



Innherred samkommune

Sakspapir

Høring - Forslag om å oppheve konsesjonsloven og boplikten

Saksbehandler: Petter Voll E-post: petter.voll@innherred-samkommune.no Tlf.:	Arkivref: 2014/7508 - /V63
---	--------------------------------------

Saksordfører: (Ingen)

Utvalg	Møtedato	Saksnr.
Samkommunestyret		

Administrasjonssjefens forslag til vedtak:

Summen av alle endringsforslagene fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) vil føre til endringer i bosettings- og næringsmessige strukturen i samkommunens deltakerkommuner, Levanger og Verdal. Det er i dag relativt spredt bosetting, noe som også har vært, og er ønskelig med hensyn til den naturbaserte næringsutviklingen som finnes mye av i Levanger og Verdal kommuner. Til tross for at det bor i underkant av 3 % av Norges innbyggere i Nord-Trøndelag, så produseres vel 11 % av maten her i dag.

Fylkestinget har vedtatt en enstemmig regional landbruksmelding hvor et av hovedmålene er å øke matproduksjonen med 1,5 % i året. I den kommende landbruksplanen for samkommunen vil det bli foreslått en økning på 2 %. Uten bo- og driveplikten blir det vanskelig å opprettholde jordvernet i sentrale strøk og det kan bli mere leiejord i våre marginale områder. LMD legger opp til at det i framtiden skal være fritt fram for selskapsformer, pensjonsfond og andre aktører med rene kommersielle interesser å sikre seg kontroll over de norske landbruksarealene. Foreslåtte endringer vil utvilsomt styrke grunneierens rett til fritt å disponere over egen eiendom og det legges nå i praksis opp til at en person eller et selskap skal kunne eie mange landbrukseiendommer og i ytterste konsekvens ei hel bygd.

Ved å fjerne boplikten anses det som sannsynlig at flere ønsker å eie landbrukseiendommer uten å bo der og heller leie ut jordressursene. Dette skaper mindre lokal tilstedeværelse og vil være uheldig med hensyn til fortsatt bosetting og sysselsetting i spesielt bosettingsutsatte områder. Det vil også være utfordrende å opprettholde sterke fagmiljøer uten at de som driver jordbruksproduksjon samtidig er eiere. Den muligheten lokalsamfunn har for å bidra til å øve innflytelse over utviklingen i eget nærmiljø og lokalsamfunn, er minst like aktuelt nå som tidligere. Fellesskapsbasert politisk system der muligheten skal være det samme uavhengig av kapitaltilgang, står

sterkt i landbruket. Det er heller behov for en tydeligere håndheving av eksisterende boplikt og sette kommunene i stand til å håndheve regelverket enn å oppheve dagens boplikt. Konesesjonsloven derimot kan vurderes å speilvendes mht hva som er konsesjonspliktig og dermed kan en utelate alle unntak slik loven er formulert i dag.

Fordelene med at det offentlige har et samfunnsansvar for våre naturressurser samtidig som en har et lokalt eierskap til landbrukseiendommene, vil oppveie de ulemper enkelte opplever med dagens boplikt og konsesjonslov.

Vedlegg:

1 Høringsnotat Oppheving av konsesjonsloven og boplikt

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

Ingen

Saksopplysninger:

Landbruks- og matdepartementet foreslår å oppheve hele konsesjonsloven av 28. november 2003 nr. 98 samt oppheve enkelte bestemmelser i lov 28.juni 1974 nr. 58 (odelslova).

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 styrker i følge departementet den private eiendomsretten, og gjør det enklere å få omsatt eiendom mellom private.

LMD har tidligere i år foreslått at deler av konsesjonsloven som omhandler priskontroll skulle oppheves. Etter to runder i Kontroll- og konstitusjonskomiteen ble behandlingen av saken i Næringskomiteen den 22. oktober 2014, utsatt til våren. I tillegg er ny forskrift om produksjonstilskudd ut på høring, hvor endringsforslagene er dramatiske med hensyn til framtidig eierstruktur og organiseringen av landbruket slik en kjenner den i dag.

Høringsfristen er satt til 15. januar 2015. Innherred samkommune har fått utsettelse slik at uttalelsen bli tatt med i departementet sin behandling av saken.

Forankring i gjeldende distrikts- og landbrukspolitikk samt regionale planer

De gjeldende mål for eiendomspolitikken i landbruket fremgår av St.meld nr. 9 (2011-2012) om «Landbruks- og matpolitikken», særlig kapittel 10 hvor det legges opp til at bosetting skal knyttes til eiendomspolitikken og gis en fremstående plass.

Regjeringen har vist stor endringsvilje og foretatt flere endringer i landbrukssektoren i tråd med målene i regjeringsplattformen. I siste jordbruksoppgjør ble flere ordninger avvirket og støttestrukturen vedtatt forenklet. Det har nylig vært høring av forskrift om produksjonstilskudd hvor ønsket fra LMD er å fjerne eierskapsbegrensningene og vilkår om tilknytning til landbrukseiendom. Dette innebærer at en eier kan eie mange produksjonseenheter og at hele verdikjeden fra jord til bord fritt kan eies av en enkeltperson/konsern/matkjede. Slike endringsforslag må sees i sammenheng med forslag om avvikling av konsesjonsloven og boplikt.

I Landbruksmelding for Trøndelag påpekes imidlertid viktigheten av at eier og driver av areal er samme person. Dette for å legge til rette for langsiktighet og arronderingsmessige gode løsninger for brukerne, og for å bidra til lokalt eierskap av ressursene.

I høringsnotatet fra LMD begrunnes endringsforslaget slik:

«Konsesjonslovens bestemmelser kan begrense selgers vilje til å legge eiendommen ut for 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 grunnlaget på en del eiendommer».

Spesifikt om eiendomslovgivningen

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

Loven 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, bl.a. for å tilgodese:

- framtidige generasjoners behov
- landbruksnæringen
- behovet for utbyggingsgrunn
- hensynet til miljøet, allmenne naturverninteresser og friluftsinnteresser
- hensynet til bosettingen

Konsesjonsplikten

Konsesjonsloven er ingen spesifikk landbrukslov som ensidig skal tilgodese landbruksnæringens interesser, men loven har størst betydning ved erverv av landbrukseiendommer. Konsesjonsplikten gjelder i all hovedsak overdragelse av landbrukseiendom over 100 da, der fulldyrka og overflatedyrka jord er over 25 da, overdragelse av fast eiendom der kommunen har innført lokal forskrift om nedsatt konsesjonsgrense, samt enkelte overdragelser av ubebygde tomter eller arealer. §5 i loven fastsetter hvilke eiendommer det kreves boplikt på.

Boplikten

Da boplikten i Konsesjonsloven ble innført i 1974 var sammenhengen mellom bosetting og drift sentral. Senere endringer har presisert bosettingshensynet som sentralt. Boplikten kan deles inn i tre kategorier; lovbestemt boplikt, boplikt som vilkår for å få konsesjon og boplikt i kommuner med nedsatt konsesjonsgrense.

Lovbestemt boplikt: Nær slekt og odelsberettigede er etter konsesjonsloven § 5 unntatt fra konsesjonsplikt. Gjelder ervervet en landbrukseiendom dvs. en eiendom med mer enn 25 dekar fulldyrka og overflatedyrka jord, eller mer enn 500 dekar skog, og eiendommen er bebygd med bebyggelse som er eller kan brukes til helårsbolig, er konsesjonsfriheten betinget av at erververen bosetter seg på eiendommen innen ett år og selv bor på eiendommen i minst 5 år (personlig boplikt). Dersom nær slekt eller odelsberettiget ikke skal bosette seg på eiendommen, må det søkes konsesjon.

Boplikt som konsesjonsvilkår: Konsesjon kan gis på vilkår som f.eks. vilkår om boplikt ved erverv av landbrukseiendommer, og da slik at den nye eieren skal bosette seg på eiendommen innen ett år, og deretter selv bo på eiendommen i fem år.

Boplikt i kommuner med nedsatt konsesjonsgrense: Konsesjonsloven §7 åpner for at kommuner, gjennom kommunal forskrift, kan fastsette konsesjonsgrensen til 0 da (nullgrense). Kommunene kan vurdere dette der det er nødvendig for å hindre at hus som har vært nyttet til helårsbolig blir nyttet til fritidshus. Ny erverver slipper imidlertid å søke om konsesjon ved å bekrefte at eiendommen skal brukes som helårsbolig. I Nord-Trøndelag gjelder dette tre kommuner.

Det skal føres en aktiv eiendoms- og bosettingspolitikk som kan bidra til å sikre bosettingen i distriktene. Bygninger, areal, jakt og fiske og ulike kulturverdier knyttet til landbrukseiendommen gjør mange slike eiendommer til attraktive boplasser. Dette er en ressurs som kan bidra til å oppfylle målet om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. I Ot.prp. nr. 44 (2008 – 2009) heter det at:

«Boplikten påvirker hvem som får overta landbrukseiendom, og dermed hvordan eiendommene vil bli brukt. Når boplikt er en forutsetning for konsesjonsfrihet, vil mange ved framtidig familieoverdragelse kanalisere eiendommen til den i familien som ønsker

og er i stand til å bosette seg på eiendommen. (...) Plikten vil dessuten (...) føre til at noen av dem som ikke selv ønsker å bo, selger eiendommen videre til andre som ønsker å bo på og drive eiendommen (...) ».

Priskontroll

Konsesjonslovens §9 skal sikre ei forsvarlig prisutvikling på landbrukseiendommer. Formålet med priskontrollen er at eiendommer som skal nyttes til landbruk kjøpes og selges til en pris som bidrar til å realisere mål i landbrukspolitikken. Dette gjelder målet om å sikre yrkesutøvere til næringa og legge til rette for langsiktig god ressursforvaltning, samt legge til rette for inntektsmuligheter og sosiale forhold som skaper stabile arbeidsplasser i landbruket.

I 2004 bestemte departementet at en skulle unnlate priskontroll for bebygde, konsesjonspliktige landbrukseiendommer hvor kjøpesummen var under kr 750 000,-. Beløpet ble endret til kr 1.500.000,- i 2010, og ytterligere hevet til kr 2.500.000,- i 2012.

Videre har det ved prisvurdering av mindre landbrukseiendommer etter hvert utviklet seg en praksis hvor det legges stor vekt på eiendommens boverdi, og gjennom rundskriv om priser på landbrukseiendommer ved konsesjon legges det til rette for at boverdien skal vurderes i tråd med gjeldende prisnivå for området for øvrig. Dette har resultert i at priskontrollen gjelder stadig færre erverv og er nesten ikke brukt i Nord-Trøndelag.

Ordningen med priskontroll ble drøftet i tilknytning til St.meld. nr. 19 (1999-2000). Det ble da konkludert med at kontrollen virket etter sitt formål.

En annen relevant plikt i eiendomslovgivningen er driveplikten, som er nedfelt i jordloven, §8. Denne skal sikre at jordbruksarealer nyttes til matproduksjon. Kommunene er delegert å følge opp dette i praksis. Det er ikke foreslått endringer i driveplikten i denne omgang, men LMD har nylig nedsatt ei arbeidsgruppe som skal vurdere problemstillinger knyttet til leiejord og driveplikt.

Regelverket omkring deling av landbrukseiendom er også relevant i forhold til eiendomslovgivningen ved at den skal bidra konfliktforebyggende ved å redusere innslaget av bolig- og fritidsbebyggelse i aktive landbruksområder. Tidligere hadde jordloven et delingsforbud, dette er nå endret til et delingssamtykke på bestemte vilkår.

Næringas inngang

Bondelaget opplyser at deres medlemmer eier og forvalter store deler av Norges areal (totalt 67 % er i privat eie). Dette pålegger dem et særlig forvaltningsansvar. Samtidig ser de at det er viktig å kunne utnytte de muligheter som ligger i natur- og kulturressursene til næringsvirksomhet. En må derfor forsøke å sikre grunneiers råderett over ressursene på egen eiendom, gis full erstatning i tilfeller der rådighets- eller grunneierrettighetene innskrenkes og at en sikrer adgangen til å kreve årlige erstatninger ved båndlegging av arealer i lovverket.

Landbruksorganisasjonene er opptatt av å stimulere til omsetning av flere bruk for å sikre rekruttering og aktiv drift samt arbeide for å redusere leiejordsandelen og stimulere til langsiktige leieavtaler som sikrer investeringer på leiejord. Videre ønsker næringa å opprettholde bo- og driveplikt og ha regler om prisregulering og omsetning av landbrukseiendom som fremmer bosetting og lønnsom drift over hele landet.

Skogbruksorganisasjonene er mer avventende og delt i spørsmålet om opphevelse av konsesjonsloven. Enkelte mener at eiendomsstrukturen i skogbruket er stivnet og uhensiktsmessig og at konsesjonsloven har vist seg lite egnet til å gi et fremoverlent og fremtidsrettet skogbruk. Erfaringer fra Nord-Trøndelag er varierende om store skogeiendommer med eiere som ikke er bosatt på eiendommen/lokalsamfunnet er bedre skogforvaltere enn de som er bosatt her og/eller eier mindre eiendommer. De fleste skogeiendommer i Nord-Trøndelag er både jord- og skogeiendommer, slik at det forventes samme effekt på skogeierne som jordbrukerne ved opphevelse av deler av eiendomslovgivningen

Vurdering:

LMD påpeker i høringsuttalelsen at dagens eiendomspolitikk i landbruket påvirker bosetting og drift knyttet til landbrukseiendom. De samlede virkningene er riktignok vanskelig å dokumentere, særlig løsrevet fra øvrige virkemidler i landbruket. Likeledes er det vanskelig å ha en god oversikt over konsekvensene av de foreslåtte regelverksendringene, da kunnskapsbaserte konsekvensvurderinger er utelatt i forkant for endringsforslaget. Til tross for en viss usikkerhet med hensyn til måloppnåelsen, er det med varierende grad av sannsynlighet mulig å peke på noen forventede effekter av opphevelse av boplikt og konsesjonsloven. Disse vil følgelig variere fra området til området og nærhet til byer etc.

Innherred samkommune sitt landbruk er meget sammensatt, med arealer som har meget høy produksjon og er utsatt for press for å få status som bolig og næringsformål. Samtidig har vi mere marginale strøk som det er mere krevende å opprettholde produksjon

Samfunnets ansvar for å ta vare på arealressursene for framtidige generasjoner

Konsesjonsloven har som 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 gagnlig for samfunnet for å bl.a. tilgodese framtidige generasjoners behov, landbruksnæringen, bosettingen, m.v. Det er med andre ord et samfunnsansvar det offentlige har for å sikre at landbrukets produksjonsarealer ved omsetning fortsatt skal nyttes til landbruksproduksjon samtidig som en skal sikre hensiktsmessige eier- og bruksforhold.

Avvikling av plikten til å søke konsesjon ved erverv av landbrukseiendom vil derfor minske samkommunens muligheter til å påvirke hvem som eier og driver landbruksnæring i Levanger og Verdal kommune. Samtidig har det offentlige et ansvar for å bidra til at produktive arealer skal bestå og at de skal bli brukt til framtidig

matproduksjon. Med en oppheving av konsesjonsloven faller muligheten kommunene har for å sette konsesjonsvilkår om at innmark/skogareal skal selges som tilleggsjord/-skog til bruk i drift, for at kjøper skal få konsesjon.

En opphevelse av konsesjonsloven og boplikten, vil trolig i seg selv, ha begrenset betydning for jordvernet, slik også LMD påpeker. En risiko ligger i at landbrukseiendom kjøpes opp av utbyggere som vil få ubegrenset tid på å omdisponere jordbruksareal. Dette kan motvirkes ved et betydelig skjerpet jordvern, fordi slike arealer da blir mindre interessante som investeringsobjekt for utbyggere. Det samme er et strengt drivepliktansvar.

Lokalt eierskap

Sosiale og økonomiske virkninger for lokalsamfunn/kommunene:

Boplikten er et viktig distriktspolitisk virkemiddel. Det er ingen tvil om at bosettingen på en del gårdsbruk i perifere strøk i Verdal og Levanger kommune vil påvirkes ved avvikling av boplikten. Disse eiendommene vil lett kunne bli fritidseiendommer med marginal jordbruksproduksjon. En slik endring vil med stor sannsynlighet virke motsatt av regjeringens ønske om rasjonalisering, rett og slett fordi det ikke lenger er behov for å selge en landbrukseiendom man ikke kan eller ønsker å bo på. Ettersom en eventuell opphevelse av priskontrollen vil være uten betydning i mange bosettingsutsatte områder, vil prisen på eiendommen heller ikke være så høy at det er attraktivt å selge den. En oppheving av boplikten kan også føre til en merkbar «lekkasje» fra bolig til fritidsmarkedet i distriktene. Dagens mulighet til nedsatt konsesjongrense gir også lokalsamfunnene økt makt og myndighet til å påvirke utviklingen i sitt nærmiljø.

Eierformer

LMD skriver at eiere med annet bosted vil få et «passivt forhold til den landbrukseiendommen de eier», men at dette ikke vil gjelde mange eiere, da de antar at eiernes følelser til eiendommene er så sterke, at dette vil forhindre ubebodde eiendommer. Denne vurderingen legges det stor vekt på ved begrunnelse av oppheving av boplikten i høringsnotatet. Dette er en noe spesiell begrunnelse for å avvikle en plikt. Ser en dette endringsforslaget i sammenheng med foreslått ny forskrift om produksjonstilskudd, så vil opphevingen av boplikt få dramatiske følger for eierstrukturen på landbrukseiendommer i framtida. Det har historisk vært en grunntanke i landbrukspolitikken å sikre den selvstendige og selveiende bonden. En har konkrete undersøkelser som viser at sameier skjøtter sine eiendommer dårligere enn eneeier, og det er derfor grunn til å tro at eierformen har betydning for hvordan landbrukseiendommen og ressursene forvaltes. Dette er i samsvar med resultatene fra det nasjonale prosjektet «Aktive bønder – framtidige leilendinger?» til Norsk landbruksrådgivning Namdalen, hvor 9 av 10 utleiere av landbruksjord ikke ønsker å selge jorda si. Begrunnelsene for ikke å selge er alt fra beredskapsgrunner, det kan være

nyttig å eie jord, slektsforhold og at eiendommen har vært i slekta i så mange generasjoner til prisspørsmål.

Forslagene som er lagt fram legger vegen åpen for en omorganisering av norsk landbruksproduksjon i retning bort fra den selvstendige bonden over til et selskapslandbruk, med organisering av produksjonen i eksempelvis aksjeselskap og store enkelteiere. En slik organisering vil imidlertid bidra til at næringsutøvere kan spre risikoen ved store millioninvesteringer i gårdsdrifta.

Det legger også vegen åpen for vertikal integrering i verdikjeden. Dette vil være en krevende situasjon for forbruker og matprodusenter ved at matkjedene kan kontrollere både produsent-, videreforedlings- og detaljistleddene. Dette gir igjen ringvirkninger i form at man får «opphopning av makt» i matvarekjeden. Det er uttrykt ønske fra de største aktørene i næringsmiddelindustrien å få kontroll på hele verdikjeden og utvikle egne merkevarer.

Personlig eierskap har gjennom svært lang tid vist seg å være en stabil og rasjonell eierform som bidrar til næringsutvikling og matproduksjon også når forholdene er mer marginale. I tillegg bidrar lokalkunnskap opparbeidet gjennom generasjoner til antatt bedre utnyttelse av arealer og ressurser. De landbrukspolitiske målsetningene ivaretas stort sett når bruker selv eier de ressursene han eller hun forvalter. Det påpekes også av LMD at det finnes en sammenheng mellom bosetting og vedlikehold ved at byggeaktiviteten er størst på landbrukseiendommer der eier er bosatt på eiendommen. Dette er forhold som taler mot at selskap/sameier eier landbrukseiendom. I tillegg kommer det forhold at eierskap gjennom aksjeselskap vil gjøre det vanskeligere å håndheve andre landbrukspolitisk relaterte virkemidler, som boplikt og priskontroll.

Endringsforslaget åpner også for muligheter for at en eier har mange foretak og landbrukseiendommer. En kan derfor anta en mulig dreining mot mer industrialisering av matproduksjonen ved at matproduksjon som kan foregå løsrevet fra landbrukseiendommer/-arealer.

Det er i dag mange eiendommer i kommunene som av ulike årsaker, har ulike eier og driver. Å vitalisere eiendommene uten aktiv drift og deres eiere, framstår som en utfordring, men samtidig en betydelig mulighet for økt verdiskaping, sysselsetting, bosetting og et mer aktivt sosialt liv på bygda. I dag har kommunene i all hovedsak forvaltning knyttet til bruken av jord, skog og utmarks-ressurser. Lokal forvaltning av utmarksressurser har sterke argumenter som nærhet, eierskap og kjennskap til ressursene, men det er stor variasjon i hvordan kommuner lykkes med dette arbeidet.

Fri prisdannelse

Priskontroll etter konsesjonsloven har vært ulikt praktisert i regionen de siste årene. I 2013 var 12 av 118 landbrukseiendommer som ble omsatt ved fritt salg, gjenstand for konsesjonsbehandling etter §9 i konsesjonsloven. Statistikken viser imidlertid ikke hvor mange av disse sakene som var gjenstand for priskontroll. De fleste landbrukseiendommer omsettes konsesjonsfritt innen familien (ca. 60%, jf. St.meld. 9 (2011-2012)). Grunnlaget for priskontrollen er primært hensynet til de som ønsker seg inn i landbruksnæringa. De skal gis samme mulighet til kjøp av landbrukseiendom uten krav til urimelig høy kapitalinnsats. En opphevelse av priskontrollen vil medføre ulemper for ungdom som går med et ønske om å overta og drive en landbrukseiendom. Landbruket sliter med lav lønnsomhet, og et høyere prisnivå på landbrukseiendom vil neppe bidra til økt rekruttering og bedre kapitalinngang. Samtidig vil den som selger seg ut av eiendommen og næringa i dag, sjelden sitte igjen med verdier som står i forhold til det som tidligere er lagt inn i eiendommen i form av investert kapital og arbeid. Dette er et dilemma uavhengig av priskontrollsystemet. Dette handler mer om generelle økonomien i landbruket.

Selv om det i Trøndelag ikke er mange områder med stor befolkningstetthet, vil en kunne anta at prisen på landbrukseiendom i disse områdene vil kunne løftes over et nivå som er næringsmessig forsvarlig om konsesjonsloven forsvinner. Det er også grunn til å forvente at avvikling av priskontrollen vil bidra til å *øke* leiejordsandelen snarere enn å redusere den, og at eiere ofte har mindre interesse i kostnadskrevenne jordforbedringstiltak på utleide arealer.

Selv om priskontrollen sjelden slår inn, så er det grunn til å tro at priskontrollen har en prisdempende effekt på også søkere som faller utenfor konsesjonskravene, slik også LMD påpeker. Dette kan på annen side også være positivt for landbruksnæringa. Selve grensene for priskontroll kan imidlertid vurderes om de er hensiktsmessige på dagens nivå.