

Høringsnotat
Endringer i konsesjonsloven § 9 – oppheve første ledd nr. 1
Landbruks- og matdepartementet, 4. desember 2013

Innhold

1.	Innledning.....	2
2.	Priskontroll.....	2
2.1	Begrepet ”priskontroll”	2
2.2	Reglene om priskontroll	2
2.2.1	Ordinær priskontroll.....	2
2.2.2	Priskontroll ved tvangssalg.....	5
3.	Andre forhold som påvirker prisutviklingen.....	5
4.	Statistikk	6
5.	Hvorfor oppheve priskontrollen	6
5.1	Innledning	6
5.2	Begrunnelsen for priskontrollen.....	7
5.3	Styrke eiendomsretten.....	7
5.4	Priskontrollen virker hemmende på omsetningen av landbrukseiendommer	8
5.5	Øke investeringslysten	8
5.6	Rekruttering og leiejord.....	8
5.7	Hensiktsmessighet og forholdsmessighet	8
5.8	Tvangssalg.....	9
5.9	Departementets forslag	9
6.	Konsekvenser.....	9
7.	Spørsmål knyttet til ikrafttredelsen.....	9
8.	Administrative og økonomiske konsekvenser.....	9

1. INNLEDNING

Dette notatet inneholder forslag til endring i konsesjonsloven av 28. november 2003 nr. 98. Høringsforslaget gjelder § 9 første ledd nr. 1.

Forslaget innebærer at det ved avgjørelsen av søknad om konsesjon for erverv av eiendom som skal nyttes til landbruksformål ikke lenger skal legges vekt på om den avtalte prisen tilgodeser en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling. Det vil etter lovendringen ikke lenger være lovlig adgang til å trekke den avtalte prisen inn i vurderingen av om det skal gis konsesjon for erverv av en landbrukseiendom.

I høringsnotatet legger departementet opp til å fremme en lovproposisjon med forslag om å oppheve priskontrollen på konsesjonspliktige landbrukseiendommer i løpet av våren 2014. Departementet ønsker ikke at konsesjonssøknader på erverv av landbrukseiendommer skal bli avslått i perioden fram til priskontrollen blir opphevet. Departementet har derfor ved brev av... henstilt kommunene om ikke å legge avgjørende vekt på pris til ugunst for partene ved avgjørelsen av en konsesjonssøknad.

Departementet vil på et senere tidspunkt sende ut høringsnotater med forslag om andre lovendringer.

2. PRISKONTROLL

2.1 Begrepet ”priskontroll”

Gjeldende konsesjonslov bruker ikke begrepet ”priskontroll”. Begrepet blir i praksis brukt om den vurderingen konsesjonsmyndighetene skal gjøre etter konsesjonsloven § 9 første ledd nr 1. Det fremgår der at det ved avgjørelsen av søknad om konsesjon for erverv av eiendom som skal nyttes til landbruksformål skal legges særlig vekt på om den avtalte prisen tilgodeser en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling. Begrepet priskontroll blir i dette notatet brukt om denne vurderingen.

2.2 Reglene om priskontroll

2.2.1 Ordinær priskontroll

Konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 innførte regler om priskontroll ved erverv av konsesjonspliktig eiendom. Det framgikk av formålsbestemmelsen § 1 nr. 4 at konsesjonsmyndighetene skulle vurdere prisen når de vurderte om det skulle gis konsesjon for erverv av en fast eiendom. Det konsesjonsmyndighetene blant annet skulle vurdere var om den avtalte prisen for konsesjonseiendommen tilgodeså en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling vedrørende fast eiendom.

Gjeldende konsesjonslov er lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon for erverv av fast eiendom mv. Hjemmelen for priskontroll er i denne loven plassert i § 9 første ledd nr. 1. Bestemmelsen gir anvisning på hva det særlig skal legges vekt på når konsesjonsmyndighetene vurderer om det skal gis konsesjon for erverv av en landbrukseiendom til landbruksformål. Når begrepet ”særlig vekt” er brukt, er det et

uttrykk for at hensynet skal tillegges stor vekt. Begrepet "særlig vekt" betyr imidlertid ikke at en må avslå alle søknader om konsesjon der den avtalte prisen er for høy sett i forhold til gjeldende retningslinjer. Det kan gis konsesjon selv om prisen er for høy i de tilfellene der andre relevante hensyn veier tyngre.

Priskontrollen gjaldt etter konsesjonsloven fra 1974 for erverv av alle konsesjonspliktige eiendommer, uansett hva slags type eiendom det var tale om. Det skulle foretas konkrete verdiberegninger i alle konsesjonssaker der det var tvil til stede om den avtalte kjøpesum lå innenfor rammen for en samfunnsmessig forsvarlig pris. Slik var situasjonen fram til konsesjonsloven av 2003 tok til å gjelde. Konsesjonsloven fra 2003 har bare hjemmel for priskontroll ved erverv av konsesjonspliktige landbrukseiendommer som skal nyttes til landbruksformål.

Grunnen til at priskontrollen for andre eiendommer ble opphevet, var at det i praksis bare i liten grad ble ført priskontroll på slike eiendommer. Det hang sammen med mulighetene for å føre en effektiv kontroll.

Det ble lagt til grunn at med de nye konsesjonsgrensene i konsesjonsloven fra 2003 ville hovedtyngden av andre eiendommer enn landbrukseiendommer bli omsatt uten at det oppsto konsesjonsplikt. Det hadde dessuten formodningen for seg at det ville være få likhetstrekk innenfor denne gruppen erverv. Dette gjorde det uklart hvilke samfunnsmessige gevinster som kunne oppnås gjennom en priskontroll av andre eiendommer enn landbrukseiendommer.

Bebygd eiendom ikke over 100 dekar, der fulldyrka og overflatedyrka jord ikke er mer enn 25 dekar, er unntatt fra konsesjonsplikt, jf. konsesjonsloven § 4 første ledd nr. 4. Ubebygde enkelttomter for bolig eller fritidshus og andre ubebygde arealer som i plan etter plan- og bygningsloven er lagt ut til andre formål enn LNFR, er også unntatt fra konsesjonsplikt, jf § første ledd nr 1, 2 og 3.

Det går fram av konsesjonsloven § 9 første ledd nr. 1 at priskontrollen i dag bare gjelder eiendommer som skal nyttes til landbruksformål. For bebygd eiendom er det i retningslinjer gitt av Landbruks- og matdepartementet gjort en begrensning i priskontrollen. Det er et krav at eiendommen må ha minst 25 dekar dyrka mark eller 500 dekar produktiv skog.

Ved erverv av ubebygde arealer som skal brukes til landbruksformål, er det priskontroll uavhengig av arealgrensene nevnt foran. Et eksempel er erverv av ubebygd landbruksareal som skal nyttes som tilleggsareal til annen landbrukseiendom. En rekke erverv av eiendommer til landbruksformål faller dessuten utenfor priskontrollen. Det er tilfelle hvor ervervet er konsesjonsfritt som følge av nært slektskap eller odal, jf. § 5 første ledd nr. 1 og 2.

Når det gjelder landbrukseiendommer, ga Landbruksdepartementet i 1980 ut retningslinjer for vurderingen av om den avtalte prisen for en konsesjonspliktig

landbrukseiendom tilgodeså en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling vedrørende fast eiendom. Retningslinjene for priskontrollen vedrørende landbrukseiendommer finnes nå hovedsakelig i et rundskriv fra 2002.

Når det gjelder hvilke prinsipper for verdsetting som bør nyttes ved verdivurdering av landbrukseiendommer i forbindelse med konsesjon, har departementet blant annet gitt uttrykk for at det for jord og skog bør nyttes avkastningsverdi, og for bygninger (driftsbygninger, våningshus, kårhus) bør nyttes kostnadsverdi. For rettigheter og andre ressurser som hører til eiendommen bør nyttes enten avkastningsverdi eller kostnadsverdi, alt etter rettighetens eller ressursens art. I noen tilfelle må en falle tilbake på en rent skjønnsmessig vurdering av rettigheten eller ressursen.

Kapitaliseringsrentefoten nyttes ved beregning av avkastningsverdi for jordbruksareal og skog. Den er endret en rekke ganger. I 1980 ble den fastsatt til 7 %. I 1989 ble kapitaliseringsrentefoten endret fra 7 % til 9 % for så i 1997 å bli satt ned igjen til 7 %. I 2001 ble kapitaliseringsrentefoten endret fra 7 % til 5 % for skog, og til 4 % i 2002. I 2004 ble kapitaliseringsrentefoten satt ned fra 7 % til 4 % også for jordbruksarealer.

Det utviklet seg etter hvert en praksis hvor det i prisvurderingen ble lagt vekt på eiendommens boverdi. Denne praksisen knyttet seg til små landbrukseiendommer. Departementet ga i 1989 ut et rundskriv om priskontroll på små landbrukseiendommer. Rundskrivet tok sikte på å avklare i hvilke tilfelle det var plass for tillegg for boverdi. Boverdi er også tema i gjeldende retningslinjer fra 2002. Der pekes det blant annet på at mange eiendommer består av relativt små jord- og/eller skogarealer med begrenset næringsmessig betydning. Disse har ofte størst interesse og verdi som bosted. Med hensyn til funksjon skiller de seg lite fra bebygde tomteeiendommer.

I landbruksområder hvor det er press i boligmarkedet, vil det kunne være stor forskjell mellom det alminnelige prisnivå på boligeiendommer og beregnet kostnadsverdi på tilsvarende boligeiendommer i ett og samme område. Retningslinjene fra 2002 legger til rette for en viss harmonisering av verdivurderingen av boliger på landbrukseiendommer i forbindelse med konsesjonsbehandlingen med det alminnelige prisnivået på tomteeiendommer i det området landbrukseiendommen ligger. Det kan skje ved at det legges en boverdi til kostnadsverdien på boliger på landbrukseiendommer i områder der beregnet kostnadsverdi ligger lavere enn det alminnelige prisnivå på boligeiendommer.

Den som kjøper en landbrukseiendom med bolighus vil i de aller fleste tilfeller bruke bolighuset til boligformål. Konsesjonsloven legger ikke opp til at en skal sjekke om prisen for en ren boligeiendom er forenlig med en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling. Dette må gjenspeile priskontrollen ved erverv av eiendommer til landbruksformål der det er en bolig som skal brukes til boligformål. Det er en forutsetning at boligen har en brukbar standard slik at kjøperen kan tilflytte eiendommen. I denne forbindelse er det et vurderingsmoment om det er tilfredsstillende løsninger for vei, vann og avløp.

Det ble i 2002 satt en øvre ramme på kr. 500 000,- for tillegg av boverdi. Beløpet ble endret til kr. 1 500 000,- i 2010. Departementet ga i 2004 ut retningslinjer med sikte på å endre praksis. Departementet mente at det burde settes en nedre beløpsgrense for når konsesjonsmyndighetene skal vurdere prisen på en landbrukseiendom ervervet til landbruksformål. Departementet bestemte at en skulle unnlate å foreta priskontroll for bebygde, konsesjonspliktige landbrukseiendommer hvor kjøpesummen var under kr. 750 000,-. Beløpet ble endret til kr. 1 500 000,- i 2010. Det ble dessuten bestemt at nedre beløpsgrense skulle gjelde bare i de tilfeller erververen skal nytte eiendommen til boligformål.

I 2012 ble den nedre beløpsgrensen ytterligere hevet og er nå kr. 2 500 000.

Ordningen med priskontroll er vurdert i flere sammenhenger. Spørsmålet om priskontrollen bør beholdes eller oppheves, ble drøftet i full bredde i St.meld. nr. 19 (1999-2000). I meldingen la en til grunn at kontrollen virket etter sitt formål.

I forbindelse med lovendringene i eiendomslovgivningen i 2009, la et flertall i Næringskomiteen til grunn at det er viktig å holde fast på at bruksverdien til landbruksformål og kostnadsnivå for landbruksbygg skal danne grunnlaget for prissetting.

2.2.2 Priskontroll ved tvangssalg

Namsmyndigheten må ta hensyn til priskontrollen ved tvangssalg av konsesjonspliktige landbrukseiendommer. Etter tvangsfullbyrdelsesloven § 11-44 tredje ledd skal namsmyndigheten før auksjonen holdes bringe på det rene den høyeste pris som vil bli akseptert når ervervet av landbrukseiendommen er underlagt konsesjon.

Den myndighet som avgjør konsesjonsspørsmålet, har plikt til å gi namsmyndigheten bindende uttalelse om høyeste pris som vil bli godkjent. Namsmyndigheten skal ikke holde auksjonen før klagefristen for denne uttalelsen er utløpt eller klagesaken er avgjort.

Det er kommunen som avgir bindende uttalelse om høyeste lovlige pris. Kommunens avgjørelse kan påklages til fylkesmannen.

3. ANDRE FORHOLD SOM PÅVIRKER PRISUTVIKLINGEN

Prisdannelsen ved omsetning av landbrukseiendom skjer blant annet innenfor rammen av lov om odelsretten og åsetesretten og konsesjonsloven.

Odelstakster er rettslige takster og må antas å ha betydning for prisutviklingen. Etter odelsloven § 49 skal verdsetting ved odelstakst gjøres på grunnlag av den bruk av eiendommen som er naturlig og påregnelig etter forholdene på stedet, og som kan samenes med at eiendommen hovedsakelig blir nyttet til landbruksformål. Dette

gjelder også for verdsettingen av odelseiendom når noen på arveskifte eller skifte mellom ektefeller tar over eiendom i kraft av odelsrett.

Åsetestakster må også antas å ha betydning for prisutviklingen. Åsetesarvingen har krav på at det ved skjønn blir fastsatt en overtagelsespris som er rimelig etter de forholdene som foreligger. Verdsettingen skal gjøres med særlig tanke på at overtakeren kan makte å bli sittende med eiendommen. Åsetesprisen skal fastsettes konkret i forhold til den aktuelle arving og under hensyn til blant annet hans eller hennes økonomiske situasjon. Etter omstendighetene kan åsetestakst bety full pris.

Den største gruppen omsetninger skjer ved avtale innad i familien. Reglene om priskontroll gjelder ikke i slike tilfelle, og det er heller ikke grunn til å anta at reglene har særlig indirekte betydning når avtale om overdragelse inngås. Kjøpesummen vil ofte bli bestemt ut fra at den som overtar skal ha råd til å være eier.

I områder der boverdien eller verdien som fritidsbolig er høy, kan det tenkes at også forholdet til de barna som ikke skal overta blir trukket inn i noe større grad. Heller ikke i slike situasjoner er det grunn til å tro at det blir lagt nevneverdig vekt på verdsettingselementene fra priskontrollen.

Det er ikke uvanlig at det i forbindelse med en overdragelse av landbrukseiendom blir avholdt en privat takst. Private takster påvirker i stor grad den prisen partene blir enige om.

I tillegg til dette kommer skiftetakster og avtaleskjønn.

4. STATISTIKK

I 1999 gjaldt priskontrollen trolig nær en femdel av omsetningen. Det skjedde en rekke endringer i lovgivningen i årene fra 1999 fram til 2010 som innebar en vesentlig reduksjon i antallet overdragelser som er gjenstand for priskontroll.

I 2009 ble det omsatt ca. 8.400 landbrukseiendommer. Reglene om priskontroll gjaldt ved et begrenset antall av disse ervervene, og på grunn av endringen i priskontrollen i 2010 og 2012 gjelder priskontrollen for enda færre erverv i dag.

Tar en utgangspunkt i statistikk for omsetning i fritt salg fra 2010, er færre enn 400 overdragelser av bebygde eiendom gjenstand for priskontroll. I tillegg er ca. 200 overdragelser av ubebygde eiendom omfattet av priskontroll. Samlet dreier det seg bare om i underkant av 600 erverv.

5. HVORFOR OPPHEVE PRISKONTROLLEN

5.1 Innledning

Når departementet i punkt 5.9 foreslår å oppheve reglene om priskontroll, skyldes det at priskontrollen er en hemsko for omsetningen av landbrukseiendommer. Den fører til

et vesentlig samfunnsøkonomisk tap fordi den demper investeringslysten hos eksisterende eiere og hindrer tilførsel av kapital og kompetanse fra betalingsvillige nye eiere.

Priskontrollen er videre en inngripende ordning i forhold til eierens rett til å råde over eiendommen sin. Dessuten er priskontrollens regler kompliserte og vanskelige å forholde seg til for så vel partene som konsesjonsmyndighetene. Det er en krevende ordning som ikke står i forhold det en oppnår. En oppheving av priskontrollen vil friggi ressurser til andre oppgaver i kommunene.

5.2 Begrunnelsen for priskontrollen

Det har vært regler om priskontroll ved konsesjonspliktige erverv siden konsesjonsloven av 1974. Reglene kom inn ved forslag fra Landbrukskomiteen under behandlingen av lovforslaget. Komiteen mente at konsesjonsloven burde brukes som et middel for å oppnå et rimelig prisnivå på faste eiendommer.

En samfunnsmessig forsvarlig pris har blant annet vært sett på som en pris som bidrar til å realisere målene i landbrukspolitikken. Dette gjelder blant annet mål om å sikre aktive yrkesutøvere adgang til næringen, og legge til rette for eierskap til landbrukseiendom som gir grunnlag for langsiktig god ressursforvaltning. Det er også et mål å legge til rette for inntektsmuligheter og sosiale forhold som skaper stabile heltids- og deltidsarbeidsplasser i landbruket.

Det har vært lagt til grunn at skal de landbrukspolitiske målene nås, må prisnivået på landbrukseiendom ikke være høyere enn det som reflekterer verdien av eiendommens driftsgrunnlag og den verdien eiendommen har som bosted, samtidig som det ikke stilles krav om urimelig høy egenandel. Prisen må kunne holdes på et slikt nivå at den gir muligheter for en brukbar økonomi også for de som skal overta landbrukseiendommen.

5.3 Styrke eiendomsretten

Norsk landbruk har en sterk tilknytning til verdier som blant annet respekten for privat eiendomsrett. Eiendomsretten er en grunnleggende rettighet.

Priskontrollen er et inngrep i eierens råderett over egen fast eiendom og råderetten til partene i et kjøpsforhold. Ved å oppheve priskontrollen får partene større frihet til selv å bestemme prisen på eiendommen som skal overdras. Departementet vil ved å oppheve priskontrollen styrke bondens rett til fritt å disponere sin egen eiendom. Denne avtalefriheten vil ikke kunne føre til en uforsvarlig prisutvikling. Partenes syn på pris vil gjenspeile hva som er en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling.

Departementet mener dessuten at ordningen kan framstå som urimelig. En viser til at etter gjeldende regler er de fleste overdragelser av landbrukseiendommer unntatt priskontroll. Det kan virke urimelig med priskontroll for de relativt få som omfattes av kontrollen.

5.4 Priskontrollen virker hemmende på omsetningen av landbrukseiendommer

Departementet mener priskontrollen generelt kan virke hemmende på omsetningen av konsesjonspliktige landbrukseiendommer. Den har bidratt til at mange venter med å selge fordi de ikke forventer å få det de synes eiendommen er verdt. Priskontrollen har også bidratt til et redusert tilbud om kjøp av leid jord som tilleggsareal. Ved å oppheve priskontrollen bidrar en til økt omsetning. Landbruket trenger økt kapitaltilgang og bedre rekruttering.

Det er i perioden fra 2001 til 2012 gjort endringer i eiendomslovgivningen med sikte på å stimulere til økt omsetning. En har ikke sett at de forholdsvis små endringene i retningslinjene for priskontrollen som har skjedd de siste årene har hatt noen innvirkning på omsetningen. Det er derfor grunn til å tro at prisreguleringen må fullstendig vekk for at det skal bli noen effekt på omsetningen.

I sentrale områder, hvor prisene på boligeiendom er høye, kan det for enkelte være vanskelig å kjøpe seg en ny bolig. Det vil også være tilfelle dersom konsesjonsprisen på landbrukseiendommen som de evt. er avhengige av å selge, ligger langt under prisen på boliger. De kan da velge å bli sittende med landbrukseiendommen og bli boende der.

5.5 Øke investeringslysten

Eiere av landbrukseiendom, særlig de som ikke har noen barn som skal overta, vil i mange tilfeller ikke være innstilt på å foreta investeringer som ikke kan påregnes avspeilet i den pris konsesjonsmyndighetene vil godta ved et senere salg. Priskontrollen innebærer et vesentlig samfunnsøkonomisk tap fordi den demper investeringslysten hos eksisterende eiere og hindrer tilførsel av kapital og kompetanse fra betalingsvillige nye eiere.

5.6 Rekruttering og leiejord

Et godt landbruk er avhengig av et velfungerende marked for omsetning av landbrukseiendom. Et velfungerende marked vil gjøre det lettere å komme inn i næringen for de som vil satse på landbruk, og de som trenger tilleggsjord kan få kjøpt areal for å styrke bruke sitt. Opphevelse av priskontrollen vil bidra til at aktive landbruksinteresserte kan få overta landbrukseiendom. Dette vil kunne bidra til en langsiktig god ressursforvaltning.

5.7 Hensiktsmessighet og forholdsmessighet

Det er et viktig mål for regjeringen å oppheve regler som i unødig grad hindrer omsetningen av landbrukseiendom.

Priskontrollen er et slikt hinder, og den virker dessuten ikke etter hensikten. Gjeldende ordning med priskontroll er komplisert og en har i praksis sett at mange eiere og kjøpere har måttet bruke mye tid og penger på å få gjennomført kjøpet. Også

konsesjonsmyndighetene må bruke mye ressurser på en kontroll som har liten betydning for prisutviklingen vedrørende fast eiendom.

Departementet peker dessuten på at andre forhold må formodes å påvirke prisutviklingen mer enn priskontrollen, se punkt 3, og at de forholdene formodentlig er viktigere for prisutviklingen enn priskontrollen.

5.8 Tvangssalg

En konsekvens av at priskontrollen på landbrukseiendommer oppheves er at ordningen med å avgi uttalelse om høyeste pris faller bort. Ved tvangssalg av konsesjonspliktige landbrukseiendommer vil det ikke lenger være nødvendig å avklare høyeste lovlige pris etter reglene i tvangsfullbyrdelsesloven § 11-44.

Dette vil være en forenkling av regelverket og lette arbeidet for namsmyndighetene. Det innebærer at en kan gjennomføre tvangssalget raskere enn i dag og det er en fordel for partene. Dette vil også frigjøre noen ressurser i kommune og fylke.

5.9 Departementets forslag

Departementet foreslår å oppheve reglene om priskontroll.

6. KONSEKVENSER

En konsekvens av at priskontrollen oppheves er at tvangsfullbyrdelsesloven § 11-44 tredje ledd må oppheves.

7. SPØRSMÅL KNYTTET TIL IKRAFTTREDELSE

Opphevelsen av priskontrollen innebærer at også konsesjonssøknader under behandling i førsteinstans og klageinstans ikke lenger skal undergis priskontroll.

Er en søknad om konsesjon avslått på grunn av for høy pris, skal det etter opphevelsen av priskontrollen ikke være adgang til å sette frist for omgjøring og salg. Det skal heller ikke være adgang til å begjære tvangssalg i de tilfelle søknaden er avslått på grunn av for høy pris.

8. ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Opphevelsen innebærer ingen nye oppgaver. Opphevelsen er en forenkling av regelverket.

Konsesjonsvurderingen vil i mange tilfelle bli lettere og mindre tidkrevende. En opphevelse av priskontrollen vil frigi ressurser i kommune og fylke. Namsmyndigheten trenger ikke lenger konsultere konsesjonsmyndigheten om høyeste lovlige pris.

Et bedre fungerende eiendomsmarked med fri prisdannelse vil medføre samfunnsøkonomiske gevinster og tilføre næringen ny dynamikk, kapital og kompetanse.

En opphevelse av priskontrollen reiser ingen likestillingsspørsmål.

Lovforslag:

Konsesjonsloven § 9 første ledd nr. 1 oppheves.

Tvangsloven § 11-44 tredje ledd oppheves.