



# FYLKESMANNEN I HEDMARK

Saksbehandler:  
Jon Jamtli 62 55 12 32

Vår dato  
15.01.15  
Deres dato

Journalnr.  
Jnr. 14/6732  
Deres referanse

Landbruks- og matdepartementet  
Postboks 8007, Dep.  
0030 Oslo

Landbruks- og matdep.	
Journalnr.: 14/1567	Doknr.:
Mottatt: 19 JAN 2015	
Arkiv:	Ark.:
	Avskr.:

## HØRING – FORSLAG OM Å OPPHEVE KONSESJONSLOVEN OG BOPLIKTEN

Fylkesmannen viser til Landbruks- og matdepartementets brev av 15. oktober 2014 med henvisning til høringsnotat knyttet til forslaget om å oppheve lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) mv., samt å oppheve enkelte bestemmelser i lov 28. juni 1974 nr. 58 om odelsretten og åsetesretten (odelslova) som omhandler boplikt.

Forslaget innebærer at erverv av fast eiendom ikke lenger vil være betinget av tillatelse (konsesjon) fra det offentlige. Forslaget innebærer videre at det ikke vil være boplikt ved erverv av landbrukseiendom, og at det heller ikke kan fastsettes forskrift om nedsatt konsesjonsgrense (såkalt nullgrense) i kommunene. Forslaget er ment å styrke den private eiendomsretten, og gjøre det enklere å få omsatt eiendom mellom private.

Høringsfristen er satt til 15. januar 2015.

Bakgrunnen for høringsnotatet:

*«Regjeringen har i Sundvolden-plattformen lagt opp til vesentlige endringer når det gjelder reglene om fast eiendom. Den enkelte bonde skal gis større råderett over egen eiendom, blant annet ved at konsesjonsloven og boplikten oppheves. Det er samtidig et mål å gjennomføre forenklinger og å redusere landbruksbyråkratiet.*

*Konsesjonslovens bestemmelser kan begrense selgers vilje til å legge eiendommen ut på salg i et åpent marked. Reglene kan derfor være til hinder for et effektivt marked for omsetning av konsesjonspliktige landbrukseiendommer. Dette kan blant annet få som følge at rekrutteringen til næringen svekkes. Videre kan markedsbegrensninger gjøre det vanskelig for aktive næringsutøvere å få kjøpt tilleggsjord, noe som igjen på sikt kan svekke mulighetene for effektiv og rasjonell landbruksdrift. Gjeldende bestemmelser kan også dempe investeringslysten og derved svekke driftsgrunnlaget på en del eiendommer. Behovet for å oppheve konsesjonslovens bestemmelser, samt odelslovens bopliktbestemmelser, er nærmere omtalt i kapittel 5.»*

### Fylkesmannens merknader:

Fylkesmannen vil innledningsvis vise til forslag om oppheving av priskontrollen ved konsesjonsbehandling av landbrukseiendommer som er til behandling i Stortinget. I høringssvaret viste Fylkesmannen bl.a. til at konsesjonslovens bestemmelse om priskontroll henger sammen med øvrige regler i loven. Vår uttalelse er datert 31. januar 2014, saksnr. 13/8745.

Fylkesmannen viser videre til at det for tiden arbeides med flere endringer i landbrukslovgivningen. Forslag om avvikling av priskontrollen er til behandling i Stortinget (Prop. 124 L (2013-2014)), og i den nye forskriften om produksjonstilskudd gjeldende fra

1.1.2015 er begrensningene i eierskap i landbruket avviklet. Videre varsler regjeringen i prop. 1 S (2014-2015) at den i tillegg til å oppheve konsesjonsloven og boplikten, også vil oppheve delingsforbudet etter jordloven og vurdere oppheving av driveplikten. I lys av at landbrukslovgivningen utgjør en helhet og er avstemt over lang tid, er det Fylkesmannens syn at lovgivningen som helhet burde vært underlagt en samlet vurdering før det ble gjort vesentlige endringer i lovgivningen. For konsesjonsloven isolert sett mener Fylkesmannen at virkningene av loven, og den kontroll som utøves i kraft av loven, i større grad burde vært belyst før den foreslås avviklet. Fylkesmannen ser at det er behov for å endre lovverket med noe mellomrom for å tilpasse reglene til samfunnsutviklingen og behovet for lovmessig styring. I denne saken er det hensyn som taler både for og mot å oppheve den aktuelle loven.

#### *Konsesjonslovens formål og virkeområde*

Konsesjonslovgivning ble i sin tid innført for å ivareta viktige felles samfunnsinteresser. Produksjon av energi og produksjon av mat er eksempler på slike viktige samfunnsinteresser. Lovgivningen må justeres og oppdateres, men det er likevel viktig ikke å tape av syne hvilke grunnleggende interesser den skal fremme og bygge opp under. Det opprinnelige formålet med konsesjonslovgivning har ikke mistet sin aktualitet, selv om loven skal virke i en annen tid og under andre forhold.

Innenfor landbruket er lovens formål er å regulere og kontrollere omsetningen av fast eiendom for å verne om landbrukets produksjonsarealer og sikre eier- og bruksforhold som er mest tjenlige for samfunnet. Premisset for loven er at arealer er et knapphetsgode av stor betydning for samfunnet og utviklingen av det, og hvor det derfor har vært vurdert som viktig å ha en viss styring med fordelingen av dette godet. Fylkesmannen i Hedmark mener det er naturlig å vurdere tilpasninger i dagens konsesjonslovgivning for bedre å balansere formål og virkemidler i forhold til samfunnets behov for effektiv ressursbruk, og også i forhold til endringer i annet lovverk. Samtidig er det viktig å understreke at produksjonsarealer har vært og er en knapphetsressurs, og at arealer som følge av samfunnsutviklingen settes under press for andre formål. Det er derfor viktig for samfunnet med et langsiktig perspektiv på fordeling og utnyttelse.

#### *Konsesjonspliktes omfang*

Konsesjonslovens regler om konsesjonsplikt er begrunnet med det offentliges behov for å ha kontroll med eiendomsoverdragelser som kan ha betydning for nasjonale interesser. I Hedmark er det relativt få avslag på søknader om konsesjon. Så langt vi kjenner til kommunenes praktisering, får de fleste konsesjonssøkere innvilget konsesjon på vilkår. Det mest brukte vilkåret er å kreve personlig boplikt.

Fylkesmannen mener at det relativt lave antall avslag, ikke uten videre må tolkes som at loven er uten betydning. Det er rimelig grunn til å anta at aktuelle grupper har generell kunnskap om loven, og at den derfor virker normgivende uten at det blir noen konkret sak ut av det. Aktuelle søkere tar også gjerne kontakt med kommunen for informasjon og veiledning. Dersom det viser seg at saken strider mot gjeldende lovverk velger søkeren å finne andre løsninger eller lar være å søke.

#### *Boplikt*

Da boplikten ble vedtatt, var sammenhengen mellom bosetting og drift det sentrale. Da konsesjonsloven ble endret i 2001, ble bosettingshensynet gjort enda mer sentralt i vurderinger om boplikt, noe som er videreført i senere endringer av bestemmelsene.

For Hedmark vil opphevelse av konsesjonsloven etter vår vurdering ha varierende betydning og slå ulikt ut i ulike områder. I utkantkommunene er boplikten ansett å være av stor betydning. I sentrale strøk har dette mindre betydning.

De aller fleste eiendomsoverdragelser i landbruket skjer konsesjonsfritt forutsatt at erverver tilflytter eiendommen og oppfyller boplikten. Det er grunn til å anta at unntakene

i dagens lov og etterlevelse av de betingelser som er oppstilt for å kunne erverve konsesjonsfritt i sum har vel så stor betydning som mulige virkninger av det fåtall av saker som behandles på bakgrunn av en konsesjonssøknad.

I denne forbindelse vil vi også vise til bopliktundersøkelsen som ble gjennomført i Hedmark i 2008 i regi av Østlandsforskning. Konklusjonen var at bopliktreglene i stor grad virker. En overveiende andel av de som tilflyttet eiendommen ble fortsatt boende på eiendommen etter at bopliktperioden var fullført.

Uten krav til boplikt på landbrukseiendommene vil ikke kommunene lenger ha de nødvendige virkemidlene for å kunne sørge for at de konsesjonsbelagte eiendommene skal danne grunnlag for bosettingen i hele/deler av kommunen. Fylkesmannen mener det er av stor betydning for en rekke bygder at landbrukseiendommer bebos av eierne. Dette vil i større grad bidra til en aktiv og allsidig bruk av eiendommens ressurser samtidig som det i større grad bygger opp under aktive bygdesamfunn og sikrer et levende landbruksmiljø. Fylkesmannens erfaring er at de fleste kommunene i Hedmark setter vilkår om boplikt som ledd i regulering av bosettingsmønster og bruksstruktur.

Etter gjeldende lovgivning er det kommunene selv som avgjør om 0-konsesjon skal innføres, og eventuelt hvor i kommunen forskriftene skal gjelde. Forskrift kan bare innføres etter anmodning fra den enkelte kommune, og innføring av forskrift forutsetter at det anses nødvendig å ha forskrift for å hindre at eiendom som bør brukes til helårsbolig blir brukt til fritidsformål. Kommunen må ved innføring av forskrift ta stilling til hvilket eller hvilke alternativ i bestemmelsen som er nødvendig å innføre. I Hedmark er det kun én kommune som for tiden har innført nullgrense. Likevel er det etter Fylkesmannens oppfatning viktig at kommunene fortsatt har denne muligheten til å innføre 0-konsesjonsgrense for derigjennom å kunne styre bosettingsmønsteret i kommunen. At kommunene beholder dette handlingsrommet vil også være i samsvar med ønsket om å legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre.

#### *Andre mulige konsekvenser for landbrukseiendommer:*

Opphevelse av konsesjonsloven innebærer også at priskontrollen bortfaller. I sentrale og bynære strøk vil bortfall av priskontrollen kunne åpne for en større grad av spekulasjon i oppkjøp av framtidig utbyggingsgrunn. Det er et ikke ukjent fenomen at det bl.a. inngås opsjonsavtaler knyttet til sentralt beliggende arealer. I slike tilfeller vil som oftest arealenes verdi til landbruksformål tape i forhold til andre formål. Dette er særlig aktuelt i perioder hvor bolig – og eiendomspriser er høye og når prisene stiger raskt. Det er mange eksempler på at utbyggere gjennom sine ønsker om oppkjøp og betalingsvilje legger et betydelig press på prisene i bolig- og eiendomsmarkedet. I tillegg til den generelle virkningen dette har på økonomien, vil dette over tid og på lang sikt også kunne svekke landbruksnæringas produksjonsgrunnlag og nasjonens matvareproduksjon/-beredskap. Uten konsesjonsloven vil det være plan- og bygningsloven og jordloven som fastlegger arealbruken i disse områdene. Nevnte lover har en helt annen innretning og vil ikke som konsesjonsloven kunne hjemle en samfunnskontroll med eierskap og prisnivå på eiendommer og arealer.

For landbrukseiendommer i utkantstrøk med attraktive rettigheter til jakt og fiske i skog og fjell, vil opphevelse av konsesjonsloven ventelig lede til at eiendommer som i dag gir grunnlag for familielandbruk, bosetting og lokal aktivitet, i større grad endre status til fritidseiendommer. En avvikling av priskontrollen vil videre kunne medføre et økende prispress på de mest attraktive eiendommene i disse områdene. En slik utvikling vil kunne ha stor betydning både for bosettingen i disse områdene i seg selv, men også ved at en endret nærhet mellom eier og eiendom vil kunne ha betydning for videreutvikling av ressursgrunnlaget på eiendommen og utviklingen av lokalsamfunnet.

En opphevelse av konsesjonsloven vil også ventelig bli at landbrukseiendommer i større grad vil bli ervervet ut fra andre hensyn enn landbruksdrift, bl.a. kapitalplassering. Verken plan- og bygningsloven eller jordloven vil kunne forhindre slike erverv. Selv om det fortsatt vil være driveplikt på jordbruksarealet etter jordloven, så er det lite ønskelig å legge opp til ordninger som vil øke en allerede stor leiejordsandel. I Prop. 1 S (2014-2015) varsles det at regjeringen i tillegg til å oppheve konsesjonsloven og boplikten, også vil oppheve delingsforbudet etter jordloven og også vurdere oppheving av driveplikten. Begrunnelsen for å oppheve konsesjonsloven synes å være at lovens hensikt og formål kan ivaretas ellers i lovverket. Samtidig er det en intensjon at deler av dette lovverket også skal endres/fjernes. Som nevnt innledningsvis er det viktig at en ser endringer/opphevelse av lovverk i en større sammenheng. Uten en slik helhetsvurdering blir det vanskelig å overskue og se konsekvensene av enkeltendringer i lovverket.

Landbruket er kapitalkrevende og har behov for økt kapitaltilgang. Fylkesmannen kan imidlertid ikke se at bortfall av priskontrollen uten videre og generelt vil sikre landbruket mer kapital. Dersom kjøper har gitt en pris for eiendommen som klart overstiger den avkastningen/inntjeningen som eiendommen kan gi, kan det være mindre kapital til de investeringer som er nødvendige for å skaffe et resultat som forsvarer investeringen. Å betale en «overpris» for produksjonsmidler tilfører ikke kapital til bedriften. Det er også usikkert om bank- og finansinstitusjoner vil se at fri pris styrker pantegrunnlaget på eiendommen siden det alltid vil være en sammenheng mellom inntjeningsmulighet og betalingsevne, i landbruksnæringen som i alle andre næringer. Geografisk plassering og alternativ bruk av landbrukseiendommen vil trolig i enda større grad avgjøre attraktivitet og pris.

Landbruket skiller seg fra de fleste andre næringer ved at den er langsiktig, er biologisk basert og er geografisk bundet. Utover produksjon av mat i seg selv, bidrar den også til fellesgoder som matsikkerhet, bosetting og aktive bygder og til opprettholdelse av kulturlandskapet. Videre gir landbruket grunnlag for et mangfoldig næringsliv og økt verdiskaping direkte avledet av landbruksvirksomheten. Langsiktigheten i landbruket og de mange samfunnsinteressene og -godene knyttet til næringa, gjør det etter Fylkesmannens syn naturlig for et samfunn å ha instrumenter gjennom lovgivningen som i hvert fall gjør det mulig å utøve en viss kontroll på kjøp og salg av landbrukseiendommer.

En fri omsetning av landbrukseiendommer vil lett ekskludere ungdom med interesse for en framtid innen landbruket, siden det vil være andre aktører i markedet med langt sterkere økonomi og kjøpekraft som vil komme i kjøpsposisjon. Konsekvensen kan bli at en stenger for rekruttering av ungdom til næringa i stedet for å øke rekrutteringen.

En kan neppe forvente at den som selger en landbrukseiendom vil velge å selge til en pris lik avkastningsverdi fordi han ønsker at kjøper skal få rimelige muligheter til framtidig landbruksproduksjon. Dette vil neppe gjøre det lettere for aktive næringsaktører å kjøpe tilleggsareal da dette etter hvert fordrer at kjøper har tilstrekkelig/betydelig kapital. Hvis en legger til grunn at det beste for landbrukseiendommene er at eieren også er driveren, slik departementet for øvrig skriver i sitt høringsnotat, kan vi ikke uten videre se at en opphevelse av konsesjonsloven i større grad vil bidra til det framfor dagens situasjon.

#### *Oppsummert*

Fylkesmannen i Hedmark er enig i at et lovverk ikke skal være statisk, men at det er naturlig å vurdere endringer i regelverket for å tilpasse og påvirke utviklingen i samfunnet ellers. Vi savner imidlertid en nærmere analyse av effektene av dagens lovverk som grunnlag for for å foreslå endringer, også vurdert opp mot øvrige foretatte og foreslåtte endringer i annen landbrukslovgivning (avvikling av eierskapsbegrensninger, driveplikt m.v.). I sum, om ikke nødvendigvis hver for seg, vil disse endringene kunne få stor betydning for eierstruktur og derved den langsiktige bruken av produksjonsarealene i forhold til bl.a. mål om matvaresikkerhet, optimal bruk av arealressursene og bosetting. Ut

fra langsiktigheten både i næring og arealbruk, vil m.a.o. valgene som gjøres kunne ha store langtidseffekter.

Samlet vurdert mener Fylkesmannen at de samfunnsmessige gevinstene ved å oppheve konsesjonsloven med dens virkemidler, ikke vil oppveie gevinstene samfunnet vil ha gjennom en langsiktig styring med fordelingen og utnyttelsen av landets produksjonsarealer.

Med hilsen



Sigbjørn Johnsen  
fylkesmann



Haavard Elstrand  
landbruksdirektør