

Til
Statens landbruksforvaltning, fylkesmennene, fylkeslandbruksstyrene,
tinglysingsdommerne og kommunene

**Om lov av 31. mai 1974 nr. 19 om konsesjon på
erwerb av fast eiendom (konsesjonsloven) m.v.
Orientering om oppfølging av lovendringer**

Om blant annet :

- opphevelse av
forkjøpsretten
- bruken av
gjenværende
virkemidler
- konsesjonslovens
formål
- arealgrensen for
konsesjonsfrie erwerb
av bebygd eiendom.

Det er ved lov 4. mai 2001 gjort en del endringer i konsesjonsloven og odelsloven. I dette rundskrivet gjøres det kort rede for lovendringene i konsesjonsloven med unntak av de som gjelder boplikt, hvordan gjenværende virkemidler skal brukes og for saksbehandlingen etter lovendringen.

Lovendringen innebærer blant annet at forkjøpsretten etter konsesjonsloven faller bort. Det er ikke gjort endringer i lovens adgang til å avslå eller sette vilkår. Konsesjonsloven § 8 viser nå til jordlovens formål slik at det er sammenfall mellom målene for bruksstruktur i jordloven fra 1995 og virkemiddelbruken etter konsesjonsloven.

Kommunen skal ikke lenger automatisk undersøke om det er interesse for eiendommen som tilleggsjord når konsesjonssøknaden gjelder landbrukseiendom.

Opphevelsen av forkjøpsretten innebærer at en har måttet legge om saksbehandlingen noe, i første rekke når det gjelder landbrukseiendommer. Utredningen og vedtaksbegrunnelsen må nå mer enn før ta utgangspunkt i konsesjonssøkers forhold. En gir med bakgrunn i dette og rettspraksis noen føringer for utredning og begrunnelse av enkeltvedtak.

REGISTER

	side
1	Innledning..... 3
2	Lovendringene 4. mai 2001. Overgangsbestemmelser..... 4
2.1	Forarbeider..... 4
2.2	Opphevelse av forkjøpsretten..... 4
2.3	Øvrige endringer..... 6
2.3.1	Endring i formålsbestemmelsen..... 6
2.3.2	Endring i bestemmelsen om særlige forhold..... 6
2.3.3	Heving av arealgrensen for konsesjonsfritt erverv av bebygd eiendom.. 7
2.3.4	Ikrafttredelse. Overgangsbestemmelser..... 8
3	Endringer av betydning for kommunen – kommunens muligheter..... 9
4	Virkemidler..... 12
5	Søknader om konsesjon..... 13
5.1	Formål og andre retningslinjer i konsesjonsloven og jordloven..... 13
5.1.1	Formålsbestemmelser – konsesjonsloven § 1 og jordloven § 1..... 13
5.1.2	Andre retningslinjer – konsesjonsloven §§ 7 og 8..... 14
5.2	Nærmere om vurderingen av konsesjonsspørsmålet..... 14
5.2.1	Landbrukseiendommer..... 15
5.2.1.1	Betydningen av at det er utarbeidet landbruksplaner..... 15
5.2.1.2	Noen betraktninger knyttet til eierformen og pris..... 16
5.2.1.3	Retningslinjene i konsesjonsloven – særlige forhold for landbrukseiendommer..... 17
5.2.2	Andre typer eiendommer enn landbrukseiendommer..... 20
5.3	Konsesjonsvilkår..... 22
5.4	Generelle betraktninger når det gjelder valg av virkemidler..... 24
6	Behandlingen av konsesjonssaker etter lovendringen..... 25
6.1	Kort om det som er nytt..... 25
6.2	Formkrav..... 27
6.3	Nærmere om kommunens behandling..... 27
6.4	Nærmere om fylkeslandbruksstyrets behandling..... 28
6.5	Statens landbruksforvaltning (SLF)..... 29
7	Søknader om unntak fra konsesjonsplikt..... 29
8	Kort om begrunnelse av enkeltvedtak..... 29
9	Avgjørelsesmyndighet og klagerett..... 30
9.1	Avgjørelsesmyndighet..... 30
9.2	Part og klagerett..... 30

1 Innledning

Statens og kommunens forkjøpsrett ble opphevet ved lov 4. mai 2001. Arealgrensen for konsesjonsfritt erverv av bebygd eiendom ble samtidig hevet. Det ble gjort endringer i konsesjonslovens formålsbestemmelse og bestemmelsen om særlige forhold for landbrukseiendommer.

Opphevelsen av forkjøpsretten og endringene i bestemmelsen om særlige forhold for landbrukseiendommer trådte i kraft straks. Endringen av arealgrensen for konsesjonsfritt erverv av bebygd eiendom og lovens formålsbestemmelse trer i kraft 1. september 2001.

Det ble videre gitt nye regler om bopliktens innhold. Lovendringen innebærer også at det kan legges større vekt på hensynet til å styrke eller opprettholde bosettingen i det området eiendommen ligger enn tidligere. Grensene for hva som er odelseiendommer er også endret. Disse endringene trer i kraft 1. september 2001. Reglene er behandlet i rundskriv M-5/2001 om reglene om praktisering av bo- og driveplikt som vil bli gitt ut senere.

I dette rundskrivet redegjør en for lovendringene og det som har vist seg å være praktisk viktig.

I punkt 2 i rundskrivet omtales lovendringene. En gjør blant annet rede for konsekvenser av at forkjøpsretten er opphevet for virkemidlene avslag og konsesjon på vilkår. En kommer også inn på noen ikrafttredelses- og overgangsspørsmål. I punkt 3 gjør en rede for endringer av betydning for kommunen. I punkt 4 gjør en rede for virkemidlene. I punkt 5 gir en generelle retningslinjer for behandlingen av konsesjonssaker, og en går nærmere inn på vurderingen av noen praktisk viktige tilfeller. I dette rundskrivet går en ikke inn på behandlingen av søknader om konsesjon fra utenlandsboende,¹ men en redegjør for praksis i såkalte "nullgrensesaker".² Punkt 6 omhandler saksbehandlingsspørsmål. I punkt 7 gir en retningslinjer for behandlingen av søknader om unntak fra konsesjonsplikt. I punkt 8 understreker en noen viktige sider ved begrunnelsesplikten og i punkt 9 kommer en inn på avgjørelsesmyndighet og klagerett.

Rundskriv M-38/95 og M-9/99 gjelder fortsatt. Det som er sagt om forkjøp faller bort. Det som er sagt om behandlingen av konsesjonssaker i rundskrivene M-38/95 og M-9/99, gjelder så langt det passer i forhold til dette rundskrivet.

En minner om at fullstendig lovtekst kan hentes fra Lovdata.

¹ Jf konsesjonsloven § 5 a.

² Utvidet konsesjonsplikt etter forskrift gitt i medhold av konsesjonsloven § 5 tredje ledd.

2 Lovendringene 4. mai 2001. Overgangsbestemmelser.

2.1 Forarbeider.

- Ot.prp. nr. 33 (2000-2001) Om lov om endringer i konsesjonsloven og odelsloven m.v. (opphevelse av forkjøpsrett og heving av arealgrenser)
- Innst.O.nr. 61 (2000-2001) Innstilling fra næringskomiteen om endringer i konsesjonsloven og odelsloven m.v. (opphevelse av forkjøpsrett og heving av arealgrenser).
- Besl.O. nr. 76 (2000-2001).
- Ikrafttredelsesresolusjonen av 4. mai 2001.

2.2 Opphevelse av forkjøpsretten.

Lovendringen innebærer at andre ledd i § 2 oppheves. Tredje ledd er innarbeidet i første ledd. Fjerde, femte og sjette ledd er blitt andre, tredje og fjerde ledd.

Konsesjonsloven § 2 lyder nå:

” Med de unntak som følger av denne lov, kan fast eiendom ikke erverves uten tillatelse av Kongen (konsesjon). Kongens myndighet kan overlates til kommunen.

Loven omfatter ikke erverv som er konsesjonspliktig etter:

- 1. lov 3. juli 1914 nr. 5 om erverv av kalkstensforekomster,*
- 2. lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. kapittel I eller II,*
- 3. lov 17. juni 1949 nr. 3 om erverv av kvartsforekomster.*

Loven omfatter ikke erverv av fast eiendom som nyttes til annet enn landbruksformål, dersom ervervet skjer ved overtakelse av aktiva eller eierandeler i en virksomhet, og denne overtakelsen er underlagt meldepliktbestemmelsene i lov om erverv av næringsvirksomhet.

Kongen kan ved forskrift gjøre unntak fra konsesjonsplikten utover det som følger av §§ 5 og 6. Når særlige hensyn foreligger, kan Kongen også i det enkelte tilfelle gjøre unntak fra konsesjonsplikt.”

Lovendringen innebærer at staten og kommunene har mistet forkjøpsretten etter konsesjonsloven i sin helhet. Endringen innebærer dermed også at Direktoratet for naturforvaltning ikke lenger har avgjørelsesmyndighet i saker etter konsesjonsloven.³

Opphevelsen av forkjøpsretten har gjort det nødvendig å endre konsesjonsloven § 3.

Kap. 5 oppheves. Det er utarbeidet overgangsbestemmelser for §§ 12, 13, 14, 15, 16, 17 og 18. Det er gjort en mindre endring i § 19 første ledd. § 21 andre ledd er innarbeidet i første ledd. Tredje ledd er blitt andre ledd. Fjerde ledd er opphevet og femte ledd er

³ Direktoratet avgjorde om staten skulle bruke forkjøpsrett for å tilgodese naturvern- og friluftsinnteresser. Miljøverndepartementet var klageinstans.

blitt tredje ledd. Det er videre gjort en endring i § 24 første ledd første punktum og § 25 siste punktum er opphevet.

Opphevelsen av forkjøpsretten innebærer ikke at en skal unnlate å bruke de virkemidlene som er igjen i konsesjonsloven. Nå som tidligere beror det på en konkret og individuell vurdering om, og i tilfelle hvordan, de skal brukes. Opphevelsen av forkjøpsretten innsnevrer ikke konsesjonslovens formål. Rammen for hvilke hensyn som er relevant når det gjelder vurderingen av om søknaden er forenlig med konsesjonslovens formål, er den samme som tidligere.

En understreker at det viktigste for landbruksmyndighetene er å aktivt tilrettelegge med sikte på frivillige rasjonaliseringer som kan bidra til kostnadsreduksjoner. Opphevelse av forkjøpsretten må derfor følges av et mer aktivt frivillig oppkjøp av eiendommer både til rasjonaliseringsformål og til offentlige formål der arealene kan inngå i arealbytte eller jordskifte.

En peker på at virkemidlet avslag ikke er et like målrettet virkemiddel som forkjøp var. Staten ble ved bruk av forkjøpsrett eier av konsesjonseiendommen. Ved videresalg kunne en direkte bestemme hvem som skulle få overta eiendommen og til hvilken pris. Når konsesjonssøknaden avslås, kan det ikke bestemmes hvem som skal overta eiendommen. Et avslag innebærer at overdragelsen enten må omgjøres eller at eiendommen må overdras til noen som kan få konsesjon eller som ikke trenger konsesjon.⁴

Konsesjonsvilkår er fortsatt et virkemiddel som kan brukes for å realisere formålene med konsesjonsloven. Det er adgang til å sette de samme vilkår nå som før forkjøpsretten ble opphevet. En må ta utgangspunkt i konsesjonssøkerens formål og planer for bruken av eiendommen. Her som ellers er det en forutsetning for å sette vilkår at dette ikke framstår som uforholdsmessig tyngende.

Konsesjonsvilkår kan brukes for å tilgodese ulike samfunnshensyn. Felles for vilkårene er at de vil gå ut på en konkret forpliktelse for konsesjonssøker. Den forpliktelsen kan gå ut på at han skal foreta seg noe konkret eller unnlate å foreta seg handlinger som er konkretisert. Konsesjonsvilkår er derfor et mer målrettet virkemiddel enn avslag.

Jordloven § 6 første ledd tredje punktum lyder etter lovendringen:

"Er det ikkje råd å få eigedom ved friviljug kjøp, kan retten til oreigning etter kap VI i denne lova nyttast."

Det har ingen betydning for adgangen til å ekspropriere i medhold av jordloven at forkjøpsretten har falt bort.⁵ Det samme gjelder adgangen til å odelsfrigjøre. Når det gjelder landbrukseiendommer, er det primære nå som tidligere å arbeide for frivillige

⁴ Se konsesjonsloven § 25.

⁵ Jf jordloven § 13.

løsninger som ivaretar hensynet til driftsmessig gode løsninger, blant annet kostnadsreduksjoner i landbruket.

2.3 Øvrige endringer.

2.3.1 Endring i formålsbestemmelsen.

Konsesjonsloven § 1 lyder nå:

” Denne lov 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 gagnlig for samfunnet, bl.a. for å tilgodese:

- 1. jord, hage- og skogbruksnæringen (landbruksnæringen),*
- 2. behovet for utbyggingsgrunn,*
- 3. allmenne naturverninteresser og friluftsjnteresser,*
- 4. en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling vedrørende fast eiendom,*
- 5. hensynet til bosettingen.”*

Det er gjort en tilføyelse i formålsbestemmelsen. Bosettingshensynet er innarbeidet i formålsbestemmelsen for at det ikke skal kunne reises tvil om at konsesjonsloven ivaretar dette hensynet.⁶

En kan ivareta ønsket om å styrke den bosettingen som allerede er i området. Det vil si at en kan treffe avgjørelser som tar sikte på å øke folketallet. En kan imidlertid også treffe avgjørelser som ikke tar sikte på mer enn å opprettholde det befolkningstallet en allerede har.

2.3.2 Endring i bestemmelsen om særlige forhold.

Konsesjonsloven § 8 lyder nå:

” (særlige forhold for landbrukseiendommer)

Ved avgjørelsen av søknad om tillatelse til erverv av eiendom som skal nyttes til landbruksformål skal det særlig tas hensyn til formålet med jordloven, jf. jordloven § 1, og til:

- 1. om erververen anses skikket til å drive eiendommen*
- 2. om erververen vil ta fast bopel på eiendommen for selv å drive den.”*

Konsesjonsloven § 8 gir anvisning på særlige forhold som skal trekkes inn ved vurderingen av om det skal gis konsesjon. Henvisningen til jordloven § 1 gjør det klart at det er sammenfall mellom målet for bruksstruktur i jordloven og virkemidlene etter konsesjonsloven.

⁶ Se også jordloven § 1 som framhever hensynet til bosettingen.

2.3.3 Heving av arealgrensen for konsesjonsfritt erverv av bebygd eiendom.

Konsesjonsloven § 5 første ledd nr. 2 lyder nå:

”bebygd eiendom, forutsatt at eiendommen ikke er større enn 20 dekar. At disse forutsetningene for konsesjonsfrihet foreligger anses i alminnelighet godtgjort når dette bekreftes av kommunen. I områder som er regulert i reguleringsplan, er konsesjonsfriheten betinget av at erververen ikke foretar bruksendring i strid med planen. Det samme gjelder hvor eiendommen i kommuneplanens arealdel er lagt ut til landbruks-, natur- og friluftsområder. Ved erverv av eiendom med jordbruksareal er konsesjonsfriheten betinget av at arealet holdes i hevd, jf. jordloven § 8.”

Formålet med å heve arealgrensen er å bidra til økt utbud av eiendommer og økt bosetting. En heving av arealgrensene som gjelder alle typer bebygd eiendom, bidrar til en enklere utforming av reglene enn om det skulle utformes ulike arealgrenser. En heving er dessuten i samsvar med det generelle arbeid for regelverkforenkling.

Tilleggsvilkårene knyttet til tomtestørrelse og verdi for konsesjonsfrihet knyttet til bebygd eiendom, er opphevet. Endringen må ses på bakgrunn av at formålet med tilleggsvilkårene var knyttet til kommunens forkjøpsrett. Med den nye arealgrensen vil det normale være at grunnarealet er vesentlig større enn bebyggelsen krever. I mange tilfeller er det også grunn til å anta at verdien av arealet kan overstige verdien av bebyggelsen. Det vil særlig kunne være tilfelle når arealet har utbyggingspotensiale. Det er stilt opp noen forutsetninger for konsesjonsfrihet for å unngå samfunnsmessig uheldige følger av endringen. Tilleggsvilkårene har som formål å sikre at erververen ikke nytter eiendommen i strid med bredt forankrede samfunnsmessige mål og planer for arealbruken. Som det framgår av bestemmelsen, har plan erstattet konsesjonsplikt. Dette medfører forenklinger for kjøper, selger og det offentlige.

Arealbruken er fastlagt hvor eiendommen er regulert i reguleringsplan. Bruksendring i strid med planen medfører, med mindre det er gitt dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 7, at erververen må søke konsesjon om han vil bruke eiendommen til annet enn det som er fastlagt i planen. I tilfeller der erververen tar sikte på å bruke eiendommen i strid med planen, kan myndighetene ta framtidig arealbruk opp til vurdering. Erververen kan på sin side få avklart om hans planlagte bruk kan påregnes realisert. I tillegg vil avtalepartene ha en oppfordring til å løse de spørsmål som måtte oppstå dem i mellom dersom planene ikke lar seg realisere.

Samlet utgjør jordbruksarealet på eiendommer under 20 dekar et betydelig areal. Tilleggsvilkårene knyttet til jordbruksareal er begrunnet ut fra hensynet til ressursvern i vid forstand (produksjonsressurser, miljø- og kulturlandskap) kombinert med et ønske om å bruke eiendommen slik at hensynet til bosetting, sysselsetting og driftsmessig gode løsninger blir ivaretatt.

Fra tid til annen ønsker eier å dele eiendommen sin slik at han kan beholde hus med tomt, eventuelt selge hus⁷ med tomt og landbruksareal hver for seg. I praksis har det vært vanlig i delingssammenheng å gi samtykke til etablering av tomter opp til 5 dekar. Det at arealgrensen for konsesjonsfritt erverv av bebygd eiendom nå er hevet til 20 dekar, gir ikke grunnlag for å endre delingspraksis slik at tomtene blir opp mot ca 20 dekar. Hensynene bak delingsbestemmelsen er de samme, og begrunnelsen for å endre konsesjonsloven på dette punktet tilsier ingen endring av praksis. En viser til Landbruksdepartementets rundskriv M-34/95 "Omdisponering og deling". Arealgrensen er knyttet til eiendommens totalareal. Ved erverv av jord- og skogbrukseiendom må eiendomsbegrepet i jordloven § 12 legges til grunn ved vurderingen av eiendommens totalareal. En viser til Landbruksdepartementets rundskriv M-34/95 når det gjelder forståelsen av eiendomsbegrepet i jordloven § 12. Konsesjonsfriheten gjelder bebyggelse til ethvert formål, men den må ha karakter av en fast installasjon. Demninger, kaier, veier, broer eller tunneller er eksempler på faste anlegg som ikke kan anses som bebyggelse. Det samme er golfbaneanlegg.

Kommuner som ønsker å innføre nedsatt konsesjonsgrense, kan fortsatt be om få forskrift etter konsesjonsloven § 5 tredje ledd.

2.3.4 Ikrafttredelse. Overgangsbestemmelser.

Opphevelsen av forkjøpsretten trådte i kraft da loven ble sanksjonert 4. mai 2001. Dette innebærer at adgangen til å nytte forkjøpsrett og alle bestemmelser som er knyttet til forkjøpsretten og gjennomføringen av forkjøpet ble opphevet med umiddelbar virkning fra den dato. Bestemmelsen får anvendelse på alle erverv som skjer etter ikrafttredelsesdatoen. Den får også betydning for saker som er under behandling, og for saker der forkjøp er vedtatt, men vedtaket ikke er endelig.

Bestemmelsen om hva det særlig skal legges vekt på når det gjelder landbrukseiendommer trådte i kraft samtidig med opphevelsen av forkjøpsretten. Det betyr at de nye reglene må legges til grunn for søknader som behandles etter det aktuelle tidspunktet.

De øvrige endringene tar til å gjelde 1. september 2001.

Det er vedtatt bl.a. følgende i overgangsbestemmelsen:

”
.....
Endringen i konsesjonsloven § 5 første ledd nr. 2 skal gjelde konsesjonssaker som ikke er endelig avgjort på det tidspunktet endringen av bestemmelsen trer i kraft. Vedtaket er endelig dersom klage ikke er mottatt innen klagefristens utløp, eller hvor klageadgangen, jf. forvaltningsloven § 28, er brukt og forvaltningen har fattet avgjørelse i klagesaken.

Der forkjøp er nyttet før ikrafttredelse av endringen i konsesjonsloven § 2 og vedtaket om bruk av forkjøpsrett er endelig, skal konsesjonsloven §§ 12, 13, 14, 15,

⁷ Bolighus, driftsbygninger, seterbu etc.

16, 17 og 18 fortsatt gjelde ved gjennomføring av vedtaket. Vedtak om bruk av forkjøpsrett er endelig dersom klage ikke er mottatt innen klagefristens utløp, eller dersom klageadgangen, jf. forvaltningsloven § 28, er brukt og forvaltningen har fattet avgjørelse i klagesaken.”

Endringen av arealgrensen for bebygd eiendom (konsesjonsloven § 5 første ledd nr. 2) har virkning for alle erverv som skjer etter ikrafttredelsesdatoen. Det er imidlertid også bestemt at endringen skal gjelde konsesjonssaker som er under forvaltningsmessig behandling ved ikrafttredelsen.

Det gjelder særlige regler der forkjøp er nyttet før opphevelsen av forkjøpsreglene og før vedtaket om bruk av forkjøpsrett er blitt endelig. Vedtaket om bruk av forkjøpsrett er endelig i de tilfellene hvor klage ikke er mottatt innen klagefristens utløp eller hvor klageadgangen etter forvaltningsloven § 28 er brukt og forvaltningen har fattet avgjørelse i klagesaken.

Konsesjonsvilkår fastsatt før lovendringen faller ikke bort som følge av at grensen for konsesjonsfritt erverv heves til 20 dekar for bebygd eiendom. I slike tilfelle kan det eventuelt søkes om å få lempet på vilkåret. En slik søknad må i utgangspunktet behandles på vanlig måte. Ved behandlingen av en slik søknad må en imidlertid også trekke inn den nye rettstilstanden. Betydningen av den nye tilstanden vil variere fra sakstype til sakstype. Gjelder søknaden for eksempel lemping på bo- og driveplikt bør, den som hovedregel innvilges. Ligger eiendommen derimot i et område med såkalt nullgrenseforskrift, vil likevel hensynet bak denne bestemmelsen kunne slå inn. I slike tilfelle har det vært nødvendig å sette konsesjonsfriheten for bebygd eiendom ut av kraft for å hindre at bebyggelse som er eller har vært i bruk som helårsbeboelse blir brukt til fritidshus.

Der det søkes om lemping på andre vilkår, for eksempel der ”tredjemann” er gitt rettigheter, må søknaden avgjøres på samme måte som hittil.

3 Endringer av betydning for kommunen – kommunens muligheter

En rekke av de mål kommunene setter for utviklingen av sitt område har tilknytning til bruken av fast eiendom. Stikkord er vern av produktive arealer og naturområder, næringsutvikling også utenom landbruket, bosetting og tilgang til friluftsområder. De juridiske virkemidlene for å nå disse målene er mange, og planlegging i henhold til plan- og bygningsloven er svært viktig. Virkemidler finnes bl.a. i konsesjonsloven, som er tema for dette rundskrivet, og i odelsloven regler om bo- og driveplikt. Kommunenes muligheter innenfor konsesjonslovens virkeområde er store; det er for eksempel slik at spørsmål knyttet til bosettingen er innenfor det kommunale handlingsrommet.

Det beror på en konkret og individuell vurdering hvordan virkemidlene i konsesjonsloven skal brukes. Gjennom saksbehandlingen, der kommunen må ta hensyn til så vel den aktuelle søkers interesse som kommunens og andre offentlige interesser, kan kommunen bidra til å nå de målene som er satt i loven. Disse målene

kan sammenfattes i slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet, og da tenkes det selvsagt også på kommunens interesser.

Ved siden av kommunale mål er det også satt opp nasjonale mål på dette området, og en av hensiktene med dette rundskrivet er å klarlegge hvilke nasjonale hensyn også kommunene må ta ved sin praktisering av konsesjonsloven. De nasjonale målene knytter seg særlig til landbruks- og miljøpolitikken

Kommunen har avgjørelsesmyndighet i noen saker, og gir tilrådingen i andre. I begge tilfelle er det av betydning for avgjørelsen hva kommunen har vedtatt. Naturlig nok er kommunens handlingsrom større i de sakene der kommunen har avgjørelsesmyndighet, men det er like fullt et mål å gi mer myndighet til kommunene i saker på landbrukssektoren. En peker her på at kommunen har ansvar for å gjennomføre den nasjonale landbrukspolitikken slik det er forutsatt i jordloven. En viser her også til det som er uttalt i Kommunal- og regiondepartementets retningslinjer for statlig klagebehandling⁸ når det gjelder vektleggingen av kommunens syn.

Som ledd i et prøveprosjekt er kommunene i Oppland, Sogn og Fjordane og Nordland gitt myndighet til å avgjøre de aller fleste konsesjonssaker. De erfaringene en får ved dette forsøket utgjør en del av grunnlaget ved avgjørelsen av hvor langt en skal gå i å overlate konsesjonsmyndighet med de muligheter og ansvar dette medfører til kommunene. I denne sammenheng kan det være aktuelt å gi kommunene ulikt handlingsrom basert på en vurdering av den kompetanse kommunen har på dette området. Ved denne vurderingen kan det bli lagt vekt på om kommunen har utarbeidet en strategi for hvordan en skal ivareta de nasjonale målene på dette området. En slik strategi kan være utarbeidet i en planprosess med grunnlag i den rettlederen departementet har gitt ut om tiltaksrettede oversiktsplaner ("Landbruksplaner", M-0691 B). Et annet og viktig grunnlag vil være om kommunen har en oppdatert arealdel til kommuneplanen.

Kommunenes forkjøpsrett er opphevet. Kommunens interesser kan ivaretas ved bruk av virkemidlene avslag og konsesjon på vilkår. Kommunen må i egen interesse påse at saken er godt utredet og opplyst, slik at det organ som treffer avgjørelse i saken kan foreta en forsvarlig vurdering av kommunens interesser sammenholdt med de øvrige interesser som gjør seg gjeldende i saken. Når det gjelder kommunens saksbehandling viser en til punktene 6.1 og 6.3. I punkt 6.1 gjør en kort rede for hva som er nytt når det gjelder saksbehandling. I punkt 6.3 gjør en rede for sider ved saksbehandlingen som kommunene vil være kjent med fra det rundskrivet som nå oppheves.

Kommunene kan merke seg at bosettingshensynet nå er innarbeidet i formålsbestemmelsen for at det ikke skal kunne reises tvil om at konsesjonsloven ivaretar dette hensynet.⁹ Det dreier seg en om redaksjonell endring ettersom en mener det var adgang til å legge vekt på dette hensynet også tidligere. Hensynet skal ikke veie

⁸ H-2103.

⁹ Se også jordloven § 1 som framhever hensynet til bosettingen.

tyngre enn andre relevante hensyn. Når det gjelder landbrukseiendommer minner en i denne forbindelse om det som er sagt i konsesjonsloven § 8 og rundskrivet punkt 5.2.1.3.

Det er i første rekke nå som før kommunens særskilte ansvar å ivareta ønsket om å styrke den bosettingen som allerede er i området. Det vil si at den kan legge til rette for avgjørelser som tar sikte på å øke folketallet. Den kan imidlertid også legge til rette for avgjørelser som ikke tar sikte på mer enn å opprettholde det befolkningstallet som allerede er i området. Ved vurderingen av den faktiske bosettingssituasjonen må den som avgjør konsesjonssøknaden legge stor vekt på kommunens syn.

Konsesjonsfriheten for bebygde eiendom var før lovendringen begrenset til eiendommer med areal 5 dekar eller mindre. Det kan knytte seg vesentlige bosettingsmessige interesser til bebygde eiendommer med areal mellom 5 og 20 dekar. Kommuner som ønsker utvidet konsesjonsplikt for bebygde eiendom under 20 dekar kan fortsatt be om å få innført forskrift som medfører utvidet konsesjonsplikt. De kommunene som allerede har slik forskrift er tilskrevet med sikte på å avklare om de vil ha forskrift med utvidet konsesjonsplikt for bebygde eiendommer ikke over 20 dekar.

I punkt 5 informerer en om behandlingen av såkalte nullgrensesaker.

Det som er sagt over om kommunens særskilte ansvar for å ivareta hensynet til bosettingen gjelder også søknader om fritak fra boplikt. De nye reglene og praktiseringen av reglene om bo- og driveplikt er omhandlet i rundskriv M-5/2001 som vil bli gitt ut senere. En nøyer seg her med å vise til kommunens mulighet til å føre en smidig praksis. Loven gir anvisning på en rekke momenter som det skal legges vekt på ved vurderingen av om det skal gis fritak fra boplikt. Reglene er nå endret slik at hensynet til bosettingen i området kan tillegges større vekt enn bruksstørrelse, avkastningsevne og husforhold enn tidligere. Hvor langt en kan gå i retning av å holde fast ved den lovbestemte boplikten vil måtte bero på en individuell og konkret vurdering hvor alle relevante hensyn blir vektlagt på en balansert måte.

Det har i praksis ikke vært veldig mange saker der eieren har vært i tvil om hva som skal til for å oppfylle boplikten. I noen saker har eieren og de som har til oppgave å kontrollere om boplikten er oppfylt vært uenige om boplikten har vært oppfylt. En har nå lovfestet noen kriterier når det gjelder innholdet av boplikten. De nye reglene er behandlet i ovennevnte rundskriv. En viktig side ved endringen er at det vil bli lettere å konstatere om boplikten er oppfylt. Endringen innebærer således en fordel for kommunen som heretter forhåpentligvis får færre vanskelige bevisspørsmål å ta stilling til.

Noen kommuner har utarbeidet landbruksplaner. I punkt 5.2.1.1 informerer en om betydningen av slike planer i konsesjonssammenheng. Det vil ikke være nok kun å vise til selve planen. Det må framgå av selve begrunnelsen hvilke konkrete hensyn som eventuelt taler mot å innvilge søknaden.

Bebygd eiendom med areal ikke over 20 dekar kan erverves konsesjonsfritt når bestemte forutsetninger er oppfylt. Forutsetningene for konsesjonsfrihet etter dette alternativet er endret. Kommunen skal nå bekrefte på egenerklæringsskjema M-0360 at plansituasjonen gir grunnlag for konsesjonsfrihet.

Når det gjelder klagerett så informerer en i punkt 9.2 om at kommunen kan ha klagerett i en konsesjonssak for å ivareta fellesinteresser for befolkningen i området eiendommen ligger.

4 Virkemidler.

De midler loven stiller til rådighet for å gjennomføre formålet med konsesjonsloven, framgår av konsesjonsloven § 2 første ledd, jf § 9.

Konsesjonsloven § 2 første ledd lyder:

*"Med de unntak som følger av denne lov, kan fast eiendom ikke erverves uten tillatelse av Kongen (konsesjon)."*¹⁰

Søknaden kan innvilges eller avslås. Det beror på en konkret og individuell vurdering av søknaden om konsesjon skal gis eller nektes.

Det kan settes vilkår for konsesjon og vilkår kan endres i ettertid. Konsesjonsloven § 9 lyder:

"Konsesjon etter denne lov kan gis på slike vilkår som i hvert enkelt tilfelle finnes påkrevd av hensyn til de formål loven skal fremme. Det kan lempes på vilkårene etter søknad."

Valg av virkemidler må baseres på en realistisk vurdering av hvilke muligheter en har til å bruke konsesjonseiendommen på en bedre måte enn den konsesjonssøker legger opp til. Hva som er best må vurderes opp mot konsesjonsloven og eventuelt jordlovens formål.

Konsesjon er ikke nødvendig når erververen er overdragers nære slektning.¹¹ Dette unntaket gjelder alle eiendommer uansett størrelse og art. Ved erverv av jord- og skogbrukseiendommer over 20 dekar, er konsesjonsfriheten betinget av at erververen oppfyller bo- og driveplikt. Det samme gjelder når konsesjonsfritt erverv har sitt grunnlag i odelsrett.¹² Bo- og driveplikt er et lovbestemt virkemiddel. Forvaltningen har ikke til oppgave å vurdere om det bør være boplikt i slike tilfelle, men om det er grunnlag for å frita fra den lovbestemte plikten. Det er gitt ut eget rundskriv om

¹⁰ Kongens myndighet er delegert, se delegasjonsbestemmelser av 30. mai 2000 som er lagt ved Landbruksdepartementets rundskriv M-15/2000.

¹¹ Se konsesjonsloven § 6 første ledd nr. 1.

¹² Se konsesjonsloven § 6 første ledd nr. 2, jf odelsloven § 27.

praktiseringen av reglene om bo- og driveplikt. Se Landbruksdepartementets rundskriv M-29/95 "Om bo- og driveplikt".

Bebygd eiendom med et areal ikke større enn 20 dekar, kan erverves konsesjonsfritt. Det er åpnet adgang til å innføre forskrift som begrenser konsesjonsfriheten for erverv av bebygd eiendom med bebyggelse som er eller har vært i bruk som helårsbolig. Vilkårene er de samme som tidligere. Landbruksdepartementet har myndigheten til å gi slik forskrift. Dette virkemidlet vil ikke bli brukt med mindre kommunen går inn for at det skal brukes. En går ikke nærmere inn på adgangen til å innføre forskrift i dette rundskrivet.

Selv om det ikke er et virkemiddel nevner en for sammenhengen sin skyld at det etter konsesjonsloven § 2 sjette ledd siste punktum er adgang til i det enkelte tilfelle å søke om unntak fra konsesjonsplikt.

Bestemmelsen lyder:

"Når særlige hensyn foreligger, kan Kongen også i det enkelte tilfelle gjøre unntak fra konsesjonsplikt."¹³

En viser til punkt 7 hvor en behandler adgangen til å gjøre unntak fra konsesjonsplikt.

5 Søknader om konsesjon.

Når en vurderer en konsesjonssøknad må en se hen til konsesjonslovens formål og de retningslinjer som er gitt i konsesjonsloven. Endringen av konsesjonsloven § 8 gjør det klarere enn før at en må trekke inn jordlovens formål når søknaden gjelder landbrukseiendom.

Det er utgitt eget rundskriv om jordlovens formål. Se rundskriv M-35/95 "Jordlovens formål".

5.1 Formål og andre retningslinjer i konsesjonsloven og jordloven.

5.1.1 Formålsbestemmelser - konsesjonsloven § 1 og jordloven § 1.

Konsesjonsloven § 1 lyder:

"Denne lov 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:

- 1. jord, hage- og skogbruksnæringen (landbruksnæringen),*
- 2. behovet for utbyggingsgrunn,*

¹³ Kongens myndighet er delegert til Statens landbruksforvaltning, se rundskriv M-15/2000. "særlige hensyn", se punkt 6 i rundskrivet.

3. *allmenne naturverninteresser og friluftinteresser,*
4. *en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling vedrørende fast eiendom,*
5. *hensynet til bosettingen.*”

Jordloven § 1 lyder:

”Denne lova har til føremål å leggja tilhøva slik til rette at jordviddene i landet med skog og fjell og alt som høyrer til (arealressursane), kan verte brukt på den måten som er mest gagnleg for samfunnet og dei som har yrket sitt i landbruket.

Arealressursane bør disponerast på ein måte som gir ein tenleg, variert bruksstruktur ut frå samfunnsutviklinga i området og med hovudvekt på omsynet til busetjing, arbeid og driftsmessig gode løysingar.

Ein samfunnsgagnleg bruk inneber at ein tek omsyn til at ressursane skal disponerast ut frå framtidige generasjonar sine behov. Forvaltinga av arealressursane skal vera miljøforsvarleg og mellom anna ta omsyn til vern om jordsmonnet som produksjonsfaktor og ta vare på areal og kulturlandskap som grunnlag for liv, helse og trivsel for menneske, dyr og planter. ”

5.1.2 Andre retningslinjer - konsesjonsloven §§ 7 og 8.

Konsesjonsloven §§ 7 og 8 gir retningslinjer for skjønnsutøvelsen.

Konsesjonsloven § 7 omhandler alminnelige forhold som det skal legges vekt på og bestemmelsen gjelder alle typer eiendommer. Den lyder:

”(alminnelige forhold som taler mot konsesjon)

Konsesjon skal i alminnelighet ikke gis dersom det er grunn til å anta at erververen først og fremst tar sikte på å plassere kapital i eiendommen, eller dersom ervervet kan sees som et ledd i oppsamling av fast eiendom. Det samme gjelder hvis det er grunn til å anta at erververen tar sikte på å skaffe seg vinning ved å selge eiendommen eller deler av den innen kort tid.”

Konsesjonsloven § 8 gjelder erverv til landbruksformål og forhold det særlig skal tas hensyn til. Den lyder nå:

”(særlige forhold for landbrukseiendommer)

Ved avgjørelsen av søknad om tillatelse til erverv av eiendom som skal nyttes til landbruksformål skal det særlig tas hensyn til formålet med jordloven, jf. jordloven § 1, og til:

1. *om erververen anses skikket til å drive eiendommen*
2. *om erververen vil ta fast bopel på eiendommen for selv å drive den.”*

5.2 Nærmere om vurderingen av konsesjonsspørsmålet.

Virkemidlene i konsesjonsloven må brukes slik at en oppnår et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer og slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlig for

samfunnet. Søkeren og hans formål med ervervet er utgangspunktet for vurderingen, og avgjørelsen av konsesjonsspørsmålet må derfor knyttes til dette. Søkers formål med ervervet står sentralt i vurderingen enten eiendommen erverves til landbruksformål eller til andre formål. Formålet med ervervet må veies opp mot de samfunnsinteressene som gjør seg gjeldende i den aktuelle saken. Det en må vurdere, er om det ut fra de hensyn loven fremmer er mest gagnlig for samfunnet om søker får konsesjon eller om eiendommen bør overdras til noen annen. Det må foretas en individuell og konkret vurdering. Ingen har krav på konsesjon, men konsesjon må gis med mindre det er saklig grunn til å avslå.

5.2.1 Landbrukseiendommer.

Det knytter seg ikke rettsvirkninger til begrepet landbrukseiendom. En bruker av praktiske grunner begrepet som fellesbetegnelse for eiendommer der det kan drives landbruk, eller utmarksressurser som til vanlig er brukt i forbindelse med landbruksnæringen. Hvor stort arealet må være for at det kan kalles landbrukseiendom varierer etter hvilke lover en knytter vurderingen til. Begrepet er her knyttet til konsesjonsloven, og det er i dette rundskrivet brukt en vid tolkning av landbruksressurser ved avgrensningen. Erverv av bebygde eiendommer med et totalareal ikke over 20 dekar er nå konsesjonsfrie. En antar hevingen av arealgrensen vil redusere antallet tvilstilfeller noe.

5.2.1.1 Betydningen av at det er utarbeidet landbruksplaner m.v.

Noen kommuner har utarbeidet landbruksplan (tiltaksrettede oversiktsplaner). Se Landbruksdepartementets veileder for arbeid med tiltaksrettede oversiktsplaner, M-0691 B. Med utgangspunkt i nasjonale mål har kommunen formulert egne mål for hvordan landbruket i kommunen skal utvikles videre, hvordan arealressursene bør forvaltes og hvordan arbeidsplasser kan skapes. Landbruksplanens hovedfunksjoner er blant annet å gi føringer for kommunen som landbruksmyndighet i forhold til hvordan virkemidler skal forvaltes, og for hvilke prinsipper som skal brukes ved behandling av enkeltsaker i kommunen. Det må imidlertid understrekes at hver konsesjonssøknad skal gis en konkret og individuell vurdering også når eiendommen ligger i et område hvor det er utarbeidet landbruksplan. Det vil ikke være nok kun å vise til selve planen. For eksempel vil det i et tilfelle hvor formålet er å bruke eiendommen som tilleggsjord ikke være nok å vise til i vedtaksbegrunnelsen at planen gir føringer for bruken av eiendommen. Det må framgå av vedtaket hvilke konkrete hensyn som taler mot å innvilge søknaden. Konsesjonslovens formålsbestemmelse er endret slik at det ikke lenger er tvil om at det kan legges vekt på hensynet til bosetting. Det vil kunne gjøre det lettere å ivareta dette hensynet dersom det i landbruksplanene utvikles en bosettingsstrategi.

Planer etter plan- og bygningsloven har også betydning for behandlingen av saker som gjelder erverv av landbrukseiendommer.

5.2.1.2 Noen betraktninger knyttet til eierformen og pris.

Sameie i landbrukseiendom.

Utgangspunktet for vurderingen er at en må forsøke å få slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlig for samfunnet. Erfaring viser at det ofte oppstår ulemper med hensyn til drift og utnyttelse når to eller flere skal eie en landbrukseiendom i fellesskap. Det vil derfor som regel ikke være i tråd med konsesjonsloven § 1 å gi konsesjon på erverv av landbrukseiendom i sameie.

I praksis har en sett eksempler på at det er gitt konsesjon til sameiere på vilkår av at eiendommen blir overdratt til en av dem innen en tidsfrist. Det er rettslig tvilsomt om det er adgang til å sette et slikt vilkår.¹⁴ I de tilfelle sameiet anses uheldig, bør en i stedet vurdere å avslå søknaden.

Omdanning av personlig sameie til ansvarlig selskap (ANS) innebærer ikke et erverv i konsesjonslovens forstand. I slike situasjoner er det ikke nødvendig med konsesjon. I tilfeller der et ANS står som søker skal konsesjon ikke gis til selskapet, men til den enkelte deltaker (sameier).

En har akseptert at samboere kan eie landbrukseiendom i sameie. En forutsetning for konsesjon i slike tilfelle er at det foreligger sameiekontrakt som innebærer plikt til å oppløse sameiet ved samlivsbrudd. Sameiekontrakten kan for eksempel ha følgende ordlyd: *"Opphører samlivet vårt, forplikter vi oss til innen ett år å oppløse sameiet i eiendommen gnr. ... bnr. ... i ... kommune. Eiendommen skal overdras til en pris konsesjonsmyndighetene kan akseptere."*¹⁵

Søknaden må behandles som et vanlig sameietilfelle når søkerne ikke vil opprette en slik kontrakt.

Videre bør det sikres at eiendommen kommer på en eierhånd i tilfelle samboerforholdet opphører ved død. Dersom ikke pliktdelsreglene er til hinder for det, kan dette gjøres ved å opprette et gjensidig testamente hvoretter lengstlevende arver førstavedes andel i eiendommen. I tilfelle det skulle foreligge formelle hindringer for opprettelse av testament, må det - dersom lengstlevende innen ett år etter dødsfallet ikke har fått utlagt eiendommen i sin helhet til seg - sørges for at sameiet oppløses i henhold til sameieloven § 15.

Det er et landbrukspolitisk mål at landbrukseiendommer i størst mulig grad eies av fysiske personer som i størst mulig grad selv bebor og driver sine eiendommer. En slik eierform anses å gi den beste sikkerhet for eiendommens drift og vedlikehold. Det vil derfor som hovedregel ikke være i samsvar med konsesjonsloven § 1 å gi konsesjon på aksjeselskapers erverv av landbrukseiendommer.

¹⁴ Ombudsmannens årsmelding for 1983 side 116.

¹⁵ Se lov av 4. juli 1991 nr. 45 om rett til felles bolig og innbo når husstandsfellesskap opphører.

Enkelte gårdbrukere organiserer driften av egen eiendom i eget driftsselskap. Dette forutsetter at selskapet gis rett til å bruke eiendommen. Er det inngått avtale om bruksrett for mer enn ti år, vil avtalen utløse konsesjonsplikt. Hvis det er samme eier til eiendommen og driftsselskapet, bør konsesjon som hovedregel gis. Dette gjelder også når eksempelvis en samdrift organiserer driften sin i et driftsselskap som leier deltagernes faste eiendommer.

Prisen på eiendommen.

Ved avgjørelsen av konsesjonssaken må det vurderes om avtalt pris er i samsvar med en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling på fast eiendom, jf konsesjonsloven § 1 nr. 4. Er prisen for høy i forhold til dette, vil det ikke være i samsvar med loven å gi konsesjon.

For landbrukseiendommer som fortsatt skal nyttes til landbruk, må samfunnsmessig forsvarlig pris blant annet forstås som en pris som bidrar til å realisere landbrukspolitikken. Dette gjelder bl.a. mål som å sikre rekruttering av aktive yrkesutøvere til næringen og legge til rette for inntektsmuligheter og sosiale vilkår som skaper stabile heltids- og deltids arbeidsplasser i landbruket. Landbruksdepartementet viser ellers til de rundskriv som er gitt ut om priser på landbrukseiendommer, rundskriv M-147/80, M-138/89, M-22/97 og M-3/2001. En vil revidere retningslinjene i samsvar med føringer i St.meld. nr. 19 (1999-2000) (landbruksmeldingen).

5.2.1.3 Retningslinjene i konsesjonsloven § 8 – særlige forhold for landbrukseiendommer.

Det er et hovedmål for landbrukspolitikken å skape et robust landbruk med stabile arbeidsplasser og god lønnsomhet. Dette innebærer bl.a. at en må tilstrebe en bruksstruktur som gir grunnlag for å redusere kostnadene og tilpasse driften til endringer i rammebetingelsene for norsk landbruk. Eiendomsstørrelsen og den fysiske utformingen av eiendommene er viktige faktorer for å få dette til.

Også andre hensyn skal tillegges vekt, slik som hensynet til å styrke og opprettholde bosettingen i de deler av landet der det er bosettingsproblemer. Dette er hensyn som kan trekke i retning av andre resultater enn de som gir de mest kostnadseffektive løsningene. I den samlede vurderingen som må foretas, er det viktig å være oppmerksom på at de som er bosatt på og driver landbrukseiendommer, må kunne skaffe seg en inntekt på like linje med det som er vanlig ellers i samfunnet. I denne sammenheng skal en selvsagt også trekke inn muligheten for mer utradisjonell verdiskapning med grunnlag i eiendommens ressurser.

I tråd med dette krever nå konsesjonsloven § 8 at en skal ta særlig hensyn til jordlovens formål, jordloven § 1. Det innebærer blant annet at en må påse at det er sammenfall mellom målene for bruksstruktur i jordloven og bruken av virkemidlene etter

konsesjonsloven. En må finne løsninger som ivaretar hensynet til bosettingen og god forvaltning av arealressursene og natur- og kulturverdiene.

Henvisningen til jordloven § 1 innebærer at en må vurdere om erververens formål legger til rette for en tjenlig og variert bruksstruktur ut fra samfunnsutviklingen i området. I den vurderingen er hensynet til bosetting, arbeid og driftsmessig gode løsninger av sentral betydning. Virkemidlene avslag og konsesjon på vilkår må bare brukes når det er klart at det gir den beste løsningen, jf. konsesjonsloven § 1.

Landbruksdepartementet har i rundskriv om jordlovens formål kommentert hva som må forstås med tjenlig bruksstruktur. En viser til rundskriv M-35/95.

Et forhold som må vurderes i alle tilfeller, er om erververen er skikket til å drive eiendommen, jf. konsesjonsloven § 8 nr. 1.

Erververen må være skikket til å drive eiendommen enten han skal bruke den som selvstendig bruk eller som tilleggsjord til en eiendom han eier fra før. Det kreves ingen formell utdanning. Praksis fra landbruk kan oppveie manglende formell utdanning. Ved erverv av tilleggsjord vil erververen normalt ha tilstrekkelig praksis fra driften av den eiendommen han har fra før. Det kreves en viss varsomhet når en vurderer spørsmålet om skikket. Søknad om konsesjon bør ikke avslås med mindre søkeren kan sies å være uskikket til å drive eiendommen. Det forhold at konsesjonssøker er mindreårig vil regelmessig tale mot å anse han skikket til å drive eiendommen.

Nærmere om de tilfellene der erververen vil opprettholde eiendommen som selvstendig eiendom.

Det skal særlig tas hensyn til formålet med jordloven. Det betyr at en må vurdere om erververen vil få en tjenlig eiendom vurdert ut fra samfunnsutviklingen i området. I denne vurderingen skal en legge hovedvekt på hensynet til bosetting, arbeidsplasser og driftsmessig gode løsninger. Det taler mot å gi konsesjon dersom erververen ved ervervet vil få en eiendom som ikke er tjenlig sett i forhold til samfunnsutviklingen i området.

Som hovedregel vil en få en bedre driftsmessig løsning jo større eiendommen er. Det må imidlertid foretas en konkret vurdering, der det bl.a. er av betydning hvilken driftsform som er påregnelig for området. Det må legges vekt på de drifts- og arronderingsmessige forhold ved eiendommer. Med arrondering mener en for eksempel hvordan grensene er trukket (rette, spisse hjørner etc) og om eiendommen består av flere teiger og i så fall hvor lang avstand det er mellom dem. Når eiendommen skal opprettholdes som selvstendig bruk vil imidlertid arronderingsmessige forhold normalt ha mindre vekt dersom eiendommen har tjenlige hus, og det ellers ligger til rette for bosetting og fortsatt drift av eiendommen.

Som det fremgår ovenfor må en også vurdere om eiendommen sammen med andre inntektsmuligheter vil gi søker en rimelig inntekt. Vurderingen av inntekten må ha et objektivt utgangspunkt. Det er likevel her åpnet for et romslig skjønn.

Det som er sagt foran har selvsagt også betydning ved vurderingen av om eiendommen istedenfor å opprettholdes som selvstendig bruk bør nyttes som tilleggsjord, og ved om det bør settes vilkår. Det som er sagt om inntektsforholdene har betydning i forhold til om det bør gis konsesjon av hensyn til bosettingen.

En tilføyer at bosettingshensyn kan være av slik vekt at det gir grunnlag for å gi konsesjon selv om eiendommen har svakt ressursgrunnlag og dårlige driftsforhold til eiendommen.

Et av formålene med konsesjonsloven er å tilgodese hensynet til bosettingen, jf. konsesjonsloven § 1 nr. 5. Dette er også konkret påpekt for landbrukseiendommer i § 8 nr. 2. Dette, sammenholdt med langvarig og fast praksis, tilsier at det må foreligge særlige grunner dersom det skal gis konsesjon for erverv av en landbrukseiendom med mindre søker vil bosette seg på eiendommen. Dette vil normalt også føre til den beste utnyttelsen av eiendommens ressurser, likesom hensynet til miljø og kulturlandskap antas best ivaretatt dersom søkeren bosetter seg på eiendommen. Behov for tilleggsjord bør tillegges større vekt hvor søker ikke vil bosette seg på eiendommen og drive den.

Nærmere om de tilfellene der eiendommen skal nyttes som tilleggsjord.

Landbruksmyndighetenes arbeid med å styrke arealgrunnlaget på enkeltbruk bygger primært på aktiv tilrettelegging for frivillig rasjonalisering, jf. jordloven § 6. Selv om konsesjonssøknaden har sin bakgrunn i en frivillig rasjonalisering, må en likevel vurdere nøye om det er grunnlag for å avslå eller stille vilkår om for eksempel avståelse av deler av eiendommen. Dette betyr på den annen side ikke at det alltid skal gis konsesjon når det foreligger en frivillig rasjonalisering. Nå som tidligere må hver søknad gis en individuell og konkret behandling.

Også i slike tilfeller skal det særlig tas hensyn til formålet med jordloven.

Regelmessig vil den som søker konsesjon for erverv av tilleggsjord, ikke ha et ressurssterkt bruk. Søkerens ressursituasjon vil derfor normalt trekke i retning av å gi konsesjon på erverv av tilleggsjord. Det forhold at den eiendom ervervet gjelder er uten bygninger, eller bygningene er i dårlig stand, trekker i retning av at søker bør få konsesjon. Ikke sjelden har konsesjonssøker leid eiendommen en tid. Han kan derfor ha et driftsapparat som er tilpasset et større areal enn det han eier selv, og som en sikrer fortsatt utnyttelse av ved å gi konsesjon. Forhold av mer subjektiv karakter kan også tale til konsesjonssøkers fordel. Det er relevant å trekke inn i vurderingen om søkeren har en spesiell sterk tilknytning til eiendommen eller til forrige eier. En slik situasjon vil en for eksempel ha dersom konsesjonssøker har vokst opp på eiendommen som forrige eiers fosterbarn.

Det forhold at eiendommen har tjenlig bebyggelse trekker i retning av ikke å tillate eiendommen brukt som tilleggsjord dersom eiendommen ligger i et område der kommunen har problemer med å opprettholde bosettingen. Ved vurderingen av om det rent faktisk er bosettingsproblemer må en legge stor vekt på kommunens syn.¹⁶ Det må imidlertid være påregnelig at avslag virker positivt inn på bosettingen, herunder om andre vil overta eiendommen med sikte på fast bosetting.

Det er videre et mål å få ned kostnadene i landbruket. En må derfor ta hensyn til avstanden mellom den eiendom konsesjonssøker eier fra før og den eiendom det søkes om konsesjon på. Lange transportavstander øker kostnadene. Lang avstand mellom eiendommene taler derfor mot å gi konsesjon. En må imidlertid trekke inn aktuell driftsform og vekstforholdene på arealet. Avstandens betydning vil variere etter aktuell produksjonsform. Dreier det seg om skog, bør en akseptere vesentlig større avstand enn om arealet skal brukes på en måte som krever regelmessig transport.

Etter omstendighetene kan avstand mellom arealene føre til ulemper for samfunnet i form av trafikkfare. Også dette er forhold som må trekkes inn i vurderingen. Transport etter offentlig vei er i seg selv ikke nok til å nekte konsesjon. Transport på offentlig vei bør være et tungt moment mot å gi konsesjon dersom det er sterk trafikk eller andre forhold på veien som kan skape trafikkfarlige situasjoner.

Transport har også en side til det å unngå unødig forurensning. Lang avstand vil også trekke i retning avslag utfra et miljøsynspunkt.

5.2.2 Andre typer eiendommer enn landbrukseiendommer.

Formålet med ervervet er også sentralt ved konsesjonsvurderingen som gjelder annet enn landbrukseiendommer. Ligger eiendommen i område hvor arealbruken er klarlagt gjennom reguleringsplan eller kommuneplan, er det grunnlag for å avslå søknaden hvis erververen ikke har til hensikt å nytte eiendommen i samsvar med planen. Er gjeldende plan ikke oppdatert, eller eiendommen ligger i et LNF-område, må det ved konsesjonsvurderingen tas stilling til om det er påregnelig om søkerens formål kan realiseres. Det er ikke anledning til å utsette konsesjonsbehandlingen til arealbruken er klarlagt gjennom plan, med mindre konsesjonssøker selv ønsker dette. Alternativet vil da som regel være å avslå konsesjonssøknaden.

Kommunens behov for utbyggingsgrunn må vurderes. Det forhold at kommunen trenger arealene som utbyggingsgrunn, kan trekke i retning av å avslå søknaden. Det vil kunne være tilfellet enten det dreier seg om areal kommunen tidligere hadde forkjøpsrett til, eller annen type areal.

Det er ikke gitt retningslinjer for prisvurderingen i slike saker. Departementet har ved sin praktisering lagt til grunn at prisnivået på tilsvarende eiendommer i kommunen bør

¹⁶ Se side 23 i Kommunal- og Regionaldepartementets Retningslinjer for statlig klagebehandling – forvaltningsloven § 34.

være retningsgivende for prisvurderingen. Hvis prisen representerer en vesentlig økning i forhold til det som er vanlig i området, er det grunnlag for å avslå søknaden. I forbindelse med behandlingen av konsesjonssøknader som gjelder erverv av store eiendommer som skal brukes til fritidsformål, reises fra tid til annen spørsmål om konsesjonssøker virkelig trenger hele arealet til slikt formål. En kan ikke avslå en slik søknad kun ut fra en generell betraktning om at søker vil kunne dekke sitt behov med et redusert areal. En må vise at det er bedre å bruke det arealet som en mener søker ikke har bruk for til andre formål enn å la søker få bruke det til fritidsformål. En kan heller ikke på generelt grunnlag avslå under henvisning til at eiendommen bør deles opp slik at flere får mulighet til å erverve fritidstomter (rasjoneringshensynet). Hvorvidt rasjoneringshensynet skal kunne tillegges vekt må vurderes konkret. Sentralt i den vurderingen er spørsmålet om det finnes andre alternative bruksmuligheter. Hvis det finnes andre og bedre måter å bruke "det overskytende" areal på, kan det trekke i retning av å avslå søknaden.

Landbruksdepartementet kan ved forskrift begrense eller sette konsesjonsfriheten for bebygd eiendom ut av kraft for så vidt gjelder eiendom med bebyggelse som er eller har vært i bruk som helårsbolig hvor det anses nødvendig for å hindre at hus som bør nyttes til helårsbolig, blir brukt til fritidsbolig, jf § 5 tredje ledd.

Slike forskrifter blir gjerne kalt "0-grense forskrift" Søknader om konsesjon etter slike forskrifter trenger en spesiell kommentar. Når det gjelder spørsmålet om konsesjon skal gis, er lovformålet også her retningsgivende. Det er en forutsetning at lovens virkemidler skal brukes slik at det skapes slike eier- og brukerforhold som er mest gagnlig for samfunnet, jf. konsesjonsloven § 1.

Det kan ikke legges vekt på andre hensyn enn dem som har vært utslagsgivende for å innføre konsesjonsplikt på bebygd eiendom. Formålet med utvidet konsesjonsplikt er å hindre utstrakt omgjøring av helårsboliger til fritidsboliger. Det kan tas hensyn til ønsket om å føre eiendommer som har vært nyttet til fritidsformål, tilbake til boligformål. Etter lovendringen i konsesjonsloven § 1 er det klarere enn før at det er adgang til å trekke inn hensyn som bidrar til vern om bosettingen i det området eiendommen ligger.

Det forhold at eiendommen er kjøpt til en høy pris kan i slike tilfelle ikke trekkes inn i vurderingen av om konsesjon skal gis. En kan heller ikke trekke inn at erververen først og fremst tar sikte på å plassere kapital i eiendommen, eller at ervervet kan ses på som oppsamling av fast eiendom.

Spørsmålet blir om det etter en konkret vurdering er naturlig og rimelig å kreve at det aktuelle bolighuset nyttes til helårsbolig. I denne vurderingen er det et sentralt moment om huset og eiendommen ligger i en grend med flere helårsboliger. Hvis det er svært lenge siden eiendommen ble brukt som helårsbolig, er dette et selvstendig moment som kan gjøre det vanskelig å hevde at den aktuelle eiendommen må føres tilbake til helårsbosetting ut fra hensynet til bosettingen i området. Kommunens egen vurdering av om eiendommen bør brukes som helårsbolig har adskillig vekt.

Eiendommens egnethet som helårsbolig er et sentralt moment i vurderingen av om konsesjon skal gis til fritidsformål. Det må tas hensyn til eiendommens og bebyggelsens art og standard. Det kan videre legges vekt på eiendommens beliggenhet. Det er relevant å trekke inn slike ting som bussforbindelse, og om stedets kolonial og postkontor eventuelt er nedlagt. Avstand til grunnskole og om kommunen har reelle planer om regulering og utvikling av området eiendommen ligger i, kan også trekkes inn. Dersom det er på det rene at andre vil overta eiendommen med sikte på å bygge den opp til tilfredsstillende boligstandard, peker det i retning av å anse eiendommen som egnet til helårsbolig. Kommunens antagelse om at det er mulig å selge eiendommen til helårsbeboelse blir da også et relevant moment.¹⁷ Interessen eller manglende interesse er relevant i den vurderingen som må foretas.

Hvis overdrager har brukt eiendommen til fritidsformål, er det også et moment hvor mye han (overdrager) har kostet på eiendommen. Det vil være av betydning om konsesjon ville blitt gitt den gang overdrager selv ervervet den (altså før påkostningene fant sted).

Hvis konsesjonsmyndigheten etter en konkret vurdering kommer til at huset ikke er egnet til helårsbosetting, skal det gis konsesjon.

5.3 Konsesjonsvilkår.

En kan i henhold til konsesjonsloven § 9 sette vilkår som fremmer lovens formål. Det kan en gjøre når det er påkrevd, dvs sterkt ønskelig. Dersom en skal sette vilkår, må det være klart at dette gir et bedre resultat ut fra lovens formål enn det en oppnår ved å la være å sette vilkåret.

I de tilfellene det er aktuelt å sette vilkår som ikke kan regnes som helt kurante, bør søkeren få anledning til å uttale seg før vilkåret settes. Søkerens uttalelse vil være av betydning for vilkårets innhold og for spørsmålet om konsesjon skal gis eller ikke.

Ved erverv av landbrukseiendom for å opprettholde den som eget bruk vil det normalt være aktuelt å sette som vilkår at kjøperen bosetter seg på eiendommen innen en viss tid (vanligvis ett år) og deretter selv bor på eiendommen i fem år i sammenheng, jf konsesjonsloven § 8 nr. 2. Det vil i de fleste tilfeller måtte anses påkrevd å sette vilkår om boplikt for å ivareta konsesjonslovens formål. Dersom søker ikke vil akseptere et slikt vilkår, trekker det sterkt i retning av avslag på søknaden.

Det vil i de fleste tilfeller være grunnlag for å sette vilkår om at eieren skal drive eiendommen selv i minst fem år i sammenheng. Det kan være aktuelt å utforme vilkårene slik at pliktene begynner å løpe fra forskjellig tidspunkt. I så fall vil det av hensyn til kontrollen med vilkåret være en fordel om vilkårene utformes slik at pliktene opphører samtidig. En bør når det er mulig sette dato for når plikter skal inntre, eventuelt opphøre. Det vil også lette kontrollen.

¹⁷ Ombudsmannens uttalelse av 11.03.93.

Det vil også i de fleste tilfelle være aktuelt å sette vilkår som ivaretar hensynet til en forsvarlig drift av eiendommen. Normalt bør eieren overta det driftsmessige ansvaret innen en frist på ett år. Det kan imidlertid unntaksvis gjøre seg gjeldende flere hensyn i slike saker enn hensynet til å holde eiendommen i hevd. Slike unntakssituasjoner kan en for eksempel ha ved generasjonsskifter eller hvor eiendommen skifter eier av andre grunner. En må etter omstendighetene kunne trekke inn i vurderingen hensynet til å etablere eller opprettholde rasjonelle driftsordninger og få til bedre utnyttelse av driftsapparatet. Slike hensyn trekker i retning av å akseptere bortleie av jordbruksarealet på konsesjonseiendommen. En bør i et slikt tilfelle kreve at kontrakten skal være skriftlig. Avtalens varighet bør avhenge av hvilke interesser som skal tilgodeses.

En minner om at eieren, etter at vilkåret om driveplikt er oppfylt, har en plikt til å holde all dyrka jord som kan gi grunnlag for lønnsom drift i hevd. Dette følger av jordloven § 8 (vanhevdsbestemmelsen).

Det er anledning til å sette vilkår om avståelse av deler av eiendommen. Hvor langt en bør gå i å sette vilkår om avståelse, vil avhenge av om søker på forespørsel har akseptert vilkåret. Dersom den beste løsningen er avhengig av at andre får overta areal fra eiendommen – men søker ikke vil gå med på dette – bør en heller vurdere avslag enn vilkår om avståelse. Praksis har vist at selv vilkår om avståelse av mindre arealer ut fra for eksempel arronderingsmessige hensyn, kan være vanskelig å akseptere for en del konsesjonssøkere. En understreker derfor viktigheten av å avklare med søker på forhånd om vilkår om avståelse av areal kan aksepteres. Dersom det skal settes vilkår om avståelse må det ikke være tvil om at dette ut fra konsesjonslovens og jordlovens formål gir et bedre resultat enn dersom en lar være å sette vilkåret

I noen tilfelle kan det være aktuelt å sette som vilkår for konsesjon at konsesjonssøker krever jordskifte.

Den vurderingen som skal foretas etter konsesjonsloven § 9 må primært skje i forhold til erververen. Bestemmelsen gir under visse forutsetninger adgang til å gripe inn med vilkår i forhold til erververen. Det som skal vurderes er om samfunnets interesser av å sette vilkåret skal veie tyngre enn konsesjonssøkerens interesser i å få overta hele eiendommen. Er det for eksempel aktuelt å sette vilkår om avståelse av deler av eiendommen til rasjonaliseringsformål, vil det være samfunnets interesse i å oppnå en rasjonaliseringseffekt som må vurderes opp mot konsesjonssøkers interesse i å beholde hele eiendommen. Det er ikke adgang til å sette vilkår om avståelse ut fra det hensyn at to eller flere nabobruk skal få like mye tilleggsjord, eller bli like store bruk. Dette anses ikke som noen samfunnsinteresse, men som rent private interesser.

Det kan ikke eksakt sies når en bør bruke konsesjonsvilkår om avståelse av areal og når en bør avslå. Dette må vurderes konkret. Dersom avståelsen er omfattende, bør avslag benyttes. Det bør ikke settes vilkår om avståelse av så store eller vitale deler av eiendommen at konsesjonssøker blir sittende igjen med en eiendom som utvilsomt er av mindre interesse for ham.

En må også vurdere om annen lovgivning ivaretar samfunnsinteressene på en tilfredsstillende måte slik at vilkår er unødvendig. Et praktisk område har en på friluftslivets område. Friluftsløven har regler som til en viss grad sikrer allmennheten rett til ferdsel, opphold m.v. i naturen.¹⁸ Denne loven kan i tilstrekkelig grad ivareta allmennhetens interesser. I noen tilfelle vil en imidlertid kunne komme til at friluftsløvens regler ikke ivaretar disse interessene godt nok. Det vil i noen tilfelle kunne være aktuelt å sette vilkår om avståelse av areal til fordel for det offentlige. Det kan for eksempel være behov for å etablere brygger eller opparbeide badestrender slik at de blir barnevennlige. Det kan også være ønskelig å legge til rette for grilling og etablere toalettmuligheter. I andre tilfelle kan det være aktuelt å sette vilkår om at eieren ikke fullt ut skal kunne råde over hele eiendommen. Et praktisk eksempel kan være at eieren ikke skal bebygge de deler av eiendommen hvor allmennhetens interesser gjør seg gjeldende. Det kan også være behov for å sette vilkår som klargjør allmennhetens rettigheter. Det kan også tas hensyn til kulturvernet. Det kan for eksempel settes vilkår om avståelse av areal for å tilgodese dette hensynet, men det bør utvises en viss varsomhet med å kreve avståelse av bygninger. En må uansett vurdere om hensynet kan ivaretas på annen måte, for eksempel ved bruk av kulturminneloven.¹⁹ En må konkret vurdere hva som er påkrevd i det enkelte tilfelle.

I de tilfeller det er aktuelt å sette vilkår som for eksempel innskrenker erververens råderett over eiendommen, bør en vurdere å sette vilkår om at vilkårene skal tinglyses som en heftelse på eiendommen. Det vil sikre at de kan gjøres gjeldende også overfor senere eiere.

5.4 Generelle betraktninger når det gjelder valg av virkemidler.

En søknad om konsesjon kan innvilges, innvilges på vilkår eller avslås. Det beror på en konkret og individuell vurdering hva resultatet bør bli.

Når en vurderer hva utfallet av en søknad bør bli, må en ta i betraktning hvilke forpliktelser konsesjonssøker har dersom søknaden avslås eller konsesjonsvilkår misligholdes. Kontrollen med ervervet tar sikte å oppnå et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer, eventuelt å oppnå de eier- og bruksforhold som er mest gagnlig for samfunnet, eller begge deler. Det er således av interesse å finne ut hva resultatet av valget av virkemiddel kan føre til.

Dersom søknaden avslås må enten overdragelsen omgjøres eller eiendommen overdras til noen som kan få konsesjon eller som ikke trenger konsesjon. Når det ligger an til avslag, må en gjøre seg opp en mening om hva resultatet av et eventuelt avslag kan bli. Slik reglene er kan det ikke kreves at den som skal avgjøre søknaden, har en sikker oppfatning av hvem eiendommen vil bli overført til etter avslag. Departementet mener det må kreves at den som avgjør saken, må være rimelig sikker på at eiendommen kan

¹⁸ Se lov 28. juni 1957 nr. 16 (Friluftsløven).

¹⁹ Se lov 9. juni 1978 nr. 50 (Kulturminneloven).

brukes på en bedre måte enn den konsesjonssøker legger opp til. For at søknaden skal kunne avslås, må eiendommen kunne påregnes nyttet på en bedre måte enn det overdragelsen legger opp til. Landbruksdepartementet antar at selgere og konsesjonssøkere ved konsesjonsavslag velger å innrette seg etter de signaler et avslag innebærer. En må da sørge for at begrunnelsen er så konkret at kjøper og selger kan forstå hvem eiendommen bør overdras til.

Når det ligger til rette for avslag, kan staten tilby seg å overta eiendommen slik at den kan formidles videre i samsvar med målene for lovgivningen. Slike løsninger kan redusere de økonomiske belastningene for partene ved konsesjonsavslag. Eiendommen kan benyttes som rasjonaliseringsobjekt i samsvar med intensjonene i jordloven § 6. Tilsvarende bør gjelde ved konsesjonsvilkår om avståelse av areal. Dette bør vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Når en vurderer å sette vilkår, må en ta hensyn til mulighetene til å følge opp vilkåret.

Dersom erververen overtrer vilkår av vesentlig betydning, kan det fastsettes en tvangsmulkt som påløper inntil forholdet er brakt i orden. Konsesjonen kan eventuelt trekkes tilbake, jf konsesjonsloven § 23

Blir konsesjonen trukket tilbake, skal det settes en frist for erververen til å sørge for at eiendommen blir overdratt til noen som lovlig kan erverve den. En må vurdere hvem det kan være og om det eventuelt vil gi en bedre løsning enn om erverver får beholde eiendommen uten vilkår. Vurderingen blir lik den en må foreta, når det ligger an til avslag, jf det som er sagt over.

6 Behandlingen av konsesjonssaker etter lovendringen.

6.1 Kort om det som er nytt.

Noen erverv forutsetter at det gis delingssamtykke etter jordloven § 12. Spørsmålet om konsesjon og spørsmålet om deling kan behandles parallelt nå som forkjøpsretten er opphevet.

Statens forkjøpsrett er opphevet. Det innebærer blant annet at det ikke lenger er nødvendig å avklare om Direktoratet for naturforvaltning vil bruke forkjøpsrett for å tilgodese naturvernformål og friluftformål. En må imidlertid fortsatt sørge for at Direktoratet for naturforvaltning får uttale seg dersom det er aktuelt å avslå eller sette vilkår om avståelse for å tilgodese slike formål. En viser til punkt 6.4 hvor en orienterer om fylkeslandbruksstyrets saksbehandling i de tilfellene slike interesser er til stede.

Departementet vil understreke at utredningen av saken nå i større grad enn tidligere må konsentreres om konsesjonssøkers interesser sammenholdt med samfunnets interesser knyttet til en forsvarlig utnyttelse av eiendommen sett i forhold til konsesjonslovens formål. I og med at forkjøpsretten er falt bort er det ikke lenger av så

sentral betydning å få kartlagt "naboenes" behov for tilleggsjord, dvs. behovet for å styrke deres ressursgrunnlag.

Kommunen skal ikke lenger automatisk undersøke om det er interesse for eiendommen som tilleggsjord når konsesjonssøknaden gjelder landbrukseiendom. Utredningen av saken må i utgangspunktet ha som mål å avklare om konsesjonssøkers formål med ervervet gir de mest gagnlige eier- og bruksforhold for samfunnet. Det skal foretas en helhetsvurdering basert på konsesjonslovens formål, jf § 1 og konsesjonsloven §§ 7 og 8. Utredningen av saken må derfor ta sikte på å avklare forhold av betydning for avgjørelsen knyttet til konsesjonssøkers person, for eksempel om han er skikket til å drive eiendommen eller har hatt tilknytning til eiendommen. Den må videre avklare sentrale forhold som for eksempel arealstørrelse, hvordan arealene fordeler seg på ulike arealtyper, og bygningene på eiendommen. Det skal i henhold til konsesjonsloven § 8 legges vekt på jordlovens formål. En må derfor vurdere om eiendommen klart egner seg som tilleggsjord til andre, uansett om eiendommen er kjøpt som tilleggsjord eller som selvstendig bruk. Utredningen må være slik at en ikke er i tvil om at det er bedre å bruke eiendommen som tilleggsjord til nabobruk enn å la søker få konsesjon. Det innebærer at en i et tilfelle hvor det ikke er slik tvil, er kommet til at eiendommen bør brukes som tilleggsjord, må utrede om det er nabobruk med behov for tilleggsjord og om det drifts- og arronderingsmessig ligger til rette for å slå brukene sammen. Kommunen må ta utgangspunkt i de opplysningene den har om de aktuelle eiendommene og utrede ut fra disse.

Dersom kommunen mener eiendommen bør overtas av en annen enn konsesjonssøker, må vedkommende spørres om han er interessert i å overta. En slik henvendelse bør følges av en kort orientering om adressaten sin stilling i saken. Det må gjøres klart at vedkommende i så fall ikke har fått noen rett til å overta eiendommen. Det bør også gjøres klart at det offentlige ikke påtar seg noen økonomiske forpliktelser.

Departementet mener orienteringen kan lyde som følger:

" Kommunen har mottatt søknad om konsesjon fra X på erverv av gnr/bnr. Vi vurderer om det er grunnlag for å bruke konsesjonslovens virkemidler med sikte på å finne fram til samfunnsmessig klart bedre løsninger enn den en får om konsesjonssøker får beholde eiendommen. I den forbindelse ønsker vi å vite om De er interessert i å overta eiendommen/parsellen som er inntegnet på vedlagte kart.

En gjør oppmerksom på at De ved denne henvendelsen ikke har fått status som part i saken. En gjør videre for orden skyld oppmerksom på at konsesjonssøker ikke har noen plikt til å overdra eiendommen til Dem dersom søknaden avslås. Det følger av konsesjonsloven at konsesjonssøker og selger ved avslag kan omgjøre handelen. Hvis ikke det er aktuelt, har konsesjonssøker ikke andre forpliktelser enn at han skal overdra til noen som kan få konsesjon eller som ikke trenger konsesjon."

6.2 Formkrav.

Endringen har ingen betydning for formkravene.²⁰ Når det gjelder disse, viser en til rundskriv M-38/95.

6.3 Nærmere om kommunens behandling.

Kommunen har ansvaret for å hente inn nødvendige opplysninger og tilrettelegge saken.

Konsesjonssøknader som gjelder areal til masseuttak skal forelegges Bergvesenet (adresse Postboks 3021 – Lade, 7002 Trondheim) før kommunen tar stilling til konsesjonsspørsmålet. Søknader om konsesjon ved etablering skytebaner skal forelegges Forsvarets bygningstjenestes regionkontor.

Kommunen skal påse at saker etter konsesjonsloven i størst mulig grad er ferdig forberedt når de sendes til fylkeslandbruksstyret. Kommunen skal uttale seg om riktigheten av de opplysninger som er gitt i konsesjonssøknaden og eventuelt gi supplerende opplysninger om eiendommens størrelse og beskaffenhet. Når sentrale opplysninger mangler, må kommunen påse at de blir innhentet. Dette gjelder opplysninger som det uttrykkelig er bedt om i søknadsskjemaet, men også opplysninger som skjemaet ikke har egen rubrikk for. Som eksempel på det siste kan nevnes opplysninger knyttet til en søknad der søkeren vil bruke eiendommen til utbyggingsformål. I et slikt tilfelle må det avklares om søkeren driver utbygging som næring, herunder om søkeren har praktisk erfaring og yrkesmessig tilknytning til utbyggingsbransjen. Hensikten med å framskaffe opplysningene er blant annet å unngå forsinkende brevveksling og annen tidkrevende saksforberedelse før avgjørelse kan treffes. At saken er så godt opplyst som mulig har selvsagt også betydning for den vurdering kommunen selv skal foreta.

Samtidig med at konsesjonssaken behandles bør en avklare forholdet til annen lovgivning.

Det er av vesentlig betydning for avgjørelsen i en konsesjonssak at eiendommen kan brukes til det formål som er oppgitt med ervervet. Foruten opplysninger om plansituasjonen i området, bør det derfor være på det rene om andre nødvendige tillatelser til å gjennomføre tiltaket foreligger eller kan påregnes gitt.

Eksempler på slike tillatelser eller vurderinger er om det eventuelt er gitt nødvendig oppdrettstillatelse,²¹ sikkerhetsmessig klarering av den aktuelle skytebanen,²² eller om overformynderiet har gitt sitt samtykke til at den mindreårige erverver eiendommen.²³

²⁰ Konsesjonssøknadens innhold, hvor den sendes, frist for søknad.

²¹ Lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. Rett myndighet er vedkommende fiskerisjef.

²² Forskrifter av 1. juli 1988 gitt i medhold av våpenloven av 9. juni 1961 § 28. Rett myndighet er vedkommende politimester.

²³ Lov om vergemål for umyndige av 22. april 1927 nr. 3 § 57.

Alle søknader etter konsesjonsloven som gjelder landbrukseiendom skal legges om den i kommunen som har landbruksfaglig kompetanse til uttalelse. En viser til punkt 5.2.1 når det gjelder forståelsen av begrepet landbrukseiendom. Det skal gå fram av saksdokumentene at saken er lagt om den landbrukskyndige. En minner om at feil ved saksbehandlingen kan få konsekvenser for gyldigheten av vedtaket, jf forvaltningsloven § 41.

For behandlingen av søknader som gjelder landbrukseiendommer der det ligger an til å bruke konsesjonslovens virkemidler, viser en til punkt 6.1 foran.

Etter at saken er ferdig behandlet i kommunen sendes den fylkeslandbruksstyret.

En minner om at kommunen må gi opplysninger om klagerett når den avslår konsesjon eller setter vilkår som søkeren ikke har akseptert, jf forvaltningsloven § 27 tredje ledd.

Dersom kommunen selv søker om konsesjon på erverv av en eiendom, selger en konsesjonspliktig eiendom, eller på annen måte har tilknytning til eller interesse av eiendommen, kan kommunen ikke avgjøre saken selv. Kommunen må likevel framskaffe det faktiske grunnlag for avgjørelsen.

6.4 Nærmere om fylkeslandbruksstyrets behandling.

Fylkeslandbruksstyret skal påse at alle nødvendige opplysninger foreligger før avgjørelse treffes. Når konsesjonssøknaden gjelder landbrukseiendom, og en ser at det ligger an til avslag fordi eiendommen bør brukes som tilleggsjord av andre enn konsesjonssøker, må det sjekkes om kommunen har undersøkt om det er interesse for eiendommen som tilleggsjord. I de tilfellene fylkeslandbruksstyret mener det ligger an til avslag og kommunen ikke har undersøkt dette, må fylkeslandbruksstyret utrede om eiendommen bør overdras til andre.

Skulle det oppstå tilfelle der naturvernformål og friluftformål kan tilgodeses ved vilkår om avståelse etter konsesjonsloven § 9, må fylkeslandbruksstyret påse at Direktoratet for naturforvaltning har fått uttale seg før det tas endelig standpunkt til konsesjonsspørsmålet. I praksis har det vært aktuelt å sette vilkår som begrenser eierens mulighet til å bygge eller foreta andre inngrep på nærmere angitte deler av eiendommen (rådighetsinnskrenkninger). Det har også vært aktuelt å sette vilkår om avståelse av deler av eiendommen til fordel for allmennheten. For allmennheten har fordelen for eksempel ligget i at det kan legges til rette for fortøyning av båter, grilling eller toalettmuligheter.

En minner om at det kan være aktuelt å forelegge en søknad for andre organer enn dem som er spesielt nevnt i loven eller forskriftene, og at det kan være aktuelt å samordne behandlingen av en konsesjonssak med behandlingen etter andre lover.

6.5 Statens landbruksforvaltning (SLF).

Statens landbruksforvaltning er klageinstans for avgjørelser truffet på fylkesnivå. En viser til rundskriv M-15/2000.

7 Søknader om unntak fra konsesjonsplikt.

Det kan etter konsesjonsloven § 2 gjøres unntak fra konsesjonsplikt i det enkelte tilfelle når "særlige hensyn foreligger". Ordningen forutsetter at det søkes om unntak. Søknad sendes direkte til Statens landbruksforvaltning som har myndighet til å avgjøre slike saker. Landbruksdepartementet er klageinstans.

Det må foretas en konkret vurdering av om det foreligger særlige hensyn. Det beror på forvaltningens såkalte frie skjønn om det skal gjøres unntak fra konsesjonsplikt når særlige hensyn foreligger. Slike avgjørelser skal begrunnes på vanlig måte.²⁴ Når søknaden avslås, må det framgå av begrunnelsen at en har vurdert søkerens grunner for å søke om unntak fra konsesjonsplikten.

Unntak fra konsesjonsplikten kan eksempelvis komme på tale i forbindelse med sammensmelting av aksjeselskaper (fusjon). Det kan videre i fusjonslignende tilfelle komme på tale å gjøre unntak. Det kan også gjøres unntak ved erverv som skjer i forbindelse med en intern omorganisering i et konsern, når overdragelsen er av mer formell enn reell karakter.

Det kan videre ligge til rette for å gjøre unntak når overdrager og erverver var eller er parter i et langvarig samboerforhold. Det har vært ansett som langvarig når samboerforholdet har vart i 20 år eller mer.

På den annen side vil spesielle forhold ved eiendommens karakter ikke kunne tillegges vekt. Det samme gjelder det forhold at eiendommen er regulert og skal nyttes på samme måte som tidligere. Heller ikke det forhold at underordnede organer har tatt feil med hensyn til lovanvendelsen og opplyst at det ikke oppsto konsesjonsplikt innebærer at det kan sies å foreligge særlige hensyn.

Konsekvensen av at søknaden om unntak fra konsesjonsplikt ikke innvilges er at det må søkes om konsesjon på vanlig måte. Hvis ervervet allerede har funnet sted, må fire ukers fristen for å sende inn konsesjonssøknad regnes fra det tidspunkt avslaget kommer fram til søkeren.

8 Kort om begrunnelse av enkeltvedtak.

Det følger av forvaltningsloven § 24 når enkeltvedtak skal grunngis. Samme lov § 25 oppstiller kravene til begrunnelsens innhold.

²⁴ Jf forvaltningsloven § 25.

En må ta utgangspunkt i forvaltningsloven § 25 som sier at en skal nevne de hovedhensyn avgjørelsen bygger på. Hvor detaljert begrunnelsen må være beror imidlertid på vedtakets karakter. Dersom et avslag eller konsesjonsvilkår kan karakteriseres som inngripende overfor konsesjonssøker, bør det framgå av den skriftlige begrunnelse at alle hensyn av betydning er overveiet. En minner i denne forbindelse om forvaltningsloven § 34 som sier at klageinstansen kan prøve alle sider av saken, og at klageinstansen skal vurdere de synspunkter klageren kommer med. Kan vedtaket karakteriseres som sterkt inngripende, skjerpes kravene ytterligere til hvor detaljert begrunnelsen skal være.

Det vil ikke alltid være lett å avgjøre om et vedtak kan karakteriseres som inngripende eller sterkt inngripende. I en ordinær situasjon hvor konsesjonssøker ikke har noen tilknytning til eiendommen fra tidligere, vil avslag normalt ikke kunne karakteriseres som inngripende. Hvis konsesjonseiendommen har vært konsesjonssøkers barndomshjem (for eksempel fosterbarn) eller søker har spesiell sterk tilknytning til selger, vil imidlertid et avslag lett karakteriseres som inngripende overfor konsesjonssøker. Et avslag vil normalt heller ikke være inngripende dersom konsesjonssøker har kjøpt tilleggsjord som han tidligere ikke har brukt. En må imidlertid være klar over at et avslag vil kunne karakteriseres som inngripende dersom søker ikke får overta jord som han har sterkt behov for og som han har brukt noen tid. Det må karakteriseres som sterkt inngripende dersom et avslag innebærer at søker mister levebrødet. I slike situasjoner må det framgå av den skriftlige begrunnelse at en har vurdert alle relevante hensyn og hvorfor en mener samfunnsinteressene tilsier at andre bør få overta eiendommen.

9 Avgjørelsesmyndighet og klagerett.

9.1 Avgjørelsesmyndighet.

Når det gjelder avgjørelsesmyndighet viser en til rundskriv M-15/2000 med vedlegg og rundskriv M-1/2001.

9.2 Part og klagerett.

Konsesjonssøker er part og har klagerett. Selger er ikke part i konsesjonssaken. Han kan imidlertid ha rettslig klageinteresse og dermed klagerett. Det vil han for eksempel ha dersom han har risikoen for at konsesjon gis. Eier av eiendom som er begjært tvangssolgt er ansett for å være part i sak vedrørende forhåndsuttalelse om den høyeste pris som vil bli akseptert ved konsesjonsbehandling. Prisfastsettelsen gjelder hans eiendom og må sies å gjelde han direkte. Motivet for klagen kan ikke være avgjørende. Barn til eier av eiendommen som er begjært tvangssolgt, eller andre potensielle bydere, har ikke rettslig klageinteresse. Det at de har til hensikt å by på eiendommen og at prisen blir satt høyere enn det de er innstilt på å by, innebærer ikke at deres faktiske eller rettslige situasjon blir berørt på en måte som gir klagerett.

Andre enn parter kan også ha klagerett. Det vil de ha dersom de må antas å ha rettslig klageinteresse.

Den som er blitt tilskrevet av kommunen med forespørsel om interesse for eventuell overtagelse av hele eller deler av eiendommen har ikke av den grunn rettslig klageinteresse. Det må kreves at det er skapt en berettiget forventning om at det skal settes vilkår om avståelse i tråd med jordsøkers ønske. For at det skal foreligge en berettiget forventning, er det videre en forutsetning at det er vedtaksorganet som har skapt forventningen.

Dersom det settes vilkår som tilgodeser noen bestemt, vil vedkommende ha klagerett dersom førsteinstansen omgjør vedtaket sitt i klageomgangen. Det samme gjelder dersom førsteinstansen eller klageinstansen omgjør vedtaket av eget tiltak i henhold til forvaltningsloven § 35 til skade for en som er tilgodesett.

Direktoratet for naturforvaltning kan ha klagerett etter alternativet "rettslig klageinteresse". Konesjonsvedtaket må da ha rettslige eller faktiske konsekvenser for direktoratet. Direktoratet hadde rettslig klageinteresse i en sak der staten eide betydelige arealer i området eiendommen lå og hvor staten eide naboeiendommen. Det ble videre lagt vekt på at eiendommen lå innenfor Jærstrendene landskapsvernområde og underlagt visse rådighetsinnskrenkninger ved denne status. Dette var et konkret standpunkt og kan ikke tas til inntekt for at direktoratet har klagerett i alle saker der dets interesser blir berørt.

Utgangspunktet er ellers at et forvaltningsorgan ikke har klagerett på et overordnet organs vedtak bare fordi vedtaket berører deres saksområde. Det må foreligge positiv hjemmel for at forvaltningsorgan skal ha klagerett på overordnet organs vedtak.

Et forvaltningsorgan kan ha ulovhjemlet klagerett som representant for innbyggere eller en del av dem når det gjelder å ivareta allmenne interesser. En slik klagerett kan tilkomme den enkelte kommune eller fylkeskommune for å ivareta fellesinteresser for befolkningen på stedet. Et statlig organ kan imidlertid ikke ha klagerett ut fra slike betraktninger da de interesser statlig organ skal ivareta, er av regional og nasjonal karakter.

Fylkesfriluftsnemnder og kommunale friluftsnemnder har rett til å klage for å ivareta allmennhetens interesser i alle saker av interesse for friluftslivet.²⁵
Partene må få orientering om klagerett ved avgjørelsen.

Kåre Selvik

Frode Langaker

²⁵ Se Friluftsløven 28. juni 1957 nr. 16 § 22.