

Innst. O. nr. 70

(1999-2000)

Innstilling fra justiskomiteen om lov om endring i lov 20. desember 1996 nr. 106 om tomtefeste

Ot.prp. nr. 29 (1999-2000)

Til Odelstinget

SAMMENDRAG

Innledning

Proposisjonen inneholder forslag om endring i tomtefesteloven av 20. desember 1996 som ennå ikke har trådt i kraft. Departementet går inn for at § 15 om regulering av festeavgift endres før loven trer i kraft.

Siktemålet med lovforslaget er å begrense retten til oppregulering av festeavgifter der det i eldre feste-forhold er avtalt at regulering skal skje på annen måte enn etter endringen i pengeverdien. Etter lovforslaget settes et tak for hvor høyt festeavgiften kan settes. Lovforslaget gjelder bare for feste av tomt til bolighus og fritidshus der festeavtalen er inngått 26. mai 1983 eller tidligere, altså for festeavtaler som i dag er pris-regulert.

Om bakgrunnen for lovforslaget og om høringen

Gjeldende rettstilstand

Dersom partene ikke har avtalt noe om regulering sier gjeldende tomtefestelov av 1976 § 14 at festeavgiften kan reguleres hvert tiende år, og at den nye avgiften med visse begrensninger skal fastsettes i samsvar med tomteverdien på reguleringstidspunktet om ikke annen reguleringsmåte er avtalt. Regelen gjelder bare avtaler som er inngått etter at tomtefesteloven trådte i kraft 1. januar 1976. For eldre avtaler må reguleringsretten ha grunnlag i avtalen, men Høyesterett har i flere dommer slått fast at festeavgifter i eldre avtaler kan justeres etter endringer i pengeverdien.

Selv om partene etter loven har stått fritt til å avtale oppregulering av avgiften, har ulike former for prisregulering så langt utgjort en skranke for oppregulering. Etter gjeldende forskrifter om forhøyelse av festeavgifter kan det for bolig- og fritidsfeste ikke kreves inn en høyere avgift enn den som gjaldt pr. 26. mai 1983, oppjustert med multiplikator som fastsettes med

utgangspunkt i konsumprisindeksen. Bakgrunnen for denne prisreguleringen var at da tidligere prisregulering ble opphevet dette året, førte det til at mange bortfestere krevde en svært stor økning i festeavgiftene. Det ble derfor vedtatt nye prisforskrifter som «frøs» nivået på festeavgiftene pr. 26. mai 1983 i forhold til oppregulering etter konsumprisindeksen. For festeavtaler inngått etter denne datoen gjelder det ikke noen offentlig prisregulering.

Tomtefesteloven av 1996

I Ot.prp. nr. 28 (1995-1996) sluttet Justisdepartementet seg til et forslag fra Sivillovbokutvalget om å oppheve prisforskriften. Samtidig ble det foreslått at festeavgiften for bolig- og fritidshus bare skulle kunne reguleres etter endringen i pengeverdien, med mindre annen avtalt reguleringsmåte ville gi en lavere avgift.

Stortingsflertallet støttet ikke departementets forslag om regulering av festeavgifter. Flertallet i justiskomiteen (Senterpartiet, Kristelig Folkeparti, Høyre og Fremskrittspartiet) uttalte i Innst. O. nr. 85 (1995-1996) at de hadde registrert:

«... at det i det store mangfold av bestående festeavgifter som eksisterer har utviklet seg en rekke urimeligheter over tid. Flertallet er av den oppfatning at partene bør ha større frihet til å inngå avvikende avtaler enn det som følger av forslaget. Eldre avtaler om regulering av festeavgiften bør etter flertallets syn respekteres, med mindre de etter en konkret vurdering er urimelige, og bør revideres f.eks. med grunnlag i avtalelovens § 36.»

Etter den nye tomtefesteloven § 15 skal festeavgiften således i alle festeforhold reguleres i samsvar med pengeverdien om ikke annen reguleringsmåte er avtalt, eller det utvilsomt er avtalt at avgiften ikke skal reguleres.

Høringen

Etter en nærmere vurdering har departementet kommet til at den vedtatte § 15 burde tas opp til ny vurdering før loven settes i kraft. Utgangspunktet er at det bør være avtalefrihet med hensyn til reguleringsmåte også for bolig- og fritidsfeste, men departementet tok i høringen likevel opp spørsmålet om å modifisere dette utgangspunktet med virkning for visse eldre tomtfesteforhold.

En regulering i samsvar med ordlyden i § 15 vil for en del eldre festeavtaler kunne føre til en svært stor økning av festeavgiftene, langt utover en endring i samsvar med pengeverdien, og partene har hatt en viss grunn til å innrette seg på at prisreguleringen skal fortsette å gjelde i en eller annen form. Mange store bortfesterne benyttet dessuten standardkontrakter som gjorde at den reelle valgfriheten for festerne har vært begrenset.

I departementets høringsbrev var det utformet fire ulike mulige lovendringer. Etter høringen har departementet forkastet disse forslagene. Høringen viste at disse ikke ville gi en god løsning, men gav likevel grunnlag for å arbeide videre med saken.

Flere høringsinstanser gikk imot enhver lovendring i den retning saken gjelder, men foreslo også til dels mulige mellomløsninger. Andre instanser var positive til retningen i lovarbeidet. Flere instanser hevdet at en lovendring vil være problematisk i forhold til Grunnloven §§ 97 og 105. Det blir også hevdet at reglene i tomtfesteloven § 11 og avtaleloven gir godt nok vern mot en for stor økning av festeavgiften, selv om det også kommer fram forståelse for departementets skepsis når det gjelder dette.

Justisdepartementets merknader

Etter avtaleloven § 36 kan retten sette til side eller endre en avtale hvis det vil «virke urimelig ... å gjøre den gjeldende». Hvilket vern § 36 vil gi mot en stor økning av festeavgiftene dersom § 15 trer i kraft uendret samtidig som prisforskriftene faller bort er uklart, men flere momenter tilsier at avtaleloven vanskelig kan få mye å si der en eldre festeavtale hjemler oppregulering basert på tomteverdi.

Departementet har vurdert forholdet til Grunnloven §§ 97 og 105, og finner det ikke tvilsomt at saken her gjelder et rent politisk spørsmål der Grunnloven tillater at lovgiverne kan fastsette de reglene som de mener vil være best og riktigst.

Tomtfesteloven § 15 vil uten en endring trolig gi en stor økning av festeavgiften i områder der markedsverdien for tomter har gått opp langt mer enn den allmenne pengeverdien. Det er først og fremst ved eldre festeforhold som er og har vært prisregulert, at festeren med grunn kan ha innrettet seg på det festeavgiftsnivået som følger av prisreguleringen, til tross for eventuelle avtalebestemmelser som isolert sett skulle gitt høyere oppregulering. Departementet mener der-

for at et lovforslag bare skal gjelde for festeavtaler som er inngått 26. mai 1983 eller tidligere, og bør være begrenset til bolighus og fritidshus.

Departementet mener man - der det foreligger et utvilsomt avtalegrunnlag - bør akseptere en vesentlig økning opp fra det festeavgiftsnivået som er normalt i dag. En lovendring skal således ikke hindre slik oppregulering som må til for å avslutte urimelige forhold.

Det foreslås at det settes et tak i § 15 nytt annet ledd for hvor høyt festeavgiften kan settes. Taket settes til 9 000 kroner pr. dekar tomt pr. år den dagen loven blir satt i kraft. For tiden etter dette skal dette maksimumsbeløpet ved hvert årsskifte automatisk bli regulert etter konsumprisindeksen.

Det kan tenkes at en oppregulering etter § 15 første ledd ut fra endret pengeverdi kan gi en høyere festeavgift enn 9 000 kroner. Dette blir ikke hindret av lovforslaget.

Der vises til at en slik mellomløsning som departementet nå går inn for ikke ble diskutert i 1996. Departementet har også vurdert alternative lovendringer, bl.a. et forslag om å la oppreguleringen skje etappevis, men mener at et slikt tiltak alene ikke vil løse problemene, bare utsette dem.

Administrative og økonomiske konsekvenser

Forslaget får direkte økonomiske følger for de private rettsforhold som forslaget gjelder for. Hvor mange festeforhold forslaget vil få virkning for, vet man likevel ikke. Dermed kan man heller ikke si noe nærmere om de totale økonomiske følgene.

KOMITEENS MERKNADER

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til Ot.prp. nr. 28 (1995-1996) og sine merknader i Innst. O. nr. 85 (1995-1996) når det gjelder tomtfestelovens regler om hvordan festeavgiften skal justeres. Disse medlemmer gikk imot det vedtaket som da ble fattet, hvor det åpnes for at tomteverdien skal kunne legges til grunn ved fastsettelse av festeavgiften.

Etter disse medlemmers syn vil det være urimelig å åpne for en ordning som vil legge så store belastninger på enkelte tomtfesterne som dette vil føre til. I områder hvor markedsverdien på tomter har gått opp langt mer enn prisstigningen, kan det føre til svært store oppjusteringer i tomtfesteavgiften. Det kan føre til at folk ikke lenger har råd til å bo i egen bolig. Særlig for eldre avtaler, som er og har vært prisregulert gjennom generasjoner, vil dette være urimelig. Partene har her innrettet seg etter og fått en festnet praksis med en regulering i tråd med prisstigningen, til tross for at annet kan ha vært avtalt i den opprinnelige festeavtalen. Disse medlemmer vil understreke at avtaler som ble inngått ofte var standardavtaler, hvor festeren hadde svært liten innflytelse på inn-

holdet. De ble også inngått på en tid hvor ingen kunne forutse hva en klausul om regulering etter tomteverdien i framtiden kunne innebære. Svært ofte er ikke stigningen i tomteverdien et resultat av innsats fra tomteeiers side, men noe som er skjedd etter politiske vedtak, for eksempel om regulering av et område til boligformål eller utbygging av infrastruktur på det offentliges regning.

Disse medlemmer vil understreke at avtaleloven § 36 om urimelige avtaler generelt sett neppe vil ha særlig betydning i denne sammenhengen. En familie som får betydelige økte bo-utgifter på grunn av en kraftig økning i tomtefesteavgiften, vil ikke være noe annerledes stilt enn andre i samme situasjon. Dersom domstolene skulle sette til side en avtale på grunn av urimelig høy festeavgift etter en regulering av tomtefesteavgiften basert på tomteverdien, betyr det jo at domstolene innfører en ny prisregulering. Det kan domstolene vanskelig gjøre når et politisk flertall har vedtatt at det ikke skal være prisregulering, og at det skal være adgang til en regulering etter tomteverdien. Etter disse medlemmers oppfatning er det derfor politikerne som må gjøre valget om vi skal åpne for adgangen til å gjøre kraftige økninger i festeavgiften.

Disse medlemmer mener at av hensyn til botryggheten, og til at partene har innrettet seg etter en etablert praksis, bør det fortsatt være prisjustering som skal legges til grunn ved regulering av festeavgiften for eldre avtaler. Disse medlemmer fremmer derfor, som ved behandlingen av Ot.prp. nr. 28 (1995-1996,) forslag til ordlyd i § 15 første og andre ledd i samsvar med dette.

Disse medlemmer vil subsidiært støtte proposisjonens forslag. Et tak på 9 000 kroner pr. dekar vil være et bedre alternativ enn dagens vedtatte § 15. Dette vil begrense justeringen av avgiften i de områdene hvor tomteverdien har økt spesielt mye i forhold til pengeverdien. Slik kan man begrense de mest urimelige utslagene av en regulering i tråd med tomteverdien.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

« I lov 20. desember 1996 nr. 106 om tomtefeste gjøres følgende endring:

§ 15 skal første og andre ledd skal lyde:

§ Ved feste av tomt til bustadhus og fritidshus, kan kvar av partane krevje den avtalte festeavgifta regulert i samsvar med endringa i pengeverdien i tida sidan festeavtala vart inngått, om ikkje dei tvillaust har avtalt at festeavgifta skal stå uendra. Er festeavgifta tidlegare regulert, er det tidspunktet for forrige regulering og den avgift som då vart lovleg innkrevd, som dannar grunnlaget for reguleringa. Dersom det i avtala er fastsett ein reguleringsmåte som gjev ein låga-

re festeavgift enn den som fylgjer av fyrste og andre punktum, gjeld avtala.

Ved feste av tomt til anna enn bustadhus og fritidshus kan kvar av partane krevje den avtalte festeavgifta regulert i samsvar med endringa i pengeverdien i tida sidan festeavtala vart inngått, med mindre partane tvillaust har avtalt at festeavgifta skal stå uendra eller har avtalt regulering på annan måte. Vert partane ikkje samde om ny festeavgift og dei ikkje har avtalt eller vert samde om annan avgjerdsmåte, høyrer avgjerda under skjønn.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre viser til Innst. O. nr. 85 (1995-1996) hvor det fremgår at flertallet ønsker større grad av avtalefrihet når det gjelder tomtefesteavtaler. Disse medlemmer kan ikke se at det har kommet så sterke nye argumenter i saken, at det skulle tilsi at det er nødvendig med en endring av det vedtak som ble gjort i 1995-1996. Disse medlemmer mener at avtalefriheten bør gjelde i så stor grad som mulig også ved oppjustering av festeavtaler, slik at det er rom for tilpasning i de enkelte kontraktsforhold. Disse medlemmer viser til at det for mange bestående gamle festeavgifter har utviklet seg en rekke urimeligheter over tid. At en justering av avtalene da kan medføre til dels store utslag på kort tid i festeavgiftene kan etter disse medlemmers oppfatning ikke være et avgjørende argument for at det ikke skal gjennomføres.

Disse medlemmer viser til at det er grunnlag for å revidere avtaler som etter en konkret vurdering er urimelige etter avtaleloven § 36. I tillegg vil disse medlemmer understreke at det etter § 11 i tomtefesteloven ikke er adgang til å kreve festeavgift som er urimelig høy i forhold til det som vanligvis blir betalt i sammenlignbare områder. Dersom man setter et tak på oppjustering av gamle festeavgifter innføres det i realiteten et tilfeldig skille i områder mellom de som er «så heldige» å ha gamle avtaler, og de som er nyetablert. Et slikt skille vil for mange kunne synes like urettferdig som en oppjustering på grunnlag av langvarig lav festeavgift.

Et tak på festeavgifter vil i realiteten innebære en verdioverføring fra grunneier til den enkelte fester, som etter disse medlemmers oppfatning synes lite rimelig. En slik ordning vil gjøre det lite tjenlig for festerne å kjøpe sin egen tomt, men heller gi dem incentiv til å opprettholde festeforholdet. En sannsynlig konsekvens er at bortfestere ser seg tjent med å oppheve mange av de nåværende festekontraktene, i og med at festeinstituttet vil miste sin reelle betydning for bortfester.

Disse medlemmer viser til at den foreslåtte endringen vil slå uheldig ut for flere av bykommunene som er betydelige grunneiere, for eksempel vil Oslo kommune i realiteten bare kunne innkreve 20 pst. av

hva festeavgiften kunne ha vært, hensatt til de aktuelle tomters verdi. Disse medlemmer ser urimeligheten i at en slik lovendring vil legge en sterk begrensning på den enkelte bortfesteres/grunneiers mulighet til å få en rimelig avkastning på sine arealer.

Disse medlemmer vil på denne bakgrunn stemme imot det fremlagte lovforslaget.

Komiteens medlemmer fra Kristelig Folkeparti viser til at det omkring tomtefesteforhold landet sett under ett har avtegnet seg et kompleks bilde, og vil i den sammenheng bl.a. vise til høringsinnspill fra Oslo kommune. Disse medlemmer mener derfor at lovens § 15 og dens praktiske virkning bør evalueres etter to år fra ikrafttredelse, og resultatet bør legges fram for Stortinget som egen sak.

Disse medlemmer fremmer forslag til nytt andre ledd i § 15 i tråd med det fremlagte lovforslaget i proposisjonen. Disse medlemmer vil peke på at det vil være mer korrekt å anvende ordet «regulering» istedenfor «oppregulering» i den foreslåtte § 15 nytt annet ledd, og har endret lovutkastet i samsvar med det.

Disse medlemmer fremmer dessuten følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen evaluere tomtefesteloven § 15 og dens praktiske virkning etter 2 år fra ikrafttredelse. Resultatet av evalueringen legges fram for Stortinget som egen sak.»

Komiteens medlem fra Senterpartiet finner det uheldig at loven som ble vedtatt av Stortinget i desember 1996, ennå ikke har trådt i kraft. Når det går så lang tid fra vedtaket er fattet til iverksettelsen skjer, skapes det en unødvendig usikker situasjon.

Dette medlem ser behovet for å ivareta både bortfesterens og festerens interesser på en balansert måte. På en ene siden står ønsket om å la bortfesteren få øke sine inntekter i tråd med det han har en avtalebasert forventning om. På den andre siden står hensynet til festerens botrygghet og hensynet til ikke å bryte for sterkt med de forhold som folk har innrettet seg etter. Jo sterkere inngrep en gjør i etablerte forhold, jo større uønskede sosiale følger kan avgjørelsen få. Spesielt når det gjelder boligfeste, må sosiale hensyn tillegges stor vekt.

Dette medlem fremmer følgende forslag:

«I lov av 20. desember 1996 nr. 106 om tomtefeste gjøres følgende endring:

§ 15 nytt andre ledd skal lyde:

Rett til å regulere til eit høgare beløp enn det som følgjer av endra pengeverdi, er avgrensa for avtaler om feste av tomt til bustadhus som er inngått 26. mai 1983 eller tidlegare. I desse høva skal den årlege fes-

teavgifta ikkje bli sett høgare enn til kr. 9 000,- for kvar dekar tomt. Er tomta mindre enn eit dekar, blir grensa kr. 9 000,-. Høgstebeløpet etter andre og tredje punktumet skal regulerast ved kvart årsskifte i samsvar med utviklinga i konsumprisindeksen frå Statistisk sentralbyrå.

Nåværende § 15 andre til femte ledd blir nye tredje til sjette ledd.»

Dette medlem fremmer dessuten følgende forslag:

«Stortinget ber Regjeringen gi overgangsregler om gradvis forhøyelse av festeavgiften over en periode på 10 år for avtaler om feste av tomt til fritidshus inngått 26. mai 1983 eller tidligere.»

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

I lov av 20. desember 1996 nr. 106 om tomtefeste gjøres følgende endringer:

§ 15 nytt andre ledd skal lyde:

Rett til å regulere til eit høgare beløp enn det som følgjer av endra pengeverdi, er avgrensa for avtaler om feste av tomt til budstadhus og fritidshus som er inngått 26. mai 1983 eller tidlegare. I desse høva skal den årlege festeavgifta ikkje bli sett høgare enn til kr. 9 000,- for kvar dekar tomt. Er tomta mindre enn eit dekar, blir grensa kr. 9 000,-. Høgstebeløpet etter andre og tredje punktumet skal regulerast ved kvart årsskifte i samsvar med utviklinga i konsumprisindeksen frå Statistisk sentralbyrå.

Nåværende § 15 andre til femte ledd blir nye tredje til sjette ledd.

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen evaluere tomtefesteloven § 15 og dens praktiske virkning etter 2 år fra ikrafttredelse. Resultatet av evalueringen legges fram for Stortinget som egen sak.

Forslag fra Senterpartiet:

Forslag 3

I lov av 20. desember 1996 nr. 106 om tomtefeste gjøres følgende endringer:

§ 15 nytt andre ledd skal lyde:

Rett til å regulere til eit høgare beløp enn det som følgjer av endra pengeverdi, er avgrensa for avtaler om feste av tomt til bustadhus som er inngått 26. mai

1983 eller tidlegare. I desse høva skal den årlege festeavgifta ikkje bli sett høgare enn til kr. 9 000,- for kvar dekar tomt. Er tomta mindre enn eit dekar, blir grensa kr. 9 000,-. Høgstebeløpet etter andre og tredje punktet skal regulert ved kvart årsskifte i samsvar med utviklinga i konsumprisindeksen frå Statistisk sentralbyrå.

Nåværende § 15 andre til femte ledd blir nye tredje til sjette ledd.

Forslag 4

Stortinget ber Regjeringen gi overgangsregler om gradvis forhøyelse av festeavgiften over en periode på 10 år for avtaler om feste av tomt til fritidshus inngått 26. mai 1983 eller tidligere.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til proposisjonen og rår Odelsstinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endring i lov 20. desember 1996 nr. 106 om tomtefeste

I

I lov 20. desember 1996 nr. 106 om tomtefeste gjøres følgende endring:

§ 15 første og andre ledd skal lyde:

Ved feste av tomt til bustadhus og fritidshus, kan kvar av partane krevje den avtalte festeavgifta regulert i samsvar med endringa i pengeverdien i tida sidan festeavtala vart inngått, om ikkje dei tvillaust har avtalt at festeavgifta skal stå uendra. Er festeavgifta tidlegare regulert, er det tidspunktet for forrige regulering og den avgift som då vart lovleg innkrevd, som dannar grunnlaget for reguleringa. Dersom det i avtala er fastsett ein reguleringsmåte som gjev ein lågare festeavgift enn den som fylgjer av fyrste og andre punktum, gjeld avtala.

Ved feste av tomt til anna enn bustadhus og fritidshus kan kvar av partane krevje den avtalte festeavgifta regulert i samsvar med endringa i pengeverdien i tida sidan festeavtala vart inngått, med mindre partane tvillaust har avtalt at festeavgifta skal stå uendra eller har avtalt regulering på annan måte. Vert partane ikkje samde om ny festeavgift og dei ikkje har avtalt eller vert samde om annan avgjerds måte, høyrer avgjerda under skjønn.

II

Loven trer i kraft fra den tid Kongen fastsetter.

Oslo, i justiskomiteen, den 25. mai 2000

Kristin Krohn Devold
leder

Tor Nymo
ordfører

Jan Simonsen
sekretær