ervervet en ubebygd eiendom. 90 prosent av disse søknadene ble innvilget. 193 av de totalt 392 konsesjonssakene gjaldt erverv av bebygd eiendom som var underlagt konsesjonsplikt. 72 prosent av disse søknadene ble innvilget.⁴

I 75 saker hvor et aksjeselskap søkte konsesjon, gjaldt ervervet eiendom med et ressursgrunnlag over arealgrensene for lovbestemt boplikt. Av disse 75 sakene ble ca. 60 prosent av søknadene innvilget.

3.4.3 Aksjeselskapets formål og drift på landbrukseiendommen

Landbruksdirektoratets rapport nr. 30/2022 viser at aksjeselskaper søkte konsesjon i 278 saker som gjaldt erverv av landbrukseiendommer⁵ i perioden fra 2017 til 2021. 211 søknader ble innvilget (75,9 prosent). I de 278 sakene hadde eiendommene et gjennomsnittlig jordbruksareal på 71,5 dekar og 1 404 dekar produktivt skogsareal. Gjennomsnittlig totalareal på eiendommene var 4 752 dekar.

I omtrent to tredjedeler av de 278 sakene oppga søker at formålet med ervervet var noe annet enn landbruksdrift (blant annet eiendomsutvikling og friluftsområde). Der selskapet hadde andre formål enn landbruksdrift, ble det gitt konsesjon i en høyere andel av sakene, ca. 81 prosent. Der selskapet hadde landbruksdrift som formål, enten alene eller kombinert med et annet formål, ble det gitt konsesjon i en lavere andel av sakene, ca. 66 prosent.

3.5 Behovet for endringer

En bruksstruktur der landbrukseiendom i størst mulig grad eies av fysiske personer, som selv bebor og driver eiendommene sine, har vist seg å være en stabil og rasjonell eierform. Personlig eierskap til landbrukseiendommer er derfor et landbrukspolitisk mål. Personlig eierskap kan bidra til å hindre at landbruks-

² Se vedlegg 2.

³ Til sammenligning viser KOSTRA 2020 avslagsprosent på 2,7 for søknad om konsesjon i vanlige saker.

⁴ De resterende 15 sakene omhandler konsesjon til erverv av andre rettigheter.

⁵ SSBs definisjon

eiendommen blir en kapitalplassering der verken eieren er bosatt eller brukeren er uten eiertilknytning.

Bestemmelsen om at selskaper med begrenset ansvar kan få konsesjon, ble tatt inn ved en lovendring i 2003. Intensjonen bak regelen var, som nevnt i punkt 3.2.1, at selskaper med begrenset ansvar kunne innvilges konsesjon der det var fordeler knyttet til landbruksdriften ved at et slikt selskap ervervet eiendommen fremfor en fysisk person. Etter departementets syn bør dette fremdeles være utgangspunktet for den konkrete vurderingen av når et selskap med begrenset ansvar søker konsesjon.

Etter endringen i 2003 viser Landbruksdirektoratets undersøkelse at de fleste konsesjonssøknader fra selskaper med begrenset ansvar blir innvilget. Det var imidlertid ikke lovgivers intensjon at det skulle være kurant for selskaper med begrenset ansvar å få konsesjon på erverv av eiendom som skulle brukes til landbruksformål. For å begrense mulighetene for at selskaper med begrenset ansvar gis konsesjon på erverv av eiendom som skal brukes til landbruksformål, mener departementet det er nødvendig med tydeligere regler i loven for når et slikt selskap kan få konsesjon.

På samme måte som et selskap med begrenset ansvar, kan en stiftelse heller ikke bebo en eiendom personlig. Virkningene av at en stiftelse erverver en konsesjonspliktig eiendom vil derfor i stor grad bli de samme som om et selskap med begrenset ansvar ervervet denne. Departementet mener derfor at stiftelser bør likestilles med selskaper med begrenset ansvar i regelverket.

3.6 Departementets vurdering

3.6.1 Departementets overordnede vurderinger

Departementet har i punkt 3.5 vist til at det er behov for å stramme inn praksis når selskaper med begrenset ansvar erverver eiendom som skal nyttes til landbruksformål, og at reglene også bør omfatte stiftelser.

Personlig eierskap til landbrukseiendommer kan bidra til at brukerne selv bebor og eier eiendommene sine. Statistikk, se punkt 3.4, viser for eksempel at aksjeselskap i 2020 eide ca. 0,8 prosent av de konsesjonspliktige bebygde landbrukseiendommene. Etter departementets vurdering er andelen av eiendommer eid av aksjeselskap innenfor hva som er akseptabelt. Denne andelen gir ikke grunn til å regne med at de nasjonale fordelene med personlig eierskap til landbrukseiendommer svekkes. Departementet ser likevel behov for å legge til rette for at denne andelen ikke øker.

I Hurdalsplattformen står det at regjeringen vil nekte aksjeselskaper konsesjon til eiendommer som er underlagt boplikt. Det er få saker der aksjeselskaper søker konsesjon for erverv av en eiendom med ressursgrunnlag som tilsvarer reglene for lovbestemt boplikt. Imidlertid ble de fleste konsesjonssøknadene for erverv av landbrukseiendom fra aksjeselskap innvilget (81,6 prosent), se punkt 3.4.2. Etter departementets vurdering tyder det på at flere selskaper med begrenset ansvar får innvilget konsesjon, enn det som er ønskelig. Departementet mener derfor at

regelendringen bør gjelde for alle konsesjonspliktige landbrukseiendommer. En slik tilnærming legger også til rette for en enklere regelteknisk løsning.

Nullalternativet, som er å videreføre gjeldende regler for selskap med begrenset ansvar, vil ikke imøtekomme behovet for endringer. Nullalternativet innebærer at stiftelser ikke er underlagt den samme konsesjonsvurderingen som selskap med begrenset ansvar. Virkningene av at en stiftelse erverver en konsesjonspliktig eiendom er i stor grad de samme, som når et selskap med begrenset ansvar erverver denne.

Departementet vil i det følgende skissere tre alternative forslag. Det er grunn til å presisere at forslagene nedenfor gjelder eierskapet til fast eiendom. Det vil fremdeles være tillatt å organisere driften gjennom driftsselskaper.

3.6.2 Alternativ 1: Regulering av stiftelser

Ved en forskriftsendring 7. juli 2023 ble myndigheten til å avgjøre konsesjonssøknader fra selskap med begrenset ansvar flyttet fra kommune til statsforvalter.⁶

Ettersom myndigheten er flyttet til statsforvalter, har departementet grunn til å tro at praksis vil bli mer ensartet og strammet inn i tråd med lovgivers intensjon i 2003.

Et alternativ er derfor å beholde gjeldende regler for selskap med begrenset ansvar, men utvide regelen til også å gjelde stiftelser. Konsesjonsloven § 9 tredje ledd vil i så tilfelle se slik ut:

Det kan gis konsesjon til selskaper med begrenset ansvar *og til stiftelser*. Det skal legges vekt på hensynet til dem som har yrket sitt i landbruket.

Avgjørelsesmyndigheten vil, som i dag, ligge til statsforvalteren.

3.6.3 Alternativ 2: Presisering i eksisterende lovtekst

Alternativ to tar sikte på å stramme inn praksis ved å presisere og lovfeste innholdet i forarbeidene i loven. Det kan gjøres ved å legge til en setning i eksisterende ordlyd i konsesjonsloven § 9 tredje ledd. Også i dette alternativet har departementet utarbeidet forslag som omfatter stiftelser.

Presiseringen reflekterer dagens retningslinjer om når selskap med begrenset ansvar kan få konsesjon. Denne vurderingen forutsetter flere avveininger, enn der søkeren er en fysisk person. Det innebærer at terskelen for å få konsesjon også i lovteksten er høyere for selskap med begrenset ansvar, enn der søker er en fysisk person.

Videre innebærer forslaget at det i vurderingen skal legges vekt på om sammenslutningsformen fører til fordeler knyttet til landbruksdriften i forhold til personlig eierskap. Dette vurderingstemaet følger i dag av forarbeidene, se Ot.prp.

⁶ Forskrift 8. desember 2003 nr. 1479 om overføring av myndighet til kommunen, statsforvalteren, Landbruksdirektoratet og Direktoratet for mineralforvaltning etter konsesjonsloven, jordlova og odelsloven.

nr. 79 (2002–2003) s. 66. Vurderingstemaet er hvilke fordeler som kan oppnås ved at det er et selskap med begrenset ansvar eller stiftelse som får konsesjon, fremfor en fysisk person. Fordelene må være knyttet til landbruksdriften, og fordeler uten noen form for sammenheng med driften omfattes derfor ikke. I vurderingen må de langsiktige følgene av den nye eierformen vurderes, herunder at eiendommen reelt sett kan overdras videre uten offentlig kontroll. Det kan i den forbindelse vektlegges at erfaring viser at en bruksstruktur der landbrukseiendom i størst mulig grad eies av fysiske personer som selv bebor og driver eiendommene sine, har vist seg å være en stabil og rasjonell eierform. Det kan derfor være av betydning om det er tale om en overdragelse, eller en langvarig leiekontrakt som er underlagt konsesjonsplikt etter konsesjonsloven § 3. Det bør også vurderes om det skal stilles vilkår for en eventuell konsesjon. Departementet vil likevel påpeke at en søknad ikke kan avslås ut fra et generelt ønske om at aksjeselskaper ikke bør få konsesjon. Det må foretas en konkret og individuell vurdering av hver søknad.

Et eksempel på at det, etter en konkret og individuell vurdering, kan oppstå fordeler ved at et selskap med begrenset ansvar erverver landbrukseiendom, er der det er behov for å utnytte ressursene på eiendommen gjennom felles tiltak. Det kan for eksempel være tilfelle om flere går sammen om en felles driftsbygning, eller noe annet de skal drifte sammen. Et annet eksempel er der det er dannet driftsselskaper med langvarige gjensidige leierettigheter i de ulike interessentenes eiendommer. I motsatt ende er det eksempelvis klart at et selskap, som reelt sett er et sameie, vil falle utenfor. Det kan for eksempel være tilfelle der det i forbindelse med et generasjonsskifte opprettes et selskap med begrenset ansvar, for å omgå sameiebestemmelsen i konsesjonsloven § 9 andre ledd. Lovfesting av gjeldende praksis tydeliggjør at det skal gjøres en konkret vurdering, og at det er en terskel for å gi konsesjon til selskaper med begrenset ansvar. Det gjør også innholdet i vurderingen mer forutsigbar for både forvaltningen og private.

Vurderingen av om sammenslutningsformen fører til fordeler knyttet til landbruksdriften, sammenlignet med personlig eierskap, har i praksis blitt håndhevet siden 2003. I denne perioden har det ikke vært reist saker for EFTA-domstolen med påstand om at praktiseringen strider mot EØS-regelverket. Etter departementets vurdering vil en lovfesting av gjeldende praksis ikke endre det.

Konsesjonsloven § 9 tredje ledd kan se slik ut:

Det kan gis konsesjon til selskaper med begrenset ansvar og stiftelser. Det skal legges vekt på hensynet til dem som har yrket sitt i landbruket og på om sammenslutningsformen fører til fordeler for landbruksdriften sammenlignet med personlig eierskap.

3.6.4 Alternativ 3: Vilkår for å gi konsesjon

Et annet alternativ er å lage en ny regel som tar utgangspunkt i at selskaper med begrenset ansvar ikke kan få konsesjon til erverv av eiendom som skal nyttes til landbruksformål. Bestemmelsen må da inneholde vilkår for når selskapet likevel kan få konsesjon for å være i overensstemmelse med EØS-regelverket, jf. punkt 3.2.3.

Departementet vurderer følgende vilkår som aktuelle:

- Selskapet overdrar annet landbruksareal med omtrent tilsvarende produksjonsevne som den ervervede eiendommen.
- Ervervet skjer fra et annet selskap med begrenset ansvar eller stiftelse.
- Det foreligger særlige grunner.

Et selskap med begrenset ansvar, eller en stiftelse, kan få konsesjon dersom det overdrar annet landbruksareal med omtrent tilsvarende produksjonsevne som den ervervede eiendommen. Forutsetningen for dette er at overdragelsen skjer samtidig eller innenfor en bestemt tidsperiode, og at den kan dokumenteres. En annen forutsetning er at overdragelsen skjer til en fysisk person. Slike vilkår kan bidra til at andelen landbruksareal som eies av et selskap med begrenset ansvar, eller en stiftelse, ikke øker.

Når overdragelsen må skje innenfor en viss tidsperiode kan selskapet overdra en eiendom, og deretter få tid til å områ seg før en ny eiendom erverves. Det kan skape forutsigbarhet for selskapene og stiftelsene. Departementet foreslår at det lovfestes en frist på ett år. Dette er i samsvar med fristen for å flytte til eiendommen etter § 5 andre ledd som gir erverver av eiendom med boplikt tid til å områ seg.

Forslaget om at konsesjon kan gis hvis ervervet skjer fra et annet selskap med begrenset ansvar eller stiftelse, innebærer at andelen landbrukseiendommer eid av disse sammenslutningsformene ikke øker.

Etter dette alternativet kan det også være behov for at selskaper med begrenset ansvar og stiftelser kan få konsesjon i helt spesielle tilfeller. Adgangen til å innvilge konsesjon etter dette alternativet er ment å være snever, og må forstås som en sikkerhetsventil. De særlige forholdene må være knyttet til driften, og ikke til selskapet. Det kan foreligge «særlige tilfeller» der driften av eiendommen vil være særlig gagnlig for samfunnet. Det kan for eksempel være der et selskap med begrenset ansvar, eller en stiftelse, ønsker å erverve en eiendom med formål å drive et behandlingssenter basert på landbruksdrift. Også drift av skoler og barnehager sammen med landbruk, kan tenkes å være et særlig tilfelle. Det kan også foreligge et særlig tilfelle der det er tale om en landbrukseiendom med kulturhistorisk verdifulle bygninger som har uforholdsmessig store restaureringsbehov. Mange kulturhistoriske landbrukseiendommer har bygninger med store restaureringsbehov, men det vil kun være de ekstraordinære tilfellene som kan karakteriseres som særlige tilfeller. Restaurerings- og bevaringsbehovet må kunne dokumenteres gjennom for eksempel uttalelse fra Riksantikvaren. Videre kan det foreligge særlige tilfeller hvis et selskap med begrenset ansvar eller stiftelse ønsker å erverve en eiendom for å drive forskning med grunnlag i arealressursene på eiendommen. Eksemplene er ikke ment å være utfyllende.

Alternativ tre må ses i sammenheng med innholdet i konsesjonsloven § 9 første ledd. Det gjelder erverv av eiendommer som krever konsesjon, jf. arealgrensene i konsesjonsloven § 4. Disse arealgrensene innebærer at det i hovedsak er eiendommer med produktive landbruksarealer som er omfattet.

Formålet med å foreslå dette er å opprettholde og sikre personlig eierskap til landbrukseiendommer. Departementet mener derfor at det er hensiktsmessig å avgrense bestemmelsen til eiendom som «skal nyttes til landbruksformål». Begrepet

er ment å ha samme innhold som den tilsvarende formuleringen i konsesjonsloven § 9 første ledd, se omtale av begrepet i punkt 3.2.1.

Rent lovteknisk kan regelen innarbeides enten som en endring i gjeldende § 9 tredje ledd, eller som en ny bestemmelse i loven. Ordlyden kan se slik ut:

Konsesjon kan ikke gis til selskap med begrenset ansvar eller stiftelse som erverver en eiendom som skal nyttes til landbruksformål med mindre

- a) selskapet eller stiftelsen overdrar, eller i løpet av de siste 12 månedene har overdratt, landbruksareal med omtrent tilsvarende produksjonsevne som den ervervede eiendommen. Eiendommen må overdras til en fysisk person,
- b) ervervet skjer fra annet selskap med begrenset ansvar eller stiftelse, eller
- c) det foreligger særlige grunner.

3.6.5 Forslagene og EØS-rettslige forpliktelser

Forslagene i alternativ en til tre antas å være innenfor EØS-regelverket. Ingen av alternativene fører til forskjellsbehandling mellom nasjonale selskaper med begrenset ansvar og stiftelser, og selskaper med begrenset ansvar og stiftelser som er etablert i andre medlemsstater.

Formålet med samtlige alternativer er at det er fysiske personer som i størst mulig grad skal bebo og drive eiendommene sine. Landbruk over hele landet er et sentralt landbrukspolitisk mål i Norge. At fysiske personer selv bebor og driver sine eiendommer kan bidra til å nå dette målet. Dersom stadig mer landbruksareal eies av personer med en annen yrkesmessig virksomhet enn jord- og skogbruk, kan måloppnåelsen svekkes.

Departementet vil tilføye at alternativ to, om å lovfeste gjeldende rett, er forankret i mål av allmenn interesse. Det gjør en eventuell begrensning i den frie bevegeligheten av kapital akseptabel. Etter departementets vurdering, går heller ikke forslaget lenger enn nødvendig for å nå formålet.

Etter departementets vurdering, går heller ikke alternativ tre lenger enn nødvendig for å nå formålet. Alternativet er i hovedsak hentet fra regelen i svensk rett, se punkt 3.3. Departementet legger derfor til grunn at alternativet ikke kommer i konflikt med EØS-regelverket.

Departementet legger til grunn at målet om at fysiske personer skal eie landbrukseiendom, heller ikke kan oppnås ved andre tiltak som er mindre inngripende enn alternativene over. Målet om at jord- og skogeiendommer eies av dem som også driver eiendommen bidrar til en langsiktig og bærekraftig bruk av jord- og skogeiendommer.

3.6.6 Departementets forslag

Departementet antar at alternativene vil ha omtrent samme virkning for hvor mange selskaper med begrenset ansvar eller stiftelser som får innvilget konsesjon. Alternativene vil derfor imøtekomme behovet for endringer.

Utover å inkludere stiftelser, innebærer alternativ en ingen endring. Etter departementets vurdering møter alternativet ikke behovet for endring, slik det er beskrevet i punkt 3.5. Departementet foreslår derfor ikke denne løsningen.

Etter alternativ to er det tydelig at det skal foretas en konkret vurdering. Vurderingen vil, som i dag, ta utgangspunkt i at det skal være fordeler ved sammenslutningsformen som begrunner konsesjonstillatelsen. I motsetning til i dag, går dette tydeligere frem av lovteksten. Alternativ to er i tillegg i tråd med lovens oppbygging.

Alternativ tre innebærer en ny tilnærming til konsesjonsvurderingen når et selskap med begrenset ansvar søker konsesjon. Regelen innebærer hvis visse lovbestemte vilkår er oppfylt, kan selskapet få konsesjon. En risiko ved dette er at regelen praktiseres slik at selskapene alltid får konsesjon dersom vilkårene er oppfylt. Da vil i så tilfelle alternativ tre være videre enn alternativ to. Ettersom denne risikoen ikke gjør seg gjeldende etter alternativ to, mener departementet at alternativ to er det beste alternativet, se lovforslaget § 9 tredje ledd i vedlegg 1.

4 Uønskede tilpasninger til regelverket

4.1 Bakgrunnen for forslaget

Flere søknader om konsesjon blir hvert år avslått fordi den avtalte prisen er for høy (konsesjonsloven § 9 a). En annen vanlig situasjon er hvor eieren ikke vil bosette seg på eiendommen. I begge tilfeller kan følgene bli at eiendommen skal selges videre til noen som enten kan få konsesjon, eller ikke trenger konsesjon, jf. konsesjonsloven § 18.

Landbruks- og matdepartementet har erfart at noen erververe som får avslag på sin konsesjonssøknad fordi prisen er for høy, overdrar eiendommen videre på en måte som kan gi dem et «indirekte eierskap». På den måten «beholder» erververen eiendommen til tross for pålegget om salg. Hvor prisen er for høy, kan erververen for eksempel overdra eiendommen videre til en annen person i nær familie til en pris som kan aksepteres av landbruksmyndighetene. Er søker et selskap med begrenset ansvar som har fått avslag på grunn av for høy pris, kan eiendommen på tilsvarende måte bli overført til en av aksjonærene eller et annet selskap i samme konsern. Eksemplene viser at konsesjonssøkeren reelt sett blir sittende med eiendommen og «tar tapet» ved interne disposisjoner.

Departementet har også oppfattet at noen av dem som ikke vil bosette seg på eiendommen opplyser på egenerklæringsskjema eller konsesjonssøknadskjema at de skal bosette seg der, uten at dette blir gjennomført i ettertid. Oppfølging av slike «brudd» på boplikten tar gjerne lang tid og krever mye ressurser fra det offentlige. I den perioden oppfølgingen pågår har departementet sett eksempler på at flere eiere unnlater å gjennomføre vedlikehold av bolighuset. Manglende vedlikehold kan føre til at det ikke lenger blir aktuelt å håndheve boplikt på eiendommen.

Problemstillingen er aktuell både ved lovbestemt boplikt på landbrukseiendom, jf. konsesjonsloven § 5 andre ledd, konsesjonsvilkår om boplikt, jf. § 11, og ved lokal forskrift om nedsatt konsesjongrense, jf. konsesjonsloven § 7.

4.2 Gjeldende rett

4.2.1 Regler som gjelder både priskontroll og boplikt

Formålet med konsesjonsreglene er å regulere og kontrollere omsetningen av fast eiendom, for å oppnå et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer og slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet, jf. konsesjonsloven § 1. I den forbindelse skal ulike behov og interesser tilgodeses. Det gjelder blant annet framtidige generasjoners behov, landbruksnæringen, behovet for utbyggingsgrunn, hensynet til miljøet, allmenne naturvern- og friluftsinnteresser, samt hensynet til bosettingen.

Konsesjonsloven § 2 fastsetter at fast eiendom ikke kan «ervertes uten tillatelse». Det innebærer at konsesjonsplikten påhviler erververen. Søkerens formål med ervervet er videre sentralt ved behandlingen. Selger har ingen selvstendig rolle i konsesjonsbehandlingen. I noen saker velger imidlertid selger og kjøper å innarbeide et forbehold i kjøpekontrakten om at eiendommen skal falle tilbake til selger dersom konsesjonssøknaden avslås. Er det ikke tatt et slikt forbehold, har et eventuelt avslag ingen betydning for selgers stilling etter kjøpekontrakten.

Avslås søknaden, kan landbruksmyndighetene, med hjemmel i konsesjonsloven § 18, fastsette en frist for erververen til å ordne forholdet. Fristen innebærer at erververen må overdra eiendommen videre til noen som kan få konsesjon, eller som ikke trenger konsesjon. Oppfylles ikke fristen for videresalg, kan landbruksmyndighetene (statsforvalteren), med hjemmel i konsesjonsloven § 19, kreve eiendommen solgt ved tvangssalg. Formålet med bestemmelsene om frist for salg og tvangssalg er å bidra til at konsesjonsreglene kan håndheves på en effektiv måte.

4.2.2 Priskontroll og avslag

Ved erverv av eiendom som skal brukes til landbruksformål, skal det ved konsesjonsvurderingen tas stilling til om den avtalte prisen tilgodeser en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling, jf. konsesjonsloven § 9 a. Det er uttalt i Prop. 92 L (2016-2017) s. 141 at en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling innebærer at prisen skal bidra til å realisere mål i landbrukspolitikken. Det gjelder blant annet målet om å sikre rekrutteringen av aktive yrkesutøvere til næringen og legge til rette for eierskap til landbrukseiendommer som gir grunnlag for langsiktig god ressursforvaltning. Det er også et mål å legge til rette for inntektsmuligheter og sosiale forhold som skaper stabile heltids- og deltids plasser i landbruket.

4.2.3 Oppfølging av brudd på boplikt

Konsesjonsloven inneholder tre ulike hjemmelsgrunnlag for boplikt. For det første oppstår det lovbestemt boplikt etter konsesjonsloven § 5 andre ledd for nær slekt

eller odelsberettigede som overtar eiendommer med bestemte kvaliteter. Plikten gjelder hvis eiendommen er bebygd med brukbart bolighus og arealet på eiendommen er mer enn 35 dekar fulldyrka og overflatedyrka jord, eller mer enn 500 dekar produktiv skog. Et annet grunnlag for boplikt er hvor kommunen har innført lokal forskrift etter konsesjonsloven § 7 fordi det er nødvendig at helårsboliger blir brukt til bolig. Det tredje hjemmelsgrunnlaget er hvor kommunen har gitt konsesjon på vilkår av at eiendommen bebos. Slike vilkår kan stilles med hjemmel i konsesjonsloven § 11.

Oppfølgingen av brudd på boplikt er fastlagt gjennom reglene i konsesjonsloven § 16 til § 19, og reglene er langt på vei like uavhengig av hvilket hjemmelsgrunnlag boplikten hviler på. Forutsatt at «oppskriften» i loven er fulgt, kan landbruksmyndighetene i tilfeller som dette, og på samme måte som ved konsesjonsavslag, kreve at eiendommen overdras til noen som kan få konsesjon eller som ikke trenger konsesjon. Skjer ikke dette, kan eiendommen kreves tvangssolgt. Dette er nærmere omtalt i punkt 8.1.2.

4.3 Behovet for endringer

Landbruksmyndighetene mangler effektive virkemidler i loven for å hindre tilpassinger som er beskrevet i punkt 4.1. Departementet vil i det følgende skissere alternativer for å innføre regler som mer effektivt enn dagens løsning kan hindre eller møte tilpasninger som dette.

4.4 Departementets vurderinger

4.4.1 Utgangspunkt

For den som har penger til rådighet, eller som kan avskrive et tap, viser omtalen i punkt 4.1 at det med relativt enkle grep er mulig å omgå priskontrollen. Det kan ikke utelukkes at flere enn tidligere tilpasser seg reglene på denne måten, fordi prisen på landbrukseiendom er relativt lav, samtidig som mange privatpersoner har ledig kapital. Resultatet framstår som støtende og urimelig for den som forholder seg lojalt til konsesjonsreglene og for den som har landbruk som næringsvei. Løsningen kan også ha en smitteeffekt som fører til at praktiseringen av konsesjonsreglene blir lite effektiv.

Med bakgrunn i det som står over, vil Landbruks- og matdepartementet beskrive to ulike lovendringer som kan redusere omfanget av de skisserte omgåelsene. En løsning kan være at det fastsettes direkte i konsesjonsloven at selgeren har risikoen for konsesjon ved avslag på grunn av for høy pris, se beskrivelse i punkt 4.4.2. En annen løsning er å lovfeste regler om at erververen i tilfelle avslag ikke kan overdra til nær slekt mv., se beskrivelse i punkt 4.4.3. En tredje løsning kunne ha vært å lovfeste en bevisbyrde- eller gjennomskjæringsregel i konsesjonssaker, slik at landbruksmyndighetene i visse tilfeller kan se bort fra videreoverdragelsen og gå rett på tvangssalg for det opprinnelige ervervet. Departementet har ikke gått nærmere inn på det siste alternativet, fordi det vil være vanskelig å forvalte.

Alternativt kan forslagene utvides til å gjelde alle typer avslag der ervervet bygger på en avtale om kjøp. Alternativ to, som er beskrevet i punkt 4.4.3, kan også utvides slik at det kan fange opp uheldige tilpasninger til reglene om boplikt.

4.4.2 Flytte konsesjonsrisikoen

Et alternativ er å lovfeste at selger har konsesjonsrisikoen ved salg av konsesjonspliktig eiendom. Alternativet gjør det umulig for erververen å selge videre til for eksempel nær slekt fordi erververen ikke lenger har rådighet over eiendommen i det øyeblikket konsesjonssøknaden er avslått. Det blir heller ikke nødvendig å følge opp konsesjonsavslaget med pålegg om videresalg.

Alternativet innebærer at partene i avtaleforholdet ikke lenger kan inngå avtale om hvem som skal ha risikoen for et konsesjonsavslag. Partene kan følgelig ikke, som i dag, ta høyde for konkrete forhold, for eksempel at selger er gammel eller syk og ønsker å være ferdig med eiendommen. Videre vil alternativet innebære at det kan gå lang tid fra avtaleinngåelsen til eiendomsoverdragelsen finner sted. Det kan være uheldig for både partene og driften av eiendommen.

Videre innebærer alternativet at selger får en ny rolle i konsesjonssaken, og blir part i den. Det får blant annet betydning for forberedelse av saken og for klagerett.

For samfunnet innebærer løsningen at eierskapet til eiendommen blir værende der den er, eventuelt at selger velger å selge den på ny.

Departementet mener det kan oppfattes som uforholdsmessig å innføre en generell regel om at selger alltid skal ha konsesjonsrisikoen. Vurderingen i en konsesjonssak tar utgangspunkt i formålet med ervervet. Dette har erverver kontroll over, men ikke selger. Selger har imidlertid kontroll over den avtalte salgsprisen. Departementet har derfor vurdert om konsesjonsrisikoen eventuelt bare bør flyttes til selger i saker der prisen er for høy, men tilrår ikke en slik løsning. En slik begrenset løsning er ikke til hinder for at partene inngår underliggende avtaler som konsesjonsmyndighetene ikke får opplysninger om. Dette kan for eksempel gjøres ved at selgeren overfører eiendommen på ny til en angivelig lavere pris, enten til erververen, eller til nær slekt av erververen. Rt. 2004 s. 1582, som gjaldt «penger under bordet», er også et eksempel på omgåelse av reglene om priskontroll. En regel om plassering av konsesjonsrisiko på grunn av for høy pris, er heller ikke til hinder for at erverver tilpasser seg på andre måter. Reglene om priskontroll gjelder bare for erverv av eiendom til landbruksformål. En søker som erverver eiendommen til et annet formål enn landbruk og får avslag på konsesjonssøknaden, kan dermed selge eiendommen videre til seg selv eller nær familie uten priskontroll.

Rent lovteknisk kan en regel om konsesjonsrisiko innarbeides som en ny bestemmelse i § 15 a i loven under kapitlet «Forskjellige bestemmelser». En slik bestemmelse vil introdusere selger som en selvstendig aktør i konsesjonsbehandlingen. Ordlyden til konsesjonsloven ny § 15 a kan se slik ut:

§ 15 a (konsesjonsrisiko)

Er søknad om konsesjon avslått, kan avtalen ikke gjøres gjeldende mellom partene eller overfor offentlige myndigheter.

4.4.3 Kretsen av personer eiendommen kan overdras til

Forslaget i alternativ to er at hvis konsesjonssøknaden er avslått, innarbeides det et lovforbud mot å overdra eiendommen videre til nær slekt. Salgsforbudet bør være midlertidig, og ha som formål å tvinge frem et reelt eierskifte. Salgsforbudet vil gjelde uavhengig av hva som er begrunnelsen for avslag, for eksempel der det er gitt avslag på grunn av misligholdt lovbestemt boplikt. Det kan også gjelde der konsesjonen er trukket tilbake fordi ny eier ikke har oppfylt fastsatte konsesjonsvilkår.

Forslaget innebærer at konsesjonssøkeren ikke lenger kan «ta et tap» innad i familien ved å overføre eiendommen til nær slekt. Løsningen er ment å tvinge fram et reelt eierskifte.

Forbudet innebærer at den aktuelle gruppen av erververe ikke kan få konsesjon, og dermed heller ikke får tinglyst ervervet, se konsesjonsloven § 15. Dette kan også gjelde enkelte odelsberettigede som overtar etter at det er gitt avslag på grunn av misligholdt boplikt. For disse er konsekvensen av forbudet at de eventuelt kan overta eiendommen ved å løse den på odel når den videreselges til andre. Et alternativ er å innarbeide et unntak fra forbudet for odelsberettigede.

Hvis det har skjedd et erverv i strid med forbudet, må det legges til grunn at avtalen ikke er bindende mellom partene. Resultatet kan følge av Rt. 2004 s. 1582, der Høyesterett kom til at en avtale om «penger under bordet» stred mot ærbarhet slik at avtalen ikke kunne håndheves. Hensynet til klar lovgivning tilsier at det lovfestes en uttrykkelig regel om at avtalen ikke er bindende mellom partene, se forslag til nytt fjerde ledd. Landbruksmyndighetene har dermed ingen plikt til å behandle en konsesjonssøknad fra noen som har ervervet eiendommen i strid med loven. Siden formuleringen er at avtalen ikke er bindende, kan landbruksmyndighetene se bort fra den etterfølgende avtalen og kreve tvangssalg av eiendommen, jf. konsesjonsloven § 18 og § 19.

Alternativet innebærer at reglene om konsesjonsrisiko er som i dag, og da slik at erververen har konsesjonsrisiko, med mindre det er avtalt noe annet mellom partene. Kjøper risikerer, som i dag, å erverve til en høy pris, og måtte selge med tap. Reglene om oppfølging av konsesjonsavslag blir også værende som i dag.

Av hensyn til partene, og for ikke å gå lenger enn det som er nødvendig for å tvinge fram et reelt eierskifte, bør salgsforbudet være tidsbegrenset. Konsesjonsloven § 7 andre ledd inneholder en lignende bestemmelse, der fristen er satt til 5 år fra tinglyst hjemmel til eiendommen før overdragelsen. Ved avslag er ikke hjemmelsoverdragelse sentralt, men tidspunktet for vedtaket. Departementet mener likevel det er hensiktsmessig å forholde seg til samme tidsperspektiv.

Et salgsforbud kan utvides til å blant annet gjelde der eiendommen etter et avslag overføres til et selskap med begrenset ansvar som konsesjonssøkeren eller konsesjonssøkerens nære slekt har eierandeler i enten direkte eller indirekte. Departementet har likevel kommet til at det ikke er ønskelig å utvide det midlertidige salgsforbudet. En eventuell utvidelse vil kreve et betydelig oppfølgingsarbeid for konsesjonsmyndighetene og kjøper og selger. Utvidelsen vil bl.a. føre til merarbeid

knyttet til dagens system for egenerklæringer for konsesjonsfrihet. Ved erverv til landbruksformål fastsetter lovgivningen allerede i dag regler som begrenser mulighetene for et selskap med begrenset ansvar til å få konsesjon. Se omtale av selskap med begrenset ansvar i kapittel 3.

Rent lovteknisk kan regelen innarbeides som en ny bestemmelse i konsesjonsloven § 18. Ordlyden i § 18 kan se slik ut:

Er søknad om konsesjon ikke innsendt innen den fristen som er satt i medhold av § 13 annet eller tredje ledd, skal Kongen sette en frist for panthaver til å bringe tvangsbruk som strider mot § 3 annet ledd til opphør eller sette en frist for erververen til å sørge for enten at overdragelsen blir omgjort eller at eiendommen blir overdratt til noen som kan få konsesjon eller som ikke trenger konsesjon. Første punktum gjelder tilsvarende hvis konsesjonssøknaden er avslått.

Hvis konsesjonssøknaden er avslått og det er gitt pålegg om videresalg etter første ledd, kan eiendommen ikke overdras til en erverver som er innenfor kretsen av dem som kunne ha ervervet konsesjonsfritt etter § 5 første ledd nr.1 før det har gått 5 år fra avslag ble gitt. Forbudet i første punktum gjelder ikke hvis konsesjonssøkeren dør.

En avtale om overdragelse i strid med annet ledd er ikke bindende for partene eller for departementet.

Annet ledd gjelder tilsvarende der konsesjonssøknaden er avslått etter at det er satt frist for å søke konsesjon etter § 13 tredje ledd nr. 4 eller 6, eller der konsesjonen er trukket tilbake som følge av brudd på konsesjonsvilkår. Ved brudd på konsesjonsvilkår regnes femårsfristen fra vedtaket om å trekke konsesjonen tilbake.

Er konsesjon avslått fordi erververen ikke skal oppfylle vilkåret om boplikt etter § 5 annet ledd, skal erververen uten hensyn til det som er fastsatt i første ledd, få velge om han eller hun likevel vil oppfylle boplikten.

4.4.4 Vurdering av de ulike løsningene opp mot hverandre

Departementet mener det kan oppfattes som uforholdsmessig å fastsette en generell regel om at selger alltid skal ha konsesjonsrisikoen, jf. alternativ 1. Et alternativ er å flytte konsesjonsrisikoen til selger i saker der prisen er for høy, men dette alternativet er relativt enkelt å omgå. I realiteten flyttes mulighetene for omgåelse i så fall fra et område til et annet. Etter departementets syn møter forslaget om å flytte konsesjonsrisikoen bare behovet for endringer hvis konsesjonsrisikoen i alle saker flyttes til selger ved avslag på konsesjonssøknaden.

Alternativ to kan også hindre uheldige tilpasninger til regelverket. Når man ikke kan selge til nær slekt eller til et selskap man har tilknytning til, begrenses omgåelsesmulighetene. Den som forsøker å omgå forbudet, risikerer at formålet med tilpasningen ikke lar seg gjennomføre. Årsaken er at man må involvere utenforstående tredjeparter. Alternativet krever imidlertid en konkret oppstilling av hvilke tilfeller som skal omfattes av det midlertidige salgsforbudet. Oppregningen er

svært detaljert, og kan være vanskelig å lese og forstå. Det er også med dette alternativet fare for at mulighetene for omgåelse flyttes fra et område til et annet.

Departementet mener etter dette at begge alternativer gir utfordringer.

Departementet ber høringsinstansene om synspunkter på om et av de to alternativene er bedre enn det andre.

5 Nedsatt konsesjonsgrense i konsesjonsloven § 7

5.1 Innledning

Konsesjonsloven § 7 fastsetter at noen av unntakene fra konsesjonsplikt i konsesjonsloven § 4 og § 5 kan settes ut av kraft. Regelen i § 7 innebærer at om erververen ikke vil eller kan sørge for at eiendommen blir bebodd, må erververen søke konsesjon. Regelen fastsettes gjennom lokal forskrift. Kommunen må finne det nødvendig å innføre forskrift fordi helårsboliger ikke skal brukes til fritidsformål. Se omtale av gjeldende rett punkt 5.2.

Regelen om konsesjonsplikt etter lokal forskrift ble innført ved konsesjonsloven av 1974. Muligheten til å sette ned de lovbestemte arealgrensene ble ført videre da gjeldende lov ble vedtatt i 2003. Frem til 2003 gjaldt forskriftene bebygd eiendom som er, eller har vært, i bruk som helårsbolig. I 2003 ble regelen endret, slik at kommuner som ønsket det også kunne innføre forskrift som gjaldt eiendom med bebyggelse som ikke var tatt i bruk som helårsbolig og ubebygde tomter. I begge tilfeller var det en forutsetning for å innføre konsesjonsplikt at området var regulert til boligformål.

5.2 Gjeldende rett

Konsesjonsloven inneholder to bestemmelser om lokale forskrifter for konsesjonsplikt. Det er § 7 som fastsetter hjemmelsgrunnlaget for konsesjonsplikt, og § 10 som fastsetter hvilke momenter det skal legges vekt på ved avgjørelsen av en konsesjonssak med hjemmel i lokal forskrift. Også en rekke andre bestemmelser i loven er relevante når det er innført lokal forskrift. Sentrale i den forbindelse er reglene om hva som er et konsesjonspliktig erverv, bopliktens innhold, hjemmelen for forskrift om egenerklæring, hjemmel for å fastsette konsesjonsvilkår, søknadsfrist og regler om sanksjoner.

Det følger av § 7 første ledd at det kan fastsettes forskrift om konsesjonsplikt selv om eiendommen oppfyller vilkårene for unntak etter konsesjonsloven i § 4 første ledd nr. 2 eller 4. Forskriften kan innføres for bebygd eiendom som er eller har vært i bruk som helårsbolig. Den kan innføres for eiendom med bebyggelse som ikke er tatt i bruk som helårsbolig, herunder eiendom med bebyggelse under oppføring, i områder som i reguleringsplanen etter plan- og bygningsloven er regulert til boligformål. Konsesjonsplikt kan dessuten innføres for erverv av ubebygd tomt som er regulert til boligformål. Konsesjonsloven § 7 første ledd åpner for at de tre alternativene kan innføres hver for seg eller i kombinasjon.

Hvis eiendommen oppfyller vilkårene som nevnt og det fastsettes forskrift om at reglene i § 4 skal settes ut av kraft, kan forskriften dessuten sette unntaket i § 5 første ledd nr. 1 for nær slekt ut av kraft. Slektskapsunntaket alene kan imidlertid ikke settes ut av kraft som et eget (fjerde) alternativ.

Selv om det ikke er fastsatt i forskriften at slektskapsunntaket er satt ut av kraft, kan eiendommen bare selges konsesjonsfritt videre til slekt eller noen i svogerskap som er nevnt i § 5 første ledd nr. 1 i ett tilfelle, jf. § 7 andre ledd. Den kan bare selges videre hvis eieren (selgeren) har hatt tinglyst hjemmel til eiendommen de siste fem årene forut for overdragelsen. Femårsfristen beregnes slik at hele familiens eiertid ses samlet. Om eieren dør før fristen er oppfylt, gjelder unntaket fra konsesjonsplikt etter § 5 første ledd likevel.

Tredje ledd avgrenser innholdet i forskriftene slik at det ikke oppstår konsesjonsplikt hvis erververen forplikter seg til at eiendommen skal brukes til helårsbolig i den tiden vedkommende eier eiendommen, enten av vedkommende selv eller andre. Det følger av fjerde ledd at innholdet i «boplikten» er den samme som ved lovbestemt boplikt. Det innebærer at den som skal bo, må oppfylle kravene i Folkeregisteret til å ha eiendommen som reell bolig, se konsesjonsloven § 6. Fristen for at noen flytter til eiendommen er ett år regnet fra ervervet, se femte ledd.

Sjette ledd fastsetter hvilke vilkår som må være oppfylt for at Landbruksdirektoratet kan fastsette forskrift. Bestemmelsen forutsetter at den aktuelle kommunen må ha bedt om at det innføres forskrift, og at forskrift må være nødvendig for å hindre at eiendommer som bør brukes til helårsbolig blir brukt til fritidsformål. Hva som er nødvendig kan variere i ulike deler av kommunen. Det innebærer at forskrift kan innføres for hele kommunen, eller for deler av den. I praksis er kommunens vurdering av hva som er nødvendig lagt til grunn. Kommunen må imidlertid gi uttrykk for at forskrift er nødvendig, og den må ha gjennomført høring mv. av spørsmålet om å innføre lokal forskrift, jf. forvaltningslovens § 37.

Det er kommunen som avgjør konsesjonssøknader etter forskriften. Kommunens avgjørelser kan påklages til Statsforvalteren. Det er fastsatt regler for vurderingen av søknadene i konsesjonsloven § 10. Kommunen har plikt til å gi konsesjon hvis bestemte vilkår er oppfylt. Ved andre søknader om konsesjon har kommunen et valg mht. om konsesjon skal gis eller ei. Etter første punktum skal konsesjon gis hvis det ikke er nødvendig å hindre at eiendommen blir brukt til fritidsformål. I Ot.prp. nr. 79 (2002–2003) s. 81 er det i tilknytning til § 7 vist til at det sentrale ved avgjørelsen av en søknad om konsesjon er om det er nødvendig å bruke eiendommen til helårsbolig for å tilgodese bosettingshensynet. Vurderingen av hva som er nødvendig kan etter § 10 blant annet ta hensyn til eiendommens beliggenhet, bebyggelsens art og standard, hvor lang tid det er gått siden eiendommen ble brukt som helårsbolig, hvor lang tid den ble brukt til slikt formål og om det er påregnelig at andre vil kjøpe den til helårsbolig. Selv om kommunen kommer til at det er nødvendig å hindre at eiendommen tas i bruk til fritidsbruk, er det fastsatt i andre ledd at kommunen har plikt til å gi konsesjon hvis den finner det tilstrekkelig dokumentert at eiendommen bare kan selges som helårsbolig til en pris som er vesentlig lavere enn prisnivået for tilsvarende helårsboliger i området.

5.3 Bakgrunnen for reglene

I praksis er konsesjonsplikten etter § 7 et virkemiddel som gir kommunen en direkte mulighet til å få kontroll med hvilke helårsboliger eller tomter som endrer bruk fra helårsbolig til fritidsbolig, og hvilke som ikke gjør det. Kommunens behov for kontroll med dette må ses i lys av at det i noen kommuner, og noen områder, er større risiko enn i andre for at bruken av en eiendom endres til fritidsformål. Dette gjelder først og fremst eiendommer som er egnet og attraktive både til fast bosetting og fritidsbruk. I attraktive områder for fritidsbruk kan kjøpergruppen til fritidsformål ha større kjøpekraft enn de som bor i eller ønsker å bo i kommunen. Hvis markedet for eiendommene er uten regulering, kan lokale kjøpere dermed utkonkurreres på pris, og færre vil få anledning til å bo i kommunen, eller i området. Over tid kan utviklingen akkumuleres, slik at mange eiendommer i området endres fra helårsboliger til fritidsbruk. Det kan igjen føre til at det er mange mennesker i området i ferietiden, men tomme gater, butikker, aktiviteter mv. utenom ferietid. En slik utvikling kan svekke lokalmiljøet og det lokale næringslivet.

Konsesjonsplikten etter § 7 er etter dette begrunnet ut fra bosettingshensynet selv om dette hensynet ikke er eksplisitt nevnt verken i § 7 eller § 10. Sammenhengen med bosettingshensynet går fram av forarbeidene, se Ot.prp. nr. 79 (2002–2003) s. 81, og av en uttalelse fra Høyesterett i tilknytning til Rt. 1997 s. 1099 (Meling) s. 1105.

Muligheten for å ivareta bosettingshensyn mer generelt gjennom bestemmelsene kan være større om kommunen har valgt å innføre omfattende regulering, enn om kommunen bare har innført forskrift for enkelte utvalgte områder. Bosettingshensynet kan også ivaretas mer effektivt hvis slektskapsunntaket i konsesjonsloven § 5 første ledd nr. 1 er satt ut av kraft enn hvis det bare er arealgrensen i konsesjonsloven § 4 første ledd nr. 4 for bebygd eiendom som er satt ut av kraft.

Oppsummert er reglene et virkemiddel for kommunene for å ivareta sosiale og økonomiske interesser for egne innbyggere og lokalt næringsliv.

5.4 Bruken av lokal forskrift

Norge har 356 kommuner. Per 1. mars 2023 hadde 41 kommuner forskrift om unntak fra unntakene i konsesjonsloven § 4 eller § 5, jf. Landbruksdirektoratets oversikt over kommuner med lokal forskrift. Dette utgjør 11,5 % av alle landets kommuner. Kommunene med lokal forskrift er fordelt over hele landet fra Lindesnes i sør til Vågan i nord. Hovedtyngden er imidlertid kommuner i sørlige deler av Norge hvor det er attraktivt å bruke helårsbolig til fritidsformål. Langs kysten fra riksgrensen mot Sverige og til Lindesnes har mange kommuner forskrift.

Antallet kommuner med forskrift varierer fra år til år. Det er derfor svingninger i KOSTRA-tallene som viser antallet konsesjonsavgjørelser. For 2022 oppga 42 kommuner at de hadde lokal forskrift etter konsesjonsloven § 7. Kommunene behandlet samlet 61 søknader i 2022. Dette antallet saker var noe høyere enn tidligere år. Avslagsprosenten var på rundt 20. Dette var noe lavere enn de foregående årene. I 2021 var avslagsprosenten nærmere 30, noe som var den

høyeste siden KOSTRA-rapporteringen startet i 2005. Til sammenligning var avslagsprosenten ved avgjørelse av vanlige konsesjonssaker på rundt 3 prosent. Sju kommuner hadde innført regler om at slektskapsunntaket var satt ut av kraft. Disse kommunene avgjorde samlet sju konsesjonssaker, et antall som var på linje med tidligere år.

5.5 Behovet for endring

Konsesjonslovens regler om lokal forskrift om konsesjonsplikt ble sist endret i 2003, det vil si for 20 år siden. Departementet har i punkt 5.6 et forslag til endring av § 10.

Reglene i konsesjonsloven henger nøye sammen med hverandre. Det innebærer at fremstillingen av gjeldende rett og forslagene til endringer som er beskrevet i punkt 4 og 8 også har betydning for håndhevingen av lokale forskrifter etter konsesjonsloven § 7.

Bestemmelsene om lokal forskrift gir kommunene et valg med hensyn til hvilke virkemidler kommunen ser behov for å ta i bruk. Virkningene av bestemmelsene er lokale, og håndhevelse av reglene skjer lokalt. Kommunene er dermed nærmest til å vurdere om det foreligger endringsbehov, og til å løfte fram hvilke behov som eksisterer. De kommunene som i dag har lokal forskrift, og kommuner som nylig har hatt slik forskrift, har etter departementets syn særlige forutsetninger og erfaringer som det er ønskelig å få kjennskap til.

5.6 Departementets forslag

I Ot.prp. nr. 79 (2002–2003) er det blant annet på side 57 vist til at nødvendighetsvurderingen ved behandling av en konsesjonssøknad etter § 10 foretas ut fra hensynet til bosettingen. I proposisjonen er det videre, i tilknytning til merknaden til § 7, vist til at det sentrale ved avgjørelsen av en søknad om konsesjon er om det er nødvendig å bruke eiendommen til helårsbolig for å tilgodese bosettingshensynet. Avveiningen må også ses i lys av konsesjonslovens formål som uttrykkelig viser til at loven skal ivareta bosettingshensynet. Også i Rt. 1997 s.1099 har Høyesterett på s. 1105 uttalt at «konsesjonsloven § 5 tredje ledd har en særbestemmelse som direkte tar sikte på å verne om bosettingen i visse områder av landet». Bosettingshensynet er etter dette sentralt ved behandlingen av en søknad om konsesjon.

Bosettingshensynet er imidlertid ikke direkte nevnt i lovteksten, se konsesjonsloven § 10. Departementet legger til grunn at en tydeligere regel på dette punktet kan gi kommunene og konsesjonssøkere mer dekkende informasjon om betydningen av bosettingshensynet. Departementet foreslår at ordlyden i bestemmelsen endres slik at dette kommer tydeligere frem enn i dag.

Utfordringene for kommuner med lokal forskrift om nedsatt konsesjonsgrense kan ligne på alminnelige bosettingsutfordringer som er adressert i konsesjonsloven § 5 andre ledd, § 9 og § 11. I tilknytning til bosettingshensynet og § 9 er det blant annet i rundskriv M-1/2021 Konsesjon, priskontroll og boplikt punkt 5.2.3 lagt til grunn at når det skal tas stilling til hensynet til bosettingen, skal det

avklares om bosettingshensynet gjør seg gjeldende i det aktuelle området og med hvilken tyngde. Det må tas stilling til om det er nedgang eller fare for nedgang i folketallet i denne delen av kommunen. Bosettingshensynet kan tilsi at søknaden avslås.

Konsesjonsmyndighetene kan treffe avgjørelser som tar sikte på å øke eller opprettholde den bosettingen en allerede har i kommunen.

Med bosetting menes både bosetting på eiendommen saken gjelder og i området for øvrig. Dette innebærer at følgene for lokalsamfunnet har betydning ved vurderingen. Det må gå frem av saken om det er behov for å opprettholde eller styrke bosettingen i området. I denne forbindelse må det redegjøres for eksisterende bosetting og påregnelig utvikling. Befolkningsstatistikk fra Statistisk sentralbyrå kan danne utgangspunkt for vurderingen. Det er ikke grunnlag for å legge avgjørende vekt på prognosene for kommunen som helhet. Det kan vektlegges at konsesjonsmyndighetene er kjent med at det har vært nedgang i folketallet i det området eiendommen ligger.

Det er kommunens vurdering av bosettingsutviklingen i det aktuelle området som skal tillegges vekt. Det kreves ikke at kommunen har bekreftet behovet for å opprettholde eller styrke bosettingen gjennom for eksempel investeringer i infrastruktur eller lignende. Ved behandlingen av en konsesjonssak er det derimot tilstrekkelig at kommunen har et ønske om å opprettholde eller styrke bosettingen i det aktuelle området. Ønsket om å styrke bosettingen kan bare vektlegges dersom det er grunn til å tro at andre som ikke allerede bor i området, vil erverve eiendommen med sikte på selv å bo der.

Reglene om lokal forskrift er også ofte omtalt som regler om «boplikt». Utfordringen forskriften skal løse er imidlertid at bruken av eksisterende helårsboliger eller tomter som er lagt ut til helårsboliger ikke endres til fritidsformål uten at kommunen kan innvirke på det.

Hensynet til bosettingen kommer dermed inn noe mer indirekte enn ved avgjørelser etter § 9, som gjelder landbrukseiendom. Vurderingene av hensynet kan derfor tenkes å gi noen andre utslag enn ved vurderingen etter § 9. I tillegg til dette er utgangspunktet ved lokal forskrift at noen skal bo. Eieren trenger ikke å bebo eiendommen selv. Plikten til å bo varer i hele eiertiden. Oppfølging av brudd på «boplikten» kan dermed bli aktuell lenge etter at ervervet skjedde.

Rent lovt teknisk kan regelen innarbeides i gjeldende § 10 første ledd første punktum. Ordlyden kan se slik ut:

Departementet skal gi konsesjon når *hensynet til bosettingen ikke gjør det nødvendig* å hindre at eiendommen blir brukt til fritidsformål.

6 Forskrift om krav til opplysninger

6.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Departementet kan med hjemmel i § 8 gi forskrifter om hvilke opplysninger som må foreligge for at et erverv kan sies å gå inn under unntakene fra konsesjonsplikt, og om hva som må anses som fulldyrka og overflatedyrka jord etter § 4 første ledd nr. 4. Bestemmelsen nevner ikke konsesjonsloven § 5 andre ledd som også viser til begrepene fulldyrka og overflatedyrka jord.

6.2 Behovet for endring og forslag til endring

Gjeldende § 4 første ledd nr. 4 og § 5 andre ledd ble fastsatt ved en lovendring i 2009. Frem til endringen gjaldt § 4 første ledd nr. 4 fulldyrka jord. Paragraf 5 gjaldt jordbruksareal, og samsvarte med det tilsvarende uttrykket i odelsloven § 2. Ved lovendringen i 2009 ble reglene om arealgrenser i hhv. konsesjonsloven § 4 første ledd nr. 4, § 5 andre ledd og odelsloven § 2 samordnet slik at alle reglene refererer til en arealgrense på fulldyrka og overflatedyrka jord. Lovteksten i § 8 ble imidlertid ikke endret. I praksis har § 8 blitt tolket slik at det også kan fastsettes forskrift som gjelder arealgrensen for fulldyrket og overflatedyrket jord etter § 5 andre ledd. Se forskrift om konsesjonsfrihet mv.⁷ § 5 der det, i tillegg til § 4 første ledd nr. 4, er vist til konsesjonsloven § 5 andre ledd.

Selv om det i praksis ikke har bydd på tvil om hva forskriftshjemmelen gjelder for, mener departementet at regelen i § 8 bør utformes slik at den tydelig viser til unntakene både etter konsesjonsloven § 4 og § 5. Departementet antar at det beror på en feil at denne henvisningen ikke ble tatt inn i forbindelse med endringen i 2009, og foreslår at § 8 også skal nevne § 5. Forslaget innebærer ingen realitetsendringer.

Ordlyden i konsesjonsloven § 8 kan se slik ut:

Departementet kan gi forskrifter om hvilke opplysninger som må foreligge for at et erverv kan sies å gå inn under §§ 4, 5 og 7, og om hva som er fulldyrka og overflatedyrka jord etter § 4 første ledd nr. 4 og § 5 annet ledd.

7 Mottaker av søknad om konsesjon

7.1 Gjeldende rett

Det er fastsatt i konsesjonsloven § 12 første punktum at en søknad om konsesjon skal sendes til ordføreren i den kommunen der eiendommen ligger. Bestemmelsen tilsvarer løsningen i konsesjonsloven av 1974 § 19. I Innstilling om lov om erverv av fast eiendom, avgitt av konsesjonslovkomiteen 21. desember 1966, har komiteen på side 56 gitt følgende begrunnelse for at søknaden skal sendes ordføreren:

⁷ Forskrift 8. desember 2003 nr. 1434 om konsesjonsfrihet for visse erverv av fast eiendom, egenerklæring ved konsesjonsfrihet, fulldyrket jord og beløpsgrense ved priskontroll

Komiteén har funnet det mest praktisk at søknad om tillatelse blir sendt til ordføreren, selv om det er jordstyret som skal behandle søknaden i første hånd (§ 24 første ledd). Dette er gjort for at kommunen så tidlig som mulig skal få kjennskap til overdragelsen, og kunne foreta de undersøkelser som er nødvendige for å ta standpunkt til om forkjøpsretten bør benyttes.

Komiteens forslag må ses i lys av at kommunens forkjøpsrett kunne gjøres gjeldende innen en tidsfrist på tre måneder fra konsesjonssøknaden ble mottatt av kommunen.

7.2 Behovet for endring og departementets vurderinger

Hensynet til det kommunale selvstyre er vektet i flere sammenhenger, og er i dag også nedfelt i Grunnloven § 49 andre ledd. I Prop. 46 L (2017-2018) s. 24 er det blant annet vist til at prinsippet grunnleggende sett handler om kommunenes rett til å styre seg selv. I kommunelovens bestemmelser er det også lagt vekt på at kommunene er selvstendige organer med beslutningsadgang og selvstendig ansvar.

En følge av det kommunale selvstyre er at kommunene selv organiserer sitt arbeid. Det må dermed foreligge konkrete behov for den nærmere styringen av organiseringen hvis lovgivningen skal begrense kommunens frihet på dette området. Regelen i § 12 første punktum om at søknaden sendes til ordføreren er en slik begrensning.

Departementet mener at regelen på dette punktet ikke lenger er nødvendig. Bestemmelsen om at søknaden skal sendes til ordføreren ble begrunnet ut fra at det var praktisk, og at det var nødvendig for å ta standpunkt til forkjøpsretten.

Forkjøpsretten for stat og kommune ble opphevet ved lov 4. mai 2001 nr. 17 om endringer i konsesjonsloven og odelsloven mv. (opphevelse av forkjøpsrett og heving av arealgrenser). Praktiseringen av konsesjonsloven forutsetter derfor ikke lenger den samme presise registreringen av tidspunktet for når saken mottas av kommunen. I tillegg til dette, har kommunene i dag digitaliserte verktøy for registrering av post. Disse rutinene vil også gjelde ved mottak av søknad om konsesjon.

Behovet for en regel om at søknaden sendes til ordføreren i kommunen er etter dette ikke det samme som i 1966, da regelen ble foreslått.

Departementet foreslår på bakgrunn av det som står over, at konsesjonsloven § 12 første punktum endres slik at den ikke lenger viser til ordføreren.

Ordlyden i konsesjonsloven § 12 første ledd første punktum kan se slik ut:

Søknad om konsesjon etter loven skal sendes *til kommunen* der eiendommen ligger.

8 Hjemmel for innsyn i folkeregisteropplysninger

8.1 Gjeldende rett

8.1.1 Ulike grunnlag for boplikt og innholdet i plikten

Konsesjonsloven inneholder flere regler som grunnlag for boplikt. Konsesjonsloven § 11 gir hjemmel for å fastsette konsesjonsvilkår om boplikt (vilkårsboplikt). Lovbestemt boplikt kan følge av konsesjonsloven § 5 andre ledd som betingelse for konsesjonsfrihet for nær slekt og odelsberettigede. Den lovbestemte boplikten gjelder erverv av en landbrukseiendom med brukbart bolighus. Det tredje grunnlaget for boplikt er hvor det er innført lokal forskrift etter konsesjonsloven § 7, se omtale av slike forskrifter i punkt 5.

Innholdet i den lovbestemte boplikten er både fastlagt i konsesjonsloven § 5 andre ledd og i § 6. Etter § 5 andre ledd skal erververen bosette seg på eiendommen innen et år, og selv bebo den i minst fem år. Det er fastsatt i § 6 første punktum at den som har boplikt på en eiendom skal ta eiendommen som sin reelle bolig. I andre punktum er det vist til at eiendommen er tatt som reell bolig hvis eieren er registrert bosatt på eiendommen etter reglene i folkeregisterloven.⁸ Sentrale bestemmelser i folkeregisterloven er § 5-1 og § 5-2. Etter § 5-1 er hovedregelen at en person registreres med bosted der «vedkommende regelmessig tar sin døgnhvile». Det følger av § 5-2 at en person som har felles hjem med ektefelle eller barn registreres med bosted der ektefellen eller barnet er bosatt. Forskrift 14. juli 2017 nr. 1201 gir utfyllende bestemmelser om innholdet i reglene.

Det følger av konsesjonsloven § 7 fjerde ledd, som gjelder lokal forskrift, at § 6 gjelder tilsvarende.

Innholdet i vilkårsboplikten fastsatt etter § 11, kan i prinsippet variere og nyanseres i det enkelte vedtaket. Det normale er likevel at vedtaket ikke sier noe eksplisitt om innholdet i boplikten. I så fall vil innholdet i boplikten som et utgangspunkt, og sett i lys av likebehandlingshensyn, være det samme som ved lovbestemt boplikt etter § 5 andre ledd, jf. § 6.

I praksis er det den lovbestemte boplikten etter § 5 andre ledd som har størst omfang. I omtalen av kontrollen med boplikt, tar departementet derfor utgangspunkt i den. Bare der de øvrige reglene om boplikt avviker fra den lovbestemte boplikten på en måte som har betydning for kontrollen, nevnes dette særskilt.

8.1.2 Kontroll med om boplikten er overholdt

Landbruksmyndighetene kan etter konsesjonsloven § 13 tredje ledd nr. 4 og 6 sette en frist for erververen til å søke konsesjon. Dette gjelder hvis erververen er nær slekt eller odelsberettiget og ikke overholder boplikten etter § 5 andre ledd, eller hvor kravet til bosetting etter § 7 tredje ledd ikke er oppfylt.

⁸ Lov 9. desember 2016 nr. 88 om folkeregistrering

Etter konsesjonsloven § 17 skal landbruksmyndighetene føre kontroll med at vilkår som er satt for konsesjon blir overholdt. Hvis erververen overtrer vilkår av vesentlig betydning, kan konsesjonen trekkes tilbake, se konsesjonsloven § 16 andre ledd.

Bestemmelsen i § 16 om å trekke konsesjonen tilbake gjelder både ordinære søknader om konsesjon (vilkårsboplikt), og ved søknader som følge av pålegg etter § 13. Trekkes konsesjonen tilbake kan landbruksmyndighetene, med hjemmel i konsesjonsloven § 19, kreve eiendommen solgt på tvangsauksjon, se også omtale av disse reglene i punkt 4. Landbruksmyndighetenes oppfølging er beskrevet i rundskriv M-1/2021 Konsesjon, priskontroll og boplikt punkt 10.2.

Landbruksmyndighetenes kontroll og oppfølging av unnlatt oppfyllelse av boplikt skjer i etterkant av selve konsesjonsbehandlingen. Personlig boplikt på landbrukseiendom vil normalt være begrenset til fem år pluss et år for tilflytting. Bosetting som vilkår for konsesjonsfrihet etter § 7 tar utgangspunkt i en lengre tidshorison, jf. at plikten består i at noen må bo på eiendommen i hele eiertiden. Hvor lang tid det går fra konsesjonsbehandlingen til det er aktuelt å følge opp et eventuelt brudd, kan variere med bakgrunn i bopliktens lengde.

Departementet har i rundskriv M-1/2021 Konsesjon, priskontroll og boplikt punkt 4.7 vist til at det er skattemyndighetene som avgjør om vilkårene for registrering av bosted etter folkeregisterloven er oppfylt. Departementet uttaler følgende om dette:

Etter folkeregisterloven § 5-1 er hovedregelen at personer registreres med bosted der vedkommende regelmessig tar sin døgnhvile. Personer som bor skiftevis på to eller flere steder, regnes som bosatt der de tar sin overveiende døgnhvile i løpet av enhver tolv månedersperiode. Bor eierens familie et annet sted, og familien bl.a. består av barn i skolepliktig alder, regnes hele familien etter reglene om folkeregistrering som bosatt der resten av familien bor selv om eieren faktisk bor på eiendommen. I forskrift 14. juli 2017 nr. 1201 til folkeregisterloven (folkeregisterforskriften) § 5-1-1 regnes midlertidig opphold med mindre enn seks måneders varighet ikke som bosetting på oppholdsstedet, med mindre oppholdsstedet er personens eneste bostedsmessige tilknytning i dette tidsrom.

Den praktiske gjennomføringen av kontrollen med at boplikten er oppfylt, forutsetter etter dette at landbruksmyndighetene har tilgang til opplysninger som gir dokumentasjon for hvem som bor på eiendommen og hvem som har bodd der over tid. Det gjelder både erververen selv og andre som er bosatt på eiendommen.

8.1.3 Utlevering av opplysninger fra folkeregisteret

Folkeregisterloven § 9-1 fastsetter at den som behandler personopplysninger etter loven har taushetsplikt om det vedkommende har fått kjennskap til i sitt arbeid. Andre ledd fastsetter en rekke unntak fra taushetsplikten. Unntatt er opplysninger om en persons fulle navn, fødselsdato, kjønn, fødselsnummer eller d-nummer, grunnlaget for registrert identitet etter § 3-2, adresse, kontaktopplysninger for dødsbo, fødested, statsborgerskap, sivilstand, vergemål, stadfestet fremtidsfullmakt og dødsdato. Det går også fram at historiske opplysninger om navn og adresse er

unntatt. Forutsetningen for unntakene er at opplysningene ikke kan røpe et klientforhold eller andre forhold som gjør at opplysningene må anses personlige.

Folkeregisterloven § 10-1 gir hjemmel for offentlige myndigheter til å innhente ikke taushetsbelagte opplysninger fra registeret. Etter § 10-2 kan også taushetsbelagte opplysninger utleveres til blant annet offentlige myndigheter hvis det foreligger hjemmel i lov for at opplysningen kan utleveres.

Et eksempel på at det offentlige har slik lovhjemmel er vegtrafikkloven § 43c. Bestemmelsen ble tilføyd ved lov 29. mars 2019 nr. 10, og trådte i kraft straks. I Prop. 14 L (2018-2019) om endringer i vegtrafikkloven kapittel 5, ble det vist til at det var nødvendig for at Statens vegvesen effektivt skulle kunne gjøre sine oppgaver at enkelte saksbehandlere på førerkortområdet kunne få tilgang til direktesøk i Folkeregisteret.

8.1.4 Dialog mellom landbruks- og skattemyndighetene

Landbruksdirektoratet tok i 2019 kontakt med Skattedirektoratet for å avklare om kommunens tilgang til opplysninger i Folkeregisteret er tilstrekkelig til at kommunene kan kontrollere om boplikten oppfylles. Kontrollen er aktuell ved lovbestemt boplikt, der forvaltningen har satt vilkår om boplikt, og boplikt som følge av lokal forskrift.

Skattedirektoratet har i brev av 7. februar 2019 til Landbruksdirektoratet opplyst at opplysninger om navn og adresse ikke er underlagt taushetsplikt. Opplysninger om underkategorier og tilleggsopplysninger, som for eksempel registreringsdato og flyttedato, er bare offentlig for nåværende adresse, ikke for historiske adresser. Det vises i den forbindelse til folkeregisterforskriften⁹ § 3-1-1. Det er videre opplyst at opplysninger om pendlerstatus er unntatt fra offentlighet.

Landbruksdirektoratet ba på dette grunnlag om at Statsforvalterne kartla hvilke opplysninger det var behov for å innhente fra Folkeregisteret for å kontrollere om boplikten er oppfylt. Direktoratet ba også opplyst om det var vanskelig å få nødvendige opplysninger, og om det var andre forhold ved tilgang til informasjon eller samarbeid med Folkeregisteret som var verd å nevne. 105 kommuner bidro til å svare på spørsmålene. Oppsummert ga kommunene uttrykk for at de har behov for følgende opplysninger:

- Tilflyttingsdato til nåværende adresse
- Opplysninger om pendlerstatus
- Historisk informasjon om bostedsadresse(r) og -perioder
- Sivilstatus
- Bostedsadresse på eventuelle samboere, ektefelle eller barn.

Landbruksdirektoratet oppsummerte sitt arbeid i brev av 20. september 2019 til Landbruks- og matdepartementet. I brevet viser direktoratet til at det bør utarbeides

⁹ Forskrift 14. juli 2017 nr. 1201 til folkeregisterloven (folkeregisterforskriften)

en hjemmel for å hente inn nødvendige opplysninger om folkeregistrert adresse hos Folkeregisteret, med sikte på å følge opp boplikten etter konsesjonsloven.

8.2 Behovet for endringer

Etter folkeregisterloven § 10-2 må offentlig myndighet som skal ha utlevert taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret ha hjemmel i lov. Den tidligere folkeregisterloven inneholdt ingen tilsvarende regel. Landbruksmyndighetene har verken på statlig eller kommunalt nivå hjemmel i lov eller forskrift for å hente ut taushetsbelagte opplysninger etter gjeldende folkeregisterlov.

Noen av opplysningene landbruksmyndighetene trenger fra Folkeregisteret for å kontrollere om boplikten er oppfylt, er taushetsbelagte. Dette gjelder blant annet opplysninger om pendlerstatus eller historisk informasjon om bostedsadresse(r) og -perioder, se omtale i punkt 8.1.4. Kommunene mener at dette er opplysninger som er nødvendige for å ta stilling til om boplikten etter konsesjonsloven § 5 andre ledd, § 7 er oppfylt. Opplysningene er også nødvendige for å ta stilling til om konsesjonsvilkår etter §11 er oppfylt.

Departementet mener det er behov for å gjøre lovendringer for at kommunene og statsforvalterne får de opplysningene som det er behov for.

8.3 Departementets vurdering og forslag

Departementet foreslår at det innføres en hjemmel som gir landbruksmyndighetene rett til å motta taushetsbelagte opplysninger fra Folkeregisteret i tilknytning til sine oppgaver etter konsesjonsloven. Hjemmelen får særlig betydning for myndighetenes kontroll med at boplikten overholdes.

Hjemmelen bør tas inn i konsesjonsloven, og bør etter departementets vurdering utformes slik at den tilsvarer løsningen som er valgt i vegtrafikkloven § 43c. Bestemmelsen bør innarbeides som en ny bestemmelse i tilknytning til andre kontrollbestemmelser.

Ordlyden i konsesjonsloven ny § 17 a kan se slik ut:

§ 17 a. (forholdet til Folkeregisterloven)

Kommunen og statsforvalteren kan uten hinder av taushetsplikt innhente opplysninger fra folkeregistermyndigheten som er nødvendige for å utføre oppgaver etter denne loven eller andre oppgaver som er fastsatt i eller i medhold av lov.

9 Retting av feil i gjeldende lov

9.1 Unntak fra konsesjonsplikt – eiendommens karakter

9.1.1 Gjeldende rett

I konsesjonsloven § 4 er det fastsatt unntak fra konsesjonsplikten. Unntakene i bestemmelsen bygger på kriterier knyttet til eiendommens karakter.

Det følger av § 4 første ledd nr. 1 at konsesjon ikke er nødvendig ved erverv av ubebygde enkelttomter for bolig, fritidshus eller naust. Forutsetningen er at tomten ikke er større enn 2 dekar og er godkjent fradelt etter plan- og bygningsloven og jordloven, eller ikke trenger slik godkjenning etter jordloven. Bestemmelsen fikk sin nåværende ordlyd ved endringslov 21. juni 2017 nr. 99.

Konsesjonsloven § 4 første ledd nr. 2 fastsetter videre unntak fra konsesjonsplikten ved erverv av tomt til bolig eller fritidshus som ligger i et område som i plan er utlagt eller regulert til bebyggelse og anlegg og «der tomteinndelinger foretatt eller godkjent av bygningsmyndighetene».

9.1.2 Bakgrunn for gjeldende rett og behovet for endring

I Prop. 92 L (2016-2017), som lå til grunn for endringslov 21. juni 2017 nr. 99, foreslo departementet også endringer i jordloven. Departementet foreslo blant annet et unntak fra delingsbehandling ved fradeling av ubebygde enkelttomter til bolig, fritidshus eller naust som ikke var over to dekar, og heller ikke berørte jordbruksareal, se lovforslaget i Prop. 92 L (2016-2017) s. 144 til ny § 12 a i jordloven.

Departementet foreslo at det ikke skulle oppstå konsesjonsplikt i slike tilfeller, og foreslo en endring av konsesjonsloven § 4 første ledd nr. 1. Dersom det ikke var nødvendig med delingssamtykke etter den nye regelen i jordloven § 12 a, skulle det følgelig heller ikke være konsesjonsplikt. Etter departementets forslag var det en forutsetning for konsesjonsfrihet at tomten ble bebygd innen fem år, jf. den dagjeldende konsesjonsloven § 4 andre ledd. Unnlot erververen å bygge innen fristen, kunne myndighetene, med hjemmel i § 13 tredje ledd nr. 2, sette en frist for at erververen skulle søke konsesjon.

Under Stortingsbehandlingen ble det foreslått at også byggeplikten i konsesjonsloven § 4 andre ledd skulle oppheves. Se Innst. 427 L (2016-2017) side 27.

Forslaget til ny § 12 a i jordloven, om unntak fra delingsbehandling, ble ikke vedtatt. Endringen i konsesjonsloven § 4 første ledd nr. 1 ble vedtatt. Der er det forutsatt at ervervet av tomt kan skje konsesjonsfritt blant annet hvis erververen «ikke trenger slik godkjenning etter jordlova.». Unntaket bestemmelsen viser til er forslaget til ny § 12 a, som ikke ble vedtatt av Stortinget. Henvisningen til jordloven i konsesjonsloven § 4 første ledd nr. 1 er dermed gjenstandsløs.

Følgforslaget i konsesjonsloven, herunder opphevelse av konsesjonsloven § 4 andre ledd, ble også vedtatt, se lov 21. juni 2017 nr. 99. Endringen innebærer at

ubebygde tomter kan bli liggende uten bebyggelse over lang tid uten at myndighetene kan gripe inn. Det kan ha konsekvenser både for gjennomføringen av kommunale planer og for jordvernet. Disse forholdene ble ikke vurdert av Stortinget i tilknytning til lovvedtaket.

Selv om byggeplikten etter dagjeldende § 4 andre ledd i konsesjonsloven ble opphevet ved endringsloven 21. juni 2017 nr. 99, ble ikke regelen om konsesjonspålegg i § 13 tredje ledd nr. 2 fjernet. Hvis det var meningen å oppheve byggeplikten i § 4 andre ledd, burde også regelen i § 13 tredje ledd nr. 2, om oppfølging av unnlatt bygging, vært opphevet.

Endringene har ført til at reglene ikke lenger henger sammen. Departementet mener det er behov for å be Stortinget ta stilling til endringene på ny.

Ved vedtakelsen av lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) ble det i § 35-1, som gjaldt endringer i andre lover, blant annet gjort en endring i konsesjonsloven § 4 første ledd nr. 2. Endringen var at mellomrommet mellom ordene «tomteinndeling» og «er» ble sløffet. Endringen av ordlyden i § 4 første ledd nr. 2 er ikke kommentert i lovforarbeidene, og setningen ble usammenhengende. Departementet legger til grunn at endringen var en åpenbart feil som bør rettes.

9.1.3 Departementets vurdering og forslag

Departementet foreslår å oppheve henvisningen i § 4 første ledd nr. 1 til unntaket i jordloven § 12 a, fordi henvisningen er gjenstandsløs. Departementet viser til ny ordlyd i lovforslaget § 4 første ledd nr. 1, se vedlegg 1.

Når det gjelder opphevelsen av tidligere § 4 andre ledd i konsesjonsloven om byggeplikt, oppfatter departementet at sammenhengen i reglene kan gjenopprettes på to alternative måter.

For å gjennomføre endringen fullt ut må det gjøres en endring i konsesjonsloven § 13 tredje ledd nr. 2, slik at regelen om myndighetenes oppfølging av unnlatt bygging innen fem år oppheves. Se lovforslaget § 13 tredje ledd nr. 2. Alternativet bygger på at Stortingsflertallets intensjon, som var å oppheve byggeplikten etter det tidligere andre ledd i konsesjonsloven § 4.

Et annet alternativ for å få sammenheng i reglene er å gjeninnføre regelen om byggeplikt. Bakgrunnen for byggeplikten er beskrevet i Ot.prp. nr. 79 (2002–2003) s. 30 flg. Der går det frem at mange høringsinstanser ga uttrykk for at det er en risiko for at mange tomter kan bli liggende ubrukte i lang tid. Hvis fortetting skal være mulig i praksis, må kommunene sikres mulighet til å kreve utbygging av tomter. Dette sikrer utnyttelse av investeringer i vei, vann og kloakk, skoler og aldershjem m.m. Det sikrer også at etablerte tomter tas i bruk før det omdisponeres nye landbruks- natur- eller friluftsområder til bolig- eller fritidshus. Departementets vurdering var at disse hensynene, i et langsiktig perspektiv, tilsa at det burde innføres et lovbestemt vilkår for konsesjonsfrihet at tomte skulle bebygges innen en viss frist. I proposisjonen viste departementet videre til at de aktuelle tomtene regelmessig ville ligge i regulerte områder, slik at de fleste spørsmål knyttet til

utnyttelse av tomta som byggegrunn ville være avklart. Tilleggsvilkåret om byggeplikt ville heller ikke være nevneverdig tyngende i slike tilfeller.

Etter departementets vurdering er beskrivelsen av behovet for en regel, slik den kommer til uttrykk i forarbeidene til den tidligere regelen, fortsatt aktuelt i dag. Disse forholdene ble ikke vurdert da Stortinget endret loven i 2017. Stortinget har gjentatte ganger vært opptatt av at det bør legges til rette for et strengt jordvern. Regelen i den tidligere § 4 andre ledd kan bidra til det. Departementet foreslår på bakgrunn av dette at regelen gjeninnføres, se lovforslaget § 4 nytt andre ledd i vedlegg 1.

Når det gjelder konsesjonsloven § 4 første ledd nr. 2, foreslår departementet at lovteksten rettes tilbake til den tidligere ordlyden. Det innebærer at «tomteinndelinger» endres til «tomteinndeling er». Forslaget har ingen realitetsbetydning.

10 Ikrafttredelse og overgangsregler

De fleste lovendringene som er foreslått forutsetter noe etterarbeid. Det må utarbeides endrede skjemaer for konsesjonsfrihet på grunn av forslaget til endring i § 4 første ledd nr. 1. Det må også gis egnet informasjon om de nye reglene til forvaltningen, blant annet gjennom rundskriv. Departementet foreslår på denne bakgrunn at loven skal tre i kraft når Kongen bestemmer det. Departementets forslag går fram av vedlegg 1, romertall II.

Departementet har ikke utarbeidet forslag til overgangsbestemmelser til høringen. Under følger beskrivelse av løsningene departementet ser for seg.

Lovforslaget § 9 tredje ledd og § 9 a første ledd innebærer en innstramming av reglene om priskontroll for rene skogeiendommer og konsesjon til selskaper med begrenset ansvar. De innebærer videre at reglene for selskap med begrenset ansvar skal gjelde tilsvarende for stiftelser. For å sikre at reglene ikke skal få tilbakevirkende kraft til søkers ugunst, foreslår departementet at lovforslaget § 9 tredje ledd og § 9 a første ledd får anvendelse for erverv som skjer etter at reglene trer i kraft.

Høringsnotatet inneholder alternative ulike forslag som tar sikte på å unngå omgåelser av konsesjonsreglene. Forslaget om å flytte konsesjonsrisikoen griper inn i avtaleforholdet mellom selger og kjøper. Departementet legger til grunn at forslaget tidligst bør settes i kraft et halvt år etter at lovendringen eventuelt er vedtatt. Dette for å hindre risiko for tilbakevirkning. For forslaget om å regulere hvem en eiendom kan selges til når en konsesjonssøknad er avslått, mener departementet at reglene som gjelder ved tidspunktet for avslaget bør være avgjørende. Det innebærer at lovforslaget § 18 først får anvendelse der vedtaket om å avslå konsesjonssøknaden fattes etter at reglene trer i kraft. Etter departementets vurdering bør tilsvarende gjelde ved avslag som følge av misligholdt boplikt. Departementet mener følgelig det ikke er behov for overgangsregler i disse sakene.

Lovforslaget § 10 første ledd første punktum, som innebærer at bosettingshensynet skal fremgå av lovteksten, er ingen realitetsendring. Forslaget krever derfor ingen overgangsbestemmelse.

Hjemmel for innsyn i folkeregisterloven, se lovforslaget til ny § 17 a, er en saksbehandlingsregel. Departementet foreslår at bestemmelsen får anvendelse i saker som er under behandling ved ikrafttredelsen. Der saken er endelig avgjort, og det er aktuelt å behandle en ny søknad om utsettelse på boplikt, gjelder de nye reglene.

Søknader som allerede er under konsesjonsbehandling ved ikrafttredelse, vil være rettet mot ordføreren etter gjeldende regel. Det kan imidlertid være erverv som har skjedd før ikrafttredelsen, mens konsesjonssøknaden sendes etter denne datoen. Etter departementets vurdering er det derfor hensiktsmessig at lovforslaget § 12 første ledd første punktum får anvendelse for søknader som sendes etter at reglene trer i kraft.

Lovforslaget § 4 nytt andre ledd, om å gjeninnføre byggeplikten i konsesjonsloven, er en materiell endring til ugunst for erververen. Etter departementets vurdering bør derfor bestemmelsen gjelde for erverv som skjer etter at regelen trer i kraft.

Øvrige feilrettinger er av lovteknisk karakter, og krever ingen overgangsbestemmelser.

11 Administrative og økonomiske konsekvenser

11.1 Priskontroll på rene skogeiendommer

Forslaget dreier seg om en avveining mellom hensynet til effektive markeder, som grunnlag for høyest mulig samfunnsøkonomisk overskudd, og de hensynene priskontrollen og konsesjonsloven skal ivareta.

Rene skogeiendommer utgjør en liten andel av antallet landbrukseiendommer med skog, ca. 12 000 av ca. 126 000 eiendommer. Eiendommene med både skog og jord, er allerede underlagt priskontroll. Følgen av forslaget er at det blir gjennomført priskontroll ved noen flere konsesjonspliktige erverv av skogeiendommer enn i dag. Det kan illustreres med tall fra Statistisk sentralbyrå, se omtale i punkt 2.3.2 og 2.3.3. Antallet omsatte rene skogeiendommer vekslet i perioden 2013 til 2021 fra 569 til 740 eiendommer per år. Det er grunn til å tro at mange av disse ervervene også gjelder konsesjonsfrie overdragelser til nær slekt eller odelsberettigede, der det ikke oppstår priskontroll. Departementet antar derfor at det er et lavt antall konsesjonssaker endringen vil gjelde for. Det innebærer at antallet saker der kommunen må foreta en ekstra vurdering i konsesjonsskjønnet, er få. Etter departementets vurdering er de administrative konsekvensene følgelig små.

For samfunnet kan forslaget begrense kjøp og salg av rene skogeiendommer. Hyppige endringer i rammebetingelsene, slik som priskontroll, øker risikoen for næringen, og kan medføre samfunnsøkonomiske kostnader. Priskontroll kan også føre til lavere salgsverdi av eiendommene og kan redusere viljen til å investere i

driften fordi det er usikkert om investeringene dekkes inn ved et eventuelt salg av eiendommen. Det kan gi et lavere investeringsnivå på rene skogeiendommer.

Forslaget vil gjelde en liten andel av skogeiendommene. Konsekvensene for dem som skal selge kan potensielt bli store, fordi eiendommens pris kan bli lavere enn i et fritt marked. I perioden 2010 til 2016 varierte avslagsprosenten i konsesjonssaker mellom 1,8 og 3. I perioden 2017 til 2022 varierte avslagsprosenten i konsesjonssaker mellom 2,1 og 3,8.¹⁰ Avslagsprosenten gikk følgelig ikke ned etter at priskontroll på rene skogeiendommer ble opphevet. Tallene inkluderer alle avslagsgrunner, ikke bare der konsesjonssøknaden ble avslått som følge av for høy pris. Departementet legger til grunn at det er få som eventuelt vil få avslag på sin konsesjonssøknad som følge av forslaget. Som nevnt over omsettes det i snitt ca. 650 rene skogeiendommer per år. En del av disse ervervene skjer innad i familie, og er unntatt konsesjonsbehandling og priskontroll. Ser en bort fra disse unntakene, og legger til grunn en avslagsprosent på 3,8, utgjør antallet mulige avslag om lag 25 erverv per år. Videre kan priskontroll på rene skogeiendommer medføre at færre slike eiendommer kommer ut for salg. Statistikk for omsetning av rene skogeiendommer, se punkt 2.3.3, viser at omsetningen av ubebygde rene skogeiendommer økte etter regelendringen, mens omsetningen av bebygde rene skogeiendommer med mer enn 500 dekar produktiv skog har gått noe ned. Etter departementets vurdering er det derfor usikkert hvilken virkning forslaget vil ha for omsetningen av rene skogeiendommer.

På den andre siden kan priskontroll bidra til at rene skogeiendommer erverves som tilleggsskog til eksisterende landbrukseiendommer. At en ren skogeiendom legges til en tilgrensende eiendom, kan bidra til bedre eiendomsstruktur. Det er et landbrukspolitisk mål.

For en kjøper som allerede driver en konsesjonspliktig landbrukseiendom med priskontroll, kan kjøp av en ren skogeiendom uten priskontroll være en ulønnsom investering. Årsaken er at markedsverdien av den rene skogeiendommen kan være høyere enn avkastningsverdien som skal legges til grunn for priskontrollen. At markedsverdien kan bli høyere skyldes at kjøpergruppen til rene skogeiendommer kan ha andre motivasjoner enn å drive landbruk, for eksempel jaktrettigheter. Hvis den rene skogeiendommen legges til en eiendom som er omfattet av priskontroll, vil det bli priskontroll på et eventuelt salg av hele eiendommen. Dette kan stimulere til at rene skogeiendommer blir kjøpt til andre formål enn landbruk.

Eiendommene med både skog og jord er omfattet av priskontroll, og de rene skogeiendommene utgjør en liten andel av eiendommer med skog. Det er følgelig departementets vurdering at de økonomiske konsekvensene for næringen uansett vil være små.

¹⁰ Landbruksdirektoratets rapport nr. 35/23, *Kostra landbruk*, tabell 2, side 20.

URL:

[https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/nyhetsrom/rapporter/kostra-landbruk/_attachment/inline/d03c6760-60a5-42de-8675-233bc21b26a6:1dba955115f50c02a2cb23cd19f2a9b9692f4d4f/KOSTRA_landbruk-ei_vurdering_av_rapporteringa_for_2022_Korrigert%20Rapport%202023%2035.pdf]

Reglene i konsesjonsloven, herunder reglene om priskontroll, begrenser eierens rådighet over eiendommen sin. Det er fastslått gjennom lovgivning og rettspraksis over flere generasjoner at dette er regler som lovgiver kan gi uten at det utløser erstatningsplikt for det offentlige. Se blant annet Rt. 1918 s. 401, Rt. 1970. s. 67, Rt. 1964 s. 209 og Rt. 2005 s. 607. De to siste sakene gjaldt vilkår om avståelse av deler av eiendommen fastsatt med hjemmel i konsesjonsloven. Ikke i noen av sakene ble staten ilagt erstatningsansvar. Gjeninnføring av priskontroll på rene skogeiendommer er offentlig regulering, som i mindre grad enn eksemplene over berører grunneiers rettigheter. Etter departementets vurdering vil gjeninnføring av priskontroll ikke utløse erstatningsvernet i grunnloven § 105.

11.2 Konsesjon til selskaper med begrenset ansvar

Forslaget er å lovfeste gjeldende rett. For at et selskap med begrenset ansvar kan få konsesjon der formålet med ervervet er landbruk, må sammenslutningsformen føre til fordeler for landbruksdriften sammenlignet med personlig eierskap. Ettersom forslaget er å lovfeste gjeldende rett, har det ikke økonomiske eller administrative konsekvenser verken for forvaltningen, næringslivet eller samfunnet.

I tillegg innebærer forslaget at reglene gis tilsvarende anvendelse for stiftelser. Departementet antar at det er få stiftelser som overtar landbrukseiendom til landbruksformål. Forslaget antas derfor ikke å ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

11.3 Uønskede tilpasninger

Forslagene er beskrevet i punkt 4.

Forslaget om å flytte konsesjonsrisikoen griper inn i avtaleforholdet mellom selger og kjøper. Det kan føre til at selger opplever usikkerhet fordi det går lang tid fra avtaleinngåelsen om salg av eiendommen, til eiendomsoverføringen er gjennomført. Faller eiendommen tilbake til selger, kan selger ønske å selge på ny. Det kan føre til økte kostnader. Forslaget antas ikke å ha administrative eller økonomiske konsekvenser for det offentlige.

Det andre alternative forslaget er å innskrenke mulighetene for konsesjonssøker til å tilpasse seg reglene i konsesjonsloven ved å overdra til nær slekt. Forslaget kan føre til at eiendomsoverføringer som følger av et avslag, i større grad enn i dag, er reelle. Forslaget vil imidlertid føre til at konsesjonsmyndighetene kan få noen flere saker å følge opp enn i dag, blant annet gjennom kontrollen med egenerklæringer som grunnlag for konsesjonsfrihet.

Begge alternativene kan føre til at færre ønsker å tilpasse seg til regelverket på en uheldig måte, og til at forvaltningens arbeid med å følge opp konsesjonsspørsmålet blir enklere.

11.4 Innsyn i opplysninger i Folkeregisteret

Den foreslåtte endringen til ny § 17 a gjør reglene om boplikt enklere å håndheve, se punkt 8. Forslaget har ikke vesentlige negative økonomiske eller administrative konsekvenser for konsesjonsmyndighetene eller for Skatteetaten.

11.5 Øvrige endringsforslag

Forslaget om å endre konsesjonsloven § 10 første ledd er å lovfeste gjeldende rett, se punkt 5. Det er at bosettingshensynet skal tillegges vekt ved avgjørelsen av en konsesjonssak. Forslaget har ikke negative økonomiske eller administrative konsekvenser.

I lovforslaget § 12 foreslås det at søknad om konsesjon sendes til kommunen, og ikke til ordføreren som i dag, se kapittel 7. Forslaget har ikke negative økonomiske eller administrative konsekvenser for konsesjonsmyndighetene.

Lovforslaget § 4 er å gjeninnføre byggeplikten i konsesjonsloven, se kapittel 9.1. Forslaget gir konsesjonsmyndighetene en adgang til å sikre at tomten blir bebygd innen en fastsatt frist. Bestemmelsen i seg selv har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser. Forvaltningen pålegges ikke plikt til å følge opp, men gir kommunen en mulighet til å følge opp.