

Landbruks- og matdepartementet
15. oktober 2014

Høringsnotat

Oppheving av konsesjonsloven og boplikt

Forslag om oppheving av lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) og endringer i lov om odelsretten og åseteretten (odelslova)

Innhold

1.	Innledning.....	3
1.1	Innholdet i høringsforslaget.....	3
1.2	Bakgrunnen for høringsforslaget	3
2.	Historikk	4
3.	Gjeldende rett.....	4
3.1	Innledning	4
3.2	Konsesjonslovens formål og virkeområde.....	5
3.3	Konsesjonsplikten	5
3.3.1	Innledning.....	5
3.3.2	Konsesjonspliktens omfang	6
3.3.3	Særskilte krav ved avgjørelse av konsesjonssøknad som gjelder landbrukseiendom	8
3.3.4	Konsesjonsvilkår	8
3.4	Boplikt	9
3.4.1	Bakgrunn	9
3.4.2	Lovbestemt boplikt	10
3.4.3	Boplikt som konsesjonsvilkår	10
3.5	Kommunale forskrifter om nedsatt konsesjonsgrense (nullgrense)	11
3.6	Kontroll og oppfølging	12
3.6.1	Egenerklæring og tinglysing	12
3.6.2	Avslag på konsesjon.....	12
3.6.3	Overtredelse av konsesjonsvilkår	13
3.6.4	Nærmere om brudd på boplikten.....	13
4.	Statistikk, forskning og undersøkelser.....	14
4.1	Statistikk.....	14
4.1.1	Landbrukseiendommer med og uten konsesjonsplikt.....	14
4.1.2	Omsetningstall for landbrukseiendommer	15
4.1.3	Sammenhengen mellom bosetting og vedlikehold	17
4.1.4	Avgjørelser av konsesjonssøknader som gjelder landbrukseiendommer og andre eiendommer.....	17
4.2	Forskning og undersøkelser	18
5.	Behovet for å oppheve konsesjonsloven	19
5.1	Om behovet for endring	19
5.2	Avveininger mellom behovet for endring og hensyn som begrunner gjeldende lov.....	21
5.2.1	Kontroll med omsetningen	21
5.2.2	Vern om landbrukets produksjonsarealer.....	22
5.2.3	Boplikt på landbrukseiendom.....	23
5.2.4	Forskrift om nedsatt konsesjonsgrense (null-grense)	25
5.3	Departementets forslag	25
6.	Spørsmål knyttet til ikrafttredelse.....	26
7.	Administrative og økonomiske konsekvenser.....	26
8.	Lovforslag	27

1. INNLEDNING

1.1 Innholdet i høringsforslaget

Dette høringsnotatet inneholder forslag til oppheving av lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) mv., samt endring av enkelte bestemmelser i lov 28. juni 1974 nr. 58 om odelsretten og åsetesretten (odelslova).

Konsesjonsplikten og boplikten foreslås opphevet uten å bli erstattet av andre regler. Oppheving av konsesjonsloven innebærer at reglene om boplikt i odelsloven også foreslås opphevet, fordi reglene må ses i sammenheng.

Forslaget innebærer at erverv av fast eiendom ikke lenger vil være betinget av tillatelse (konsesjon) fra det offentlige. Forslaget styrker den private eiendomsretten, og gjør det enklere å få omsatt eiendom mellom private.

Departementet gjør for ordens skyld oppmerksom på at regjeringen i Prop. 124 L (2013 – 2014) har foreslått å oppheve konsesjonsloven § 9 første ledd nr. 1. Forslaget innebærer at det ved konsesjonsvurderingen ikke lenger skal legges vekt på om den avtalte pris tilgodeser en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling ved erverv av landbrukseiendom ("priskontroll").

1.2 Bakgrunnen for høringsforslaget

Regjeringen har i Sundvolden-plattformen lagt opp til vesentlige endringer når det gjelder reglene om fast eiendom. Den enkelte bonde skal gis større råderett over egen eiendom, blant annet ved at konsesjonsloven og boplikten oppheves. Det er samtidig et mål å gjennomføre forenklinger og å redusere landbruksbyråkratiet.

Konsesjonslovens bestemmelser kan begrense selgers vilje til å legge eiendommen ut på salg i et åpent marked. Reglene kan derfor være til hinder for et effektivt marked for omsetning av konsesjonspliktige landbrukseiendommer. Dette kan blant annet få som følge at rekrutteringen til næringen svekkes. Videre kan markedsbegrensninger gjøre det vanskelig for aktive næringsutøvere å få kjøpt tilleggsjord, noe som igjen på sikt kan svekke mulighetene for effektiv og rasjonell landbruksdrift. Gjeldende bestemmelser kan også dempe investeringslysten og derved svekke driftsgrunnlaget på en del eiendommer. Behovet for å oppheve konsesjonslovens bestemmelser, samt odelslovens bopliktbestemmelser, er nærmere omtalt i kapittel 5.

Forslaget i dette høringsnotatet bygger opp om målene i regjeringens politiske plattform.

2. HISTORIKK

Gjeldende konsesjonslov ble vedtatt i 28. november 2003, og trådte i kraft 1. januar 2004. Loven erstattet konsesjonsloven av 1974. Konsesjonsloven av 1974 erstattet fire eldre konsesjonslover; skogkonsesjonsloven fra 1909, myrkonsesjonsloven fra 1913, fjellkonsesjonsloven fra 1915 og jordkonsesjonsloven fra 1920. Konsesjonsloven av 1974 videreførte mange av reglene fra tidligere konsesjonslover, fra reglene om forkjøpsrett i jordloven av 1955 og fra enkelte andre lover. De tidligere lovene gjaldt i hovedsak friluft-, landbruks- og utbyggingsareal. Målet med 1974-loven var å oppnå slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet. 1974-loven bygget på at areal var en knapphetsressurs som det var viktig å bruke og fordele på en samfunnsmessig forsvarlig måte. Reglene om statlig forkjøpsrett ble opphevet 4. mai 2001, jf. Ot.prp. nr. 33 (2000-2001).

Gjeldende konsesjonslov viderefører i stor grad innholdet i 1974-loven. De vesentligste endringene i 2003 var justering av formålsbestemmelsen, utvidelse av unntak for konsesjonsplikt på erverv av ubebygget eiendom, endring av arealgrensene for konsesjonsplikt, lovfesting av kriterier for skjønnsutøvelsen ved avgjørelse av saker som gjelder landbrukseiendom, samt utvidelse av reglene om hvilke erverv som faller inn under forskrifter om nedsatt konsesjonsgrense. Endringene er nærmere omtalt i Ot. prp. nr. 79 (2002-2003). Loven ble sist endret i 2009, jf. Ot.prp. nr. 44 (2008-2009). Formålet med endringen var blant annet å forenkle og tydeliggjøre reglene om bo- og driveplikt. Bestemmelsene om lovbestemt boplikt ble avgrenset til å gjelde bebygd eiendom som fyller kravene til odlingsjord, og hvor eiendommen er eller har vært brukt som helårsbolig. En følge av lovendringen var blant annet at muligheten for å søke fritak fra boplikt opphørte, og at eiere som ikke kan eller vil oppfylle boplikten, må søke konsesjon.

Da konsesjonsloven av 1974 trådte i kraft, lå avgjørelsesmyndigheten i konsesjonssaker til departementet. I årene som fulgte har myndigheten gradvis blitt overført til regionale og deretter til lokale myndigheter. I 2004 ble alle konsesjonsavgjørelser og alle avgjørelser om boplikt lagt til kommunene som første instans.

3. GJELDENDE RETT

3.1 Innledning

Konsesjonslovens regler om konsesjonsplikt er begrunnet med det offentliges behov for å ha kontroll med eiendomsoverdragelser som kan ha betydning for nasjonale interesser. Inngrep i den private eiendomsretten begrenser eiers adgang til fri utnyttelse av sin eiendom, og har gjennom tidene vært et omdiskutert tema.

Konsesjonsplikten har derfor også en ideologisk side. Professor dr. juris Torgeir Austenå har i sin bok "Konsesjonsreglane for fast eigedom" fra 1978 beskrevet dette på følgende måte:

"Det sentrale målet for konsesjonsreglane er ut frå fleire omsyn å få kontroll med den juridiske disposisjonsretten over fast eigedom. Dermed er ein inne ved

hjarterøtene av spørsmålet om kva eigeomsrett er og kva posisjon eller funksjon den skal ha i vårt samfunn.”

Friheten til selv å bestemme over egen eigeom er en sentral verdi i vårt samfunn, og regjeringen har i sin politiske plattform understreket at eiendomsretten er en grunnleggende rett som bør styrkes. Se omtale av behovet for endring i kapittel 5.

3.2 Konesjonslovens formål og virkeområde

Gjeldende konesjonslov har til formål ”..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..”, jf. konesjonsloven § 1. Bestemmelsen gir en vid ramme for hvilke hensyn som kan trekkes inn.

Lovens formålsbestemmelse legger opp til at en rekke hensyn skal tilgodeses. Dette gjelder blant annet hensynet til framtidige generasjoners behov, landbruksnæringen, behovet for utbyggingsgrunn, miljøet, allmenne naturverninteresser og friluftinteresser, samt hensynet til bosettingen. Konesjonsloven er ingen spesifikk landbrukslov som ensidig skal tilgodese landbruksnæringens interesser, men loven har størst betydning ved erverv av landbrukseiendom, og der kommunene har innført lokal forskrift om nedsatt konesjionsgrense.

Konesjonsloven gjelder etter § 2 erverv av fast eiendom. Begrepet ”erverv” omfatter i utgangspunktet alle former for eiendomsovergang, herunder kjøp, arv, skifte, gave, makeskifte, tvangssalg, ekspropriasjon m.m. Erverv som er konesjonspliktig i henhold til enkelte andre lover faller utenfor. Konesjonsloven § 2 siste ledd åpner for at det ved enkeltvedtak eller forskrift kan gjøres unntak fra konesjonsplikten ut over de unntak som er fastsatt direkte i loven.

Stiftelse eller overdragelse av visse rettigheter er likestilt med erverv, og utløser konesjonsplikt etter konesjonsloven § 3. Konesjonsplikt kan oppstå både ved stiftelse og overdragelse av leierett og liknende bruksrett, rettigheter som tar sikte på å hindre eierens mulighet til å utnytte eiendommen, samt for utbyggingskontrakter. Forutsetningen er at bruksretten er stiftet for mer enn ti år. Hvis bruksretten er avtalt for kortere tid, men brukeren er gitt adgang til å kreve kontraktstiden forlenget ut over ti år, oppstår også konesjonsplikt. Utbyggingskontrakter av enhver art medfører konesjonsplikt uten hensyn til varighet.

3.3 Konesjonsplikten

3.3.1 Innledning

Konesjonsloven er begrunnet ut fra at enkelte erverv kan være i strid med samfunnets behov for utnyttelse av eiendommen. Loven åpner for at forvaltningen skal foreta konkrete avveininger hvor både bruk og vern står sentralt.

Konsesjonsplikten innebærer at et erverv krever godkjenning fra konsesjonsmyndighetene. Kommunen avgjør saken i første instans. Søknad om konsesjon kan innvilges, avslås eller innvilges på slike vilkår som er påkrevd for å fremme lovens formål. Virkningen av at konsesjon ikke gis, er at erververen enten må sørge for at overdragelsen blir omgjort, eller at eiendommen blir overdratt til noen som kan få konsesjon eller som ikke trenger konsesjon, jf. § 18. Se kapittel 3.6.2.

3.3.2 Konsesjonspliktens omfang

Konsesjonsloven § 2 oppstiller som hovedregel at fast eiendom ikke kan erverves uten konsesjon. Det er imidlertid mange og viktige unntak fra denne hovedregelen. Dersom ervervet omfattes av ett av unntakene, er det ikke nødvendig å søke konsesjon. Loven omfatter etter § 2 andre ledd ikke erverv som er konsesjonspliktige etter enkelte andre lover. I tillegg en det en rekke unntak fra konsesjonsplikten som følger av forskrift fastsatt etter konsesjonsloven § 2 tredje ledd, se forskrift av 8. desember 2003 nr. 1434 om konsesjonsfrihet for visse erverv av fast eiendom, egenerklæring ved konsesjonsfrihet og om fulldyrket jord (konsesjonsforskriften). Det er videre gjort unntak fra konsesjonsplikt på grunnlag av eiendommens karakter (§ 4) og unntak på grunnlag av erververens stilling (§ 5). Kongen kan imidlertid gi forskrift som setter enkelte av disse unntakene ut av kraft (§ 7), se nærmere i kapittel 3.5.

Lovens mange unntak innebærer at konsesjonsplikten i all hovedsak gjelder overdragelse av landbrukseiendom over en viss størrelse, overdragelse av fast eiendom der kommunen har innført lokal forskrift om nedsatt konsesjonsgrense (se kapittel 3.5), samt enkelte overdragelser av ubebygde tomter eller arealer.

3.3.2.1 Unntak som følge av eiendommens karakter - konsesjonsloven § 4

Konsesjonsloven § 4 første ledd inneholder en oppstilling av tilfeller der det ut fra eiendommens karakter ikke er nødvendig å søke konsesjon. Unntakene kan deles opp i tre hovedgrupper: Unntak for ubebygde enkelttomter (første ledd nr. 1 og 2), andre ubebygde arealer (første ledd nr. 3) og unntak for bebygd areal under en viss størrelse (første ledd nr. 4).

Etter konsesjonsloven § 4 første ledd nr. 1 kan ubebygd enkelttomt til bolig eller fritidshus erverves konsesjonsfritt dersom tomta ikke er større enn 2 dekar, og den er godkjent fradelt etter jordloven og plan- og bygningsloven. Etter første ledd nr. 2 kan ubebygd enkelttomt til bolig eller fritidshus også erverves konsesjonsfritt dersom tomta ligger i område som i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan etter plan- og bygningsloven er utlagt til bebyggelse og anlegg hvor tomteinndeling er foretatt eller godkjent av bygningsmyndighetene. Konsesjonsfriheten ved erverv av tomter som nevnt over, er betinget av at tomta blir bebygget innen fem år.

Etter § 4 første ledd nr. 3 kan også andre ubebygde arealer enn de som er nevnt i nr. 1 og nr. 2 erverves konsesjonsfritt dersom arealet ligger i område som enten i reguleringsplan er regulert til annet enn landbruks-, natur- og friluftformål samt

reindrift, eller som i kommuneplanens arealdel er lagt ut til bebyggelse og anlegg. Eksempler på slike arealer er arealer som er større enn en ubebyggt enkelttomt. Konesjonsfriheten er i disse tilfellene betinget av at erverver ikke foretar bruksendringer i strid med planen.

Konesjonsloven § 4 første ledd nr. 4 fastsetter at bebyggt eiendom kan erverves uten konesjon dersom eiendommens totalareal ikke er over 100 dekar, og heller ikke mer enn 25 dekar av arealet er fulldyrka eller overflatedyrka jord. Det går fram av konesjonsforskriften § 5 hva som skal regnes som fulldyrka og overflatedyrka jord.

Konesjonsforskriften § 1 unntar i tillegg en rekke erverv av både bebyggt og ubebyggt eiendom fra konesjonsplikt. Unntakene gjelder blant annet erverv av selveierleilighet, aksjeleilighet, obligasjonsleilighet, andel i boligbyggelag, andel i borettslag og sameiepart i bebyggt eiendom som i reguleringsplan er lagt ut til annet enn landbruksområde.

3.3.2.2 Unntak som følge av erververens stilling - konesjonsloven § 5

Konesjonsloven § 5 første ledd fastsetter unntak fra konesjonsplikten knyttet til erververs stilling.

Etter første ledd nr. 1 plikter ikke eierens ektefelle, eller den som er i nær familie med eieren eller eierens ektefelle å søke konesjon. Konesjonsfriheten er betinget av at overdrageren har sitt konesjonsforhold i orden. Har overdrageren ikke sitt konesjonsforhold i orden, må erverver søke konesjon. Etter konesjonsloven § 5 første ledd nr. 2 trenger heller ikke den som har odelsrett til eiendommen å søke konesjon.

Dersom eiendommen har bebyggelse som er eller har vært brukt som helårsbolig, og eiendommen består av mer enn 25 dekar fulldyrka eller overflatedyrka jord, eller mer enn 500 dekar produktiv skog, er konesjonsfriheten etter § 5 første ledd nr. 1 (nær familie) og 2 (odelsberettiget) betinget av at erververen bosetter seg på eiendommen innen ett år og selv bebor den i minst fem år, jf. § 5 annet ledd. Se nærmere om boplikt i kapittel 3.4.

Bestemmelsene i konesjonsloven § 5 første ledd nr. 3 og 4 inneholder ytterligere unntak fra konesjonsplikten. Staten behøver ikke å søke konesjon. Det samme gjelder på visse vilkår enkelte erverv som gjøres av kommune, fylkeskommune eller kommunalt tomteselskap.

Etter konesjonsloven § 5 første ledd nr. 5 er ikke konesjon nødvendig når bank eller annen institusjon som Kongen har godkjent, erverver eiendom gjennom tvangssalg. Konesjonsforskriften § 6 omtaler nærmere hvem som er godkjent etter § 5 første ledd nr. 5.

3.3.3 Særskilte krav ved avgjørelse av konsesjonssøknad som gjelder landbrukseiendom

Konsesjonsloven § 9 gjelder avgjørelse av søknad om konsesjon for erverv av eiendom som skal nyttes til landbruksformål. Uttrykket landbruksformål omfatter i konsesjonsloven jord-, skog- og hagebruk, reindrift og tilleggsnæringer, herunder turisme, salg av gårdsprodukter, utleievirksomhet i forbindelse med jakt m.m. § 9 inneholder momenter som skal vektlegges, og fastsetter utgangspunktet for hvilken vekt de skal tillegges.

Det skal etter bestemmelsens første ledd legges "særlig vekt" på:

1. om den avtalte prisen ivaretar hensynet til en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling¹,
2. om erververs formål ivaretar hensynet til bosettingen i området,
3. om ervervet innebærer en driftsmessig god løsning,
4. om erverver anses skikket til å drive eiendommen,
5. om ervervet ivaretar hensynet til helhetlig ressursforvaltning og kulturlandskapet.

Uttrykket "særlig vekt" viser at det også kan trekkes inn andre hensyn enn dem som er direkte nevnt i bestemmelsen, herunder blant annet hensyn som støttes i annen lovgivning, rikspolitiske retningslinjer eller andre hensyn som ikke er formalisert. Lovens formål angir rammene for de hensyn som er relevante.

I § 9 andre ledd er det fastsatt at konsesjon i alminnelighet ikke skal gis dersom det ved ervervet oppstår sameie i eiendommen eller dersom antallet sameiere økes. Det går frem av tredje ledd at konsesjon kan gis til selskaper med begrenset ansvar. I slike tilfeller skal det legges vekt på hensynet til dem som har yrket sitt i landbruket.

Søker nær slektning eller odelsberettiget konsesjon, fordi den lovbestemte boplikten ikke skal oppfylles, er det i § 9 fjerde ledd annet punktum angitt tilleggs momenter som det skal legges vekt på, men som ikke har særlig vekt (eiendommens størrelse, avkastning og husforhold). I § 9 fjerde ledd tredje punktum er det dessuten sagt at søkers tilknytning til eiendommen og søkerens livssituasjon kan tillegges vekt som korrigerende momenter.

3.3.4 Konsesjonsvilkår

Konsesjonsloven § 11 første ledd bestemmer at det kan fastsettes slike vilkår som i hvert enkelt tilfelle finnes påkrevd av hensyn til de formål loven skal fremme. Om et vilkår er påkrevd må vurderes i lys av hensynet til bosettingen, helhetlig ressursforvaltning og kulturlandskapet. Konsesjonsmyndighetenes adgang til å sette vilkår begrenses av at det ikke kan fastsettes virkemiddel som går lenger enn det som

¹ Regjeringen har i Prop. 124 L (2013 – 2014) foreslått å oppheve konsesjonslovens § 9 første ledd nr. 1.

er nødvendig for å ivareta de samfunnsinteressene som konsesjonsloven er ment å ivareta. Det kan etter søknad lempes på fastsatte konsesjonsvilkår.

3.4 Boplikt

3.4.1 Bakgrunn

Da det i 1974 ble innført boplikt som betingelse for konsesjonsfrihet for nære slektninger og odelsberettigede, ble det vist til at det fantes mange eksempler på at personer uten nevneverdig tilknytning til landbruket hadde fortrenget eiere av landbrukseiendommer på en uheldig måte. Da boplikten ble vedtatt, var sammenhengen mellom bosetting og drift sentral. Ved endringen av reglene i 2001 ble bosettingshensynet trukket sterkere inn slik at det skulle legges særlig vekt på dette hensynet ved avgjørelsen av om det skulle gis fritak fra boplikt. Bakgrunnen for endringen var å styrke hensynet til bosettingen, og en ønsket å legge til rette for at bygningsressursene på landbrukseiendom kunne brukes til rene bosettingsformål.

Reglene om bo- og driveplikt ble ikke endret da ny konsesjonslov ble vedtatt i 2003. Konsesjonsgrensen for bebygd eiendom ble imidlertid hevet slik at det ble konsesjonsplikt på eiendom over 100 dekar, eller hvor mer enn 20 dekar av arealet var fulldyrket. Erverv av jord- og skogbrukseiendom over disse grensene var konsesjonsfritt for nær slekt og odelsberettigede på betingelse av at bo- og driveplikten ble oppfylt. Hevingen av arealgrensen førte til at færre eiendommer ble omfattet av bestemmelsene om bo- og driveplikt for landbrukseiendommer.

Boplikten etter odelsloven bygger på andre hensyn enn bosettingshensynet. I forarbeidene til odelsloven² er det vist til at det i kraft av odelsrett ble ervervet jordbrukseiendommer fra aktive jordbrukere uten hensyn til om også disse hadde hatt odelsrett til eiendommen og uten at erververen hadde tilflyttet eiendommen og tatt opp drift av den. Dette ble ansett for å være en uheldig utvikling som en mente bo- og driveplikt kunne bidra til å hindre. Mange så derfor boplikten som et minstevilkår for å kunne nytte odelsretten til skade for en annen som har overtatt eiendommen for å ha den som hjem og levevei. Det går fram av forarbeidene til odelsloven at en i sin tid mente at kravet om boplikt først og fremst skulle holde ute en odelsløser som ikke har noen aktuell tilknytning til jordbruksnæringen og som ved løsningen heller ikke har i sikte å få det.

Ved lovendringen i 2009 ble reglene om boplikt i odelsloven tatt ut fra denne loven og slått sammen med bopliktreglene i konsesjonsloven.

Boplikten kan deles inn i tre kategorier; lovbestemt boplikt (kapittel 3.4.2), boplikt som vilkår for å få konsesjon (kapittel 3.3.4 og 3.4.3) og boplikt i kommuner med nedsatt konsesjonsgrense (kapittel 3.5).

² Ot.prp. nr. 6 (1972-73) side 37 første spalte.

3.4.2 Lovbestemt boplikt

Nær slekt og odelsberettigede er etter konsesjonsloven § 5 unntatt fra konsesjonsplikt. Gjelder ervervet en landbrukseiendom dvs. en eiendom med mer enn 25 dekar fulldyrka og overflatedyrka jord, eller mer enn 500 dekar skog, og eiendommen er bebyggd med bebyggelse som er eller kan brukes til helårsbolig, er konsesjonsfriheten betinget av at erververen bosetter seg på eiendommen innen ett år og selv bor på eiendommen i minst 5 år (personlig boplikt). Dette gjelder uavhengig av om den som overtar har odelsrett til eiendommen eller ikke. Dersom nær slekt eller odelsberettiget ikke skal bosette seg på eiendommen, må det søkes konsesjon.

Eieren har etter konsesjonsloven § 6 en plikt til å ta eiendommen som sin reelle bolig. Plikten gjelder ikke eierens familie. En eiendom er tatt som reell bolig når eieren er registrert som bosatt på eiendommen.

Eies eiendommen i sameie, må alle sameierne være bosatt på eiendommen. Mislighold fra en enkelt sameiers side rammer imidlertid bare vedkommende selv, ikke andre sameiere. Ved et mislighold av en sameier kan følgelig den enkelte sameier pålegges å søke konsesjon. De øvrige sameierne som har oppfylt vilkåret om å bo, berøres ikke av pålegget.

Odelsloven inneholder regler om boplikt som viser til reglene i konsesjonsloven . Åsetesberettigede etter odelsloven § 51 tredje ledd har en lovbestemt boplikt som vilkår for å overta etter reglene om åsetesrett. Også gjenlevende ektefelle uten odelsrett etter odelsloven § 39 må bosette seg på eiendommen som et vilkår for vern mot odelsløsning. Boplikten er et minstevilkår for å nytte prioriteten til skade for en annen som har overtatt eller vil overta eiendommen. Boplikt for den som overtar i kraft av best odel har derfor en tilleggsbegrunnelse i forhold til andre odelsberettigede. Ved brudd på boplikten kan andre odelsberettigede med hjemmel i odelsloven §§ 27 og 28 søke eiendommen løst på odel. Dette er nærmere omtalt i kapittel 3.6.4.

3.4.3 Boplikt som konsesjonsvilkår

Konsesjon kan som nevnt gis på vilkår, for eksempel vilkår om at erververen bosetter seg på eiendommen. Vilkåret kan fastsettes dersom det er påkrevd av hensyn til de formål loven skal fremme, jf. konsesjonsloven § 11 første ledd. § 11 annet ledd fastsetter at myndighetene har plikt til å vurdere spørsmålene knyttet til boplikt. Det skal i den forbindelse tas stilling til om boplikten skal være en personlig plikt for eier.

Det er vanlig å sette vilkår om boplikt ved erverv av landbrukseiendommer, og da slik at den nye eieren skal bosette seg på eiendommen innen ett år, og deretter selv bo på eiendommen i fem år.

3.5 Kommunale forskrifter om nedsatt konsesjonsgrense (nullgrense)

Konsesjonsloven § 7 åpner for at kommuner, gjennom kommunal forskrift, kan sette konsesjonsfriheten etter § 4 første ledd nr. 2 og 4 og § 5 første ledd nr. 1 ut av kraft. Konsesjonsfriheten gjelder ved erverv av ubebygde enkelttomt til bolig eller fritidshus, bebygde eiendom, eller ved erverv fra nær slekt. Innføring av kommunal forskrift innebærer derfor at slike erverv er konsesjonspliktige.

Utvidelse av konsesjonsplikten kan skje hvor kommunen mener det er nødvendig å hindre at hus som har vært nyttet til helårsbolig blir nyttet til fritidshus. Utvidelse kan også skje ved erverv av eiendom med bebyggelse som ikke er tatt i bruk som helårsbolig, herunder eiendom med bebyggelse under oppføring i områder som i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven er regulert til boligformål.

Konsesjonsplikten kan også utvides til å gjelde ved erverv av ubebygde tomt som er regulert til boligformål, og konsesjonsplikten kan utvides til å gjelde den kretsen av nær slekt som er unntatt fra konsesjonsplikt etter § 5 (slektskapsunntaket).

Konsesjonsfriheten kan settes ut av kraft for hele kommunen, eller et nærmere definert område av kommunen. Kommunen kan ikke velge en egen arealgrense, men må velge mellom lovens arealgrense på 100 dekar eller ingen nedre arealgrense (nullgrense).

Ny erverver slipper imidlertid å søke konsesjon ved å bekrefte at eiendommen skal brukes som helårsbolig. En nullgrenseforskrift vil i praksis bety at det vil være boplikt på små eiendommer, ofte fritidseiendommer, som normalt er under arealgrensene både for konsesjonsplikt og lovbestemt boplikt. Boplikten er upersonlig, og den er oppfylt så lenge noen er bosatt på eiendommen iht. folkeregisteret.

Konsesjonsplikt oppstår blant annet hvis eiendommen tidligere er brukt som helårsbolig. Dette er den viktigste hovedgruppen. Det at noen har vært registrert som bosatt på eiendommen er et sentralt moment i konsesjonsmyndighetenes helhetsvurdering for å fastslå om en eiendom er eller har vært brukt som helårsbolig. Ved vurderingen av om konsesjon skal gis, kan kommunen bare trekke inn de hensyn som har vært bestemmende for innføring av forskriften, dvs. bosettingshensynet.³

Konsesjonsplikten gjelder ikke hvis erververen forplikter seg til at eiendommen skal brukes til helårsbolig. Det betyr at erververen forplikter seg til at eiendommen skal brukes til helårsbolig enten av han eller hun selv, eller av andre i den tiden han eller hun eier eiendommen.

Etter § 7 femte ledd er fristen for bosetting ett år regnet fra ervervet. Erververen må innen fristen sørge for enten å bli registrert bosatt på eiendommen selv, eller dokumentere at det er registrert bosatt en annen person på eiendommen.

Konsesjonsloven § 10 inneholder nærmere regler for kommunens behandling av konsesjonssøknader etter kommunal forskrift. Første ledd sier at kommunen skal gi

³ Høyesterett har uttalt at konsesjonsloven § 7 (daværende § 5 tredje ledd) er "en særbestemmelse som direkte tar sikte på å verne om bosettingen i visse områder av landet", se Rt 1997 s 1005.

konsesjon når det ikke er nødvendig å hindre at eiendommen blir brukt til fritidsformål. Videre inneholder bestemmelsen momenter kommunen kan legge vekt på i sin avgjørelse. Følgende momenter kan tillegges vekt; eiendommens beliggenhet, bebyggelsens art og standard, hvor lang tid det er gått siden eiendommen er brukt som helårsbolig, hvor lang tid den ble brukt som helårsbolig, og om det er påregnelig at andre vil kjøpe den for å bruke den til helårsbolig. Opplystingen er ikke uttømmende. Det går fram av § 10 annet ledd at konsesjon skal gis dersom kommunen finner det godtgjort at eiendommen bare kan avhendes som helårsbolig til en pris som er vesentlig lavere enn prisnivået for tilsvarende helårsboliger i området.

Per 1. september 2014 har 60 kommuner innført lokal forskrift. Antallet kommuner med forskrift har variert noe over årene fra 1974 til i dag. 12 kommuner har fått fastsatt forskrift slik at også nær slekt må søke konsesjon.

3.6 Kontroll og oppfølging

3.6.1 Egenerklæring og tinglysing

Konsesjonsplikt ved erverv av fast eiendom gjør det nødvendig å ta stilling til hvilke erverv som utløser konsesjonsplikt og som dermed skal behandles. Loven omfatter alle erverv, men det er fastsatt unntak både i loven og i forskriften til loven. Unntakene dokumenteres som hovedregel ved hjelp av et egenerklæringssystem koblet til det enkelte erverv. Dette systemet er igjen koblet til tinglysing, jf. konsesjonsloven § 15 som sier at "Erverv som krever konsesjon etter denne loven, kan ikke tinglyses eller matrikkelføres med mindre konsesjon er gitt".

For hovedtyngden av de erverv som ikke utløser konsesjonsplikt, skal erverver fylle ut et skjema for egenerklæring. Opplysningene på skjemaet bekreftes av kommunen, og skal følge skjøtet ved innsending til tinglysing. Tinglysingen, som foretas av Kartverket, skal ikke skje før det enten foreligger dokumentasjon om konsesjonsfrihet eller dokumentasjon for at konsesjon er gitt.

3.6.2 Avslag på konsesjon

Dersom søknad om konsesjon ikke innvilges, følger det av konsesjonsloven § 18 at kommunen skal sette en frist for erverver til å sørge for omgjøring av overdragelsen eller overdragelse til noen som kan få konsesjon eller ikke trenger konsesjon. Dersom konsesjon er avslått fordi erververen ikke skal oppfylle vilkåret om boplikt etter § 5 annet ledd, kan erververen likevel velge å oppfylle boplikten.

Dersom fristen oversittes, kan kommunen la eiendommen selge gjennom namsmyndighetene (tvangssalg), jf. § 19.

3.6.3 Overtredelse av konsesjonsvilkår

Det følger av konsesjonsloven § 17 første ledd første punktum at kommunen og Fylkesmannen skal føre kontroll med at vilkår som er satt for konsesjon blir overholdt. Etter § 16 første ledd, kan kommunen fastsette en tvangsmulkt som påløper fram til konsesjonsvilkåret etterleves. Konsesjonen kan trekkes tilbake dersom det foreligger brudd på vilkår av vesentlig betydning. Dette følger av § 16 andre ledd. Dersom konsesjonen trekkes tilbake, vil reglene i §§ 18 og 19 som nevnt over tre inn.

3.6.4 Nærmere om brudd på boplikten

Kommunen og Fylkesmannen skal føre kontroll med at boplikten overholdes. Kommunen skal først ta stilling til om det foreligger et brudd på boplikten. Boplikten er for eksempel brutt dersom erververen ikke tar eiendommen som sin reelle bolig innen fristen. Boplikten er også brutt dersom eieren flytter fra eiendommen før fastsatt frist.

Kommunen må deretter ta stilling til hvordan et eventuelt brudd skal følges opp. Det er lagt til grunn i praksis at brudd på boplikt ikke kan følges opp med pålegg om å søke konsesjon med mindre bruddet kan karakteriseres som vesentlig. Forutsetningen om at bruddet skal være vesentlig går ikke fram av lovteksten, men av fast og langvarig praksis. Hvorvidt bruddet er vesentlig bygger på en konkret vurdering. Dersom det anses vesentlig, "kan" kommunen etter konsesjonsloven § 13 tredje ledd nr. 4 pålegge eieren å søke konsesjon.

Dersom eieren ikke søker konsesjon innen fristen, kan kommunen kreve at eiendommen innen en fastsatt frist blir overdratt til noen som kan få konsesjon eller som ikke trenger konsesjon, jf. omtale i kapittel 3.6.2.

Dersom en odelsberettiget bryter reglene om boplikt, kan andre odelsberettigede med hjemmel i odelsloven §§ 27 og 28 søke eiendommen løst på odal uten hinder av om eieren har bedre odelsrett. Har eieren fått eiendommen ved odelsløsning, kan også den saksøkte i løsningssaken kreve eiendommen tilbake dersom boplikten ikke er oppfylt. Det samme gjelder om eieren før tidsfristen for boplikten er ute avhender eller forpakter bort eiendommen til noen som ikke har odelsrett.

Retten til odelsløsning etter § 28 må i tilfelle gjøres gjeldende før tidsfristen for eierens boplikt er ute, det vil si ett års tilflytningsfrist og fem års boplikt som samlet blir en frist på seks år. Når odelsløsningen er fullført, faller odelsretten for den tidligere eieren bort, se odelsloven § 28. Er odelsløsningen eller tilbakesøkningen fullført av noen som ikke hører til den tidligere eierens linje, faller odelsretten også bort for denne linjen.

4. STATISTIKK, FORSKNING OG UNDERSØKELSER

4.1 Statistikk

4.1.1 Landbrukseiendommer med og uten konsesjonsplikt

Landbruksregisteret inneholder opplysninger om landbrukseiendommer. Registeret omfatter eiendommer som består av minst 5 dekar jordbruksareal, og/eller minst 25 dekar produktiv skog. I alt var det registrert ca. 186 700 landbrukseiendommer i 2012. Av disse var ca. 171 400 (92 %) bebygde.

Dagens regler og rapporteringssystemer gir ikke nøyaktig oversikt over hvor mange eiendommer som vil kunne utløse konsesjonsplikt ved omsetning. Konsesjonsplikten omfatter langt færre landbrukseiendommer enn de som er registrert i landbruksregisteret. Erverv innen nær familie eller av en som er odelsberettiget til eiendommen, er unntatt fra konsesjon selv om eiendommen er over arealgrensene, se kapittel 3.3.2.2. Tabell 3.1 viser bebygde landbrukseiendommer fordelt på arealgrenser⁴ over og under dagens nivåer for konsesjonsplikt.

Tabell 3.1 Fordeling av bebygde landbrukseiendommer etter konsesjonsgrenser. År 2012.

Landbrukseiendommer totalt	Bebygde landbrukseiendommer i alt	Bebygde landbrukseiendommer og arealgrense (> 100 daa totalareal og/eller > 25 daa fulldyrka og overflatedyrka jord).	Bebygde landbrukseiendommer og arealgrense (< 100 daa totalareal og/eller < 25 daa fulldyrka og overflatedyrka jord).
186 700	171 400	130 300	41 100

Kilde: SSB Landbrukseiendommer.

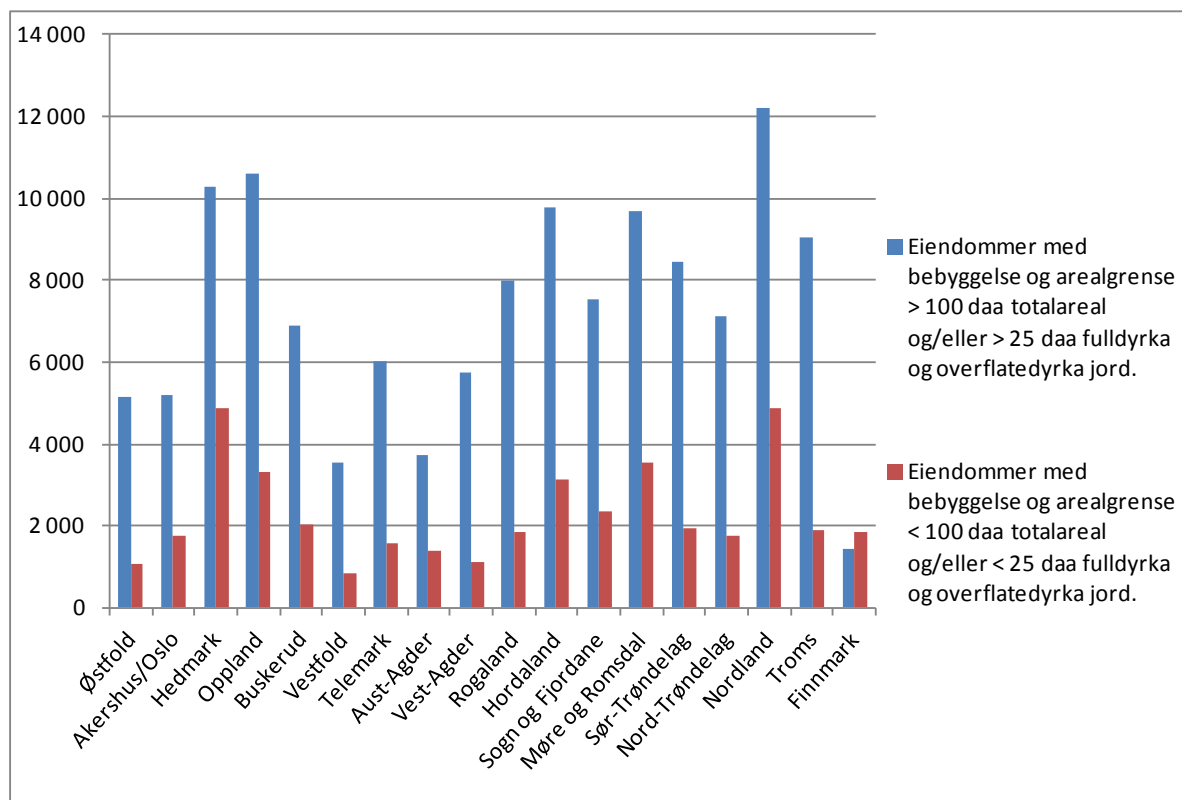
Om lag 130 300 (76 %) av de ca. 171 400 bebygde landbrukseiendommene er over dagens arealgrense for konsesjonsplikt, mens ca. 41 100 (24 %) er under denne grensen. Av de ca. 186 700 landbrukseiendommene var ca. 30 800 landbrukseiendommer med påstående bolighus uten fast bosetting.

Unntaket for nær familie og odelsberettigede gjør at tabellen ikke viser et dekkende tall for hvilke eiendommer som rent faktisk utløser konsesjonsplikt ved omsetning. Se kapittel 4.1.2, som viser at 59 % av eiendommene ble omsatt i nære relasjoner (familieoverdragelser).

Antall landbrukseiendommer og arealstørrelser varierer fra fylke til fylke, se figur 3.1. Tall fra landbruksregisteret viser at Nordland, Hedmark og Oppland har flest landbrukseiendommer totalt. Disse fylkene, sammen med Møre og Romsdal og Hordaland, har også flest bebygde landbrukseiendommer over arealgrensen for

⁴ Jf. konsesjonsloven § 4 første ledd nr. 4

konsesjonsfrihet. Finnmark og Vestfold har både færrest eiendommer totalt og færrest eiendommer over arealgrensen.



Figur 3.1 Bebygde landbrukseiendommer over og under arealgrensen for konsesjonsplikt etter konsesjonsloven § 4 første ledd nr. 4. År 2012.

Kilde: SSB Landbrukseiendommer.

Erverv av ubebygde arealer kan også utløse konsesjon. Tall fra landbruksregistertet viser at det er registrert ca. 15 300 ubebygde eiendommer i 2012.

4.1.2 Omsetningstall for landbrukseiendommer

Materialet fra Statistisk sentralbyrå viser at ca. 9 000 landbrukseiendommer skiftet eier i 2012, dvs. nærmere 5 % av landets 186 700 landbrukseiendommer. Av de omsatte eiendommene var om lag 5300 (59 %) overdragelser i nære relasjoner (familieoverdragelser⁵) uten konsesjonsplikt. Ca. 3700 overdragelser skjedde utenfor nær familie.

De 9000 overdragelsene er i statistikkssammenheng også gruppert etter andre kriterier som tar utgangspunkt i omsetningstype. I overkant av 2 750 (31 %) av eiendommene ble omsatt i fritt salg⁶. De resterende ca. 6250 overdragelsene fordeler seg på kategoriene gave, overtakelse fra avdød eier, tvangsauksjon og annet⁷. Ca. 2 460 overdragelser i fritt

⁵ En overdragelse der kjøperen er i familie med selgeren. Som familie regnes ektefelle, barn, foreldre, søsken, besteforeldre, tanter og onkler, jf. SSBs inndeling.

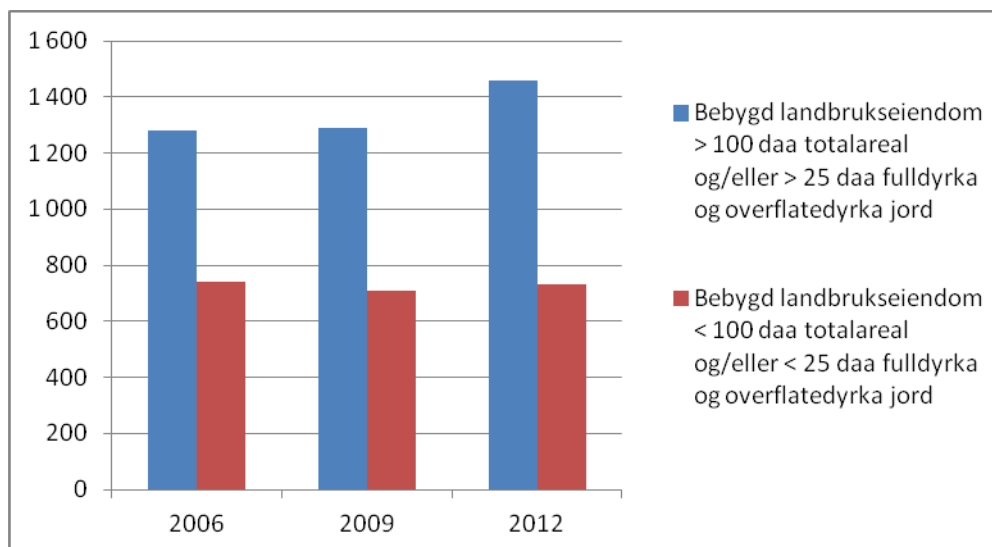
⁶ "Fritt salg" er etter SSBs inndeling eiendommer som er omsatt til en pris som svarer til markedsverdien. Det er ikke noe krav at eiendommen er utlyst for salg på det åpne marked.

⁷ Ofte mangelfullt utfylte skjøteskjemaer.

salg gjaldt bebygde landbrukseiendom. 81 % av overdragelsene innen gruppen fritt salg var omsetning utenfor nære relasjoner (familieoverdragelser).

De 2 460 overdragelsene av bebygde eiendom i fritt salg kan fordeles etter arealgrenser over og under konsesjonsplikt etter konsesjonsloven § 4 første ledd nr. 4. Tallene for 2012 viser at det ble omsatt i underkant av 1 600 bebygde landbrukseiendommer i fritt salg over arealgrensen for konsesjonsplikt, dvs. eiendommer som har mer enn 100 dekar totalareal, eller der mer enn 25 dekar av arealet er fulldyrka eller overflatedyrka jord. Av disse omsetningene oppga ny eier i ca. 1 450 tilfeller ved avkryssing på skjøtet at formålet med ervervet var å bruke eiendommen enten til landbruksformål eller til boligformål. I overkant av 730 eiendommer var under arealgrensen for konsesjon.

Figur 3.2 viser antallet omsatte bebygde landbrukseiendommer over og under arealgrensen for konsesjon i årene 2006, 2009 og 2012. Figuren viser en økning i omsatte eiendommer over arealgrensen for konsesjon, og en liten nedgang i omsetninger under arealgrensen.



Figur 3.2 Tinglyste omsetninger av landbrukseiendommer i fritt salg med bruksformål landbruk eller bolig oppgitt på skjøte. Årene 2006, 2009 og 2012.

Omfatter landbrukseiendommer med minst 5 dekar eid jordbruksareal og/eller minst 25 dekar produktivt skogareal.

Kilde: SSB Landbrukseiendommer.

Av de totalt ca. 1 450 eiendommene over arealgrensen for konsesjonsplikt (med bruksformål landbruk og bolig) som ble omsatt i 2012, viser statistikken at det ble omsatt flest eiendommer i Oppland, Nordland og Hedmark (hhv. 8 %, 10 % og 12 %). Det ble omsatt færrest slike eiendommer i Finnmark (2 %) og Vestfold (2 %). Ved

fordeling på BA-sentralitet⁸ viser denne statistikken for 2012 at det i småbyregioner ble omsatt flest landbrukseiendommer med 30 %, mens andelen i mellomstore byregioner og i småsenterregioner var henholdsvis 25 % og 23 %. Storbyregioner og spredtbygde områder hadde den laveste andelen med henholdsvis 12 % og 10 %. Tilsvarende fordeling for bebygde eiendommer under arealgrensen for konsesjonsplikt viser at det ble omsatt flest landbrukseiendommer i byregionene og færrest i spredtbygde områder.

4.1.3 Sammenhengen mellom bosetting og vedlikehold

Statistikken fra SSB viser at norske landbrukseiendommer har en omfattende bygningsmasse. I alt er det registrert bortimot 1 million bygninger på landbrukseiendommene. Av disse var i overkant av 200 000 bolighus.

I 2012 var ca. 80 % av landbrukseiendommene med bolighus som var registrert i landbruksregistret bebodd, og litt over 8 % av befolkningen bodde på en landbrukseiendom.

Landsdekkende tall fra SSB over registrert byggeaktivitet de siste 30 årene, viser som det kan være grunn til å forvente, at aktiviteten er størst på landbrukseiendommer der eier er bosatt på eiendommen. Tallene gjelder ombygging og tilbygg på bolighus.

4.1.4 Avgjørelser av konsesjonssøknader som gjelder landbrukseiendommer og andre eiendommer

KOSTRA (KOMMune-STat-RApportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir informasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Rapporteringen viser blant annet antallet saker som kommunene har behandlet. Opplysningene om antall saker er i KOSTRA fordelt på tre grupper; de "vanlige" konsesjonssakene, saker hvor det søkes konsesjon fordi ny eier ikke skal bo på landbrukseiendom, og saker som gjelder nedsatt konsesjonsgrense.

KOSTRA-tall viser at kommunene i 2012 avgjorde i alt 2 483 "vanlige" søknader om konsesjon. Av disse søknadene ble 2 420 innvilget. Kun 63 søknader (3 %) ble avslått.

Det ble satt vilkår for konsesjon i 51 % av de innvilgede sakene. Det ble satt vilkår om personlig boplikt i 28 % av sakene, mens det i 4,4 % av sakene ble satt vilkår om at noen skulle bosette seg på eiendommen ("upersonlig" boplikt).

⁸ Jf. Gundersen og Juvkam (2013): Inndelinger i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner (Bo- og arbeidsmarkedsregioner). NIBR-rapport 2013:1 og KRD-rapporten Regionale utviklingstrekk 2013, for ytterligere beskrivelse av geografiinndelingen.

År	Innvilget			Avslag	Avslagsprosent	Antall søknader i alt
	Innvilget uten vilkår	Innvilget på vilkår	Totalt innvilget			
2005	1 017	1 546	2 563	86	3	2 649
2006	782	1 379	2 161	60	3	2 221
2007	728	1 351	2 079	74	3	2 153
2008	888	1 332	2 220	61	3	2 281
01.01. - 30.06.2009	463	664	1 127	42	4	1 169
01.07.- 31.12.2009	260	328	588	11	2	599
2010	645	759	1 404	43	3	1 447
2011	1 115	1 197	2 312	62	3	2 374
2012	1 177	1 243	2 420	63	3	2 483

Tabell 3.2 Antall konsesjonssaker ved erverv av eiendommer som har vært gjenstand for konsesjonsbehandling. Årene 2005-2012. Tallene omfatter ikke konsesjonssaker etter konsesjonsloven § 5 andre ledd og § 7 (nullgrense).

Kilde: Statens landbruksforvaltning KOSTRA

I tillegg til sakene som går fram av tabell 3.2 avgjorde kommunene 515 konsesjonssaker i de to andre gruppene som er omtalt innledningsvis. Kommunenes avgjørelse for disse to gruppene er omtalt nedenfor. Samlet avgjorde kommunene 2998 konsesjonssaker.

I utgangspunktet er erverv fra nær slekt eller odelsberettiget ikke konsesjonspliktig. Dersom overdragelsen gjelder landbrukseiendom over en viss størrelse som er bebygd med bolighus, og den nye eieren ikke vil eller kan bosette seg på eiendommen, ble det med virkning fra 1. juli 2009 gjort endringer i konsesjonsloven slik at vedkommende likevel må søke konsesjon. I 2012 ble det avgjort 352 slike konsesjonssaker. 93 % av disse sakene ble innvilget. I ca. 63 % av sakene som ble innvilget ble det satt vilkår om at eieren skulle flytte til eiendommen på et senere tidspunkt. I ca. 12 % av sakene ble det satt vilkår om upersonlig boplikt.

I 2012 avgjorde kommunene 163 konsesjonssaker etter lokal forskrift om nedsatt konsesjonsgrense, se nærmere omtale av disse sakene i kap. 3.5. Ca. 26 % av søknadene ble avslått. Slik forskrift var innført i 65⁹ kommuner per 30. desember 2012¹⁰. 59 av disse kommunene hadde avgjort søknader etter forskriften i 2012. 12 av kommunene hadde innført forskrift som satte slektskapsunntaket ut av kraft. Se omtale av slektskapsunntaket i kapittel 3.5. I 2012 ble det avgjort 16 slike saker. To av søknadene ble avslått, de øvrige ble innvilget.

4.2 Forskning og undersøkelser

Det foreligger en del undersøkelser og forskning som gjelder både boplikt på landbrukseiendom og reglene om kommunal forskrift om utvidet konsesjonsplikt. Til

⁹ Kilde: Landbruksdirektoratet

¹⁰ 1. september 2014 var antallet kommuner med slik forskrift 60, se omtale i kapittel 3.5.

dels favner dette materialet også noe bredere, slik at konsesjonsloven og priskontroll omfattes. I vedlegg 1 presenteres en del drøftinger og konklusjoner fra ulike undersøkelser og forskningsrapporter.

Oversikten i vedlegg 1 viser at det er gjort mange undersøkelser om hvilke virkninger landbrukslovgivningen kan ha. Undersøkelsene er gjort av fagfolk med ulik akademisk bakgrunn, og de bygger på ulike metoder. De synliggjør derfor nokså ulike følger av lovgivningen. En fellesnevner for undersøkelsene er imidlertid at de illustrerer at det er vanskelig å isolere en bestemt regel og konkludere sikkert om alle virkningene av den.

Lovgivningen utgjør i stor grad et samlet rammeverk. Undersøkelsene illustrerer dessuten at andre forhold har betydning for hva som skjer med eiendommen på eiersiden, for eksempel økonomien i landbruket og de følelsesmessige båndene mange eiere og familien har for eiendommen. Undersøkelsene gir i liten grad klare svar på om disse forholdene betyr mer enn lovgivningen.

5. BEHOVET FOR Å OPPHEVE KONSESJONSLOVEN

5.1 Om behovet for endring

Regjeringen har i sin politiske plattform understreket at eiendomsretten er en grunnleggende rett som bør styrkes. Som et ledd i dette arbeidet vil regjeringen styrke bondens rett til å disponere over egen eiendom i tråd med egne valg og prioriteringer. Andre viktige mål for regjeringen er enklere regler, mindre byråkrati og en effektiv og moderne forvaltning.

Friheten til å bestemme over egen eiendom er en sentral verdi i vårt samfunn. Eiendomsretten er gjennom flere hundre år betraktet som en grunnleggende rettighet. Den er blant annet gitt beskyttelse i Den europeiske menneskerettighetskonvensjon første tilleggsprotokoll artikkel 1 første ledd, som lyder slik i norsk oversettelse:

”Art 1. Vern om eiendom

Enhver fysisk eller juridisk person har rett til å få nyte sin eiendom i fred. Ingen skal bli fratatt sin eiendom unntatt i det offentliges interesse og på de betingelser som er hjemlet ved lov og ved folkerettens alminnelige prinsipper.”

Reglene som gjelder fast eiendom, bør i større grad enn i dag ta utgangspunkt i denne rettighetstankegangen og gjenspeile den på en bedre måte. Dette gjelder særlig på landbruksområdet. Landbruksnæringen vil møte store utfordringer i årene som kommer. I et globalt perspektiv er det behov for å produsere mer mat. Det er også behov for å øke avirkningen av skog til forskjellige trebruks- og energiformål. Dette gjør det viktig å stimulere til investeringer knyttet til drift og andre tiltak som kan bedre driften på landbrukseiendommer. For å nå disse målene må det legges til rette for at landbruksarealene og ressursene knyttet til arealene kan brukes på en mer rasjonell og effektiv måte.

Departementet mener at eieren må gis større handlingsrom enn i dag slik at han får større frihet til selv å råde over sin egen eiendom. Eiendomslovgivningen i landbruket legger betydelige begrensninger for eierens disposisjoner over eiendommen. Konesjonslovens regler innebærer for eksempel at en eier verken står fritt til å overdra eiendommen til den han eller hun vil eller til den pris som kan oppnås i et fritt marked. Eieren kan heller ikke velge sitt eget bosted før bopliktsperioden er over.

Reglene i konsesjonsloven gjelder ved omsetning av landbrukseiendom, og påvirker omsetningen. Gjennomsnittsalderen for eiere av landbrukseiendom er høy, og statistikk viser at få landbrukseiendommer omsettes i fritt salg. For å få et større utbud av landbrukseiendommer og tilleggsjord i markedet utenom nær familie og odelsberettigede, må det legges til rette for et velfungerende marked for omsetning av landbrukseiendom. Dette kan gjøre det lettere å komme inn i næringen for den som vil satse på landbruk, og kan legge til rette for at den som trenger tilleggsjord kan få kjøpt areal for å styrke bruket sitt.

Departementet legger til grunn at reglene om konsesjonsplikt kan begrense selgers vilje til å legge eiendommen ut på salg. Boplikt kan i tillegg føre til at noen kjøpere vegrer seg for å kjøpe landbrukseiendom. Dette gjelder særlig eiendom som ligger langt fra tettsteder med muligheter for å skaffe seg arbeidsinntekter utenfor landbruket. Boplikt kan også føre til at en del eiere venter med å selge, fordi de ikke tror de kan få den prisen de synes eiendommen er verdt. Det innebærer at reglene om boplikt må antas å ha en prisdempende effekt i områder der det er lite attraktivt å bo. Disse problemstillingene er omtalt i flere forskningsrapporter som er referert i vedlegg 1. Den prisdempende effekten kan føre til at investeringer i landbruket i liten grad avspeiles i prisen ved et senere salg av eiendommen. Boplikt kan dermed dempe investeringslysten hos eksisterende eiere. Følgene som er beskrevet over gjør seg trolig ikke gjeldende i områder der det er attraktivt å bo.

Håndhevingen av reglene binder også opp ressurser både for private og offentlige aktører. Ressursbruken er i hovedsak knyttet til dagens system med egenerklæringer og kommunenes og fylkesmennenes behandling av konsesjonssaker. Også kontrollen med at reglene overholdes, krever ressurser. KOSTRA-tall, se kapittel 4.1.4, viser at kommunene avgjorde 2 998 søknader¹¹ om konsesjon i 2012, og at spørsmålet om boplikt i samme år var aktuelt i mer enn 1000 av disse sakene¹². Også private parter bruker ressurser på søknadene. I noen tilfeller kan bestemmelsene føre til usikkerhet både for kjøper og selger om den frivillige avtalen vil kunne gjennomføres. Hvis saken behandles i mange instanser, og først får sin løsning i rettsapparatet, kan ressursbruken og usikkerheten for den enkelte bli omfattende.

¹¹ Tallet omfatter 2483 "vanlige" konsesjonsavgjørelser, 352 konsesjonssaker hvor ny eier ikke vil eller kan bo på landbrukseiendommen sin, og 163 avgjørelser etter lokal forskrift om nedsatt konsesjonsgrense (nullgrense).

¹² Ca. 700 konsesjonssaker med vilkår om personlig eller upersonlig boplikt, og 352 søknader om konsesjon fordi ny eier med odelsrett eller som var nær slekt ikke ønsket eller kunne bosette seg på eiendommen.

I Prop. 124 L (2013 – 2014) har regjeringen foreslått å oppheve konsesjonsloven § 9 første ledd nr. 1. Forslaget innebærer at det ved konsesjonsvurderingen ikke lenger skal legges vekt på om den avtalte pris tilgodeser en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling ved erverv av landbrukseiendom ("priskontroll"). Departementet legger imidlertid til grunn at forslaget om oppheving av priskontrollen ikke gir eier av landbrukseiendom tilstrekkelig handlingsrom for å møte de utfordringene som næringen står overfor. Selv om priskontrollen oppheves, innebærer reglene i konsesjonsloven at eier verken står fritt til å overdra eiendommen til den han eller hun vil, eller til å velge sitt eget bosted.

5.2 Avveininger mellom behovet for endring og hensyn som begrunner gjeldende lov

5.2.1 Kontroll med omsetningen

Konsesjonsplikt innebærer at den som overtar en eiendom må innhente tillatelse fra det offentlige for å være eier. Konsesjonsloven gir hjemmel for kontroll med omsetningen av fast eiendom. Kontrollen skal ivareta et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer og slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlig for samfunnet.

Om det bør være kontroll med omsetningen må etter departementets syn, ses i lys av hvilke verdier og interesser som det ut fra samfunnsutviklingen er behov for å ivareta. Lovreguleringen bør ikke gå lenger enn dette behovet tilsier. I Ot.prp. nr. 79 (2002-2003) som ligger til grunn for gjeldende lov, uttales følgende om dette:

"Dersom det er enighet om at kontrollbehovet er redusert for enkelte arealgrupper, står en overfor et valg mellom helt å unnta slike erverv fra konsesjonsplikt eller om det bør etableres en eller annen mellomform hvor kontrollen delvis er i behold. Departementet mener det er grunnlag for å utvide konsesjonsfriheten."

Hovedtyngden av ervervene som konsesjonsbehandles gjelder landbrukseiendom. Reglene i loven har størst betydning for slik omsetning. Som nevnt skal konsesjonsloven ivareta hensyn knyttet til bruk, vern og fordeling av fast eiendom. Også reglene i plan- og bygningsloven og i jordloven gjelder bruk og vern av fast eiendom. Etter departementets vurdering ivaretar disse lovene de aktuelle samfunnshensyn på en god måte, og slik at de hensyn og interesser som begrunner konsesjonsloven i all hovedsak ivaretas gjennom dette regelverket.

Det oppstår sjelden konsesjonsplikt ved erverv av andre eiendommer, for eksempel ubebygde tomter. Selv om virkemidlene i konsesjonsloven er aktuelle ved enkelte erverv, har de liten innvirkning på omsetningen av slike eiendommer mer generelt. Konsesjonsreglene fungerer her mer som gjennomføringsvirkemidler for plan- og bygningsloven. Dette innebærer at behovet for kontroll med omsetningen ikke kan begrunne konsesjonsplikt ved slike erverv.

Unntakene fra konsesjonsplikt er så mange at det i seg selv er et argument for å oppheve loven.

Behovet for kontroll med omsetningen må etter departementets syn, også vurderes i lys av hva praksis etter konsesjonslovens regler faktisk har ført til. I tillegg må ressursbruken og ulempene ved reglene, jf. omtale i kapittel 5.1, stå i forhold til det som oppnås ved å opprettholde dem. Formålet med konsesjonsloven er å regulere og kontrollere omsetningen for å oppnå slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlig for samfunnet. Omtalen i kapittel 4.1.4 av praksis viser at det er få avslag på konsesjon. Dette tyder på at kommunene ikke mener det er behov for å gripe inn i de frivillige avtalene med bruk av virkemidlene i konsesjonsloven. Kommunenes praksis trekker i retning av at behovet for kontroll med omsetningen av landbrukseiendom er lite.

En kan på den annen side ikke se bort fra at konsesjonsloven har virkning for omsetningen fordi reglene finnes. Reglene legger dermed premisser som en del aktører innretter seg etter ved overdragelse av konsesjonspliktige eiendommer.

Sett i lys av ovenstående og behovet for endring som er beskrevet i kapittel 5.1, mener departementet at behovet for kontroll med omsetning av landbrukseiendom ikke lenger er tilstrekkelig tungtveiende som argument for å opprettholde dagens konsesjonslov.

5.2.2 Vern om landbrukets produksjonsarealer

Regjeringen har i sin politiske plattform presisert at den vil ta vare på god matjord. Konsesjonsplikt har isolert sett begrenset betydning for å oppnå et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer. Vurderingen av om konsesjonsreglene bidrar til å oppnå et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer handler om hvilke muligheter konsesjonsreglene åpner for og som ikke løses gjennom annet regelverk. Dette er tidligere lagt til grunn ved vedtakelsen av gjeldende konsesjonslov, jf. Ot.prp. nr.79 (2002-2003) der det sies:

”Behovet for regler som regulerer eier- og bruksforhold må ses i lys av de endringene som er skjedd i samfunnet når det gjelder styring av arealbruk etter andre lovregler, for eksempel gjennom regler etter plan- og bygningsloven.”

Vern om landbrukets produksjonsarealer sikres i dag i all hovedsak gjennom reglene i plan- og bygningsloven og bestemmelsene om omdisponering og deling i jordloven. Også reglene om driveplikt i jordloven bidrar til å opprettholde landbrukets produksjonsarealer. I forhold til konsesjonssystemet som i sin opprinnelige form ble vedtatt tidlig på 1900-tallet, er plan- og bygningsloven og reglene i jordloven blitt til i nyere tid. Utviklingen av plansystemet og jordlovens bestemmelser fram til i dag kan kort beskrives slik:

- Bygningsloven¹³ fra 1924 gjaldt fysisk planlegging, og gjaldt fram til 1966. Loven inneholdt bare en plantype, nemlig detaljert byplan for byer og tettsteder. Få

¹³ Opplysningene om utviklingen av plansystemet er hentet fra NOU 1977:1 Ny planleggingslov.

kommuner valgte å utarbeide slike planer. Bygningsloven var ikke tilpasset de behov som fulgte av økt press på bosettingsmønsteret og på bruk av naturressursene.

- Forbudet mot omdisponering av dyrka og dyrkbar jord kom inn i den dagjeldende jordlov i 1955, og regler om omdisponering av skog ble fastsatt i den dagjeldende skogbrukslov i 1965.
- Forbudet mot deling av jord- og skogbrukseiendom kom inn i den dagjeldende jordlov i 1955.
- Bygningsloven som kom i 1965 innførte oversiktsplanlegging i lovverket, og flere plantyper, bl.a. grunnutnyttingsformål som landbruksområder. Loven ga kommunene nye virkemidler for å holde styring med grunnutnyttelse og byggemønster.
- Planlovgivningen er senere utviklet videre ved en ny plan- og bygningslov som ble fastsatt i 1985, og senest en ny lov i 2009.
- Forbudet mot omdisponering er beholdt i dagens jordlov. Reglene om omdisponering av skog ble opphevet ved innføringen av ny skogbrukslov i 2005.
- Forbudet mot deling ble opphevet i 2013. Det er fortsatt plikt etter jordloven til å søke kommunens samtykke til deling.

Den historiske utviklingen viser at reglene i gjeldende i plan- og bygningslov og i jordloven er styrket som redskap for å oppnå et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer. Konesjonsloven kan imidlertid fortsatt ha en viss indirekte betydning. Hvor ny eier ønsker å bruke landbrukseiendom til utbygging, kan kommunen avslå søknaden, eller stille konesjonsvilkår dersom jordverninteressene gjør seg gjeldende i sterk nok grad. Ved omsetning av ubebygde byggeklare tomter legger reglene i konesjonsloven til rette for at tomter blir bebygde. I begge tilfeller reduseres presset på å bygge ut landbruksområder. Konesjonslovens betydning for å sikre jordvernet i slike sammenhenger er imidlertid svært liten.

Behovet for endring av konesjonsreglene er skissert i kapittel 5.1. Med den begrensede betydning konesjonsloven kan ha for jordvernet, mener departementet at hensynet til vern om landbrukets produksjonsarealer ikke er tilstrekkelig grunn til å opprettholde loven. Departementet mener dessuten at andre virkemidler på en bedre måte vil kunne bidra til å styrke jordvernet. Kommunen er planmyndighet, og har også hjemmel i plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 4 til blant annet å fastsette rekkefølgebestemmelser slik at områder som er tillatt omdisponert til annet enn landbruk bygges ut før kommunen legger ut nye landbruksområder til utbygging.

Departementet mener videre at arbeidet for å verne om produksjonsarealene er viktig, og skal derfor utarbeide en nasjonal jordvernstrategi.

5.2.3 Boplikt på landbrukseiendom

Formålet med reglene om boplikt er å bidra til å opprettholde og styrke bosettingen, ivareta hensynet til en helhetlig ressursforvaltning og kulturlandskapshensyn, jf. kapittel 3.2. Departementet legger til grunn at en rekke andre forhold enn boplikten og

praktiseringen av den har innvirkning på hvor den enkelte velger å bosette seg. Et eksempel på slike forhold er muligheten for å skaffe seg arbeid. Et annet eksempel er at eiere av landbrukseiendom har sterke kulturelle og følelsesmessige bånd til landbrukseiendommen. Disse forholdene vil trolig i mange tilfeller være mer utslagsgivende for den enkeltes valg av bosted enn boplikten.

Forskningsresultatene viser samlet sett at det er et nokså åpent spørsmål om reglene om boplikt på landbrukseiendom virker, eller om de ikke virker etter sitt formål, se vedlegg 1. De ulike forskningsresultatene viser at det er vanskelig å isolere virkningen av boplikten og dermed vanskelig å si noe sikkert om boplikten innvirker på bosetting, hensynet til en helhetlig ressursforvaltning og kulturlandskapet. I rapporten *Boplikt i landbruket – bolyst eller botvang?*¹⁴ uttales blant annet om dette:

”Det er umulig å gi noe svar med to streker under på spørsmålet om boplikten virker eller ikke virker. Den både virker og ikke virker, og noe av problemet rundt dette spørsmålet er åpenbart knyttet til problemene med å måle effekten. ... Vi kan ikke flytte fenomenet boplikt inn i et laboratorium og kjøre kontrollerte eksperimenter for å se om den virker eller ikke.”

Departementet mener at det ut fra behovet for endring av konsesjonsloven som er skissert i kapittel 5.1, er uheldig å opprettholde regler om boplikt på landbrukseiendom. Det kan heller ikke uten videre legges til grunn at reglene rent faktisk ivaretar hensynet til bosetting, helhetlig ressursforvaltning eller kulturlandskapet. Til tross for reglene om boplikt, står dessuten ca. 30.800 landbrukseiendommer ubebodd.

Reglene i jordloven om oppfyllelse av driveplikt ved bortleie gjør det mulig for ny eier å overta uten å drive gården selv. Dersom boplikt på landbrukseiendom fjernes, åpner det for at også den som ønsker å leie ut boligen på gården kan overta. Flere enn i dag kan med en slik løsning få et passivt forhold til den landbrukseiendommen de eier. Departementet har imidlertid ikke grunn til å tro at en slik utvikling er påregnelig for et stort antall landbrukseiendommer. Undersøkelsene som er referert i vedlegg 1 viser at eierens følelser for eiendommen i mange tilfeller er bestemmende for hvordan eiendommene blir brukt, slik at lovgivningen er av underordnet betydning. Dersom de følelsesmessige båndene til landbrukseiendommen fortsatt er sterke, er det lite trolig at eventuell oppheving av reglene om boplikt på slike eiendommer vil få umiddelbare følger.

Reglene om boplikt innskrenker eierens rådighet over eiendommen sin, og boplikten kan være prisdempende, den kan ha betydning for omsetning av landbrukseiendom, for investeringer i eiendommen og håndhevingen av den krever både offentlige og private ressurser. Når forskning viser at det er usikkert om reglene virker etter sin hensikt, mener departementet at de hensyn som begrunner boplikten ikke er tilstrekkelige for å opprettholde dagens regler om boplikt.

¹⁴ Storstad, Forbord og Almås (2009)

5.2.4 Forskrift om nedsatt konsesjonsgrense (null-grense)

Formålet med regler om boplikt utenom landbruksområder er å hindre at hus som har vært brukt til helårsbolig blir nyttet til fritidshus. En utvikling der helårsboliger blir brukt til fritidshus kan skje der helårsboligene, for eksempel på grunn av beliggenhet, er mer attraktive som fritidseiendommer enn som boligeiendommer. Avhengig av omfanget, kan en slik utvikling få konsekvenser for bosetningsmønsteret, lokalmiljøet og boligprisene, og muligens også for kommunens skatteinntekter.

Gjeldende regler bygger på at kommunen selv ut fra lokale forhold, tar stilling til om det er nødvendig å utvide konsesjonsplikten eller ikke. Kommunen må da både vurdere om det er behov for lokal forskrift, og om fordelene en forskrift fører til står i et rimelig forhold til eventuelle ulemper ved reglene.

Boplikten gjelder i disse tilfellene for hele eiertiden og virker på den måten sterkt innskrenkende på eierens rådighet over eiendommen. Reglene har dermed en prisdempende effekt ved omsetning av fast eiendom. Videre krever reglene kontrollrutiner for å følges opp, og for enkelte kommuner i attraktive områder har håndhevingen av reglene vist seg å være ressurskrevende. På samme måte som for reglene om boplikt på landbrukseiendom, viser forskning at det er usikkert om reglene virker etter sin hensikt. Ut fra en samlet vurdering mener departementet etter dette at også reglene om nedsatt konsesjonsgrense bør oppheves.

5.3 Departementets forslag

Departementet foreslår at konsesjonsloven oppheves i sin helhet. Departementet kan ikke se at noen av de hensyn som loven skal ivareta og som er beskrevet i kapittel 5.2 er tilstrekkelig tungtveiende til å opprettholde den kontrollen med omsetningen som konsesjonsloven innebærer.

Departementets forslag om å oppheve konsesjonsloven innebærer blant annet at reglene om boplikt ved erverv av landbrukseiendom oppheves. Departementet mener ut fra hensynet til et enhetlig regelverk at også boplikt for de odels- og åsetesberettigede må oppheves. Det samme gjelder andre regler om boplikt i odelsloven. Se omtale av gjeldende regler i kapittel 3.4.2.

Det går fram av kapittel 3.2 at det kan oppstå konsesjonsplikt ved stiftelse og overdragelse av bruksretter og enkelte typer rådighetsinnskrenkninger. Bakgrunnen for at slike rettsstiftelser utløser konsesjonsplikt er lovgivers ønske om å hindre omgåelser av konsesjonsplikten. Ved opphevelse av konsesjonsplikten, er det heller ikke noe selvstendig behov for konsesjonsplikt ved stiftelse og overdragelse av slike rettigheter.

Forslaget innebærer forenkling, deregulering og det vil styrke den private eiendomsretten. Se omtale av behovet for endring i kapittel 5.1.

6. SPØRSMÅL KNYTTET TIL IKRAFTTREDELSE

En konsesjonssøknad som ikke er endelig avgjort når oppheving av konsesjonsloven trer i kraft, vil falle bort.

Når det gjelder vilkår knyttet til konsesjon som er innvilget etter dagens regler, er det nødvendig å skille mellom vilkår som direkte tilgodeser en tredjepart, og de som ikke gjør det.

Vilkår som ikke direkte tilgodeser en tredjepart vil falle bort når konsesjonsloven oppheves. Typisk vil dette gjelde vilkår om boplikt.

Vilkår knyttet til konsesjon som gir fordeler til bestemte personer, må fortsatt gjelde. Dette vil typisk dreie seg om vilkår om salg av tilleggsjord til navngitte personer. Er det ikke klart hvem som vil få fordel av vilkåret, kan det i forbindelse med ikrafttredelsen også fastsettes at slike vilkår faller bort ved oppheving av konsesjonsloven. Et eksempel er vilkår om salg av tilleggsjord "til nabobruk".

7. ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Når erverv av fast eiendom ikke lenger skal konsesjonsbehandles, vil det offentlige ikke lenger bruke ressurser på disse sakene, se kapittel 4.1.4. Det vil ikke være noen konsesjonssaker til behandling, og det vil heller ikke være aktuelt å følge opp brudd på konsesjonsloven eller eventuelle konsesjonsvilkår. All kontroll i forbindelse med egenerklæringer faller også bort.

Oppheving vil videre innebære at det ikke lenger kan vedtas forskrifter om nedsatt konsesjonsgrense (nullgrense), og eksisterende forskrifter vil måtte oppheves. Oppgaven med å kontrollere etterlevelsen av slike forskrifter bortfaller.

Konsesjonsloven foreslås opphevet uten å bli erstattet av andre regler. Forslaget innebærer derfor ingen nye oppgaver for det offentlige.

Departementet legger til grunn at forslaget vil frigi ressurser i offentlig forvaltning og da særlig i kommunene og hos fylkesmennene.

I Aanesland og Holms rapport fra 2000¹⁵, som er omtalt i vedlegg 1, presenteres en undersøkelse av ressursbruken knyttet til offentlig regulering av markedet for landbrukseiendommer. I rapporten er det blant annet fremhevet at reguleringen påfører både det offentlige og private administrasjonskostnader (dvs. transaksjonskostnader knyttet til eiendomsomsetningen). Slike kostnader er et tap for samfunnet som man unngår ved fri omsetning. Undersøkelsen er avgrenset til å omfatte behandlingen av søknader om konsesjon på erverv av landbrukseiendom, saker om bruk av statens forkjøpsrett, bo- og drivepliktssaker og arbeid knyttet til landbrukseiendommer eid og

¹⁵ Aanesland og Holm 2000: Offentlig regulering av markedet for landbrukseiendommer - virkninger for verdiskaping og bosetting

forvaltet av staten. Undersøkelsen viser at kommunene i 1997 brukte ca. 10 timer på behandlingen av hver sak. Fylkene brukte til sammen omtrent like mange timer pr. sak.

Etter 1997 er det ikke gjennomført tilsvarende undersøkelser. I tiden etter undersøkelsen er det også gjort mange endringer i regelverk og organisering, slik at tallstørrelsene ikke er overførbare på dagens forhold.

8. LOVFORSLAG

1. Konesjonsloven, lov 28. november 2003 nr. 98 oppheves.

2. Det gjøres følgende endringer i odelsloven, lov 28. juni 1974 nr. 58:

§ 27. Utsettning av sak om odelsløsning eller offentlig skifte ved søknad om konsesjon eller fritak frå driveplikt endres slik:

Når det i samband med odelsløsning eller offentlig skifte blir søkt om fritak frå driveplikt, skal retten utsetje den endelege avgjerda i saka til fritaksspørsmålet er avgjort.

§ 28. Odelsløsning og tilbakesøking ved brot på bu- og driveplikt første og annet ledd endres slik:

Dersom ein odelrettshavar ikkje oppfyller *driveplikta* etter jordlova § 8, kan andre odelsrettshavarar innan fem år etter at overtakinga fann stad, søkje eigedomen løyst på odel utan hinder av om eigaren måtte ha betre odelsrett.

Har eigaren fått eigedomen ved odelsløsning, kan også saksøkte i løysingssaka søkje eigedomen tilbake når *driveplikta* ikkje blir *oppfylt*. Det same gjeld om eigaren, før tidsfristen etter første stykket er ute, avhender eigedomen til nokon som ikkje har odelsrett. Som avhending blir også rekna forpaktning eller annan liknande total bruksrett. Krav om tilbakesøking etter dette stykket står tilbake for odelsrettshavarane sin løysingsrett etter første stykket.

§ 39. Bu- og driveplikt for attlevande endres slik:

For at attlevande skal ha vern som nemnt i §§ 34 til 36, må han seinast frå eitt år etter at han blei *eigar*, *drive* eigedomen i samsvar med jordlova § 8. *Den* styresmakta som kan gi fritak frå driveplikt etter jordlova § 8 a, kan gi dispensasjon frå driveplikta.

Bruksretten fell bort om *eigedomen* ikkje blir driven på forsvarleg måte.

§ 51. Kva åsetesrett er tredje ledd endres slik:

Reglane om *driveplikt i jordlova* § 8 første stykket gjeld tilsvarande når ein åsetesarving tek over jord.

Oversikt over forskningsrapporter og undersøkelser

Aanesland og Holm (1999) *Virkninger av boplikt på bosetting og investering.*

I undersøkelsen ble det gjennomført intervjuer om virkningen av boplikt for landbrukseiendommer. Forholdene i Hedmark hvor det er personlig boplikt for landbrukseiendom, sammenliknes med forholdene i Värmland hvor det ikke er boplikt. Intervjuene viste at 20 % av eierne i Hedmark ikke bodde på eiendommene sine, mens 13 % av eierne i Värmland ikke bodde på sine eiendommer.

Aanesland og Holm (2000) *Offentlig regulering av markedet for landbrukseiendommer - virkninger for verdiskaping og bosetting*

Rapporten omhandler bl.a. en undersøkelse av ressursbruken knyttet til offentlig regulering av markedet for landbrukseiendommer, med et spesielt fokus på forvaltningen av skogressursene. I rapporten fremheves det bl.a. at reguleringen påfører både det offentlige og private administrasjonskostnader (dvs. transaksjonskostnader knyttet til eiendomsomsetningen). Slike kostnader er et tap for samfunnet som man unngår ved fri omsetning. Undersøkelsen var avgrenset til å omfatte behandlingen av søknader om konsesjon på erverv av landbrukseiendom, saker om bruk av statens forkjøpsrett, bo- og drivepliktssaker og arbeid knyttet til landbrukseiendommer eid og forvaltet av staten. Kostnadene med forvaltning av lovverket ble i kapittel 8 kartlagt på kommune-, fylkes- og departementsnivå (Landbruksdepartementet). Det ble gjort et utvalg av kommuner, fylker og saker. Kostnadene med konsesjonssaker ble beregnet til ca 12,3 mill. kr. Undersøkelsen omfattet også rettsapparatets og Sivilombudsmannens behandling av saker underlagt konsesjonsloven og odelsloven. Det gjennomsnittlige tidsforbruket pr. konsesjonssak var 9,9 timer på kommunenivå, og 9,8 timer hos fylkesmennene.

Aanesland og Holm (2002): *Boplikt drøm og virkelighet.* Boka omhandler kommunal forskrift om nedsatt konsesjonsplikt. Aanesland og Holm legger til grunn at det ved å innføre forskrift om nedsatt konsesjonsplikt oppstår to markeder, et for fritidsboliger og et for helårsboliger, og at prisen ved omsetning på samme bolig er ulik i de to markedene. Markedet for fritidsboliger er i mindre grad enn markedet for helårsboliger avhengig av lokale forhold. Prisdannelsen for fritidsboliger er imidlertid knyttet til spesielle naturgitte forhold og geografisk beliggenhet. Aanesland og Holm hevder at boplikt i områder med forskrift om nedsatt konsesjonsplikt har en rekke utilsiktede virkninger. De viser til at helårsboliger i stor grad omsettes til nær slekt, at noen unnlater å oppfylle boplikten slik at det offentlige må bruke ressurser på kontroll, det dannes et press på å endre bruken fra helårsbolig til fritidsbolig, det omsettes færre helårsboliger, færre investerer i nybygg og eierne får frigjort mindre kapital ved salg av boligen.

Aanesland og Holm (Plan 6/2004): *Boplikt for helårsboliger – svarer resultatet til forventningene?* Gjennomgangen i artikkelen viste at det prosentvis var flere ubebodde helårsboliger i sammenlignbare kommuner med forskrift om nedsatt konsesjonsplikt enn i kommuner som ikke hadde innført slike regler.

Flemsæther (2007): *The Dream of a Small-holding*. Temaet i rapporten er om målet om å få flere eiendommer på salg ved å heve arealgrensen for konsesjonsplikt mv. i 2001 faktisk førte til større omsetning. I rapporten er det vist til at regelverket neppe har nevneverdig betydning for viljen til å selge en eiendom ut av familien. Det er andre årsaker, i hovedsak eierne og familiens tilknytning og følelser knyttet til eiendommen, som synes å være bestemmende for om disse små eiendommene omsettes eller ikke.

Storstad, Forbord og Blekesaune (2007): *Boplikt i landbruket. En analyse av kommunal praksis*. Rapporten gjelder praksis i noen kommuner ved behandlingen av søknader om fritak fra boplikt i 2005 og 2006. Rapporten viser at jo mer dominerende landbruket er i kommunen desto flere søknader mottar kommunen. Antallet søknader om fritak varierte i liten grad med forhold knyttet til kommunens arbeidsmarked, utviklingen i innbyggerantallet de siste årene, eller i hvilken grad kommunen er en hyttekommune. Sannsynligheten for at en konsesjonssøknad innvilges uten boplikt var større i kommuner hvor landbruket har en mindre markert rolle enn i "landbrukskommuner".

Arnesen og Mønnes (2008): *Boplikt, en analyse av erfaring i Hedmark*. I undersøkelsen går det fram at det gjennomgående er små ressurser som er brukt på opprustning av våningshus blant dem som ikke selv bor fast på eiendommen. Undersøkelsen viser også at eiere som har overtatt etter at boplikten ble innført i 1975 i gjennomsnitt har investert mer i vedlikehold av våningshuset i de siste 5 årene enn eiere som overtok uten boplikt i årene før.

Forbord og Storstad (2008): *Konsesjonsplikt på boligeiendom i fritidskommuner. Sikrer det helårsbosetting?* En sammenligning av kommuner med nedsatt konsesjonsgrense og kommuner uten slike regler viser at andelen bosatte eneboliger og små gårdsbruk er like stor i begge de to typene fritidskommuner. I rapporten legges til grunn at boplikt kan ha effekt på et lavere geografisk nivå, for eksempel i Røros sentrum hvor etterspørselen etter fritidsboliger er større enn interessen (og kjøpekraften) for å bruke eiendommene som helårsbolig. Det går fram av rapporten at de rådmennene som svarte på intervju var samstemte om at boplikten var et viktig virkemiddel for bosetting, og verd å beholde. De fleste kommunene kontrollerte at eierne etterlever boplikten, men brukte neppe mye mer enn et månedsverk årlig på slik kontroll. Få trodde at boplikten førte til at boligeiendommene ikke blir solgt og dermed ble stående ubebodde.

Forbord og Storstad (2008): *Praktisering av regelen om boplikt på landbrukseiendom*. Undersøkelsen gjaldt 137 saker i 15 kommuner fra året 2006. Det ble vist til at kommunene praktiserte reglene om boplikt i tråd med lovverket. Jo større eller mer ressurssterk landbrukseiendommen var jo vanskeligere var det å få fritak. Uttalt at: "...skal en ha håp om å sikre bosetting i distriktene, må også andre mer "lystbaserte" virkemidler og proaktive tilnærminger brukes."

Storstad, Forbord og Almås (2009): *Boplikt i landbruket – bolyst eller botvang?* Rapporten bygger på en spørreundersøkelse blant eiere av landbrukseiendommer. I

rapporten pekes det på at det er vanskelig å isolere effekten av boplikt fordi den virker sammen med andre lovreguleringer. I tillegg virker den innenfor kulturelle normer som eksisterer innenfor landbruket. Den sterkeste normen synes å være at eiendommen skal forbli i slektas eie. Det går fram av rapporten at de som bor på landbrukseiendommer bor der av lyst, ikke mot eget ønske, og at boplikten har en selekterende effekt når det gjelder hvem som overtar landbrukseiendom. Eierne av landbrukseiendommer mente først og fremst at boplikten har ført til mer lokalt eierskap til landbrukseiendommer og hindret at landbrukseiendommer er blitt fritidsboliger. I rapporten uttales bl.a.: ”Det er umulig å gi noe svar med to streker under på spørsmålet om boplikten virker eller ikke virker. Den både virker og ikke virker, og noe av problemet rundt dette spørsmålet er åpenbart knyttet til problemene med å måle effekten.Vi kan ikke flytte fenomenet boplikt inn i et laboratorium og kjøre kontrollerte eksperimenter for å se om den virker eller ikke.”

Flemsæther, Storstad og Kroken (2011): *Det handler om følelser*. Rapporten gjaldt de ca 34.500 landbrukseiendommer som var bebygd med bolighus, men manglet fast helårs bosetting. Av disse var 55 % av eiendommene benyttet som fritidsbolig. 21 % av eiendommene sto ubrukte hele året. Av de ubebodde eiendommene hadde hver fjerde eiendom stått uten fast bosetting i mer enn 30 år. På 61 % av eiendommene var jordbruksarealet leid ut til andre bønder i lokalsamfunnet. Hele eller deler av jordbruksarealet lå brakk på 35 % av eiendommene. De fleste eierne oppga at standarden på bolighusene var meget god eller god, mens standarden på driftsbygningene ble vurdert som langt dårligere. Eierne av en ubebodd landbrukseiendom var en godt voksen mann, gift og med barn, gjerne med høyere utdanning, bosatt i rurale områder i ganske kort avstand fra den landbrukseiendommen han eier, og med tilknytning til både eiendommen og stedet gjennom egen oppvekst. Få hadde planer om å bosette seg på eiendommen. 45 % av eierne oppga at det var helt uaktuelt å selge eiendommene uavhengig av hvilken pris de ville få ved eventuelt salg. De som selv benyttet eiendommen til fritidsformål var i noe mindre grad villige til å selge eiendommen. I rapporten er det vist til at forhold knyttet til lov og regelverket, som boplikt, prisregulering og kommunale reguleringsplaner er av underordnet betydning for at ubebodde eiendommer ikke legges ut for salg. Rapporten konkluderer med at det er følelsesmessige grunner til at eiendommene forblir i eiers eie.

Ericsson, Skjeggedal, Arnesen og Overvåg (2011): *Second Homes i Norge*. I sammenstillingen går det fram at 28 % av den samlede fritidsboligbestanden i landet lå i de 65 kommunene som pr. 2010 hadde innført nedsatt konsesjonsgrense. Det er videre vist til at det særlig i tettsteder og byer langs kysten er mange helårsboliger som tas i bruk til fritidsformål. I alt viste registreringer fra GAB/matrikkelen at av vel 442.000 registrerte fritidsboliger ble ca. 30.000 helårsboliger utenom våningshus benyttet som fritidsbolig pr januar 2010. Det ble påpekt at det trolig er store mørketall i denne kategorien. Det er i fjellområdene veksten i fritidsboligutbyggingen har vært størst de siste årene. Ved kysten er det knapphet på arealer, og større konflikter mellom fastboende og fritidsbruk. Ved kysten langs Oslofjorden og på sørlandskysten har veksten i fritidsboligutbygging stagnert.