



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Justis- og beredskapsministeren

Justiskomiteen
Stortinget
0026 Oslo

Deres ref.

Vår ref.
21/2257

Dato
28.04.2021

Representantforslag 8: 210 S (2020-2021) fra stortingsrepresentantene Lene Vågslid, Maria Aasen-Svensrud, Martin Henriksen og Anette Trettebergstuen

Innledning

Jeg viser til justiskomiteens brev 13. april 2021, der det bes om en uttalelse fra Justis- og beredskapsdepartementet i forbindelse med et representantforslag fra stortingsrepresentantene Lene Vågslid, Maria Aasen-Svensrud, Martin Henriksen og Anette Trettebergstuen om å avvike lov om tomtefeste.

Representantene foreslår at Stortinget skal be regjeringen fremme et forslag om avvikling av lov om tomtefeste for bolig- og fritidseiendommer. Representantene foreslår samtidig at Stortinget, i påvente av slik avvikling, ber regjeringen fremme forslag om å forby inngåelse av nye festeavtaler til bolig- og fritidsformål, samt enkelte ytterligere overgangsendringer. Endringene omfatter oppheving av tidsbegrensningen for når festeren kan kreve innløsning etter loven § 32, og oppheving av unntakene fra innløsningsretten der festetomt til bolig- og fritidshus hører til en bygdeallmenning og der festetomt til fritidshus hører til en statsallmenning eller nærmere angitte landbrukseiendommer i loven § 34.

Jeg forstår representantforslaget slik at det ikke berører tomtefestelovens regulering av feste til andre formål enn bolig- og fritidshus, for eksempel feste av tomt til næringseiendom. I 2013 ble det anslått å eksistere i overkant av 200 000 festeforhold i Norge, og det ble anslått at om lag 170 000 av disse var feste til bolig- eller fritidsformål, se NOU 2013: 11 Festekontrakter og folkerett side 22-23. Videre forstår jeg representantforslaget slik at man ved en avvikling av tomtefestelovens regler for bolig og fritidsfeste som foreslått ønsker å sikre festeren eiendomsrett til bolig og fritidshus også i festeforhold som i dag er omfattet av unntak fra innløsningsretten.

Jeg vil fraråde en avvikling av tomtefesteinstituttet for feste av tomt til bolig- og

fritidsformål slik det foreslås i representantforslaget. Jeg forstår det slik at forslaget fremmes av hensyn til festerne. Hensynet til festerne tilsier imidlertid at den retten tomtefesteloven gir festerne i dag til å velge mellom fortsettelse av festeforholdet og innløsning av tomten, bør videreføres. Å tvinge festerne til å innløse tomten vil ikke være til festernes fordel. For å oppnå en utfasing av tomtefesteinstituttet kunne man i stedet gi festerne insentiver til å avvikle festeforholdet i form av innløsning, men det er vanskelig å se for seg at dette skulle kunne gjøres på en effektiv måte uten betydelige økonomiske støttetiltak fra staten. I tillegg til at det gjør seg gjeldende slike tungtveiende hensyn som taler mot forslaget om en avvikling, ville en slik avvikling reise vanskelige juridiske spørsmål, herunder om handlingsrommet etter Grunnloven og den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK).

Jeg vil i det følgende redegjøre for ulike alternativer man muligens kunne se for seg hvis man skulle gå inn for en avvikling av tomtefesteinstituttet, og gi en nærmere omtale av de mest sentrale hensynene som etter min vurdering gjør seg gjeldende i den forbindelse. Denne gjennomgangen illustrerer at de alternative løsningene har klare utfordringer, og at tomtefesteinstituttet ikke nå uten videre bør avvikles.

Et viktig spørsmål ville eventuelt være om man skulle gå inn for en total avvikling innen en relativt kort tidshorisont eller en gradvis avvikling over et langt tidsperspektiv.

En total avvikling innen en relativt kort tidshorisont

En total avvikling innen en relativt kort tidshorisont vil fordre drastiske tiltak. Festeavtalenes lange tidsperspektiv innebærer at man vil måtte sette til side etablerte avtaleforhold og avvikle disse gjennom tvangsmessig overføring av eiendomsretten til festetomten mot erstatning/vederlag. Foruten en tilsidesettelse av gyldig inngåtte avtaler, vil dette også utgjøre et inngrep i partenes lovfestede rettigheter etter tomtefesteloven, jf. for eksempel tomtefestelovens regler om festetid i § 7 og rett til forlengelse i § 33, samt reise vanskelige spørsmål om forholdet til Grunnloven og den europeiske menneskerettskonvensjon.

Skulle man gå inn for en slik avvikling, ville antakelig en form for tvungen innløsningsordning være mest aktuelt. Man kunne da se for seg et pålegg om at alle festere måtte løse inn sine festetomter innen en nærmere angitt frist. Dette ville imidlertid påføre festerne en betydelig økonomisk byrde som det ikke er gitt at alle har økonomi til å bære. Jeg vil i denne forbindelse understreke at hovedregelen ved dagens ordning er at festere av hus til bolig- eller fritidsformål har rett til å velge mellom forlenging av festeavtalen og innløsning, se tomtefesteloven §§ 32 og 33. Unntakene fra denne hovedregelen er særskilt begrunnet, se nærmere omtale nedenfor. Å innføre en tvungen innløsningsordning ville derfor innebære en betydelig begrensning i festernes handlefrihet. Den økonomiske byrden forbundet med innløsning er en viktig grunn til at festere i dag er gitt en rett til å kreve forlengelse av festet i stedet for innløsning ved festetidens utløp og heller ikke vil være bundet av eventuelle avtaleklausuler om innløsningsplikt, jf. tomtefesteloven §§ 33 og 35. Videre vil lovgivers adgang til eventuelt å redusere bortfesteres vederlagskrav ved innløsning være begrenset av Grunnloven og EMK. Det er derfor vanskelig å se for seg at man kunne innføre en ubetinget plikt for festere til å løse inn festetomten innen relativt kort tid uten at dette ble kombinert med en omfattende økonomisk bistand fra staten. Her viser jeg igjen til at det i 2013 ble anslått å eksistere om lag 170 000 festeforhold til bolig- og fritidsformål i Norge.

Som alternativ til en slik ubetinget innløsningsplikt kunne man eventuelt se for seg en ordning der innløsningsplikten utløses først når festeren selger boligen, og slik at innløsningsplikten da påhviler *kjøperen*. En slik ordning kan umiddelbart synes mer skånsom overfor festeren. Den vil imidlertid måtte påregnes å redusere kjøperes betalingsvilje for boliger på festet tomt, og således påføre festere et tap i form av redusert omsetningsverdi på boligene. Også denne løsningen reiser dermed spørsmål om økonomisk bistand fra staten. Til dette kommer at en slik innløsningsmodell kun vil slå inn ved salg og ikke ha noen effekt i den grad festere beholder boligene selv.

Eventuelt kunne man se for seg en avviklingsmodell basert på offentlig ekspropriasjon og omfordeling. For alle tilfeller ville en total avvikling fordre at eiendomsretten til festetomter overdras også i tilfeller hvor slik overdragelse ville vært underlagt begrensninger etter gjeldende rett.

En gradvis avvikling over et langt tidsperspektiv

En gradvis avvikling over et langt tidsperspektiv ville ikke innebære like drastiske tiltak. En mulighet kunne være å innføre et forbud mot etablering av nye festeforhold og la de eksisterende festeforholdene fases ut gradvis gjennom «frivillige» innløsninger. Om siktemålet er *total avvikling*, forutsetter denne løsningen imidlertid at de gjeldende unntakene fra festernes innløsningsrett oppheves, jf. tomtefesteloven § 34 om lov- og avtalebaserte begrensninger i bortfesterens rettsgrunnlag samt festetomter som ligger til henholdsvis allmenninger, Finnmarkseiendommen og landbrukseiendommer, se også omtale nedenfor. Et annet mulig virkemiddel er, som foreslått av forslagsstillerne, å oppheve tidsbegrensningen for når innløsning kan kreves etter § 34.

Avhengig av vilkårene i den enkelte festeavtalen ville en rekke festere uansett kunne se seg bedre tjent med å fortsette festet fremfor å kreve innløsning. Det ville derfor kunne være behov for å kombinere et forbud mot nye festeavtaler med incentiver som i større grad enn gjeldende regler stimulerer festere til å kreve innløsning. Et slikt incentiv kunne være å redusere festernes kostnader forbundet med innløsning. Ettersom Grunnloven og EMK setter grenser for hvor langt man kan gå i å redusere bortfesternes krav på vederlag for tomten, ville imidlertid også en slik ordning trolig forutsette offentlige støtteordninger. Alternativt kunne man i stedet gjøre fortsatt feste mindre attraktivt for festerne, for eksempel ved å gi bortfesterne større muligheter til å oppregulere festeavgiften. En slik løsning synes imidlertid å være lite i samsvar med hensynene som stortingsrepresentantene peker på i representantforslaget. En utvidet adgang for bortfesterne til å oppregulere festeavgiften ble sist gitt i 2015, som følge av den såkalte Lindheimdommen som ble avsagt av Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). EMD har for tiden til behandling en sak der det er reist spørsmål om disse endringene fullt ut er forenlige med EMK, eller om bortfesterne i forlengelsessituasjonen har krav på ytterligere oppjustering av festeavgiften enn det tomtefesteloven § 15 gir anvisning på. Også festerne har imidlertid et eiendomsvern etter EMK, som må veies og balanseres mot bortfesternes vern.

For øvrig vil jeg peke på at det ut fra hensynet til festeren først og fremst er de eldre avtalene som kan være problematiske. Tomtefesteloven § 7 innebærer nå at ved feste av tomt til bolighus og fritidshus gjelder festet til det blir sagt opp av festeren eller tomten

blir innløst. Videre følger det av § 15 første ledd at regulering av festeavgiften er begrenset til endringer i pengeverdien. Å forby nye avtaler uten at man klarer å oppnå en avvikling av de gamle avtalene ville dermed ikke gi helt god mening.

Særlig om festeforhold som omfattes av unntaksregelen i § 34

Uansett om man ser for seg avvikling innen en relativt kort tidshorisont eller en gradvis avvikling over et langt tidsperspektiv, reiser unntakene fra innløsningsretten etter tomtefesteloven § 34 særlige problemstillinger. Unntakene gjelder som nevnt lov- og avtalebaserte begrensninger i bortfesterens rettsgrunnlag, festetomt til bolighus eller fritidshus som hører til en bygdeallmenning, og festetomt til fritidshus som hører til en statsallmenning eller Finnmarkseiendommens grunn i Finnmark. Videre gjelder det etter forskrift fastsatt med hjemmel i § 34 tredje ledd et unntak for fritidsfeste på visse landbrukseiendommer (det såkalte «landbruksunntaket»).

Tomtefestelovgivningen har i lang tid gjort unntak fra festeres innløsningsrett for stats- og bygdeallmenninger. De bakenforliggende hensynene til berørte eiendommer med allmenningsrett, nærmere bestemt det uheldige ved oppstykking av allmenninger og – for statsallmenningenes del – inntektene for fjellstyrene, er fortsatt aktuelle. Det må trolig forventes stor motstand fra rettighetshaverne i berørte allmenninger hvis unntakene foreslås opphevet. Videre antar jeg at det for Finnmarkseiendommens eiendommer i Finnmark gjør seg gjeldende hensyn som kan forventes å reise særlige utfordringer og interessekonflikter. Landbruksunntaket kom inn i tomtefesteloven 1975 ved justiskomiteens behandling og var begrunnet med at det kunne styrke inntektsgrunnlaget for landbruket i distriktene, jf. Innst. O. nr. 37 (1974–1975) side 6. Også en oppheving av landbruksunntaket må forventes å bli møtt med stor motstand blant de berørte.

Utfordringer ved lovendringer på tomtefestekområdet

Som påpekt av forslagsstillerne, har tomtefesteloven vært endret en rekke ganger. De siste vesentlige endringene kom i 2015 som følge av EMDs dom mot Norge 12. juni 2012 i Lindheimsaken. EMD kom i Lindheimsaken til at reglene i tomtefesteloven § 33 om festerens rett til å kreve forlengelse av feste til bolig- eller fritidsformål på samme vilkår som før kunne føre til et resultat som var uforenlig med bortfesterens eiendomsvern etter EMKs første tilleggsprotokoll artikkel 1. På bakgrunn av Tomtefestelovutvalgets utredning i NOU 2013: 11 Festekontrakter og folkerett fremmet Justis- og beredskapsdepartementet 27. mars 2015 Prop. 73 L (2014-2015) Endringer i tomtefesteloven (festeavgift ved forlengelse m.m.). Siktemålet med endringene var å sikre bedre proporsjonalitet i reglene om forlengelse av feste til bolig- og fritidsformål slik at lignende krenkelser av EMK ikke gjentar seg, se proposisjonen side 5.

Det ble i proposisjonen og utredningen som lå til grunn for proposisjonen gitt grundige og omfattende redegjørelser for forholdet til Grunnloven og EMK. Med endringene i tomtefesteloven som ble vedtatt i 2015, mener jeg at loven reflekterer en hensiktsmessig balansering av de motstridende interessene til festerne og bortfesterne. Jeg mener også at det uansett ville være uheldig å igangsette et nytt arbeid med sikte på større endringer i loven nå. Tomtefeste er et krevende område å lovregulere. Det finnes et stort antall kontraktstyper med et varierende innhold, inngått til forskjellig tid og under forskjellige lovregimer. Nye lovendringer vil føre til en ytterligere komplisering av

et allerede komplisert regelverk på et område der det etter mitt syn nå først og fremst er behov for forutsigbarhet og ro.

Med hilsen

A handwritten signature in blue ink, reading "Monica Mæland". The signature is written in a cursive, flowing style.

Monica Mæland