



Innst. O. nr. 97

(2008–2009)

Innstilling til Odelstinget frå justiskomiteen

Ot.prp. nr. 42 (2008–2009)

Innstilling frå justiskomiteen om lov om endringar i tomtefestelova

Til Odelstinget

1. SAMANDRAG

1.1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

I proposisjonen gjer Justisdepartementet framlegg om endring av reglane i tomtefestelova § 37 om fastsetjing av innløyingsssum ved feste av tomt til bustadhus og fritidshus. Bakgrunnen er Høgsteretts dom 21. september 2007 i Sørheimsaka. Fleirtalet i Høgsterett kom til at den såkalla 40-prosentregelen i tomtefestelova etter omstenda kan føre til resultat som er i strid med Grunnlova § 105 om retten til full erstatning ved oreigning. Tomtefestelova må derfor endrast.

Framlegget går ut på at festaren skal kunne krevje innløyning til 25 gonger oppregulert festeavgift. Ved tidsavgrensa kontraktar skal bortfestaren likevel kunne krevje at innløyingsssummen blir sett til 40 prosent av råtomtverdien med frådrag for verdiauke som festaren har tilført tomte (40-prosentregelen).

1.2 Gjeldande rett

Etter tomtefestelova kan ein festar av tomt til bustad- eller fritidshus krevje innløyning når 30 år av festetida har gått. Lova fastset at det då som utgangspunkt skal betalast eit vederlag på 30 gonger festeavgifta etter regulering på innløyningstida. Alternativt kan kvar av partane ved tidsavgrensa festeavtalar krevje at vederlaget skal setjast til 40 prosent av tomteverdien på innløyningstidspunktet med frådrag for verdiauke som festaren har tilført tomte.

I Sørheimsaka kom fleirtalet i Høgsterett til at spørsmålet om grunnlovsstrid ved innløyning berre

oppstår dersom det er festaren som krev fastsetjing etter 40-prosentregelen, og dette fører til at innløyingsssummen blir lågare enn den kapitaliserte verdien av festeavgifta. Når 40-prosentregelen ikkje kunne nyttast, fann fleirtalet i Høgsterett at innløyingsssummen måtte fastsetjast ved vanleg kapitalisering av festeavgifta. Fleirtalet uttalte at ei kapitaliseringsrente på fem prosent normalt vil gi full erstatning i tomtefesteforhold, men at den konkrete kapitaliseringsrenta måtte fastsetjast ved nytt overskjøn.

Konsekvensen av høgsterettsdommen er at bortfestaren har krav på minst 20 gonger oppregulert festeavgift når festaren gjer gjeldande 40-prosentregelen. Dersom 40-prosentregelen gir ein innløyingsssum som er høgare enn 20 gonger årleg festeavgift, vil normalt begge partar framleis kunne krevje at innløyingsssummen blir sett til 40 prosent av råtomtverdien i samsvar med ordlyden i lova. Høgsterettsdommen grip ikkje inn i bortfestaren sin rett til å pårope 40-prosentregelen.

1.3 Relevante omsyn ved fastsetjing av reglar om innløyingsssum

I høyringsnotatet peikte Justisdepartementet på relevante omsyn ved fastsetjing av reglar om innløyingsssum. Av høyringsinstansane er det berre representantar for bortfestarsida som har kome med merknader om kva slags omsyn som er relevante ved fastsetjing av reglar om innløyingsssum.

Det visast til proposisjonen for ein gjennomgang av kva slags omsyn som etter departementets vurdering er relevante ved utforming av reglar om innløyingsssum innanfor ramma av Grunnlova § 105.

1.4 Forholdet til Grunnlova

Justisdepartementet har i høyringsnotatet gjort greie for grunnlovsvurderingane i Sørheimdommen. Departementet drøftar i proposisjonen dei spørsmåla

som høyringsinstansane har tatt opp. Det blir gjort greie for dei skrankane som følgjer av Grunnlova § 105. Innanfor ramma av Grunnlova er det opp til lovgivaren å fastsetje reglar om innløyingsssum som i rimeleg grad varetek omsynet til både bortfestarane og festarane. Lovgivaren står med andre ord fritt til å fastsetje reglar som gir bortfestarane ein høgare innløyingsssum enn den som følgjer av minstekrava i Grunnlova.

1.5 Ulike endringsforslag

Justisdepartementet har i høyringsnotatet skissert fem forskjellige endringsforslag utan å gi uttrykk for ein klar preferanse for nokon av dei. Enkelte høyringsinstansar – i all hovudsak representantar for bortfestarsida – har tatt til orde for andre endringsforslag. Det er gjort framlegg om å kombinere ein generell 30-gongerregel med ein rett for bortfestaren til å krevje 40 prosent av råtomtverdien ved tidsavgrensa avtalar. Ein av instansane har også gjort framlegg om at bortfestaren ved tidsavgrensa avtalar skal ha krav på den fulle noverdien av råtomta, eventuelt tillagt den kapitaliserte verdien av framtidig festeavgift dersom innløyning skjer før festetida er ute.

Justisdepartementet ser det som uaktuelt å følgje opp framlegg som inneber ei markant svekking av rettsstillinga til festarane. Formålet med dette lovarbeidet er å fastsetje reglar om innløyingsssum som i rimeleg grad varetek interessene til begge partar. I lys av dette ser departementet ikkje grunn til å gå nærmar inn på framlegg som vil innebere ei einsidig styrking av bortfestarsida.

Eit hovudspørsmål er om innløyingsssummen åleine skal fastsetjast utifrå storleiken på festeavgifta, eller om ein også skal ta omsyn til tomteverdien. Det går her ei skiljelinje mellom festarsida, som meiner at storleiken på festeavgifta skal vere avgjerande, og bortfestarsida, som meiner at det også må takast omsyn til tomteverdien, i alle fall ved tidsavgrensa kontraktar.

Departementet skiljar mellom tidsavgrensa og tidsuavgrensa kontraktar. Som tidsuavgrensa kontraktar reknar ein i denne samanhengen festekontraktar som etter kontrakten er evige. Som tidsavgrensa kontraktar reknar ein festekontraktar som inneheld ei tidsavgrensing.

Tidsuavgrensa kontraktar er i dag underlagt ein rein 30-gongerregel. Ein bortfestar som har inngått ein tidsuavgrensa kontrakt, har aldri hatt ei forventning om å kunne råde over tomta som eigar igjen. Ein må sjå det slik at skipinga av festeforholdet inneber ei varig omdisponering av tomta. Skipinga av festeforholdet inneber følgjeleg at bortfestaren si økonomiske interesse i tomta er avgrensa til dei framtidige festeinntektene. Departementet meiner etter dette at

det i desse tilfella bør gjelde ein rein multiplikatorregel.

Spørsmålet blir kva slag multiplikator som skal nyttast. Det er her naturleg å vise til dei vurderingane som ligg til grunn for dagens 30-gongerregel. Fleire av desse prinsipielle vurderingane har framleis relevans. Fastsetjing av reglar om innløyingsssum ved tomtefeste er ikkje eksakt matematikk, men verdibasert politikk. Lovgivaren er ikkje bunden av at Høgsterett ved fleire høve har lagt til grunn ei kapitaliseringsrente på 5 prosent. For lovgivaren er utfordringa å fastsetje reglar om innløyingsssum som i rimeleg grad varetek omsynet til både festarane og bortfestarane. Valet av multiplikator ved innløyning av festeforhold må følgjeleg byggje på ei samla vurdering der fleire moment kan spele inn. I denne vurderinga må det mellom anna takast omsyn til det store mangfaldet av festekontraktar.

Ein multiplikator på 30 medfører ein overkompensasjon i forhold til det som ville følgje av ei normal kapitalisering. I relasjon til Grunnlova § 105 vil truleg ein multiplikator på 20 gi full erstatning. Departementet har likevel valt å ikkje gjere framlegg om ein 20-gongerregel. Bakgrunnen er i første rekke at ein slik regel ofte kan gi seg uheldige utslag. I mange festeforhold reflekterer ikkje festeavgifta den noverande råtomtverdien. Slik vil det typisk vere i pressområde, der tomteprisane dei siste tiåra har stege vesentleg meir enn den allmenne prisstinga i samfunnet.

Høgsterettsdommen i Sørheimsaka har gitt ei nyttig avklaring av grunnlovsspørsmålet. Når Grunnlova § 105 truleg opnar for ein multiplikator på 20, kan det reias spørsmål om ein multiplikator på 30 vil gi ein urimeleg overkompensasjon, og om multiplikatoren derfor bør reduserast til 25.

Problemet med ein 30-gongerregel er at den kan leie til høge innløyingsssummar i tilfelle der festeavgifta er sett uforholdsmessig høgt i utgangspunktet, eller i tilfelle der festeavgifta har blitt regulert på grunnlag av tomteverdi. Det må i denne samanhengen takast omsyn til at bortfestaren har fått ei laupande avkasting på tomta i form av årlege festeavgifter. Festaren som løyser inn tomta, vil gjerne oppfatte det slik at han må betale to gonger for same tomt.

Etter Justisdepartementets syn kan ein multiplikator på 25 vere eit rimeleg kompromiss. Også ein slik regel kan etter omstenda leie til eit resultat som ein av partane meiner er urimeleg. Generelt er det likevel grunn til å tru at regelen i dei fleste tilfella vil gi ein innløyingsssum som er akseptabel for begge partar. Interessene til bortfestaren må seiast å vere godt varetatt, ettersom bortfestaren får meir enn det ei normal kapitalisering av festeavgifta skulle tilseie. Festaren kan på si side krevje å bli eigar av tomta til ein lågare sum enn etter dagens reglar. Om festaren

likevel meiner at summen er for høg, eller om han ikkje klarer å finansiere ei innløyising, kan han i staden velje å halde fram med festeforholdet på same vilkår. Interessene til festaren må dermed seiast å vere godt varetatt. Ein fordel ved å velje ein multiplikator på 25 er vidare at ein unngår einkvar tvil i høve til Grunnlova § 105. I lys av høgsterettsdommen i Sørheimsaka finn Justisdepartementet det klart at ein 25-gongerregel ikkje skaper problem i høve til Grunnlova § 105.

Spørsmålet er om ein rein 25-gongerregel også bør gjelde for tidsavgrensa kontraktar, eller om bortfestaren framleis skal kunne gjere gjeldande 40-prosentregelen.

Justisdepartementet presiserar at det ikkje er aktuelt med ein annan multiplikator for tidsavgrensa kontraktar enn for tidsuavgrensa kontraktar. Vidare er det ikkje aktuelt å oppretthalde ein regel som gir festaren rett til å krevje innløyising til 40 prosent av råtomtverdi, då ein slik regel etter omstenda kan føre til resultat som er i strid med Grunnlova § 105. Spørsmålet blir etter dette om ein bør oppretthalde den trygginguventilen som 40-prosentregelen er for bortfestaren.

Forholdet til Grunnlova § 105 gjer det ikkje naudsynt å oppretthalde ein slik regel. Departementet kan heller ikkje sjå at regelen er naudsynt av omsyn til vernet om eigedomsretten i første tilleggsprotokoll til Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK).

På bakgrunn av høyringa har departementet kome til at bortfestaren framleis bør kunne gjere gjeldande 40-prosentregelen ved tidsavgrensa kontraktar. Den retstekniske vinsten ved enkle og klare reglar kan etter departementet sitt syn ikkje vege tynge enn ønsket om reglar som gjennomgåande gir rimelege og balanserte resultat i praksis. Det er også lagt vekt på at stillinga til festarane er styrka ved at multiplikatoren i § 37 første ledd første punktum er redusert frå 30 til 25, og på at festarane kan velje lenging på same vilkår som før i staden for innløyising. Departementet viser også til at eit fleirtal av høyringsinstansane har gått inn for å oppretthalde 40-prosentregelen.

1.6 Økonomiske og administrative konsekvensar

For tidsuavgrensa kontraktar inneber framlegget ei styrking av stillinga til festarane ved at dei kan krevje innløyising til 25 gonger oppregulert festeavgift, medan dei i dag kan krevje innløyising til 30 gonger oppregulert festeavgift. Dersom den oppregulerte festeavgifta t.d. er på 5 000 kroner i året, inneber dette at innløyisingssummen blir 125 000 kroner etter framlegget mot 150 000 kroner etter dagens reglar.

For tidsavgrensa kontraktar inneber framlegget ei styrking av stillinga til bortfestarane, idet dei er sikra ein innløyisingssum som minst svarer til 25 gonger oppregulert festeavgift. For festarane inneber framlegget ei svekka rettsstilling, ettersom dei ikkje lenger kan oppnå ein innløyisingssum i sjiktet mellom 20 gonger oppregulert festeavgift og 25 gonger oppregulert festeavgift. I tilfelle der 40 prosent av råtomtverdien ligg over 25 gonger oppregulert festeavgift, medfører framlegget inga endring i rettstilstanden utover at utgangspunktet etter framlegget er ein 25-gongerregel, og ikkje ein 30-gongerregel.

Ved vurderinga av dei økonomiske konsekvensane for offentlege bortfestarar må det takast omsyn til instruksen om innløyising og regulering av festeavgift i festeforhold der staten eller statleg styrde verksemdar eig tomte.

Tomtefesteinstruksen inneber mellom anna at bortfestaren ikkje kan gjere gjeldande 40-prosentregelen i tomtefestelova § 37 første ledd andre punktum. At lovframlegget her vidarefører 40-prosentregelen får dermed ikkje konsekvensar for festekontraktar som er omfatta av instruksen. Instruksen vil gjelde for om lag 8 500 festeforhold. Innløyisingssummen i instruksen vil i tillegg gjelde for om lag 4 000 framfestekontraktar.

For Opplysningsvesenets fond, som er bunde av tomtefesteinstruksen, medfører lovforslaget at det estimerte tapet ved å gjennomføre instruksen aukar frå 1,0–1,25 mrd. kroner til 1,4–1,65 mrd. kroner, dvs. med 400 mill. kroner. Tapsoverslaget på 1,0–1,25 mrd. kroner var basert på ein multiplikator på 20.

2. MERKNADER FRÅ KOMITEEN

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, leiaren Anne Marit Bjørnflaten, Thomas Breen, Ingrid Heggø og Hilde Magnusson Lydvo, frå Framstegspartiet, Jan Arild Ellingsen, Solveig Horne og Thore A. Nistad, frå Høgre, Elisabeth Aspaker og André Oktay Dahl, og frå Sosialistisk Venstreparti, Akhtar Chaudhry, viser til at bakgrunnen for Ot.prp. nr. 42 (2008–2009) er Høyesteretts dom fra 21. september 2007 i den såkalte Sørheimsaken. Flertallet i Høyesterett kom til at den såkalte 40-prosentregelen i tomtefesteloven er i strid med Grunnloven § 105, når fester krever denne regelen tatt i bruk. Dette førte til at det var nødvendig med en endring av gjeldende tomtefestelov.

Komiteen vil påpeke at tomtefesteloven har vært behandlet i Stortinget flere ganger de siste årene, senest høsten 2006.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti, peker på at det er tydelige politiske forskjeller mellom partiene i tomtefestelovgivnings-spørsmål.

Flertallet støtter Regjeringens forslag om å senke multiplikatoren fra 30 ganger til 25 ganger, og begrunnelsen for dette. Fastsetting av regler for innløsningssum er ikke eksakt matematikk, men verdi-basert politikk. Selv om Høyesterett mener at 5 pst. vil være tilstrekkelig kapitaliseringsrente av tomteverdien, kan det argumenteres for at det også er andre momenter som spiller inn. Dette gjelder blant annet det store mangfoldet av festekontrakter. Dette gjør at en 25-gangerregel bedre kan balansere begge parter interesser.

Flertallet er også enig i at bare 25-gangerregelen skal gjelde for tidsbegrensede kontrakter, og at muligheten for bortfester til å kreve en 40-prosent-løsning ikke skal gjelde her.

Når det gjelder spørsmålet om tidsbegrensede kontrakter, så hadde et annet flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, helst villet valgt en løsning hvor 25-gangerregelen var det eneste alternativet også her. Imidlertid registrerer dette flertallet at dette ikke ble valgt som løsning av Regjeringen og at det heller ikke har vært flertall for dette syn i Stortinget ved tidligere lovbehandlinger. Dette flertallet ser derfor ikke grunn til å fremme forslag om dette i komiteens lovbehandling.

Dette flertallet vil understreke at selv om Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti har klare landsmøtevedtak på sin tomtefestepolitikk, er det dessverre ikke politisk flertall i Stortinget for å gå lenger for å ivareta festernes interesser. Dette flertallet vil fortsatt arbeide for å styrke festernes rettsstilling. Dette flertallet vil understreke at det er på denne måten man har fått en betydelig bedring de siste årene for festernes situasjon.

I den anledning vil komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vise til mindretallsfor-slaget fra Fremskrittspartiet som gikk ut på å innhen-te Høyesteretts betenkning før realitetsbehandling. Dette forslaget ble nedstemt, og disse medlemmer mener mye unødvendig støy rundt tomtefeste-loven kunne vært unngått hvis en hadde innhentet denne betenkningen først.

Disse medlemmer vil derfor påpeke at fler-tallet i Høyesterett ikke kunne se at konsekvensene av regelen og de problemene som dette reiste i for-hold til Grunnloven, var blitt tilstrekkelig vurdert og kommentert.

Disse medlemmer viser i denne sammenheng til førstvoterende i Sørheimsaken som blant annet uttalte:

"Dommer Lund: Jeg er som tingretten kommet til at fastsettelse av innløsningssummen etter 40 prosentregelen i tomtefesteloven § 37 første ledd i denne saken vil være i strid med Grunnloven § 105.

På denne bakgrunn finner jeg det for min del utvilsomt at anvendelsen av 40 prosentregelen i den-ne saken vil være i strid med Grunnloven § 105, og ut fra det syn på domstolenes prøvelsesrett jeg innled-ningsvis ga uttrykk for, vil Stortingets eget syn på grunnlovsmessigheten da ha begrenset vekt. Jeg kan for øvrig heller ikke se at det Stortinget uttalte om forholdet til Grunnloven, viser at konsekvensene ved at festeren kan kreve innløsningssummen fastsatt til 40 prosent av tomteverdien, er overskuet og vurdert i forhold til Grunnloven. Om forholdet til Grunnloven § 105 uttalte justiskomiteen, jf. innstillingen side 16-17:

"Flertallet viser til at Grunnloven § 105 fast-setter at det ved tvungen avgivelse av eiendom skal ytes full erstatning for den økonomiske ver-dien av den avgitte rettsposisjonen. Flertallet leg-ger til grunn at Grunnloven § 105 har en hard kjerne som lovgiveren ikke kan gripe inn i, men at lovgiveren ut over denne kjernen har atskillig frihet til nærmere å presisere og regulere hvordan erstatningsutmålingen skal skje. Flertallet har grundig vurdert det tungtveiende beskyttelses-hensyn som ligger bak Grunnloven § 105, og mener at det lovforslaget som fremmes ligger innen-for rammen av lovgiverens frihet etter Grunnlo-ven § 105. Høyesterett har ellers i det såkalte "Kløfta-skjønnet" i Rt-1976-1 lagt betydelig vekt på Stortingets syn i forhold til lovers grunnlovsmessighet."

Disse medlemmer er ikke overrasket over at flertallet i Høyesterett kom til et resultat som viser at den såkalte 40-prosentregelen i tomtefesteloven kan være i strid med Grunnloven § 105.

Komiteen registrerer at konsekvensene av høyesterettsdommen er at bortfester har krav på minst 20 ganger oppregulert festeavgift når fester gjør gjeldende 40-prosentregelen. Komiteen viser også til at Høyesterettsdommen ikke griper inn i bortfesterens rett til å påberope seg 40-prosentregelen.

Komiteen vil påpeke at det innenfor rammen av Grunnloven er opp til lovgiver å fastsette regler om innløsningssum som ivaretar forholdet til både bortfester og fester, og at formålet med det nye lov-forslaget er å fastsette regler om innløsningssum som i rimelig grad ivaretar begge parter interesser.

Komiteen viser til uttalelsene fra de enkelte høringsinstansene om de forskjellige endringsforsla-gene. Komiteen registrerer at festersiden går inn for en ren 20-gangerregel og uttrykker motstand mot en regel som tar hensyn til tomteverdien. Komiteen registrerer videre at for bortfester er det derimot viktigere at de fremdeles skal kunne gjøre gjeldende

40-prosentregelen for tidsavgrensede kontrakter. Komiteen viser til Regjeringens forslag for tidsuavgrensede kontrakter som innebærer en styrking av stillingen til festeren ved at de kan kreve innløsning til 25 ganger oppregulert festeavgift og forslaget for tidsavgrensede kontrakter som innebærer en styrking av stillingen til bortfester, idet de er sikret en innløsningssum som minst svarer til 25 ganger oppregulert festeavgift.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet setter den private eiendomsretten og prinsippet om avtalefrihet høyt. Disse to prinsippene er grunnleggende i et demokratisk samfunn. Det å ivareta og respektere avtalerettslige prinsipper, samt retten til å eie og styre sin egen eiendom, er en forutsetning for alle.

Disse medlemmer registrerer at Regjeringen ikke har klart å fremme forslag som alle parter kan være tilfredse med, og disse medlemmer viser i den anledning til høringsuttalelsene fra Oslo kommune og Grunneierforeningen som mener at ingen av Regjeringens forslag er tilfredsstillende, heller ikke dagens lovgivning.

Disse medlemmer mener Høyesteretts avgjørelse ikke er til hinder for å finne en løsning som gir bedre balanse mellom bortfester og festers interesse og vil på denne bakgrunn fremme forslag om å beholde dagens regel, men kun fjerne festers rett til å påberope seg 40-prosentregelen. Disse medlemmer vil også understreke at idet festerne har innløst eiendommen så er de også grunneiere, med de rettigheter dette innebærer.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

"Tomtefesteloven § 37 første ledd første punktum skal lyde:

Ved innløsning av tomt som er festa bort til bustadhus eller fritidshus, skal innløysingssummen vere 30 gonger årleg festeavgift etter regulering på innløysingstida, om ikkje ein mindre innløysingssum er avtalt."

3. FORSLAG FRÅ MINDRETAL

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Tomtefesteloven § 37 første ledd første punktum skal lyde:

Ved innløsning av tomt som er festa bort til bustadhus eller fritidshus, skal innløysingssummen vere 30 gonger årleg festeavgift etter regulering på innløysingstida, om ikkje ein mindre innløysingssum er avtalt.

4. TILRÅDING FRÅ KOMITEEN

Komiteen har elles ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Odelstinget til å gjere slikt

vedtak til lov

om endringar i tomtefestelova

I

I lov 20. desember 1996 nr. 106 om tomtefeste skal § 37 første ledd lyde:

Ved innløsning av tomt som er festa bort til bustadhus eller fritidshus, skal innløysingssummen vere 25 gonger årleg festeavgift etter regulering på innløysingstida, om ikkje ein mindre innløysingssum er avtalt. Om ikkje anna er avtalt, kan *bortfestaren* likevel krevje at innløysingssummen for andre tomter enn dei som er festa bort på uavgrensa tid utan oppseiingsrett for bortfestaren, skal vere 40 prosent av tomteverdet på innløysingstida med frådrag for verdauke som festaren har tilført tomta med eigne tiltak eller tilskott til tiltak som er gjort av andre. Tomteverdet må ikkje setjast høgare enn det tomta kan seljast for om det berre er tillate å setje opp det eller dei husa som er på tomta.

II

Lova gjeld frå den tid Kongen fastset. Kongen kan gi overgangsreglar.

Oslo, i justiskomiteen, den 2. juni 2009

Anne Marit Bjørnflaten

leiar

Solveig Horne

ordførar

