



## Fylkesmannen i Hordaland

Sakshandsamar, innvalstelefon  
Trond Håkon Stadheim, 5557 2189

Vår dato  
09 .01.2015  
Dykkar dato  
15.10.2014

Vår referanse  
2014/12451 422.0  
Dykkar referanse  
14/1567

Landbruks- og matdepartementet  
Postboks 8007 Dep  
0030 Oslo

### Høyringsbrev - framlegg til oppheving av konsesjonslova og buplikt

#### Innleiing

Landbruks- og matdepartementet (LMD) har 15.10.2014 sendt ut høyringsbrev med framlegg til endring som nemnt ovanfor.

Bakgrunnen for høyringsforslaget er at ein vil gi den enkelte bonde større råderett over landbrukseigedom sin, samt redusera landbruksbyråkratiet og forenkle regelverket.

#### Bakgrunn

Gjeldande konsesjonslov har til formål «...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. konsesjonslova § 1. Lovføresegna etablerer ei vid ramme for kva omsyn ein kan trekka inn i konsesjonsvurderinga.

Lovas formålsparagraf legg opp til at ei rekke omsyn kan tilgodesjåast, mellom anna omsynet til framtidige generasjonars behov, landbruksnæringa, behovet for utbyggingsgrunn, miljøet, allmenne naturverninteresser, friluftsiinteresser og omsynet til busetting.

Konsesjonslova er ikkje ei spesifikk landbrukslov som einsidig skal tilgodesjå landbruksnæringa sine interesser. Lova har likevel størst betydning ved erverv av landbrukseigedomar og der kor kommunane ved lokal forskrift har sett ned konsesjonsgrensa ved erverv av fast eiendom.

Konsesjonslova § 2 gjeld erverv av fast eiendom. I utgangpunktet blir alle former for eigedomsovergangar omfatta av omgrepet, til dømes kjøp, arv, skifte, gåve, makeskifte, tvangssal, ekspropriasjon m.m. Erverv som er konsesjonspliktige etter andre lover fell utanfor lova sitt virkeområde. Konsesjonslova § 2 siste ledd opnar for at det ved enkeltvedtak eller forskrift kan gjerast unntak frå konsesjonsplikta, utover dei unntaka som er fastsette direkte i lova.

Etablering eller overdraging av visse rettar er likestilt med erverv, og medfører konsesjonsplikt etter konsesjonslova § 3, til dømes leige eller liknande bruksrett som er stifta for meir enn ti år.

## **Lovforslaget**

Regjeringa har i si politiske plattform understreka at eigedomsretten er ein grunnleggjande rett som bør styrkast. Fridom til sjølv å bestemme over eigen eigedom er ein sentral verdi i samfunnet vårt. Det blir vist til Den europeiske menneskerettskonvensjonen fyrste tilleggsprotokoll artikkel 1 fyrste ledd. Reglane i norsk lovgiving bør i større grad ta utgangspunkt i denne tankegangen og verdien av eigedomsretten bør visast på ein betre måte. Det bør særleg gjelda for landbrukseigedomar.

Det er i lovutkastet understreka at ein eigar må gjevast større handlingsrom enn i dag, slik at han/ho får større fridom til sjølv å råde over sin eigen eigedom. Konsesjonslova legg betydelege begrensingar for eigaren sine disposisjonar over eigedomen. Reglane medfører at ein eigar ikkje kan overdra eigedomen fritt til den seljaren vil eller til den pris ein kan oppnå på den frie marknaden. Eigaren kan heller ikkje velje eigen bustad før bupliktperioden er over.

Lovutkastet framhevar også at konsesjonslova kan redusera viljen til å legge ut eigedomen for sal i den opne marknaden. Reglane kan difor vere til hinder for omsetning av konsesjonspliktige landbrukseigedomar. Det gjeld særleg eigedomar som ligg langt unna tettstader med høve til å skaffe seg anna inntekt utanfor landbruksnæringa. Buplikta kan og medføre at ein del eigarar ikkje vil selja, då dei ikkje trur dei vil få den prisen som dei synest eigedomen er verdt. Buplikta kan difor også dempe investeringslysta og dermed svekke driftsgrunnlaget på ein del eigedomar, ved at seljar ikkje føler at ein vil få tilbake dei pengane som er investert. Det vil truleg ikkje gjera seg gjeldane på stadar kor det er attraktivt å bu. Det kan også få følgjer for rekrutteringa til næringen, og gjere det vanskeleg for aktive næringsdrivande å få kjøpt tilleggsareal.

Lovutkastet peikar også på at handhevinga av reglane bind opp ressursar både til det private og offentlege. Ressursbruken er i stor grad knytt til eigenerklæring om konsesjonsfridom og handsaming av konsesjonssaker hjå kommunane og Fylkesmennene. I nokre saker kan også konsesjonslova medføre uvisse hjå seljar og kjøpar om ein avtale kan gjennomførast eller ikkje. Dersom saka blir handsama i fleire instansar og ikkje finn si løysing før i domstolane, kan ressursbruken og uvisse bli omfattande for den enkelte.

I avveginga mellom behovet for ei endring og gjeldande lov, viser lovutkastet til at det i dag er så mange unntak frå konsesjonsplikta, at det i seg sjølv er eit argument for å oppheva lova.

Vidare blir det uttalt at ein må vurdere om dei formåla lova skal tene forsvarar dei ulempene og ressursbruken lova i dag medfører. Det er vist til at kommunen i svært få saker avviser søknad om konsesjon. Det kan tyde på at kommunane sjølve ikkje meiner det er nødvendig å gripe inn i dei frivillige avtalane som er inngåtte.

Lovutkastet gir også uttrykk for det syn at anna regelverk i stor grad vil ivareta omsyna som kjem til uttrykk i konsesjonslova når det gjeld vern av arealressursane, til dømes i jordlova og plan- og bygningslova.

Det er i lovutkastet gitt uttrykk for at reglane om buplikta innskrenkar eigaren sitt rådvelde over eigedomen sin, verkar prisdempande, kan ha betydning for omsetninga av landbrukseigedomar og for investeringar, samt at handhevinga av ordninga krev ikkje ubetydelege ressursar frå både det private og offentlege.

I samband med forskrift om nedsett konsesjonsgrense er formålet bak reglane at kommunen sjølv, ut i frå lokale forhold, kan ta stilling til om det er behov for ein lokal forskrift for å hindre at bustadhus blir bruk til fritidshus. Det vil i serleg grad gjelde på stader kor det er attraktivt med fritidshus, til dømes der eit bustadhus ligg fint til ved sjøen. I lovutkastet er det gitt uttrykk for at reglane verkar svært innskrenkande på eigaren sitt rådvelde over eigedommen og har ein prisdempande verknad. Ut frå ei heilskapsvurdering bør difor også reglane om nedsett konsesjonsgrense opphevast.

### **Fylkesmannen sine merknader til framlegget**

Fylkesmannen er samd i at gjeldande regelverk verkar omfattande. Det er no sju tilleggsrundskriv som er knytt til konsesjonslova, i tillegg til hovudrundskrivet M-3/2003. Som vi nemnde i høyringsuttalen vår om å oppheve priskontroll, jfr brevet vårt av 30.01.2014, har ein tidligare fått signal frå departementet om at reglane skulle gjennomgåast og gjerast klarere, noko vi har sett fram til og finn nødvendig.

Når det no vert gjort framlegg om å oppheva konsesjonslova, er Fylkesmannen i Hordaland usamd i dette.

Fylkesmannen vil peike på at bakgrunnen for konsesjonslova i særleg grad er knytt til landbrukspolitikken. Vi viser i denne samanheng til formålet til konsesjonslova, som kjem til uttrykk i § 1 om «å regulere og kontrollere omsetningen av fast eiendom for å oppnå et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealet og slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet...». Fylkesmannen viser og til Ot.prp.nr.79 (2002-2003) side 13, kor departementet har kome med merknadene sine til lovforslaget, og som gjer ei presis grunngeving for å oppretthalda konsesjonsordninga og den vurderinga som skal gjerast:

*«Konsesjonsloven er begrunnet ut fra at enkelte erverv kan være i strid med samfunnets behov for utnyttelse av eiendommene. Loven tar sikte på å gi et redskap som bygger opp om samfunnspolitiske mål. Formålsbestemmelsen angir rammen for de avgjørelser som kan tas i medhold av loven. Det ligger i dette at formålsbestemmelsen skal bygge opp under en forvaltning der både bruk og vern står sentralt. Det må legges vekt på å finne fram til en balanse mellom disse hensynene som bidrar til samfunnsmessig hensiktsmessige løsninger for eier- og bruksforhold i den konkrete saken.»*

Når det gjeld styrking av den private eigedomsretten, blir det vist til Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 1 fyrste ledd, fyrste tilleggsprotokoll. I den samanhengen vil vi syna til Rt-2005-607, der det er uttalt følgjande i avsnitt 55:

*«Forutsetningen for dette er imidlertid at kjøperen er beskyttet av P 1-1 i forhold til det inngrep i eiendomsovergangen som konsesjonsreglene representerer. Jeg kan i utgangspunktet ikke se at P 1-1 beskytter retten til å erverve eiendom. Jeg viser til Gauksdóttir: The Right to Property and the European Convention on Human Rights side 140 flg., med henvisning til Strasbourg-organenes praksis. Den som nektes konsesjon etter de reglene som gjelder på avtaletidspunktet - eller innvilges konsesjon på vilkår om overdragelse av en del av eiendommen - kan vanskelig sees å ha blitt «fratatt sin eiendom» eller utsatt for et inngrep i lys av prinsippregelen. Begrunnelsen for at et slikt vilkår ikke anses som ekspropriativt etter intern norsk rett, har etter mitt syn relevans også i forhold til P 1-1.»*

Det er også lagt til grunn i fleire rettsavgjersler hjå EMD at ein stat, ut i frå samfunnsinteresser, kan vedta lover som vil ivareta desse interessene sjølv om det vil kunne gå ut over den private eigedomsretten. Konesjonslova har til formål å sikre at arealressursane og samfunnet sine interesser blir ivaretatt. Det verkar difor unaturleg å visa til artikkel 1 fyrste ledd, fyrste tilleggsprotokoll som eit argument for å oppheva konesjonslova.

Det er også lagt til grunn i norsk rettspraksis og i uttaler frå Sivilombudsmannen (Somb) at ein skal legge ein elles gyldig avtale til grunn i samband med sakshandsaminga av konesjons saker. Det blir dermed noko unyansert når det blir uttrykt slik at ein ikkje kan inngå ein avtale med kven ein vil, då føresetnaden for å få konesjon er at vedkommande søkjar stettar formålet og vilkåra etter konesjonslova. I Somb 2009-45 blir det uttalt om det høvet styresmaktene har til å nekte å gje konesjon i tilfelle kor søkjar varetek formålet til konesjonslova, og der det er andre interessentar til jorda:

*«Det helt vesentlige motargumentet om at man faktisk griper inn i et eksisterende avtaleforhold, nevnes derimot ikke. Det er i det hele vanskelig å lese ut av vedtaket og begrunnelsen for det at fylkeslandbruksstyret har vært seg bevisst at utgangspunktet for vurderingen må tas i avtalen mellom kjøper og selger, og at det nøye må vurderes hvorvidt myndighetene bør gripe inn i en ellers gyldig kjøpekontrakt. Lovens utgangspunkt er at en lovlig frivillig overdragelse skal legges til grunn. I tillegg kommer at myndighetene nærmest stilte et absolutt krav om at arealet skulle overtas av noen som drev landbruk på heltid. Et slikt absolutt krav kan som nevnt neppe stilles etter loven.»*

Fylkesmannen vil også visa til merknadane sine knytt til framlegget om å oppheva priskontrollen for landbrukseigedomar etter konesjonslova § 9. Vi viser til brev av 30.01.2014 og gjengir følgjande:

*«For brukarar som ikkje lenger ønskjer eller har høve til å eige og drive bruket sjølv, men vil selje, er det klart at oppheving av priskontrollen lett kan drive prisen opp. Ved fri prisdanning på landbrukseigedomar vil seljar kunne ta inn noverdien av framtidig budsjettstøtte til bruket. Dermed vert ny eigar si mulighet til å koma inn i næringa svekka. I Hordaland må det leggjast til grunn at det vil vere ein god marknad for sal av landbrukseigedomar til frittsføremål/jakt m.v., samstundes som jorda vert leigd vekk. Med frie prisar vil det verte enno vanskelegare for aktive brukarar å få kjøpt tilleggsjord til drifta si eller at nye eigarar som vil drive landbruk, kan kjøpe til ein pris som drifta kan forsvare.»*

Dessutan vil Fylkesmannen peike på at ein ikkje kan samanlikne kjøp av leilighet og bustadhus med landbrukseigedomar, då bakgrunnen for priskontrollen er at den avtalte prisen skal kunne forsvare dei økonomiske ressursane som er knytte til ein landbrukseigedom. Vidare vil investeringar som har blitt gjort i samband med eigedomen gå fram av ein landbrukstakst, då den som utgangspunkt skal legga ressursane, til dømes kvalitet på jord og skog, til grunn.

Fylkesmannen er også av det syn at ei eventuell oppheving av priskontroll ikkje vil gjere det lettare for yngre personar å overta ein landbrukseigedom eller begynne innan landbruksnæringa, noko som er eit mål for regjeringa, då dei truleg ikkje har så mykje midlar disponibelt som meir etablerte personar.

Det er heller ikkje nødvendigvis slik at ei oppheving av konsesjonslova medfører mindre ressursbruk i samband med saker som gjeld landbrukseigedomar. Det er i lovframlegget vist til at ein i stor grad vil ivareta formålet til landbruksnæringa gjennom anna lovverk, t.d. jordlova og plan- og bygningslova. Det følgjer av jordlova § 8 fyrste ledd at kvar eigar av ein landbrukseigedom har driveplikt. Dersom ein ikkje sjølv kan oppfylle denne plikta, må ein finna nokon som kan oppfylle den.

Ein kan likevel hamne i ein situasjon kor ein person som har erverva ein landbrukseigedom ikkje kan eller vil oppfylle driveplikta, og heller ikkje finner nokon som kan gjere det. I ein slik situasjon må offentleg forvaltning finne nokon som kan oppfylle driveplikta, jf. § 8 tredje ledd, alternativt pålegge tvangsgebyr etter § 20.

Ei oppheving av konsesjonslova kan og medføre eit større press på byggesaksavdelingane i kommunane i samband med søknader om dispensasjonar frå kommuneplan, og høgare tal på søknader om omdisponering og frådeling etter jordlova. Det vil nok i særleg grad kunne gjera seg gjeldande i områder kor det er stort utbyggingspress og kor ein også vil kunne oppleve at enkelte, ved overtaking av ein landbrukseigedom, spekulerer i omregulering av større områder i eit framtidig perspektiv. Det kan føre til at ein lar ressursane knytt til landbrukseigedomene forfalle, og slik leggje grunnlaget for ei omdisponering. Dersom konsesjonslova blir oppheva, kan kommunen i så tilfelle ikkje gjera noko anna enn å pålegge eigar å leige bort arealet, eller finna nokon som kan driva det - alternativt pålegge tvangsgebyr.

Ut i frå dagens regelverk har kommunen høve til å trekke ein konsesjon tilbake, dersom det skulle visa seg at kjøparen i ettertid ikkje ivaretek formålet til konsesjonslova, jf. konsesjonslova § 16 andre ledd. Det å trekke ein konsesjon tilbake og pålegge eigar å selje, er eit viktig og verknadsfullt middel til å ivareta landbruksinteresser. Det vil ein ikkje lenger ha heimel til ved ei oppheving av konsesjonslova.

Når kjøpar i dag må søkje konsesjon, vil forvaltninga kunne ta stilling til formålet. Dersom det er gitt uriktige opplysningar, kan konsesjonen bli trekt tilbake. I tillegg er det å gje uriktige opplysningar med forsett i seg sjølv straffbart, jf. straffelova § 189.

Som nemnt ovanfor skal ein i utgangspunktet legge ein lovleg inngått avtale mellom kjøpar og seljar til grunn ved avgjersle om å gje konsesjon, når søkjar varetek formåla til konsesjonslova. Fylkesmannen deler elles departementet sitt syn på at søkarane i dei fleste tilfelle tilfredsstillar og innrettar seg etter dei krav som lova fremmer, og at dette kan vere ein grunn til at det er få avslag på konsesjon frå kommunane.

At enkelte klagesaker kan ta lang tid og krev mykje ressursar er uheldig. Likevel kan det vere nødvendig for å oppnå ei god løysning som tek vare på landbruksinteressene i Noreg. Alternativet er at landbrukseigedomar blir selt på den private marknaden, kor ein ikkje vil ha kontroll med formålet med ervervet.

Trass i at enkelte saker kan ta lang tid å avgjere før det ligg føre endeleg avgjerda hjå klageinstansen, vil denne avgjerda som hovudregel vere den same som i fyrsteinstansen, då klageinstansen skal leggje vekt på omsynet til det kommunale sjølvstyre ved prøving av det frie skjønnet, jf. forvaltningslova § 34 andre ledd. Det vil medføre at ein i ikkje uvesentleg mon kan leggja til grunn same resultat i klageinstansen som i førsteinstansen, i tilfelle kor ein annan part har klaga på ei avgjerd om å gje konsesjon til kjøpar.

Buplikta varer vanlegvis ikkje lengre ein fem år. I praksis er det i stor grad opp til dei ulike kommunane korleis dei vil handheva reglane som følgje av utøving av lokalt skjønn. Det har også ut i frå dagens praksis vore opp til kommunane om dei vil innføre ei føresegn om nedsett konsesjonsgrense for eigedom med bygningar, noko som gjeld i kommunar kor det er attraktivt med fritidshus.

Fylkesmannen er av det syn at det vil vere uheldig å oppheva buplikta, då det kan medføre større fråflytting frå distrikta. På Vestlandet er det hovudsakleg små landbrukseigedomar som vil vere attraktive som fritidshus. Både priskontroll og buplikt er to verkemidlar i den samanheng som vil forhindre oppkjøp av slike eigedomar, kor det ikkje er landbruksdrift som er årsaken til kjøpet. Ved oppheving av buplikta kan ein få tilfelle kor det ikkje lengre vil vere levande distrikt, men hyttesamfunn. Det vil særleg gjelde på stadar som ligg idyllisk til og kor det er attraktivt å ha fritidshus.

Dette gjeld også i kommunar kor det er gitt lokal føresegn om nedsett konsesjonsgrense. Det er på dei stadane kor det er gitt ei slik føresegn, at det som regel vil vere eit slikt behov. Ved oppheving av konsesjonslova kan ein oppleve at dei som kunne tenkt seg å bli fastbuande, blir prisa ut av dei som har større ressursar og vil bruke staden til fritidshus.

Fylkesmannen i Hordaland vil likevel gjer framlegg om at på same måten som det er gitt kommunane høve til å fastsette lokal føresegn om nedsett konsesjonsgrense, vil det gi god samanheng at kommunane også får høve til å bestemme ikkje berre om det skal vere nedsett konsesjonsgrense, men om buplikt skal gjelde i kommunen eller i delar av han. Eit slikt forslag høver også godt i samband med kommunereforma, og at det blir større og meir robuste kommunar som får slikt mynde.

Fylkesmannen er av det syn at sjølv om det ligg føre fleire unntak frå lova, tilseier det ikkje at det er eit argument for oppheving av lova. Det har gjennom åra blitt gjort ein rekke endringar i konsesjonslova, blant anna har arealstorleiken blitt auka for at det blir krevd konsesjon for landbrukseigedom med våningshus. Det har blitt grunngjeve med at ein vil gjere det enklare å overta mindre eigedomar som ligg i område regulert til LNF-formål, men kor storleiken tilseier at ein ikkje kan drive næringsverksemd, samtidig som ein tek vare på dei viktige arealressursane som er knytt til landbruk.

Fylkesmannen er som nemnt innleiingsvis positiv til at regelverket blir revidert, i den forstand at ein føretar ein gjennomgang av dei ulike rundskriva knytt til konsesjon. Det vil på mange måtar gjere det enklare for både forvaltninga og dei private å vita kva ein har å halda seg til.

## **Konklusjon**

Etter ei samla vurdering vil Fylkesmannen ikkje tilrå at konsesjonslova vert oppheva.

Fylkesmannen i Hordaland er også av den oppfatninga at reglane om buplikt vert ståande, men at det blir kommunane som avgjer om det skal vere buplikt i ein kommune eller delar av han.

Med helsing

Lars Sponheim  
fylkesmann

Åse Vaag  
landbruksdirektør

*Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.*