

Opsjonavtaler om utbygging av dyrka og dyrkbar jord

RAPPORT NR. 20 / 2016
01.09.2016

HVORDAN SIKRE ÅPENHET OG BEGRENSE BRUKEN?





Rapport:	Opsjonsavtaler om utbygging av dyrka og dyrkbar jord Hvordan sikre åpenhet og begrense bruken?
Avdeling:	Avdeling for ressurs og areal
Dato:	01.09.16
Ansvarlig:	Aud-Ingrid Krefting
Bidragstere:	Hans P. Hvide Bang, Kjetil Linde Holo, Aud-Ingrid Krefting
Rapport-nr.:	20 / 2016
Forsidebilde:	Colourbox.com / Svein Otto Jacobsen

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	2
Sammendrag	4
1 BAKGRUNN OG MANDAT	6
1.1 Innledning	6
1.2 Generelt om utredningen	6
1.3 Bruken av opsjonsavtaler	7
1.4 Hensynet til utbyggers interesser	7
1.5 Mandat og arbeidsmåte	8
2 GJELDENDE RETT – «BEGRENSE» OG «SIKRE ÅPENHET OM OPSJONSAVTALER»	9
2.1 Innledning	9
2.2 Avtaleretten og nærmere definisjon av «opsjonsavtaler»	9
2.3 Plan- og bygningsloven	10
2.3.1 Innledning	10
2.3.2 Plan- og bygningslovens formål og innhold	10
2.3.3 Forholdet til jordloven og konsesjonsloven	11
2.3.4 Plan- og bygningslovens betydning for regulering av opsjonsavtaler	12
2.4 Konsesjonsloven	13
2.4.1 Innledning	13
2.4.2 Er opsjonsavtaler konsesjonspliktige i dag?	13
2.4.3 Er reglene i konsesjonsloven egnet til å begrense og sikre åpenhet om inngåelse av opsjonsavtaler?	15
2.4.4 Oppsummering og konklusjon	16
2.5 Jordloven	16
2.5.1 Innledning	16
2.5.2 Jordlovens formål, forholdet til konsesjonsloven	16

2.5.3 Gjeldende rett	17
2.5.4 Oppsummering og konklusjon	18
2.6 Tinglysingsloven	18
2.7 Skattelovgivningen.....	19
2.7.1 Det skattemessige regelverket	19
2.7.2 Ligningslovens regelverk knyttet til rapportering	19
2.7.3 Vurdering av det skatte- og ligningsmessige regelverkets egnethet til å sikre åpenhet omkring opsjonsavtaler	20
3 FORSLAG TIL REGULERING	22
4 FORBUD I JORDLOVEN, MED DISPENSASJONSMULIGHET	23
4.1 Innledning	23
4.2 Forslag om utvidelse av omdisponeringsforbudet i jordloven	23
4.3 Jordlovens regler om kontroll og sanksjoner	24
4.4 Leiejord - forholdet til leietaker	24
4.5 KOSTRA-rapportering og opsjonsavtaler.....	25
4.6 Forholdet til konsesjonsloven.....	25
4.7 En effektiv regulering er avhengig av at partene opplyser om opsjonsavtalen.....	25
5 ABSOLUTT FORBUD MOT OPSJONSAVTALER I JORDLOVEN	27
6 FORTSATT REGULERING I KONSESJONSLOVEN	28
7 KONKLUSJON	29

Sammendrag

På oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet legger Landbruksdirektoratet her frem en utredning om juridiske virkemidler som vil begrense og sikre åpenhet om opsjonsavtaler om kjøp av dyrka og dyrkbar jord for utbygging. Forslaget har sin bakgrunn i Stortingets behandlingen av nasjonal jordvernstrategi, der regjeringen ble bedt om å utrede virkemidler for å forsterke jordvernet ytterligere.

Utredningen er utarbeidet av en gruppe i direktoratet. Det er gjennomført arbeidsmøter med eksterne deltakere som har bidratt med kunnskap om omfanget av opsjonsavtaler og de utfordringene bruken av disse medfører.

Det er direktoratets inntrykk at opsjonsavtaler på dyrka og dyrkbar jord til utbygging er svært utbredt rundt tettstedene i de mest sentrale kommunene. Avtalene bidrar til press på matjorda for utbygging. Prisen på opsjonsavtalene varierer sterkt. Det finnes eksempler på avtaler hvor grunneier får kr. 500 000 pr år i 10 år for opsjonsavtalen, i tillegg til salgsverdien dersom arealene utbygges. Andre avtaler har langt mer beskjedne summer knyttet til seg. Den store utbredelsen, og inntektene opsjonsavtaler gir, kan føre til at bøndernes motivasjon til å drive jordbruk og å holde arealene i god hevd synker. Grunneieren og utbyggere som har inngått slike opsjonsavtaler vil i neste omgang kunne legge press på kommunens arealplanprosesser for å få omdisponert jordbruksarealet til utbyggingsformål.

Hovedpunktene i Landbruksdirektoratets forslag er som følger:

- Landbruksdirektoratet tolker «opsjonsavtale om utbygging» som en avtale som gir rett, men ikke plikt, til å bygge en gang i fremtiden.
- Opsjonsavtaler om utbygging av dyrka og dyrkbar jord kan i dag være konsesjonspliktige som utbyggingskontrakter etter konsesjonsloven. Reguleringen er imidlertid til dels uklar og vanskelig å håndheve, og dermed lite effektiv.
- Landbruksdirektoratet foreslår at opsjonsavtaler om utbygging av dyrka og dyrkbar jord skal reguleres i jordloven. Direktoratet foreslår samtidig at konsesjonsloven endres slik at avtalene som er regulert i jordloven, ikke omfattes av konsesjonsloven.
- Direktoratet foreslår samtidig at det bør vurderes om utbyggingskontrakter om rett til utbygging på andre arealer enn dyrka og dyrkbar jord fortsatt skal reguleres i konsesjonsloven. Fjerning av konsesjonsplikten for slike avtaler vil innebære en forenkling av regelverket.
- Reguleringen av opsjonsavtaler i jordloven foreslås gjort gjennom en utvidelse av det eksisterende fysiske omdisponeringsforbudet for dyrkbar jord i jordloven § 9, slik at forbudet også skal omfatte juridiske disposisjoner i form av avtaler om omdisponering til utbyggingsformål. Hva som kan defineres som opsjonsavtaler m.v. defineres i forskrift.
- Forbudet skal ikke gjelde tilfeller der arealet allerede er satt av til utbyggingsformål gjennom vedtak i medhold av plan- og bygningsloven. Dette er i tråd med dagens system i konsesjonsloven og jordloven. I tilfeller der arealer er satt av til landbruksformål, kan det åpnes for søknad om dispensasjon fra forbudet der det foreligger særlige grunner som tilsier at jordbruksinteressene bør vike. Det kan også være aktuelt å dispensere fra forbudet i tilfeller der opsjonsavtalen har en slik karakter og et slikt omfang at den ikke innebærer nevneverdig bindinger for grunneier til å disponere over den dyrka og dyrkbare jorda.

- Jordloven har allerede strenge sanksjonsregler knyttet til det fysiske omdisponeringsforbudet. En overføring av reguleringen av opsjonsavtaler fra konsesjonsloven til jordloven vil styrke myndighetenes juridiske grunnlag til å håndheve jordvernet. Dette vil gjøre regelverket mer effektivt, og derigjennom forsterke jordvernet ytterligere; i samsvar med Stortingets ønske.
- En av de største utfordringene med dagens regulering av opsjonsavtaler er manglende åpenhet. At opsjonsavtalene som regel bare vil være kjent av grunneier og utbygger, gjør det vanskelig å håndheve regelverket, som nettopp forutsetter at innholdet er kjent for myndighetene. Direktoratet antar at forslaget om å gjøre det forbudt å inngå opsjonsavtaler om utbygging av dyrka og dyrkbar jord uten at det er søkt om dispensasjon, sammen med de sanksjonene som er knyttet til brudd på regelverket, vil medføre en økning i omfanget av opsjonsavtaler som kommer til myndighetenes behandling sammenliknet med i dagens ordning med regulering i konsesjonsloven. Det legges til grunn at grunneiere i all hovedsak er lovlidige, og ikke ønsker å utsette seg for risiko for de straffereaksjoner som jordloven oppstiller.
- Direktoratet foreslår videre at det skal sikres åpenhet om opsjonsavtaler gjennom to supplerende virkemidler: *For det første* vil dispensasjonssøknadsplikten kunne gi grunnlag for å innhente statistikk fra kommunens behandling av disse sakene gjennom kommune-stat-rapportering, (KOSTRA-systemet). Systemet gir grunnlag for å innhente både landsdekkende, regional og kommunal statistikk over omfang av opsjonsavtaler (antall og areal). Dette vil gi myndighetene en bedre oversikt over omfanget av opsjonsavtaler generelt. Dersom ønskelig kan det også utvikles oversikter og statistikk ned på eiendomsnivå over hvilke arealer det hviler opsjonsavtaler på. *For det andre* foreslås lovfestet at grunneier skal være forpliktet til å opplyse jordleietaker om at han har inngått en opsjonsavtale på arealet som han leier ut. Samlet sett vil de virkemidlene som er nevnt ovenfor bidra til større åpenhet om opsjonsavtaler, og samtidig gi myndighetene større mulighet til å få kjennskap til innholdet i avtalene.
- Landbruksdirektoratet foreslår i tillegg to andre alternative reguleringsmåter. Disse er:
 - Et absolutt forbud mot opsjonsavtaler om rett til utbygging av dyrka og dyrkbar jord, dvs. uten adgang til dispensasjon.
 - Å bruke konsesjonsloven for å begrense og sikre åpenhet om inngåelsen av opsjonsavtaler. Begrepet «utbyggingskontrakter» i konsesjonsloven bør i så fall presiseres, for å gjøre det klart hvilke avtaler som er konsesjonspliktige.

Avslutningsvis peker direktoratet på at det er utfordrende å lovregulere forholdene rundt opsjonsavtaler, idet lovgivningens treffsikkerhet under enhver omstendighet er prisgitt grunneiers åpenhet – at grunneier retter seg etter lovgivningen. Denne forutsetningen medfører at det, på tross av de reguleringer som eksisterer i dag og de forslagene som fremkommer i utredningen, fremdeles er, og vil være, mulig å inngå opsjonsavtaler i det skjulte. Slike skjulte opsjonsavtaler vil ikke bli fanget opp i en eventuell KOSTRA-statistikk på feltet, idet de ikke kommer til myndighetenes kunnskap i form av en søknad om konsesjon (som i dag) eller en søknad om dispensasjon etter jordloven § 9, jf. forslaget. Til sist påpekes at kommunene allerede per i dag innehar myndigheten til å fastsette arealbruken gjennom plan- og bygningsloven uavhengig av både kjente og ukjente opsjonsavtaler. Behovet for ytterligere lovregulering rundt bruken av opsjonsavtaler må etter direktoratets syn konkret veies opp mot de ulempene slik regulering vil medføre, og hvor treffsikkert man er i stand til å utforme reguleringene.

1 BAKGRUNN OG MANDAT

1.1 Innledning

Stortingets har i behandlingen av innstilling fra næringskomiteen om nasjonal jordvernstrategi, Innstilling 56 S (2015-2016) av 8. desember 2015, fastsatt et nytt begrensende mål for årlig omdisponering av dyrka jord. Stortinget har i denne forbindelse bedt regjeringen utrede nye mulige tiltak for å nå den fastsatte målsettingen. Landbruks- og matdepartementet har satt i gang arbeid for å vurdere nye tiltak.

Landbruksdirektoratet har i brev fra departementet av 11. april 2016 fått i oppdrag å utrede endringer i lovgivningen som vil begrense og sikre åpenhet om opsjonsavtaler om kjøp av dyrka og dyrkbar jord for utbygging. Fristen for utredningen er satt til 1. september 2016.

Vurderingen har en slik karakter at det ikke er nødvendig å følge kravene som stilles til utredninger av lovforslag i utredningsinstruksen¹. Dette vil eventuelt bli aktuelt dersom departementet går videre med å utrede og å fremme lovforslag. Nærværende utredning kan dermed ses som en forvaltningsintern utredning, og som første ledd i en eventuell lovforberedelse.

1.2 Generelt om utredningen

På bakgrunn av Stortingets bestilling og departementets brev har Landbruksdirektoratet lagt til grunn for sitt arbeid at det foreligger et behov for å begrense og sikre åpenhet om bruken av opsjonsavtaler. Å utrede behovsspørsmålet ligger derfor ikke innfor mandatet. Direktoratet har likevel hatt et behov for å få et bedre kunnskapsgrunnlag om den faktiske bruken og omfanget av opsjonsavtaler for å kunne innrette og dimensjonere lovforslaget til virkemidler på en hensiktsmessig måte.

Dette har bl.a. skjedd gjennom to arbeidsmøter med deltakelse fra eksterne. Disse har vært Kristine Lien Skog og Einar Bergsholm, begge fra Norges miljø- og biovitenskapelige universitet på Ås, og med Dag Jørund Lønning, Høgskulen for landbruk og bygdeutvikling i Stavanger.

Kristine Lien Skog arbeider med en doktorgrad om jordvern, og har som et ledd i avhandlingen gjort undersøkelser knyttet til bruken av opsjonsavtaler. Dag Jørund Lønning er professor og har over flere år arbeidet med problematikk knyttet til jordvern og bruken av opsjonsavtaler i den såkalte «Jærsmia» i Rogaland. Einar Bergsholm er førstelektor og har bl.a. skrevet en fagartikkel om forholdet mellom privatrettslige avtaler og offentlige reguleringer. Disse tre har gitt verdifulle bidrag til arbeidet.

Samtidig med utarbeidelsen av denne utredningen har direktoratet bidratt noe til arbeidet med å bedre det generelle kunnskapsgrunnlaget om bruken av opsjonsavtaler om dyrka og dyrkbar jord til utbygging. Dette skjer i et samarbeid med NMBU og Kristine Lien Skog. Det gjøres i denne forbindelse en kvantitativ spørreundersøkelse rettet mot 5 000 grunneiere som eier areal som blir benyttet til jordbruk. Det vil på grunn av tidsfristen for utredningen ikke være mulig å trekke noen slutninger fra disse undersøkelsene før fristen. Dette arbeidet vil imidlertid øke den generelle kunnskapen om drivere som påvirker beslutninger om nedbygging av landbruksareal, deriblant opsjonsavtaler mellom grunneier og

¹ Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen). Fastsatt ved kongelig resolusjon 19. februar 2016 med hjemmel i instruksjonsmyndigheten.

utbygger for utbygging av dyrka og dyrkbar jord. Undersøkelsen vil trolig gi nyttig informasjon i samband med oppfølging av jordvernstrategien for det tilfelle departementet går videre med å utarbeide et lovforslag om opsjonsavtaler om dyrka og dyrkbar jord til utbygging.

1.3 Bruken av opsjonsavtaler

Både Dag Jørund Lønning og Kristine Lien Skog har kjennskap til utbredelsen av opsjonsavtaler på Jæren gjennom sitt arbeid. Dette er kommuner som har et stort tomte-/utbyggingsbehov, samtidig som man har verdifulle jordbruksarealer tett på byene Stavanger og Sandnes. Situasjonen er ifølge Lien Skogs undersøkelser typisk for landet generelt. Det meste av matjorda finnes rundt tettstedene i de mest sentrale kommunene, og det er her det bygges ned mest matjord. Tettstedsbefolkningen vokser, og tettstedene utvider seg stadig. Dette fører til press på matjorda for utbygging, og en fortsatt utvidelse av tettstedene vil kunne true målet om forsyningssikkerhet.

Lønning og Lien Skog har inntrykk av at opsjonsavtaler på dyrka og dyrkbar jord til utbygging er svært utbredt i Jær-kommunene. I en konkurranse om disse mest attraktive arealene, kan det være forretningsmessig fornuftig for utbyggerne å inngå opsjonsavtaler med grunneierne. Prisen på opsjonsavtalene varierer sterkt. Det finnes eksempler på avtaler hvor grunneier får kr. 500 000 pr år i 10 år for opsjonsavtalen, i tillegg til salgsverdien dersom arealene utbygges. I den andre enden av skalaen fins de mer muntlige intensjonsavtalene, hvor det ikke utbetales noen opsjonspremie før arealet eksempelvis er omregulert etter plan- og bygningsloven.

I følge Lien Skog kan den store utbredelsen av opsjonsavtaler føre til at bøndenes motivasjon til å drive jordbruk synker, og de kan dermed være mer tilbøyelige til å inngå slike avtaler. Sammenliknet med inntektene fra opsjonsavtalene kan inntektene fra jordbruket bli svært lave. Grunneiernes manglende motivasjon kan føre til at det ikke foretas nødvendige investeringer i landbruksproduksjonen. Dersom mange grunneiere har slike avtaler, vil det også kunne påvirke det faglige landbruksmiljøet i kommunen negativt.

Grunneiere og utbyggere som har inngått slike opsjonsavtaler vil i neste omgang legge press på kommunens arealplanprosesser for å få omdisponert jordbruksarealet til utbyggingsformål.

Opsjonsavtaler bidrar også til å skape uforutsigbare rammer for den store andelen av gårdbrukere som baserer sin drift på mye leieareal. Det kan synes som om grunneierne som utelukkende oppfyller driveplikten ved bortleie har større tilbøyelighet til å inngå slike opsjonsavtaler.

1.4 Hensynet til utbyggers interesser

Fra Lønning fremheves det at praksisen med inngåelse av opsjonsavtaler om utbygging av dyrka og dyrkbar jord springer ut av utbyggerselskapenes behov for forutsigbarhet i sin planlegging. Det er et stort behov for arealer for utbygging rundt byer og tettsteder, og utbyggingsselskapene vil kontinuerlig være på utkikk etter potensielle utbyggingstomter.

Utbyggerne konkurrerer seg imellom om å inngå disse avtalene med grunneierne. Det er til dels betydelige summer som på denne måten utbetales til formål som det er svært usikkert om utbygger vil få noen avkastning på. Ifølge Lønning er dette en situasjon utbyggerne selv ikke ønsker. Utbyggerne ser at det er problematisk å bygge ned matjord. Dersom utbyggerne kunne få mer forutsigbare betingelser, ville dette dempe behovet for opsjonsavtaler.

Det fremholdes, ifølge Lønning, fra utbyggere at de ser andre arealtyper enn dyrka jord som fysisk sett er mulig å bygge ut. Likevel fremstår det som usannsynlig at disse arealene har et potensiale for utbygging fordi de er avsatt til andre formål. Dette gjelder typisk arealer som det offentlige har behov for til samferdselstiltak, offentlige bygg etc., men også arealer som er båndlagt i kraft av lovgivningen - som randsonene ved vassdrag, arealer som er fredet osv. I en slik situasjon er det erfaringen til utbyggere at jordbruksarealene tross alt fremstår som de arealene som det er mest sannsynlig at kan bli omregulert til utbygging i fremtiden. For å sikre seg sjansen for å få bygge på disse arealene fremfor andre utbyggere, inngås det opsjonsavtaler med grunneierne.

I følge Lønning er en av de viktigste konklusjonene som er trukket gjennom arbeidet i Jærsmia at det må oppfordres til en bedre dialog mellom aktørene - nemlig utbygger, grunneier og myndigheter. Det er i denne forbindelse viktig at utbyggerens behov tas på alvor og at det anerkjennes at disse representerer legitime interesser.

1.5 Mandat og arbeidsmåte

Mandatet er å «Utrede endringer i lovgivningen som vil begrense og sikre åpenhet om opsjonsavtaler om kjøp av dyrka og dyrkbar jord for utbygging». Landbruksdirektoratet har i møte med Landbruks- og matdepartementet 30.5.2016 avklart at departementet ønsker at utredningen også omfatter opsjonsavtaler til å *foreta utbygging* av dyrka jord og dyrkbar jord. Det har altså ikke betydning om avtalen innebærer at jorda skal skifte eier.

Landbruksdirektoratet tolker «opsjonsavtale om utbygging» som en avtale som gir rett, men ikke plikt, til å bygge en gang i fremtiden. Mandatet presiseres derfor til å omfatte avtaler om rett til utbygging av dyrka og dyrkbar jord, uavhengig av om avtalen innebærer at jorda skal skifte eier.

Landbruksdirektoratet har nedsatt en intern arbeidsgruppe til å utrede spørsmålene knyttet til oppdraget. Arbeidsgruppen har bestått av Hans Peder Hvide Bang (leder), Aud-Ingrid Krefting og Kjetil Linde Holo.

Det er som nevnt ovenfor arrangert et halvdags og et heldags arbeidsmøte med eksterne deltakere.

Det er innhentet en betenking om kravene til opplysning om og beskatning av opsjonsavtaler fra advokatfirmaet Thommessen.

2 GJELDENE RETT – «BEGRENSE» OG «SIKRE ÅPENHET OM OPSJONSAVTALER»

2.1 Innledning

Landbruksdirektoratet gjennomgår i det følgende gjeldende rett med sikte på å vurdere hvilket hjemmelsgrunnlag som foreligger for å begrense og sikre åpenhet om opsjonsavtaler etter eksisterende lovgivning. Vi vurderer også hvilke muligheter disse grunnlagene gir til å utvikle et regelverk med dette formål.

Mandatet gjelder regulering av opsjonsavtaler om rett til utbygging av dyrka og dyrkbar jord. For enkelthets skyld bruker vi stort sett kortformen "opsjonsavtaler" om slike avtaler i denne utredningen. Om begrepet "utbyggingskontrakter" i konsesjonsloven § 3 første ledd siste setning, se punkt 2.4.2.

Det kan være flere aktører som disponerer over (har rådighet over) dyrka og dyrkbar jord. I tillegg til grunneier, kan dette også være leietaker som har jordleiekontrakt med grunneier. Det vil som regel likevel bare være grunneieren som kan disponere over jorda ved å inngå opsjonsavtaler. Direktoratet vil derfor i det følgende bruke uttrykkene «grunneier» og «utbygger» som benevnelse for de to partene i en opsjonsavtale.

For at en regulering av opsjonsavtaler skal være effektiv, må myndighetene få kunnskap om disse avtalene. Å sikre åpenhet om og begrense bruken av disse avtalene vil derfor være to sider av samme sak. Spørsmålene om åpenhet og begrenset bruk blir behandlet samlet i gjennomgangen av lovgivningen. En lovgivning om opsjonsavtaler vil bli en del av en allerede omfattende lovgivning om samfunnskontroll av eierrådighet i landbrukslovgivningen. Aktuelle lover når det gjelder opsjonsavtaler vil være konsesjonsloven, jordloven og plan- og bygningsloven. Disse lovene vil ofte opptre i et samspill når det gjelder arealforvaltning i landbruket. Lovene og samspillet mellom disse blir behandlet under punktene 2.3, 2.4 og 2.5.

En regulering av opsjonsavtaler med sikte på å begrense og sikre åpenhet om slik avtaler vil også ha et grensesnitt til avtaleretten og til tinglysningsloven. Avtaleloven blir behandlet i punkt 2.2, mens tinglysning blir behandlet i punkt 2.6. Gruppen har ikke gått nærmere inn på lov om løsningsretter², selv om denne etter omstendighetene kan være relevant når det gjelder regulering av opsjonsavtaler.

Direktoratet har også vurdert hvorvidt det kan sikres åpenhet om opsjonsavtaler gjennom skattelovgivningen. Dette blir behandlet i punkt 2.7.

2.2 Avtaleretten og nærmere definisjon av «opsjonsavtaler»

En regulering av opsjonsavtaler med sikte på å begrense og sikre åpenhet om slik avtaler vil ha et grensesnitt til avtaleretten. Utgangspunktet i norsk rett er avtalefrihet.³ Avtalefriheten kan bare

² Lov om løysingsrettar av 09.12.2994 nr. 64 Loven definerer løsningsrett slik: «Med løysingsrett er meint den rett nokon har til å overta ein fast eigedom seinare, når eigedomen likevel skiftar eigar, eller til eit anna tidspunkt.» Loven har særleg betydning mellom partene.

³ Se f.eks Geir Woxholth Avtalerett, 9. utgave (2014), side 26.

innskrenkes ved lov. Et eksempel på det er jordloven § 8 annet ledd, som slår fast at avtaler om leie av jord må være på minst 10 år av gangen⁴, uten anledning for eieren til å si opp avtalen, for at driveplikten skal kunne oppfylles ved bortleie.

Noen avtaler krever godkjenning av det offentlige for å kunne gjennomføres etter sitt innhold. Et eksempel på det er en avtale om erverv av fast eiendom, som krever konsesjon, jf. konsesjonsloven § 2 første ledd.

Det eksisterer ingen lov som forbyr opsjonsavtaler om rett til utbygging av dyrka og dyrkbar jord i dag. Det er dermed tillatt å inngå opsjonsavtaler, jf. avtalefriheten. Som det vil fremgå nedenfor under pkt. 3.4.2 kan imidlertid opsjonsavtaler være konsesjonspliktige etter konsesjonsloven § 3.

2.3 Plan- og bygningsloven

2.3.1 Innledning

Plan- og bygningsloven⁵ er en lov for helhetlig planlegging og fastsetting av arealbruk som sikrer at ulike sektorbehov- og interesser (herunder landbruk og behov for byggegrunn) ivaretas og samordnes. Det er derfor naturlig starte med denne loven.

2.3.2 Plan- og bygningslovens formål og innhold

Plan- og bygningsloven skal ifølge § 1-1 fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig. Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.

Fra O.J. Pedersen m.fl., *Plan- og bygningsrett*, 2. utgave 2010 s. 37:

Plan- og bygningsretten handler om de offentlige myndigheters regulering av fast eiendom og kontroll med byggevirksomheten. Sentralt i planretten eller i reguleringsretten som den også betegnes står arealplanene; kommuneplanens arealdel og reguleringsplanen. De er bindende for eierens rådighet over grunnen. Er for eksempel grunnen regulert til landbruks-, natur- og friluftsførmål, er det således bare tillatt å føre opp bebyggelse som inngår i landbruksdriften... Eieren som får sin eiendom lagt ut til landbruks-, natur- og friluftsførmål, har ikke krav på erstatning fordi han går glipp av å utparsellere tomter.

⁴ Ti års regelen er foreslått opphevet av Landbruks- og matdepartementet i «Forslag til endring av lov om konsesjon ned erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) mv., lov om jord (jorlova) og lov om odelsretten og åseteretten (odelslova)» av 27.06.2016

⁵ Lov om planlegging og byggesaksbehandling (pbl.) av 27.6.2008 nr 71

Videre heter det på side 38:

Det kan knytte seg sterke interesser til spørsmålet om hva en eiendom skal reguleres til. Det gjelder for eieren, naboen og allmennheten generelt. Dette har ført til at ikke bare de direkte berørte skal trekkes inn i planprosessen, men det er gitt regler som skal sikre en bred deltakelse fra den interesserte allmennhet.

Plan- og bygningsloven kan etter dette kort oppsummert sies å være innrettet som et system for helhetlig planlegging og fastsetting av arealbruk som sikrer at ulike sektorbehov- og interesser ivaretas og samordnes. Loven har videre flere bestemmelser som skal sikre samordning i planprosessene, både horisontalt mellom sektorer og vertikalt mellom forvaltningsnivåene stat, fylkeskommune og kommune. I tillegg involveres de grunneiere som blir berørt av ulike forslag. Dette understreker etter direktoratets mening at plan- og bygningsloven i første rekke er en prosesslov, med regler som fastsetter nettopp hvilke prosedyrer og avveininger som må gjennomføres for å sikre at lovens formål blir fulgt opp. Jordvern er for øvrig en av interessene som skal tillegges vekt i planprosessene.

2.3.3 Forholdet til jordloven og konsesjonsloven

Formålet i plan- og bygningsloven er til dels overlappende med jordlovens formål, § 1, nemlig også å tjene som en lov for disponering av landbruksareal. Jordvern står sentralt i formålet. Det heter i annet ledd at det skal tas *omsyn til vern av jordsmonnet som produksjonsfaktor*. Det heter om dette i spesialmotivene til formålsparagrafen at:

Vern om jordsmonnet er eit sentralt element i omsynet til at ressursane skal kunne nyttast av framtidige generasjonar. For areal i drift må vernet etter departementet sitt syn knyttast til det å halda arealet i forsvarleg landbruksfagleg og miljømessig stand slik at det er egna til produksjon i framtida.⁶

Formålet i jordloven og konsesjonsloven er delvis overlappende, se konsesjonsloven⁷ § 1, som uttrykker formålet til å regulere og kontrollere omsetning av fast eiendom for «å oppnå et effektivt vern av landbrukets produksjonsarealer». Mens jordlovens fokus er driften av arealer, fokuserer konsesjonsloven på omsetningen av arealer (se pkt. 2.5.2 nedenfor).

Reglene om omdisponering og deling i jordloven gjelder ikke for områder som i reguleringsplan er lagt ut til andre formål enn landbruk eller hensynssone som med tilhørende bestemmelser fastlegger faresone etter plan- og bygningsloven § 12-6, jf. jordloven § 2. Det er heller ikke nødvendig med samtykke etter jordloven dersom det aktuelle området i bindende arealdel av kommuneplanen er lagt ut til bebyggelse og anlegg eller dersom det er lagt ut til landbruks-, natur- og friluftsområde samt reindrift (LNF(R)) der formålet med fradelingen er i samsvar med bestemmelser om spredt utbygging som forutsetter reguleringsplan før deling og utbygging kan skje. Dette illustrer at jordlovens bestemmelser til dels blir suspendert gjennom regulering etter plan- og bygningsloven. Samtidig er det slik at etter plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav m er det i utgangspunktet søknadsplikt og krav om tillatelse fra kommunen ved "opprettelse av ny grunneiendom, ny anleggseiendom eller nytt jordsameie, eller opprettelse av ny festegrunn for bortfeste som kan gjelde i mer enn 10 år, eller arealoverføring, jf. matrikkellova." Det vil si at en søknad om fradeling til tomter i et LNF(R)-område skal vurderes både

⁶ Ot.prp. nr. 72 (1993-94) 7. kap. I, side. 79

⁷ Lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) mv. av 28.11. 2003 nr. 98

etter jordloven og etter plan- og bygningsloven. Dersom tiltaket omfattes av unntaket fra virkeområdet i jordloven § 2, er det imidlertid kun krav om behandling etter plan- og bygningsloven.

Også konsesjonslovens bestemmelser har en side mot plan- og bygningsloven, særlig med tanke på unntak fra konsesjonsplikt. For dette vises til konsesjonsloven § 4, som i stor grad baserer unntak fra den generelle konsesjonsplikten på at arealer (enkelttomter og/eller større områder, bebygde eller ubebygde sådanne) er utlagt til annet formål enn LNF(R) i kommuneplanens arealdel, eller regulert til annet enn LNF(R) gjennom reguleringsplan. Det vises også til konsesjonsloven § 9, hvor det listes opp særlige forhold som skal vurderes ved avgjørelse av søknad om konsesjon for erverv av eiendom som skal nyttes til landbruksformål. Ved avgjørelse i konsesjonssak vedrørende landbrukseiendom er blant annet ett av vurderingstemaene om erververs formål med eiendommen er forenlig med eiendommens planstatus.

2.3.4 Plan- og bygningslovens betydning for regulering av opsjonsavtaler

Som nevnt innledningsvis, kan plan- og bygningsloven sies å være et system for helhetlig planlegging og fastsetting av arealbruk som sikrer at ulike sektorbehov- og interesser ivaretas og samordnes. Plan- og bygningsloven synes derfor ikke å være stedet for å etablere konkrete hjemler som gjør inngrep i retten til å inngå opsjonsavtaler om rett til utbygging av dyrka og dyrkbar jord.

Loven vil likevel i stor grad kunne være relevant i et samspill mellom arealforvaltningslover som til sammen kan etablere et rettslig grunnlag for å regulere opsjonsavtaler. Sammen med jordloven og konsesjonsloven etablerer plan- og bygningsloven en høy terskel for når det skal gis tillatelse til at et areal skal kunne omreguleres fra jordbruk til utbygning. I tillegg kan det sies at plan- og bygningsloven, som en overordnet lov om regulering av arealbruken i landet, legger sterke føringer på hvilke prinsipper som skal være styrende for hvordan arealbruken skal fastsettes, og derigjennom også hvordan lovene som gjelder arealbruk skal utformes. Det er naturlig å peke på prinsippet om myndighetsstyrt arealforvaltning. Arealbruken fastsettes av politisk styrte planmyndigheter⁸ gjennom de forsvarlige planfaglige prosesser som loven bestemmer. Et annet viktig prinsipp er åpenhet i planprosessen.⁹ Dette tilsier at det skal være full åpenhet om opsjonsavtaler. Disse kan etter omstendighetene ellers kunne fremstå som en viktig og skjult motivasjon for fastsettingen av arealbruken fra involverte aktører, uten at dette blir kjent under planprosessen som leder fremt til fastsetting av arealbruken. For øvrig er det et førende prinsipp at fastsettingen av arealbruken generelt skal, og bør, skje nettopp gjennom plan- og bygningsloven.

⁸ Se plan- og bygningsloven § 1-4.

⁹ Se plan- og bygningsloven § 1-1, fjerde ledd og § 1-9..

2.4 Konesjonsloven

2.4.1 Innledning

Konesjonsloven¹⁰ regulerer og kontrollerer omsetningen av fast eiendom, jf. § 1. Hovedregelen er at ethvert erverv av eiendom er konesjonspliktig, jf. § 2. Stiftelse av enkelte særlige rettigheter over fast eiendom er også konesjonspliktig, jf. § 3. Kommunen avgjør søknader om konesjon i første instans, jf. § 12.

I § 1 står det at «Loven har til formål å regulere og kontrollere omsetning av fast eiendom for å oppnå et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer og slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet.» Samme sted står det at reguleringen bla. a. skal tilgodese «framtidige generasjoners behov, landbruksnæringen, behovet for utbyggingsgrunn, hensynet til miljøet, allmenne naturverninteresser og friluftsinnteresser og hensynet til bosettingen». Loven er ikke noen spesifikk landbrukslov, idet den i prinsippet gjelder alle typer eiendommer. I rundskriv fra Landbruks- og matdepartementet, M-2009-2 står det i pkt. 5.1:

I lovens formålsbestemmelse er det ikke foretatt noen differensiering eller eksemplifisering hvor enkelte samfunnsinteresser framheves som viktigere enn andre (...) Konesjonsloven er ingen spesifikk landbrukslov som ensidig skal tilgodese landbruksnæringens interesser. Hensynet til landbruksnæringen er en del av helheten, og hensynet må veies mot andre hensyn.

Omdisponering av landbruksarealer, herunder dyrka og dyrkbar jord, til utbygging vil altså etter omstendighetene kunne ligge innenfor formålet med konesjonsloven. Det sentrale er etter direktoratets syn at slike omdisponeringer skjer i henhold til de kriteriene Stortinget har fastsatt gjennom lovgivningen, og ikke alene ut fra grunneierens behov, dvs. i tråd med prinsippet om myndighetsstyrt forvaltning.

2.4.2 Er opsjonsavtaler konesjonspliktige i dag?

I konesjonsloven § 3 første ledd, heter det:

Lovens regler om konesjon gjelder også stiftelse og overdragelse av leierett og annen lignende bruksrett over fast eiendom med mindre retten er stiftet for en tid av høyst 10 år, uten adgang for brukeren til å kreve kontraktstiden forlenget ut over dette tidsrom. Det samme gjelder for andre rettigheter over fast eiendom som innebærer at eierens adgang til å rå over eiendommen eller til å få det økonomiske utbyttet av den blir vesentlig innskrenket. Stiftelse og overdragelse av utbyggingskontrakter av enhver art, herunder avtaler om fortrinnsrett til å foreta utbygging, medfører konesjonsplikt uten hensyn til varighet.

Begrepet «utbyggingskontrakt» er ikke definert i konesjonsloven. Ordlyden «utbyggingskontrakter av enhver art» er vid. Dette tilsier at opsjonsavtaler om rett til utbygging av dyrka og dyrkbar jord, er omfattet av ordlyden.

¹⁰ Lov om konesjon ved erverv av fast eiendom (konesjonsloven) mv. av 28.11.2003, nr. 98.

Regelen om at utbyggingskontrakter er konsesjonspliktige uten hensyn til varighet kom inn i konsesjonsloven i 1978. Loven hadde ikke tidligere hatt en særregel om utbyggingskontrakter. I forarbeidene til lovendringen heter det om motivet for reguleringen:

Under praktiseringen av § 3 har departementet erfart hvilken betydning de såkalte utbyggingskontrakter kan ha bl.a. med hensyn til standard og pris på boligbygg, derunder om mulighetene for husbankfinansiering og besettelse av boligene. Ikke minst for de større presskommunene synes dette å være viktig, bl.a. for å kunne øve en viss medinnflytelse gjennom fastsettelse av konsesjonsvilkår.¹¹

Slik Landbruksdirektoratet ser det, er det vanskelig å lese ut av forarbeidene hvilke avtaler som faller inn under begrepet «utbyggingskontrakter». Det kan ellers være grunn til å merke seg at formålet med regelen om konsesjonsplikt for utbyggingskontrakter ikke var vern av landbruksjord, men altså å kunne påvirke standard og pris på boliger gjennom bruk av konsesjonsvilkår.

I en dom fra 2012 uttaler Borgarting lagmannsrett at «... begrepet «utbyggingskontrakt» har uansett - slik lagmannsretten ser det - ingen helt klar avgrensning».¹²

I rundskriv M-2009-2 til konsesjonsloven heter det at:

Konsesjonsloven § 3 første ledd tredje punktum gjelder utbyggingskontrakter av enhver art. En utbyggingskontrakt i konsesjonslovens forstand må ikke forveksles med en utbyggingskontrakt slik dette er definert etter plan- og bygningsloven. Eksempel på en utbyggingskontrakt etter konsesjonsloven er en avtale hvor en grunneier gir en entreprenør rett til å oppføre hus på sin eiendom. Når byggingen er ferdig, selges husene av entreprenøren og tomtene av grunneieren. En slik avtale mellom entreprenør og grunneier utløser konsesjonsplikt uten hensyn til kontraktens varighet. En fortrinnsrett til å foreta utbygging er likestilt med utbyggingskontrakter. Der arbeidet blir utført av en entreprenør for erververs regning, står en ikke overfor en utbyggingskontrakt i lovens forstand. Konsesjonsplikt kan likevel oppstå dersom rettighetshaver skal nytte eiendommen i strid med eksisterende plan, eller dersom eiendommen ligger i et område som ikke regulert eller lagt ut til byggeområde.

På grunn av lovens ordlyd og dens rundskriv, og dessuten tatt i betraktning lovens formål om en myndighetsstyrt arealbruk, må det kunne legges til grunn at loven gir en anvisning på en vid definisjon av hva som anses som en utbyggingskontrakt. Etter Landbruksdirektoratets syn kan det hevdes at alle opsjonsavtaler om rett til utbygging av dyrka og dyrkbar jord, også vil kunne være «utbyggingskontrakter» etter § 3 annet ledd siste setning, og således være konsesjonspliktige. Det er i hvert fall klart at opsjonsavtaler kan være konsesjonspliktige etter bestemmelsen. Etter direktoratets syn er det, blant annet på bakgrunn av Borgarting lagmannsretts dom, uansett et behov for å gjøre lovgivningen om opsjonsavtaler mer presis når det gjelder hvilke typer avtaler som skal reguleres av lovgivningen.

Opsjonsavtaler vil også kunne være konsesjonspliktige også etter regelen om vesentlig innskrenking av eierens adgang til å rå over eiendommen eller til å få det økonomiske utbyttet av den i § 3 første ledd annen setning. Landbruksdirektoratet har ikke gått nærmere inn på grensegangen mellom utbyggingskontrakter og andre konsesjonspliktige avtaler.

¹¹ Ot.prp.nr.75 (1976-1977), side. 7. Se også Thor Falkanger, *Konsesjon og begrensede rettigheter over fast eiendom - herunder om såkalte utbyggingskontrakter*, Festskrift til Torstein Eckhoff (1986) s. 311-322.

¹² LB-2012-101851

2.4.3 Er reglene i konsesjonsloven egnet til å begrense og sikre åpenhet om inngåelse av opsjonsavtaler?

Spørsmålet her er om konsesjonsloven er egnet til å begrense og sikre åpenhet om inngåelsen av opsjonsavtaler som er konsesjonspliktige i dag. Det foreligger naturlig nok ingen oversikt over hvor mange opsjonsavtaler om rett til utbygging av dyrka og dyrkbar jord som ikke inngås fordi partene ikke regner med å få konsesjon for avtalen. Det er derfor vanskelig å si i hvilken grad konsesjonsloven begrenser og sikrer åpenhet om inngåelsen av opsjonsavtaler i dag. Landbruksdirektoratet drøfter derfor isteden om reglene i konsesjonsloven er egnet til å begrense og sikre åpenhet om inngåelsen av opsjonsavtaler i dag. Regelverket for kontroll og sanksjoner har stor betydning for en lovs effektivitet. Landbruksdirektoratet drøfter derfor hvorvidt reglene om kontroll og sanksjoner i konsesjonsloven er egnet til å begrense og sikre åpenhet om inngåelsen av opsjonsavtaler i dag.

Konsesjonsloven håndheves først og fremst av kommunen, men også av Fylkesmannen, Landbruksdirektoratet og departementet. Ved avslag på søknad om konsesjon skal kommunen sette en frist for omgjøring av avtalen, jf. konsesjonsloven § 18. Dersom avtalen ikke omgjøres innen fristen, kan Fylkesmannen¹³ enten «la rettigheten tvangsselge ... eller med bindende virkning erklære rettigheten for bortfalt», jf. § 19 annet ledd. At det ikke er gitt konsesjon, betyr at avtalen er uønsket. Tvangssalg av avtalen er dermed ikke aktuelt. Fylkesmannen må derfor erklære opsjonsavtalen for bortfalt.

Det kan imidlertid tenkes at partene gjennomfører opsjonsavtalen selv om søknaden om konsesjon er avslått. Sanksjonen som loven oppstiller er at avtalen da ikke kan tinglyses, jf. konsesjonsloven § 15. Tinglysning har imidlertid ingen virkninger mellom partene (se pkt. 2.6 nedenfor). Dersom tinglysning ikke er viktig for partene, er ikke regelen i § 15 egnet til å hindre at avtalen gjennomføres, selv om konsesjon ikke er gitt. For øvrig kan tinglysningshinderet omgås gjennom å tinglyse en urådighetserklæring på eiendommen opsjonsavtalen gjelder. Gjennomføring av avtaler selv om konsesjon ikke er gitt, er ikke straffbart. Det vil uansett kunne være svært vanskelig for konsesjonsmyndighetene å finne ut at partene gjennomfører avtalen. Dette tilsier at reglene i konsesjonsloven vanskelig egner å begrense og sikre åpenhet om inngåelsen av opsjonsavtaler om rett til utbygging av dyrka og dyrkbar jord, dersom partene ønsker å gjennomføre avtalen selv om søknaden om konsesjon er avslått.

Dersom erververen har grunn til å tro at en søknad om konsesjon vil bli avslått, eller av andre grunner ikke ønsker at det blir kjent at han har inngått en opsjonsavtale, kan det tenkes at han ikke søker om konsesjon. Det vil som nevnt kunne være vanskelig for kommunen å finne ut om det er inngått en opsjonsavtale. Unnløstelse av å søke konsesjon er ikke straffbart. Det er derfor en risiko for omgåelse av konsesjonslovens regler ved at erververen unnløstler å søke konsesjon. Professor Thor Falkanger har i en artikkel om utbyggingskontrakter kritisert konsesjonsloven som lite effektiv til å regulere utbyggingskontrakter av denne grunn. Han sier at:

Men hva er egentlig en utbyggingskontrakt? (...) Når uttrykket rent sproglig ikke har syndelig klart innhold er behovet for avklaring i motivene desto større.

¹³ Jf. «Vedtak om overføring av myndighet til kommunen, fylkesmannen, Landbruksdirektoratet og Direktoratet for mineralforvaltning etter konsesjonsloven, jordlova og odelsloven» fastsatt av LMD 8. desember 2003 nr. 1479 nr. 2.

Og han konkluderer

... Et enkelt svar på de innvendinger som her er gjort, er at reglene gir et instrument som kan brukes når det er behov for det. Er kontrakten av en slik art at samfunnsinteresser av noen betydning ikke berøres, blir det m.a.o. meddelt konsesjon. Selv synes jeg innvendingen er for enkel. Jeg misliker at udefinert kompetanse er lagt til forvaltningen. Og mer håndgripelig: Det blir for mange søknader og for meget saksbehandling om uinteressante ting. I praksis løser dette seg nok i mange tilfelle ved at partene rett og slett unnlater å søke konsesjon til tross for at loven påbyr dette, jfr. § 20. Og dermed står man overfor et nytt spørsmål: Er det ønskelig med et regelverk som i betydelig utstrekning ikke etterleves?¹⁴

2.4.4 Oppsummering og konklusjon

Opsjonsavtaler kan være konsesjonspliktige, jf. konsl. § 3 første ledd, siste setning. Forvaltningen kan avslå en søknad om konsesjon for en opsjonsavtale som ikke er i tråd med formålet i konsesjonsloven. Konsesjonsmyndigheten kan treffe vedtak om at avtalen bortfaller når søknaden om konsesjon er avslått.

Regelverket kan imidlertid omgås ved at partene gjennomfører avtalen likevel, eller ved at erververen unnlater å søke om konsesjon. I tillegg er det uklart hvilke avtaler som rammes av konsesjonsplikt. Landbruksdirektoratet mener derfor at reglene i konsesjonsloven, slik de står i dag, i liten grad er egnet til å begrense og sikre åpenhet om inngåelsen av opsjonsavtaler. Under pkt. 7 nedenfor drøfter Landbruksdirektoratet hvorvidt konsesjonsloven kan endres slik at den kan begrense og sikre åpenhet om inngåelsen av opsjonsavtaler i større grad enn i dag.

2.5 Jordloven

2.5.1 Innledning

Landbruksdirektoratet vurderer i det følgende om jordloven¹⁵ er egnet som hjemmelslov for lovgivning eller reguleringer som vil begrense og sikre åpenhet om opsjonsavtaler.

2.5.2 Jordlovens formål, forholdet til konsesjonsloven

Jordloven skal ifølge § 1 tjene som en lov for disponering av landbruksareal.¹⁶ Jordvern står sentralt i formålet. Det heter i annet ledd at det skal tas «omsyn til vern av jordsmonnet som produksjonsfaktor». Det heter om dette i spesialmotivene til formålsparagrafen at:

Vern om jordsmonnet er eit sentralt element i omsynet til at ressursane skal kunne nyttast av framtidige generasjonar. For areal i drift må vernet etter departementet sitt syn knyttast til det

¹⁴ Thor Falkanger, *Konsesjon og begrensede rettigheter over fast eiendom - herunder om såkalte utbyggingskontrakter*, Festskrift til Torstein Eckhoff (1986) s. 311-322

¹⁵ Lov om jord (jordlova) av 12.05.1995, nr. 23

¹⁶ Ot.prp. nr. 72 (1993-94), side 5

å halda arealet i forsvarleg landbruksfagleg og miljømessig stand slik at det er egna til produksjon i framtida.¹⁷

Formålet i jordloven og konsesjonsloven er delvis overlappende, se konsesjonsloven¹⁸ § 1, som uttrykker formålet til å regulere og kontrollere omsetning av fast eiendom for «å oppnå et effektivt vern av landbrukets produksjonsarealer». Mens konsesjonsloven i prinsippet gjelder alle typer arealer, er jordloven i større grad en landbrukslov. Dette kommer eksempelvis til syne i § 2, som blant annet sier at loven ikke gjelder i områder som i kommuneplanen er lagt ut til bebyggelse og anlegg.

Mens jordlovens fokus er driften, fokuserer konsesjonsloven på omsetningen. Landbruks- og matdepartementet foretok i 2009 en opprydding i landbrukslovgivningen bl.a. ut fra dette prinsippet. Dette førte bl.a. til at driveplikten ble overført fra konsesjonsloven til jordloven.¹⁹

Slik Landbruksdirektoratet ser det, ligger en regulering av opsjonsavtaler saklig sett - og dessuten sett i relasjon til formålet i lovene - i et grenseland mellom konsesjonsloven og jordloven. Dersom man fokuserer på utbyggers rett til å *erhverve* arealet i fremtiden, tilsier dette en regulering i konsesjonsloven. Dersom en retter fokus mot at slike opsjonsavtaler som regel inngås i en situasjon hvor grunneier fortsatt *drifter arealet* (og fortsatt er omfattet av driveplikten), tilsier dette at en slik regulering skal plasseres i jordloven. Dette argumentet understøttes også av det forhold at formålet med en opsjonsavtale til syvende og sist oftest er å omdisponere arealet til annet formål enn landbruk.

2.5.3 Gjeldende rett

a) Lovhjemmel til å regulere opsjonsavtaler i jordloven

Det finnes ingen bestemmelser i jordloven som regulerer bruk av opsjonsavtaler. Det finnes imidlertid bestemmelser som kan sies å være beslektet med slike reguleringer. Dette er § 8 om driveplikt, og særlig § 9, om bruk av dyrka og dyrkbar jord. Det heter i § 9 første ledd at:

Dyrka jord må ikkje brukast til føremål som ikkje tek sikte på jordbruksproduksjon. Dyrkbar jord må ikkje disponerast slik at ho ikkje vert eigna til jordbruksproduksjon i framtida.

Bestemmelsen i § 9 nedlegger forbud mot omdisponering av dyrka jord uten tillatelse fra departementet. Dette skulle tilsi at grunneier ikke kan disponere over eiendommen gjennom juridiske disposisjoner, som leie, salg, opsjonsavtaler osv. Det fremgår imidlertid av rundskrivet til bestemmelsen at loven bare gjelder fysisk omdisponering, f.eks. oppføring av bygg, planting av skog, anlegg av dammer, eller massedeponi.²⁰ Bestemmelsen gjelder ikke juridiske disposisjoner, slik som inngåelse av en opsjonsavtale om utbygging av dyrka og dyrkbar jord.

¹⁷ Ot.prp. nr. 72 (1993-94) 7. kap. I, side. 79

¹⁸ Lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) mv. av 28.11. 2003 nr. 98

¹⁹ Ot.prp. nr. 44 (2008 -2009), side 129 og lov av 19.06.2009 nr. 98

²⁰ Rundskriv M-1/2013 side 10.

Bestemmelsen om forbud mot å omdisponere dyrka jord til andre formål enn jordbruksproduksjon uten tillatelse har strenge sanksjoner knyttet til seg. Ved brudd på reglene kan det gis pålegg om tvangsgebyr og straff, jf. jordloven §§ 20 og 21.

b) Regulering av avtaler i jordloven

Inngrep i avtalefriheten krever lovhjemmel. Jordloven har flere bestemmelser som gjør inngrep i grunneiers eierrådighet. Dette gjelder også grunneiers adgang til å inngå avtaler som er i strid med loven. Det fremgår f.eks. av § 8 at en avtale som er strid med lovens regler om driveplikt er ugyldig mellom partene, og også overfor offentlige myndigheter. Det kan dermed sies at det forekommer praksis for å gjøre inngrep i private avtaler som er uforenlig med jordloven.

2.5.4 Oppsummering og konklusjon

Tatt i betraktning formålet med jordloven, at den allerede har inngripende regler om avtaler om drift, og endelig at den gjennom sine bestemmelser knyttet til driveplikten har effektive sanksjonsmuligheter, er det grunn til å vurdere å nytte jordloven som myndighetsgrunnlag til å begrense og sikre åpenhet om opsjonsavtaler om utbygging av dyrka og dyrkbar jord. Dette kommer vi tilbake til i punktene 4 og 5.

2.6 Tinglysingsloven

Med tinglysing menes offentlig registrering av eiendomsoverdragelser og rettigheter i fast eiendom. Registrering skjer i eiendommens grunnbok. Opplysningene i grunnboken er offentlig tilgjengelig, slik at enhver kan få innsyn i hva som er registrert.

Opsjonsavtaler kan tinglyses, jf. tinglysingsloven § 12. Tinglysning av en opsjonsavtale gir rettsvern for avtalen etter tingl. § 20. Dette kunne tilsi at det er i utbyggerens interesse at opsjonsavtaler tinglyses. Utbyggeren kan imidlertid oppnå beskyttelse for sin rett ved å tinglyse en såkalt urådighetserklæring på eiendommen. Erklæringen går ut på at eieren av eiendommen ikke kan tinglyse (bebyrdende) plikter som gjelder eiendommen, uten utbyggerens samtykke.

Landbruksdirektoratets erfaring er at opsjonsavtaler ikke tinglyses. Dette kan skyldes at tinglysing vil gi konkurrenter innsyn i betingelser og forretningsvilkår, og dessuten avdekke en plikt til å søke konsesjon. Erververen tinglyser derfor heller en urådighetserklæring. I tillegg kommer at tinglysning er uten betydning for forholdet mellom partene, dvs. at opsjonsavtalens gyldighet mellom grunneier og utbygger ikke påvirkes av manglende tinglysning.²¹

Landbruksdirektoratet mener derfor at reglene om tinglysing i liten grad sikrer åpenhet om opsjonsavtaler i dag. Loven er heller ikke egnet til dette formål, fordi loven først og fremst har til formål å sikre rettsvern for tredjemann, og derigjennom bl.a. sikre kreditten til grunneieren og trygge omsetningen av eiendom generelt.

²¹ Se Falkanger og Falkanger, *Tinglysningsrett*, 7. utgave (2013), side 581.

2.7 Skattelovgivningen

2.7.1 Det skattemessige regelverket

Opsjonsavtaler på erverv av fast eiendom (både dyrket og dyrkbar jord), samt opsjonsavtaler som gjelder rett til utbygging og ikke nødvendigvis erverv av selve jorden, klassifiseres skattemessig som *ikke-finansielle opsjoner*. Det er ikke en egen bestemmelse i skatteloven om slike opsjoner, slik det er for finansielle opsjoner (dvs. opsjoner som har aksjer og andre finansielle instrumenter som underliggende objekt). Dermed må slike ikke-finansielle opsjoner vurderes etter skattelovens alminnelige bestemmelser om skatteplikt, fradrag, beregning av gevinst/tap, tidfesting osv.

Opsjon på erverv av fast eiendom må videre i henhold til ligningspraksis anses som en type ikke-finansiell opsjon som skal beskattes *integrert* med det underliggende objektet, dvs. eiendommen. Dette innebærer at det ikke skal skje noen særskilt beskatning av gevinst eller gis særskilt fradrag for tap på opsjonen som sådan, men at beskatning/fradrag er knyttet til eiendommen.

Når utbyggeren innløser opsjonen og erverver eiendommen, oppstår det derfor ingen skatteplikt for *utbygger*. Innløsningsprisen tillagt eventuell tidligere betalt opsjonsbetaling utgjør utbyggers inngangsverdi på eiendommen; ved senere salg etter ferdigstilt utbygging vil utbygger beskattes for gevinst/tap. For *grunneier* vil eventuell opsjonspremie, som er innløsningssummen når opsjonen realiseres, som utgangspunkt være skattepliktig inntekt i det år premien mottas. Når opsjonen innløses og grunneieren dermed selger eiendommen til utbyggeren, vil det skje et gevinst-/tapsoppgjør med skatteplikt for grunneieren på vanlig måte, uten at det tas hensyn til opsjonspremien som allerede har blitt separat beskattet.

For opsjon på utbygging av eiendommen uten samtidig erverv av grunnarealet, er ikke de skattemessige reglene like klare. Men også her vil beskatning/fradrag følge de alminnelige reglene i skatteloven. Spørsmålet er da i første rekke bare om utbygger kan skattlegges tidligere, dvs. allerede ved innløsning av opsjonen. I praksis vil en slik ordning med utbygging uten erverv av eiendommen innebære at det etableres et festeforhold på tomten.

En opsjon på erverv av fast eiendom regnes ikke som skattepliktig formue. Det samme gjelder sannsynligvis også opsjon på utbygging uten erverv av grunnarealet.

2.7.2 Ligningslovens regelverk knyttet til rapportering

Skatteforvaltningen bygger på et selvdeklareringsprinsipp gjennom levering av selvangivelse. Reglene om slik rapportering følger i dag av ligningsloven kapittel 4. Fra 1. januar 2017 trer den nye skatteforvaltningsloven i kraft, der selvangivelsen erstattes av en såkalt egenmelding og det også foretas enkelte endringer i rapporteringsregimet. Redegjørelsen nedenfor er knyttet til dagens regler i ligningsloven. De kommende reglene i skatteforvaltningsloven vil imidlertid ikke avvike fra dette i vesentlig grad.

Selvangivelsesplikten gjelder for alle som i løpet av året har hatt skattepliktig inntekt eller formue, eller som ligningsmyndighetene har pålagt å levere selvangivelse. Dette innebærer at både grunneier og utbygger som driver skattepliktig virksomhet vil ha plikt til å levere selvangivelse. Selvangivelsen (med vedlegg) er standardiserte dokumenter som er utarbeidet av skatteetaten. For alle andre enn privatpersoner som ikke driver virksomhet må selvangivelsen med vedlegg aktivt fylles ut, signeres og leveres.

I selvangivelsen er det lagt opp til at det skal gis særskilt informasjon om enkelte forhold, for eksempel om et selskap har vært involvert i en fusjon/fisjon i løpet av inntektsåret, om selskapet har virksomhet gjennom filial i utlandet osv. Dette dreier seg gjennomgående om forhold som kan ha direkte skattemessig betydning.

Ligningsloven inneholder også enkelte andre regler om rapporteringsplikt, samlet i ligningsloven kapittel 5 under overskriften *Opplysningsplikt for tredjepart*. Dette omfatter plikt til å levere aksjonærregisteroppgave, opplysninger om bruk av utenlandske arbeids-/oppdragstakere osv.

2.7.3 Vurdering av det skatte- og ligningsmessige regelverkets egnethet til å sikre åpenhet omkring opsjonsavtaler

Inngåelse av en opsjonsavtale om kjøp (eller rett til utbygging) gir som utgangspunkt ikke opphav til noen særskilte skattemessige rapporteringsplikter etter dagens regelverk. Som det fremgår ovenfor, er slike opsjoner som utgangspunkt ikke å regne som skattepliktig formue, og skal derfor ikke rapporteres på dette grunnlaget. For utbygger vil inngåelse av opsjonsavtalen som utgangspunkt heller ikke gi grunnlag for noen umiddelbar inntektsbeskatning. Unntaket fra prinsippet om at inngåelse av opsjonsavtalen ikke medfører skattemessige rapporteringsplikter, er at en eventuell opsjonspremie som regel vil være skattepliktig for grunneier allerede ved betalingen. Premien inngår imidlertid i øvrig skattepliktig inntekt for grunneieren og vil dermed være vanskelig å identifisere som en separat inntektspost i selvangivelsen.

Dersom skatte- og ligningssystemet skal benyttes som virkemiddel til å sikre åpenhet om opsjonsavtaler, kan dette vanskelig tenkes på andre måter enn gjennom en uttrykkelig rapporteringsplikt i selve selvangivelsen eller vedlegg til denne, eller en separat opplysningsplikt til ligningsforvaltningen uavhengig av selvangivelsen. Etter Landbruksdirektoratets oppfatning er ingen av disse alternativene særlig godt egnet til å ivareta formålet. Selv om det kanskje ikke er helt konsekvent gjennomført, er det et bærende prinsipp at de opplysninger som skal gis særskilt i selvangivelsen eller av tredjeparter har skattemessig betydning, og da slik at formålet med opplysningsplikten er å fremskaffe de opplysninger som er nødvendig for å foreta en riktig ligning.

Etter Landbruksdirektoratets syn vil det harmonere mindre godt med systemet i skatte- og ligningsloven dersom opplysningsplikt gjennom selvangivelsen eller andre skjema skal være begrunnet i ikke-skattemessige formål. Det vil si at dersom formålet er begrense og sikre åpenhet om opsjonsavtaler for kjøp av dyrket eller dyrkbar jord for utbygging, er det neppe naturlig å benytte skatte- og ligningssystemet for å ivareta dette formålet. Det betyr ikke at det er umulig å anvende ligningslovens rapporteringsplikter som virkemiddel for å oppnå disse formålene, men andre regelverk vil sannsynligvis være bedret egnet til dette.

Dersom skatte- og ligningssystemet likevel skulle benyttes til å gi informasjon om de aktuelle opsjonsavtaler, vil dette trolig måtte gjennomføres enten ved at det utarbeides et eget ligningsskjema for slike opplysninger eller ved at det i selvangivelsen må krysses av for hvorvidt det i løpet av inntektsåret er inngått noen slik opsjonsavtale. Det må da også vurderes hvordan manglende oppfyllelse av plikten skal sanksjoneres. Fordi manglende opplysninger om selve inngåelse av avtalen i alle fall som et utgangspunkt ikke vil lede til skattemessige fordeler, vil tilleggsskatt ikke være en mulig sanksjon. Tvangsmulkt er et annet virkemiddel i ligningsloven som eventuelt kunne tenkes benyttet på eventuelle overtredelser.

Det ovennevnte knytter seg særlig til formålet om å oppnå *åpenhet* om opsjonsavtaler på kjøp av eiendom for utbygging. Når det gjelder formålet å *begrense* (bruken av) slik opsjonsavtaler, har Landbruksdirektoratet vanskelig for å se hvordan skatte- og ligningsreglene kan anvendes for å oppnå

dette, med mindre åpenhet om slike opsjonsavtaler i seg selv antas å bidra til en begrensning i bruk av avtalene.

Landbruksdirektoratet mener derfor at reglene om skatt i liten grad sikrer åpenhet om opsjonsavtaler i dag og heller ikke er egnet til å sørge for dette i fremtiden.

3 FORSLAG TIL REGULERING

Landbruksdirektoratet har kommet frem til tre måter å begrense og sikre åpenhet om opsjonsavtaler om utbygging av dyrka og dyrkbar jord på:

- Forbud mot opsjonsavtaler i jordloven, med dispensasjonsmulighet (pkt. 4)
- Forbud mot opsjonsavtaler i jordloven, uten dispensasjonsmulighet (pkt. 5)
- Fortsatt regulering av opsjonsavtaler i konsesjonsloven (pkt. 6)

Vi anbefaler at det etableres et forbud mot inngåelse av opsjonsavtaler i jordloven, med dispensasjonsmulighet. Vi gjør igjen oppmerksom på at forslagene vil kreve videre utredninger med hensyn til blant annet utforming, ikrafttredelse og ikke minst videre vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser.

4 FORBUD I JORDLOVEN, MED DISPENSASJONSMULIGHET

4.1 Innledning

Direktoratets anbefalte forslag er at opsjonsavtaler i utgangspunktet skal være forbudt, men at den som ønsker å inngå en opsjonsavtale, kan søke om dispensasjon fra forbudet. Forbudet foreslås å ikke gjelde områder som er lagt ut til annet formål enn landbruk i reguleringsplan, eller er lagt ut til bebyggelse og anlegg i bindende arealdel av kommuneplan. Dette er i tråd med dagens system i konsesjonsloven og jordloven når det gjelder disse lovenes virkeområde.

I tilfeller der arealer ikke er satt av eller regulert til annet formål enn landbruk, vil det være anledning til å søke om dispensasjon fra forbudet. Dispensasjon kan gis der det foreligger særlige grunner som tilsier at hensynet til jordvernet bør vike.

En regulering av opsjonsavtaler om utbygging av dyrka og dyrkbar jord av hensyn til jordvernet faller som nevnt inn under formålet til både jordloven og konsesjonsloven. Mens konsesjonsloven i utgangspunktet gjelder for alle typer arealer, er imidlertid jordloven i større grad en landbrukslov. Landbruksdirektoratet mener at dette tilsier en regulering av opsjonsavtaler i jordloven.

Sanksjonssystemet i jordloven kan etter direktoratets vurdering også sies å være bedre egnet til å sikre at opsjonsavtaler ikke inngås uten dispensasjon enn sanksjonssystemet i konsesjonsloven, jf. nedenfor under pkt. 4.3. Dette blant annet ut fra at konsesjonsloven ikke har noen hjemmel for straff ved overtredelse av loven. I tillegg kommer at et forbud mot opsjonsavtaler som foreslått er beslektet med regelen om faktisk omdisponering i jordloven § 9. Landbruksdirektoratet anbefaler på denne bakgrunn at bruken av opsjonsavtaler reguleres i jordloven.

Opsjonsavtaler kan i dag være konsesjonspliktige etter § 3 i konsesjonsloven. Dersom opsjonsavtaler reguleres i jordloven, må konsesjonsloven endres slik at den ikke medfører konsesjonsplikt for de samme avtalene, da det antas å være u hensiktsmessig med en dobbeltregulering.

4.2 Forslag om utvidelse av omdisponeringsforbudet i jordloven

Direktoratet foreslår en utvidelse av det eksisterende fysiske omdisponeringsforbudet for dyrka og dyrkbar jord i jordloven § 9. Forbudet foreslås å også omfatte juridiske disposisjoner i form av opsjonsavtaler. En plassering av regelen i jordloven § 9 vil medføre at jordlovens sanksjonsregelverk kommer til anvendelse. Dermed er det ikke nødvendig å endre § 21 for å gjøre brudd på forbudet mot opsjonsavtaler straffsanksjonert (se pkt. 4.3).

En innordning av forbudet i jordloven § 9 vil også medføre at man nytter de samme prinsippene for adgangen til dispensasjon som for fysisk omdisponering. I de fleste tilfeller vil formålet med jordloven tilsi at søknaden om dispensasjon avslås. Det kan imidlertid tenkes tilfeller hvor særlige grunner tilsier dispensasjon. En slik særlig grunn vil for eksempel kunne være at arealet er i ferd med å bli omregulert eller satt av til annet formål enn landbruk etter plan- og bygningsloven. En annen særlig grunn vil kunne være at opsjonsavtalen har en slik karakter og et slikt omfang at den ikke i nevneverdig grad påvirker grunneiers adgang til å disponere over arealet. Landbruksdirektoratet går ikke nærmere inn på hvilke særlige grunner som kan tilsi dispensasjon, og understreker at dette må utredes nærmere.

Hvilke avtaler som rammes av forbudet må defineres så klart som mulig. Direktoratet foreslår derfor at opsjonsavtaler defineres i § 9 eller i forskrift til § 9.

Saksbehandlingsreglene vil måtte innrettes noe annerledes enn dispensasjon fra forbudet mot fysisk omdisponering etter § 9 slik denne regelen er utformet i dag. Landbruksdirektoratet foreslår at det stilles krav om at parter som ønsker å inngå en opsjonsavtale plikter å innhente dispensasjon fra landbruksmyndighetene før avtalen signeres. Utkastet til avtale må da ligge ved søknaden. Dette vil for øvrig tilsvare regelen om fysiske omdisponering i § 9, annet ledd, hvor det også kreves dispensasjon før det fysiske omdisponeringstiltaket tiltaket iverksettes.

Det følger av § 2 første ledd i jordloven at § 9 ikke gjelder for områder som i reguleringsplan er lagt ut til annet formål enn landbruk, eller som er lagt ut til bebyggelse og anlegg i bindende arealdel av kommuneplan. I disse tilfellene, og i de øvrige tilfellene omtalt i § 2 første ledd, vil det følgelig ikke være nødvendig å søke dispensasjon for å inngå en opsjonsavtale.

4.3 Jordlovens regler om kontroll og sanksjoner

Jordloven gir hjemmel for sanksjoner i form av tvangsgebyr, jf. § 20, og straff, jf. § 21. Formålet med tvangsgebyr er å stanse et ulovlig forhold. En mulig sanksjon kan dermed være ileggelse av tvangsgebyr inntil partene sier opp opsjonsavtalen. Vi er imidlertid i tvil om dette vil være gjennomførbart. Forholdet til tvangsgebyr bør derfor utredes nærmere.

For at straff skal kunne anvendes, må hjemmelen for straff være tilstede. Det må dermed følge tilstrekkelig klart av jordloven, eller forskrift til jordloven, hvilke avtaler som regnes som opsjonsavtaler, og som dermed krever dispensasjon.

Landbruksdirektoratet antar at inndragning av utbyttet fra opsjonsavtalen etter straffeloven kap. 13 etter omstendighetene vil kunne anvendes i tillegg til straff. Landbruksdirektoratet har ikke utredet dette nærmere.

Det er mulig at etablering av regler om plikt til å opplyse om opsjonsavtaler ved søknad om produksjonstilskudd vil kunne bidra til å begrense og sikre åpenhet om opsjonsavtaler. Hvor mye man vil oppnå med å etablere et slikt regime er svært usikkert, samtidig som det er en rekke argumenter mot en slik løsning ut fra ønsket om å ha et enklest mulig søknadssystem for produksjonstilskudd. Landbruksdirektoratet har derfor ikke utredet dette nærmere.

Kommunen og fylkesmannen vil ha ansvaret for å føre kontroll med at det ikke inngås opsjonsavtaler uten dispensasjon, jf. jordloven § 19.

4.4 Leiejord - forholdet til leietaker

Som det fremgår av Lien Skogs undersøkelser (se pkt. 1.3), bidrar opsjonsavtaler til å skape uforutsigbare rammevilkår for den andelen av jordbrukere som baserer sin drift på mye leieareal. At de ofte ikke har kjennskap til slike avtaler må antas å øke denne uforutsigbarheten. Den som driver jordbruk har behov for å tenke langsiktig om driften. Dette gjelder ikke minst leietaker, som vil ha behov for å kunne gjøre investeringer i arealer som han leier for å kunne opprettholde lønnsomheten. Dette tilsier, uavhengig av behovet for å begrense omfanget av opsjonsavtaler, at det bør innføres lovfestede plikter for grunneier til å opplyse leietaker om at han har inngått en opsjonsavtale.

Regulering av opsjonsavtaler vil nødvendigvis gjøre inngrep i avtalefriheten. Som nevnt forekommer det allerede i § 8 i jordloven regler som gjør relativt store inngrep i grunneiers adgang til å inngå avtaler om disponering av jorda (se pkt. 3.5.3). Disse reglene gjelder avtaleforholdet mellom grunneier og leietaker i jordleieavtaler, og sier at avtaler i strid med innholdet i reguleringen vil være ugyldig mellom partene og ovenfor det offentlige. Landbruksdirektoratet vil foreslå at denne regelen utvides, slik at den forplikter partene i en jordleieavtale til å innta klausuler i leieavtalen hvor grunneier skriftlig må opplyse leietaker om eksisterende eller senere inngåtte opsjonsavtaler. Dette må antas å bidra til at det skapes åpenhet rundt opsjonsavtaler. Rent praktisk kan dette løses gjennom å pålegge partene å bruke standardiserte avtaleformularer.

4.5 KOSTRA-rapportering og opsjonsavtaler

Et system som foreslått, med forbud mot bruk av opsjonsavtaler med mulighet for dispensasjon i nærmere fastsatte tilfeller, vil kunne gi grunnlag for å innhente statistikk rundt kommunens behandling av disse sakene. Statistikkverktøyet vil naturlig være kommune-stat-rapporteringssystemet (KOSTRA-systemet), hvor skjema 32 Landbruk er anvendbart dersom det bygges ut med ytterligere krav om rapportering på dette punkt. Her rapporteres det på saker etter jord- og konsesjonslov per i dag, og resultatene sammenstilles årlig. Kommunene vil kunne rapportere på antall søknader om dispensasjon fra forbudet mot opsjonsavtaler, hvor stort areal dette omfatter, samt utfall av disse. Gjennom KOSTRA vil man da enkelt kunne få opp landsdekkende statistikk, som kan splittes ned på kommunenivå. Dersom det er ønskelig, kan rapporteringsplikten utvides, slik at kommunene eventuelt pålegges å føre statistikk helt ned på eiendomsnivå – med andre ord utarbeide en ensartet oversikt over hvilke eiendommer og arealer det hviler opsjonsavtale på. Hvordan dette eventuelt skal utformes, må utredes nærmere. Dette vil bidra til å skape åpenhet om eksistensen og utbredelsen av lovlig inngåtte opsjonsavtaler i den enkelte kommune.

4.6 Forholdet til konsesjonsloven

Opsjonsavtaler kan i dag være konsesjonspliktige etter § 3 i konsesjonsloven. Dersom opsjonsavtaler reguleres i jordloven, bør konsesjonsloven endres slik at regelverkene samlet ikke medfører konsesjonsplikt for opsjonsavtaler om de samme avtalene som foreslås regulert i jordloven. Opsjonsavtaler om andre arealer enn dyrka og dyrkbar jord vil i utgangspunktet fortsatt være konsesjonspliktige etter konsl. § 3 første ledd. Direktoratet peker på at det bør vurderes om det er behov for at opsjonsavtaler om utbygging av andre arealer enn dyrka og dyrkbar jord er konsesjonspliktige. Så langt Landbruksdirektoratet kjenner til, er det ikke konsesjonsbehandlet opsjonsavtaler på andre arealer i noen særlig utstrekning. En oppheving av reguleringen av opsjonsavtaler om rett til utbygging av andre arealer enn dyrka og dyrkbar jord i konsesjonsloven vil innebære en forenkling av regelverket.

4.7 En effektiv regulering er avhengig av at partene opplyser om opsjonsavtalen

Behovet for nytt regelverk på området må etter direktoratets syn veies konkret opp mot hvor treffsikkert man er i stand til å utforme reguleringene. Det må antas at grunneiere i all hovedsak er lovlydige, og at direktoratets forslag om å gjøre det forbudt å inngå opsjonsavtaler om utbygging av dyrka og dyrkbar jord uten at det er søkt om dispensasjon, sammen med de sanksjonene som er knyttet til brudd på regelverket (se pkt. 4.3), vil medføre en økning i omfanget av opsjonsavtaler som kommer til myndighetenes behandling sammenliknet med i dagens ordning med regulering i konsesjonsloven.

Opsjonsavtaler kan imidlertid innebære potensielt store inntekter for grunneier. I tilfeller hvor hensynet til jordvern tilsier avslag på søknad om dispensasjon, kan grunneier derfor ønske å inngå avtalen uten å søke dispensasjon, eventuelt på tross av avslag på søknad om dispensasjon. Landbruksdirektoratet

mener det vil være svært utfordrende for forvaltningen å kontrollere om noen har inngått en opsjonsavtale uten å søke dispensasjon. Når risikoen for oppdagelse er lav, er det også grunn til å tro at sanksjonsreglene i jordloven, derunder trusselen om straff, i liten grad får grunneieren til å søke dispensasjon når han i utgangspunktet ønsker å holde avtalen skjult.

Det vil videre kunne bli krevende å gi en definisjon av opsjonsavtaler som forbyr alle avtaler som bør rammes av hensyn til jordvernet. Landbruksdirektoratet viser eksempelvis til at det vil kunne bli vanskelig å ramme avtaler om erverv av dyrka eller dyrkbar jord hvor partene ikke har avtalt noe om hva erververen skal bruke jorda til. Erververen er for eksempel et eiendomsselskap som ønsker å kjøpe jorda som en ren eiendomsinvestering, uten at det oppgir å ha til formål å bygge eiendommen ut.

Landbruksdirektoratet påpeker som følge av dette at forvaltningen, selv med ny regulering gjennom jordloven, er helt avhengig av at partene selv informerer om opsjonsavtalen, for å begrense og sikre åpenhet om disse. Landbruksdirektoratet mener også det er grunn til å tro at ikke alle vil informere om inngåtte opsjonsavtaler. Hvor mange dette vil være, er det vanskelig å si noe sikkert om.

5 ABSOLUTT FORBUD MOT OPSJONSAVTALER I JORDLOVEN

Landbruksdirektoratet ser det som et alternativ at det innføres et absolutt forbud mot inngåelse opsjonsavtaler fastsatt i jordloven. Et slikt forbud må kunne antas å bidra til at bruken av opsjonsavtaler begrenses, og i alle fall at det ikke vil herske noen tvil om at lovgivers intensjon nettopp er å begrense bruken av slike avtaler.

Argumenter for en slik løsning er blant annet at en søknad om dispensasjon for inngåelse av en opsjonsavtale må avgjøres skjønnsmessig. En slik avgjørelse vil kunne innebære vanskelige avveininger, og medføre en fare for forskjellsbehandling. Et absolutt forbud mot opsjonsavtaler vil avhjelpe dette. Et absolutt forbud vil også gi forutberegnelighet for grunneier og utbygger, og bidra til lavere saksmengde i forvaltningen.

Et absolutt forbud må også kunne antas å bidra til at den regulering av arealbruken som skjer gjennom plan- og bygningsloven i større grad skjer i åpenhet, og uten påvirkning av eventuelle opsjonsavtalers eksistens, som beskrevet ovenfor.

Landbruksdirektoratet mener imidlertid særlige grunner kan tilsi at opsjonsavtalen tillates, jf. drøftelsen ovenfor under pkt. 4. Landbruksdirektoratet anbefaler derfor ikke et absolutt forbud mot opsjonsavtaler.

6 FORTSATT REGULERING I KONSESJONSLOVEN

Et annet alternativ er å bruke konsesjonsloven for å begrense og sikre åpenhet om opsjonsavtaler. Begrepet «utbyggingskontrakter» i konsl. § 3 første ledd siste setning bør i så fall presiseres, for å gjøre det klart hvilke avtaler som er konsesjonspliktige. Presiseringen kan eventuelt gjøres ved forskrift.

En fordel med en slik regulering i konsesjonsloven er at et regelverk med konsesjonsplikt for opsjonsavtaler er kjent for kommunene fra før.

Det er imidlertid flere fordeler ved å regulere opsjonsavtaler i jordloven, jf. drøftelsen i punkt 4. Landbruksdirektoratet vil på denne bakgrunn ikke anbefale bruk av konsesjonsloven for å ytterligere regulere opsjonsavtaler.

7 KONKLUSJON

Opsjonsavtaler om utbygging av dyrka og dyrkbar jord kan være konsesjonspliktige etter konsesjonsloven § 3. Reguleringen er imidlertid vanskelig å håndheve og dermed lite effektiv. Det har videre hersket en viss tvil om hvilke typer avtaler som er omfattet av konsesjonsplikten.

Landbruksdirektoratet foreslår at opsjonsavtaler om utbygging av dyrka og dyrkbar jord skal reguleres i jordloven. Direktoratet foreslår samtidig at konsesjonsloven endres slik at avtalene som er regulert i jordloven, ikke omfattes av konsesjonsloven.

Direktoratet foreslår samtidig at det bør vurderes om utbyggingskontrakter om rett til utbygging på andre arealer enn dyrka og dyrkbar jord fortsatt skal reguleres i konsesjonsloven. Fjerning av konsesjonsplikten for slike avtaler vil innebære en forenkling av regelverket.

Reguleringen av opsjonsavtaler i jordloven foreslås gjort gjennom en utvidelse av det eksisterende fysiske omdisponeringsforbudet for dyrka og dyrkbar jord i jordloven § 9. Forbudet foreslås å også omfatte juridiske disposisjoner i form av opsjonsavtaler. Hva som kan defineres som opsjonsavtaler m.v. bør defineres i forskrift.

Forbudet skal ikke gjelde tilfeller der arealet allerede er satt av til annet enn landbruksformål gjennom vedtak i medhold av plan- og bygningsloven. Dette er i tråd med dagens system i konsesjonsloven og jordloven. I tilfeller der arealer er satt av til landbruksformål, vil det være anledning til å søke om dispensasjon fra forbudet. Dispensasjon kan gis der det foreligger særlige grunner som tilsier at jordbruksinteressene bør vike. Det kan også være aktuelt å dispensere fra forbudet i tilfeller der opsjonsavtalen har en slik karakter og et slikt omfang at den ikke innebærer nevneverdig bindinger for grunneier til å disponere over den dyrka og dyrkbare jorda.

Jordloven har allerede strenge sanksjonsregler knyttet til det fysiske omdisponeringsforbudet. En overføring av reguleringen av opsjonsavtaler fra konsesjonsloven til jordloven vil styrke myndighetenes juridiske grunnlag til å håndheve jordvernet. Dette vil gjøre regelverket mer effektivt, og derigjennom forsterke jordvernet ytterligere.

En av de største utfordringene med dagens regulering av opsjonsavtaler er manglende åpenhet. At opsjonsavtalene som regel bare vil være kjent av grunneier og utbygger, gjør det vanskelig å håndheve regelverket, som nettopp forutsetter at innholdet er kjent for myndighetene. Det må antas at direktoratets forslag om å gjøre det forbudt å inngå opsjonsavtaler om utbygging av dyrka og dyrkbar jord uten at det er søkt om dispensasjon, sammen med de sanksjonene som er knyttet til brudd på regelverket, vil medføre en økning i omfanget av opsjonsavtaler som kommer til myndighetenes behandling sammenliknet med i dagens ordning. Det legges til grunn at grunneiere i all hovedsak er lovlidige, og ikke ønsker å utsette seg risiko for de straffereaksjoner som jordloven oppstiller.

Direktoratet foreslår for øvrig at det skal sikres åpenhet om opsjonsavtaler gjennom to supplerende virkemidler: For det første vil et forbud mot bruk av opsjonsavtaler med mulighet for dispensasjon, kunne gi grunnlag for å innhente statistikk fra kommunens behandling av dispensasjonssakene gjennom KOSTRA-systemet. Systemet gir grunnlag for å innhente landsdekkende, regional og kommunal statistikk over omfang av opsjonsavtaler (antall og areal). Dette vil gi myndighetene en bedre oversikt over omfanget av lovlig inngåtte opsjonsavtaler generelt. Dersom ønskelig kan det utvikles oversikter/statistikk ned på eiendomsnivå over hvilke arealer det hviler opsjonsavtaler på. For det andre foreslås lovfestet at grunneier skal være forpliktet til å opplyse jordleietaker om at han har inngått en opsjonsavtale på arealet som han leier ut. Samlet antas det at disse virkemidlene vil kunne bidra til større

åpenhet om opsjonsavtaler, og samtidig gi myndighetene mulighet til å få kjennskap til innholdet i avtalene.

LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO

POSTADRESSE:
Postboks 8140 Dep, 0033 Oslo

BESØKSADRESSE:
Stortingsgt. 28, 0161 Oslo

TELEFON: 24 13 10 00
TELEFAKS: 24 13 10 05
E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA

BESØKSADRESSE:
Løkkeveien 111, 9510 Alta

TELEFON: 78 45 70 20
TELEFAKS: 78 45 70 49

www.landbruksdirektoratet.no