



Høringsnotat

Forslag til forskrift om endring i forskrift om overføring av myndighet til kommunene m.fl.

21. desember 2022

1 Innhold

1	Innledning	3
2	Overføring av myndighet i konsesjonssaker der søker er selskap med begrenset ansvar.....	3
2.1	Bakgrunn og gjeldende rett	3
2.2	Statistikk.....	4
2.3	Departementets vurderinger	5
3	Administrative og økonomiske konsekvenser	6
	Forslag til endringer i forskrift om overføring av myndighet til kommunene m.fl.	8

1 Innledning

Landbruks- og matdepartementet foreslår i dette høringsnotatet endring i forskrift 8. desember 2003 nr. 1479 om overføring av myndighet til kommunene m.fl. Forskriften gjelder blant annet kommunens avgjørelse av konsesjonssaker etter lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom mv. (konsesjonsloven).

Forslaget er en oppfølging av Hurdalsplattformen. Regjeringen er opptatt av at landbruksressursene blir holdt i hevd, og å sikre nasjonalt og lokalt eierskap til jord- og skogeiendommer. I plattformen pekes det på at familielandbruket, med personlig eierskap til jorda, bidrar til livskraftige lokalsamfunn og mer livskraftige distrikter. I plattformen er det videre lagt til grunn at regjeringen vil nekte aksjeselskap (AS) konsesjon på eiendommer som er underlagt boplikt, og vurdere om statsforvalteren skal ha kompetanse til å gi konsesjon i disse sakene.

Forslaget i høringsnotatet gjelder Hurdalsplattformens punkt om at avgjørelsesmyndigheten flyttes fra kommunen til statsforvalteren i konsesjonssaker der søker er selskap med begrenset ansvar (for eksempel et aksjeselskap). I tillegg foreslås det endring i forskriften §§ 12 og 13. Disse forslagene er av redaksjonell karakter.

2 Overføring av myndighet i konsesjonssaker der søker er selskap med begrenset ansvar

2.1 Bakgrunn og gjeldende rett

Dersom et selskap med begrenset ansvar skal erverve en fast eiendom, må selskapet søke konsesjon for ervervet, jf. konsesjonsloven § 2. Et selskap med begrenset ansvar kan være et aksjeselskap (AS), et allmennaksjeselskap (ASA) eller et europeisk selskap (SE). Det er flere unntak fra konsesjonsplikten, blant annet i konsesjonsloven § 4. En stor andel av konsesjonssakene der et selskap med begrenset ansvar søker konsesjon, er der selskapet enten erverver en bebygd eiendom som har et totalareal over 100 dekar, eller en bebygd eiendom med mer enn 35 dekar fulldyrka eller overflatedyrka jord, eller en ubebygd eiendom som er regulert til LNFR-område, jf. konsesjonsloven § 4.

Dersom selskapet erverver eiendommen for å nytte den til landbruksformål, kommer konsesjonsloven §§ 9 og 9a til anvendelse i vurderingen av om det skal gis konsesjon. Det følger av § 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.»

I forarbeidene til konsesjonsloven (Ot.prp.nr. 79 (2002-2003) s. 66) er det vist til at det er et landbrukspolitisk mål at landbrukseiendommer i størst mulig grad eies av

fysiske personer som bebor og driver eiendommene sine. Det er norsk tradisjon, og har vist seg å være en stabil og rasjonell eierform. En slik eierform vil kunne hindre at eiendommen blir en kapitalplassering hvor eierne ikke er bosatt og brukeren er uten eiertilknytning.

Et selskap med begrenset ansvar kan imidlertid også få konsesjon ved erverv av landbrukseiendom. Det kommer frem av forarbeidene at for å unngå tvil, er det uttrykkelig presisert i konsesjonsloven § 9 tredje ledd at det også kan gis konsesjon til et selskap med begrenset ansvar. Det fremgår videre av forarbeidene at bestemmelsen legger til rette for at det kan gis konsesjon i de tilfellene der dette «byr på fordeler i forhold til den tradisjonelle eierformen.»

Det må foretas en konkret og individuell vurdering i hver sak av om det skal gis konsesjon eller ikke. I konsesjonsvurderingen skal det tas utgangspunkt i søkeren og søkerens formål med ervervet. Søkerens formål med ervervet skal vurderes opp mot de relevante samfunnsinteresser som gjør seg gjeldende i saken. Den konkrete vurderingen kan likevel slå ulikt ut avhengig av hvilke ressurser og muligheter eiendommen har, noe som blant annet er reflektert i Rt. 2012 s. 18 (Kistefos) avsnitt 63.

Selv om selskapets erverv av en eiendom er underlagt konsesjonsplikt, vil ikke senere overdragelse av samtlige eller enkeltvis aksjer i selskapet utløse konsesjonsplikt. Eiendommen blir da reelt sett overdratt videre uten offentlig kontroll, og aksjene vil kunne havne både på norske og utenlandske hender.

Avgjørelsesmyndigheten i konsesjonssaker har siden konsesjonsloven av 1974¹ ligget til departementet. Myndigheten ble gradvis overført til regionale, og deretter lokale myndigheter. Fra 1. januar 2004 fikk kommunene avgjørelsesmyndighet i alle konsesjonssaker, jf. forskrift 8. desember 2003 nr. 1479 om overføring av myndighet til kommunene m.fl. Det innebærer at det er kommunen som avgjør konsesjonssaker der søker er et selskap med begrenset ansvar.

2.2 Statistikk

KOSTRA-landbruk gir oversikt over kommunenes avgjørelser av blant annet konsesjonssaker. Kostra-rapporteringen de siste ti år viser at det er et økende antall konsesjonssøknader fra aksjeselskaper.

Landbruksdirektoratets rapport nr. 30/2022 viser at det i løpet av de siste fem årene (2017-2021) er behandlet 392 konsesjonssaker der aksjeselskap har ervervet konsesjonspliktig eiendom. Av disse ble 320 innvilget konsesjon (81,6 %). 75 av de 392 konsesjonssakene (1/5) gjaldt erverv av eiendom som har et slikt ressursgrunnlag som gjør at ervervet kunne utløst lovbestemt boplikt. Av disse 75 sakene ble ca. 60 % av søknadene innvilget.

¹ Lov 31. mai 1974 nr. 19 om konsesjon ved erverv av fast eiendom

Rapporten fra direktoratet viser at det er 138 kommuner som har behandlet konsesjonssakene der aksjeselskap er erverver de siste fem årene. Det vil si at mer enn 60 % av kommunene ikke har behandlet en konsesjonssak der AS er erverver i denne perioden.

Direktoratets rapport viser at dersom en fordeler sakene kommunene har behandlet på fylkene, er det behandlet mellom 5 og 72 saker i de enkelte fylkene i perioden 2017-2021. I gjennomsnitt har det blitt behandlet ca. 8 saker i året i hvert fylke.

Når det gjelder hvilke typer eiendommer aksjeselskaper søker konsesjon på, viser tilleggsundersøkelsen til rapporten fra direktoratet at det er 279 av 392 saker som oppfyller SSBs definisjon av landbrukseiendom². Gjennomsnittlig jordbruksareal på eiendommene var 71,5 dekar, og produktivt skogareal var 1404 dekar. I sakene der aksjeselskap fikk konsesjon, gjaldt sakene særlig eiendommer med jordbruksareal under 50 dekar.

118 av de 392 konsesjonssakene disse fem årene, gjaldt eiendommer som er å anse som «rene skogeiendommer»³. Gjennomsnittlig produktiv skog på disse eiendommene var ca. 455 dekar.

Gjennomsnittlig totalareal på de 114 sakene som ikke oppfylte SSBs definisjon på landbrukseiendom var 241 dekar.

2.3 Departementets vurderinger

Det er et landbrukspolitisk mål at landbrukseiendommene i størst mulig grad eies av fysiske personer som bebor og driver eiendommen, jf. Ot. prp. nr. 79 (2002-2003) s. 66. Dette er viktig for å sikre et landbruk over hele landet. Utviklingen med at antallet aksjeselskaper som får konsesjon øker, harmonerer ikke med dette målet.

Når et aksjeselskap har fått konsesjon for ervervet av eiendommen, kan hele eller deler av aksjeporteføljen senere overdras konsesjonsfritt. Dermed har det offentlige ikke lenger kontroll med hvem som reelt eier eiendommene, og på denne måten oppstår det heller ikke boplikt.

De siste årene har vi sett en økning i saker som gjelder konsesjon for erverv av eiendommer til aksjeselskaper, og det er gitt konsesjon i ca. 80% av disse sakene, jf. punkt 2.2. Tall fra SSB viser at antallet landbrukseiendommer med minst fem dekar jordbruksareal, og/eller 25 dekar produktivt skogareal som var eid av et aksjeselskap, var 2670 i 2020. Dette var en økning på 176 fra 2019. Antallet landbrukseiendommer som eies av et aksjeselskap har dermed økt. Utviklingen viser at det er nødvendig med en bedre kontroll med konsesjonspraksis for å nå landbrukspolitiske mål.

² Eiendom der mer enn 5 dekar er jordbruksareal og/eller minst 25 dekar produktivt skogareal. Denne definisjonen er annerledes enn arealgrensene for konsesjonsfrie erverv i konsesjonsloven § 4.

³ Som ren skogeiendom regnes en eiendom som er helt uten jordbruksareal. Eiendommen kan i tillegg til skogen bestå av uproduktive arealer.

Selv om antallet konsesjonssaker som gjelder aksjeselskaper øker, er det få saker i hver enkelt kommune, se statistikken under pkt. 2.2. Flertallet av kommunene behandler ingen slike saker i løpet av et år. Det kan derfor være vanskelig for kommunene å opparbeide seg tilstrekkelig kompetanse i disse sakene. Ved å flytte kompetansen til statsforvalteren, kan det legges til rette for en mer lik praktisering av regelverket.

Målet om at landbrukseiendommene i størst mulig grad eies av fysiske personer, har sammenheng med målene for eiendoms- og bruksstrukturen som er nedfelt i konsesjonsloven § 1 og jordloven § 1. Dette målet har både nasjonal og lokal betydning, og det legger rammer for driften. Rammene har sammenheng med virkemiddelbruken i landbruket generelt, herunder økonomiske virkemidler. Når kommunene avgjør konsesjonssaker, har de dermed en sentral rolle i spørsmål som har betydning for nasjonale mål.

Kommuneloven § 2-2 angir prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret. Der fremgår det at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne. Videre bør ikke det kommunale selvstyret begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål, jf. kommuneloven § 2-2. Det er imidlertid et nasjonalt mål at fysiske personer eier landbrukseiendommer, og departementet mener forslaget i høringsnotatet vil være viktig for å ivareta dette.

Departementet er fortsatt av den oppfatning at kommunene skal ha avgjørelsesmyndigheten i konsesjonssaker i alminnelighet. Departementet mener at det er nødvendig å flytte avgjørelsesmyndigheten til statsforvalteren når selskap med begrenset ansvar søker konsesjon. Departementet foreslår derfor at avgjørelsesmyndigheten i konsesjonssaker der søker er et aksjeselskap overføres fra kommunen til statsforvalteren.

Kommunen vil fremdeles få oppgaver i forbindelse med disse sakene. Søknad om konsesjon må sendes til ordføreren i kommunen der eiendommen ligger, jf. konsesjonsloven § 12. Der kommunen ikke skal avgjøre saken, skal de utrede saken og gi uttalelse til statsforvalteren, jf. forskrift 8 desember 2003 nr. 1480 om saksbehandling mv. i kommunen § 1.

Regeltekniske hensyn tilsier at forslaget om å legge avgjørelsesmyndigheten til statsforvalteren må omfatte alle konsesjonssaker der søker er et selskap med begrenset ansvar. Uklarhet om det eventuelt oppstår boplikt eller ikke, får dermed ingen betydning. Når statsforvalteren behandler alle konsesjonssaker i fylket der et selskap med begrenset ansvar er søker, vil det fremme enhetlig praksis og sikre likebehandling i større grad enn i dag.

3 Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslaget om å flytte avgjørelsesmyndigheten i konsesjonssaker der søker er selskap med begrenset ansvar vil medføre en økt arbeidsmengde for statsforvalteren, og mest sannsynlig også Landbruksdirektoratet (som klageinstans). Videre kan det føre

til noe ekstra saksbehandlingstid, fordi kommunen først skal utrede saken og gi uttalelse før statsforvalteren fatter vedtak. Kommunens oppgave blir som før, med unntak av at de ikke skal fatte avgjørelse eller forberede eventuell klagebehandling.

Forslag til endringer i forskrift om overføring av myndighet til kommunene m.fl.

I

I forskrift 8. desember 2003 nr. 1479 om overføring av myndighet til kommunene m.fl. gjøres følgende endringer:

§ 3 nytt nummer 6 skal lyde:

6. konsesjon til selskaper med begrenset ansvar etter konsesjonsloven.

Kapittel 5 oppheves.

§ 13 fjerde ledd oppheves.

II

Endringene trer i kraft straks.