

Kopimottaker:
Fylkesmannen i Oslo og Viken
Postboks 325
1502 MOSS

Vår dato: 05.08.2019
Vår referanse: 19/24499 - 3
Deres dato: 22.05.2019
Deres referanse:

Overprøving av Vestby kommune sitt konsesjonsvedtak etter forvaltningsloven § 35 tredje ledd

Sammendrag: Landbruksdirektoratet omgjør Vestby kommunes vedtak av 20.5.2019 om å gi konsesjon til Sundby Gård AS for erverv av gnr. 1 bnr. 1 i Vestby kommune.

Vestby kommune har i vedtak 20.5.2019, sak K 42/19, gitt Sundby Gård AS konsesjon for erverv av eiendommen Sundby Nordre, gnr. 1 bnr. 1 i Vestby kommune.

Landbruksdirektoratet har i brev 27.5.2019 sendt ut forhåndsvarsel om mulig omgjøring av kommunens vedtak, jf. forvaltningsloven § 35 tredje ledd. Det ble satt frist til 14.6.2019 for å komme med skriftlig uttalelse i saken, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 16. Wikborg Rein Advokatfirma AS har i brev datert 14.6.2019 på vegne av Sundby Gård AS kommet med merknader til Landbruksdirektoratets forhåndsvarsel.

Eiendommen

Eiendommen Sundby Nordre ligger i et område som i kommuneplanens arealdel er avsatt til LNFR-formål. Sundby Nordre har ifølge kommunens vedtak (som henviser til Gårdskart fra NIBIO) totalt 880,7 dekar fordelt på 313,1 dekar fulldyrka jord, 513,7 dekar skog og 53,9 dekar bebyggd og annet areal.

Eiendommens bygningsmasse består ifølge kommunens vedtak av: Hovedbygning, oppført ca. 1880 med en grunnflate på ca. 220 m². Driftsbygning, oppført 1971-1974, med grunnflate på ca. 1080 m². Det meste av driftsbygningen er i dag utleid. Gamlefjøset, ukjent byggeår, med grunnflate på ca. 245 m². Maskinhus oppført i 1979 med grunnflate på 245 m². Maskinhus med gammelt verksted, oppført i 1953, med grunnflate på ca. 160 m². Garasje, ukjent byggeår, med grunnflate på ca. 30 m². Bortsett fra driftsbygningen har bebyggelsen stort behov for vedlikehold.

Selger av eiendommen er Torkel Sundby. Gunvald Andersen har forpaktet eiendommen siden 2015. Hovedbygningen benyttes etter det opplyste ikke til beboelse, da den trenger full restaurering.

Sakens bakgrunn

Guto Ni AS søkte 24.4.2018 om konsesjon ved kjøp av Sundby Nordre. Selskapet byttet senere navn til Sundby Gård AS. Kommunestyret vedtok 12.11.2018 å gi konsesjon til Sundby Gård AS.

Dette vedtaket ble opphevet av Fylkesmannen i Oslo og Akershus i brev av 20.12.2018. Fylkesmannen mente vedtaket var ugyldig jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c og § 41. I opphevelsesvedtaket konkluderte Fylkesmannen med at Vestby kommune har innvilget en søknad fra et aksjeselskap om konsesjon for erverv av en tradisjonell landbruksseiendom. Fylkesmannen vurderte det slik at konsesjonssøker inngår i et konsern der formålet er å prosjektere, utvikle og selge egen eiendom. Morselskapet har bestemmende innflytelse over datterselskapet, og Fylkesmannen viste til at kommunen må legge vekt på konsernets planer om fremtidig bruk og vern av produksjonsarealene. Disse vurderingene mente Fylkesmannen manglet i kommunens vedtak. Videre mente Fylkesmannen at begrunnelsen manglet en vurdering av om det er påkrevd å stille konsesjonsvilkår som sikrer nødvendig eierstyring ved salg av aksjer, og vilkår som ivaretar at den som skal drive landbruksarealene for selskapet får innflytelse på driften. Landbruksdirektoratet viser til vedtaket.

Kommunens vedtak

Sundby Gård AS søkte på nytt om konsesjon i søknad 5.3.2019, med bakgrunn i den samme kjøpekontrakt som tidligere. Selger er Torkel Sundby, og kjøpesummen er kr 11 600 000. I saksutredningen viser kommunen til at kjøpet også omfatter 98 dekar på eiendommen som er regulert til pukkverk, og som vil bli solgt til Skolt Pukkverk AS for ca. kr 3 000 000. Kommunen legger til grunn at prisen for eiendommen etter dette blir kr 8 600 000. Kommunen anser at prisen ligger innenfor det som kan godkjennes ut fra regelverket.

Sundby Gård AS eies av Guto AS, som igjen eies av TA Holding AS og Tømtåsen Holding AS, med en halvpart hver. TA Holding eies indirekte 100 % av Rolf Tore Andersen, og Tømtåsen Holding AS eies 80 % av Gunvald Andersen og 20 % av Davorka Lucic Andersen (gift med Gunvald Andersen).

Kommunen viser til at Sundby Gård AS foreslår at søknad om konsesjon blir innvilget på følgende vilkår:

- 1) *Gunvald Andersen skal være styremedlem i Sundby Gård AS og skal inneha signaturrett i fellesskap med ett annet styremedlem eller styrets leder.*
- 2) *Aksjene i Sundby Gård AS skal forbli indirekte eiet av de fysiske personer som utgjør den nåværende eierkrets, dog slik at overdragelse av aksjer i Sundby Gård AS til personer som ville vært unntatt fra krav til konsesjon etter konsesjonsloven § 85 er tillatt.*
- 3) *Eiendommen skal benyttes i tråd med den til enhver tid gjeldende regulering. Gårdstun med bygninger skal ikke søkes fradelt, og eiendommens dyrka jord skal ikke benyttes til annet enn landbruksformål.*

Kommunen skriver at konsesjonsvurderingen er en vurdering av spørsmålet om konsesjon skal gis til et aksjeselskap, eller om eierformen fortsatt bør være personlig.

Kommunen skriver at det fremgår av søknaden at Gunvald Andersen i utgangspunktet ønsket å kjøpe gården personlig, men blant annet på grunn av at det vil kreve store ressurser å få restaurert bebyggelsen samt realisere planene for eiendommen, er det mer hensiktsmessig at et aksjeselskap erverver gården. Sundby Gård AS planlegger å restaurere hovedbygningen og øvrig bygningsmasse samt å drifte jord og skog. Kommunen legger også til grunn at Sundby Gård AS planlegger bruk av deler av bygningsmassen til kulturelle formål, og å gjøre Sundby Nordre til et sentralt landbruks- og møtepunkt i nye Vestby sentrum. Kommunen skriver at Sundby Gård AS opplyser at et AS er bedre rustet økonomisk til å iverksette gårdens bygninger enn en privatperson.

Kommunen viser til at praksis i saker som er behandlet av klageinstansene, der aksjeselskaper har søkt konsesjon, viser at enkelte større, rene skogeiendommer er godkjent med aksjeselskap som eier. Og at aksjeselskap har fått avslag på erverv av landbrukseiendommer med jord, skog og bygninger som er rasjonelle driftsenheter som gir grunnlag for familieinntekt. Det er også gitt konsesjon til aksjeselskap for erverv av landbrukseiendommer der formålet i henhold til kommuneplan ikke er vanlig landbruksdrift.

Kommunen viser til lovens forarbeider, som angir at det er et nasjonalt mål at landbrukseiendommer i størst mulig grad eies av fysiske personer som i størst mulig grad bebor og driver sine eiendommer. Og at dette har vist seg å være en stabil og rasjonell driftsform. Kommunen viser videre til konsesjonsloven § 9 tredje ledd som åpner for at det kan gis konsesjon til selskaper med begrenset ansvar dersom dette byr på fordeler i forhold til tradisjonelle eierformer. Slik vil det etter kommunens mening kunne legges til rette for større fleksibilitet og omstilling i landbruket. Det skal tas hensyn til de som har yrket sitt i landbruket. Sist viser kommunen til at praksis de siste årene viser at det er en større tendens til at gårder med landbruksdrift blir kjøpt opp av enkelte «gårdsgrossister» som ikke selv bebor eller driver eiendommene.

Kommunen viser til at konsesjonseiendommen ligger i område avsatt til LNFR-formål i kommuneplanens arealdel. Dette innebærer at det etter kommuneplanen skal drives landbruksvirksomhet på eiendommen. Kommunen anfører ut fra eiendommens størrelse og bebyggelse at den anses som en normalt ressurssterk landbrukseiendom som kan være gjenstand for tradisjonell drift og gi stor nok avkastning for bosetting og drift i årene fremover.

Kommunen viser til at i vurderingen av om det skal gis konsesjon til et selskap med begrenset ansvar fremfor til en fysisk person må kommunen vurdere selskapets formål. Formålet til Sundby Gård AS er å drive jordbruk og skogbruk, samt å drive kjøp, salg og eie eiendommer og virksomhet tilknyttet dette, samt delta i andre selskaper med tilsvarende formål. Videre viser kommunen til at man må også se hen til konsernets formål med ervervet, da Sundby Gård AS er en del av et konsern. Det vises til vedtatte vedtekter som viser søkers intensjoner om at Sundby Gård AS, samt selskapene i konsernet, skal eie eller investere i foretak som driver landbruksvirksomhet.

Kommunen viser til at søker har lagt ved redegjørelse for selskapets vedtekter og generalforsamlingsprotokoller av 3.4.2019 for Sundby Gård AS og for øvrige selskaper som direkte og indirekte har eierinteresser i Sundby Gård AS. Kommunen viser til at

formålet er endret fra forrige søknad, slik at det nå fremkommer at selskapene skal eie eller investere i foretak som driver landbruksvirksomhet.

Kommunen viser til at Sundby Gård sine vedtekter gir føringer for omsetning av aksjer og for nødvendig kompetanse i styret. Dette vurderes å sikre at formålet til konsesjonsloven blir ivaretatt. Kommunen skriver at ved å koble konsesjonsvilkår opp mot selskapets vedtekter, sikrer kommunen kontroll mot senere vedtektsendringer og at vedtektene først kan endres når kommunen har funnet at konsesjonsvilkårene er oppfylt.

Kommunen vurderer det slik at Sundby Gård AS sine vedtekter gir føringer for omsetning av aksjer og for nødvendig kompetanse i styret. Dette anser kommunen er med på å sikre at formålet til konsesjonsloven blir ivaretatt.

Vestby kommune gir Sundby Gård AS konsesjon i vedtak av 20.5.2019 for erverv av eiendommen Sundby Nordre, gnr. 1 bnr. 1 i Vestby etter konsesjonsloven § 1 jf. § 9 tredje ledd. Konsesjon gis på følgende vilkår:

- «Minst et styremedlem i Sundby Gård AS skal ha nødvendig landbruksfaglig kompetanse.
- Dette styremedlemmet skal inneha signaturrett i felleskap med styrets leder.
- Aksjene i Sundby Gård AS skal forbli indirekte eiet av de fysiske personer som utgjør den nåværende eierkrets, dog slik at overdragelse av aksjer i Sundby Gård AS til personer som ville vært unntatt fra krav til konsesjon etter konsesjonsloven § 85 er tillatt.
- Eiendommen skal benyttes i tråd med den til enhver tid gjeldende regulering.
- Gårdstun med bygninger skal ikke søkes fradelt, og eiendommens dyrka jord skal ikke benyttes til annet enn landbruksformål.»

Landbruksdirektoratet viser til kommunen sitt vedtak.

Landbruksdirektoratets varsel om mulig overprøving

Landbruksdirektoratet varslet i brev av 27.5.2019 Sundby Gård AS om at Vestby kommunes vedtak av 20.5.2019 vurderes overprøvd. Vedtaket vurderes omgjort da det er gitt konsesjon til et AS. Landbruksdirektoratet informerte om at vi vurderer omgjøring da vi foreløpig ikke kan se hvordan eierformen aksjeselskap i denne saken byr på fordeler framfor tradisjonelt eierskap. Sundby Gård AS ble etter forvaltningsloven § 16 gitt anledning til å komme med en skriftlig uttalelse i saken innen 14.6.2019.

Sundby Gård AS sine merknader til varsel om mulig overprøving

Wikborg Rein advokatfirma sendte inn merknader på vegne av Sundby Gård AS i brev av 14.6.2019. I brevet ble det samtidig anmodet om innsyn i alle saker hvor Landbruksdirektoratet har avgitt forhåndsvarsel om omgjøring av vedtak om å gi konsesjon for erverv av fast eiendom med hjemmel i forvaltningsloven de siste ti år. Denne innsynsbejæringen er besvart i eget brev.

Wikborg Rein viser til konsesjonsloven § 9 tredje ledd som åpner opp for at «[d]et kan gis konsesjon til selskaper med begrenset ansvar» og til rundskriv M-2017/3 (med deres understrekning) som utdyper:

Det skal være en reell mulighet for at selskaper med begrenset ansvar kan få konsesjon. En søknad kan ikke avslås ut fra et generelt ønske om at aksjeselskaper ikke bør få

konsesjon. Det må sees hen til påregnelig utvikling av forholdene på Eiendommen i tiden framover med den aktuelle eierformen.

Wikborg Rein viser til at en beslutning om å nekte konsesjon til et aksjeselskap ikke kan bero på generelle betraktninger om eierform, men må være konkret forankret med tilknytning til den enkelte sak. Det vises til Rt. 2012 s. 18 vedrørende forvaltningsskjønnet. Det anføres at Vestby kommune som lokal konsesjonsmyndighet har best kunnskap om konsesjonseiendommen, og er nærmest til å utvise et godt og forsvarlig skjønn. Det anføres at gården ikke er en vanlig landbrukseiendom og at den er av spesiell betydning for kommunen. Eiendommen er også påtenkt til styrking av kulturlandskapet i kommunen i tillegg til alminnelig landbruksdrift.

Det vises videre til at Landbruksdirektoratet, tidligere Statens landbruksforvaltning (SLF), i tidligere vedtak selv har understreket betydningen av å vise tilbakeholdenhet ved å overprøve kommunens konkrete skjønnsutøvelse. Det vises til arkivsak 14/5180, hvor SLF tok til følge klage over Fylkesmannen i Telemark sitt omgjøringsvedtak etter fvl. § 35 tredje ledd. Om fylkesmannens overprøving av kommunens forvaltningsskjønn uttales det her følgende:

«Statens landbruksforvaltning mener at kommunen i denne saken er nærmest til å ta stilling til spørsmålet om hvordan bosettingshensynet best kan ivaretas og mener det ikke var grunnlag for å overprøve kommunens vedtak på dette punkt.»

Det anføres at bakgrunnen for at Sundby Gård AS ervervet eiendommen istedenfor Gunvald Andersen personlig, er at gården består av flere eldre bygninger som krever omfattende opprustning og rehabilitering. Fordelen med at et AS er eier av eiendommen er at den vil inngå i et konsern med tilgjengelig kapital, og være økonomisk rustet til å rehabilitere gården i sin helhet.

Det siteres fra den opprinnelige søknaden av 3.4.2018, som Wikborg Rein advokatfirma har inntatt i merknadene til forhåndsvarselet:

"Rehabiliteringen er også nødvendig for å kunne realisere planer for bruk av fjøset til kulturformål (galleri i samarbeid med Vestby kunstforening), garasje og tunet med de merkostnader dette innebærer. Målet er at Sundby gård som bygdas eldste gård skal bli et sentralt landbruks og møtepunkt i det nye Vestby sentrum – med førsteklases restaurerte bygninger. Det kan bemerkes at hovedbygningen er SEFRAK merket og bevaringsverdig. Også dette viser at det vil medføre store kostnader å kunne utvikle gården med gårdstunet og arealene og bygningene omkring til å bli en levende gård, med et aktivt gårdstun i randsonen av sentrum."

Wikborg og Rein viser til den opprinnelige søknaden, hvor det fremgår at istandsettelse av bygningsmassen vil koste om lag NOK 20 000 000 - 25 000 000. Basert på gårdens nåværende innteksgrunnlag anføres dette å være uoverkommelig for en privatperson å bære. Sundby Gård AS, som inngår i et familieeid konsern, vil derimot være i stand til å bære investeringskostnadene. Det blir videre vist til at: «Videre vil driften av Eiendommen i Sundby Gård AS kunne gjennomføres på en måte som er skattemessig optimal, ved at utbytte av overskudd er fritatt i tråd med fritaksmetoden og hvor konsernet kan yte konsernbidrag for utjevning av eventuelt underskudd. Konserntilknytningen er følgelig gunstig for å sikre at ervervet innebærer en driftsmessig god løsning, jf konsesjonsloven § 9 nr. 1.»

Videre blir det vist til at Fylkesmannen i Oslo og Akershus sitt opphevelsesvedtak av 20.12.2018 ga en grundig redegjørelse for hensynene bak konsesjonloven, og hvordan hensynene kunne ivaretas ved at det ble stilt vilkår for konsesjonen. Det vises til at det i søknadsprosessen har vært nøye vurdert hvordan ulempene ved at det gis konsesjon til et AS kan avbøtes. I etterkant av Fylkesmannens vedtak ble det inngitt en ny konsesjonssøknad 5.3.2019 som imøtekom de føringer som Fylkesmannen ga anvisning på i sitt vedtak. Det er vist til at det ble vedtatt nye formålsbestemmelser i alle selskaper som direkte eller indirekte har eierinteresser i Sundby Gård AS. I Sundby Gård AS sine vedtekter ble det i tillegg gjort endringer som setter eierbegrensninger, samt bestemt at minst ett styremedlem skal ha landbruksfaglig kompetanse. Etter Wikborg Rein sin mening har kommunen gjennom disse vilkårene oppnådd tilsvarende grad av kontroll som om eiendommen skulle vært ervervet av en privatperson.

Wikborg Rein anfører på vegne av Sundby Gård AS at terskelen for omgjøring etter fvl. § 35 tredje ledd er høy, og at Landbruksdirektoratet bør utvise tilbakeholdenhet med overprøving av Vestby kommunes konkrete skjønnsutøvelse. Det bemerkes at det bør stilles strenge krav til begrunnelse for et eventuelt vedtak om omgjøring. Wikborg Rein kan ikke se at vedtaket vil dreie praksis i en klart uheldig retning.

Landbruksdirektoratets kompetanse

Forvaltningsloven § 35 tredje ledd gir overordnet myndighet anledning til, innen visse frister, å omgjøre underordnet organ sitt vedtak der hensynet til offentlige interesser tilsier det. Det er etter praksis også et krav om at det underordnede organ sitt vedtak er egnet til å dreie praksis i klart uheldig retning for å kunne bruke nevnte omgjøringshjemmel.

Melding om overprøving må skje innen tre uker regnet fra det tidspunkt det ble sendt melding om vedtaket. Melding om at vedtaket er omgjort må sendes innen tre måneder etter samme tidspunkt. Landbruksdirektoratet sendte varsel om mulig overprøving av vedtaket av 20.5.2019 i brev av 27.5.2019. Denne fristen er således overholdt.

Landbruksdirektoratet har også overholdt 3-måneders fristen med herværende vedtak av i dag.

Landbruksdirektoratets vurdering

Konsesjonsloven formålsbestemmelse i § 1 er 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. framtidige generasjoners behov.*
- 2. landbruksnæringen.*
- 3. behovet for utbyggingsgrunn.*
- 4. hensynet til miljøet, allmenne naturverninteresser og friluftsjnteresser.*
- 5. hensynet til bosettingen*

Etter konsesjonsloven § 9 skal det ved avgjørelsen av søknad om konsesjon legges særlig vekt på:

- 1. om erververs formål vil ivareta hensynet til bosettingen i området,*
- 2. om ervervet innebærer en driftsmessig god løsning,*

3. om erververen anses skikket til å drive eiendommen,
4. om ervervet ivaretar hensynet til helhetlig ressursforvaltning og kulturlandskapet.

Konsesjon skal i alminnelighet ikke gis dersom det ved ervervet oppstår sameie i eiendommen, eller antallet sameiere økes.

Det kan gis konsesjon til selskaper med begrenset ansvar. Det skal legges vekt på hensynet til dem som har yrket sitt i landbruket

Landbruksdirektoratet legger, som kommunen i sitt vedtak av 20.5.2019, til grunn at formålet til Sundby Gård AS er å drive jordbruk og skogbruk, samt å drive kjøp, salg og eie eiendommer og virksomhet tilknyttet dette, samt delta i andre selskaper med tilsvarende formål. Videre legger Landbruksdirektoratet, som kommunen, til grunn at Sundby Gård AS er en del av et konsern, og at formålene med selskapene i konsernet er å eie eller investere i foretak som driver landbruksvirksomhet. I søknaden av 5.3.2019 står det at Sundby Gård AS ønsker å rehabilitere gården og videreføre dagens drift i tråd med landbruksformålet.

Konsesjonsloven § 9 tredje ledd åpner for å gi konsesjon på erverv av en landbrukseiendom til et AS. Det fremgår av forarbeidene, jf. Ot.prp.nr. 79 (2002-2003) side 66, at det er behov for en bestemmelse som legger til rette for fleksible løsninger i de tilfellene der dette byr på fordeler i forhold til tradisjonelle eierformer.

Det fremgår av de samme forarbeidene at «[d]et er et landbrukspolitisk mål at landbrukseiendommer i størst mulig grad eies av fysiske personer som i størst mulig grad bebor og driver sine eiendommer.» Det er videre henvist til at dette er norsk tradisjon som har vist seg å være en stabil og rasjonell eierform.

Landbruksdirektoratet legger, som kommunen, til grunn at Sundby Nordre ligger i område avsatt til LNFR-formål i kommuneplanens arealdel. Etter kommuneplanen skal det drives landbruksvirksomhet på eiendommen. Landbruksdirektoratet legger videre til grunn, som kommunen, at eiendommens størrelse og bebyggelse tilsier at den anses som en normalt ressurssterk landbrukseiendom som kan brukes for tradisjonell drift og gi stor nok avkastning for bosetting og drift i årene fremover. I henhold til Gårdskart på internett er eiendommen i dag registrert med totalt 772,4 dekar hvorav 312,3 dekar fulldyrka jord og 422,6 dekar produktiv skog. Vi legger dette til grunn for vår videre behandling av saken.

Når en eiendom er å anse som en tradisjonell landbrukseiendom, skal det etter Landbruksdirektoratets skjønn mye til for å gi konsesjon på erverv fra et aksjeselskap. Det er i tråd med praksis å avslå konsesjon til aksjeselskaper ved erverv av eiendom som egner seg for bosetting og selvstendig drift, og hvor eierformen aksjeselskap ikke byr på fordeler sammenliknet med tradisjonell eierform. Vurderingen av om eierformen byr på fordeler må dreie seg om fordeler for den eiendommen det gjelder, da typisk drift og ressurser. Fordeler for aksjeselskapet i seg selv, eksempelvis økonomiske eller skattemessige fordeler, vil ikke ha nevneverdig betydning i vurderingen.

I Ot.prp.nr. 44 (2008-2009) side 131 står det under omtalen av § 9 at «[p]raksis og forarbeider knyttet til bestemmelsen slik den er i dag vil også gjelde etter endringene». Det er da ikke noen grunn til å tro at lovgiver ønsker en annen praksis enn tidligere.

Det skal foretas en konkret vurdering i saken. Vurderingen må dreie seg om en eierovergang fra personlig eierskap til et aksjeselskap. Spørsmålet, slik Landbruksdirektoratet ser det, er om det kan påvises relevante fordeler ved

aksjeselskapsformen slik at en i dette tilfellet bør fravike det nasjonale målet om at fysiske personer i størst mulig grad bør eie landbrukseiendommer.

Slik Landbruksdirektoratet vurderer det, er nåværende drift på eiendommen ordinær landbruksdrift. Dette er et viktig moment som etter vår vurdering tilsier at omdannelse til aksjeselskap som eierform ikke er mer hensiktsmessig enn privat eierform.

Det er anført fra søker, og lagt til grunn for kommunens vedtak, at søker har planer om en omfattende rehabilitering av bygningsmassen og at det foreligger et stort investeringsbehov. Søker ønsker blant annet å bruke fjøset til galleri. Konesjons søker har anslått at det er behov for totalt 20–25 millioner. Slik Landbruksdirektoratet forstår det, er det investeringsbehovet som i hovedsak anføres å være den viktigste årsaken til at søker mener at selskapsformen bør tillates. Sundby Gård AS vil bli tilført tilgjengelig kapital via sitt holdingsselskap, og ved å få tilført nødvendig kapital vil man så realisere søkers formål med ervervet.

I kommunens vedtak fremkommer det ikke konkrete merknader og vurderinger av konsesjons søkers planer om blant annet omgjøring av fjøs til galleri. Landbruksdirektoratet vurderer det slik at planer som gjelder næringsvirksomhet som vanskelig kan sies å ha tilknytning til eiendommens ressursgrunnlag mest sannsynlig ikke vil bli ansett som en tilleggsnæring etter konsesjonsloven § 9 jf. rundskriv M-3/2017 punkt 8.2.1. En slik bruksendring innebærer også behov for vurderinger som må gjøres gjennom en planprosess, eller en søknadsprosess. Dette vil være en prosess som ligger fram i tid, og som man ikke kjenner utfallet av per nå. Landbruksdirektoratet kan ikke se at slike planer kan tillegges nevneverdig vekt i vurderingen av om eierstrukturen aksjeselskap byr på en fordel fremfor tradisjonelt eierskap.

Det blir anført at et eierskap organisert som aksjeselskap i seg selv innebærer bedre forutsetninger for, og vilje til, å investere i eiendommen framfor privat eierskap. Selv om aksjeselskapet, eventuelt holdingsselskapet, som anført her, innehar mye kapital, vil selve investeringsviljen likevel bero på aksjeeiernes prioriteringer, slik Landbruksdirektoratet vurderer det. Det er da ikke nødvendigvis slik at selskapsformen i seg selv gir noen større sikkerhet for bruk til investeringsformål (opprusting av bygningsmasse etc.). En privatperson som selv skal eie og bo vil ofte ha stor interesse i å investere i egen eiendom. Eierformen aksjeselskap kan også føre til at eiendommen blir en ren kapitalplassering. Landbruksdirektoratet kan således ikke se at det medfører riktighet at aksjeselskapsformen med dette byr på fordeler i forhold til den tradisjonelle eierformen.

Prisvurdering

Reglene om prisvurdering etter konsesjonsloven § 9a gjelder ved erverv av denne type landbrukseiendom. Det skal legges vekt på om den avtalte prisen tilgodeser «en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling».

Etter forskrift om saksbehandling mv. i kommunen i saker etter konsesjonsloven m.m. av 8.12.2003 nr. 1480 § 1 annet ledd skal det:

i vedtaket vises hvordan prisvurderingen er foretatt i forhold til eiendommens enkelte deler. Dersom en på skjønnsmessig grunnlag er kommet fram til en annen pris enn det verdsettelsen av de enkelte delene tilsier, skal de hovedhensyn som har vært avgjørende for dette oppgis.

En samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling innebærer at prisen bidrar til å realisere mål i landbrukspolitikken. Blant annet gjelder dette mål som å sikre rekrutteringen av aktive yrkesutøvere til næringen og legge til rette for eierskap til landbrukseiendommer som gir grunnlag for langsiktig god ressursforvaltning. Det er *nødvendig at blant annet prisnivået på landbrukseiendommer ikke er høyere enn det som reflekterer verdien av eiendommens driftsgrunnlag og den verdi eiendommen har som bosted, samtidig som det ikke stilles krav om urimelig høy egenkapital*, jf. rundskriv M-3/2002.

Prisvurderingen er ment å bidra til å regulere at prisen ikke blir for høy for eiendommer ervervet til landbruksformål. En samfunnsmessig forsvarlig pris bidrar til å sikre mulighet for erverv av eiendommer som skal brukes til landbruksformål for de som har yrket sitt i landbruket og den selveiende bonden.

Kommunen skriver at prisen for eiendommen er ca. kr 8 600 000 og viser til M-2/2002 (prisrundskrivet), som angir retningslinjene for prisvurderingen. Kommunen anser denne prisen til å ligge innenfor det som kan aksepteres.

I kommunens vedtak er det ikke vist til hvordan prisvurderingen er foretatt. Ei heller er de hovedhensyn som har vært avgjørende for prisvurderingen blitt beskrevet, jf. forskrift om saksbehandling mv. i kommunen i saker etter konsesjonsloven m.m. (FOR-2003-12-08-1480) § 1 annet ledd. Vi kan heller ikke se at det er henvist til for eksempel en takst, andre dokumenter i vedtaket eller at det foreligger sakspapirer fra kommunen som sier noe om hvordan kommunen har kommet frem til resultatet av prisvurderingen, eller gjort sin prisvurdering. Landbruksdirektoratet kan da ikke se hvordan konsesjonsprisen er vurdert. På denne bakgrunn kan vi heller ikke se om prisen på kroner 8 600 000 er i henhold til konsesjonloven § 9a. Dette mener vi er en mangel ved vedtaket.

En riktig konsesjonspris vil gjenspeiles av verdsettingen av en landbrukseiendom. I denne saken er hovedbygningen og bygningene for øvrig, med unntak av driftsbygningen, i dårlig forfatning og har behov for restaurering. Når det gjelder bygninger tar prisrundskrivet utgangspunkt i bygningenes kostnadsverdi. Kostnadsverdi (nedskrevet gjenanskaffelsesverdi) på en bygning svarer til antatt nyanleggskostnad i dag for tilsvarende bygning, korrigert for alder, størrelse slitasje, vedlikehold og egnethet etter dagens normer og krav. Ved verdsettelsen av bygningene hensyntas bygningstilstanden.

Poenget i denne sammenheng er imidlertid å peke på at prisen, når den er i henhold til prisbestemmelsen, bidrar til å sikre en inngangsverdi (kjøpesum) som skal gjøre det mulig for de som har yrket sitt i landbruket å erverve en landbrukseiendom.

Nærmere om bygningenes beskaffenhet

Konsesjonssøker ønsker å restaurere gårdens bygninger. Det påpekes i kommentarene til varselet innsendt av Wikborg Rein at hovedbygningen på eiendommen er SEFRAK-registrert og bevaringsverdig. Det er videre anført at eiendommen ikke er å anse som en tradisjonell landbrukseiendom. Videre at søker har påtenkt eiendommen brukt til styrking av kulturlandskapet, uten at dette er nærmere beskrevet.

I vedtak av 20.5.2019 legger imidlertid kommunen til grunn at dette er en tradisjonell landbrukseiendom. Det samme gjør Fylkesmannen i sitt opphevelsesvedtak 20.12.2018. At en, flere, eller de fleste bygningene på en landbrukseiendom er gamle er etter Landbruksdirektoratets erfaring langt fra uvanlig. Ei heller at de har behov for oppussing

eller restaurering. Bygninger på landbrukseiendommer med SEFRAK-registrering er også ganske vanlig i Norge: 21,5 % av bygningene på landbrukseiendommer var i 2018 registrert med SEFRAK-registrering. Vi kan etter dette vanskelig se at anførslene om bygningenes beskaffenhet skiller seg fra det som gjelder for mange andre landbrukseiendommer. Vi kan da heller ikke se at dette tilsier at eiendommens karakter er annerledes, eller at den har behov for en annen eierform enn tradisjonelt privat eierskap.

Hensynet til kommunalt selvstyre

Hensynet til det kommunale selvstyre skal tillegges vekt. Hvilken vekt det skal tillegges vil bero på en nærmere vurdering av det konkrete saksområdet. Det følger av rundskriv H-1998-2103 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet punkt 9.1 at der nasjonale hensyn som eier- og bruksstruktur gjør seg gjeldende, vil kommunens vurdering ha mindre vekt. I spørsmål om for eksempel bosetting, vil imidlertid kommunens syn ha betydelig større vekt.

Wikborg Rein viser til sak 14/5180, hvor Landbruksdirektoratet (da Statens landbruksforvaltning, SLF) stadfestet Drangedal kommunes vedtak av 14.11.2013, som ga konsesjon til Åse-Vøllestad Skogen AS for erverv av en ren skog- og utmarkseiendom på 65 500 dekar. Når det gjaldt bosettingshensynet, anså kommunen det i denne saken som tilstrekkelig ivaretatt ved at forvalteren var bosatt i kommunen, og satte vilkår om dette. I sak 14/5180, hvor eiendommen hadde vært til salgs på det åpne marked, la SLF til grunn «at det vil være meget begrenset interesse, om noen, for erverv av denne eiendommen av en privatperson for bosetting». Vurderingstemaet i den saken gjaldt altså Drangedal kommunes konkrete vurdering av bosettingshensynet og hvorfor de satte vilkåret om at de anså det som tilstrekkelig at forvalteren var bosatt i kommunen. Det er imidlertid ikke denne vurderingen vi tar stilling til i herværende sak. At kommunens vurdering av bosettingshensynet bør tillegges stor vekt, er vi enige i. Vi viser også til det som er sagt nedenfor under «[v]urderingen med hensyn til forvaltningsloven § 35».

Etter en samlet vurdering finner Landbruksdirektoratet at aksjeselskapsformen ikke byr på fordeler. Vi mener eiendommen Sundby Nordre er en tradisjonell landbrukseiendom som utvilsomt kan gi grunnlag for bosetting og drift. Vi mener det ikke vil være i samsvar med konsesjonslovens formål om samfunnsgagnlige eier- og bruksforhold å tillate eierformen aksjeselskap ved erverv av denne eiendommen framfor tradisjonelt eierskap.

Vilkår

Det er Landbruksdirektoratets vurdering at det å sette vilkår for å styre eierforholdene i aksjeselskapet ikke kan avhjelpe på vurderingen av om konsesjon kan gis i denne saken. Vi kan ikke se at det er lovgivers intensjon å bruke vilkår for å kompensere for at eierformen aksjeselskap ikke byr på fordeler opp mot målsetningen om at landbrukseiendommer i størst mulig grad skal eies av fysiske personer som selv bebor og driver sine eiendommer. Når Landbruksdirektoratet har kommet fram til at det ikke foreligger grunner som tilsier at eierformen på Sundby Nordre bør være aksjeselskap, er det heller ikke nødvendig å gå inn i vurderingen av kommunens vilkår.

For øvrig bemerker vi at konsesjonsvilkår må ha sammenheng med lovens virkeområde, og være innenfor rammen av det formål loven har. Etter konsesjonsloven § 17 skal kommunen føre kontroll med at vilkår for konsesjon blir overholdt. I den sammenheng blir det viktig at man setter vilkår som lar seg etterprøve, og eventuelt sanksjonere, på en enkel måte, også i et fremtidsperspektiv.

Vurdering med hensyn til forvaltningsloven § 35 tredje ledd – adgangen til å omgjøre
Landbruksdirektoratet kan bare gjøre om vedtaket til Vestby kommune dersom hensynet til offentlige interesser tilsier det. Det sentrale spørsmålet i saken er om hensynet til «offentlige interesser» tilsier at Vestby kommunes vedtak må omgjøres. Den offentlige interessen det er tale om her kommer til uttrykk i konsesjonslovens formålsbestemmelse. Denne sier at formålet med konsesjonsloven er 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,» I Ot.prp.nr. 79 (2002-2003) om lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) mv. side 66 fremkommer det:

«Landbruksdepartementet mener en bør videreføre dagens praksis som innebærer et ønske om at landbrukseiendommer i størst mulig grad eies av fysiske personer som i størst mulig grad selv bebor og driver sine eiendommer.»

Landbruksdirektoratet vurderer det slik at ønsket om å videreføre denne praksisen er et nasjonalt mål og at det faller inn under begrepet «offentlig interesse» i forvaltningsloven § 35 tredje ledd. Hensynet til denne offentlige interessen tilsier omgjøring av Vestby kommunes vedtak.

Det neste spørsmålet er så om Vestby kommunes vedtak er egnet til å dreie praksis i en klart uheldig retning.

Landbruksdirektoratet mener at vedtaket fra Vestby kommune om å gi konsesjon til et aksjeselskap på en eiendom som dette, vil kunne vanskeliggjøre en videreføring av ønsket praksis. Videre er det ikke sjeldent forekommende sakstype at aksjeselskaper ønsker å erverve tradisjonelle landbrukseiendommer. Vedtaket vil derfor med rette kunne påberopes av andre i tilsvarende saker. Landbruksdirektoratet vurderer derfor at det er grunnlag for å fastslå at Vestby kommunes vedtak er egnet til å dreie praksis i klart uheldig retning hvis det blir stående, og at det dermed er hjemmel til å omgjøre kommunens vedtak.

På denne bakgrunn har vi ikke funnet det nødvendig å gå inn i en vurdering av hvilken betydning manglende konkret prisvurdering fra Vestby kommune har hatt å si for vedtakets innhold, jf. fvl. § 41 og ovenfor.

Landbruksdirektoratet omgjør Vestby kommune sitt vedtak av 20.5.2019, jf. fvl. § 35 tredje ledd. Dette betyr at Sundby Gård AS ikke får konsesjon for erverv av gnr. 1 bnr. 1 i Vestby kommune.

Etter konsesjonsloven § 18 settes en frist på 6 måneder, fra vedtaksdato, for Sundby Gård AS til å sørge for at overdragelsen blir omgjort eller at eiendommen blir overdratt til noen som kan få konsesjon eller som ikke trenger konsesjon.

Dette vedtaket kan påklages til Landbruks- og matdepartementet, jf. fvl. § 28 første ledd. Fristen for å klage er 3 uker fra det tidspunkt vedtaket er kommet frem til klager, jf. fvl. § 29 første ledd.

En eventuell klage stiles til Landbruks- og matdepartementet, men sendes Landbruksdirektoratet som først vil ta stilling til klagens innhold.

Med hilsen
for Landbruksdirektoratet

Berit Lundamo
fung. seksjonssjef

Vibeke Godal
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og trenger derfor ingen signatur.

Mottakere:

Sundby Gård AS	Snekkerplassen 30	5106	ØVRE ERVIK
Vestby kommune	Pb 144	1541	VESTBY
Wikborg Rein Advokatfirma AS			

Kopi til:

Follo Landbrukskontor	Postboks 183	1431	ÅS
Fylkesmannen i Oslo og Viken	Postboks 325	1502	MOSS
Landbruks- og matdepartementet	Postboks 8007 Dep	0030	OSLO