



Fylkesmannen i Oppland

Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep.
0030 Oslo

Landbruks- og matdep.	
Saksnr.: 14/1567	Doknr.:
Mottatt: 19 JAN 2015	
Saksbeh.:	Ark.:
Kopli:	Avskr.:

Deres referanse 14/1567
Vår referanse 2014/6638-4 422.0 BRU
Saksbehandler Britt Rusten, tlf. 61 26 61 44

Dato 12.01.2015

Høringsuttalelse - Forslag om å oppheve konsesjonsloven og boplikten

Sammendrag

Fylkesmannen i Oppland fraråder at konsesjonsloven og bestemmelsene om boplikt i odelsloven blir opphevet.

Fylkesmannen i Oppland mener:

- at for å oppnå økt matproduksjon og økt selvforsyning er det nødvendig med en form for konsesjonslovgivning for å sikre vern om landbrukets produksjonsarealer
- at oppheving av loven ikke vil føre til økt rekruttering
- at fjerning av boplikt vil føre til flere landbrukseiendommer uten fast bosetting, og at kommunene ikke bør fratras muligheten til å vurdere behovet for boplikt.

Fylkesmannen i Oppland ser likevel at det kan være behov for enkelte justeringer og klargjøringer i dagens konsesjonslov. Slike endringer må i tilfelle ses i sammenheng med øvrige rammebetingelser for landbruket. Fylkesmannen i Oppland vil understreke at ved for store lempinger og omfattende unntak vil loven bli vanskelig å håndheve. Det vil også være vanskelig å tilpasse seg en lov som stadig blir gjenstand for endring.

1. Innledning

Det vises til Landbruks- og matdepartementets høringsbrev av 15. oktober 2014 med høringsfrist 15. januar 2015 med forslag om å oppheve konsesjonsloven samt de bestemmelsene i odelsloven som omhandler boplikt (§§ 27, 28, 39 og 51). Opphevingen og endringen er ikke foreslått erstattet av andre regler.

Forslaget innebærer blant annet 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 nullkonsesjon) i kommunene.

Forslag om å oppheve konsesjonsloven § 9 første ledd nr. 1 er foreslått av regjeringen i Prop. 124 L (2013-2014) og innebærer at det ved konsesjonsvurderingen ikke lenger skal legges vekt på om den avtalte prisen tilgodeser en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling. Når det gjelder priskontrollen vises til vår høringsuttalelse til denne.

2. Bakgrunn for lovforslaget

Det framgår av høringsbrevet at departementet mener at konsesjonslovens bestemmelser kan begrense selgers vilje til å legge eiendommen ut for salg i et åpent marked, og at reglene derfor kan være til hinder for et effektivt marked for omsetning av konsesjonspliktige landbrukseiendommer. Dette kan få som konsekvens at rekrutteringen svekkes. Videre kan markedsbegrensninger gjøre det vanskelig for aktive næringsutøvere å få kjøpt tilleggsjord, noe som igjen på sikt kan svekke muligheten for effektiv og rasjonell landbruksdrift. Gjeldende bestemmelser kan dempe investeringslyst og derved svekke driftsgrunnlaget på en del eiendommer. Departementet viser til at det er behov for å produsere mer mat og at det er behov for økt avvirkning av skog til forskjellige trebruks- og energiformål. Dette gjør det viktig å stimulere til investeringer knyttet til drift og andre tiltak som kan bedre driften på landbrukseiendommer. For å nå disse målene må det legges til rette for at landbruksarealene og ressursene knyttet til arealene kan brukes på en mer rasjonell og effektiv måte. Departementet mener at eieren må gis større handlingsrom til å råde over sin egen eiendom.

Departementet mener forslaget bygger opp om målene i regjeringens politiske plattform om at den enkelte bonde skal gis større råderett over egen eiendom, at det skal gjennomføres forenklinger og at landbruksbyråkratiet skal reduseres.

3. Om lovene

3.1 Konsesjonsloven

Konsesjonsregelverket startet med konsesjonsplikt for utlendingers erverv av fast eiendom ved lov av 21. april 1888 om norsk statsborgerskap, og ble etterfulgt av flere midlertidige lover rundt århundreskiftet. Disse lovene hadde sammenheng med den økende etterspørsel etter og utnyttning av naturressursene og med en voksende nasjonalfølelse.

I 1974 fikk vi lov om konsesjon og om forkjøpsrett for det offentlige ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) som erstattet skogkonsesjonsloven av 18. september 1909, myrkonsesjonsloven av 25. juli 1913, fjellkonsesjonsloven av 27. august 1915 og jordkonsesjonsloven av 10. desember 1920.

Gjeldende konsesjonslov ble vedtatt 28. november 2003, og trådte i kraft 1. januar 2004.

Da konsesjonsloven av 1974 trådte i kraft, lå avgjørelsesmyndigheten i konsesjonssaker til departementet. I årene som fulgte har myndigheten gradvis blitt overført til regionale og deretter til lokale myndigheter. I 2004 ble alle konsesjonsavgjørelser og alle avgjørelser om boplikt lagt til kommunene som første instans.

I lovens formålsbestemmelse sies det følgende:

Lovens formål 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, bl.a. for å tilgodese:

- 1. framtidige generasjoners behov.*
- 2. landbruksnæringen.*
- 3. behovet for utbyggingsgrunn.*
- 4. hensynet til miljøet, allmenne naturverninteresser og friluftinteresser.*
- 5. hensynet til bosettingen*

Loven er ingen spesifikk landbrukslov som ensidig skal tilgodese landbruksnæringens interesser, men loven har størst betydning ved erverv av landbrukseiendom, og der kommunen har innført lokal forskrift om nedsatt konsesjonsgrense.

Loven omfatter i utgangspunktet alle erverv av fast eiendom, jf. lovens § 2, men loven har en rekke unntak fra konsesjonsplikten. Lovens § 4 angir unntak som følge av eiendommens karakter, og innebærer at bebygde landbrukseiendommer over 100 daa og med mer enn 25 daa fulldyrka eller overflatedyrka jord er underlagt konsesjonsplikt.

Lovens § 5 angir unntak som følge av erververens stilling, og innebærer blant annet at overdragelser til nær familie eller odelsberettiget til eiendommen ikke er underlagt konsesjonsplikt, betinget av at erververen bosetter seg på eiendommen innen ett år og selv bebor den i minst fem år.

Reglene om boplikt kan deles i tre kategorier; lovbestemt boplikt, boplikt som vilkår for konsesjon og boplikt i kommuner med nedsatt konsesjonsgrense.

3.2 Odelsloven

Ved lovendringen i 2009 ble reglene om boplikt i odelsloven tatt ut fra denne loven og slått sammen med bopliktreglene i konsesjonsloven.

Dersom en odelsberettiget bryter reglene om boplikt, kan andre odelsberettigede med hjemmel i odelsloven §§ 27 og 28 søke eiendommen løst på odel uten hinder av om eieren har bedre odelsrett. Det foreslås å oppheve alle bestemmelsene i odelsloven som på boplikt, nærmere bestemt §§ 27, 28, 39 og 51.

4. Statistikk

Tall fra Landbruksregisteret viser at det i 2012 var ca. 186 700 landbrukseiendommer, av disse var ca. 171 400 bebygde. Om lag 130 300 av de bebygde landbrukseiendommene er over dagens arealgrense for konsesjonsplikt. Oppland er blant de fylkene som har flest landbrukseiendommer.

Nedenstående tabell viser tinglyste omsetninger av landbrukseiendommer i Oppland i 2008-2013.

	2008	2009	2010	2012	2013
Landbrukseiendommer i alt	15272	15091	14998	15062	14995
Tinglyste omsetninger i alt	654	641	720	739	689
Tinglyste omsetninger med bygning	626	588	684	687	651
Oppgitt formål på skjøtet, bolig	130	105	110	101	114
Oppgitt formål på skjøtet, fritid	27	34	44	42	39
Oppgitt formål på skjøtet, landbruk	480	473	533	568	499
Oppgitt formål på skjøtet, annet	17	29	33	28	37
Omsetninger i fritt salg i alt	206	192	226	223	199
Omsetninger i fritt salg, uten bygning	9	22	18	22	15
Omsetninger i fritt salg, med bygning	197	170	208	201	184

Av de omsatte eiendommene i 2013 var 423 (61 %) av overdragelsene innen familie, og 37 % utenom familie. Nedenstående tabell viser antall konsesjonssøknader og utfallet av søknadene for perioden 2010 til 2013. Av totalt 689 tinglyste omsetninger er 166 behandlet etter konsesjonsloven, noe som utgjør om lag 25 %.

	2010	2011	2012	2013
Søknader etter konsesjonsloven innvilget uten vilkår i alt (unntatt nullgrensesaker og saker der søker ikke kan oppfylle boplikten)	50	73	116	79
Søknader etter konsesjonsloven innvilget med vilkår gitt i medhold av konsesjon	69	94	113	83
Søknader etter konsesjonsloven innvilget med vilkår om personlig boplikt	23	56	71	57
Søknader etter konsesjonsloven innvilget med vilkår om upersonlig boplikt	10	14	10	1
Søknader etter konsesjonsloven avslått	4	5	8	4
Søknader etter konsesjonsloven i alt, unntatt 0-grensesaker og saker der søker ikke kan oppfylle boplikten)	123	172	237	166

Fylkesmannen i Oppland sine beregninger viser at anslag på gjennomsnittsalder for ny aktiv bruker ved overtagelse i Oppland var 38 år i 2012 (det vil si bruker som søker om produksjonstilskudd). Gjennomsnittlig alder for ny eier ved overdragelse alle landbrukseiendommer er 50 år. Statistisk sentralbyrå forklarer den høye gjennomsnittsalderen med at omsetningene som skjer ved skifteoppgjør eller ved tinglysing av retten til å sitte i uskiftet bo drar gjennomsnittet opp.

5. Fylkesmannens vurdering

Departementet skriver at ikke noen av de hensynene som loven skal ivareta er tilstrekkelig tungtveiende til å opprettholde den kontrollen med omsetningen som konsesjonsloven innebærer.

Fylkesmannen i Oppland er uenig i dette og mener at de hensynene som gjorde seg gjeldende ved innføring av konsesjonsloven fortsatt gjør seg gjeldende, og at de hensynene loven skal ivareta ikke ivaretas tilstrekkelig i annet lovverk.

Kontroll med omsetningen

Fylkesmannen i Oppland er av den oppfatning at i et samfunn der det er et enormt press på matjord og behov for å ta vare på produksjonsarealene, er det uheldig å fjerne et konsesjonsregelverk som nettopp skal hindre oppkjøp og sikre at produksjonsarealene blir ivarettatt.

I Oppland var det 166 konsesjonssøknader i 2013. Fylkesmannen er av den oppfatning at dette er såpass få saker at fjerning av loven ikke vil ha stor betydning for byråkratiet. Samtidig mener Fylkesmannen i Oppland at en del av sakene er viktige prinsippavgjørelser som kan ha stor betydning for utviklingen i kommunene.

Alle konsesjonsavgjørelser og alle avgjørelser om boplikt er lagt til kommunene som første instans. Fylkesmannen i Oppland mener dette er et viktig verktøy for kommunene, og at fjerning av konsesjonsloven vil ha stor betydning blant annet for kommuner som har utfordringer knyttet til bosetting eller som har lokal forskrift om nullkonsesjon. I kommunereformen er det et mål å gi kommunene flere oppgaver for å styrke lokaldemokratiet. Lokal forvaltning av konsesjonsloven er således i tråd med dette målet.

Vern av produksjonsarealene

Regjeringen har i sin politiske plattform presisert at den vil ta vare på god matjord og ha høyest mulig selvforsyning av mat av beredskapshensyn. Stortinget har vedtatt mål om økt matproduksjon med intensjon om økt selvforsyning, jf. Prop. 106 S (2013-2014) Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppjøret.

Departementet skriver at den historiske utviklingen viser at reglene i gjeldende plan- og bygningslov og i jordloven er styrket som redskap for å oppnå et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer, og at konsesjonslovens betydning for å sikre jordvernet er svært liten. Videre skriver departementet at de hensyn og interesser som begrunner konsesjonsloven i all hovedsak ivaretas gjennom dette regelverket.

Fylkesmannen er enig i at plan- og bygningsloven er et viktig virkemiddel for å sikre vern om landbrukets produksjonsarealer, men mener likevel at konsesjonsloven har en funksjon i denne sammenheng. Fylkesmannen i Oppland mener at fri eiendomsomsetning vil kunne føre til prispress på fast eiendom. Den siste tidens nyhetsoppslag om opsjonsavtaler på landbruksareal gjør ikke konsesjonsloven mindre aktuell. Opsjonsavtaler reguleres ikke av konsesjonsloven i dag. Bruk av opsjonsavtaler kan lokalt legge et betydelig press på jordbruksarealene. Fylkesmannen i Oppland er av den oppfatning at dersom en åpner for fritt salg av arealer vil dette presset vil bli enda sterkere.

Knappe 3 % av Norges landareal er dyrka. Konesjonsloven vil være med å sikre et vern av landets produksjonsarealer. Fylkesmannen mener at fjerning av konesjonsloven vil svekke muligheten til å nå målene om å øke matproduksjonen og graden av selvforsyning.

Eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet

Det har vært et sentralt mål i landbrukslovgivningen at eier og bruker skal være den samme, jf. Stortingsmelding nr. 9 (2011-2012). Det framgår her at lovgivningen bygger på en oppfatning av at en slik eierform ivaretar landbrukspolitiske mål på en bedre måte enn om eiendommen eies av et selskap eller av en person som står fjernt fra driften, og at praksis etter lovgivningen har vist seg å være en stabil og rasjonell eierform.

De siste årene har det skjedd en stor effektivisering og rasjonalisering i norsk landbruk, og det blir stadig færre bønder som driver en større del av arealene. Dette har medført økt bruk av jordleie. En fjerning av konesjonsloven vil kunne føre til enda flere eiere som ikke selv driver eiendommen.

I følge FNS organisasjon for mat og landbruk må den totale matproduksjonen økes med rundt 70 % på verdensbasis frem mot 2050 dersom det skal være tilgang på nok mat til å dekke etterspørselen til verdens befolkning. FN anbefaler familiejordbruket som den beste eierformen for matprodusenter fordi det gir en robust og stabil matproduksjon.

Fjerning av konesjonsloven innebærer at en mister muligheten til å hindre at landbrukseiendommer blir kjøpt opp av eiere som har andre intensjoner enn landbruk, og det vil åpne for oppsamling av eiendom og selskapslandbruk.

Boplikt

Formålet med reglene om boplikt er å bidra til å opprettholde og styrke bosettingen. Boplikten omfatter både landbrukseiendommer og helårsboliger, og er et viktig distriktpolitisk virkemiddel. I høringsnotatet sås det tvil om virkningen av boplikt. Departementet viser til rapporten «*Boplikt i landbruket – bolyst eller botvang*» der det blant annet uttales at:

«Det er umulig å gi noe svar med to streker under på spørsmålet om reglene om boplikt på landbrukseiendommer virker eller ikke virker. Den både virker og ikke virker, og noe av problemet rundt dette spørsmålet er åpenbart knyttet til problemene med å måle effekten...»

Fylkesmannen i Oppland er uenig i at boplikten ikke har noen funksjon. Fylkesmannen i Oppland mener at en fjerning av boplikten vil føre til at en enda større andel av gardsbruk blir stående ubebodd, eller gå over til fritidsboliger. Dette vil ha konsekvenser for bosettingen og for bruk av produksjonsarealene. Om boplikten virker eller ikke kan ikke vurderes kun ut fra antall behandlede saker. En må kunne anta at folk innretter seg etter loven, og derfor bosetter seg på eiendommer der det er boplikt.

Østlandsforskning og Høgskolen i Hedmark gjennomførte i 2008 en undersøkelse om hvordan boplikten virker for deltids- og heltidsbønder i Hedmark. De fant i denne undersøkelsen at boplikt fører til at eieren i større grad bor på bruket, og at boplikten således er effektiv. Det framgår av undersøkelsen at de som velger å flytte til eiendommen blir bofaste i stor grad. Basert på historiske tall er det 90 % sannsynlighet for at en eier som bor på bruket vil ha en botid på over 40 år. 86 % av eierne har aldri søkt om fritak fra boplikt og har derved tilpasset seg bosituasjonen fra og med overtakelse. Undersøkelsen viste også at bopliktordningen bidrar positivt til vedlikehold av landbrukseiendommer. Våningshusene blir vedlikeholdt og oppgradert vesentlig mer hos eiere som bor på bruket enn blant eierne som ikke bor der.

Fylkesmannen er videre av den oppfatning at det er kommunene som er nærmest til å vurdere behovet for boplikt, og at de ikke bør fratras denne muligheten.

Fylkesmannen i Oppland mener likevel at det kan være behov for en tydeliggjøring av regelverket når det gjelder begrepet «bebygd eiendom».

Nullkonsesjon

Fylkesmannen i Oppland er av den oppfatning at nullkonsesjon kan ha en viss betydning, spesielt i kommuner med store hytteområder. I slike områder vil det kunne være større betalingsvillighet for fritidseiendommer enn boliger, slik at de som faktisk ønsker å bo ikke vil ha økonomisk mulighet til det dersom reglene om nullkonsesjon fjernes. Fylkesmannen i Oppland er videre av den oppfatning at det er kommunene som har lokalkunnskapen og som er nærmest til å vurdere om det er behov for nullkonsesjon, og at kommunene ikke bør fratras denne muligheten.

Oppsummering

Med en fjerning av boplikten, sammen med fjerning av priskontrollen, mener Fylkesmannen i Oppland at det er grunn til å tro at prisene på landbrukseiendommer vil gå opp. Dette vil gjøre det vanskeligere å forrente kjøpet gjennom normal avkastning. Fylkesmannen i Oppland vil understreke at kjøpesummen på eiendommen ikke bør være vesentlig høyere enn det som drifta kan bære på sikt. Dersom en er avhengig av vesentlig mer kapital for å kjøpe en eiendom enn eiendommen kan kaste av seg, vil kjøper være avhengig av å stille med en høy egenandel, og dette vil kunne gå ut over muligheten for rekruttering inn i næringa.

Departementet skriver at det er viktig å stimulere til investeringer knyttet til driften av landbrukseiendommer. Fylkesmannen i Oppland mener at økte priser i ikke støtter opp om dette målet. Økt pris vil svekke driftsgrunnlaget på landbrukseiendommer og i større grad favorisere de som skal ut av næringen.

Videre mener Fylkesmannen i Oppland at de hensynene som har gjort seg gjeldende for innføring av konsesjonsregelverket fortsatt er like aktuelle. Det savnes derfor en nærmere begrunnelse for hvorfor loven skal oppheves. Fylkesmannen i Oppland er også av den oppfatning at konsekvensene av å fjerne loven ikke er tilstrekkelig utredet.

Det framgår av høringsnotatet at det er usikkert om loven virker etter sin hensikt. Departementet skriver at kommunenes praksis viser at det er få avslag på konsesjon, hvilket tyder på at kommunene ikke mener det er behov for å gripe inn i frivillige avtaler med bruk av virkemidlene i konsesjonsloven. Fylkesmannen i Oppland mener det er grunn til å tro at folk tilpasser seg lovverket, og påpeker at en ikke kan undervurdere lovens funksjon i denne sammenheng.

Fylkesmannen i Oppland mener også at oppheving av loven vil føre til flere landbrukseiendommer uten fast bosetting.

Fylkesmannen i Oppland er av den oppfatning at fjerning av konsesjonsloven ikke vil ha stor betydning for byråkratiet. Samtidig er en del av sakene som behandles viktige prinsippavgjørelser som kan ha stor betydning for utviklingen i kommunene.

Fylkesmannen i Oppland har forståelse for at det er viktig at lovverket ikke blir statisk. Konsesjonsloven har blitt endret over tid, og gjeldende konsesjonslov kom i 2004. Fylkesmannen i Oppland er av den oppfatning at loven fungerer godt etter sin hensikt, og at den har en viktig funksjon. Med for store lempinger og omfattende unntak vil loven bli vanskelig å håndheve. Det vil også være vanskelig å tilpasse seg en lov som stadig blir gjenstand for endring. Fylkesmannen i Oppland ser likevel at det kan være behov for enkelte justeringer og klargjøringer i dagens konsesjonslov. Når det gjelder lovens § 9 første ledd punkt 4 om «skikkethet» er dette et punkt som

blir lite brukt. Vi ser også at begrepet «bebygd eiendom» kan medføre uklarhet. Eventuelle endringer må imidlertid ses i sammenheng med øvrige rammebetingelser for landbruket.



Sigurd Tremoen
fung. fylkesmann



Anders Prestegarden
avdelingsdirektør