

Solbakken AS
Sigrid-Helene Risa

Vår dato: 23.06.2021
Vår referanse: 20/83194 - 8
Deres dato: 08.12.2020
Deres referanse:

Svar - klage på omgjøringsvedtak - konsesjon for erverv av gnr. 152 bnr. 1 i Namsos kommune - Namdalen Træsliberi AS

Sammendrag: Klagen tas ikke til følge. Statsforvalterens vedtak av 2.11.2020 stadfestes. Namdalen Træsliberi AS gis ikke konsesjon for sitt erverv av Åsnes gård. Frist for salg settes til 6 måneder.

Landbruksdirektoratet viser til klage av 23.11.2020 på Statsforvalterens vedtak 2.11.2020 på omgjøring av konsesjonsvedtak fattet av Namsos kommune. I kommunens vedtak 27.8.2020 ble det innvilget konsesjon til Namdalen Træsliberi AS (NT AS) for erverv av gnr. 152 bnr. 1 i Namsos kommune. Med sitt omgjøringsvedtak av slo Statsforvalteren søknad om konsesjon til kjøper NT AS for sitt erverv av landbrukseiendommen gnr. 152 bnr. 1 (Åsnes gård) i Namsos kommune

Om eiendommen

Åsnes gård er en landbrukseiendom og har ifølge Gårdskart på internett et totalareal på ca. 11 130 dekar hvorav ca. 210 dekar fulldyrket, ca. 186 dekar innmarksbeite og produktiv skog på ca. 4 227 dekar. Etter det opplyste er den øvrige delen av eiendommen i all hovedsak utmark. Ifølge matrikkelen er to bygninger på eiendommen SEFRAK-registrert, herunder våningshuset. Våningshuset er fra 1840 og driftsbygningen fra 1926 og begge bygningene er vurdert til å være i dårlig stand. Eiendommen har også andre bygninger som stabbur, garasje, redskapsbod etc. vurdert til å være i dårlig eller middels teknisk tilstand. Melkekvoten er bortleid.

Sakens bakgrunn

Det er en spesiell historie knyttet til Åsnes gård, idet det ble drevet glassproduksjon her tidligere. Fra 1813 til 1883 foregikk det storstilt glassproduksjon på eiendommen, og produksjonen dekket markedet fra Nord-Norge til Bergen. Det er opplyst at den ærverdige hovedbygningen i dag er det eneste som står igjen som minnesmerke over en omfattende

industriell etablering i Namdalen. Kommunen har ifølge Statsforvalteren opplyst om følgende drift på eiendommen etter glassverksperioden:

«Åsneset har blitt drevet som et vanlig gårdsbruk etter at glassverksdrifta ble lagt ned. Vi har liten kunnskap om omfang og driftsform i den første tida, men ser av opplysninger i gårdsarkivet at driftsbygningen er fra 1927, og at det er gjort mindre tilpasninger og ombygginger. Så langt vi kjenner til er det drevet tradisjonelt jord- og skogbruk, med melk- kjøtt- og kornproduksjon og uttak av tømmer. Siste utbedring av driftsbygningen er fra siste halvdel av 1990-tallet, og gjaldt inngangsparti og gjødselkum. Melkeleveransen har så langt vi har data på (fra 1981) vært mellom 50 og 60 t/år. Av eiendommens fulldyrka areal på 210 daa, er 50 – 60 daa benyttet til kornproduksjon. Eiendommen har dessuten en betydelig beiteressurs på Strandenga som er en del av Åsnes naturreservat. Hovedbygningen har blitt brukt som bolig av eierne fram til 2018 (kårbolig ble satt opp på eiendommen i forbindelse med eiendomsoverdragelsen i 1991/92).»

NT AS søkte om konsesjon for sitt erverv av konsesjonseiendommen første gang i august 2018. Midtre Namdal samkommune avsto konsesjonssøknaden under henvisning til at landbrukseiendommer i størst mulig grad bør eies av fysiske personer, og at det i dette tilfellet ikke forelå tilstrekkelige fordeler med å åpne for aksjeselskap som eierform. Statsforvalteren stadfestet kommunens vedtak den 22.3.2019.

Namsos kommunes behandling av saken

Ny konsesjonssøknad ble behandlet av kommunen i utvalg for plan 22.4.2020. Utvalget innstilte på at konsesjonssøknaden skulle avslås. Innstillingen ble vedtatt med 9 mot 2 stemmer. Kommunen, ved natur og næring, hadde utarbeidet to notater i forkant av kommunestyremøte 27.8.2020. Notatene av 17.8.2020 inneholder betraktninger rundt alternative kjøpere til konsesjonseiendommen, og adgangen til å stille vilkår i konsesjonsvedtaket. Notatet som omhandler alternative interessenter ble oversendt konsesjonssøker med tilsvarende frist.

Kommunestyret fattet vedtak 27.8.2020, med 25 mot 15 stemmer, om å innvilge konsesjon til NT AS med slik begrunnelse:

«Vedtaket begrunnes med at det ligger i konsesjonskravet at eiendommens jord-, beite og skogressurser vil bli ivaretatt på en god måte, samtidig som et unikt kultur- og industrihistorisk våningshus er planlagt rehabilitert, og slik tatt vare på for ettertiden.

Det er et nasjonalt mål at landbrukseiendommer i størst mulig grad eies av fysiske personer som selv bebor og driver eiendommene. Personlig eierskap er ønskelig med mindre det kan vises til fordeler ved AS som eierform. Fordelen i dette konkrete tilfellet er imidlertid at Namdalen Træsliberi AS ønsker å rehabilitere Åsneset og satse på en næringsmessig utnyttelse av stedet. Slik vil de både ta vare på viktig lokalhistorisk industrihistorie samtidig som eiendommens jord-, beite- og skogressurser drives som normalt. I tillegg vil kommunen kunne få et unikt reiselivstilbud, samtidig som det skapes flere lokale arbeidsplasser.

Å gi konsesjon til Namdalen Træsliberi AS vurderes ikke å gi presedens for behandling i senere saker, fordi det verken i kommunen eller knapt nok i regionen eller landet finnes våningshus fra en spesiell industrihistorisk tid som har et slikt bevaringspotensial som huset fortsatt har.»

Klage fra Trøndelag Bondelag

Namsos kommune mottok klage fra Trøndelag Bondelag på at NT AS ble gitt konsesjon for erverv av gnr. 152 bnr. 1. Trøndelag Bondelag ble vurdert til å ha rettslig klageinteresse i saken og klagen ble tatt opp til realitetsbehandling. Namsos kommunestyre vedtok 29.10.2020 at klagen fra Trøndelag Bondelag ikke ble tatt til følge.

Statsforvalteren varslet omgjøring

I brev 1.9.2020 varslet Statsforvalteren om mulig omgjøring etter forvaltningsloven § 35 av Namsos kommunes vedtak 27.8.2020 om å innvilge konsesjon til NT AS for erverv av Åsnes gård. Statsforvalterens foreløpige vurdering var at det kan se ut til at resultatet i saken var i strid med nasjonale føringer og det ble vist til det landbrukspolitiske målet om at landbrukseiendommer i størst mulig grad bør eies av fysiske personer. Statsforvalteren ønsket å se nærmere på om kommunens vedtak kan bidra til å dreie praksis etter konsesjonsloven i uheldig retning.

Konsesjonssøker kom med tilsvaret til omgjøringsvarselet i brev 30.9.2020.

Statsforvalterens omgjøringsvedtak

Statsforvalteren omgjorde Namsos kommunes vedtak i brev 2.11.2020 etter forvaltningsloven § 35 tredje ledd, og avslo konsesjon for NT AS' erverv. Statsforvalteren vurderte saken etter konsesjonsloven § 9 første ledd, § 9a og § 9 tredje ledd. Statsforvalteren var av den oppfatning at en konsesjonsinnvilgelse var i strid med de nasjonale hensyn nedfelt i konsesjonsloven når det gjelder eierskap til landbrukseiendommer. Statsforvalteren vurderte det slik at konsesjonseiendommen er av en slik karakter at et personlig eierskap til ressursgrunnlaget den representerer best er i tråd med den nasjonale målsettingen. Statsforvalteren kunne ikke se at selskapsformen AS byr på fordeler i forhold til den tradisjonelle eierformen. Statsforvalteren mente at å gi konsesjon til NT AS i denne saken ikke legger til rette for en utvikling som ivaretar målet i konsesjonsloven om at eier og bruker skal være den samme. Statsforvalteren fant etter en samlet vurdering at hensynet til offentlige interesser tilsa omgjøring av kommunens vedtak. Landbruksdirektoratet viser til Statsforvalterens vedtak av 2.11.2020 i sin helhet.

Klage på Statsforvalterens omgjøringsvedtak

Statsforvalterens omgjøringsvedtak ble påklaget av NT AS ved brev datert 23.11.2020. Klagen gjelder både lovanvendelsen, skjønnsutøvelsen og saksbehandlingen. Det er også sendt inn en betenkning av 29.5.2020 fra advokatfirmaet Schjødt AS med redegjørelse for rettstilstanden og vurdering i saken. I vedlegg blir det også vist til brev fra ordføreren i Namsos kommune av 12.11.2020 og brev av 22.11.2020 fra Trøndelag fylkeskommune, seksjon for kulturminner. I denne fremstillingen viser vi til klagers sammenfattede anførsler:

- Kommunens opprinnelige vedtak ligger klart innenfor rammen av konsesjonsloven § 9 og formålsbestemmelsen i § 1.
- Statsforvalteren har ikke godtgjort at kommunens vedtak ville ha medført en dreining av praksis "*i klart uheldig retning*", som er det kriteriet som er lagt til grunn i forvaltningspraksis.
- Statsforvalterens vedtak er ikke i samsvar med landbruksmyndighetenes praksis i tilsvarende saker.
- Konsesjon kan bare nektes dersom alternativet fremstår som en bedre ivaretagelse av de hensynene som ligger til grunn for konsesjonsloven § 9, jf. Høyesteretts dom i Rt. 2012 s. 18. Statsforvalteren har ikke godtgjort at en omgjøring av konsesjonen til skade for Namdalen Træsliberi innebærer en bedre ivaretagelse av disse hensynene.

- En konsesjonstildeling vil ha en rekke positive virkninger med hensyn til varetakelse av konsesjonslovens formål og de hensynene som ligger til grunn for § 9 tredje ledd, blant annet:
 - a. Styrking av ressursgrunnlaget for eiendommen til fordel for både eieren og øvrige gårdbrukere i området, jf. konsesjonsloven § 1 nr. 2.
 - b. Istandsetting av våningshuset slik at den som skal drive eiendommen for Namdalen Træsliberi, vil kunne bo på gården, jf. § 1 nr. 1 og nr. 5 og § 9 første ledd nr. 1 og tredje ledd
 - c. Profesjonell drift i regi av personer som har betydelig erfaring med landbruksvirksomhet, jf. § 9 første ledd nr. 3.
 - d. Bevaring og restaurering av den særegne, historiske bygningsmassen på gården; et moment som landbruksmyndighetene har tillagt stor vekt i tilsvarende saker.
 - e. Etablering av ca. 15 årsverk slik at sysselsettingen og bosettingen i regionen styrkes, jf. § 9 første ledd nr. 1.
 - f. En god driftsmessig løsning gjennom kombinert landbruksdrift og reiselivssatsing i lys av de særlige kvalitetene ved Åsnes gård, jf. § 9 første ledd nr. 2, jf. § 1 nr. 2
 - g. Ivaretagelse av naturressursene og kulturlandskapet gjennom Namdalen Træsliberis planer for eiendommen, jf. § 9 første ledd nr. 4.
- Vedtaket fra Statsforvalteren innebærer at en rekke positive effekter uteblir og at hensynene bak konsesjonsloven §§ 1 og 9 blir dårligere ivarettatt, bl.a.:
 - a. Ca. 15 arbeidsplasser med tilknytning til gården vil ikke bli en realitet med de negative konsekvensene det har for sysselsettingen og bosettingen i området.
 - b. Stor risiko for at de særegne, kulturhistoriske verdiene på gården vil gå tapt.
 - c. Ingen garanti for at bygningsmassen på gården vil bli oppgradert – krever store investeringer som ressursgrunnlaget på gården ikke vil kunne finansiere.
- Statsforvalteren har foretatt en drøftelse etter konsesjonsloven § 9 uten å ta hensyn til at det etter forvaltningsloven § 35 tredje ledd er en meget snever adgang til å omgjøre et begunstiget vedtak til skade for den private part.
- Vedtaket innebærer også en grov krenkelse av det kommunale selvstyret, som ordføreren i Namsos kommune har reagert kraftig på, jf. vedlegg.
- Statsforvalteren har lagt seg på en linje som innebærer at aksjeselskaper ikke har noen reell mulighet til å få konsesjon, i strid med høyesterettspraksis, formålet med konsesjonsloven § 9 tredje ledd, uttalelser i lovforarbeidene og departementets rundskriv.
- Kommunens vedtak er i samsvar med landbruksmyndighetenes praksis og innebærer ingen endring av praksis i uheldig retning:
 - a. Har flere likhetstrekk med sakene om Semb hovedgård og Store Bjørnstad – særegne kulturhistoriske verdier m.m.
 - b. Skiller seg på avgjørende punkter fra saken om Sundby gård – særegne kulturhistoriske verdier, driftsbygning som krever betydelig oppgradering, begrenset ressursgrunnlag (ikke tilstrekkelig til å finansiere oppgradering av bygningsmassen, kjøp av utstyr til gårdsdriften osv.).
- Åsnes gård er *ikke* en tradisjonell landbrukseiendom
 - c. Våningshuset er forfallent og driftsbygningen er i så dårlig stand at den ikke egner seg for landbruksdrift. Grunnleggende forutsetninger for gårdsdriften er ikke til stede.
 - d. Statsforvalteren har oversett at det ikke gjennom tradisjonell landbruksdrift er

- mulig å finansiere nødvendig oppgradering av de bygningene som trengs for å bo på og drive gården.
- e. Statsforvalteren har ikke tatt hensyn til at landbruksmyndighetene i sin praksis har lagt stor vekt på om gården har særegne kulturhistoriske verdier og om den legger til rette for friluftsliv og rekreasjon.
 - f. Man kan ikke, som Statsforvalteren, se på ressursgrunnlaget isolert sett. Det må også tas hensyn til de investeringer som trengs for å kunne utøve tradisjonell landbruksdrift på en lønnsom måte.
 - g. I motsetning til overordnede myndigheter legger Statsforvalteren til grunn at konsesjon til aksjeselskaper bare kan gis dersom det vil gagne landbruksdriften i snever forstand.
 - h. Uansett følger det av fast etablert forvaltningspraksis at kulturhistoriske hensyn og tilrettelegging for friluftsliv og rekreasjon er relevante hensyn når det skal tas stilling til om et aksjeselskap skal tildeles konsesjon.
 - i. Momenter Statsforvalteren avfeier som irrelevante, har landbruksmyndighetene tillagt *avgjørende* vekt på i sammenlignbare saker, jf. blant annet sakene om Store Bjørnstad og Semb hovedgård.
 - j. Det gamle glassverket fra 1800-tallet med det karakteristiske hovedhuset fra 1840 er ifølge Namsos kommune det største kulturminnet i kommunen. Trøndelag fylkeskommune, Seksjon for kulturminner karakteriserer eiendommen som "fredningsverdig", "kulturhistorisk og arkitektonisk verdifull", og "av sjeldenhetene bade når det gjelder arkitektur og kvalitet i interiørene".
 - k. Eiendommen kommer allmennheten til gode gjennom friområdet som inkluderer skiløyper, fiske og jakt.
- Aksjeselskapsformen byr på klare fordeler sammenlignet med personlig eierskap:
 - a. Det er ikke riktig, som Statsforvalteren hevder, at fordelene ved bruk av aksjeselskapsformen bare knytter seg til annet enn landbruksdriften. Åsnes gård kan driftes sammen med selskapets øvrige eiendommer i regionen, noe som medfører stordriftsfordeler.
 - b. Namdalen Træsliberi har flere personer i sin ledelse med betydelig landbrukskompetanse. Det kan ikke legges til grunn at en alternativ erverver vil ha kompetanse på sammen nivå.
 - c. Det vil ikke være mulig å bo på og utøve tradisjonell landbruksdrift på eiendommen uten betydelige investeringer. Med Namdalen Træsliberi som eier kan inntekter fra hogst, jakt og fiske både på Åsnes gård og selskapets øvrige eiendommer være med på finansiere investeringen. Bruk av aksjeselskapsformen innebærer dessuten at kapital kan tilføres uten at midlene først må tas ut som utbytte - og dermed beskattes - før investeringene gjøres. Eventuelt underskudd kan utjevnes gjennom konsernbidrag.
 - d. Konsesjonstildeling til Namdalen Træsliberi vil ikke ha noen negative virkninger for landbruksvirksomheten på gården, snarere tvert imot.
 - e. Rettskildene gir ikke støtte for Statsforvalterens standpunkt om at fordelene ved bruk av aksjeselskapsformen utelukkende må knytte seg til landbruksrelatert virksomhet. Rettspraksis og forvaltningspraksis viser det motsatte.
 - Det er ikke grunnlag for å omgjøre kommunens vedtak ut fra en «helhetsvurderingen etter konsesjonsloven»
 - a. Statsforvalteren bygger på løse antakelser og har ikke godtgjort at det finnes andre kjøpere som vil ivareta hensynene i konsesjonsloven på en bedre måte.

- b. Statsforvalteren har foretatt en helhetsvurdering uten å ta hensyn til at omgjøring bare kan skje dersom kommunens vedtak innebærer en "*klart uheldig*" dreining av praksis.
- c. Statsforvalteren synes feilaktig å tro at kommunens vedtak *skal* omgjøres dersom det finnes andre mulige kjøpere som kan ivareta hensynene i konsesjonsloven på en bedre måte. Ifølge rettspraksis *kan* konsesjon nektes i denne situasjonen, og terskelen for å nekte er særlig høy når konsesjon allerede er innvilget av underinstansen og Statsforvalteren er uenig i underinstansens skjønnsutøvelse.
- d. Forvaltningspraksis åpner ikke for å nekte konsesjon ut fra en hypotetisk helhetsvurdering når eiendommen ikke er en tradisjonell landbrukseiendom, og når aksjeselskapsformen innebærer fordeler sammenlignet med personlig eie.

Statsforvalterens oversendelse av klagen

I brev 8.12.2020 oversendte Statsforvalteren klagen og sakens dokumenter til Landbruksdirektoratet. Statsforvalteren peker på at klagers anførsler i all hovedsak er vurdert i omgjøringsvedtaket og ser derfor ikke grunn til å gå nærmere inn på disse. For øvrig har Statsforvalteren kommentarer rundt Trøndelag Bondelags klage på kommunens konsesjonsinnvilgelse, og bemerker at vedtaket som Bondelaget påklaget har falt bort ved Statsforvalterens omgjøringsvedtak. Statsforvalteren har også merknader knyttet til ordførerens brev av 12.11.2020. Ordføreren peker på at det er vanskelig å se hvordan hensynet til det kommunale selvstyre er vurdert. Landbruksdirektoratet viser til brevet av 8.12.2020.

Digitalt møte

Det var ønskelig fra NT AS å presentere saken for Landbruksdirektoratet. Dette møtet ble avholdt digitalt 2.6.2021. Det ble vist en presentasjon av saken, hovedsakelig fra daglig leder i Solbakken AS og styremedlem i NT AS, Lars Viste. Presentasjonen er lagt på saken.

Landbruksdirektoratet bemerker

Landbruksdirektoratet er klageinstans i saken, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 28 første ledd. Etter fvl. § 34 kan Landbruksdirektoratet som klageinstans prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Landbruksdirektoratet skal vurdere de synspunkter klager kommer med, og se til at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak blir truffet, jf. § 33 femte ledd. Som klageinstans kan Landbruksdirektoratet selv treffe nytt vedtak eller oppheve vedtaket og sende saken tilbake til underinstansen (statsforvalteren) til helt eller delvis ny saksbehandling, jf. § 34 siste ledd.

Landbruksdirektoratet legger til grunn at vilkårene etter forvaltningsloven for å behandle klagen er tilstede.

Rettslig grunnlag

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, almenne naturverninteresser og friluftinteresser.*
5. *hensynet til bosettingen.*

Konsesjonsloven § 9 sier at ved avgjørelsen av søknad om konsesjon for erverv av eiendom som skal nyttes til landbruksformål, skal det 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 en ressursforvaltning og kulturlandskapet.*

Av konsesjonsloven § 9 a fremgår det at det skal *legges særlig vekt på om det avtalte prisen tilgodeser en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling.* Denne kommer til anvendelse der eiendommen er bebygd, og har mer enn 35 dekar fulldyrka og overflatedyrka jord og skal brukes til landbruksformål.

Det går frem av konsesjonsloven § 9 tredje ledd at det *kan gis konsesjon til selskaper med begrenset ansvar. Det skal legges vekt på hensynet til dem som har yrket sitt i landbruket.*

For ordens skyld bemerkes at rundskriv M-3/2017 Konsesjon, priskontroll og boplikt er oppdatert og erstattet av rundskriv M-1/2021 med samme navn, og det er sistnevnte vi i så fall refererer til. Dette har ingen rettslig betydning for denne saken, da formålet med rundskrivet nå som tidligere blant annet er å gi veiledning til konsesjonslovens regler. Disse er ikke endret ved nytt rundskriv.

Konsesjonsvurderingen

Det er på det rene at konsesjonsmyndighetene ikke kan avslå en konsesjonssøknad til et AS ut fra et generelt ønske om at aksjeselskaper ikke bør få konsesjon. Det skal være en reell mulighet for at selskaper med begrenset ansvar kan få konsesjon. Om konsesjon skal gis eller ikke når eiendommen skal nyttes til landbruksformål, må som alltid vurderes etter en konkret og individuell vurdering ut fra konsesjonslovens formålsbestemmelse og de hensyn som følger av § 9.

I konsesjonsvurderingen skal det tas utgangspunkt i søkeren og søkerens formål med ervervet. Søkerens formål med ervervet skal vurderes opp mot de relevante samfunnsinteresser som gjør seg gjeldende i saken. Ingen har krav på å få konsesjon, men konsesjon skal gis med mindre det er saklig grunn til å avslå. Ordlyden i formålsbestemmelsen innebærer at det ved avveiningen mellom søkerens interesser og samfunnsinteressene bare er adgang til å velge den løsning som er *mest gagnlige*. Utrykket *mest* innebærer ikke at en er tvunget til å velge den beste løsningen, men at man må velge mellom de faktiske mulighetene en har.¹

NT AS har i sin konsesjonssøknad opplyst at de har til hensikt å etablere en destinasjon med opplevelser i verdensklasse, med utgangspunkt i gårdens nærings- og kulturhistorie. Dette inkluderer overnatting, restaurant, jakt, fiske og tradisjonell gårdsdrift. NT AS opplyser at de ønsker å legge ned store investeringer for å ta vare på det kulturminnet som Åsnes gård er, spesielt når det gjelder våningshuset. Foreløpig kostnadsoverslag anslår de til å være i størrelsesorden 20-30 mill. Konsesjonssøker vil tilbakeføre hovedhuset til sin opprinnelige tilstand fra 1840, ta vare på eiendommens historie og etablere en gjestegård. Destinasjon

¹ Ot.prp. nr. 79 (2002-2003) s. 76

Sjøåsen vil være et levende museum som byr på opplevelser og aktiviteter og som vil vise en viktig del av Namdalens industrihistorie. Konesjonssøker har erfaring med å utvikle andre profilerte virksomheter, og viser ellers til at de har gode forutsetninger for og interesse av å bevare, påkoste og utvikle bygninger og drift, ved for eksempel Eilert Smith Hotel og restaurant REE-NA i Stavanger.

Konesjonssøker oppgir å ha etablert et godt samarbeid med bønder i nærmiljøet, og at tidligere eier Tor Altin er engasjert som vaktmester og driftskoordinator. Produserte rundballer er solgt, utmarksbeite er gjort disponibelt og melkekvoten på ca. 63 000 liter er leid ut til bønder i nærmiljøet. Det er også en plan om at spredningsareal skal gjøres tilgjengelig. Det er opplyst at også fremover ser konesjonssøker for seg en forvaltning som inkluderer tett samarbeid med nærliggende landbruksvirksomheter. De ønsker å se på muligheten for nisjeprodukter av grønnsaker samt en romslig kjøkkenhage for å produsere egne råvarer til bruk i en fremtidig restaurant.

I vurderingen av søkers formål er det også naturlig, når det er et AS som søker konesjon, å se hen til NT AS sitt formål. I Brønnøysundregistrene er det opplyst at selskapets formål er «kjøp/salg og drift av fast eiendom og annen tilsvarende virksomhet, enten selv eller gjennom eierskap i andre selskaper, samt alt som står i forbindelse med dette». Namdalen Træsliberi AS inngår i et konsern med totalt 5 selskaper, og Solbakken AS er oppført som morselskap, ifølge Proff. Solbakken AS eies igjen av fem andre selskaper. Disse selskapene eies av familien Christoffer C. Stensrud, Johannes A. K Stensrud, Kristian F.K. Stensrud, Anne S. Kleppa Stensrud og Nicolay A. Kleppa Stensrud.

I møtet med Landbruksdirektoratet opplyste NT AS at selskapet indirekte er det samme som opprinnelige Namdalen Træsliberi stiftet i 1909, som var et av de største og første industrisatsingene i Namdalen. Senere ble selskapet kjøpt av Severen & Co AS, som senere ble Norske Skog, og etter hvert Namdal bruk AS. Nåværende eiere overtok i 2015 og det er opplyst at etter 2015 er det investert mellom 6-8 mil kroner i oppgradering av skog og jordveier.

Hensynet til skikkethet

De planer og tiltak som vist synes tilfredsstillende, og selskapet har også engasjert tidligere eier av eiendommen som driftskoordinator. Hensynet til skikkethet vil, når eier og bruker ikke er samme person, være avhengig av den som blir engasjert av selskapet til å stå for driften. Selv om det etter hvert kan bli engasjert andre til å forestå driften er det grunn til å tro at selskapet selv vil være opptatt av å finne kvalifisert personell. Landbruksdirektoratet kan ikke se at det er noe som tilsier at kravet til skikkethet ikke skal være ivaretatt når det gjelder landbrukseiendommen.

Om ervervet innebærer en driftsmessig god løsning

I denne vurderingen er det blant annet av betydning hvilken driftsform som er påregnelig for eiendommen og området den ligger i, og det må legges vekt på arronderingsmessige forhold.² I konesjonssøknaden har NT AS opplyst at de også eier annen skog- og landbrukseiendom, blant annet gnr. 17 bnr. 1 mm i Flatanger, som hovedsakelig er en skogeiendom på om lag 68 000 dekar. NT AS opplyser om at hensikten er å forvalte alle konesjonssøkers eiendommer i området samlet, slik at erfaring og mulighet for langsiktig, bærekraftig drift videreføres. Drift av den ordinære landbruksproduksjonen skal skje ved bortleie av arealene og ellers i samarbeid med lokale bønder. Konesjonssøkers planer om tilleggsnæring som

² Rundskriv M-1/2021 punkt 5.2.4

turisme, museumsvirksomhet og gjestegård med restaurant i samarbeid med landbruksproduksjon kan være en driftsmessig god løsning. Dette momentet taler ikke mot at konsesjon innvilges. Planene vil trolig til dels være avhengig av at konsesjonssøker innhenter nødvendige tillatelser etter plan- og bygningsloven.

Hensynet til bosettingen i området

Bosettingshensynet er også et forhold det skal legges særlig vekt på etter konsesjonsloven § 9 første ledd nr. 1. Med bosetting menes både bosetting på eiendommen saken gjelder og i området for øvrig³. Landbruksdirektoratet er av den oppfatning at siden klagers planer for eiendommen ikke innebærer bosetting, vil hensynet til bosettingen isolert sett tale mot at konsesjon innvilges. Imidlertid er bosettingshensynet i betydelig grad underlagt kommunens skjønn.

I tidligere søknad om konsesjon fra NT AS i 2018 opplyste daværende Midtre Namdal samkommune at det var ønskelig med bosetting på eiendommen ut fra beliggenheten. I vedtaket fra Namsos kommune, som behandlet ny konsesjonssøknad fra Namdalen Træsliberi i 2020, er bosettingshensynet ikke nevnt i begrunnelsen, ei heller er det satt vilkår om upersonlig boplikt. Dette gjør det vanskelig å se om hensynet er vurdert. Konsesjonssøker har ikke oppgitt at noen i selskapet har til hensikt å bosette seg på eiendommen, men oppgir at bygningene på gården ikke egner seg for bosetting. Siden Namsos kommunen ikke nevner hensynet til bosettingen i saken kan vi anta at kommunen ikke tillegger bosettingshensynet noen særlig vekt i relasjon til boplikt på eiendommen. Landbruksdirektoratet legger imidlertid til grunn at kommunen synes å legge vekt på at ervervet tilgodeser bosettingshensynet i en bredere sammenheng når de viser til at konsesjonssøker vil satse på en næringsmessig utnyttelse av stedet og legge til rette for at «det skapes flere lokale arbeidsplasser». Landbruksdirektoratet forstår det etter dette slik at kommunen er av den oppfatning at dersom planene realiseres, vil dette bidra til bosetting i området som sådan.

Landbruksdirektoratet vurderer det slik at bosettingshensynet for eiendommen, med manglende vilkår om boplikt, taler mot å innvilge konsesjon. Bosettingshensynet i relasjon til området for øvrig taler til en viss grad for konsesjon slik vi tolker kommunens vurdering og vektlegging av det kommunale selvstyre. Landbruksdirektoratets samlede vurdering er likevel at bosettingshensynet til en viss grad taler mot å innvilge konsesjon.

Helhetlig ressursforvaltning og kulturlandskapet

Med "kulturlandskapet" menes landskapsbildet, mangfoldet i naturen og kulturhistoriske verdier. Til kulturlandskapet knyttes f.eks. produksjon av ulike miljøgoder som turveier og natur- og kulturopplevelser for allmennheten. Det samme gjelder muligheten for jakt, fiske, rekreasjon og turisme.⁴ Etter Landbruksdirektoratets oppfatning blir dette hensynet ivaretatt ved søkers formål med ervervet.

Med "helhetlig ressursforvaltning" menes at det må vurderes hvilke virkninger et eierskifte har for alle ressursene på eiendommen enten det gjelder jord- og skogbruksarealer, bygninger eller øvrige deler av eiendommen. I begrepet ligger også at framtidige generasjoners behov i størst mulig grad ivaretas. Ressursene skal disponeres på en slik måte at produksjonsevne og utnyttelsesevne ivaretas, slik at eiendommen i framtida kan legge grunnlag for drift og bosetting.⁵

³ Rundskriv M-1/2021 s. 24

⁴ Rundskriv M-1/2021 s. 27

⁵ Rundskriv M-1/2021 s. 27

En eier, som selv bor på eiendommen sin, har i utgangspunktet større foranledning til å ivareta eiendommens ressurser i et slikt langsiktig perspektiv enn den som ikke bor der. Selv om verken hensynet til bosettingen eller kulturlandskapet gjør seg gjeldende, eller selv om disse hensynene bare i liten grad gjør seg gjeldende, kan hensynet til en helhetlig ressursforvaltning tilsi at konsesjon avslås, eller at det stilles vilkår.⁶

Erfaring viser at en eierform der eieren selv bor og driver eiendommen sin er en stabil og rasjonell eierform. Dette er ikke tilfelle i denne saken. Landbruksdirektoratet legger til grunn at en eier som selv bor på eiendommen har større mulighet til å ivareta eiendommens ressurser og tilstand enn en eier som ikke bor der. Landbruksdirektoratet er enig med Statsforvalteren at det gir en bedre ressursforvaltning dersom driverne får eierskap til naturressursene selv, og da sett hen til et lengre tidsperspektiv. Siden søker ikke skal bo på eiendommen, og driftsformen skal være utleie, taler hensynet til en helhetlig ressursforvaltning mot å gi konsesjon.

Konsesjonspris

Kjøpesummen var kr. 6 000 000 ifølge konsesjonssøknaden. Landbruksdirektoratet legger til grunn at kommunen i 2018 vurderte konsesjonsverdien til å være ca. kr. 7 000 000. Etter konsesjonsloven § 9 a synes avtalt kjøpesum å være i overenstemmelse med hensynet til en forsvarlig prisutvikling.

Vurderingen etter § 9 tredje ledd

Da det er et AS som søker konsesjon, skal konsesjonsvurderingen også foretas etter konsesjonsloven § 9 tredje ledd. Her står det at «Det kan gis konsesjon til selskaper med begrenset ansvar. Det skal legges vekt på hensynet til dem som har yrket sitt i landbruket».

Bestemmelsen åpner for å gi konsesjon på erverv av en landbrukseiendom til et AS. Det fremgår av forarbeidene⁷ 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. Av de samme forarbeidene fremgår 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.

Vurderingen av hvilke fordeler som kan oppnås ved at et AS er eier må ses i forhold til nåværende situasjon. Overdrager er Tor Altin, og Landbruksdirektoratet må vurdere betydningen av at konsesjonseiendommen går fra å være i et personlig eie til et AS. Ved å gi konsesjon til et AS vil landbruksmyndighetene i stor utstrekning miste den kontrollen som vedrører konsesjonslovens formål, nemlig 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,..». Hovedregelen i aksjeloven § 4-15 er at aksjer kan fritt omsettes der annet ikke er bestemt. Ved at et AS får konsesjon ved kjøp av en landbrukseiendom, oppstår det ikke ny konsesjonsplikt dersom aksjene senere selges videre. Landbrukseiendommer eid av et aksjeselskap kan dermed reelt sett skifte eier uten konsesjonsbehandling. Disse langsiktige virkningene er også sentrale i vurderingen av om konsesjon skal gis.

⁶ Rundskriv M-1/2021 s. 27

⁷ Ot.prp.nr. 79 (2002-2003) s. 66

Hva slags fordeler dette nærmere innebærer er beskrevet slik i forarbeidene: «Det kan for eksempel være behov for å utnytte ressursene gjennom felles tiltak. Det kan også være ønskelig å danne driftsselskaper med rettigheter i de ulike interessentenes eiendommer⁸». Vurderingen av om eierformen byr på fordeler må dreie seg om fordeler for den eiendommen det gjelder, typisk drift og ressurser. Uttalelsene i forarbeidene knytter seg til landbruksdriften. NT AS viser til at Statsforvalteren tar feil når de hevder at disse fordelene kun må knytte seg til landbruksdriften, og viser til at også andre fordeler må kunne hensyntas.

Landbruksdirektoratet er av den oppfatning at uttrykket «fordeler» må ses i relasjon til landbruksdriften, og at det ikke foreligger holdepunkter i regelverket eller praksis for å tolke begrepet til å være videre. Fordeler for aksjeselskapet i seg selv, eksempelvis økonomiske eller skattemessige fordeler, vil dermed ikke ha nevneverdig betydning i vurderingen. Det vises til Landbruks- og matdepartementet sin avgjørelse i sak fra 2020.⁹

I henhold til kommunekart.com ligger konsesjonseiendommen i et område avsatt til LNFR-formål i kommuneplanens arealdel. Dette tilsier at landbrukseiendommen først og fremst skal brukes til landbruksformål. Landbruksdirektoratet anser at eiendommens størrelse og ressursgrunnlag, med jordbruksareal, produktiv skog og utmark, tilsier at konsesjonseiendommen er å anse som en normalt ressurssterk landbrukseiendom. Den driften som har vært og er på eiendommen, tilsier også at eiendommen er egnet for tradisjonell drift og kan gi avkastning som grunnlag for både bosetting og drift i årene framover. At eier eventuelt må basere seg på inntekter også utenfor gårdsdriften er ikke uvanlig i norsk sammenheng, og endrer ikke på denne vurderingen.

NT AS anfører at grunnleggende forutsetninger for gårdsdriften på Åsnes gård ikke er til stede, siden våningshuset er forfallent og driftsbygningen er i så dårlig stand at den ikke egner seg for landbruksdrift. Etter Landbruksdirektoratets erfaring er det ikke sjeldent forekommende at bygninger på en landbrukseiendom har behov for rehabilitering og oppussing. Mange landbrukseiendommer i Norge har både gamle og utjenlige bygninger. Dette må også ses i sammenheng med priskontrollen etter konsesjonsloven § 9 a, hvor konsesjonsprisen skal være i henhold til en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling. En samfunnsmessig forsvarlig pris forstås som en pris som bidrar til å realisere mål i landbrukspolitikken. Priskontrollen vurderes blant annet ut fra den avkastning eiendommen kan gi. Det ligger i dette at avkastningen fra landbruksdriften da kan bidra til en opprustning av bebyggelsen. Etter Landbruksdirektoratets mening må vurderingen av en nødvendig opprustning og kostnadene til dette i stor utstrekning vurderes opp mot eiendommens bebyggelse til landbruksformål.

Eiendommen, har en spesiell historikk med tanke på den glassproduksjonen som foregikk her fram til 1883, og dermed den industrihistorien den representerer. I skriv fra Trøndelag fylkeskommune, seksjon kulturminner, til kommunen 22.11.2020 blir det vist til at hovedbygningen er kulturhistorisk og arkitektonisk verdifull, og at bygningen har de kvaliteter som skal til for å være fredningsverdig. Det blir pekt på at det er eierne som har ansvaret for å ivareta de kulturhistoriske verdiene gjennom vedlikehold og istandsetting, og at det offentlige kan bidra med råd, tilskudd og sikring gjennom plan- og bygningsloven og eventuelt kulturminneloven. Fylkeskommunen peker på at bygninger som er særlig verneverdig eller fredningsverdig i første omgang bør få status som hensynssone i

⁸ Ot.prp.nr. 79 (2002-2003) s. 66

⁹ LMD ref: 19/1405-12 av 19.3.2020

kommuneplanen og andre arealplaner. Videre pekes det på at det er viktig å opprette kontakt med eierne og bidra i planleggingsfasene slik at verdiene blir ivaretatt, og at Fylkeskommunen kan bidra med dette.

Landbruksdirektoratet legger for vår vurdering til grunn at våningshuset er et viktig kulturminne, i tråd med Fylkeskommunens beskrivelse. NT AS har anført at det vil være behov for å investere store beløp for å kunne sette den spesielle hovedbygningen i stand samt etablere museum, gjestegård og turistvirksomhet på eiendommen. Argumentet er at NT AS har økonomisk handlingsrom og nødvendig langsiktig perspektiv til å foreta den restaurering og videre bevaring av eiendommen, som igjen innebærer bevaring av næringshistorie og kulturminner. På norske landbrukseiendommer er det imidlertid generelt stor bygningsmasse, og som nevnt er det vanlig med mange gamle og utjenlige bygninger. Det fremgår av en artikkel fra SSB¹⁰ at omlag 1/5 av landbruksbygningene inngår i det nasjonale SEFRAK-registeret (nasjonalt register over bygninger som er oppført før år 1900 og fredede bygninger), slik våningshuset og stabburet på denne eiendommen er. Tall fra 2017 viser til at nær halvparten av alle bebygde landbrukseiendommer har minst én SEFRAK-registrering. Selv om denne eiendommen har sin spesielle historie, er det altså ikke unikt i seg selv at det er viktige kulturminner på landbrukseiendommer. Landbruksdirektoratet kan da ikke se at man skal vurdere denne eiendommen som noe annet enn en tradisjonell landbrukseiendom. I denne vurderingen finner vi det sentralt at eiendommen har vært drevet som en tradisjonell landbrukseiendom i lang tid.

Landbruksdirektoratet ser at NT AS sannsynligvis vil ha gode muligheter til å investere store beløp for å drive næringsutvikling på eiendommen og istandsette hovedbygningen slik som anført. Vi er enige i Statsforvalterens vurdering om at dersom disse planene realiseres, så vil det kunne være store gevinster forbundet med dette både når det gjelder å ta vare på glassverkhistorien og ringvirkningene i nærmiljøet som følge av planene. Dette er imidlertid fordeler som knytter seg til annet enn landbruksdriften.

Sakene om Store Bjørnstad og Semb hovedgård

Klager anfører at denne saken har store likhetstrekk med sakene Store Bjørnstad og Semb hovedgård. I saken om Store Bjørnstad tok LMD anmodning om omgjøring til følge og ga konsesjon til Store Bjørnstad AS for erverv av eiendommen Store Bjørnstad. I den saken var Carl-Haakon Garder eier og overdrager av konsesjonseiendommen Store Bjørnstad, og også eier av alle aksjene i selskapet Store Bjørnstad AS. Selskapet eide allerede tre landbrukseiendommer som Garder anså som tilleggsareal til eiendommen Store Bjørnstad. Dette er ikke sammenliknbart med faktum i saken om Åsneset her. LMD pekte også på det forhold at Store Bjørnstad var spesiell og «skiller seg fra vanlige landbrukseiendommer». Landbruksdirektoratet kan ikke at det samme er tilfelle i denne saken.

Saken om Semb hovedgård ble avgjort av Statsforvalteren i Vestfold og Telemark, og så vidt vi kjenner til var det flere forhold som ble vurdert som avgjørende i den saken. Blant annet vurderte Statsforvalteren eiendommen som en «utradisjonell landbrukseiendom». Åsneset er etter vår vurdering derimot en tradisjonell landbrukseiendom. Landbruksdirektoratet bemerker for øvrig at selv om enkelte aksjeselskap gis konsesjon, og sakene kan ha likhetstrekk, vil ikke dette binde forvaltningen i fremtidige avgjørelser.

Andre interessenter

¹⁰ <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/faerre-bor-pa-landbrukseiendommer>

Konsesjon kan nektes dersom det finnes andre mulige kjøpere som kan ivareta hensynene i konsesjonsloven på en bedre måte enn konsesjonssøker. I henhold til uttalelser i dom av Høyesterett mot AS Kistefos Træsliberi¹¹ kreves det ikke at alternativene er fremlagt i detalj og fremstår som sikre. Landbruksdirektoratet viser til Statsforvalterens vedtak som sier:

«Kommunen opplyser at gnr. 152 bnr. 1 ble annonsert på det åpne markedet, og at det var flere interesserte – både for kjøp av eiendommen som selvstendig enhet og som tilleggsareal. Videre opplyser kommunen om at det generelt er stor etterspørsel etter tilleggsareal i gamle Namdalseid kommune, og at det er to aktive brukere i nærheten av konsesjonseiendommen. Kommunen vurderer det slik at interessen for å kjøpe konsesjonseiendommen som tilleggsjord antakelig ikke er så stor. Kommunene antar derimot at det vil være interesse for å kjøpe en eiendom som konsesjonseiendommen som selvstendig bruk, og viser til at eiendommene som ligger langs FV17 er attraktive og forholdsvis lettsolgte. Det vises til notat utarbeidet av kommunen datert 17.08.2020.»

Som Statsforvalteren legger Landbruksdirektoratet etter dette til grunn at det finnes alternativer som ivaretar hensynene i konsesjonsloven på en bedre måte sammenliknet med klagers erverv.

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. Nærmere om dette nedenfor. Vurderingen av bosettingshensynet er typisk slike sakstyper hvor hensynet til det kommunale selvstyre tillegges særlig vekt. Landbruksdirektoratet har sett hen til kommunens vurdering av nettopp bosettingshensynet. Gjennom dette er også hensynet til det kommunale selvstyret ivaretatt og vurdert.

Adgangen til å omgjøre etter forvaltningsloven § 35 tredje ledd

Statsforvalteren i Trøndelag kan bare gjøre om Namsos kommune sitt vedtak dersom hensynet til offentlige interesser tilsier det. Spørsmålet i saken er om hensynet til «offentlige interesser» tilsier at kommunens vedtak må omgjøres.

Den offentlige interessen det i denne saken er tale om 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 lovforarbeidene¹² 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 dette faller inn under begrepet «offentlig interesse» i forvaltningsloven § 35 tredje ledd. Hensynet til denne offentlige interessen tilsier omgjøring av Namsos kommunes vedtak.

¹¹ Rt-2012-18.

¹² Ot.prp.nr. 79 (2002-2003) s. 66

Det er videre et krav om at kommunens vedtak må være egnet til å dreie praksis i en klart uheldig retning.

Landbruksdirektoratet vurderer det slik at vedtaket fra Namsos kommune om å gi konsesjon til et aksjeselskap på en eiendom som denne, vil kunne vanskeliggjøre en videreføring av ønsket praksis. Det er ikke en sjeldent forekommende sakstype at aksjeselskaper ønsker å erverve tradisjonelle landbrukseiendommer. Argumentet om næringsutvikling og sterke økonomiske forutsetninger for å bevare og ruste opp verneverdige bygninger vil også kunne brukes i andre saker. Vedtaket vil derfor med rette kunne påberopes av andre i tilsvarende saker. Landbruksdirektoratet vurderer derfor at det er grunnlag for å fastslå at Namsos 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.

Vi vurderer det slik at å gi konsesjon til NT AS for erverv av Åsneset ikke er forenlig med å sikre slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet. Vi kan ikke se at overdragelse til NT AS gir slike fordeler for landbruksdriften som konsesjonsloven krever. Ut fra disse vurderingene kan ikke Landbruksdirektoratet se at eierformen aksjeselskap utgjør en fordel framfor tradisjonelt eierskap.

Vedtak: Landbruksdirektoratet tar ikke klagen til Namdalen Træsliberi AS til følge. Statsforvalteren i Trøndelags vedtak av 2.11.2020 stadfestes. Det betyr at Namdalen Træsliberi AS ikke gis konsesjon for sitt erverv av gnr. 152 bnr. 1 i Namsos kommune.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Frist for salg

Etter konsesjonsloven § 18 settes en frist på 6 måneder regnet fra 1. juli 2021 for Namdalen Træsliberi AS til å sørge for at eiendommen blir overdratt til noen som kan få konsesjon, eller som ikke trenger konsesjon.

Vi beklager at det har tatt lang tid å behandle klagen.

Med hilsen
for Landbruksdirektoratet

Aud-Ingrid Krefting
seksjonssjef

Vibeke Godal
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og trenger derfor ingen signatur.

Mottakere:
Solbakken AS

Kopi til:

Namsos kommune

Statsforvalteren i Trøndelag

Stavarvegen 2

Pb 2600

7856

JØA

7734

STEINKJER