



DET KONGELIGE
LANDBRUKSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 79

(2002–2003)

Om lov om konsesjon ved erverv av fast
eiendom (konsesjonsloven) mv.

Innhold

1	Hovedinnhold	7	6.1.1.5 Politiske premisser	22
2	Arbeidet med lovrevisjonen	9	6.1.2 Andre ubebygde arealer	22
2.1	Oppdatering av		6.1.3 Bebygd eiendom	22
	landbrukslovgivningen	9	6.2 Høringsnotatet	23
2.2	Premisser for endring av		6.3 Høringsinnspill	23
	konsesjonsloven	9	6.3.1 Ubebygde enkelttomter	23
2.2.1	Innledning	9	6.3.2 Andre ubebygde arealer	25
2.2.2	Dialog med Stortinget i tilknytning		6.3.3 Bebygd eiendom	26
	til revisjonen	9	6.4 Innspill fra Stortinget. Dok. 8:7	
2.2.3	Næringslovutvalgets forslag til		(2002–2003)	30
	endring av konsesjonsloven	9	6.5 Departementets merknader	30
2.2.4	Lovstrukturutvalgets syn på		6.5.1 Ubebygde enkelttomter	30
	konsesjonsloven	9	6.5.1.1 Departementets vurdering av	
2.2.5	Forholdet til EØS-avtalen	10	fellesspørsmål ved erverv av alle	
2.2.6	Landbruksdepartementets		tomter til bolig- og fritidshus	30
	vurderinger av endringsbehovet	10	6.5.1.2 Departementets vurdering av særlige	
2.3	Arbeidet med lovforslaget	10	spørsmål ved erverv av enkelttomter	
2.3.1	Høringsnotatet	10	til bolig- og fritidshus i områder som	
2.3.2	Høringsuttalelsene	12	omfattes av plan	31
3	Lovens formål	13	6.5.1.3 Departementets vurdering av særlige	
3.1	Gjeldende lov	13	spørsmål ved erverv av enkelttomter	
3.2	Høringsnotatet	13	til bolig- og fritidshus i andre	
3.3	Innspill fra høringsinstansene	13	områder	32
3.4	Departementets merknader	13	6.5.2 Andre ubebygde arealer	32
4	Konsesjonspliktens omfang	15	6.5.2.1 Departementets utgangspunkt for	
4.1	Gjeldende lov	15	vurdering av konsesjonsfrihet	
4.2	Høringsnotatet	15	knyttet til reguleringsplan	32
4.3	Innspill fra høringsinstansene	15	6.5.2.2 Landbruksdepartementets	
4.4	Departementets merknader	16	vurderinger	33
5	Disposisjoner som likestilles med		6.5.3 Bebygd eiendom	36
	erverv av fast eiendom	19	6.5.3.1 Forslaget til heving av arealgrensen .	36
5.1	Gjeldende rett	19	6.5.3.2 Tilleggsvilkår og andre forhold	
5.2	Høringsnotatet	19	knyttet til forslaget om heving av	
5.3	Høringsinnspillene	19	arealgrense	38
5.4	Departementets merknader	19	6.5.4 Innspill fra Stortinget. Dok. 8:7	
6	Unntak på grunnlag av		(2002–2003)	39
	eiendommens karakter	21	7 Unntak på grunn av erververens	
6.1	Gjeldende rett, saksumfang og		stilling	41
	politiske premisser	21	7.1 Gjeldende lov	41
6.1.1	Ubebygde enkelttomter	21	7.2 Høringsnotatet	41
6.1.1.1	Gjeldende rett	21	7.3 Høringsinstansene	41
6.1.1.2	Historikk	21	7.3.1 Lovbestemt bo- og driveplikt	41
6.1.1.3	Saksumfang	21	7.3.2 Unntak ved erverv som kommuner	
6.1.1.4	Praksis	21	og fylkeskommuner gjør	42
			7.4 Departementets merknader	42
			7.4.1 Lovbestemt bo- og driveplikt	42
			7.4.2 Unntak ved erverv som kommuner	
			og fylkeskommuner gjør	43

8	Særregler for utenlandsboendes erverv av fritidseiendom	44	11.1.2	Alminnelige forhold som taler mot konsesjon	59
8.1	Gjeldende rett	44	11.1.3	Særlige forhold for landbrukseiendom	59
8.1.1	Innholdet i regelen	44	11.1.4	Priskontroll	59
8.1.2	Statistikk og praksis	44	11.2	Høringsnotatet	61
8.2	Høringsnotatet	44	11.3	Høringsinnspillene	61
8.3	Høringsinnspill	45	11.3.1	Alminnelige forhold som taler mot konsesjon	61
8.4	Departementets merknader	45	11.3.2	Sameie og fysiske personer	61
9	Aksjeerverv	46	11.3.3	Priskontroll	63
9.1	Gjeldende rett	46	11.4	Departementets merknader	64
9.1.1	Innholdet i regelen	46	11.4.1	Alminnelige forhold som taler mot konsesjon	64
9.1.2	Statistikk og praksis	46	11.4.2	Særlige forhold for landbrukseiendommer	64
9.2	Høringsnotatet	46	11.4.3	Priskontroll	66
9.3	Høringsinnspill	47	12	Saksbehandlingsregler, forskrifter og oppfølgingsregler	68
9.4	Departementets merknader	47	12.1	Saksbehandlingsregler	68
10	Nedsatt konsesjongrense	48	12.1.1	Gjeldende rett	68
10.1	Gjeldende rett	48	12.1.2	Høringsnotatet	68
10.2	Høringsnotatet	48	12.1.3	Høringsinnspill	68
10.3	Departementets merknader	49	12.1.4	Departementets merknader	68
10.3.1	Hvilken konsesjongrense kan innføres?	49	12.2	Forskrifter	68
10.3.2	Konsesjonsplikt for nære slektninger	49	12.2.1	Gjeldende rett	68
10.3.3	Hus under oppføring, og hus som ennå ikke er brukt som helårsbolig ..	50	12.2.2	Høringsnotatet	68
10.3.4	Avgjørelsesmyndighet	51	12.2.3	Høringsinnspill	68
10.3.5	Kommuner som allerede har forskrift	51	12.2.4	Departementets merknader	69
10.4	Forskriftens virkeområde	51	12.3	Oppfølgingsregler	69
10.4.1	Eiendommen, ikke bebyggelsen, det sentrale	51	12.3.1	Gjeldende rett	69
10.4.2	Betydningen av tiden som er gått siden eiendommen har vært brukt til helårsbolig	52	12.3.2	Høringsnotatet	69
10.4.3	Betydningen av hvor lenge eiendommen har vært brukt til helårsbolig.	52	12.3.3	Høringsinnspill	69
10.4.4	Betydningen av at eiendommen har endret karakter	53	12.3.4	Departementets merknader	69
10.4.5	Betydningen av at bebyggelsen er forfalt	53	13	Ikrafttredelse og overgangsregler .	71
10.5	Krav til bosettingen	54	14	Kravet til jord- og skogbruksfaglig kompetanse	72
10.5.1	Frist for tilflytting	54	14.1	Bakgrunnen for lovforslaget	72
10.5.2	Utsettelse med å oppfylle boplikten ..	55	14.2	Gjeldende rett	72
10.5.3	Personlig boplikt eller adgang til å leie bort	55	14.3	Høringsnotatet	73
10.5.4	Reelt bosted	55	14.4	Departementets vurderinger	73
10.6	Skjønnsutøvelsen ved nedsatt konsesjongrense	57	15	Skogbrukslovens regler om kommuneskog	75
10.7	Oppfølging av mislighold	58	16	Merknader til den enkelte bestemmelse	76
11	Skjønnsutøvelsen	59	Til § 1	76	
11.1	Gjeldende rett	59	Til § 2	77	
11.1.1	Forholdet til formålsbestemmelsen ..	59	Til § 3	78	
			Til § 4	78	
			Til § 5	80	

Til § 6	81	17.2	Endringer i konsesjonsplikten	
Til § 7	81		omfang	86
Til § 8	82	17.3	Endringer i bestemmelsene om	
Til § 9	82		skjønnsutøvelse	87
Til § 10	84	17.4	Jord- og skogbruksfaglig	
Til § 11	85		kompetanse	87
Til § 12	85			
Til § 13	85		Forslag til lov om konsesjon ved erverv	
Til § 14	85		av fast eiendom (konsesjonsloven) mv. ...	88
Til §§ 15–20	85			
Til § 21	85		Vedlegg	
Til § 22	85	1	Lovspeil	93
		2	Statistikk om praktiseringen av	
17 Administrative og økonomiske			konsesjonsloven	94
konsekvenser	86	3	Landbruksdepartementets	
17.1 Oversikt	86		høringsnotat	102



DET KONGELIGE
LANDBRUKSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 79

(2002–2003)

Om lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) mv.

*Tilråding fra Landbruksdepartementet av 25. april 2003,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Hovedinnhold

Proposisjonen inneholder forslag til ny konsesjonslov ved erverv av fast eiendom. En foreslår at gjeldende lov av 31. mai 1974 nr. 19 oppheves, og at den nye loven erstatter denne. I tillegg til dette inneholder proposisjonen forslag om opphevelse av kravet i jordloven og skogbruksloven til jord- og skogbruksfaglig kompetanse i kommunene, samt noen bestemmelser i skogbruksloven som gjelder kommuneskog.

Kapittel 2 inneholder en redegjørelse for arbeidet med lovrevisjonen og de premissene som er lagt til grunn i revisjonsarbeidet. I kapitlene 3–15 gjennomgås de enkelte forslagene. Kapittel 16 inneholder særlige merknader til de enkelte bestemmelsene, og kapittel 17 behandler administrative og økonomiske konsekvenser av forslagene. Deretter kommer selve lovforslaget. Som vedlegg 1 ligger lovspeil for gammel og ny konsesjonslov, mens vedlegg 2 inneholder statistikk knyttet til konsesjonsavgjørelsene. Departementets høringsnotat er inntatt som vedlegg 3.

Kapitlene 3–13 omhandler departementets forslag til ny lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom. Departementet foreslår:

1. at hensynet til miljøet og fremtidige generasjoners behov skal gå fram av formålsbestemmelsen.
2. at erverv av ubebygde enkelttomter til bolig- eller fritidshus kan skje uten konsesjon dersom tomta enten ligger i område som i kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan etter plan- og bygningsloven er utlagt til byggeområde, og hvor tomteinndelingen er foretatt eller godkjent av bygningsmyndighetene, eller dersom tomta ikke er større enn 2 dekar. Departementet foreslår at konsesjonsfriheten ved slike erverv skal være betinget av at tomta bygges innen 5 år. Betingelsen i dagens lov om at erververen og hans nærmeste familie ikke kan eie tomt fra før, faller bort i forslag til ny lov.
3. at erverv av andre ubebygde eiendommer kan skje uten konsesjon dersom eiendommen ligger i område som i reguleringsplan er regulert til annet enn landbruksområde, eller den ligger i område som i kommuneplanen er lagt ut til byggeområde. Departementet foreslår at konsesjonsfriheten ved slike erverv skal være betinget av at erververen ikke foretar bruksendring i strid med plan.
4. at erverv av bebygd eiendom ikke større enn 100 dekar kan skje uten konsesjon dersom ikke mer enn 20 dekar av eiendommen er fulldyrket. Departementet foreslår at konsesjonsfriheten ved slike erverv skal være betinget av at erver-

veren ikke foretar bruksendring i strid med eventuell reguleringsplan. Det samme gjelder hvor eiendommen i kommuneplanens arealdel er lagt ut til byggeområde, eller til landbruks-, natur og friluftsområde.

5. at den lovbestemte boplikten ved nær slekts erverv endres tilsvarende forslaget til ny arealgrense i forslag 4.
6. at erverv av aksjer og parter i selskap med begrenset ansvar kan skje uten konsesjon.
7. at utenlandsboende kan erverve eiendom til fritidsformål uten konsesjon.
8. at bestemmelsen i gjeldende konsesjonslov om alminnelige forhold som taler mot konsesjon ikke videreføres i ny lov (gjeldende konsesjonslov § 7, den såkalte «spekulasjonsbestemmelsen»).
9. at det lovfestes nærmere kriterier for skjønnsutøvelsen ved avgjørelsen av saker som gjelder landbrukseiendom. Departementet foreslår å innarbeide momenter fra jordlovens formålsbestemmelse, lovfeste gjeldende praksis som innebærer at det kan legges vekt på at sameie i landbrukseiendom som hovedregel er en uheldig eierform, samt lovfeste at det kan gis konsesjon til selskaper med begrenset ansvar.
10. at priskontrollen oppheves for alt annet enn landbruk.

Når det gjelder erverv av eiendom som er eller har vært brukt som helårsbolig, og som i henhold til lokale forskrifter faller inn under dagens regler om nedsatt konsesjonsgrense, foreslår departementet:

1. at reglene om nedsatt konsesjonsgrense beholdes i den nye loven, og at de får anvendelse med de nye arealgrensene som går fram av forslag nr. 4 ovenfor.

2. at nære slektninger og besvogrede av overdrageren kan overta uten konsesjon dersom noen av dem som omfattes av slektskapsunntaket i lovutkastet § 5 første ledd nr. 1 har eid eiendommen i minst 5 år. Betingelsen gjelder ikke dersom eieren dør før tidsfristen er ute.
3. at hus under oppføring, og hus som enda ikke er tatt i bruk til helårsbolig, ikke kan overtas uten konsesjon dersom eiendommen er regulert til boligformål.
4. at det overlates til kommunene selv å velge om punkt 3 skal få anvendelse i deres kommune.
5. at det innføres en frist for tilflytting til slik eiendom.
6. at innholdet i bosettingskravet skal tilsvare innholdet i den lovbestemte boplikten i saker som gjelder landbrukseiendom. Departementet foreslår imidlertid at bosettingskravet ikke skal være personlig for erververen.
7. at det lovfestes en rekke kriterier som gjennom praksis er relevante ved avgjørelsen av om konsesjon skal gis eller ikke.

Både jordloven, lov 12. mai 1995 nr. 23, og skogbruksloven, lov 21. mai 1965, inneholder regler om at kommunene har plikt til å ha ansatte med jord- og skogbruksfaglig kompetanse. Landbruksdepartementet foreslår at denne plikten oppheves. Forslaget er omtalt i kapittel 14.

Skogbruksloven, lov 21. mai 1965, §§ 35 og 37 inneholder regler om administrasjon av kommuneskog. Landbruksdepartementet foreslår at § 35 annet ledd og § 37 oppheves. Forslaget drøftes i kapittel 15.

2 Arbeidet med lovrevisjonen

2.1 Oppdatering av landbrukslovgivningen

I St.meld. nr. 43 (1992–93) Om praktiseringen av jord- og konsesjonslovgivningen og i Ot.prp.nr. 72 (1993–94) Om ny jordlov, foreslo departementet at landbrukslovgivningen skulle gjennomgås med sikte på en oppdatering. Departementet foreslo da at en skulle gjennomgå jordloven, konsesjonsloven og jordleieproblematikken. En la opp til at arbeidet skulle gjennomføres i etapper, og at det skulle skje i departementet. Det ble samtidig vist til at samordning av landbrukslovgivningen burde være et siktemål i et noe lengre perspektiv. Ut fra ressurs situasjonen anså en det ikke som mulig å ta fatt på et slikt arbeid da. Ny jordlov ble vedtatt i 1995. Lovutkastet her inneholder departementets gjennomgang og forslag til ny konsesjonslov.

2.2 Premisser for endring av konsesjonsloven

2.2.1 Innledning

I årenes løp er det kommet ulike innspill som har betydning for gjennomgangen av konsesjonsloven. Avsnittene nedenfor er en kort gjennomgang av innspill som etter departementets vurdering fortsatt har betydning for den revisjonen som bør gjøres.

2.2.2 Dialog med Stortinget i tilknytning til revisjonen

Landbruksdepartementet har gitt Stortinget en orientering om revisjonsplanene for konsesjonsloven i meldinger om praktiseringen av jord- og konsesjonslovgivningen, bl.a. i St.meld.nr. 43 (1992–93). I Innst. S. nr. 92 (1992–93) s. 52 ba et flertall av den daværende landbrukskomiteen (bestående av AP, Høyre og Frp) om at departementet gjennomgikk konsesjonsloven og jordloven som en oppfølging av Stortingets behandling av St.prp.nr.8 (1992–93) Landbruk i utvikling. Ved utarbeidelse av ny jordlov orienterte departementet gjennom Ot.prp nr. 72 (1993–94) s. 7 om lovarbeid framover. En viste i

den forbindelse til at konsesjonsloven måtte gjennomgås.

I St.meld.nr. 19 (1999–2000) Om norsk landbruk og matproduksjon, ble det redegjort for en rekke forslag til endringer i konsesjonsloven. Ved lovendring 4. mai 2001, ble noen av disse endringene gjennomført. I Ot.prp.nr. 33 (2000–2001) som lå til grunn for Stortingets behandling, forutsatte en imidlertid at det måtte foretas en generell gjennomgang av loven i ettertid. En forutsatte at arbeidet skulle legges opp med sikte på å fremme en proposisjon om endringene i løpet av våren 2003.

2.2.3 Næringslovutvalgets forslag til endring av konsesjonsloven

Næringslovutvalget var et fast regjeringsoppnevnt utvalg. Utvalget hadde som mandat å ta stilling til spørsmål av betydning for små og mellomstore bedrifter. I januar 1995 fremmet utvalget forslag til endringer i konsesjonsloven. Forslagene er, i den grad de fortsatt er aktuelle, omtalt i tilknytning til de enkelte forslag i denne proposisjonen.

2.2.4 Lovstrukturutvalgets syn på konsesjonsloven

Lovstrukturutvalget var et regjeringsoppnevnt utvalg. Utvalget hadde bl.a. som oppgave å fremme forslag om hvilke lover som bør oppheves, og hvilke som bør slås sammen.

Utvalgets utredning ble fremmet som NOU 1992: 32. Forholdet til ervervskonsesjonslovene er vurdert i kapittel 9.33. Utvalget ga uttrykk for at det bør være én ervervskonsesjonslov, og at denne loven også bør omfatte en rekke av de gjeldende ervervskonsesjonslovene (bergverk, vannfall, kalk, kvarts, petroleum osv.). Utvalget tok ikke stilling til om en slik lov burde være en revidert utgave av 1974-loven, eller en ny lov.

Forutsetningen for en slik samling av lover som utvalget foreslo, er at det oppnevnes et lovutvalg som har som mandat å vurdere dette. Ingen av de berørte departementene har tatt initiativ til å foreta en slik samling. Stortinget har heller ikke uttrykt noe ønske om en slik samling av reglene i forbindelse med de merknadene som er gitt til revisjon av

konsesjonsloven. Departementet mener at utvalgets forutsetninger ikke kan strekkes lenger enn at lovreglene innen det aktuelle saksfeltet ikke bør splittes opp.

2.2.5 Forholdet til EØS-avtalen

Gjennom EØS-avtalen har Norge forpliktet seg til fri bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital innen avtaleområdet. Omsetning av fast eiendom faller inn under traktatens bestemmelser om fri bevegelse av kapital. Avtalen har etter dette betydning for det offentliges kontroll med omsetning av eiendommer og rettigheter.

Verken regelverk eller praksis kan innrettes slik at de direkte eller indirekte forskjellsbehandler nordmenn og andre EØS-borgere med hensyn til å sikre seg eiendomsrett eller bruk av arealene. Ved utformingen av reglene må en med andre ord være oppmerksom på at reglene skal være like for EØS-borgere og norske borgere. De kan heller ikke ha slike sidevirkninger at de skjermer norske interesser. Reglene må dessuten utformes slik at reguleringen ikke blir mer omfattende enn det som er nødvendig for å nå de nasjonale målene.

2.2.6 Landbruksdepartementets vurderinger av endringsbehovet

Det er en jevn nedgang i antall aktive driftsenheter i landbruket, mens antall landbrukseiendommer er stabilt. Som følge av dette har et økende antall eiendommer først og fremst funksjon som bosted og livsmiljø i arbeid og fritid. Det er viktig at ressursgrunnlaget på bygdene i større grad blir utnyttet til ulik næringsutvikling og til bosetting; også for borgere uten direkte tilknytning til primærnæringene. En ser det bl.a. som ønskelig at flest mulige gis adgang til å skaffe seg fast eiendom. Regjeringen ønsker på denne bakgrunn en utvidet og mer aktiv nærings- og bosettingspolitikk for disse eiendommene. Det er en økende etterspørsel etter mindre landbrukseiendommer, og regjeringen ønsker en friere omsetning av disse. Det er derfor nedfelt i Sem-erklæringen at konsesjongrensen skal heves til 20 dekar fulldyrket mark og 80 dekar annet areal.

Departementet mener at det er ønskelig å forenkle konsesjonsloven. Dette kan bl.a. gjøres ved å knytte den nærmere til dagens plansystem. Fra 1974 til i dag er det gjort etappevise endringer. Dette har ført til at også lovens struktur og paragrafoppbygging bør gjennomgå med sikte på å oppnå forenklinger, og et lovverk med bedre sammenheng enn i dag.

De etappevise endringene i konsesjonsloven har langt på vei ført til at reglene materielt sett er oppdaterte i forhold til landbrukspolitiske mål nedfelt i St.prp.nr. 8 (1992–93) «Landbruk i utvikling» og i St.meld.nr. 19 (1999–2000) «Om norsk landbruk og matproduksjon». Det er bare gjort mindre endringer i de bestemmelsene som ikke har sammenheng med landbruk.

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, f.eks. gjennom regler etter plan- og bygningsloven. Etablert praksis som det er ønskelig å holde fast ved, bør i større grad enn i dag omtales i lovteksten.

Landbruksdepartementet vil peke på at det ved revisjonen av konsesjonsloven også må legges vekt på effektivitet. Det er dessuten grunn til å rette oppmerksomheten mot uønskede bivirkninger. Regler som ikke gir ønsket samfunnsgevinst bør oppheves eller endres på en slik måte at de bedre kan bidra til en arealbruk som er gagnlig for samfunnet. I en framtidig konsesjonslov bør det som nå være hjemmel for å gi forskrifter hvor det kan gjøres unntak fra hovedreglene, men det bør for øvrig tilstrebes at sentrale unntaksbestemmelser i gjeldende forskrifter innarbeides i loven. Administrasjonen av konsesjonssystemet må knyttes til effektive, enkle kontrollrutiner hvor en tar hensyn til hvilke virkninger dette har for offentlig økonomi og administrasjon og for avtalepartene i en eiendomshandel.

Landbruksdepartementets vurdering av endringsbehovet har samlet sett ført til at en ser behov for å utarbeide en ny konsesjonslov til erstatning for lov 31. mai 1974 nr. 19 om konsesjon ved erverv av fast eiendom. Forslagene fører til at den nye loven i hovedsak vil få praktisk betydning ved erverv av ubebygde landbruksarealer og større bebygde landbrukseiendommer.

2.3 Arbeidet med lovforslaget

2.3.1 Høringsnotatet

Basert på de premissene som er omtalt ovenfor, formet departementet ut et høringsnotat der en redegjorde for lovforslaget. Notatet ble sendt ut på høring 15. mai 2002. Notatet inneholdt en rekke forslag og spørsmål til høringsinstanstene.

Departementet foreslo at:

- «Hensynet til miljøet og til fremtidige generasjoners behov skal innarbeides i lovens formålsbestemmelse.

- Erverv av ubebygde enkelttomter til bolig- eller fritidshus som ligger i område som i kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan etter plan- og bygningsloven er utlagt til byggeområde, og hvor tomteinndeling er foretatt eller godkjent av bygningsmyndighetene, skal fortsatt være konsesjonsfritt. Hvis det foreligger en slik plan er konsesjonsfriheten ikke knyttet til noen arealgrense. Betingelsen i gjeldende lov om at erververen og hans nærmeste familie ikke kan eie tomt fra før, oppheves. Konsesjonsfriheten er betinget av at tomta bebygges innen 5 år.
- Erverv av andre ubebygde enkelttomter til bolig- eller fritidshus ikke større enn 1 dekar skal være konsesjonsfritt. Betingelsen i gjeldende lov om at erververen og hans nærmeste familie ikke kan eie tilsvarende tomt fra før, oppheves. Konsesjonsfriheten er betinget av at tomta bebygges innen 5 år.
- Erverv av andre ubebygde eiendommer som ligger i område som i reguleringsplan er regulert til annet enn landbruksområde, eller ligger i område som i kommuneplanen er lagt ut til byggeområde skal være konsesjonsfritt. Konsesjonsfriheten er betinget av at erververen ikke foretar bruksendring i strid med planen.
- Erverv av bebygd eiendom ikke større enn 100 dekar skal være konsesjonsfritt dersom ikke mer enn 20 dekar av den er fulldyrket. Konsesjonsfriheten er betinget av at erververen ikke foretar bruksendring i strid med eventuell reguleringsplan. Det samme gjelder hvor eiendommen i kommuneplanens arealdel er lagt ut til landbruks-, natur- og friluftsområde.
- Erverv av aksjer og parter i selskap med begrenset ansvar skal være konsesjonsfritt.
- Utenlandsboendes erverv av eiendom til fritidsformål skal være konsesjonsfritt.
- Det bør gå fram av loven at sameie i landbrukseiendom som hovedregel er en uheldig eierform, og at det kan legges vekt på dette ved avveiningen av om konsesjon skal gis.
- Det bør gå fram av loven at landbrukseiendommer bør eies av fysiske personer.
- Priskontroll oppheves for alt annet enn landbruk.»

Departementet reiste følgende spørsmål:

- «Bør konsesjonsfriheten under forslag 5 (femte strekpunkt ovenfor) være betinget av at erververen heller ikke foretar bruksendring i strid med kommuneplanens arealdel dersom eiendommen er lagt ut til byggeområde?»

Ved nedsatt konsesjonsgrense, jf. gjeldende konsl. § 5 tredje ledd, såkalt 0-grense, stilte en følgende spørsmål:

- «Bør det gå fram av loven hvilken frist erververen har for å oppfylle betingelsen for konsesjonsfrihet? Dersom det er behov for en slik frist, bør den settes til 1 år?
- Bør det innføres en ordning med personlig boplikt, og i tilfelle for hvor lang tid?
- Bør konsesjonsfriheten for nære slektninger i saker som gjelder nedsatt konsesjonsgrense begrenses, oppheves eller gjøres betinget av boplikt som eventuelt kan være personlig?
- Bør det innføres tilsvarende kriterier som i gjeldende K § 6a for å avgjøre om det aktuelle huset blir brukt som helårsbolig, eventuelt andre kriterier?
- Bør erverv av tomt med bebyggelse under oppføring utløse konsesjonsplikt dersom tomten er regulert til boligformål?
- Bør det være konsesjonsfrihet dersom det er mer enn 50 år siden bebyggelsen ble brukt til helårsbolig? Bør det eventuelt legges vekt på tidsfaktoren ved avgjørelse av om konsesjon skal gis, eller i motsatt fall at bebyggelsens preg av å være en etablert fritidseiendom skal anses irrelevant?
- Bør det gå fram av loven at det ikke har betydning for konsesjonsplikten at det er foretatt rehabilitering av bebyggelsen slik at den fremstår som en annen eiendom enn da selger ervervet den?
- Bør det gå fram av loven at bebyggelsens standard ikke er av betydning for konsesjonsplikten dersom eiendommen faller inn under karakteristikken bebygd eiendom?»

Etter gjeldende konsl. §§ 5 annet ledd og 3 tredje ledd utvides konsesjonsplikten ved erverv av fast eiendom og ved stiftelse og overføring av rettigheter dersom eiendommen ligger i områder som er omfattet av stadfestet vedtak om fornying jf. plan- og bygningsloven § 25 nr. 8. Departementet etterlyste synspunkter på om bestemmelsen har noen betydning i dag. Spørsmålet var:

- «Er det i ny konsesjonslov behov for en regel som tilsvarende innholdet i gjeldende K § 3 tredje ledd og 5 andre ledd?»

I St.meld. nr. 19 (2001–2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå, ble det lagt til grunn at alle konsesjonssaker skal avgjøres av kommunen. Forslagene til endring av konsesjonsplikten omfang vil føre til at hovedtyngden av saker vil gjelde erverv av ubebygde landbruksarealer og større bebygde landbrukseiendommer. Bl.a. med dette som bakgrunn spurte departementet om

loven bør angi nærmere kriterier for skjønnsutøvelsen enn i gjeldende lov. Spørsmålene var:

- «Bør det ved avgjørelse av saker med nedsatt konsesjonsgrense («0-grense») gis avveiningskriterier basert på eiendommens egnethet og beliggenhet? Bør det eventuelt lovfestes ytterligere momenter som hittil ikke er tillagt vekt?
- Bør det gå fram av loven at det ved krav om salg på grunn av mislighold, kan fastsettes at eiendommen eller deler av den, skal overdras til noen bestemt?»

Ut over dette foreslo en også enkelte andre endringer av mer teknisk karakter.

Høringsbrevet ble sendt til følgende instanser:

- Departementene
- Fylkesmennene
- Fylkeslandbruksstyrene
- Fylkeskommunene
- Kommunene
- Den norske advokatforening
- Finansnæringens Hovedorganisasjon
- Direktoratet for naturforvaltning
- Norges Bondelag
- Norges Skogeierforbund
- Norges Eiendomsmeglerforbund
- NORSKOG
- Norsk Bonde- og Småbrukarlag
- Statens landbruksforvaltning
- Statsskog

2.3.2 Høringsuttalelsene

Høringsfristen gikk ut 2. september 2002. Innen 13. november hadde departementet mottatt 211 uttalelser. Uttalelsene kom fra 9 departementer, 9 fylkesmenn, 13 fylkeslandbruksstyrene, 2 fylkesting, 159 kommuner og 19 «andre». De «andre» som har uttalt seg er:

- Bygdalista i Gausdal,
- Den norske advokatforening
- Direktoratet for naturforvaltning
- Friluftsrådernes Landsforbund
- Advokat Claus Frimann Dahl
- Advokat Christian Haneborg
- Huseiernes Landsforbund
- Kommunenes Sentralforbund
- Konkurransetilsynet
- Norges Bondelag
- Norges Eiendomsmeglerforbund
- Norges Skogeierforbund
- NORSKOG
- Kari Nessa Norum
- Per Reidarson
- Rød Valgallianse i Risør
- Statens landbruksforvaltning
- Norsk Bonde- og Småbrukarlag
- Statsskog

Mange av høringsinstansene har gitt grundige og svært omfattende kommentarer til høringsnotatet. Høringsinstansene har i hovedsak svart direkte på de spørsmål og forslag som ble fremsatt. Hovedtyngden av høringsinstansene har sluttet seg til de fleste forslagene. Dette gjelder bl.a. at formålsbestemmelsen beholdes omtrent som i dag, at konsesjonspliktens omfang reduseres for arealer som ikke kan karakteriseres som landbruksarealer, og at loven stiller som vilkår for konsesjonsfrihet at søkers formål ikke er i strid med plan etter plan- og bygningsloven. Et stort flertall blant høringsinstansene bekrefter at det er behov for å lovfeste de skjønnsmomentene som ble nevnt i høringsnotatet, og at det er behov for å styrke rekkevidden av reglene om nedsatt konsesjonsgrense. Det er imidlertid stor uenighet mellom høringsinstansene i forhold til forslag nr. 2 og 5. Det konkrete innholdet i høringsinstansenes innspill er omtalt fortløpende i tilknytning til departementets behandling av de enkelte forslagene, se kapittel 3–13.

3 Lovens formål

3.1 Gjeldende lov

Konsesjonslovens formål er å regulere og kontrollere omsetningen av fast eiendom for å oppnå et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer, og slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet. Innenfor rammen av formålet er det stor grad av fleksibilitet som gjør det mulig å oppnå slike løsninger som er best for samfunnet i det konkrete tilfellet. Den helhetsvurderingen som skal foretas, legger til rette for at en bl.a. kan tilgodese ulike brukerinteresser, f.eks. behovet for areal til landbruk og til andre formål.

Formålsbestemmelsen ble sist endret 4. mai 2001, da hensynet til bosetting ble tatt inn som et av de hensyn som eksplisitt nevnes i lovteksten.

I Ot. prp. nr. 6 (1972–73) s. 25 ble det lagt til grunn at formålet med annen lovgivning kan trekkes med ved vurderingen av om det skal gis konsesjon. Departementet uttalte:

«Angående den nye konsesjonslovs rekkevidde vil departementet understreke at det må være en klar forutsetning at loven gir adgang til å tilgodese også slike hensyn som er tilgodesett ved andre lover, nå som f.eks. jordloven, friluftsløven, naturvernloven, prisloven m.m. Den omstendighet at et særlig formål kan være særskilt tilgodesett i en spesiallov kan ikke utelukke at samme hensyn tas i betraktning og eventuelt blir bestemmende ved anvendelsen av konsesjonslovens regler, så langt det er tale om hensyn som omfattes av det formål konsesjonsloven har. Når det i konsesjonslovens formålsparagraf uttrykkelig tilkjennegis at formålet er å tilgodese samfunnsgagnlige hensyn, så må det etter departementets mening være klart at lovens virkemidler må kunne brukes sideordnet med og som supplement til lovgivningen for øvrig.»

3.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo Landbruksdepartementet at det sentrale målet for loven, som i gjeldende lov, skal være å sikre et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer og slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet. Formålene in-

nebærer at lovens virkemidler kan nyttes både for å styre eierforhold og bruk av arealet.

Departementet foreslo likevel enkelte endringer. En pekte på at hensynet til miljøet er fremhevet i St. prp. nr. 8 (1992–93) Landbruk i utvikling som en viktig del av landbrukspolitikken, og foreslo at hensynet burde synliggjøres i formålsparagrafen på samme måte som i jordloven. Videre ga departementet uttrykk for at det ikke er behov for den uttrykkelige oppstillingen av ulike landbruksnæringer som finnes i gjeldende formålsbestemmelse.

3.3 Innspill fra høringsinstansene

Departementet har mottatt 116 innspill fra høringsinstansene. 94 kommuner og 10 fylkeslandbruksstyrever tilsvarer forslagene til endringer, og slutter seg til departementets begrunnelse for dem. Det samme gjør 5 fylkesmenn, Friluftsrådene Landsforbund, Norges Eiendomsmeglerforbund, Norges Skogeierforbund, Statens landbruksforvaltning og Norsk Bonde- og Småbrukarlag. Drammen kommune tilsvarer at formålsbestemmelsen vinkles mer slik at loven bedre kan ivareta matjord-ressursene og rekreasjonsbehovet i tettstedsnære områder. NORSKOG mener at hensynet til miljøet og fremtidige generasjoner er tilstrekkelig ivaretatt gjennom skogbrukslovgivningen. De ser derfor ikke behov for de endringene som er foreslått.

3.4 Departementets merknader

Konsesjonsloven er begrunnet ut fra at enkelte erverv kan være i strid med samfunnets behov for utnyttelse av eiendommene. Loven tar sikte på å gi et redskap som bygger opp om samfunnspolitiske mål. Formålsbestemmelsen angir rammen for de avgjørelser som kan tas i medhold av loven. Det ligger i dette at formålsbestemmelsen skal bygge opp under en forvaltning der både bruk og vern står sentralt. Det må legges vekt på å finne fram til en balanse mellom disse hensynene som bidrar til samfunnsmessig hensiktsmessige løsninger for eier- og bruksforhold i den konkrete saken.

Sett i lys av de endringene som foreslås i konsesjonsplikts omfang, er de landbrukspolitiske målene som bl.a. er nedfelt i St.meld.nr. 19 (1999–2000) Landbruk i utvikling, og St.meld.nr. 17 (1998–99) Verdiskaping og miljø – muligheter i skogsektoren, sentrale. Konsesjonsplikten kan imidlertid også være aktuell ved erverv av annet enn landbrukseiendom, og formålet må i slike tilfeller knyttes til et videre politikkområde.

Hensynet til vern om jordressursen er sentralt. Jordressursen er grunnleggende for all biologisk produksjon og mangfold, og Norge har knapphet på arealer som kan brukes til jordbruksproduksjon. Arealene som er i bruk utgjør ca. 3 % av totalarealet i landet, og på grunn av begrensninger i klima, topografi og jordkvalitet er bare 1/3 av dette arealet egnet for matkornproduksjon. Det er små dyrkningsreserver igjen i de beste klimasonene. Nedbygging av høyproduktive arealer skjer i høyt tempo, selv om jordvernpolitikken er skjerpet i de senere årene. Jordressursen er ikke-fornybar, og det må legges til grunn et langsiktig føre-var-perspektiv ved forvaltningen av jordsmonnet som ressurs. Dette kan sikre framtidige generasjoners tilgang på mat. Langsiktig bevaring av jordressursene er derfor en del av den nasjonale miljøvernpolitikken. Om arealene i dag brukes til skog- eller jordbruksproduksjon, er av liten betydning så lenge arealene ikke bygges ned.

Grunnloven § 110 b pålegger statlige myndigheter å ta hensyn til miljøet. Ved bruk og vern av arealer må en forholde seg til samfunnsnytte sett i et langsiktig tidsperspektiv. Dette må ses som en sentral side av bærekraftbegrepet. Etter departementets syn bør både hensynet til miljøet, herunder jordvernet, og til fremtidige generasjoner, reflekteres i ordlyden i konsesjonslovens formålsbestemmelse på en måte som er forenlig med den betydning disse hensynene har for arealbruken i dagens samfunn. Departementet mener på denne bakgrunn at begge hensynene bør innarbeides tydelig i lovgivningen. Svarene som er kommet inn i høringsomgangen viser at de fleste slutter seg til dette.

Departementet foreslår ellers at det ikke lenger er behov for den uttrykkelige opplistingen av ulike landbruksnæringer i gjeldende konsl. § 1 nr. 1. Opplistingen i gjeldende lov dekker både jord-, hage- og skogbruksnæringen. Etter gjeldende praksis omfattes også reindriftsnæringen. Departementet mener at det er tilstrekkelig at bestemmelsen viser til det vide begrepet landbruksnæringen som bl.a. omfatter alle disse næringene. Det er ikke kommet merknader til dette fra høringsinstansene. Forslaget er derfor opprettholdt i lovutkastet. Det er ikke ment som noen endring av realitetene i bestemmelsen slik den lyder i gjeldende lov.

4 Konsesjonsplikten omfang

4.1 Gjeldende lov

Det er fastsatt i gjeldende lov § 2 at erverv av fast eiendom utløser konsesjonsplikt med mindre det er gjort unntak fra plikten i loven, eller i medhold av den.

Gjeldende lov inneholder ulike grupper slike unntak. Etter konsl. § 2 omfatter ikke loven erverv som også konsesjonsbehandles etter lov om erverv av kalkstensforekomster, lov om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom, eller lov om erverv av kvartsforekomster. I gjeldende konsl. § 5 er det gitt en rekke unntak knyttet til eiendommens karakter, mens unntakene i konsl. § 6 bygger på erververs stilling. Det er dessuten fastsatt unntak i forskrift gitt med hjemmel i §§ 5 og 6.

Når det foreligger særlige grunner, kan det i enkelte tilfeller gis unntak fra konsesjonsplikten jf. § 2. Myndigheten til å gi unntak etter denne bestemmelsen er lagt til Statens landbruksforvaltning.

Næringslovutvalget foreslo at konsesjonsloven skulle endres slik at den angir positivt hva som utløser konsesjonsplikt.

I brev av 9. mai 1997 ba Landbruksdepartementet Justisdepartementet om en vurdering av spørsmålet om en slik «speilvending» som Næringslovutvalget forutsatte. Justisdepartementet ga på generelt grunnlag uttrykk for at lovens formelle hovedregel som utgangspunkt også burde være lovens reelle hovedregel. Samlet sett antok Justisdepartementet at speilvending kunne være en hensiktsmessig løsning, men bare dersom de konsesjonspliktige ervervene kunne avgrenses på en tilstrekkelig presis og forståelig måte. Departementet påpekte at en slik løsning ikke alltid ga et lett lesbart resultat. Med dette som bakgrunn frarådet Justisdepartementet «speilvending» av reglene om konsesjonsplikt knyttet til erververs stilling. En slik endring ville føre til et komplisert regelverk med mange henvisninger eller gjentakelser. Kriteriene knyttet til erververs stilling og arealtype måtte utgjøre kumulative vilkår for konsesjonsplikt, ikke alternative vilkår slik loven er i dag. Gruppen av personer som omfattes av unntaksbestemmelsen er lite homogen. En positiv angivelse må dermed enten bli meget omfattende og kasuistisk, eller meget gene-

rell og vag, eller inneholde lite leservennlige negasjoner. I så fall ville lovteksten lett få mindre umiddelbar informasjonsverdi enn i dag.

4.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det ikke fremmet forslag om endringer i konsl. § 2. Ordlyden ble riktignok foreslått endret slik at henvisningene til de relevante unntaksbestemmelsene ble oppdaterte i forhold til de endringene som ble foreslått ellers i loven. I tillegg ble høringsteksten endret fordi det allerede da høringsnotatet ble sendt ut, var på det rene at ervervsloven, lov 23. desember 1994 nr. 79 om erverv av næringsvirksomhet, skulle oppheves. Loven ble opphevet med virkning fra 1. juli 2002.

4.3 Innspill fra høringsinstansene

Finansdepartementet, Den norske advokatforening og Statens landbruksforvaltning gir uttrykk for at departementet bør vurdere en speilvending av reglene om konsesjonsplikt. Finansdepartementet uttaler:

«Innledningsvis viser Finansdepartementet til Næringslovutvalgets forslag om en positiv angivelse av hva som utløser konsesjonsplikt, dvs. en «speilvending» ift. nåværende regelverk. Finansdepartementet mener en slik «speilvending» bør vurderes i forbindelse med forslaget til ny konsesjonslov.»

Advokatforeningen uttaler:

«Advokatforeningen vil videre peke på at utkastet til ny lov foreslår å beholde «speilvendingsprinsippet» i nåværende lov, slik at utgangspunktet er at fast eiendom ikke kan erverves uten konsesjon. Ved en utvidelse av konsesjonsfriheten synes det også naturlig å vurdere nærmere hvorvidt det vil være riktig å beholde dette «speilvendingsprinsippet».»

Statens Landbruksforvaltning uttaler:

«Statens landbruksforvaltning bemerker innledningsvis at en er enig med departementet i at det er ønskelig å forenkle konsesjonsloven. En

mener at dagens konsesjonslov til dels er vanskelig tilgjengelig og at den kommende delegasjonen til kommunene gjør at det er viktig med en forenkling.

I denne sammenheng vil Statens landbruksforvaltning bemerke at en hadde sett det som ønskelig at departementet i høringsnotatet hadde drøftet å utforme loven slik at loven positivt angir hvilke erverv som skal utløse konsesjonsplikt. Som kjent fremmet Næringslovutvalget forslag om dette allerede i 1995. Statens landbruksforvaltning mener dette vil kunne innebære en forenkling.»

4.4 Departementets merknader

Konsesjonspliktens omfang er drøftet i mange sammenhenger. Det vises bl.a. til gjennomgangen av premisser for endring foran under kapittel 2.2. Etter departementets syn bør konsesjonspliktens omfang avspeile samfunnets behov for og ønske om å kontrollere omsetningen av fast eiendom. Konsesjonspliktens omfang må også vurderes i lys av om virkemidlene i loven gir ønsket effekt, eller om resultatene bedre kan nås gjennom andre virkemidler.

Gjeldende konsesjonslov bygger på at konsesjonsplikten ikke bør omfatte mer enn det som er nødvendig for å styre arealbruk og eierforhold. I Innstilling om lov om erverv av fast eiendom, avgitt 21. desember 1966 s. 45 første spalte, heter det:

«Da konsesjonslovgivningen skal tilgodese en rekke hensyn, må loven gjelde en meget stor del av overdragelsene av og rettsstiftelsene ellers vedkommende fast eiendom. Men loven må ikke gjøres unødig omfattende; nødvendigheten av tillatelse til eiendomserverv innebærer jo en ulempe for eiendomsomsetningen. Det må derfor skje en avveining hvor den på den ene side tar hensyn til hva som kan oppnås ved konsesjonsplikt og forkjøpsrett og på den annen side tar hensyn til de ulemper konsesjonsplikten og forkjøpsretten medfører. Komiteen mener at det ikke bør være konsesjonsplikt for overdragelse av eiendom av slik karakter at det bare rent unntaksvis kan bli tale om å nekte konsesjon eller å gjøre forkjøpsretten gjeldende.»

Ved vurderingen av konsesjonspliktens omfang i dag mener departementet det bør bygges videre på dette utgangspunktet. 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 kontrol-

len delvis er i behold. Departementet mener det er grunnlag for å utvide konsesjonsfriheten.

I en ny konsesjonslov bør det etter departementets syn, som utgangspunkt, legges opp til mindre kontroll av omsetningen dersom eiendommen i plan etter plan- og bygningsloven er utlagt til bestemte formål, og erververen forpliktes til ikke å nytte eiendommen i strid med planen. Lovendringen 4. mai 2001 der arealgrensen i konsesjonsloven § 5 første ledd nr. 2 ble forhøyet fra 5 til 20 dekar, bygger på et slikt vilkår. Dersom konsesjonsfriheten gjøres betinget av at eiendommen utnyttes i samsvar med plan slik som ved endringen i 2001, representerer det en mellomform i forhold til fullstendig konsesjonsfrihet.

Etter Landbruksdepartementets mening er spørsmålet om utformingen av reglene i form av positiv eller negativ avgrensning av hva som skal utløse konsesjonsplikt, et hensiktsmessighetsspørsmål. Departementet er enig i at det foretas en realitetsvurdering av om en slik endring er aktuell. Det er imidlertid få høringsuttalelser som tar opp dette spørsmålet. Høringsinstansene synes heller ikke å være sikre på at det er gevinster å hente ved å «snu» lovteksten. Departementet mener derfor at drøftingen av eventuell «speilvending» må knyttes til flere momenter enn de som er kommet fram under høringen. Spørsmålet om positiv eller negativ avgrensning av konsesjonsplikten må bl.a. ses i sammenheng med hvilke endringer et slikt systemskifte fører til på kontrolliden.

Gjeldende kontrollordning kan kort skisseres slik: I 2001 var det ca. 156.000 erverv av fast eiendom. De fleste av disse ervervene sluses gjennom tinglysingen med en egenerklæring. Til beste for kjøper og selger avklares spørsmålet om konsesjonsplikt raskt, og med små kostnader for det offentlige. Ordningen innebærer at mulighetene for omgøelser er små. Oppfølgingen av manglende søknad er effektiv idet den nye eieren ikke får tinglyst ervervet sitt, se gjeldende lov § 22. Vil den nye eieren likevel ikke søke konsesjon, skal konsesjonsmyndighetene sette en frist for videresalg. Dette kan i siste omgang føre til at eiendommen blir solgt på tvangssalg, jf. §§ 25 og 26. Oppfølgingen av en «vrangvillig» kjøper byr mao. på små administrative kostnader for det offentlige.

Hensynet til forutberegnelighet og likebehandling tilsier at avgrensning av konsesjonsplikten må komme klart fram direkte i lovteksten. Reglene om konsesjonsplikt bør følgelig ha et så høyt presisjonsnivå som mulig. Sentralt ved vurderingen av hvilke kriterier som bør benyttes, står hvilke erverv som lettest og klarest lar seg definere og beskrive; erverv som utløser konsesjonsplikt, eller erverv

som ikke utløser slik plikt. Speilvending krever andre avgrensningskriterier enn dem som er lagt til grunn i dagens lov. Det å finne frem til slike kriterier kan være krevende. I tillegg til at kriteriene må være egnet til å uttrykke de materielle løsningene som er lagt til grunn, må teksten være lesbar. Etter departementets vurdering er forslagene til endringer i konsesjonsplikts omfang så omfattende at det kan være lettere enn tidligere å «speilvende» lovens ordlyd.

Med dette som bakgrunn antar Landbruksdepartementet at en positiv avgrensning kan knyttes til areal typer, eventuelt kombinert med arealets størrelse. Departementet mener imidlertid at det ikke er ønskelig å speilvende kriteriene knyttet til erververens stilling. En slutter seg på dette punktet til Justisdepartementets syn som er referert foran i kapittel 4.1.

Departementet mener at det er tvilsomt om «speilvending» vil øke lesbarheten av loven. Selv om det foretas en «speilvending» av teksten basert på areal typer og arealstørrelse vil de fleste erverv av fast eiendom skje uten konsesjon. En slik hovedregel i loven angir til tross for «speilvending» av teksten, ikke omfanget av konsesjonsplikten. Gevinsten ved en endring av lovens system er følgelig ikke stor. Departementet mener at det er svært tids- og arbeidskrevende å utarbeide en alternativ lovtekst som er speilvendt. Departementet mener videre at «speilvending» basert på areal typer og arealstørrelse vil føre til betydelige omstillinger knyttet til ordningen med egenerklæring og tinglysingskontroll. Det kan også bli vanskeligere for det offentlige å følge opp at konsesjonsplikten overholdes. Etter departementets syn er det bare aktuelt å gjøre endringer i samsvar med forslaget dersom det kan påvises at en endring fører til klart større fordeler enn de ulempene en omstilling kan føre med seg. Departementet oppfatter ikke at gevinsten som er omtalt ovenfor oppveier disse ulempene. Selv om det reelle innholdet i konsesjonsplikten harmonerer dårlig med formuleringen i lovutkastet § 2, mener departementet på denne bakgrunn at det ikke er ønskelig å foreta en speilvending av bestemmelsene nå.

Myndigheten til å avgjøre konsesjonsspørsmålene foreslås, som i loven fra 1974, lagt til Kongen. Hensynet til en planmessig konsesjonspolitik og til en konsekvent og enhetlig praktisering av loven har betydning for hvem som i praksis bør utøve denne myndigheten. I St.meld.nr. 19 (2001–2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå, er det lagt til grunn at avgjørelsesmyndigheten skal delegeres til kommunene. En ønsket å legge til rette for at kommunen i større grad enn

før kan bli en landbrukspolitisk aktør hvor mer myndighet og ansvar ville kunne gi større nærhet til borgerne og brukerne slik at den enkelte næringsutøver også fikk større mulighet og anledning til å påvirke egen utvikling. I meldingen heter det bl.a.:

«Kommunene er førstelinjemyndighet i saker etter jordlov, skogbrukslov, odelslov og konsesjonslov. Vesentlig myndighet etter disse lovene er allerede desentralisert til kommunene. Dette gjelder for eksempel myndighet til å avgjøre konsesjonssøknader som gjelder arealer som er del av byggeområde, mindre boligtomter og søknader innenfor områder der konsesjonsfriheten er satt ut av kraft for bebygd eiendom. Kommunene avgjør dessuten søknad om fritak fra bo- og driveplikt etter konsesjonsloven, og de avgjør en rekke søknader om delingstillatelse etter jordloven.

Landbruksdepartementet vil imidlertid legge ytterligere oppgaver til kommunene innen disse saksfeltene. Landbruksdepartementet mener at alle konsesjonssaker og delingssaker skal avgjøres på kommunenivå. Basert på tall fra perioden 1996–1999 utgjør dette samlet sett om lag 7 000 saker hvert år. Det fremtidige omfanget kan være noe lavere på grunn av hevingen i arealgrensen etter konsesjonsloven § 5 første ledd nr. 2 i 2001.

De konsesjonssaker som i dag er lagt til kommunen er saker som har særlig betydning for utvikling av bolig-, fritids- og næringsbebyggelse. Når alle øvrige konsesjonssaker også desentraliseres, vil kommunene i tillegg få ansvar for saker som gjelder erverv av landbrukseiendom og eiendom i strøk som ikke omfattes av reguleringsplaner/kommuneplaner. Konsesjonsavgjørelsen har nær sammenheng med arealutnyttelse etter plan- og bygningsloven. Desentralisering skal bidra til å øke kommunenes oppmerksomhet slik at landbruksarealene i større grad enn i dag betraktes som en ressurs som må ivaretas også i plansammenheng.

Hvor kommunene i dag er tillagt avgjørelsesmyndighet, har fylkeslandbruksstyret ansvaret for klagebehandling. I de øvrige sakene avgjør styrene saken som førsteinstans, etter tilråding fra kommunene. Ved å flytte de resterende konsesjons- og delingssakene over til kommunene, vil fylkeslandbruksstyret også få tillagt klagemyndigheten for disse sakene.

Ved en så omfattende desentralisering av de juridiske virkemidlene til kommunene må det sikres at grunnleggende rettssikkerhetsspørsmål og nasjonale målsettinger på lovområdet blir oppfylt. I den sammenheng blir det viktig å ha tilstrekkelig og kvalitativ god statistikk. Landbruksdepartementet tar sikte på å utarbeide et system for dette.»

I gjeldende forskrift etter konsl. § 2 er det gjort unntak fra konsesjonsplikten i de tilfeller rettighets-
haveren har fått tillatelse eller lov av 29. juni 1990
nr. 50 (energilovent) kapittel 3. Departementet me-

ner at unntaket bør opprettholdes, men at det inn-
arbeides i lovteksten på lik linje med de øvrige unn-
takene som er nevnt i lovutkastet § 2 annet ledd.

5 Disposisjoner som likestilles med erverv av fast eiendom

5.1 Gjeldende rett

Visse disposisjoner er etter gjeldende konsl. § 3 likestilt med erverv, og rettighetshaveren må søke konsesjon ved stiftelse eller overdragelse av slik rett. Dette gjelder stiftelse og overdragelse av leierett og annen lignende bruksrett over fast eiendom dersom retten gjelder for lenger tid enn 10 år. Det oppstår også konsesjonsplikt ved stiftelse og overdragelse av utbyggingskontrakter av enhver art, og for avtaler om fortrinnsrett til å foreta utbygging. Konsesjonsplikt oppstår dessuten ved stiftelse av andre rettigheter over fast eiendom som innebærer at eierens adgang til å rå over eiendommen, eller til å få det økonomiske utbyttet av den blir vesentlig innskrenket.

Det kan innføres forskrift om hvilke rettigheter som forutsetter konsesjon. Slik forskrift er ikke fastsatt.

Etter tredje ledd utløses konsesjonsplikten også ved stiftelse eller overdragelse av slike rettigheter som er omtalt i første ledd uavhengig av rettighetens varighet dersom rettigheten gjelder eiendom som ligger i strøk som i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven er avsatt til fornyelsesområde, jf. plan- og bygningsloven § 25 nr. 8. Bestemmelsen må ses i sammenheng med gjeldende konsl. § 5 annet ledd som fastsetter at konsesjonsfriheten etter samme lov § 5 første ledd nr. 1 og 2 er satt ut av kraft i strøk som er regulert til slike fornyelsesområder.

5.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet viste departementet til at en ikke har kjennskap til om kommunene har behandlet konsesjonssaker etter bestemmelsen om fornyelsesområder. En ba om høringsinstansenes syn på om det fortsatt er behov for slike regler i konsesjonsloven, eventuelt om virkemidlene i plan- og bygningsloven dekker behovet for regulering på dette området. I lovutkastet som ble sendt ut på høring var bestemmelsene sløyfet.

5.3 Høringsinnspillene

Departementet mottok samlet 52 innspill knyttet til spørsmålet om å oppheve den utvidede konsesjonsplikten i fornyelsesområder. En har ikke mottatt innspill som gjelder andre deler av bestemmelsen.

8 av de 42 kommunene som har uttalt seg, mener at det er behov for bestemmelsene om utvidet konsesjonsplikt i saneringsstrøk. De kommunene som tilrår opphevelse, har i stor grad vist til at det ikke er behov for bestemmelsene. De kommunene som frarår opphevelse, har noe ulik begrunnelse for dette. Drammen kommune gir uttrykk for at det er behov for å beholde bestemmelsene for å gjøre regelverket tydeligere. Grimstad kommune kommenterer spørsmålet i tilknytning til at de uttrykker ønske om å beholde arealgrensen på 20 dekar. Krødsherad kommune viser til at bestemmelsen er lite i bruk, og at den vil bli enda mindre aktuell dersom forslagene til endringer i konsesjonsplikten omfang vedtas. Kommunen peker imidlertid på at det er behov for bestemmelsene med sikte på å sette konsesjonsvilkår.

Miljøverndepartementet etterlyser en redegjørelse for bakgrunnen for at konsesjonsplikten ble innført for slike områder fordi dette har betydning for vurderingen av konsekvensene av en eventuell opphevelse. De øvrige høringsinstansene tilrår at bestemmelsene oppheves.

5.4 Departementets merknader

I gjeldende lov er det bestemmelser om utvidet konsesjonsplikt både i §§ 3 og 5. Bestemmelsene ble tilføyd ved lov 2. april 1976 i forbindelse med endringer i lov 28. april 1967 nr. 1 om sanering av tettbebygde strøk. Bestemmelser som regulerer fornyelse av boligområder er nå tatt inn i plan- og bygningsloven (§ 10–1 og kap. VII, se særlig § 25 nr. 8). Formålet med den utvidede konsesjonsplikten var å legge til rette for at kommunen skulle ha anledning til å gripe inn med bruk av forkjøpsrett. (Se Innst. 4. nov. 1961 fra Saneringskomiteen s. 49, Ot.prp. nr. 32 (1965–66) s. 11 og Innst.O.nr. 35 for 1975–76 s. 9). Kommunens forkjøpsrett etter kon-

sesjonsloven ble opphevet i 2001. Samtidig ble arealgrensen ved erverv av bebygd eiendom hevet til 20 dekar, og gjort betinget av at erververen ikke skulle foreta bruksendring i strid med reguleringsplan.

Endringene innebar at det ikke lenger er mulig for kommunen å bruke forkjøpsrett etter konsesjonsloven. Koblingen til reguleringsplanen gir imidlertid mulighet for vilkår/avslag i de tilfeller erververen/rettighetshaver skal nytte eiendommen i strid med plan. Denne koblingen er ikke avhengig av en egen bestemmelse om utvidet konsesjonsplikt i saneringsområder, og koblingen er beholdt i forslaget til ny konsesjonslov. Endringene innebærer etter departementets syn at bestemmelsene i gjeldende konsl. §§ 3 og 5 har mistet sin praktiske betydning.

Etter departementets syn har kommunene dessuten andre muligheter for å sikre seg kontroll i fornyelsesområdene. Kommunens forkjøpsrett etter konsesjonsloven er opphevet. Kommunen har imidlertid iht. lov 29. april 1977 nr. 34 (lov om kommunal forkjøpsrett til leiegårder) forkjøpsrett når eiendomsrett til leiegård blir overført. Hvor det foreligger vedtak om regulering til fornyelsesformål følger det videre av plan- og bygningsloven § 31 pkt. 4 at oreigningsloven § 28 skal gjelde. Denne bestemmelsen fastsetter at eier av eiendommen ik-

ke kan råde rettslig over eiendommen uten at «oreigningssøkaren» samtykker i disposisjonen. Dette vil si at eieren verken kan avhende eiendommen, eller stifte rettigheter i den uten kommunens samtykke.

Departementet mener med dette som bakgrunn at det ikke er behov for bestemmelser tilsvarende konsl. § 3 tredje ledd eller § 5 annet ledd i den nye konsesjonsloven.

Forskriftshjemlene i gjeldende konsl. § 3 første ledd siste punktum i kombinasjon med § 2 gir rom for å fastsette nærmere regler om hvilke rettigheter som medfører konsesjonsplikt. Etter departementets vurdering dekker hjemmelen i § 2 behovet for forskriftshjemler om konsesjonsplikt. Forskriftshjemmelen i gjeldende lov § 3 første ledd kan følgelig sløyfes i ny lov.

Etter gjeldende lov utløser enkelte rettigheter konsesjonsplikt etter konsl. § 3 annet punktum annet alternativ. I forskrift er det bestemt at konsesjonsplikten bare oppstår dersom rettighetene er stiftet for en tid av mer enn 10 år, eventuelt at rettighetshaveren er gitt rett til fornyelse/forlengelse slik at rettighetens varighet samlet overstiger 10 år. Denne avgrensingen av konsesjonsplikten bør etter departementets vurdering innarbeides i lovteksten. Dette er gjort i lovutkastet § 3 første ledd, jf. uttrykket «det samme gjelder» i andre punktum.

6 Unntak på grunnlag av eiendommens karakter

6.1 Gjeldende rett, saksumfang og politiske premisser

Utgangspunktet i konsl. § 2 er, som nevnt, at erverv av fast eiendom utløser konsesjonsplikt med mindre det er gjort unntak fra plikten i loven selv, eller i medhold av den. En sentral gruppe unntak bygger på objektive kriterier ved den eiendommen som omsettes, for eksempel eiendommens størrelse eller reguleringsstatus. Disse unntakene finnes i gjeldende konsl. § 5 og i forskriften § 1–1. (Forskrift om konsesjonsfrihet for visse erverv av fast eiendom m.v. og om saksbehandlingen i konsesjonssaker gitt ved Kgl.res. av 28. juli 1978.) I gjennomgangen nedenfor er denne gruppen unntak delt inn i følgende tre hovedgrupper: ubebygde enkelttomter, andre ubebygde arealer og bebygd eiendom.

6.1.1 Ubebygde enkelttomter

6.1.1.1 Gjeldende rett

Gjeldende konsl. § 5 første ledd nr. 1 innebærer at erverv av ubebygd enkelttomt til bolig- eller fritidsformål i hovedsak skjer uten konsesjonsbehandling. Gjeldende bestemmelse angir to alternative grunner for konsesjonsfrihet. Det ene alternativet gjelder eiendom som ligger i område som i kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan er utlagt til byggeområde, og hvor tomteinndeling er foretatt. Det andre alternativet gjelder andre tomter. I det siste tilfellet er det en forutsetning at tomten ikke er større enn 2 dekar, og at det er gitt tillatelse til fradeling etter 1. januar 1977 etter plan- og bygningsloven og jordloven.

Det følger av bestemmelsen at erververen, ektefelle og barn under 18 år, ikke uten konsesjon kan erverve mer enn en tomt til bolig og en tomt til fritidsformål i samme kommune. Erverv av flere tomter til samme formål, utløser konsesjonsplikt. Forbeholdet innebærer bl.a. at det oppstår konsesjonsplikt ved kjøp av ubebygd tomt for oppføring av nytt hus dersom familien eier tilsvarende bebygd bolig fra før.

6.1.1.2 Historikk

Konsesjonsfriheten etter konsl. § 5 første ledd nr. 1 ble sist foreslått utvidet i Ot.prp.nr. 74 (1981–82).

Endringen ble ikke vedtatt. Landbrukskomiteen viste i Innst.O.nr. 71 (1982–83) s. 9 til at det begrensede tilbudet på tomter både for boliger og fritidshus som eksisterer i mange deler av landet, innebar en risiko for at enkeltfamilier sikret seg unødige mange tomter på bekostning av andres muligheter.

Departementet antok i mai 1989 at tilgangen på tomter var så god at det ikke lenger var grunn til å begrense antallet tomter til bare en pr. familie i hver kommune. En sendte derfor ut et høringsforslag hvor det ble foreslått at erverv av tomt nummer to til bolig- og fritidsformål skulle unntas fra konsesjonsplikt. Samtlige departement rådet til at endringen ble gjennomført. Kommunal- og arbeidsdepartementet presiserte imidlertid at knapphet på boligtomter mange steder er til betydelig ulempe for boligbyggingen. 13 fylkeslandbruksstyrever anbefalte endringen. Det samme gjorde 76 av 86 kommuner. Som følge av forhandlinger om EØS-avtalen, ble endringsforslaget lagt på is, og ble ikke fremmet for Stortinget.

6.1.1.3 Saksumfang

Stortingsmeldingene om praktiseringen av jord- og konsesjonslovgivningen viser at kommunene har behandlet i størrelsesorden 314–723 slike konsesjonssøknader hvert år (se vedlegg 2 tabell 2.9). Antallet saker har økt de siste årene. Det er grunn til å anta at dette har sammenheng med økt omsetning av bolig- og fritidstomter. Avslagsprosenten i perioden har vært varierende, fra 0 til 2,2. I 2001 var avslagsprosenten 1,1. Vilårsprosenten var i 2001 på 12,7.

6.1.1.4 Praksis

Avgjørelsesmyndigheten i saker som gjelder erverv av tomt nummer to har ligget til kommunene siden 1989. Før dette lå myndigheten til fylkeslandbruksstyret. I brev av 1. desember 1997 ba departementet om kommunenes syn på egen praksis i slike saker. 62 kommuner opplyste at de hadde behandlet slike saker i 1996. Samlet hadde disse kommunene behandlet 312 saker. I fire saker var søknaden avslått. I 55 saker var det gitt konsesjon med ulike vilkår. Det ble for eksempel satt vilkår om at søkerens

bebygde boligeiendom skulle selges innen en viss frist i 22 saker. I 6 saker ble det satt vilkår om at tomtene måtte bebygges innen en viss tid.

Larvik kommune oppga at de i 1996 behandlet 11 saker som gjaldt konsesjon ved erverv av tomt nummer 2. Kommunen uttalte i den forbindelse:

«Til samtlige konsesjonsmeddelelser er det knyttet følgende vilkår:

- Tomten må disponeres overensstemmende med gjeldende reguleringsplan
- Tomten må bebygges innen 2 år regnet fra dato for konsesjonsbrevet (dette vilkår settes for å unngå at byggeklare tomter blir liggende unyttet for lenge og for å hindre at slike tomter blir spekulasjonsobjekter)
- Den bebyggelse som reises på tomten må permanent nyttes som helårsbolig for fremtiden. (Dette vilkår har sammenheng med den forskrift med hjemmel i konsesjonslovens § 5 tredje ledd som er gjeldende i Larvik).»

6.1.1.5 Politiske premisser

I St.meld. nr. 29 (1996–97) Regional planlegging og arealpolitikk, kapittel 6: Arealbruk og arealplanlegging i byer og tettsteder, er det lagt stor vekt på spørsmål knyttet til fortetting av arealer innenfor by- og tettstedsgrenser. Det uttales på s. 56:

«Omforming av arealer innenfor by- og tettstedsgrensene vil være en hovedoppgave innenfor arealforvaltningen i årene framover. Det er viktig at dette arbeidet styres av kommunen og skjer etter samlede planer for større områder.

Dagens planverktøy er i større grad utformet for tradisjonell feltutbygging enn for de komplekse forholdene som finnes i byområder. Miljøverndepartementet har laget en veileder for fortetting som først og fremst behandler kvalitet i det fysiske resultatet på oversikts- og reguleringsplannivå. (T-1136: «Fortetting med kvalitet. Bebyggelse og grønnstruktur» 1996.) I vedlegg 7.3 er det gitt eksempler på fortetting i byene. Miljøverndepartementet vil sammen med Kommunal- og arbeidsdepartementet styrke innsatsen for å sikre at kommunene har hensiktsmessig planverktøy og egnede virkemidler for gjennomføring av samordnet planlegging av forbedring og fortetting av byområdene.

Enkelte land har utviklet særskilte virkemidler for fortetting. Sverige har f.eks. en lov som sikrer at fortettingsområder avsettes i en overordnet plan, og at grunneierne i området går sammen om utarbeidelse av en detaljplan før området kan bygges ut. Detaljplanen kan lages uavhengig av eiendomsgrensene, og gevinsten ved utbyggingen fordeles etter hvor mye

areal hver enkelt bidrar med. På denne måten kan en oppnå høyere kvalitet, bedre arealutnyttelse og mer rettferdig fordeling av goder og byrder i et fortettingsområde.

Miljøverndepartementet samarbeider med Landbruksdepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet om tilsvarende problemstillinger. Gjennom forsøksprosjekt tas det bl.a. sikte på å prøve ut hvorvidt jordskifteverket kan være aktuelt å bruke i sammenheng med fortetting i by- og tettstedsområder. I forsøks- og utviklingsprosjektene vil det tas særlig hensyn til kritiske faktorer som tidsbruk, forutsigbarhet og forpliktende oppfølging.»

I Innst. S. nr. 219 (1996–97) s. 9 advarer Energi- og miljøkomiteen i tilknytning til meldingen mot at en bygger ned områder som fungerer som friluftsområde nær byer og tettsteder og i strandsonen. Komiteen ber regjeringen om å legge særlig vekt på tiltak som kan verne friluftsområder mot ulike inngrep.

Disse spørsmålene er fulgt opp i St.meld. nr. 23 (2001–2002), Bedre miljø i byer og tettsteder, der det særlig er lagt vekt på å utvikle langsiktige utbyggingsstrategier og satse på fortetting. I distriktene er det dessuten lagt vekt på verdien av attraktive tettsteder.

6.1.2 Andre ubebygde arealer

Erverv av ubebygde arealer som ikke kan karakteriseres som enkelttomter medfører i hovedsak konsesjonsbehandling. I gjeldende konsl. § 5 første ledd nr. 3 er det imidlertid gjort unntak fra konsesjonsplikten ved visse erverv fra kommuner eller kommunale tomteselskap. Kommuner og fylkeskommuner er dessuten etter konsl. § 6 første ledd nr. 4 gitt unntak fra konsesjonsplikten ved visse erverv. Ut over dette er det i forskrift fastsatt unntak basert på reguleringsstatus og arealstørrelse.

De erverv som ikke faller inn under unntaksbestemmelsene, utløser konsesjonsplikt. Se omtalen av praksis ved denne konsesjonsbehandlingen i høringsnotatet kapittel 5.3.2 (vedlegg 3).

6.1.3 Bebygd eiendom

Konsesjonsloven § 5 første ledd nr. 2 gjelder unntak for bebygd eiendom. Bestemmelsen ble endret 4. mai 2001. Endringen trådte først i kraft 1. september 2001, og gjaldt erverv av alle typer eiendommer; for eksempel bolig-, fritids-, nærings-, og landbruksseiendom. Hovedinnholdet i endringen var at arealgrensen ved erverv av bebygd eiendom ble hevet fra 5 til 20 dekar. I de nye reglene er det bl.a. en

forutsetning for konsesjonsfriheten at erververen ikke skal foreta bruksendring i strid med planen. Det er videre en forutsetning at jordbruksarealet på eiendommen holdes i hevd, jf. påbudet i jordloven § 8. Reglene har ikke vært i funksjon i så lang tid at det er mulig å si noe om de erfaringene som er gjort etter at de ble innført.

6.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ga departementet uttrykk for at konsesjonspliktens omfang bør avspeile samfunnets behov for, og ønske om, å kontrollere omsetningen av fast eiendom. Departementet mente det er grunnlag for å utvide konsesjonsfriheten både ved erverv av ubebygde og bebygde eiendom.

I høringsnotatet foreslo departementet følgende:

Ubebygde enkelttomter:

- Erverv av ubebygde enkelttomter til bolig- eller fritidshus som ligger i område som i kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan etter plan- og bygningsloven er utlagt til byggeområde, og hvor tomteinndeling er foretatt eller godkjent av bygningsmyndighetene, skal fortsatt være konsesjonsfritt. Hvis det foreligger en slik plan, er konsesjonsfriheten ikke knyttet til noen arealgrense. Betingelsen i gjeldende lov om at erververen og hans nærmeste familie ikke kan eie tomt fra før, oppheves.
- Erverv av andre ubebygde enkelttomter til bolig- eller fritidshus ikke større enn 1 dekar skal være konsesjonsfritt. Betingelsen i gjeldende lov om at erververen og hans nærmeste familie ikke kan eie tilsvarende tomt fra før, oppheves. Konsesjonsfriheten er betinget av at tomte bebygges innen 5 år. Betingelsen i gjeldende lov om at erververen og hans nærmeste familie ikke kan eie tomt fra før, oppheves.

Andre ubebygde arealer:

- Erverv av andre eiendommer som ligger i område som i reguleringsplan er regulert til annet enn landbruksområde, eller ligger i område som i kommuneplanen er lagt ut til byggeområde, skal være konsesjonsfritt. Konsesjonsfriheten er betinget av at erververen ikke foretar bruksendring i strid med planen.

Bebygde eiendom:

- Erverv av bebygde eiendom ikke større enn 100 dekar skal være konsesjonsfritt dersom ikke mer enn 20 dekar av den er fulldyrket. Konse-

sjonsfriheten er betinget av at erververen ikke foretar bruksendring i strid med eventuell reguleringsplan. Det samme gjelder hvor eiendommen i kommuneplanens arealdel er lagt ut til landbruks-, natur- og friluftsområde. Betingelsen om at eiendommen jordbruksarealet skal holdes i hevd ble foreslått opphevet.

Forslaget som gjaldt bebygde eiendom bygget på Sem-erklæringen, fremforhandlet av samarbeidsregjeringen i oktober 2001 i forbindelse med regjeringsdannelsen. I erklæringen heter det:

«Samarbeidsregjeringen vil:

.....

Sette arealgrensene i konsesjonsloven til 20 dekar fulldyrket mark og 80 dekar annet areal.»

I erklæringen er det videre lagt til grunn at landbruket spiller en vesentlig rolle for å sikre levende bygder og spredt bosetting.

I høringsnotatet redegjorde departementet for konsesjonspraksis ved erverv av tomter og andre ubebygde arealer som forslaget ville ha betydning for. Se vedlegg 3 kapittel 5.3.2.

6.3 Høringsinnspill

6.3.1 Ubebygde enkelttomter

Departementets *første forslag* gjaldt enkelttomter til bolig- eller fritidshus som ligger i områder som i kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan etter plan- og bygningsloven er utlagt til byggeområde, og hvor tomteinndeling er foretatt eller godkjent av bygningsmyndighetene. Endringsforslaget innebar at betingelsen i gjeldende lov om at erververen eller hans nærmeste familie ikke kan eie tomt fra før, skulle oppheves. Samtidig foreslo en at konsesjonsfriheten ble gjort betinget av at tomte bebygges innen 5 år.

Departementet mottok totalt 129 innspill i tilknytning til disse forslagene. Innspillene kom fra 6 fylkesmenn, 7 fylkeslandbruksstyrer, 107 kommuner og 8 organisasjoner (Den norske advokatforening, Direktoratet for naturforvaltning, Huseiernes Landsforbund, Konkurransetilsynet, Norges Eiendomsmeglerforbund, Norges Skogeierforbund, NORSKOG og Statens landbruksforvaltning).

De fleste høringsinnstansene slutter seg til forslagene, og til departementets begrunnelse for dem. 5 fylkesmenn, 3 fylkeslandbruksstyrer, 92 kommuner og alle de 6 organisasjonene som uttrykkelig har omtalt spørsmålet, tilrår opphevelse

av betingelsen om at erververen m.fl. ikke kan eie tomt fra før. 4 fylkesmenn, 75 kommuner og 4 organisasjoner (Norges Eiendomsmeglerforbund, Norges Skogeierforbund, NORSKOG, og Statens landbruksforvaltning) er enige i at det innføres en betingelse om at tomter må bebygges innen 5 år. Fredrikstad kommune uttaler:

«Bestemmelsen om ubebygde enkelttomter inntil ett dekar og betingelse av at tomter bebygges innen 5 år er en god løsning ved å forenkle og samtidig medvirke til bedret arealutnyttelse.»

Gausdal kommune uttaler:

«Vi mener forslag 2 og 3 er fornuftige lovendringer. Disse endringene har vi etterspurt i flere år her i Gausdal. I det siste har vi også praktisert bruk av vilkår for erverv av tomter utover nr 1 om bygging av hytte (gjelder regulerte hyttefelt) innen et gitt antall år. Noen hytteeiere i regulerte hyttefelt ønsker å kjøpe opp tomtenes omkring si ega hyttetomt for å få større fritidsareal og samtidig slippe å få naboene for nært innpå seg. Dette søker vi å unngå, fordi det gir en svak utnyttelse av regulerte hytteområder og dermed utbyggingspress på omkringliggende LNF-områder. Noen tomteoppkjøpere vil imidlertid spekulere i å bygge et lite anneks, garasje eller endog lekestue som svar på vilkåret om bygging. Så vi tror det må presiseres i lovteksten at det skal bygges *bolig* eller *hytte* i regulerte hhv bolig- eller hytteområder.»

4 kommuner frarår opphevelse av betingelsen om at erververen m.fl. ikke kan eie tomt fra før. En av disse er Elverum kommune som uttaler:

«I dag er det en del konsesjonssøknader som følge av at personer vil kjøpe ny tomt før de selger eksisterende eiendom. Dette utløser konsesjonsplikt fordi dagens lov ikke tillater å eie tomt nr. 2 uten konsesjon. I slike saker oppfattes dagens lov som uheldig. Lovforslaget innebærer at en person kan kjøpe så mange tomter en vil uten konsesjon. Det er foreslått som vilkår at tomter må bebygges innen 5 år. Det er bra at det kommer et byggekrav. Det er imidlertid usikkert om det er riktig og fornuftig å ikke ha begrensninger på oppkjøp av boligtomter. Dette kan for eksempel medføre at en person kjøper 10 tomter for deretter å sammenføre tomtenes til en (et gnr. og et bnr.) for å bygge et hus. Dette vil i så fall være sløsing med arealer og være i strid med rikspolitiske retningslinjer mht. areal. Delingsloven og plan- og bygningsloven har imidlertid i dag lovhjemler, hhv. § 22 og § 63, som skal hindre uheldige tomter/sammenføringer. *Konklusjon* – en er i utgangspunktet noe kritisk til lovendringen som følge av uheldige

konsekvenser denne kan få ved oppsamling av tomter i forhold til arealøkonomisering, fordi det i ettertid kanskje kan være vanskelig å benytte delingsloven/plan- og bygningsloven for å løse evt. problemer.»

15 kommuner frarår en betingelse om at tomter skal bebygges innen 5 år. Det samme gjør Den norske advokatforening, Direktoratet for naturforvaltning og Konkurransetilsynet. Den norske advokatforening gir uttrykk for at byggefristen vil reise vanskelige tolknings- og håndhevingsspørsmål. De mener det må gå klarere fram hva som ligger i bebyggelseskravet, og at dette må innarbeides i lovtekst, forarbeider og rundskriv. Konkurransetilsynet peker på at betingelsen begrenser omsetteligheten av de aktuelle eiendommene, og dermed begrenser muligheten for en effektiv utnytting av arealene.

Noen kommuner har gitt særlige kommentarer til 5-årsfristen som er foreslått. Enkelte kommuner mener at denne fristen bør være mer fleksibel, for eksempel at tomtenes bør være byggeklare, mens andre mener fristen bør kunne forkortes. 9 kommuner mener at fristen bør være kortere. 3 år, eller 2 år, nevnes i den forbindelse.

Departementets *andre forslag* gjaldt enkelttomter til bolig- eller fritidshus som ligger i områder som ikke faller inn under forslaget ovenfor. I slike tilfeller foreslo departementet at gjeldende arealgrense skulle reduseres fra 2 til 1 dekar. De to betingelsene som er omtalt ovenfor om opphevelse av slektskapsbestemmelsen og om innføring av en byggefrist på 5 år, er like i departementets forslag. Betingelsene kommenteres derfor ikke særskilt her.

Departementet mottok 121 innspill som gjaldt dette forslaget. Innspillene kom fra Finansdepartementet, 2 fylkesmenn 8 fylkeslandbruksstyrever, 104 kommuner og 6 organisasjoner (Huseiernes Landsforbund, Konkurransetilsynet, Norges Eiendomsmeglerforbund, Norges Skogeierforbund, NORSKOG og Statens landbruksforvaltning).

Fylkesmannen i Nordland, fylkeslandbruksstyrene i Oslo, Akershus, Rogaland, Sogn og Fjordane og 63 kommuner, tilrår en reduksjon av arealgrensen. Disse slutter seg i hovedsak til departementets begrunnelse for forslaget. Noen viser dessuten til at dette er i samsvar med endringen av lovens formålsbestemmelse, jf. at hensynet til miljøet uttrykkelig nevnes.

Finansdepartementet, Fylkesmannen i Møre og Romsdal, fylkeslandbruksstyrene i Oppland, Aust-Agder og Troms, 40 kommuner og alle organisasjonene, frarår forslaget til reduksjon av arealgrense.

Noen gir uttrykk for at det ikke foreligger konkret behov for å redusere arealgrensen fordi spørsmålet om tomtestørrelse er avgjort ved behandlingen etter jordloven og plan- og bygningsloven. Huseiernes Landsforbund og Norges Eiendomsmeglerforbund viser til at grensen bør økes i retning av 3 dekar snarere enn at den bør reduseres. Hægebostad kommune på sin side foreslår at arealgrensen settes til 10 dekar.

Enkelte kommuner mener at forslaget bør gjennomføres for fritidstomter, men ikke ved erverv av boligtomter. Dette går fram av fellesuttalelsen fra kommunene Askvoll, Fjaler, Gulen, Hyllestad og Solund, og det er også påpekt fra Seljord kommune.

Noen kommuner gir uttrykk for at forslaget vil føre til en økning i saksmengden. Ringsaker kommune har anslått at det i deres kommune vil gjelde for ca. 13 nye saker årlig.

6.3.2 Andre ubebygde arealer

Som det framgår ovenfor foreslo departementet at erverv av andre ubebygde eiendommer som ligger i område som i reguleringsplan er regulert til annet enn landbruksområde, skal kunne skje uten konsesjon. Slik konsesjonsfrihet burde etter departementets forslag være betinget av at erververen ikke foretar bruksendring i strid med planen.

Departementet har samlet mottatt 99 uttalelser som gjelder dette forslaget. Uttalelsene kommer fra 4 fylkesmenn, 7 fylkeslandbruksstyrer, 86 kommuner og 2 organisasjoner (NORSKOG og Statens landbruksforvaltning).

Fylkeslandbruksstyrene i Aust-Agder, Rogaland og Sogn og Fjordane tilrår konsesjonsfrihet som beskrevet i forslaget. Det samme gjør 69 kommuner. Fylkeslandbruksstyret i Hordaland mener det ikke er behov for konsesjonsbehandling ved erverv av slike eiendommer. Også Statens landbruksforvaltning gir uttrykk for at konsesjonsfriheten bør utvides i forhold til forslaget, og uttaler:

«I henhold til forslaget skal alt areal som i reguleringsplan etter pbl. § 25 er avsatt til annet enn landbruk, kunne erverves konsesjonsfritt. Foreligger det bare kommuneplan, er det bare areal som er lagt ut til byggeområde som skal kunne erverves konsesjonsfritt.

Statens landbruksforvaltning antar at når et område i kommuneplan er lagt ut til annet enn landbruk, har det formodningen mot seg at det ved rullering av planen vil bli aktuelt å tilbakeføre arealet til landbruk. Statens landbruksforvaltning mener derfor i utgangspunktet at landbrukets interesser vil bli tilstrekkelig ivaretatt

om konsesjonsfriheten også knyttes til alt som i kommuneplan er lagt ut til annet enn landbruk. Dette vil videre føre til en forenkling av regelverket og gjøre det lettere tilgjengelig.

En kan videre ikke se at det er noe stort behov for kontroll med erverv av arealer som i henhold til plan- og bygningsloven § 20–4 er lagt ut til annet enn landbruk. Som departementet selv sier, vil det i hovedsak være stat eller kommune som vil være kjøpere til slikt areal, eventuelt med unntak for områder avsatt til råstoffutvinning.»

Fylkesmannen i Oppland frarår forslaget, og viser til at det finnes eksempler på at et område går tilbake til landbruksformål. Også 6 kommuner frarår forslaget. Det vises til at priskontrollen har en prisdempende effekt ved erverv av utbyggingsareal i pressområder. Elverum kommune mener at byggeområder utlagt i arealplanen bør utløse konsesjonsbehandling. Kommunen uttaler:

«Dersom slike arealer er konsesjonsfrie kan enkelte samle opp arealer og derved kanskje være med på å hindre en ønsket utvikling sett fra det offentlige side.»

56 kommuner gir eksplisitt uttrykk for at konsesjonsfriheten bør være betinget av at erververen ikke skal bruke eiendommen i strid med planen. Porsgrunn kommune uttaler:

«Betingelsene om at konsesjonsfrihet skal være betinget av at det ikke foretas bruksendring i strid med gjeldende plangrunnlag støttes da dette synes å kunne styrke kommunens styringsmulighet for at arealbruken blir i samsvar med vedtatt plan.»

Miljøverndepartementet og fylkeslandbruksstyrene i Oslo og Akershus mener på sin side at det ikke er behov for å koble konsesjonsfriheten til plan. 9 kommuner gir uttrykk for at det er uheldig å koble mellom konsesjonsfrihet og plan. Det er vist til at planene ikke alltid er tiltrekkelig oppdaterte, at ulovlig bruksendring bør følges opp etter plan- og bygningsloven, ikke konsesjonsloven, at spørsmålet om ulovlig bruksendring kan oppstå lenge etter at ervervet er skjedd, og at koblingen kan føre til vanskelige kontrollspørsmål. Miljøverndepartementet uttaler:

«I utgangspunktet legger Miljøverndepartementet til grunn at pbl og konsesjonsloven er likestilte lover, det vil si at begge gjelder side ved side. I forslaget til ny lov innføres det i flere tilfeller en betingelse om at konsesjonsfriheten i et gitt tilfelle er betinget av at erverver ikke foretar bruksendring i strid med plan. Dersom betingelsen ikke overholdes må erverver søke

konsesjon, jf. ny § 13. Denne koblingen tilsier at det er behov for å klargjøre forholdet mellom pbls regler om bruksendring/dispensasjon fra arealplan og konsesjonslovens regler om «konsesjonsbehandling ved overtredelse av arealbruksbetingelsene». Det er uklart om Landbruksdepartementet legger til grunn at konsesjonsmyndigheten skal kunne gi konsesjon i strid med gjeldende arealplan. Vi stiller og spørsmål ved om det er hensiktsmessig at konsesjonsmyndigheten skal vurdere en bruksendring som ikke lovlig og deretter gi konsesjon, og at planmyndigheter deretter foretar den samme vurdering eventuelt med annet resultat.»

Departementet uttaler videre:

«Det er uklart for oss hvordan konsesjonsloven gjennom nevnte bestemmelser sikrer dette ut over den styring man allerede har gjennom plan- og bygningsloven. Den eneste konsekvensen som vi kan se av denne arealbruksbetingelsen er at konsesjon *kan* bli gitt i strid med plan. Deretter må erververen søke planmyndigheten om dispensasjon fra plan eller omregulering for at slik bruk skal være lovlig. På denne bakgrunn kan ikke Miljøverndepartementet se at nevnte betingelse gir noen styring ut over det pbl allerede gir, og anbefaler at betingelsen tas ut.»

6.3.3 Bebygd eiendom

Departementet foreslo at arealgrensen for konsesjonsfritt erverv skulle heves fra 20 dekar til 100 dekar hvorav ikke mer enn 20 dekar kunne utgjøre fulldyrka mark.

Departementet har totalt mottatt 160 uttalelser om dette forslaget, og høringsinstansene har gitt uttrykk for svært ulike meninger.

Høringsinstanser som tilrår endringen

Miljøverndepartementet, Fylkesmennene i Oslo og Akershus og i Hedmark tilrår forslaget om å heve arealgrensene. Det samme gjør Fylkeslandbruksstyrene i Hordaland, Sør-Trøndelag og Troms. 36 kommuner slutter seg til forslaget. Enkelte av dem uttaler at de aksepterer forslaget, men at de for egen del ser seg nødt til å vurdere nedsatt konsesjonsgrense. Fylkesmannen i Hedmark uttaler:

«Det er på det rene at det er samfunnsmessig ønskelig å bruke forskjellige virkemidler (juridiske og økonomiske) overfor små og større landbrukseiendommer. For de små landbrukseiendommene er det bosettingsfunksjonen som er det sentrale og utformingen av virkemidler

bør gjenspeile dette. Større landbrukseiendommer har både en bosettings- og næringsmessig funksjon for samfunnet.

Hvorvidt en heving av arealgrensen for bebygd eiendom vil føre til større omsetning av eiendommer under konsesjonsgrensen er usikkert. Vårt inntrykk er at endringen i arealgrensen i 2001 har ført til et visst oppsving i markedet – spesielt i tettstedsnære områder. Men en vil trenge noe mer tid før en kan trekke klare konklusjoner. Ut fra eiendomsstrukturen og samfunnsutviklinga i Hedmark slutter fylkesmannen seg til regjeringas forslag.....»

Av de 12 organisasjonene som har gitt kommentarer til forslaget, er det 6 organisasjoner (Bygdalista i Gausdal, Huseiernes Landsforbund, Konkurransetilsynet, Norges Eiendomsmeglerforbund, Norges Skogeierforbund og NORSKOG) som tilrår at endringen gjennomføres. Den norske advokatforening synes også å slutte seg til forslaget, idet foreningen reiser spørsmål ved om forslaget går langt nok. Flere av disse organisasjonene gir uttrykk for at arealgrensen bør heves ytterligere. Norges Skogeierforbund viser imidlertid til at det er ønskelig å hente erfaringer fra fjorårets endringer før det foreslås ytterligere endringer.

Høringsinstanser som frarår endringen

5 fylkesmenn, fylkesmennene i Oppland, Vestfold, Vest-Agder, Møre og Romsdal og Nordland, frarår forslaget. Det samme gjør 10 fylkeslandbruksstyrer (fylkeslandbruksstyrene i Oslo, Akershus, Hedmark, Oppland, Vestfold, Aust-Agder, Rogaland, Sogn og Fjordane og Finnmark), og 79 kommuner. Uttalelsene hviler på ulike, og i mange tilfeller sammensatte begrunnelser.

Andre arealgrenser

Noen av kommunene mener at arealgrensen bør endres, men til andre nivåer enn forslaget. Andre kommuner, totalt 32 av dem som frarår forslaget, mener, som Fylkeslandbruksstyret i Hedmark, at dagens arealgrense bør utprøves før en eventuelt vurderer å heve grensen på nytt.

Bosettingshensynet

En rekke høringsinstanser uttaler at de ikke har noen tro på at konsesjonsfrihet fører til økt bosetting. De legger til grunn at eiendommene vil bli omsatt til fritidsformål. Osen kommune uttaler:

«Tanken bak denne endringen som bygger på et ønske om hyppigere omsetning av land-

brukseiendommer i distriktene for blant annet å sikre bosetting i et lengre perspektiv er god. Det er derimot grunn til å stille spørsmål om dette virkemiddelet gir de resultater som en ønsker å oppnå, spesielt i de mer næringsfattige strøk. Etter vår oppfatning innebærer konsesjonsfrie salg en langt større risiko for omdisponering av bolighus til fritidsboliger. Dette med bakgrunn i at en slipper løs markedskreftene, som igjen resulterer i at de mest kapitalsterke personene får et trumf kort i forbindelse med omsetningen. En har da liten kontroll på om eiendommen blir brukt som helårsbolig eller fritidsbolig i framtiden. Det er derimot grunn til å forvente at en større del av de små landbrukseiendommene blir kjøpt til fritidsformål, spesielt i de kommunene hvor næringsgrunnlaget og tjenestetilbudet er svakt. Dette er ikke heldig og heller ikke ønskelig når en har som målsetting å opprettholde bosettinga i kommunen.»

Gausdal kommune kommentere dette slik:

«En negativ konsekvens vi ser med lovforslaget er at eiendommene nå kan annonseres ut som «fritidseiendommer, uten boplikt og konsesjonsplikt» ved salg. Både selger og megler ønsker primært best mulig fortjeneste ved salget og vil da erfaringsmessig forsøke å selge eiendommen på fritidseiendomsmarkedet. Boplikt oppfattes som en heftelse som i realiteten setter eiendommene ned i verdi. Pengesterke fritidseiendomskjøpere vil dermed kunne melde sin interesse, og folk som er ute etter å bosette seg i Gausdal vil neppe nå opp i budrunden.»

En rekke kommuner uttaler at de vil vurdere nedsatt konsesjonsgrense i sin kommune dersom forslaget til ny arealgrense vedtas. Andre kommuner gir uttrykk for at konsesjonsfriheten bør gjøres betinget av bo- og/eller driveplikt. Gausdal kommune uttaler:

«En konsekvens av dette forslaget tror vi vil bli at svært mange distriktskommuner vil søke om å få innføre forskrift om 0-konsesjon i hele kommunen, for å få styring med disse eiendommene som før. Denne utviklingen såg vi tendenser til allerede ved innføringa av 20 daa konsesjonsfri grense i mai 2001.....Hvis det er et sterkt ønske om å oppnå mindre saksbehandling i disse konsesjonssakene – bør konsesjonsfriheten under forslag 5 være betinget av at kjøperen bosetter seg på eiendommen innen 1 år og bor der sammenhengende i 5 år. Dvs ordinær boplikt. Dette kan organiseres på samme måte som i områder med 0-konsesjon ved at kjøperen krysser av på et egenerklæringskjema at han skal bo på eiendommen. En slik rasjonalisering vil antakelig få små negative konsekvenser for bygdenorge. Er kjøperen ikke interessert i å bo

på eiendommen må han søke om konsesjon slik som i dag.»

En rekke av høringsinstansene mener at konsekvensene av dagens arealgrense må avklares før en eventuelt vurderer en annen grense.

Heller ikke Norges Bondelag eller Norsk Bonde- og Småbrukarlag har tro på at forslaget vil føre til økt bosetting i distriktene. De viser til at forslaget først og fremst vil føre til prisstigning ved omsetning av eiendommer under den nye konsesjonsgrensen.

Hensynet til landbruksinteressene, herunder bruksrasjonalisering

Flere av fylkeslandbruksstyrene og kommunene peker på at en endring i samsvar med forslaget innebærer at små bruk tas ut av rasjonaliseringsmarkedet. Fylkeslandbruksstyret i Hedmark uttaler om dette:

«Det hadde vært ønskelig å skaffe seg litt mer kunnskap og erfaring fra de endringer som ble gjort i regelverket i 2001 før de endres på nytt. Forholdet til de aktive brukerne av landbrukseiendommer burde vært belyst noe mer. Jfr. behandlingen av konsesjonssaker med tilleggsgjord der det opprettes relativt store driftsavstander. Fylkeslandbruksstyret er av den oppfatning at liberaliseringen av omsetningen av landbrukseiendommer ikke gagnar hensynet til den langsiktige ressursforvaltningen. Det er ønskelig at landbruksarealene holdes i hevd og eies av aktive bønder. De foreslåtte endringer vil føre til at mindre bruk blir tatt ut av rasjonaliseringsmarkedet. I dag utgjør disse en vesentlig del av markedet.»

Fylkesmannen i Vest-Agder antar at endringen vil føre til økning av søknader om delingssamtykke hvor formålet er å redusere arealet slik at eiendommen blir konsesjonsfri. Fylkesmannen spør:

«Vil det være mulig å nekte fradeling når dette vil bli resultatet? Et slikt resultat er ikke nødvendigvis galt, men når eiendommen ligger i et viktig landbruksområde kan resultatet ofte bli som nevnt i forrige punkt – en fragmentering av jordbruksområdene.»

Hensynet til naturvern- og friluftsinnteresser.

Direktoratet for naturforvaltning etterlyser en drøfting av konsekvensene av en heving av arealgrensen i forhold til naturvern- og friluftsinnteresser. Direktoratet mener at de samlede konsekvensene av alle forslagene om reduksjon av konsesjonsplikten

omfang, fører til at en svekker konsesjonslovens mulighet for å ivareta hensynet til allmenne naturvern- og friluftsinnteresser. Direktoratet uttaler:

«En følge av at man reduserer antallet eiendommer som blir konsesjonspliktig er at man også reduserer antallet eiendommer hvor det offentlige får anledning til å vurdere behovet for å sette vilkår for konsesjon med sikte på å fremme lovens formål. Sist gang konsesjonsgrensen ble hevet fikk direktoratet tilbakemeldinger fra kommuner som viser at endringen den gang fikk et noe uheldig utslag. Direktoratet vil derfor anbefale at man nå gjennomfører en undersøkelse før en ytterligere heving av konsesjonsgrensen gjennomføres.

En arealgrense på 100 dekar vil i realiteten bety at alle bebygde eiendommer i det sentrale strøk langs Oslofjorden og Sørlandskysten i framtiden vil kunne omsettes konsesjonsfritt. Erfaringsmessig er samtlige av de eiendommer som blir omsatt i dette området bebygde. Når man sammenholder dette med at det nettopp er i dette området hvor presset mot de interesser direktoratet forvalter også er størst, er det klart at forslaget til ny konsesjonslov med de grenser for konsesjonsfrihet som er lagt inn, vil være et vesentlig tilbakeslag for de interesser direktoratet er satt til å forvalte.»

Friluftsrådernes Landsforbund har tilsvarende kommentar. De uttaler:

«I praksis vil dette (endringen) bety at nær sagt alle bebygde eiendommer i 100-meters beltet langs Oslofjorden og langs Sørlandskysten kan selges konsesjonsfritt. Tatt i betraktning at dette er et pressområde og arealer det på nasjonalt plan satses mye på for å bedre allmennhetens tilgang til, er lovendringsforslaget beklagelig.

Endringsforslaget harmonerer også dårlig med konsesjonslovens formål (§ 1), nemlig at naturvern- og friluftsinnteresser skal tilgodeses. Det kan se ut som om man har glemt dette punktet av lovens formålsparagraf under utarbeidelsen av endringsforslaget.....sekundært vil vi foreslå at det innføres en bestemmelse om konsesjonsgrense på 20 dekar for eiendommer som helt eller delvis ligger innenfor 100 meters beltet langs sjøen.»

Kontroll med konsesjonsfriheten

En del av høringsinstansene har vært opptatte av kontrollproblemene knyttet til den nye arealgrensen. Det vises til at kriterier knyttet til fulldyrka mark kan stimulere til bevisst omgåelse i form av vanhevd fra grunneiere som ikke ønsker konsesjonsplikt. Dette påpekes bl.a. av Fylkesmannen i

Oppland. Løten kommune uttaler i denne sammenhengen:

«Dette tilsier at det nå vil bli større eiendommer enn tidligere som blir konsesjonsfrie dersom de har et lite jordbruksareal. Ei slik differensiering vil kunne gi muligheter for omgåelse av konsesjonsloven ved for eksempel tilplanting/tilgroing og definisjon på dyrket/udyrtet.»

Norsk Bonde- og Småbrukarlag mener det er påregnelig at enkelte vil forsøke å omgå konsesjonsplikten ved å oppgi lavere arealtall, mens andre peker på at en slik grense kan skape vanskeligheter for kommunen. Rakkestad kommune uttaler:

«En endring til et totalareal på 100 dekar, hvorav 20 dekar er dyrket, vil gi kommunene en stor utfordring med å fastsette hvor mye av arealet som er fulldyrket i grensetilfellene. På mange eiendommer er grensen for hvilket areal som er fulldyrket flytende. Spesielt der eiendommen har vært ute av drift i en tid vil det kunne bli diskusjon om hva som er fulldyrket eller ikke.»

Forholdet til plan

Enkelte høringsinstanser har kommentert spørsmålet om det bør stilles som betingelse for konsesjonsfriheten at eiendommen ikke skal nyttes i strid med plan etter plan- og bygningsloven. Denne betingelsen for konsesjonsfrihet ble innført for erverv av bebygd eiendom ved lovendring i 2001 forutsatt at eiendommen er regulert i reguleringsplan eller lagt ut til landbruks-, natur- eller friluftsområde i kommuneplanens arealdel.

I høringsnotatet har departementet spurt om betingelsen også bør knyttes til byggeområde i kommuneplanens arealdel. Totalt har 53 kommuner besvart departementets spørsmål. Av disse er det 38 kommuner som tilrår en slik utvidelse av konsesjonsfriheten. 15 kommuner mener en slik utvidelse vil være uheldige. Flere av disse kommunene mener at det ikke er behov for konsesjonsplikt dersom eiendommen er regulert gjennom en plan.

Hvorvidt det bør stilles som betingelse for konsesjonsfriheten at eiendommen ikke skal nyttes i strid med plan etter plan- og bygningsloven, er et spørsmål som er felles for lovutkastet § 4 nr. 3 og 4 (andre ubebygde arealer og bebygd eiendom), se omtalen av dette ovenfor under kapittel 6.3., og uttalelsene om spørsmålet overlapper hverandre en del.

I forhold til forslaget som gjelder bebygd eiendom, er det 20 kommuner som eksplisitt tilrår en slik tilleggsbetingelse, mens 5 kommuner mener tilleggsbetingelsene er uheldige. Den norske advo-

katforening reiser spørsmål ved behovet for en slik kobling mellom plan og konsesjonsplikt. Organisasjonen påpeker at koblingen ikke representerer noen form for regelforenkling. Statens landbruksforvaltning frarår sammenkobling mellom plan og konsesjonsfrihet. De uttaler:

«Statens landbruksforvaltning mener videre det er lite heldig at spørsmålet om konsesjonsplikt gjøres avhengig av innholdet i en annen lov. Innholdet i bestemmelsen blir vanskelig tilgjengelig og de berørte må videre forholde seg til forskjellige etater for å bringe på det rene om ervervet vil utløse konsesjonsplikt. Statens landbruksforvaltning har etter lovendringen i 2001 hvor dette ble tatt med som et vilkår ved erverv av bebygd eiendom, mottatt en rekke henvendelser fra både kommuner og privatpersoner med spørsmål om hvordan loven skal forstås. Det er helt klart et inntrykk at reglene har vært vanskelige å forstå.

Det er særlig i forhold til spørsmålet om det vil være i strid med plan å nytte for eksempel små landbrukseiendommer under den konsesjonsfrie grensen til fritidsformål, at problemene har oppstått. Nå som konsesjonsgrensen er foreslått hevet til 100 daa, vil problemet øke i omfang. Statens landbruksforvaltning kan ikke se det er noe reelt behov for å opprettholde gjeldende system for å kunne konstatere konsesjonsplikt i disse tilfellene. En viser til at den enkelte kommune har mulighet for å innføre forskrift etter lovutkastet § 5 og at dette i tilstrekkelig grad vil ivareta kommunens behov for å sikre bosettingen.»

I tilknytning til bebygd eiendom uttaler Miljøverndepartementet:

«Vi ser for øvrig ingen grunn til å sondre mellom ulike plantyper og formål. Man bør unngå en konsesjonsbehandling der konsesjonsmyndighetene vurderer behovet for annen bruk og gir konsesjon fordi forslaget til annen bruk synes hensiktsmessig samtidig som erververen etterpå må søke planmyndigheten som skal vurdere det samme tema og vil kunne komme til et annet resultat.»

Departementet reiste også spørsmål ved om konsesjonsfriheten burde være betinget av at erverver ikke foretar bruksendring i strid med kommuneplanens arealdel. 53 kommuner uttalte seg til spørsmålet. 38 kommuner mente at eiendom utlagt til annet enn landbruk i kommuneplanens arealdel burde kunne erverves konsesjonsfritt på betingelse av at erverver ikke foretar bruksendring i strid med planen. 15 kommuner frarår en slik kobling. Noen kommuner ga uttrykk for at det ikke var behov for en slik kobling fordi plan- og bygningslovens regler

var tilfredstillende. Bærum kommune uttaler i tilknytning til dette:

«Bærum kommune ser ikke at det er nødvendig å knytte spørsmål om konsesjonsfrihet opp mot en forpliktelse til ikke å foreta bruksendring. Konsesjon er en tillatelse til å erverve en eiendom. Hva eieren ønsker å bruke eiendommen til senere må være et spørsmål om å få tillatelse til å gjøre endringer i medhold av plan- og bygningsloven og/eller jordloven. Konsesjonsinstituttet synes mindre egnet som verktøy til å styre arealbruken enn plan- og bygningsloven og jordloven. Disse ivaretar kommunens mulighet til å kontrollere, regulere og gjennomføre ønsket arealbruk.»

Sør-Odal kommune tilrår og uttaler:

«Det ville være hensiktsmessig om konsesjonsfriheten under forslag 5 også var betinget av at erververen heller ikke foretar bruksendring i strid med kommuneplanens arealdel dersom eiendommen er lagt ut til byggeområde. Dette for bedre å styre at byggeformålet som området er avsatt til blir oppfattet og ikke like i etterkant forsøkt endret.»

Betingelsen om at jordbruksarealet skal holdes i hevd

Det har kommet svært få kommentarer til departementets forslag om å sløyfe som betingelse for konsesjonsfrihet at jordbruksarealet skal holdes i hevd. Fylkesmannen i Møre- og Romsdal og Fylkeslandbruksstyret i Sør-Trøndelag tilrår at betingelsen om at jordbruksarealet skal holdes i hevd sløyfes i den nye loven. I premissene for fylkeslandbruksstyrets uttalelse heter det:

«På samme måte vil en slutte seg til departementets vurdering av om forutsetningen av at jordbruksarealet skal holdes i hevd, bør tas ut. Dette forholdet bør være tilstrekkelig regulert gjennom jordlovens bestemmelser.»

Kommunene Gran, Jevnaker og Lunner har imidlertid i en fellesuttalelse frarådet departementets forslag. De uttaler:

«Ved endring av gjeldende K § 5 første ledd nr. 2 i 2001 ble k.friheten betinget av at arealet skulle holdes i hevd med henvisning til jordlovens § 8. Dep. foreslår denne henvisning fjernet grunnet jordlovens generelle regler om driveplikt. Landbrukskontoret mener det er viktig å opprettholde et slikt noe «unødig» dobbeltvilkår for å understreke at k.frihet ikke samtidig innebærer «drivefrihet». Det å nå fram med informasjon til eiere som i stadig større antall ikke har noe forhold til jordbruk, er vanskelig og vil volde landbruksforvaltningen stadig mer arbeid i

årene som kommer. Derfor er en slik ekstra påminnelse om driveplikt viktig.»

Forholdet til lovbestemt bo- og driveplikt

En rekke høringsinstanser peker på at dersom arealgrensen heves, må det foretas en samordning av spørsmålet om lovbestemt boplikt etter lovutkastet § 4 første ledd nr. 4 og utkastet i høringsnotatet til § 6 første ledd nr. 1 (inntatt i lovutkastet § 5). En rekke høringsinstanser uttaler i den forbindelse at en eventuell arealgrense ikke bør knyttes til fulldyrka mark, men til jordbruksareal. Dette vil sikre større sammenfall mellom bo- og driveplikt etter konsesjonsloven og odelslovens regler. Disse spørsmålet er drøftet i kapittel 7.3.1 og 7.4.1.

6.4 Innspill fra Stortinget. Dok. 8:7 (2002–2003)

Stortingsrepresentantene Øystein Hedstrøm og Lodve Solholm foreslo i dok. 8:7 (2002–2003) at en skulle «opphøve reguleringene av skogeiendommer i lov om erverv av fast eiendom (konsesjonsloven)». Representantene mente at det ikke var ønskelig å føre priskontroll ved overdragelse av slik eiendom, og at det dessuten knytter seg store administrative kostnader til konsesjonsbehandlingen. Representantene ga bl.a. uttrykk for at:

«når en selger og en kjøper har blitt enige om en pris for skogeiendommen, så bør dette respekteres av myndighetene som etter forslagsstillernes mening ikke har de samme forutsetninger for å vurdere hva et riktig prisnivå for en eiendom er som det en kjøper har.»

De mente for øvrig at erfaringene fra Sverige tyder på at en utvidelse av konsesjonsfriheten på dette punktet kan føre til en bedre utnyttelse av skogressursene enn hva vi gjør i Norge.

Flertallet i Næringskomiteen la til grunn (Innst. S. nr. 107 (2002–2003)) at de ønsket å se forslaget i sammenheng med forslaget fra regjeringen om endringer i konsesjonsloven.

6.5 Departementets merknader

6.5.1 Ubebygde enkelttomter

6.5.1.1 Departementets vurdering av fellesspørsmål ved erverv av alle tomter til bolig- og fritidshus

Samfunnsinteressene som begrunner konsesjonsbehandling ved erverv av tomter er flere. Et hensyn

er å sikre en samfunnsgagnlig fordeling av tomter til bolig- og fritidsformål. Et annet hensyn knytter seg til kommunenes interesse av at tomtene bygges ut i en takt som svarer til de planer og grunnlagsinvesteringer som kommunene legger til grunn for utviklingen i lokalsamfunnet. Et tredje hensyn er knyttet til vern av arealer til andre formål slik som landbruksdrift og friluftsliv. Hensynet til at produktive arealer ikke tas i bruk på en måte som forringer eller smuldrer opp mulighetene for landbruksproduksjon faller inn under dette vernehensynet. I denne sammenhengen er det av betydning at kommunen kan ta i bruk etablerte tomter før det er nødvendig å omdisponere nye landbruks-, natur eller friluftsområder til bolig- eller fritidsbruk. Det er et mål at reglene om konsesjonsplikt ved erverv av enkelttomter skal balansere alle disse hensynene på en måte som ivaretar samfunnets behov.

Gjeldende konsesjonsplikt ved erverv av tomter innebærer en indirekte støtte til arbeidet med foretting. Ved erverv av tomt nummer to er det risiko for at eiendommen ikke vil bli tatt i bruk til bolig- eller fritidshus umiddelbart fordi familiens behov allerede er dekket ved ervervet av den første eiendommen. Gjennom konsesjonsbehandlingen har en i praksis stilt opp konkrete frister for utbygging av tomta.

En rekke forhold peker likevel etter departementets mening på at det ikke bør være konsesjonsplikt ved kjøp av flere tomter til samme formål. De lave avslags- og vilkårstallene (se vedlegg 2 tabell 2.9) kan tyde på at utbudet av tomter utenom pressområder er så stort at det ut fra rasjoneringshensynet ikke er stort behov for konsesjonsbehandling. Som nevnt i høringsnotatet (vedlegg 3 kapittel 5.3.2.) innvirker konsesjonsbehandlingen i liten grad på prisutviklingen for tomter. Vanlige erverv av tomter bør etter departementets syn heller ikke anses som uheldig spekulasjon som loven tar sikte på å hindre. Et stort flertall av høringsinstansene har sluttet seg til disse vurderingene og tilrår på denne bakgrunn at konsesjonsfriheten ved erverv av enkelttomter til bolig- eller fritidshus utvides til å gjelde uavhengig av hvor mange tomter familien eier fra før. Departementet foreslår i tråd med dette at det foretas en slik endring. Endringen bør etter departementets vurdering gjelde uavhengig av reguleringsstatus.

I forhold til gjeldende regler innebærer forslaget at konsesjonsbehandlingen av erverv av tomt nummer to faller bort (vedlegg 2 tabell 2.9). Forslaget bygger på at begrepene «en enkelt boligtomt eller tomt for fritidshus» tolkes på samme måte som i gjeldende lov.

Elverum kommune har i høringsomgangen ut-

talt at en endring gjør det mulig for enkeltpersoner å kjøpe mange tomter og senere kreve sammenføring av dem med sikte på å sikre seg en stor tomt. Etter departementets vurdering er det ikke samfunnsmessig uheldig at enkeltpersoner eier flere tomter i en kommune så sant tomtene blir utnyttet i samsvar med den arealbruken kommunen selv har lagt opp til. Innspillet fra Elverum kommune synliggjør at dersom betingelsene for konsesjonsfrihet endres uten at det stilles opp tilleggsvilkår, blir det mulig å skaffe seg tomter konsesjonsfritt uten at det stilles krav om at tomtene tas i bruk. Høringsinstansenes innspill viser at de anser dette som uheldig, jf. hensynet til utbygging i takt med kommunens ønsker. Høringsinstansene bekrefter at det er en påregnelig risiko for at mange tomter kan bli liggende ubrukte i lang tid. Skal fortetting være mulig i praksis, må kommunene sikres mulighet til å kreve utbygging av tomter. Dette sikrer utnyttelse av grunnlagsinvesteringer i vei, vann og kloakk, skoler og aldershjem m.m. Det sikrer dessuten at etablerte tomter tas i bruk før det omdisponeres nye landbruks-, natur- eller friluftsarealer til bolig- eller fritidshus. Etter departementets oppfatning bør disse hensynene i et langsiktig perspektiv gis så stor vekt at det bør oppstilles som et vilkår for konsesjonsfrihet at tomta skal bebygges innen en bestemt tidsfrist. En slik forutsetning er også i samsvar med kommunenes vilkårspraksis ved erverv av tomt nr. 2 (se kapittel 6.1.1.4.)

Departementet er ikke enig med Konkurransetilsynet i at et krav om bebyggelse begrenser mulighetene for en effektiv utnytting av arealene. En oppfatter det ikke som effektiv arealutnyttelse at enkeltpersoner ut fra rent personlige årsaker kan forhindre en bruk som er i samsvar med de beslutningene myndighetene har lagt til grunn. Tomtene vil regelmessig ligge innenfor reguleringsplan, hvor de sjelden vil ha noen særlig markedsmessig interesse med mindre de er nokså ferdigstilte for utbygging. Ved erverv av tomter som ikke ligger i regulerte områder må det også legges til grunn at de fleste spørsmål knyttet til utnyttelsen av tomta som byggegrunn er avklart når det er gitt fradelingstillatelse etter plan- og bygningsloven og jordloven. En ser heller ikke et tilleggsvilkår om utbygging innen 5 år som nevneverdig tyngende i slike tilfeller.

Departementet er imidlertid enig med Den norske advokatforening i at innholdet i en byggefrist bør klarlegges gjennom forarbeider og rundskriv. Se særmerknadene til lovutkastet § 4 i kapittel 16.

Departementet har merket seg at enkelte kommuner mener fristen bør være mer fleksibel, for eksempel at tomtene bør være byggeklare, mens and-

re mener at fristen bør være kortere. Etter departementets syn er det viktig at betingelser for konsesjonsfrihet bygger på kriterier som lett kan konstateres eller avkreftes. Departementet mener derfor at det er ønskelig å lovfeste en bestemt frist. For at den lovbestemte fristen ikke skal bli for tyngende for dem som erverver ubebygd tomt, bør den være så romslig at det blir mulig å bebygge den innen utløpet av fristen. 5 år anses å være romslig nok til at dette lar seg gjennomføre.

6.5.1.2 *Departementets vurdering av særlige spørsmål ved erverv av enkelttomter til bolig- og fritidshus i områder som omfattes av plan*

Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven foregår etter en bred og grundig prosess med deltakelse fra interessegrupper, organisasjoner og offentlige myndigheter før de endelige planene blir vedtatt. I den grad arealbruken er fastlagt etter plan- og bygningsloven, er det ikke sannsynlig at konsesjonsbehandling vil ivareta samfunnets interesser i selve arealdisponeringen på en bedre måte enn planen. Opprettholdes konsesjonsplikten utelukkende for å styre arealbruk i snever forstand, foretas det en dobbeltkontroll som må anses som unødvendig. Disse synspunktene er lagt til grunn ved avgrensingen av gjeldende regel om konsesjonsplikt ved erverv av enkelttomt til bolig- og fritidshus. Se gjeldende konsl. § 5 første ledd nr. 1 andre alternativ (erverv av tomt i område som ligger i område som i kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan er utlagt til byggeområde, og hvor tomteinndeling er foretatt av bygningsmyndighetene). De har ligget til grunn for regelutformingen siden konsesjonsloven ble vedtatt i 1974.

Konsesjonsbehandling kan imidlertid ha selvstendig betydning dersom det er behov for å vurdere det framtidige eierforholdet eller framtinge gjennomføring av eksisterende plan etter plan- og bygningsloven.

Hensynet til fortetting må forutsettes å være ivarettatt hvis tomta ligger i et område som i kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan etter plan- og bygningsloven er utlagt til byggeområde og hvor tomteinndelingen er foretatt eller godkjent av bygningsmyndighetene.

Hensynet til at tomta bygges ut i takt med kommunens planer gjør seg imidlertid i større grad gjeldende for tomter som dette, enn for tomter som ligger i uregulerte strøk. Ovenfor har departementet lagt til grunn at tomta skal bebygges innen 5 år. Departementet mener at dette er tilstrekkelig for å sikre utbygging i samsvar med kommunenes planer.

En foreslår etter dette ingen realitetsendringer i forhold til gjeldende konsl. § 5 første ledd nr. 1 annet alternativ. Forslaget til ny bestemmelse er tatt inn i lovutkastet § 4 første ledd nr. 2.

6.5.1.3 Departementets vurdering av særlige spørsmål ved erverv av enkelttomter til bolig- og fritidshus i andre områder

Gjeldende konsl. § 5 første ledd nr. 1 første alternativ inneholder et forbehold om at konsesjonsfriheten bare skal gjelde dersom fradelingen av tomta er skjedd etter 1. januar 1977. I høringsnotatet foreslo departementet at forbeholdet skulle oppheves. En viste til at det nå har gått så mange år at forbeholdet har liten praktisk betydning. Ingen av høringsinstansene har kommentert forslaget. Departementet foreslår etter dette at forbeholdet ikke tas med i den nye loven.

I høringsnotatet la departementet til grunn at hensynet til vern om areal til landbruks-, natur- og friluftsmål burde vektlegges sterkere enn tidligere, og også tillegges betydning for avgrensingen av konsesjonsplikt ved erverv av enkelttomter. En viste til at dersom tomtestørrelsen tillater en høyere utnyttelse av tomta enn én boenhet, tilsier samfunnsgevinstene ved fortetting at det kan være aktuelt å sette vilkår for konsesjon. På bakgrunn av disse forholdene foreslo departementet at tomtestørrelsen ved konsesjonsfritt erverv reduseres fra 2 dekar i gjeldende konsl. § 5 første ledd nr. 1 til 1 dekar i den nye loven. Forslaget innebar en skjerping av konsesjonsplikten ved erverv av tomter mellom 1 og 2 dekar.

Høringsinstansene har gitt forslaget en noe blandet mottakelse. De har bl.a. vist til at fordelene ved endringen er forholdsvis små samtidig som forslaget vil føre til flere konsesjonssaker. Departementet er enig i disse motforestillingene, og antar at det kan reises spørsmål ved om totalkostnadene ved flere konsesjonssaker overstiger fordelene endringen kan bidra til. Departementet foreslår på denne bakgrunn at arealgrensen på 2 dekar i gjeldende lov beholdes i den nye loven.

6.5.2 Andre ubebygde arealer

6.5.2.1 Departementets utgangspunkt for vurdering av konsesjonsfrihet knyttet til reguleringsplan

Avgrensingen av konsesjonsplikten har i mange år blitt sett i sammenheng med omfanget av plan etter plan- og bygningsloven, og koblingen mellom de to regelsettene finnes igjen i ulike sammenhenger i gjeldende regler. De siste endringene i konsl. § 5

første ledd nr. 2 (vedtatt 4. mai 2001, satt i kraft 1. september 2001) innebærer at konsesjonsfriheten ved erverv av bebyggt eiendom ikke større enn 20 dekar er betinget av at eiendommen i visse tilfeller ikke skal nyttes i strid med plan. Koblingen mellom konsesjonsfrihet og plan gjelder areal som inngår i en reguleringsplan eller omfattes av landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF-område) i kommuneplanens arealdel. I gjeldende konsl. § 5 første ledd nr. 1 og i § 5 annet ledd er også konsesjonsplikten knyttet til planstatus. Unntak fra konsesjonsplikt ved erverv av en ubebyggt enkelttomt er etter konsl. § 5 første ledd nr. 1 bl.a. betinget av at arealet er utlagt til byggeområde i kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan etter plan- og bygningsloven og hvor tomteinndeling er foretatt eller godkjent av bygningsmyndighetene. Unntak fra konsesjonsplikt ved erverv av tomter, jf. § 5 nr. 1 og 2 er, etter bestemmelsen, satt ut av kraft for områder som er regulert til fornyelsesområder etter plan- og bygningsloven § 25 nr. 8. Koblingen mellom plan og konsesjon er dessuten drøftet i konsesjonslovens forarbeider, og den er vurdert i forbindelse med tidligere revisjon av gjeldende konsesjonslov. (Se drøfting av dette i Innstilling om lov om erverv av fast eiendom avgitt 21. desember 1966 s. 45 første spalte og s. 47 første spalte nest siste avsnitt og i Ot.prp. nr. 75 (1976–77).)

Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven foregår etter en bred og grundig prosess med deltakelse fra interessegrupper, organisasjoner og offentlige myndigheter før de endelige planene blir vedtatt. I den grad arealbruken er fastlagt etter plan- og bygningsloven, er det ikke sannsynlig at konsesjonsbehandling vil ivareta samfunnets interesser i selve arealdisponeringen på en bedre måte enn planen. I takt med utviklingen av plansystemet og kommunenes oppfølging av denne utviklingen, mener Landbruksdepartementet at konsesjonslovens virkemidler i dag er mindre aktuelle for styring av arealbruken enn i 1974. Flertallet av høringsinstansenes syn på spørsmålet om en kobling mellom plan og konsesjon, bekrefter dette. Opprettholdes konsesjonsplikten utelukkende for å styre arealbruk i snever forstand, foretas det en dobbeltkontroll som må anses som unødvendig. Innenfor områder som er regulert eller lagt ut i plan kan konsesjonsbehandling likevel ha selvstendig betydning dersom det er behov for å vurdere det framtidige eierforholdet, eller framtvinge gjennomføring av eksisterende planer.

Spørsmålet om plan er egnet til å erstatte konsesjonsbehandling avhenger av hvilken plantype arealet omfattes av, og av hvor viktig det er å styre arealbruk og eierforhold som ikke er regulert gjen-

nom planen. Ved avgrensningen av konsesjonsplikten må en være oppmerksom på at det kan knyttes supplerende betingelser til konsesjonsfriheten (se senere omtalt som tilleggsvilkår).

Unntak fra konsesjonsplikt med grunnlag i planen, vil kunne lette situasjonen for avtalepartene ved omsetning av eiendom. Det vil også føre til en redusert administrativ belastning ved at det oppstår færre konsesjonssaker, samt en viss regelforenklings ved at oppfølging av arealbruken bare behandles etter plan- og bygningsloven.

6.5.2.2 Landbruksdepartementets vurderinger

I alt 69 kommuner av 86 som har uttalt seg til departementets forslag om konsesjonsfrihet, gir uttrykk for at behovet for å styre bruken av tomtearealer ikke tilsier at det foretas en konsesjonsbehandling hvis arealet er regulert eller lagt ut i kommuneplanen til byggeområde.

Utgangspunktet bør etter departementets mening være at kommunenes behov for å styre bruken av tomter og tomtearealer bør tillegges stor betydning ved den avveiningen det her er snakk om. Uttalelser fra kommunene i tilknytning til Næringslovutvalgets forslag om at plan er egnet til å erstatte konsesjonsbehandling, og uttalelsene i høringsomgangen denne gangen, tyder på at arealbrukskonflikter som det offentlige bør løse, langt på vei er løst der arealet er lagt ut eller regulert til byggeområde i henhold til en plan etter plan- og bygningsloven, jf. plan- og bygningsloven §§ 20–4 nr. 1 eller i 25 nr. 1. Hovedinntrykket er videre at høringsinstansene ikke ser nevneverdig behov for konsesjonsbehandling i tillegg til dette. Statistikk fra kommunenes praksis i 1994–2000 viser samtidig at det i liten grad er gitt avslag eller satt konsesjonsvilkår i slike saker. Det er likevel gitt konsesjon på vilkår i et ikke ubetydelig omfang.

I 1994 ble kommunene tillagt avgjørelsesmyndighet i konsesjonssaker der arealet i reguleringsplan eller arealplan var lagt ut til utbyggingsformål. I 1995 ble myndigheten endret noe, slik at kommunen i dag avgjør konsesjonssaker der arealet er del av byggeområde som nevnt i plan- og bygningsloven § 20–4 første ledd nr. 1 og § 25 nr. 1. Kommunene avgjorde i løpet av 1999 636 slike konsesjonssaker. I 2000 avgjorde kommunene 578 saker. I 3 saker ga kommunene avslag, i 26 saker ble konsesjon gitt på vilkår, mens konsesjon i de øvrige sakene ble gitt uten vilkår.

Departementet mener at det er ønskelig å unngå konsesjonsbehandling dersom plan kan erstatte konsesjonsbehandlingen. Dette kan i prinsippet være aktuelt både der arealet gjennom plan er re-

gulert eller lagt ut til byggeområde, og der arealet er regulert eller lagt ut til andre arealbruksformål. Forslaget fra Statens landbruksforvaltning som er referert foran, innebærer en slik utvidelse i forhold til den løsningen som ble sendt på høring.

Ved avveiningen av framtidige regler, må en vurdere hvilket behov det er for å styre eierforholdene. En må dernest se på hvilke plantyper og hvilke reguleringsformål som er egnet til å erstatte konsesjon. I tillegg til dette bør en vurdere om det er behov for å sikre at det ikke foretas disposisjoner som er i strid med planen.

Om behovet for å styre eierforholdene

Eventuell konsesjonsplikt kan, etter departementets syn, ikke begrunnes ut fra et ønske om priskontroll. Priskontroll ved omsetning av større ubebygd areal som skal bygges ut, kan bidra til å hindre at prisnivået på erverv av ubebygd tomteareal stiger. Se omtale av priskontrollen i kapittel 11.1.4, 11.3.3 og 11.4.3. Videresalg av bebygd tomt er imidlertid unntatt fra konsesjonsplikt. Dette innebærer at det ikke foretas priskontroll i neste omsetningsledd. Selv om en kan holde prisen på den ubebygde konsesjonspliktige tomten nede, vil en utbygger regelmessig ta det han kan få ut av markedet. Priskontrollen kommer følgelig ikke huskjøperne til gode. Priskontroll ved erverv av større ubebygde arealer innebærer dermed en kontroll med hvem som skal få størst gevinst; selger eller konsesjonssøker. Etter departementets syn er det ikke grunnlag for å føre en priskontroll som bygger på en slik begrunnelse.

Når det gjelder vurderingen av eierforhold, herunder ønsket i gjeldende lov om å unngå oppsamling av fast eiendom, uheldig kapitalplassering m.v., mener departementet at det bør vises nøkternhet mht. hva en kan oppnå med gjeldende konsesjonsregler. Som påpekt i høringsnotatet kapittel 5.3.2 (Vedlegg 3), har konsl. § 7 hatt begrenset betydning ved erverv av ubebygde tomtearealer.

En ser heller ikke grunnlag for å opprettholde konsesjonsplikt alene for å sikre at bare profesjonelle utbyggere skal få hånd om tomtearealer. Et slikt krav om næringstilknytning bidrar i liten grad til å unngå spekulasjon i fast eiendom. Andre samfunnshensyn som knytter seg til en forsvarlig utbygging ivaretas gjennom omfattende byggesaksregler i plan- og bygningsloven og tilhørende forskrifter. I Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker fastsatt 22. januar 1997 § 14 er det lagt til grunn at det i søknad om byggetillatelse skal dokumenteres hvem som er ansvarlig prosjekterende og ansvarlig kontrollerende for prosjekteringen.

I Forskrift om godkjenning av foretak for ansvarsrett fastsatt samme dag er det forutsatt at bare den som er godkjent av kommune eller av Godkjenningsordningen kan påta seg ansvar for bygging.

Med dette som bakgrunn, mener Landbruksdepartementet at plan ved omsetning av visse typer ubebygd areal (ikke landbruksareal), kan være egnet til å erstatte konsesjonsbehandling.

Om hvilke planer som kan være egnet til å erstatte konsesjonsplikt

En nærmere avgrensing av konsesjonsfrihet koblet til plan bør etter departementets syn foretas med utgangspunkt i planformålene i plan- og bygningsloven § 20–4. Dette har ikke høringsinstansene hatt innholdsmessige innvendinger mot. Noen (bl.a. Statens landbruksforvaltning og Advokatforeningen) har imidlertid påpekt at dette gjør reglene vanskelig tilgjengelige. Departementet kan være enig i dette, men det er likevel slik at dette er den mest hensiktsmessige avgrensingen hensett til den sentrale betydning slike planer har for disponeringen av fast eiendom. Departementet mener at ulempene bør søkes redusert ved at flest mulig planformål kan erstatte konsesjonsplikt.

Ved erverv av ubebygd landbrukseiendom taler bl.a. hensynet i jordloven § 1 om driftsmessig gode løsninger for at det foretas en konsesjonsbehandling selv om arealet i henhold til reguleringsplan er regulert til landbruk. Eventuell konsesjonsfrihet bør etter dette ikke omfatte ubebygde landbruksarealer. Høringsinstansene har heller ikke kommet med merknader som tilsier at slike arealer bør kunne erverves uten konsesjon.

I høringsnotatet la Landbruksdepartementet til grunn at hensynet til samfunnets interesser med hensyn til eier- og bruksforhold ivaretas på en tilstrekkelig måte dersom eiendommen er regulert til byggeområde og erverver ikke foretar bruksendring i strid med planen. De fleste av høringsinstansene sluttet seg til departementets forslag.

I høringsomgangen la departementet til grunn at også kommuneplanens arealdel burde kunne erstatte konsesjonsplikt dersom eiendommen var lagt ut til byggeområde. Departementet ga riktignok uttrykk for noe usikkerhet på dette punktet, fordi arealplanen er en oversiktsplan som skal rulleres hvert fjerde år. På grunn av rulleringen kan planen oftere enn tilfellet er ved reguleringsplaner, være gjenstand for større eller mindre endringer. Dersom plan erstattet konsesjonsplikt og arealet senere tilbakeføres gjennom plansystemet, reduseres muligheten for reell tilbakeføring til landbruk. Et slikt synspunkt ble lagt til grunn av Landbrukskomiteen

i Innst.O. nr. 22 (1973–74). Komiteen uttalte på side 4:

«*Komiteen* er enig om at hvor loven knytter bestemte virkninger til at det foreligger en generalplan som omfatter den eiendom som overdras, bør det som et ytterligere vilkår oppstilles at det til generalplanen skal være knyttet stadfestet vedtekt. Hovedbegrunnelsen for dette er at først når slik vedtekt foreligger er generalplanen juridisk bindende, og en har ingen sikkerhet for at en generalplan uten vedtekt blir fulgt. En viser i denne forbindelse til bygningslovens § 20 hvorefter en generalplan er en oversiktsplan bl.a. for utnytting av grunn i en kommune.»

Det samme synet ligger trolig også til grunn for det Fylkesmannen i Oppland uttaler i referatet foran. Slik endring av plan skjer imidlertid forholdsvis sjelden. Departementet har dessuten lagt til grunn for praksis at konsesjon bør gis dersom formålet med ervervet er i samsvar med arealplan. Se høringsnotatet kapittel 5.3.2 (vedlegg 3). Hvor eiendommen er lagt ut til boligformål, jf. plan- og bygningsloven § 20–4 nr. 1, har en etter dagens praksis med andre ord i langt de fleste tilfellene gitt konsesjon. Forutsatt at konsesjonsplikten opprettholdes, og praksisen fortsetter som i dag, vil det trolig være liten nytte-effekt ved å behandle konsesjonssaker som dette.

Statens landbruksforvaltning foreslår at også andre planformål enn byggeformål bør kunne erstatte konsesjonsplikt dersom arealet er lagt ut til slike formål i kommuneplanens arealdel. Det vises til at dette vil kunne føre til regelforenkling sett i forhold til det forslaget som ble sendt på høring. Departementet mener at det er usikkert om en slik utvidelse av unntaket fra konsesjonsplikt innebærer noen stor regelforenkling. De aktuelle planformålene gjelder areal som er lagt ut for råstoffutvinning, som er båndlagt eller skal bandlegges, herunder områder for forsvaret, områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag m.v. og områder som utgjør viktige ledd i kommunikasjonssystemet. Departementet antar at det som oftest er stat eller kommune som kjøper arealer som er lagt ut til andre formål enn byggeområde eller landbruks-, natur- og friluftsområde. Denne antakelsen ble omtalt i høringsnotatet, og ingen av høringsinstansene har protestert på den. Offentlige aktørers erverv av slike arealer kan etter gjeldende konsl. § 6 første ledd nr. 3 og 4 skje uten konsesjon. Konsesjonsplikten er følgelig ikke til hinder for slike erverv. En utvidelse av unntaket fra konsesjonsplikt vil imidlertid gjøre det lettere for private aktører å overta eiendom og arealer som ut fra arealplanen er lagt ut til å tjene viktige samfunnsbehov. Departementet me-

ner det ikke er ønskelig ut fra samfunnsinteressene å foreta en slik utvidelse av konsesjonsfriheten. Dersom konsesjonsplikten beholdes, kan det bl.a. ved avgjørelsen stilles vilkår som tilgodeser samfunnets behov.

Etter departementets mening er det ikke behov for noen arealgrense for konsesjonsfrihet for eiendom som omfattes av reguleringsplan eller kommuneplan. En arealgrense vil være tilfeldig valgt; den forteller i liten grad om behovet for kontroll er større eller mindre. Konsesjonsfriheten bør etter dette utvides til å gjelde erverv av ubebygde arealer som ligger i område som i reguleringsplan er regulert til annet enn landbruksområde, eller i område som i kommuneplanen er lagt ut til byggeområde.

Om behovet for å hindre disposisjoner i strid med plan

I høringsnotatet reiste departementet spørsmål ved om det er behov for å oppstille et tilleggsvilkår om at eiendommen ikke skal nyttes i strid med planen. En slik betingelse ble inntatt i gjeldende konsl. § 5 første ledd nr. 2 (bebygd eiendom) i forbindelse med lovendringen 4. mai 2001.

De fleste av høringsinstansene som har uttalt seg tilrår en slik betingelse. Det er noe uklart i mange av uttalelsene om vurderingene knytter seg til gjeldende regler for bebygd eiendom eller om de gjelder forslaget til konsesjonsfrihet for «andre ubebygde arealer».

Landbruksdepartementet mener i motsetning til det Miljøverndepartementet gir uttrykk for i sin høringsuttalelse at det er ønskelig å oppstille som tilleggsvilkår at eiendommen ikke skal nyttes i strid med planen. Et slikt tilleggsvilkår kan bidra til å redusere faren for rene spekulasjonsoppkjøp, og det kan dermed erstatte regler om konsesjon på en effektiv måte. Tilleggsvilkåret gir dessuten konsesjonsmyndighetene effektive sanksjonsmuligheter som skal sikre at eiendommen ikke tas i bruk til nye formål som ikke passer inn i planverket.

Miljøverndepartementet påpeker at det er fare for at konsesjon gis til formål som ikke er i samsvar med planen. Det pekes på at dette kan være uheldig fordi man ikke har noen garanti for at nødvendig søknad om dispensasjon i ettertid blir innvilget. Etter Landbruksdepartementets syn er ikke dette et spørsmål om hvor omfattende unntakene fra konsesjonsplikt bør være. Det er et spørsmål om praksis i de saker hvor det oppstår konsesjonsplikt.

Tilleggsvilkåret for ubebygde arealer bør utformes i samsvar med de reglene som ble vedtatt 4. mai 2001 ved heving av arealgrensen ved erverv av bebygd eiendom, jf. konsl. § 5 første ledd nr. 2. De-

partementet mener at innholdet i tilleggsvilkåret også bør tolkes på samme måte som ved endring 4. mai 2001. I Ot.prp. nr. 33 (2000–2001) s. 54 het det om plankravet:

«I områder som er regulert i reguleringsplan, er konsesjonsfriheten betinget av at erververen ikke foretar bruksendring i strid med planen. Konsekvensen dersom erververen eller noen han leier ut til bruker eiendommen i strid med planen, er at erververen må søke konsesjon. Det er *endringen* av bruken som utløser konsesjonsplikten. Det oppstår ikke konsesjonsplikt dersom erverver bruker eiendommen i strid med reguleringsformålet dersom selger har gjort tilsvarende lovlig bruk av eiendommen. Den som kjøper boligeiendom med romslig tomt vil etter dette bl.a. ha anledning til å fortsette lovlig etablert bruk av tomta som bolig for *en boenhet* selv om arealet i reguleringsplanen er regulert til flere boenheter. Den som kjøper en landbrukseiendom vil kunne fortsette denne bruken selv om arealet i reguleringsplan er regulert til boligformål.

Forutsetningen for konsesjonsfrihet er bare aktuell dersom det foreligger reguleringsplan som omfatter eiendommen. Med reguleringsplan menes plan etter plan- og bygningsloven § 25, men også eldre reguleringsplaner omfattes av bestemmelsen. Forutsetningen for konsesjonsfrihet innebærer at erververens bruk må vurderes i forhold til det reguleringsformålet som er fastsatt for eiendommen. Bruksendringen vil være i strid med planen dersom den endrede bruken forutsetter dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 7. Konsekvensen av dette er at det oppstår konsesjonsplikt dersom erververens bruk av eiendommen forutsetter dispensasjon fra planen.

Forutsetningen for konsesjonsfriheten knytter seg som nevnt til at erverver ikke foretar bruksendring i strid med planen. Dersom erverver faktisk setter i gang en bruk som innebærer at det oppstår misforhold mellom den faktiske bruken og planformålet, kan konsesjonsmyndighetene pålegge erververen å søke konsesjon. Se merknader til endringen i § 20 tredje ledd.

Forutsetningen for konsesjonsfrihet innebærer imidlertid ikke at erververen på et senere tidspunkt er forhindret fra å søke om bruksendring. Når de aktuelle tillatelsene er gitt, kan også den faktiske bruken legges om uten at det får følger for spørsmålet om konsesjon. Dersom det er gitt dispensasjon fra planen, jf. plan- og bygningslovens § 7, kan det ikke sies å være noe misforhold mellom bruken og planen.

Noen ganger er reguleringsplanen «foreldet», under endring, eller bygger på faktiske feil slik at erververen ikke kan binde seg til å følge

planen. Ved den konsesjonsvurderingen som følger av dette, skal det imidlertid foretas en konkret vurdering basert på de faktiske omstendigheter som gjøre seg gjeldende på avgjørelsestidspunktet.

Også hvor eiendommen i kommuneplanens arealdel er lagt ut til landbruks-, natur- og friluftsområder, jf. plan- og bygningsloven § 20–4 nr. 2 er konsesjonsfriheten betinget av at erververen ikke foretar bruksendring som er i strid med planformålene. Som ved reguleringsplan, er det bare bruksendring som fanges opp av bestemmelsen, og redegjørelsen ovenfor knyttet til fortsatt lovlig bruk m.v. gjelder dermed tilsvarende. Det innebærer for eksempel at den som kjøper en fritidsbolig vil kunne fortsette denne bruken selv om eiendommen i kommuneplanens arealdel er lagt ut til landbruks-, natur- og friluftsformål. Bruksendringen vil være i strid med planen dersom den endrede bruken forutsetter dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 7. Erververen kan på et senere tidspunkt endre sine planer og søke om bruksendring, jf. tilsvarende som er sagt om reguleringsplaner. Dersom det gis dispensasjon fra planen, kan det ikke sies å være et misforhold mellom bruken og planen.»

I forslagene som gjaldt ubebygde enkelttomter (omtalt ovenfor) forutsatte departementet at det burde oppstilles som tilleggsvilkår at eiendommen skal bygges ut innen en bestemt tidsfrist. Departementet forutsatte at et slikt tilleggsvilkår ikke vil være videre problematisk ved erverv av ubebygde enkelttomter. Departementet er imidlertid mer betenkt på å stille opp et tilleggsvilkår med krav om utbygging ved erverv av større, mer eller mindre urørte, utbyggingsarealer. I slike tilfeller er det ønskelig at utbyggingstakten styres gjennom planen, ikke gjennom konsesjonsbehandlingen. Høringsinstansene har i liten grad gitt kommentarer til dette spørsmålet. Departementet foreslår med dette som bakgrunn at det ikke innføres noe tilleggsvilkår om en tidsfrist for utbygging ved erverv av ubebygde arealer som faller inn under forslaget her.

Oppsummering av departementets forslag

Departementet foreslår etter dette konsesjonsfrihet ved erverv av ubebygde eiendommer (som verken er tomter jf. lovutkastet § 4 første ledd nr. 1 og 2, eller landbruksarealer) hvor arealene ligger i område som i reguleringsplan er regulert til byggeområde, eller som ligger i område som i kommuneplanen er lagt ut til byggeområde. Konsesjonsfriheten er betinget av at erververen ikke foretar bruksendring i strid med planen.

Departementets forslag er innarbeidet i lovutkastet § 4 første ledd nr. 2.

Forslaget innebærer at det ikke kan føres kontroll med hvem som erverver det ubebygde arealet. Dette innebærer også at konsesjonsplikten ved leie, eller ved inngåelse og omsetning av utbyggingskontrakter i regulerte områder, jf. konsl. § 3, faller bort.

Unntaket i gjeldende konsl. § 5 første ledd nr. 3 som gjelder visse erverv av tomtearealer fra kommunen, foreslås opphevet. Forslaget til endring gjør unntaket i forskriften overflødig.

Dersom forslaget vedtas, vil en betydelig andel av de ca. 500–600 konsesjonssakene kommunene avgjør i dag unntas fra konsesjonsbehandling, se vedlegg 2 tabell 2.12. Dette fører til sparte administrative kostnader for kommunene. Basert på opplysninger gitt av kommunene i 1995–96 antar departementet at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for slike saker kan ligge på noe rundt en måned. For partene i saken innebærer forslaget at de raske kan innrette seg etter avtalen og få ervervet tinglyst.

6.5.3 Bebygd eiendom

6.5.3.1 Forslaget til heving av arealgrensen

Forslagene til endring i konsesjonsplikten omfang bygger på et utgangspunkt om at reglene ikke bør være strengere enn det som er nødvendig. Hovedsynspunktet er at en bør legge til rette for økt frihet der dette er mulig. Sem-erklæringen bygger på at en ikke gikk langt nok mht. å heve arealgrensen for landbrukseiendommer gjennom endringen 4. mai 2001. Forslaget må da sees som et ønske om å styrke bosettingen i distriktene på samme måte som i begrunnelsen i 2001, jf. Ot.prp. nr. 33 (2000–2001) s. 21–22. Forslaget er imidlertid også, som de øvrige forslagene til endringer i konsesjonsplikten, begrunnet ut fra et ønske om å oppnå regelforenklinger som kan lette borgernes hverdag, og redusere myndighetenes arbeidsomfang.

En del høringsinstanser viser til at arealgrensen ved erverv av bebygd eiendom nylig er endret fra 5 dekar til 20 dekar. De påpeker at det er ønskelig å vinne kunnskap om konsekvensene av denne endringen før arealgrensen eventuelt endres på ny. Ved valget av arealgrense må det etter departementets vurdering foretas en avveining av ulike hensyn. Hensynet til regelforenklighet tilsier at grensen bør settes høyt. Andre samfunnshensyn, for eksempel hensynet til en samfunnsmessig forsvarlig utnyttelse av eiendommene, kan tilsi lavere arealgrenser. For å unngå uheldige resultater, må det foretas en vurdering av hvilke uheldige utslag i samfunnsut-

viklingen en ytterligere heving av arealgrensene kan føre til. En må dessuten vurdere om disse ulempene har et slikt omfang at det er ønskelig å beholde konsesjonsordningen slik den er i dag.

Bosettingshensynet

En rekke høringsinstanser gir uttrykk for at de ikke har tro på at forslaget vil føre til økt bosetting på de «små» landbrukseiendommene under ny arealgrense. Dette er bl.a. kommentert i sitatene fra Osen og Gausdal kommuner hvor standpunktet begrunnes med at forslaget legger til rette for at slike eiendommer blir brukt til fritidsformål. Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag peker på at forslaget primært vil føre til en prisstigning på disse eiendommene.

Departementet mener at vi mangler kunnskap om hvilken betydning dagens konsesjonsregler har for bosettingen i den enkelte kommune. Den enkelte bosettingsvalg er sjelden motivert bare ut fra hvor en kan få kjøpt bolig. Mulighetene for arbeid, sosialt nettverk, prisnivået, velferdsordninger og egne prioriteringer basert på oppfatninger om hva som er «det gode liv», er trolig i større grad enn konsesjonsreglene, viktige premisser for valget av bosted. Departementet mener imidlertid at konsesjonsreglene kan brukes i en bosettingsmessig sammenheng, og mener at dette bør være et sentralt hensyn ved utformingen av ny lov.

Der bosettingshensynet gjør seg gjeldende har kommunene etter gjeldende regler mulighet til å innføre nedsatt konsesjonsgrense for å hindre at helårsboliger blir brukt til fritidsboliger. I forslaget til ny lov mener departementet at denne muligheten bør beholdes og regelverket styrkes. Kapittel 10 inneholder en gjennomgang av gjeldende regler og forslag til endringer knyttet til nedsatt konsesjonsgrense. Reglene er utformet med det for øye at de skal kunne hindre at helårsboliger blir brukt til fritidsformål. Behovet for nedsatt konsesjonsgrense vurderes lokalt av den enkelte kommune. Reglene innebærer mao. at kommunene selv tar stilling til hvor det er ønskelig å ha konsesjonsregler ut fra rene bosettingsmessige hensyn. Etter departementets syn representerer disse reglene sammenholdt med forslagene til endringer et fleksibelt alternativ til lovbestemt konsesjonsplikt for «små» landbrukseiendommer der verdien som bolig er dominerende. Er andre premisser for boligvalget til stede jf. omtalen ovenfor, er reglene etter departementets vurdering også egnet til å avhjelpe de ulempene for bosettingen som bl.a. er trukket fram i uttalelsene fra Gausdal og Osen.

Hensynet til landbruksinteressene, herunder bruksrasjonalisering

Flere høringsinstanser peker på at forslaget til endring fører til at små landbrukseiendommer tas ut av rasjonaliseringsmarkedet.

Ved omsetning av «små» bruk der bygningene er brukbare, særlig til boligformål, antar departementet at verdien som boplass vil være det sentrale ved omsetningen både for eiendom som ligger i nærheten av tettsteder, og for eiendommer i distriktene. Det er påregnelig at dette også vil gjenspeiles i prisen som kan oppnås for slike eiendommer. Departementet mener derfor at rasjonaliseringsgevinsten som knytter seg til slik eiendom er forholdsvis liten.

Departementet er imidlertid enig i at relativt små bruk med svake bygningsressurser kan være aktuelle rasjonaliseringsobjekter. Departementet antar også at det er en risiko for at slike eiendommer under den nye arealgrensen kan bli mindre aktuelle i markedet for tilleggsjord fordi prisen blir for høy. Dette gjelder trolig særlig i tettstedsnære strøk. De samfunnsmessige følgene av dette må imidlertid vurderes i lys av hvilken betydning eiendommene har som rasjonaliseringsobjekt. Spørsmålet om det bør være konsesjonsplikt ved slike erverv må bygge på en vurdering av om kostnadene ved konsesjonskontrollen står i rimelig forhold til de samfunnsmessige fordelene som kan oppnås gjennom slik kontroll.

Heving av arealgrensen fører, som Fylkeslandbruksstyret i Hedmark har påpekt, til at myndighetene ikke lenger kan avslå konsesjon hvor eiendommen er ervervet som tilleggsjord og det er store driftsavstander mellom den ervervede eiendommen og hovedbruket. Etter departementets syn er dette en ulempe. Det er imidlertid grunn til å anta at aktive yrkesutøvere ikke vil kjøpe så ressursvake eiendommer som det her er snakk om med mindre det gir dem et privatøkonomisk overskudd. Merverdien ved at eiendommen legges til nabo- bruk kan ikke i alminnelighet antas å ha så stort omfang at konsesjonsplikten bør opprettholdes som i dag.

Fylkeslandbruksstyret i Hedmark har pekt på at en endring av arealgrensene kan få betydning for den langsiktige ressursforvaltning (departementet oppfatter at det er ressursforvaltningen i landbruket som omtales i uttalelsen). Fylkesmannen i Vest-Agder uttrykker usikkerhet ved om det med endrede arealgrenser vil være mulig å avslå søknader om fradeling som er motivert ut fra ønsket om å redusere arealet på eiendommen slik at den ikke lenger vil utløse konsesjonsplikt ved omsetning. Departementet vil bemerke at en endring i arealgrensen

ved erverv av bebygd eiendom ikke har noen direkte sammenheng med verken hensynet til jordvern eller delingsforbudet i jordloven. Ved endringen av arealgrensen i 2001 uttalte Landbruksdepartementet (Ot.prp. nr. 33 (2000–2001) s. 50:

«Forventningen om endring i arealgrensen har ført til at enkelte kommuner tillater fradeling, jf. jordloven § 12, av bygninger med tomt opp til 20 dekar. Landbruksdepartementet vil peke på at dette ikke er i samsvar med jordlovens bestemmelse, og at det heller ikke er i tråd med begrunnelsen for de endringene som er foreslått i konsesjonslovens § 5 første ledd nr. 2.»

De samme forholdene er aktuelle ved det forslaget til heving av arealgrensen som fremmes nå. Det er de lokale myndighetenes ansvar å sørge for at dette følges opp i praksis slik at endringen verken får betydning for jordvernet eller for delingspraksis etter jordloven.

Hensynet til naturvern og friluftsinnteresser

Direktoratet for naturforvaltning og Friluftsrådenes Landsforbund har påpekt at en heving av arealgrensen vil redusere mulighetene for å sikre allmennheten tilgang til friarealer, særlig i strandsonen på Østlandet og Sørlandet. Departementet har ikke mottatt andre innspill knyttet til naturvern eller friluftsinnteresser. Direktoratet fremmet de samme synspunktene i tilknytning til endringen i arealgrense og opphevelse av forkjøpsrett ved lovendringen i 2001. I Ot.prp. nr. 33 (2000–2001) framgår det:

«Lov av 28. juni 1957 nr. 16 (friluftsløven) gir, innenfor visse rammer, almenheten rett til ferdsel, bading, telting m.v. på privateid grunn. Bruk av statens forkjøpsrett for å sikre arealer for friluftsliv forutsetter et behov for arealet som går ut over dette. Departementet vil peke på at det kan foreligge slike behov, for eksempel der almenhetens bruk har et slikt omfang eller er av en slik karakter at det er påregnelig at det oppstår konflikter med den private grunneieren. Redegjørelsen for praksis viser imidlertid at dette behovet i liten grad har ført til at forkjøpsretten har blitt nyttet til slike formål. Forkjøpsretten ble brukt til natur- og friluftsløformål i 17 tilfeller i perioden fra 1994–1999. Departementet har ikke grunn til å anta at bruken av forkjøpsrett til friluftsløformål ville øke nevneverdig dersom forkjøpsretten i fremtiden beholdes for slike formål.»

Landbruksdepartementet mener at behovet for regler om konsesjonsbehandling avhenger av om

det offentlige har adgang til å oppnå tilnærmet det samme som oppnås gjennom konsesjonsvilkår ved bruk av andre virkemidler.

Plan- og bygningsloven § 25 nr. 4 og 6 gir hjemmel for at kommunen kan regulere arealet til friluftsløformål dersom allmennheten har behov for dette. Kommunen kan deretter ekspropriere arealet eller eiendommen, jf. samme lov § 35. Ordningen innebærer at reglene i plan- og bygningsloven gir det offentlige mulighet for å tilegne seg de arealer det her er snakk om uten at en tar i bruk reglene i konsesjonsloven.

Etter Landbruksdepartementets syn er gevinstene ved å sette vilkår, eventuelt avslå konsesjon på eiendommer med totalareal mellom 20 og 100 dekar hvor ikke mer enn 20 dekar kan være fulldyrket, ikke av et slikt omfang at konsesjonsplikten bør opprettholdes. I denne sammenhengen legger en vekt på at gjeldende lovgivning inneholder andre virkemidler som kan sikre de interessene det her er snakk om. En vil dessuten peke på at forslaget til endring vil føre til en betydelig regelforenklings i konsesjonsloven.

6.5.3.2 Tilleggsvilkår og andre forhold knyttet til forslaget om heving av arealgrense

Kontroll med konsesjonsfriheten

Enkelte høringsinstanser har påpekt at den nye arealgrensen i forhold til fulldyrka jord vil kunne føre til kontrollproblemer.

Departementet er oppmerksom på at en arealgrense koblet til fulldyrka mark kan føre til at enkelte grunneiere vanhever jorda slik at det ikke oppstår konsesjonsplikt. Det vises til uttalelsen fra Løten kommune hvor dette påpekes. Departementet vil imidlertid peke på at kommunen har et ansvar for å følge opp og pålegge tiltak som kan hindre vanhevd, jf. jordloven § 8. Sett på denne bakgrunn mener departementet at de reelle mulighetene for slik «omgåelse» av konsesjonsplikten vil få et begrenset omfang.

En arealgrense koblet til fulldyrka mark kan også føre til økt arbeidsomfang for kommunen, jf. uttalelsen fra Rakkestad kommune om at kommunene må ta stilling til hva som er fulldyrka mark selv om grensene for dette arealet ofte kan være noe flytende. Landbruksdepartementet antar imidlertid at det i langt de fleste tilfellene vil være enkelt å ta stilling til hvor stort areal som er fulldyrka mark. I unntakstilfellene må kommunene imidlertid være forberedt på å foreta befaringer for å avklare spørsmålet på en tilstrekkelig god måte.

Betingelsen om at jordbruksarealet skal holdes i hevd

Ved endringen av gjeldende konsl. § 5 første ledd nr. 2 i 2001 ble konsesjonsfriheten ved erverv av eiendom med jordbruksareal betinget av at jordbruksarealet skulle holdes i hevd. I loven er det vist til jordloven § 8. Etter departementets vurderinger har en slik henvisning viktig symbolverdi som likevel ikke er nødvendig. Plikten til å holde jorda i hevd følger i alle tilfelle av jordloven. Regelen innebærer i realiteten at vanhevd av eiendommer med små jordbruksarealer (de som faller inn under unntaket i konsesjonsloven), kan sanksjoneres mer effektivt enn vanhevd av større landbrukseiendommer. Dette resultatet framstår etter departementets syn som lite skjønnsomt. Høringsinstansene har i liten grad kommentert spørsmålet, og departementet foreslår på den bakgrunn at denne forutsetningen for konsesjonsfrihet faller bort i den nye loven. Dette innebærer at spørsmålet om vanhevd bare vil bli regulert gjennom jordlovens regler.

Forholdet til plan

Enkelte høringsinstanser har kommentert spørsmålet om det bør stilles som betingelse for konsesjonsfriheten at eiendommen ikke skal nyttes i strid med plan etter plan- og bygningsloven. Denne betingelsen for konsesjonsfrihet ble innført for erverv av bebygd eiendom ved lovendring i 2001 forutsatt at eiendommen er regulert i reguleringsplan eller lagt ut til landbruks-, natur- eller friluftsområde i kommuneplanens arealdel. I høringsnotatet spurte departementet om betingelsen også bør knyttes til byggeområde i kommuneplanens arealdel. Hovedtyngden av de kommunene som besvarte spørsmålet tilrådte en slik utvidelse.

En endring i samsvar med dette kan innebære en tydeligere styring av byggeformålet som området er avsatt til slik Sør-Odal kommune anfører. Etter departementets syn er imidlertid den viktigste begrunnelsen for forslaget at utvidelse av konsesjonsfriheten innebærer en regelforenkling som fører til færre konsesjonssaker innen et område, der en er i tvil om den samfunnsmessige gevinsten ved å opprettholde konsesjonsplikt står i rimelig forhold til arbeidet med sakene. Departementet ser det videre som gunstig at bestemmelsene om konsesjonsfrihet ved erverv av ubebygde arealer og bebygde arealer langt på vei kan ligne på hverandre.

Departementet er oppmerksom på at koblingen til plan innebærer at både reglene i konsesjonsloven og reglene i plan- og bygningsloven er av betydning for hvorvidt ervervet er konsesjonspliktig.

Departementet kan imidlertid ikke se at dette er egnet til å skape nevneverdige problemer. Ved erverv av en mindre landbrukseiendom (under ny arealgrense) i et LNF-område (dette er det eksempelet Statens Landbruksforvaltning tar opp), oppstår det konsesjonsplikt dersom eiendommen ikke lovlig er tatt til bruk til fritidsformål før planen ble vedtatt i de tilfeller der erververen skal bruke eiendommen til fritidsformål. Er eiendommen tatt i bruk til fritidsformål før planen ble vedtatt, eller dersom det er gitt dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 7, oppstår det ikke konsesjonsplikt.

Forholdet til lovbestemt boplikt

Som nevnt har en rekke høringsinstanser påpekt at dersom arealgrensen heves, må det foretas en samordning mellom ny arealgrense og lovbestemt boplikt. Dette spørsmålet er tatt opp i kapittel 7.

6.5.4 Innspill fra Stortinget. Dok. 8:7 (2002–2003)

Forslaget fra stortingsrepresentantene Hedstrøm og Solholm om å unnta erverv av rene skogeieendommer fra konsesjonsplikten har ikke vært drøftet i høringsrunden, og det er heller ikke reist av høringsinstansene. Noen høringsinstanser, bl.a. NORSKOG, mener imidlertid at priskontrollen og boplikten bør oppheves.

Det meste av skogen i Norge ligger til landbrukseiendommer som består av både jordbruksareal og skog. Ved erverv av landbrukseiendom bestående av både jord- og skog, og over en viss størrelse, er det etter departementets vurdering fortsatt behov for en kontroll med prisen. Uten priskontroll og boplikt på slik eiendom er det en reell fare for en prisutvikling på landbrukseiendom – særlig i nærheten av større byer – som gjør at bare et fåtall har mulighet til å kjøpe slik eiendom. Departementet oppfatter at det heller ikke er intensjonen ved forslaget å oppheve priskontrollen ved erverv av landbrukseiendom rent generelt.

Etter departementets vurdering vil det imidlertid også være uheldig dersom en skal operere med to ulike forvaltningsregimer for erverv av skog, dvs. at rene skogeieendommer erverves uten konsesjon (og uten boplikt eller priskontroll), mens det oppstår konsesjonsplikt ved erverv av skog som ligger til en eiendom med jordbruksareal.

Departementet mener imidlertid at de målene som er beskrevet i forslaget kan oppnås gjennom andre løsninger. Regjeringen har foretatt en omlegging av virkemidlene i skogpolitikken. Omleggingen medfører bl.a. at skogeierne i større grad får

ansvar for å opprettholde de langsiktige avvirkningsmulighetene i skogen. Skogeierne bør tilsvarende gis større handlefrihet ved avgjørelsen av til hvilken pris han eller hun skal kjøpe skog for. Departementet utarbeidet på bakgrunn av disse forholdene i desember 2002 et supplerende rundskriv om prisfastsettelse for skog der kapitaliseringsrentefoten er satt til 4 %. Rundskrivet gir også mulighe-

ter for at eventuelle rasjonaliseringseffekter ved kjøp av tilleggsskog skal kunne regnes med ved vurderingen av prisen i konsesjonssammenheng.

Gjennom justeringene som er beskrevet ovenfor er det ikke etablert konsesjonsfrihet ved erverv av rene skogeiendommer, men intensjonene i Dok. 8 nr. 8:7 (2002–2003) om en større handlefrihet er langt på vei imøtekommet.

7 Unntak på grunn av erververens stilling

7.1 Gjeldende lov

Gjeldende konsl. § 6 inneholder en rekke unntak fra konsesjonsplikt basert på erververens stilling.

Bestemmelsen fastsetter for det første at dersom erververen er eierens ektefelle, eller er i slekt med eieren eller eierens ektefelle i rett oppstigende eller nedstigende linje eller i eierens eller ektefelles første sidelinje til og med barn av søsken, er ervervet unntatt fra konsesjonsplikt, jf. konsl. § 6 første ledd nr. 1. I forskrift av 28. juli 1978 § 1–6 er det videre bestemt at konsesjon heller ikke er nødvendig dersom erververen er besvogret med eieren i rett oppstigende linje. Gjelder ervervet jord- og skogbrukseiendom, er konsesjonsfriheten etter begge disse bestemmelsene betinget av at erververen skal bosette seg på eiendommen innen ett år, og bebo og drive den selv i fem år. Erververen oppfyller også driveplikten ved å leie bort jordbruksarealet på visse vilkår. Det følger av § 6 annet ledd at det kan lempes på, eller helt gis fritak fra bo- og driveplikten etter § 6 første ledd nr. 1.

Ervervet er videre unntatt fra konsesjonsplikt etter § 6 første ledd nr. 2 dersom erververen har odel til eiendommen. Også i slike tilfeller er ervervet betinget av bo- og driveplikt, men denne plikten følger av odelsloven § 27.

Konsl. § 6 første ledd nr. 3 inneholder et unntak fra konsesjonsplikten dersom staten erverver eiendommen. Videre er erverv av kommune, fylkeskommune eller kommunalt tomteselskap unntatt, jf. § 6 første ledd nr. 4, dersom ervervet gjelder eiendom i område som omfattes av kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan etter plan- og bygningsloven og eiendommen i planen er utlagt til annet enn landbruksområde, eller ervervet skjer ved ekspropriasjon. Kommunalt tomteselskap hvor vedkommende kommune har minst halvparten av kapitalen og flertallet i styret, likestilles med kommunen i denne sammenheng.

En siste gruppe unntak gjelder der bank eller annen institusjon som Kongen har godkjent erverver eiendom gjennom tvangssalg for å redde en fordring som erververen har panterett for, jf. § 6 første ledd nr. 5.

Konsl. § 6 siste ledd fastsetter at departementet kan gi forskrifter om hvilke opplysninger som må

foreligge for at et erverv kan sies å gå inn under bestemmelsen.

7.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble det ikke fremmet forslag til endringer i gjeldende konsl. § 6.

Det ble imidlertid påpekt at grensen for bo- og driveplikt i § 6 første ledd nr. 1 bør ses i sammenheng med forslaget til ny arealgrense ved erverv av bebygd eiendom. Departementet reiste videre spørsmål ved om § 6 første ledd nr. 4 burde oppheves fordi forslagene til unntak ved erverv av ubebygde arealer og tomter langt på vei ville føre til at unntaket i § 6 ikke fikk noen praktisk betydning.

I lovutkastet som fulgte høringsnotatet la en dessuten til grunn at § 6 siste ledd burde slås sammen med § 5 siste ledd til en ny § 8 som inneholder krav til opplysninger etter de nye unntaksbestemmelsene.

7.3 Høringsinstansene

Høringsinstansene har gitt kommentarer til både spørsmålet om arealgrensen for bo- og driveplikt, og til spørsmålet om unntak fra konsesjonsplikt for kommunene. Spørsmålene er imidlertid ikke kommentert av mange instanser. Det er ikke kommet merknader til samlingen av forskriftsbestemmelsene.

7.3.1 Lovbestemt bo- og driveplikt

Kommunene Hemsedal, Hjartdal, Løten, Re, Rindal, Tinn, Surnadal og Vegårshei påpeker at endringen i arealgrense forutsetter endring av § 6 første ledd nr. 1 annet punktum. Kommunene har ulike oppfatninger av hvilke løsninger som bør velges ved denne samordningen. Vegårshei kommune uttaler:

«Vegårshei kommune vil ellers bemerke at dersom arealgrensa likevel blir hevet, så må arealgrensa i § 6 nr. 1 også heves tilsvarende. Hvis ikke vil regelen med hensyn på boplikt være

strengere ved overdragelser innen familie enn ved salg til utenforstående.»

Tinn kommune uttaler at:

«Ei evt. heving av arealgrensa som foreslått vil i tillegg krevje tilpassingar i § 6 nr. 1 (unntak pga. nært slektskap), som framleis opererer med grense på totalt 20 dekar, samt definisjonen av odlingsjord i odelsloven § 2 som nyttar jordbruksareal som kriterium i staden for fulldyrka jord.»

Også kommunene Hamar, Jølster og Ringsaker gir uttrykk for at reglene om boplikt må harmoniseres med odelslovens regler. Ringsaker gir uttrykk for at:

«Det må være samsvar mellom lovverket slik at boplikten blir lik. Konsesjonsloven og odelsloven bør være likestilt på dette området.»

7.3.2 Unntak ved erverv som kommuner og fylkeskommuner gjør

Departementet har mottatt noen få merknader til spørsmålet om særregelen i § 6 til fordel for kommunene bør fjernes. Gran, Jevnaker og Lunner kommune har i en felles uttalelse gitt uttrykk for at konsl. § 6 nr. 4 bør opprettholdes fordi kommunene neppe er oppdaterte nok i sine planer. Tvedestrand kommune er usikker på konsekvensene av en eventuell opphevelse av bestemmelsen. Andøy kommune mener at kommunene bør ha lenger tid på seg enn 5 år for å bygge. Øvre Eiker kommune mener at kommunene bør kunne beholde mulighet for å erverve konsesjonsfritt uten plikt til å bygge innen 5 år. I premissene som ligger til grunn for kommunens uttalelse heter det:

«Kommuner har i dag konsesjonsfrihet for erverv av slike arealer, jfr. § 6.4. Dersom denne bestemmelsen oppheves, vil det medføre at slike erverv heretter vil være betinget av at tomte bebygges innen fem år. I lovforslaget er bestemmelsen beholdt. Departementet ber om synspunkter på om det er behov for en slik særregel for kommunen. Etter rådmannens oppfatning bør det være en åpen mulighet for kommuner til å erverve slike arealer ut fra en langsiktig strategi, og bestemmelsen bør ut fra dette beholdes.»

Nord-Odal gir på sin side uttrykk for at bestemmelsen kan fjernes, og at betingelsen om å bebygge eiendommen innen 5 år bør gjelde både for private og offentlige utbyggere.

7.4 Departementets merknader

7.4.1 Lovbestemt bo- og driveplikt

Departementet oppfatter høringsinstansenes kommentarer slik at mangelen på forslag i departementets høringsnotat etterlater betydelig usikkerhet om hvilke konsekvenser forslaget til endring i arealgrensen ved erverv av bebygd eiendom har for erverv som skjer av nær slekt. Nær slekt kan overta konsesjonsfritt som følge av unntaket i gjeldende konsl. § 6 første ledd nr. 1. Dersom ervervet gjelder en jord- og skogbrukseiendom er det etter gjeldende lov en betingelse for denne konsesjonsfriheten at erververen bosetter seg på eiendommen og bor og driver den i 5 år. Ved lovendringen i 2001 ble betingelsen knyttet til jord- og skogbrukseiendom over 20 dekar.

Forslaget til ny arealgrense ved erverv av bebygd eiendom, jf. lovutkastet § 4 nr. 4, gjelder erverv som foretas av alle erververe uavhengig av om de er nære slektninger eller ikke. Dette innebærer at nære slektninger kan overta bebygd landbruks- eiendom inntil den nye arealgrensen uten at det oppstår konsesjonsplikt eller bo- og driveplikt. Lovutkastet angir mao. ikke strengere regler for boplikt ved overdragelser innen familie enn ved salg til utenforstående slik Vegårshei kommune peker på.

Dersom betingelsen om bo- og driveplikt i gjeldende konsl. § 6 første ledd nr. 1 (lovutkastet § 5 første ledd nr. 1) beholdes uten endringer, får den etter dette selvstendig betydning ved erverv av ubebygd jord- og skogbrukseiendom over 20 dekar, ved bebygd jord- og skogbrukseiendom med totalareal over 100 dekar hvorav ikke mer enn 20 dekar er fulldyrka, eller tilsvarende eiendom med et totalareal under 100 dekar dersom mer enn 20 dekar er fulldyrka. Bestemmelsen får i så fall også selvstendig betydning dersom erververen (slektningen) skal nytte eiendommen i strid med plan, slik at konsesjonsplikten oppstår etter lovutkastet § 4, fjerde ledd.

Departementet mener at dette vil være unødvendig kompliserte regler. Departementet mener at det verken er nødvendig å beholde lovbestemt boplikt ved erverv av ubebygd jord- og skogbrukseiendom under ny arealgrense, eller hvor der den bebygde eiendommen er under ny arealgrense og erververen nytter eiendommen i strid med plan. Med dette som bakgrunn foreslår en at det gjøres en endring i bestemmelsen slik at det blir nærmere samsvar mellom arealgrensene for unntaket fra konsesjonsplikt etter lovutkastet § 4 første ledd nr. 4 og bo- og driveplikten etter lovutkastet § 5 annet ledd.

Høringsinstansens usikkerhet om hvordan reglene skal tolkes tilsier videre at det bør gå tydeligere fram i bestemmelsen ved hvilke erverv den lovbestemte bo- og driveplikten oppstår. Departementet foreslår på denne bakgrunn en endring av bestemmelsens oppbygging slik at bo- og driveplikten trekkes ut som et nytt eget ledd (lovutkastet § 5 annet ledd).

Ved erverv av bebygdt eiendom vil arealgrensen for den lovbestemte bo- og driveplikten for nære slektninger ut fra forslagene som er inntatt i lovutkastet henholdsvis § 4 første ledd nr. 4 og § 5 annet ledd bli litt forskjellig fra arealgrensen for odlingsjord, jf. odelsloven § 2. Arealgrensen i lovutkastet til ny konsesjonslov er knyttet til 20 dekar fulldyrka mark, mens kravet til odlingsjord etter odelsloven bygger på 20 dekar jordbruksareal. Dette innebærer at det blir en annen arealgrense for den lovbestemte bo- og driveplikten for odelsberettigede, jf. odelsloven § 27 enn lovbestemt bo- og driveplikt for den som kan erverve konsesjonsfritt med hjemmel i lovutkastet § 4 første ledd nr. 4. I denne forbindelse kommer også hensynet til de øvrige odelsberettigede inn.

Departementet er enig med Ringsaker kommune i at dette ikke er noen heldig situasjon. Ved erverv av små eiendommer som det er opparbeidet odell på, kan det nok fremstå som uklart for den odelsberettigede at ervervet forutsetter bo- og driveplikt. Det kan også fremstå som urimelig at utenforstående uten odelsrett kan overta den samme eiendommen uten lovbestemt bo- og driveplikt. Målsettingen for endringen av arealgrensen, jf. lovutkastet § 4 første ledd nr. 4, er som omtalt i kapittel 6.5.3 å sikre at små landbrukseiendommer kommer på det åpne markedet slik at de i større grad enn i dag kan overtas av eiere som ønsker å ta dem i bruk til boligformål. Det kan ikke utelukkes at de forholdene som er nevnt her fører til at de odelsberettigede velger å selge eiendommene ut av familien fordi de ikke selv ser seg i stand til å bosette seg på eiendommen og drive den. Sett på denne bakgrunn ser ikke departementet at forskjellen i arealgrense fører til samfunnsmessig uheldige løsninger.

I tilknytning til dette vil departementet nevne at det er oppnevnt et utvalg som er bedt om å utarbeide forslag til endringer i odelslovgivningen. Utvalgets mandat omfatter bl.a. hvilke arealgrenser som bør oppstilles for hva som skal være odlingsjord. Utvalget forventes å avslutte sitt arbeid i løpet av 2003. Sett i lys av denne situasjonen, fordi de aktu-

elle ulempene med ulike arealgrenser kun må antas å få midlertidig varighet, mener departementet at det ikke er hensiktsmessig å gjøre justeringer i odelsloven som kan føre til at bestemmelsene blir like i henholdsvis konsesjonsloven og odelsloven.

Departementet mener imidlertid at ulempene for de odelsberettigede kan avdempes gjennom praksis i saker som gjelder søknad om dispensasjon fra bo- og driveplikt, jf. odelsloven § 27 a. I henhold til bestemmelsen skal det legges vekt på eiendommens størrelse og avkastningsevne. Dersom eiendommen har arealer som ligger under arealgrensen i lovutkastet § 4 første ledd nr. 4, er det etter departementets oppfatning grunn til å trekke inn likhetsbetraktninger, til fordel for den odelsberettigede søker. Departementet vil ta dette opp i retningslinjene som gjelder ved søknad om fritak fra bo- og driveplikt.

I forskriftene til gjeldende konsesjonslov er det gjort unntak fra konsesjonsplikten for den som er besvogret med eieren i rett oppstigende linje. Departementet mener at det letter tilgjengelighet i lovverket at dette unntaket innarbeides i lovteksten. I lovutkastet § 5 første ledd nr. 1 er det derfor gjort en endring i samsvar med dette.

7.4.2 Unntak ved erverv som kommuner og fylkeskommuner gjør

Særregelen om unntak for erverv som kommuner eller fylkeskommuner gjør, supplerer unntakene i lovutkastet § 4. Regelen får mao. bare selvstendig betydning dersom ervervet gjelder eiendom som ikke faller inn under unntakene i lovutkastet § 4. Dette er tilfelle ved erverv av bebygdt eiendom over de nye arealgrensene, ved erverv av ubebygdt landbruksområde, eller ved erverv av enkelttomt og hvor erververen ikke oppfyller kravet etter lovutkastet § 4 annet ledd om å bygge på tomta innen 5 år.

Departementet antar at særregelen kan ha størst praktisk betydning i de tilfellene der kommunene overtar ubebygde tomter, men en ser heller ikke bort fra at den også er av en viss betydning dersom ervervet gjelder bebygdt eiendom over de nye arealgrensene.

Høringsinstansene gir uttrykk for usikkerhet og noe sprikende oppfatninger av om det vil være behov for en slik regel. Departementet antar imidlertid, som Øvre Eiker kommune, at det ikke er ønskelig å redusere kommunens muligheter for å erverve slike arealer uten konsesjon.

8 Særregler for utenlandsboendes erverv av fritidseiendom

8.1 Gjeldende rett

8.1.1 Innholdet i regelen

Gjeldende konsl. § 5a er et unntak fra konsesjonsfriheten etter gjeldende konsl. § 5 første ledd nr. 1 og 2 dersom erververen er utenlandsboende og eiendommen skal nyttes til fritidsformål. Bestemmelsen får anvendelse både ved erverv av bebygd og ubebygd eiendom. Den gjelder etter sin ordlyd utenlandsboendes erverv av eiendomsrett eller bruksrett til eiendom som verken skal tjene som nødvendig helårsbolig, eller som forutsetning for utøvelse av selvstendig næringsvirksomhet eller for levering av tjenesteytelser.

Bestemmelsen ble innført 23. desember 1994 i forbindelse med inngåelsen av EØS-avtalen. Den ble utformet i samsvar med EØS-avtalens Art. 40, jf. vedlegg XII og Direktiv 88/361 EØF Art. 6 paragraf 4. Det er lagt til grunn i forarbeidene at det ved avgjørelse av en søknad om konsesjon legges vekt på følgende:

«Ved vurderingen bør det bl.a. ses hen til om konsesjon på erverv av en eiendom forverrer mulighetene for en forsvarlig planlegging eller reduserer mulighetene for betryggende vern av et område. Videre bør det vurderes hvorvidt utenlandsboende har ervervet fritidseiendommer i et slikt omfang i et område at innenlandsboende har problemer med å skaffe seg fritidsbolig i dette området. Det bør legges spesiell vekt på om det i angjeldende område er en slik prisstigning at denne truer med å redusere innenlandsboendes muligheter til å skaffe seg eiendommer til fritidsbruk. En slik situasjon er uttrykk for en prisutvikling som ikke kan anses samfunnsmessig forsvarlig og medfører etter departementets vurdering eier- og bruksforhold som ikke er gagnlige for samfunnet, jf. konsesjonslovens § 1. Om konsesjon skal gis under denne forutsetning vil likevel bero på et konkret skjønn i den enkelte sak, men dersom det må antas at den utenlandske etterspørsel i et område truer med å medføre slike vansker for innenlandsboende, bør det etter departementets vurdering kun i helt spesielle unntakstilfeller gis konsesjon til fortsatte erverv fra utenlandsboende.»

8.1.2 Statistikk og praksis

Avgjørelsesmyndigheten ligger til kommunene. I perioden fra 1996–1999 avgjorde kommunene 448 slike søknader. 402 av søknadene ble innvilget uten vilkår. I 41 saker ble det stilt vilkår, mens søknaden ble avslått i 5 saker. Departementet har ikke materiale som viser hvilke vilkår som er satt. Tilsvarende tall for årene 2000–2001 er 174 søknader. Av disse ble 164 søknader innvilget uten vilkår, mens det ble satt vilkår i 9 saker. En søknad ble avslått.

I perioden fra 1996–1999 viser eiendomsstatistikk utgitt av Statistisk sentralbyrå overføringer av mellom 20.200 – 23.200 fritidseiendommer pr. år. Av disse var 3.900 – 5.400 ubebygde. I 2000 ble det etablert 2.083 nye festeavtaler, festet ble overført i 5.243 tilfeller, og det ble foretatt hjemmelsoverføring i 18.392 tilfeller, hvorav 9.300 overføringer ble registrert som fritt salg.

Statistisk sentralbyrås tabell 8.1 over eiendomsomsetningen viser for øvrig en generell prisoppgang ved erverv av bebygd fritidseiendom:

Tabell 8.1

År	Antall omsatte fritids- eiendommer med bygning	Gjennom- snittlig kjøpesum
1996	5.942	288.000
1997	6.336	353.000
1998	5.644	378.000
1999	5.974	431.000
2000	6.305	515.000
2001	6.456	575.000
2002	6.780	643.000

8.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo Landbruksdepartementet at særregelen i konsl. § 5a om utenlandsboendes plikt til å søke konsesjon, skulle oppheves. Departementet viste til at svært få fritidseiendommer ble overdratt til utenlandsboende, og at i de tilfellene der utenlandsboende erverver fritidseiendom er svært få søknader avslått. Departementet mente på

denne bakgrunn at bestemmelsen trolig har liten betydning for innenlandsboendes muligheter for å sikre seg fritidseiendom, og heller ikke innvirker i særlig grad på prisnivået på slike eiendommer.

8.3 Høringsinnspill

Departementet har mottatt 83 uttalelser som gjelder dette forslaget.

4 fylkesmenn og 7 fylkeslandbruksstyrer støtter forslaget. Fylkesmannen i Hedmark frarår, og uttaler i tilknytning til dette:

«Når det gjelder forslaget om at utenlandsboendes erverv av eiendom til fritidsformål skal være konsesjonsfritt er fylkesmannen av den oppfatning at dagens praksis med konsesjonsplikt med avgjørelsesmyndighet i kommunen bør videreføres. I Hedmark er det kommuner som har et betydelig antall fritidseiendommer og i kommuner som Ringsaker og Trysil er det storstilte planer om ytterligere satsing på denne næringa. I denne sammenhengen er det viktig at kommunen har konsesjonsloven som et virkemiddel for å styre utviklinga.»

Samlet har 68 kommuner gitt kommentarer til forslaget. 55 av disse tilrår at bestemmelsen oppheves. Gausdal kommune uttrykker i tilknytning til dette at det er vanskelig å se hvilke kriterier som kan begrunne avslag. 11 kommuner frarår forslaget. Begrunnelsene for dette synet varierer. Grue kommune gir for eksempel uttrykk for at det er behov for konsesjonsplikt fordi forslaget til nye arealgrenser vil innebære at svært mange eiendommer kan erverves uten konsesjon. Sandnes kommune gir på sin side uttrykk for at bestemmelsen har en preventiv effekt.

NORSKOG og Statens landbruksforvaltning støtter forslaget. Norges Skogeierforbund frarår forslaget. Organisasjonen uttaler:

«Dagens lov har særbestemmelser om utenlandsboendes erverv av fritidseiendom i Norge. Bakgrunnen har bl.a. vært frykt for en forverring av innenlandsboendes mulighet til å skaffe seg fritidsboliger på grunn av prisstigning. Mindre enn 1 % av overdragelsene erverves av

utenlandsboende, men det kan ikke være avgjørende for utforming av et lovverk for fremtiden. Trender i andre land er vel så relevant som bakgrunn for å foreslå lovbestemmelser.

Skogeierforbundet ser ikke grunnlag for å gi større konsesjonsfrihet for utenlandsboere enn det EØS-avtalen nødvendiggjør, og ønsker derfor å beholde konsesjonsbestemmelsen slik den foreligger i dagens lov.»

8.4 Departementets merknader

Departementet legger til grunn at et stort flertall av høringsinstansene støtter forslaget til oppheving av gjeldende bestemmelse om konsesjon ved utenlandsboendes erverv av fritidseiendom. Opphevelse fører til at utenlandsboende likestilles med innenlandsboende også ved erverv av fritidseiendom.

Departementet vil peke på at konsl. § 5a har ført til en del praktiske tolkingsproblemer. Begrunnelsen for konsesjonsplikten tilsier at avgjørelsene ikke kan nyttes for å styre næringsutvikling knyttet til turisme og hytteutbygging slik Fylkesmannen i Hedmark synes å mene. Samtidig tyder statistikken på at kommunene ser lite behov for å bruke lovens virkemiddel. Begrunnelsen for å opprettholde konsesjonsplikt slår mao. i liten grad til. Departementet antar på denne bakgrunn at ulempene for private og kostnadene for det offentlige ved å beholde bestemmelsen, ikke står i rimelig forhold til de fordelene som i dag oppnås ved konsesjonsbehandlingen.

Statistikk viser at svært få overdragelser av fritidseiendom erverves av utenlandsboende (ca. 1 %). Skal de utenlandsboendes etterspørsel etter fritidseiendom i Norge få reell betydning for innenlandsboendes muligheter til å sikre seg slik fritidsbolig, må dette omfanget mangedobles. Departementet har ikke indikasjoner på at etterspørselen vil endre seg i en slik retning. En vil tilføye at svært få søknader har blitt avslått etter at bestemmelsen ble innført. Den kontrollen som er ført fram til i dag har følgelig ikke blitt brukt for å holde de utenlandsboende ute.

Departementet mener på denne bakgrunn at bestemmelsen bør oppheves.

9 Aksjeerverv

9.1 Gjeldende rett

9.1.1 Innholdet i regelen

Gjeldende konsl. § 4 fastsetter konsesjonsplikt ved visse aksjeerverv og ved omsetning av parter i andre selskap med begrenset ansvar. Konsesjonsplikten forutsetter at selskapet hvor det erverves aksjer eller parter eier en eiendom som ville ha vært konsesjonspliktig ved direkte salg av eiendommen. Regelen ble opprinnelig laget for å hindre omgåelse av konsesjonsplikten ved direkte erverv av fast eiendom.

Bestemmelsen kom inn i jordkonsesjonsloven 24. juni 1931. I Ot.prp. nr. 15 for 1915 s. 12 er bestemmelsen begrunnet som følger:

«...hvor overdragelsen av aktiemajoriteten inneholder en simulation, idet der i virkeligheten er foregaat en overdragelse av vandfaldet fra det selskap som tidligere eiet det, til et andet selskap, vil forholdet vistnok allerede rammes av den gjældende koncessionslovgivning. Men dels vil det her ofte være vanskelig at bringe overdragelsens sande karakter paa det rene, og dels vil det ikke være forbundet med nogen synderlig vanskelighet at ordne forholdet paa en saadan maate, at man opnaar i det væsentlige samme økonomiske øiemed, uten at forholdet rammes av de gjældende lovregler.....Skjønt forholdet hittil vistnok har vist sig mest praktisk ved vandfald, kan det imidlertid tænkes at faa betydning ogsaa hvor det gjælder andre arter av fast eiendom.»

Bestemmelsens funksjon var mao. opprinnelig å hindre omgåelser av konsesjonsplikten ved at eiendommen reelt sett skifter eier uten at det skjer en formell eiendomsoverdragelse.

Konsesjonsplikt ved slike erverv fanges ikke opp gjennom tinglysingen. Det er opp til den enkelte erverver å være seg bevisst at det oppstår konsesjonsplikt, og å søke konsesjon. Etter gjeldende regler har myndighetene ingen systematisk kontroll med at det søkes konsesjon på slike erverv som det knytter seg konsesjonsplikt til. Samlet innebærer dette at det er liten faktisk kunnskap om omfanget av ervervene. Det kan imidlertid gjøres noen antakelser basert på statistikk og praksis.

9.1.2 Statistikk og praksis

I Statistisk sentralbyrås aksjestatistikk går det fram at Norge i 1999 hadde 142.151 ikke børsnoterte aksjeselskap. I tillegg til dette var det 205 børsnoterte selskap. Samlet er ligningsverdien av de ikke børsnoterte selskapene notert til 683.605 millioner kroner, og markedsverdien for de børsnoterte er satt til 511.935 millioner kroner. Det er grunn til å anta at en rekke av selskapene eier fast eiendom selv om hovedtyngden av eiendommene er bebygde og under 20 dekar. Det er videre grunn til å tro at et betydelig antall aksjer skifter eier hvert år – også i de ikke børsnoterte selskapene.

Eiendomsstatistikken viste i 2000 3.197 landbruks- og fiskerieiendommer som eies av et aksjeselskap. Omsetningsstatistikken viser at aksjeselskaper i 2000 kjøpte 38 bebygde og 30 ubebygde eiendommer til landbruks- og fiskeriformål. Det foreligger ikke opplysninger om fordelingen mellom konsesjonsfrie og konsesjonspliktige erverv.

Landbruksdepartementets statistikk for perioden 1996–2001 viser at det er avgjort 96 aksjesaker, (i den samme perioden ble det avgjort 29.898 konsesjonssaker totalt), og det er avgjort 7 saker i 2002. Statistikken viser ellers at det ble gitt 1 avslag og satt 6 vilkår. Tallene for perioden 1993–95 var henholdsvis 51 saker, ingen avslag og 1 vilkår.

9.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo Landbruksdepartementet opphevelse av bestemmelsen om konsesjonsplikt ved erverv av aksjer, jf. konsl. § 4. Departementet viste til at en var usikker på hvor stor samfunnsgevinsten ved konsesjonsbehandling er. Departementet mente at behovet for konsesjonsplikt ved erverv av aksjer ble redusert fordi selskapet selv må ha konsesjon ved kjøp av eiendommen. I den forbindelse kan og bør det stilles konsesjonsvilkår som mer direkte gir den styring av arealbruk og eierforhold som er ønskelig, noe som også kan gjøres med sikte på fremtidige overtakelser.

9.3 Høringsinnspill

Departementet har mottatt 75 uttalelser som gjelder dette forslaget.

De 4 fylkesmennene som har uttalt seg støtter forslaget. Det samme gjelder 6 av de 7 fylkeslandbruksstyrene som har avgitt uttalelse, samt 48 av de 58 kommunene som uttaler seg. Den norske advokatforening, advokat Christian Haneborg, Norges Skogeierforbund, NORSKOG og Statens landbruksforvaltning tilrår endringen. Advokatforeningen viser til at forslaget innebærer en forenkling selv om det neppe har stor praktisk betydning. Skogeierforbundet viser til at endringen kan aksepteres fordi selskapet fortsatt vil trenge konsesjon. Norsk Bonde- og Småbrukarlag frarår imidlertid endringen. Organisasjonen uttaler:

«I forskrifter som regulerer tildeling av produksjonstilskudd til jordbruket er det åpnet for at driftsselskaper i jordbruket kan organiseres som AS. Etter Norsk Bonde- og Småbrukarlag sin oppfatning er en på rask veg bort fra det familiebaserte jordbruket som dagens landbrukspolitikk og virkemiddelsystem er bygget opp omkring. Dette er en utvikling som Norsk Bonde- og Småbrukarlag ikke støtter. På denne bakgrunn kan en fra Norsk Bonde- og Småbrukarlag heller ikke støtte forslaget om å fjerne § 4 i dagens konsesjonslov.

Begrunnelsen om at denne paragrafen kan fjernes fordi en ut fra gjeldende statistikk slår fast at det kun er et fåtall eiendommer der dette vil ha reell betydning, blir helt meningsløs med tanke på at det hittil ikke har vært anledning til å organisere driften i aksjeselskap.»

9.4 Departementets merknader

Etter departementets syn reduseres behovet for konsesjonsplikt ved erverv av aksjer fordi selskapet selv må ha konsesjon ved kjøp av eiendommen. I den forbindelse kan, og bør, det stilles konsesjonsvilkår som mer direkte gir den styring av arealbruk og eierforhold som er ønskelig, noe som også kan gjøres med sikte på fremtidige overdragelser.

Departementet vil peke på de vanskelighetene som foreligger med hensyn til å fange opp konsesjonspliktige overdragelser av aksjer. Statistikken viser at det heller ikke er gitt avslag eller satt vilkår i mange saker.

Landbruksdepartementet mener på denne bakgrunn at bestemmelsen om konsesjonsplikt ved erverv av aksjer bør oppheves.

Opphevelse av gjeldende bestemmelse om konsesjon ved aksjeerverv fører til at landbrukseiendommer eid av aksjeselskaper reelt sett kan skifte eiere uten at dette konsesjonsbehandles. Opphevelse vil også føre til at det ikke lenger kan gripes inn med hjemmel i konsesjonsloven dersom det omsettes aksjeposter i store selskaper som eier landbrukseiendom. Departementet antar at noen av eiendommene dette gjelder kan være av en betydelig størrelse. Statistikken som er beskrevet ovenfor gir imidlertid indikasjoner på at det er relativt få eiendommer der bestemmelsen har en reell betydning.

I lovutkastet § 9, se omtalen i kapittel 11, foreslås det en bestemmelse om skjønnsutøvelsen i tilfeller der erververen er en juridisk person.

10 Nedsatt konsesjonsgrense

10.1 Gjeldende rett

Ikke alle erverv som omfattes av loven er konsesjonspliktige. Ett av unntakene gjelder bebygd eiendom med areal ikke over 20 dekar, jf. konsl. § 5 første ledd nr. 2.

Begrunnelsen for dette unntaket slår ikke til for områder der det er nødvendig å hindre at hus som har vært nyttet til helårsbolig blir nyttet til fritidshus. For slike områder kan en derfor ved forskrift begrense eller sette ut av kraft konsesjonsfriheten for bebygd eiendom. Konsesjonsplikt kan likevel ikke innføres for erverv hvor erververen forplikter seg til at eiendommen blir brukt som helårsbolig. Forskriften kan heller ikke gjøres gjeldende for helårsboliger under oppføring og helårsboliger som er ferdig oppført, men som ennå ikke er tatt i bruk som helårsbolig.

Ved vurderingen av om konsesjon skal gis, kan en ikke trekke inn andre hensyn enn dem som har vært bestemmende for innføringen av forskriften, dvs. bosettingshensynet. En kan for eksempel ikke trekke inn hensynet til pris, naturvern- og friluftsinteresser, behovet for utbyggingsgrunn eller andre hensyn som kan utledes av konsesjonslovens formålsbestemmelse. Høyesterett har uttalt at «konsesjonsloven § 5 tredje ledd er en særbestemmelse som direkte tar sikte på å verne om bosettingen i visse områder av landet». Se Rt. 1997 side 1005, Melingdommen, og Ot.prp. nr. 74 (1981–82).

Ved behandlingen av en konsesjonssøknad er det i utgangspunktet kjøpers forhold som blir vurdert. Men selger kan også ha interesser i saken. Eiere av hus i et område hvor konsesjonsfriheten er satt ut av kraft etter konsesjonsloven § 5 tredje ledd, vil i mange tilfelle kunne oppnå en høyere pris for boliger ved salg til fritidsbolig enn ved salg til helårsbolig. En slik prisforskjell er ikke til hinder for å kreve at eiendommen skal brukes til helårsbolig. Det er imidlertid lagt til grunn at det foreligger en nedre grense for hvilken pris selgeren skal måtte akseptere. I praksis har det vært lagt til grunn at denne grensen er overskredet der det ikke er mulig å oppnå en pris som samsvarer med prisnivået for tilsvarende boligeiendommer i området.

10.2 Høringsnotatet

Landbruksdepartementet kom i høringsnotatet ikke med forslag til endringer i gjeldende konsesjonslov § 5 tredje ledd som gir adgang til å sette ned konsesjonsgrensen for bebygd eiendom. Departementet stilte i stedet en rekke spørsmål basert på erfaringer og kommunenes holdninger til loven. Spørsmålene var:

- «– Bør det gå fram av loven hvilken frist erververen har for å oppfylle betingelsene for konsesjonsfrihet? Dersom det er behov for en slik frist, bør den settes til 1 år?
- Bør det innføres en ordning med personlig boplikt, og i tilfelle for hvor lang tid?
- Bør konsesjonsfriheten for nære slektninger i saker som gjelder nedsatt konsesjonsgrense begrenses, oppheves eller gjøres betinget av boplikt som eventuelt kan være personlig?
- Bør det innføres tilsvarende kriterier som i gjeldende K § 6 a for å avgjøre om det aktuelle huset blir brukt som helårsbolig, eventuelt andre kriterier?
- Bør erverv av tomt med bebyggelse under oppføring utløse konsesjonsplikt dersom tomten er regulert til boligformål?
- Bør det være konsesjonsfrihet dersom det er mer enn 50 år siden bebyggelsen ble brukt til helårsbolig? Bør det eventuelt legges vekt på tidsfaktoren ved avgjørelse av om konsesjon skal gis, eller i motsatt fall at bebyggelsens preg av å være en etablert fritidseiendom skal anses irrelevant?
- Bør det gå fram av loven at det ikke har betydning for konsesjonsplikten at det er foretatt rehabilitering av bebyggelsen slik at den framstår som en annen eiendom enn da selger ervervet den?
- Bør det gå fram av loven at bebyggelsens standard ikke er av betydning for konsesjonsplikten dersom eiendommen faller inn under karakteristikken bebygd eiendom?
- Bør det ved avgjørelse av saker med nedsatt konsesjonsgrense («0-grense») gis avveiningskriterier basert på eiendommens egnethet og beliggenhet? Bør det eventuelt lovfestes ytterligere momenter som hittil ikke er tillagt vekt?»

10.3 Departementets merknader

Landbruksdepartementet legger til grunn at kommunens svar på disse spørsmålene skal tillegges stor vekt. Departementet har på bakgrunn av svarene og egen erfaring kommet til at § 5 tredje ledd bør endres.

Konsesjonsloven § 5 tredje ledd har budt på en del tolkingsspørsmål. En del av de foreslåtte endringene tar sikte på å rydde tvil av veien. Landbruksdepartementet mener videre, slik flere kommuner har vært inne på, at reglene ikke er effektive nok. Noen forslag tar derfor sikte på å stramme inn reglene slik at de skal bli mer effektive. Departementet legger opp til at kommunene skal ha en viss valgfrihet når det gjelder forskriftens omfang.

Forslaget til nye regler gir kommunene større handlingsrom med hensyn til hva forskriften kan gå ut på. Dette handlingsrommet har sine rettslige begrensninger. En må ta hensyn til partenes rettsikkerhet, bl.a. behovet for å vite hvilke erverv som er konsesjonspliktige og hvilke som ikke er det, og etter hvilke hovedretningslinjer en konsesjonssøknad vil bli vurdert.

Departementet forutsetter at kommunen foretar en grundig vurdering av om det er nødvendig å hindre at helårsboliger blir brukt til fritidsboliger. Vurderingen må bygge på en grundig og åpen saksforberedelse.

10.3.1 Hvilken konsesjonsgrense kan innføres?

Konsesjonsgrensen for bebygd eiendom ble hevet fra 5 til 20 dekar ved lovendringen 4. mai 2001. Grensen foreslås nå hevet til 100 dekar, jf. kapittel 6.5.3. Etter lovendringen 4. mai 2001 har noen kommuner søkt om å få innføre 5 dekar konsesjonsgrense for bebygd eiendom slik at konsesjonsgrensen for bebygd eiendom blir som før lovendringen. Inntil i dag er ingen søknader imøtekommet.

Landbruksdepartementet har i rundskriv til kommunene og fylkesmennene gitt uttrykk for sitt syn på spørsmålet om hvilken arealgrense som kan innføres. Departementet mente bl.a. på den bakgrunn at det ikke var nødvendig å foreta endringer med sikte på å klargjøre hvilken arealgrense som kan innføres og foreslo derfor ingen endringer i bestemmelsen. Spørsmålet er imidlertid tatt opp av Sigdal kommune som peker på at kommunene må kunne velge andre grenser enn 0. Departementet mener etter dette at det kan være behov for en klargjøring til tross for at spørsmålet ikke er berørt i høringsnotatet.

En utvidet valgmulighet vil gi kommunene stør-

re handlingsrom. Det vil gi kommunene en mulighet til å vurdere om hensynene bak bestemmelsen kan ivaretas ved for eksempel å innføre en 5 dekarsgrense. Dette taler for å innføre en adgang for kommunen til å velge andre grenser enn 0 dekar. På den annen side kan det, sett på bakgrunn av formålet med innføringen av forskriften, bosettingshensynet, oppfattes som urimelig og vanskelig å forstå at en eiendom med areal på for eksempel 4,5 dekar kan brukes til fritidsformål, mens en eiendom med ca 5,5 dekar ikke kan det.

Departementet mener også at det bare helt unntaksvis vil være mulig å begrunne hvorfor det av hensyn til bosettingen er nødvendig å kontrollere bebygde eiendommer med areal over 5 dekar, mens det ikke er det for eiendommer med areal under 5 dekar. Ved å begrense valgfriheten vil konsesjonsmyndighetene dessuten få et enklere system å håndtere.

En mener etter dette at det bør gjøres klart at kommunen bare kan velge mellom arealgrense 0 og den alminnelige arealgrensen som loven oppstiller. Endringen skjer ved at uttrykket «begrense» tas ut av lovteksten.

En slik endring er ikke til hinder for at det fortsatt kan innføres forskrift med arealgrense 0 for et nærmere bestemt område i kommunen.

10.3.2 Konsesjonsplikt for nære slektninger

Nedsatt konsesjonsgrense får etter dagens regler ingen betydning når eiendommen overdras mellom nære slektninger og besvogrede. Denne begrensningen i forskriftens virkeområde er pekt på som en viktig grunn til at virkemidlet nedsatt konsesjonsgrense ikke er effektivt.

Situasjonen kan være at eieren bebor eiendommen i en kortere periode, for så å overdra den til neste generasjon. Generasjon 2 er da etter gjeldende regler fritatt for konsesjonsplikt som følge av unntaket for nære slektninger i konsesjonsloven § 6 første ledd nr. 1. Hensynet bak bestemmelsen blir ikke oppfylt i slike tilfeller.

Departementet stilte spørsmålet:

«Bør konsesjonsfriheten for nære slektninger i saker som gjelder nedsatt konsesjonsgrense begrenses, oppheves eller gjøres betinget av boplikt som eventuelt kan være personlig?»

Departementet har mottatt 57 høringsinnspill om dette. Spørsmålet har utløst et stort engasjement fra kommunene. To kommuner mener konsesjonsfriheten bør begrenses. Arendal kommune mener for eksempel konsesjonsfriheten bør gjelde foreldre, besteforeldre og søsken/halvsøsken. 14

kommuner mener konsesjonsfriheten bør oppheves for nære slektninger. 34 kommuner mener konsesjonsfriheten bør gjøres betinget av boplikt. Lillesand kommune støtter tanken om å oppheve konsesjonsfriheten for nære slektninger. Det har i følge kommunen «vist seg vanskelig å håndheve forbud mot bruksendring pga. glidende overganger i bruken over tid.»

Gausdal kommune støtter også tanken om å oppheve konsesjonsfriheten for nære slektninger. Kommunen uttaler:

«Konsesjonsfriheten for nære slektninger bør oppheves i slike saker. Det vil si at det blir ordinær konsesjonsfrihet betinget av boplikt slik som for andre folk. Det er ingen mening i at slektninger skal kunne beholde f. eks. barnedomshjemmet i 0-konsesjonsområder som fritidsbolig. Ved upersonlig boplikt kan huset leies ut til andre.»

Hurum kommune mener også at konsesjonsfriheten for nære slektninger må bort. Kommunen uttaler at:

«De aller fleste helårsboligene som blir brukt til fritidsformål i dag er overdratt innen familien. Dette vanskeliggjør målet om å opprettholde bosetting i hele kommunen.»

Også Justisdepartementet mener det er grunn til å vurdere nærmere om unntaket for nedsatt konsesjonsgrense for nære slektninger bør fastholdes. Justisdepartementet uttaler at:

«For å hindre misbruk av konsesjonsfriheten for nærstående slik som beskrevet ovenfor, er det nevnt som en mulighet i høringsnotatet at konsesjonsfriheten for nærstående blir gjort betinget av en plikt til å bruke eiendommen som helårsbolig på samme måte som for erverver nr. 1. Vi har problemer med å se hva som da vil skille de nærståendes stilling fra andre kjøperes stilling. Også for andre kjøpere er det jo slik at konsesjonsplikten ikke gjelder hvis kjøperen forplikter seg til at eiendommen blir brukt som helårsbolig, jf. gjeldende lov § 5 tredje ledd annet punktum. Hvis konsesjonsfriheten for nærstående opprettholdes, eventuelt innsnevres, bør man etter vårt syn også vurdere en annen nærliggende løsning for å hindre misbruk av regelen: Unntaket fra nedsatt konsesjonsgrense (boplikt) ved overdragelse til nærstående kan gjøres betinget av at erverver nr. 1 har eiet (og oppfylt boplikten) i et minste antall år, f. eks. fem år.»

Videre ber Kommunaldepartementet om at unntaket for nære slektninger tas bort. Departementet uttaler at:

«Vi mener det vil være positivt om regler som begrenser konsesjonsfriheten for nære slektninger blir tatt inn i konsesjonsloven, fordi plan- og bygningslovens regler om bl.a. bruksendring og mulighetene for å følge opp ulovlig fritidsbruk er begrenset.»

Landbruksdepartementet slutter seg til at konsesjonsfriheten ved overdragelse til nære slektninger er en viktig grunn til at intensjonene bak adgangen til å innføre forskrift ikke i tilstrekkelig grad nås.

Uttalelsene fra kommunene viser at problemet har et slikt omfang at det bør innføres regler som sikrer større grad av måloppnåelse. Regjeringen mener likevel at det bør være mulig for slekt og besvogrede å overta eiendommen uten at det oppstår plikt til å bruke eiendommen til helårsbolig. Disse har som hovedregel nær tilknytning til hverandre, og slike erverv bør derfor komme i en særstilling. I slike tilfeller taler imidlertid hensynet til å unngå omgåelser av konsesjonsplikten for at slektningenes konsesjonsfrihet gjøres betinget av at noen i familieketten har eid eiendommen i en tid forut for overdragelsen. I den forbindelse er det naturlig å ta utgangspunkt i den kretsen som etter lovutkastet § 5 første ledd nr. 1 kan erverve konsesjonsfritt. Regjeringen mener at en tidsfrist på 5 år er tilstrekkelig til å ivareta de hensyn som gjør seg gjeldende. Reglene bør skjerpes i samsvar med dette. Betingelsen om 5 års eiertid bør imidlertid ikke gjelde dersom eieren dør før han har oppfylt kravet.

Departementet mener at dette bør være en lovbestemt forutsetning for konsesjonsfrihet. Dette innebærer at alle erververe uavhengig av om de er i slekt eller ikke, må avgi en erklæring om at de enten skal bruke eiendommen til helårsbolig, eller at de er nært beslektet eller besvogret med overdrager. I sistnevnte tilfelle må det også avgis en erklæring om at selgeren eller andre som faller inn under slektskapsunntaket i § 5 første ledd nr. 1 har hatt tinglyst hjemmel til eiendommen i minst 5 år forut for overdragelsen. Dette innebærer en skjerpelse i forhold til dagens regler.

10.3.3 Hus under oppføring, og hus som ennå ikke er brukt som helårsbolig

Etter gjeldende regler kan konsesjonsfriheten for bebyggd eiendom settes ut av kraft for eiendom med bebyggelse som er eller har vært i bruk som helårsbolig. Uttrykket «er eller har vært i bruk» fanger ikke opp bolighus under oppføring, eller ferdige oppførte bolighus som ennå ikke er brukt til helårsbolig selv om de ligger i et område hvor det må anses nødvendig å sikre at eiendommen blir brukt til fast

bosetting. I mange tilfeller vil disse boligene ligge i byggefelt. De kan likevel ligge slik til at de er attraktive til fritidsformål.

Departementet reiste i høringsnotatet følgende spørsmål:

«Bør erverv av tomt med bebyggelse under oppføring utløse konsesjonsplikt dersom tomta er regulert til boligformål?»

En reiste ikke spørsmål om ferdige oppførte bolighus som ennå ikke er brukt til helårsbolig bør omfattes av forskriften. Det er imidlertid saklig sett ikke grunnlag for å skille mellom disse to tilfellene, og det er ingen prinsipielle forskjeller på dem.

58 kommuner har uttalt seg til spørsmålet en reiste i høringsnotatet, og 43 av disse tilrår at det innføres konsesjonsplikt dersom tomta er regulert til boligformål. Bamble kommune tilrår for å sikre at bebyggelsen nyttes etter formålet. Fredrikstad kommune uttaler:

«Boliger under oppføring bør absolutt utløse konsesjonsplikt på like linje med tidligere boliger i de aktuelle områder, det er en forsterking og gir grunnlag for ens praksis.»

Lillesand kommune uttaler at en slik regel:

«Bedrer muligheten for å oppfylle lovens formål samt sikrer en effektiv forvaltning. Kommunen foreslår dessuten å medta tomt med bebyggelse som er oppført, men ennå ikke tatt i bruk som bolig under konsesjonspliktig erverv. En slik forståelse av konsesjonsplikt gir best mening.»

Justisdepartementet mener at erverv av tomt med bebyggelse under oppføring bør kunne gjøres betinget av boplikt når tomta er regulert til boligformål. Departementet uttaler:

«Plan- og bygningsloven gir ikke hjemmel til å oppstille boplikt for en bolig på grunnlag av reguleringsplan. Det er derfor et klart behov for å la reguleringsformålet få betydning for konsesjonsplikten etter konsesjonsloven.»

Departementet er enig med Lillesand kommune i at en bør behandle eiendommer med hus under oppføring og eiendommer med ferdig bebygde hus som ennå ikke er brukt til helårsbolig likt. Departementet foreslår etter dette at bestemmelsen bør åpne for en adgang til å innføre forskrift som omfatter bolighus under oppførelse og ferdig oppførte bolighus som ennå ikke er brukt til helårsbolig, forutsatt at tomta er regulert til boligformål. Den foreslåtte ordningen bør gjøres valgfri for kommunen. Den kan velge om forskriften skal omfatte denne typen eiendommer eller ikke.

Spørsmålet om hva en kan legge vekt på ved be-

handlingen av søknader om konsesjon for erverv av slike eiendommer, er behandlet under kapittel 10.6. nedenfor.

Forskriftens virkeområde er ellers nærmere omhandlet i kapittel 16.

10.3.4 Avgjørelsesmyndighet

Det bør fortsatt ligge til Landbruksdepartementet å avgjøre om det skal innføres forskrift som innebærer utvidet konsesjonsplikt for bebygd eiendom, bl.a. fordi det av rettssikkerhetshensyn er viktig at forskriftene gis en ensartet form. Departementet vil imidlertid som tidligere legge stor vekt på kommunens ønske og begrunnelse.

Departementet mener at forskrift bare bør kunne innføres etter anmodning fra kommunen. Selv om dette ikke ble reist som spørsmål i høringsomgangen, foreslår departementet at dette innarbeides i lovteksten, se lovutkastet § 7 sjette ledd.

Kommunen avgjør i dag konsesjonssøknadene og departementet vil opprettholde denne ordningen.

10.3.5 Kommuner som allerede har forskrift

77 kommuner har innført konsesjonsplikt for bebygd eiendom i medhold av konsesjonsloven § 5 tredje ledd. Departementet foreslår i lovutkastet § 7 annet ledd en større grad av valgfrihet når det gjelder forskriftens omfang. De kommuner som allerede har forskrift vil få mulighet til å justere sine forskrifter. Forholdet til bl.a. nye arealgrenser løses gjennom overgangsbestemmelser, jf. lovutkastet § 22.

10.4 Forskriftens virkeområde

10.4.1 Eiendommen, ikke bebyggelsen, det sentrale

Etter gjeldende regler kan konsesjonsfriheten for bebygd eiendom settes ut av kraft for «eiendom med bebyggelse» som er eller har vært i bruk som «helårsbolig». Departementet mener bestemmelsens ordlyd i for stor grad retter oppmerksomheten mot bruken av bygningene, det vil si om bygningene er eller har vært i bruk som helårsbolig. Departementet vil presisere at det sentrale i den nye loven er å hindre at nærmere angitte eiendommer brukes til annet enn helårsbolig. For å få dette fram er ordlyden i lovutkastet § 7 første ledd noe endret i forhold til gjeldende konsl. § 5 tredje ledd.

10.4.2 Betydningen av tiden som er gått siden eiendommen har vært brukt som helårsbolig

Uttrykket «har vært i bruk som helårsbolig» har reist en del tolkingsspørsmål. Et av dem er hvilken betydning det skal ha for konsesjonsplikten at det har gått noen tid siden huset har vært brukt som helårsbolig. Bestemmelsen er forstått slik at det gjelder en tidsmessig grense (Rt. 1993 s. 587). Det er uklart hvor grensen går. I rettspraksis er det lagt til grunn at et tidsrom på noen tiår ikke i seg selv kan anses tilstrekkelig til at ervervet er konsesjonsfritt. Ingen av rettsavgjørelsene viser eksakt hvor lang tid som må være gått for at ervervet må anses konsesjonsfritt av den grunn. Når det er gått lang tid siden huset er brukt som helårsbolig, vil situasjonen ofte kunne være den at huset kan sies å være etablert som fritidsbolig. Det kan imidlertid ikke legges til grunn at det etter dagens regler gjelder noe generelt unntak fra konsesjonsplikt for såkalte «etablerte fritidsboliger». På bakgrunn av formålet med konsesjonsordningen vil det imidlertid kunne være av betydning å fange opp de praktisk viktige tilfeller hvor helårsboliger har vært brukt som fritidsboliger i noen tiår slik at de igjen tas i bruk som helårsboliger. Landbruksdepartementet stilte på denne bakgrunn følgende spørsmål i høringsnotatet:

«Bør det være konsesjonsfrihet dersom det er mer enn 50 år siden bebyggelsen ble brukt til helårsbolig? Bør det eventuelt legges vekt på tidsfaktoren ved avgjørelse av om konsesjon skal gis, eller i motsatt fall at bebyggelsens preg av å være en etablert fritidseiendom skal anses irrelevant?»

Justisdepartementet tilrår at det fastsettes en tidsfrist for hvor lenge siden eiendommen kan ha vært i bruk til fritidsformål. Fylkesmennene i Oppland og Aust-Agder tilrår en tidsgrense. Fylkesmennene i Vestfold og Nordland frarår en tidsgrense fordi det lett ville kunne bli vanskelig å finne ut når eiendommen sist ble bebodd.

Departementet har mottatt 54 høringsinnspill fra kommunene. 17 kommuner mener at tiden bør være et moment ved vurderingen av om ervervet bør utløse konsesjonsplikt eller ikke. Gol, Hemse-dal, Hjartdal, Lillesand, Meldal, Nøtterøy, Rennebu, Sirdal, Surnadal og Tokke kommuner mener at en tidsgrense på 50 år er ønskelig. Lier kommune mener at boligen må ha vært i bruk til boligformål etter 1974. 26 kommuner mener at tiden ikke bør være noe moment. Kragerø og Porsgrunn kommuner mener at en tidsgrense, for eksempel 50 år, vil legges til rette for at det på sikt blir etablert permanente

fritidsboliger i etablerte boligstrøk. Hjelmeland kommune påpeker at en tidsgrense vil utløse vanskelige bevismessige spørsmål, og at den også vil virke urimelig.

Det sentrale spørsmålet er om det er nødvendig å hindre at den aktuelle eiendommen blir brukt som fritidseiendom, ikke om det isolert sett er lenge siden det aktuelle huset på eiendommen ble brukt til helårsbolig. Departementet mener det i noen grad vil lette praktiseringen av bestemmelsen og skape mer forutberegnelighet for partene om en setter en absolutt tidsfrist. Det vil imidlertid i noen tilfeller være praktisk vanskelig å fastslå eksakt når huset sist ble brukt som helårsbolig. Det er også vanskelig å løsrive dette momentet fra de momentene som går på at eiendommen har skiftet karakter fordi husene for eksempel er ombygd.

Departementet mener det vil være mer hensiktsmessig at kommunen trekker tidsmomentet inn i vurderingen av om det skal gis konsesjon. En vil da til tross for at det er gått lang tid lang tid siden eiendommen har vært brukt som helårsbolig kunne ta hensyn til nødvendigheten av å føre eiendommen tilbake til helårsbolig. Departementets forslag er etter dette at den tid som har gått ikke skal ha betydning for konsesjonsplikten, men være et moment i vurderingen av om det skal gis konsesjon.

10.4.3 Betydningen av hvor lenge eiendommen har vært brukt til helårsbolig

Det kan etter gjeldende regler være av betydning for konsesjonsplikten hvor lenge den aktuelle eiendommen har vært brukt som helårsbolig. En kan ikke med bakgrunn i dagens praksis med sikkerhet fastslå hvor lenge eiendommen må ha vært brukt til helårsbolig før erverv av eiendommen til fritidsformål utløser konsesjonsplikt.

Departementet tok ikke dette spørsmålet opp i høringsnotatet, men finner likevel grunn til å vurdere spørsmålet. En vil som nevnt foreslå at eiendommer med hus under oppføring og hus som ikke har vært brukt som helårsbolig skal falle inn under konsesjonsplikten når eiendommene ligger i områder som er regulert til boligformål. Slike eiendommer har ikke vært i bruk til helårsbolig. For å få sammenheng i reglene mener departementet at den tiden eiendommen har vært i bruk som helårsbolig ikke skal ha betydning for konsesjonsplikten. Det skal være nok for å konstatere konsesjonsplikt at det har bodd folk fast på eiendommen, eller at det på eiendommen er hus under oppføring, eller at det står et ferdig bolighus på en eiendom som er regulert til helårsbolig. Bosettingens varighet bør et-

ter dette være et moment i den skjønnsmessige vurderingen.

10.4.4 Betydningen av at eiendommen har endret karakter

I praksis har det vært hevdet at konsesjonsplikt ikke oppstår fordi eiendommen har endret karakter. Bolighuset kan ha endret karakter fordi det er gjennomført omfattende reparasjoner, huset har fått tilbygg, eller det er bygd nye bygninger, som for eksempel anneks. Videre kan bebyggelsen på eiendommen ha vært undergitt omfattende rehabiliteringsarbeider i perioden etter at eiendommen ble brukt som helårsbolig.

En må i dag vurdere om en i realiteten har med en annen bebyggelse på eiendommen å gjøre på ervervstidspunktet enn den som i sin tid ble brukt til helårsbolig. Det vil bl.a. være av betydning for utfallet av vurderingen om hele bolighuset er rehabilitert og hvor omfattende arbeidene har vært. Det er også av betydning om huset har samme grunnareal og plassering som tidligere. I forhold til lovens uttrykk «bebyggelse som er eller har vært i bruk som helårsbolig» må det først og fremst foretas en vurdering av den bebyggelsen som har vært brukt til beboelse. Hvilke forandringer som er gjort på bygninger for øvrig på eiendommen, kan etter praksis bare ha begrenset betydning. Dette er skjønnsmessige momenter som er dårlig egnet som grunnlag for å avgjøre konsesjonsplikten.

Departementet stilte derfor i høringsnotatet følgende spørsmål:

«Bør det gå fram av loven at det ikke har betydning for konsesjonsplikten at det er foretatt rehabilitering av bebyggelsen slik at den fremstår som en annen eiendom enn da selger ervervet den?»

Fylkesmennene i Vestfold og Aust-Agder mener at det ikke er behov for en slik lovfesting. Det bør etter deres mening gis veiledning i rundskrivs form. Fylkesmennene i Møre og Romsdal og Nordland mener at det er behov for en lovfesting. Seks fylkeslandbruksstyres mener det er behov for en slik lovfesting. Fylkeslandbruksstyret i Buskerud begrunner dette ut fra hensynet til forutberegnelighet. Fylkeslandbruksstyret i Telemark viser til at det bør lages et rammeverk rundt den kommunale skjønnsutøvelsen.

39 kommuner mener det bør lovfestes at det ikke har betydning for konsesjonsplikten at det er foretatt rehabilitering av bebyggelsen. Porsgrunn og Bamble kommuner peker på at dette viser at det ikke er mulig å bygge seg ut av konsesjonsplikten.

Gol, Hemsedal og Krødsherad kommuner peker på at det avgjørende er at eiendommen har vært i bruk til helårsbolig. 14 kommuner frarår slik lovfesting. Gausdal kommune mener det er tilstrekkelig med en tidsgrense på 50 år. Lillesand og Tvedestrand kommuner mener at spørsmålet er løst i rettspraksis gjennom det som er sagt i Høyesteretts dom inntatt i Rt. 1993 s. 587.

Departementet mener som bl.a. flertallet av de kommuner som har uttalt seg at det ikke har betydning for konsesjonsplikten at det er foretatt rehabilitering av bebyggelsen. Det sentrale er om det dreier seg om en eiendom med bebyggelse som har vært i bruk som helårsbolig, og om det er nødvendig å bruke denne eiendommen til helårsbolig ut fra en vurdering av området eiendommen ligger i, bebyggelsens art og standard, og om det gjør seg gjeldende slike særlige bosettingshensyn som forskriften er innført for å ivareta. Departementet mener loven bør endres i tråd med dette. En viser for øvrig til det som er sagt i kapittel 10.4.1.

10.4.5 Betydningen av at bebyggelsen er forfalt

Det sentrale virkeområde for bestemmelsen er erverv av bebygd eiendom. I noen tilfeller vil bygningene ha forfalt slik at de framstår som totalt uegnet som helårsbolig. Det har i praksis vært reist spørsmål om hvilken betydning dette skal ha for konsesjonsplikten. Sivilombudsmannen la til grunn at dersom bygget ut fra størrelse, standard og beliggenhet m.v. må anses totalt uegnet som helårsbolig, vil ervervet være konsesjonsfritt. Se Ombudsmannens årsmelding for 1986 side 138 flg og for 1989 side 16. Spørsmålet har også vært behandlet av Høyesterett. Høyesterett gir uttrykk for at synspunktet bare har begrenset rekkevidde.

Departementet stilte i høringsnotatet følgende spørsmål:

«Bør det gå fram av loven at bebyggelsens standard ikke er av betydning for konsesjonsplikten dersom eiendommen faller inn under karakteristikken bebygd eiendom?»

Fylkesmennene i Aust-Agder, Møre og Romsdal og Nordland tilrår lovfesting. 7 fylkeslandbruksstyres tilrår lovfesting. Fylkeslandbruksstyret i Buskerud viser til at det bidrar til et tydelig og lett praktiserbart regelverk.

45 kommuner tilrår at det lovfestes at bebyggelsens standard ikke er av betydning for konsesjonsplikten. Fredrikstad kommune viser til at all informasjon som kan forebygge lovbrudd er positivt. Rindal og Surnadal kommuner mener det ikke bør

legges til rette for spekulasjon i forfall for å unngå konsesjonsplikt. Tvedestrand kommune mener hensynet til konsesjonssøker tilsier at momentet går fram av loven.

Forskriften vil ikke komme til anvendelse dersom bygningene er av en slik karakter at eiendommen må karakteriseres som ubebygd. I så fall inntreffer konsesjonsplikt etter de alminnelige bestemmelsene, med mindre eiendommen er av en slik størrelse og art at unntakene fra konsesjonsplikt for ubebygd eiendom kommer til anvendelse. Departementet mener videre hensynet til klare regler tilsier at dette spørsmålet ikke bør ha betydning for spørsmålet om konsesjonsplikt. Dreier det seg om eiendom med bebyggelse i dårlig forfatning, kan dette momentet i stedet trekkes inn som et moment i en eventuell konsesjonsvurdering. Departementet finner etter dette ikke grunn til å si eksplisitt i teksten at forskriften ikke gjelder for eiendommer hvor bebyggelsen er totalt uegnet til helårsbolig.

10.5 Krav til bosettingen

10.5.1 Frist for tilflytting

Erverver må etter dagens bestemmelser ikke holde seg innenfor noen eksakt frist for tilflytting for å oppnå konsesjonsfrihet.

Departementet reiste i høringsnotatet spørsmålene:

«Bør det gå fram av loven hvilken frist erververen har for å oppfylle betingelsen for konsesjonsfrihet? Dersom det er behov for en slik frist, bør den settes til 1 år?»

Justisdepartementet mener det bør lovfestes en klar frist for tilflytting.

Fylkesmannen i Vestfold mener det ikke er behov for en frist for tilflytting. Fylkesmannen viser til at Tjøme kommune praktiserer omgående tilflytting og at ett år er en lang frist. Fylkesmennene i Aust-Agder, Møre- og Romsdal og Nordland slutter seg til en frist på ett år.

Ni fylkeslandbruksstyrever har uttalt seg til spørsmålet og alle slutter seg til en frist på ett år.

Den norske advokatforening, Kommunenes Sentralforbund, Norges Eiendomsmeglerforbund og Norsk Bonde- og Småbrukarlag tilrår en frist for tilflytting. NORSKOG mener det ikke er behov for noen tidsramme som premiss for konsesjonsfritak. Eiendomsmeglerforbundet mener fristen bør settes til 3 år.

77 kommuner svarte på spørsmålene, og av dis-

se gir 73 kommuner uttrykk for at loven bør angi en frist for tilflytting. Hurum kommune mener på sin side at gjeldende praksis på to til tre måneder er godt nok. Av de som mener loven bør angi en tilflyttingsfrist, mener 66 kommuner at fristen bør settes til ett år. 5 kommuner mener at fristen bør være kortere eller lengre enn ett år. Kommunene Ørland og Vågå mener tilflyttingsfristen bør være ½ år, mens Skjåk foreslår 3 år. Grimstad kommune mener fristen bør være lengre enn ett år fordi bygningene kan være restaureringsobjekter. Tranøy og Kragerø kommuner peker på at det må være adgang til å forlenge fristen. Risør kommune mener på sin side at det bør fastsettes i rundskriv at lengre frist ikke kan påregnes.

Departementet mener det vesentlige er å finne en praktisk håndterlig løsning for partene og for det offentlige, i første rekke kommunene, som ikke virker urimelig. Departementet har antatt at erverv kan anses konsesjonsfrie og gjennomføres uten konsesjonsbehandling dersom erverver tar eiendommen i bruk som helårsbolig innen 2–3 måneder. Det er en frist for tilflytting på et beslektet område; nære slektninger og odelsberettigede som kan erverve landbrukseiendommer konsesjonsfritt i henhold til konsesjonsloven § 6 første ledd nr. 1 eller nr. 2 må flytte til eiendommen innen ett år etter ervervet. (Jf. konsl. § 6 første ledd nr. 1 første punktum og § 6 første ledd nr. 2 sammenholdt med konsl. § 6 første ledd annet punktum og odelsloven § 27). Hvis erververen ikke flytter til eiendommen innen ettårsfristen, inntreffer konsesjonsplikt. Erververen kan pålegges å søke konsesjon i et tilfelle der eiendommen ikke tilflyttes innen fristen.

Flertallet av kommunene ønsker en frist for tilflytting. Departementet er enig med disse kommunene i at det bør innføres en slik frist. En mener det vil være klargjørende for partene og for kommunene om en har en eksakt frist for tilflytting i loven som grunnlag for å kunne fastslå om det er oppstått konsesjonsplikt.

Departementet er videre enig i at fristen bør være på ett år, slik de fleste kommuner som har uttalt seg til spørsmålet går inn for. En ett års frist vil gi erververen rimelig tid til å forberede flytting. Det er også en fordel at fristen er den samme som fristen for å flytte til landbrukseiendommer. Ett års fristen må også gjelde om eieren vil leie bort. Eieren må i et slikt tilfelle sørge for at det flytter inn en leieboer innen ett år. I praksis betyr dette at vedkommende eier eller leier må være registrert bosatt på eiendommen innen dette ene året har gått. Det er en konsekvens av de nye reglene om hva som skal til for å anse eier eller leier for fast bosatt på eiendommen.

10.5.2 Utsettelse med å oppfylle boplikten

Fristen på ett år som nære slektninger og odelsberettigede har til å oppfylle boplikten på landbruks-eiendommer, er ikke absolutt. Erververen kan søke om å få en utsettelse med å oppfylle boplikten.

Departementet ba ikke om høringsinstansenes syn på spørsmålet om det bør være adgang til å forlenge fristen. En antok at flytting i de aller fleste tilfeller kan skje i løpet av ett år. Det er imidlertid grunn til å regne med at det også i disse tilfellene kan oppstå situasjoner hvor erverver trenger noe mer tid enn ett år slik Tranøy og Kragerø kommuner er inne på. Departementet vil derfor foreslå at fristen kan forlenges når særlige grunner foreligger. Det er i tråd med forslagene fra Tranøy og Kragerø kommuner. Uttrykket særlige grunner er nærmere omtalt i kapittel 16, lovutkastet § 7 femte ledd.

10.5.3 Personlig boplikt eller adgang til å leie bort

Det er etter gjeldende regler ikke noe krav om at eieren selv skal bo på eiendommen. Eieren kan oppfylle betingelsene for konsesjonsfrihet ved å leie bort huset til noen som bor der fast. Departementet har erfaring for at adgangen til å leie bort fra tid til annen fører til at det oppstår tvil knyttet til spørsmålet om betingelsene for konsesjonsfrihet er oppfylt.

Departementet reiste i høringsnotatet to spørsmål som berører dette. Det ene er:

«Bør det innføres en ordning med personlig boplikt, og i tilfelle for hvor lang tid?»

Justisdepartementet mener at kommunene må kunne velge om det skal stilles krav om oppfyllelse av en personlig boplikt eller ikke. Finansdepartementet mener en bør unngå personlig boplikt. Det vises til at det er vanskelig å se at mulighetene for omgørelser har et slikt omfang at de begrunner så strenge reguleringer. Av de tre fylkesmennene som har avgitt uttalelse mener Aust-Agder at det bør innføres personlig boplikt. Møre og Romsdal mener at boplikten bør være 5 år, mens Nordland mener at kommunene selv bør få lovhjemmel til å innføre en forskrift som gjør boplikten personlig. Dette gjelder også spørsmålet om hvor lang varighet boplikten skal ha.

34 kommuner tilrår at boplikten ved nedsatt konsesjonsgrense gjøres personlig. 30 kommuner mener at det ikke er nødvendig med personlig boplikt. Kragerø og Tvedestrand kommuner er av dem som mener at formålet sikres godt nok uten personlig boplikt. Rennebu, Rindal og Steigen kommuner mener at reglene i slike saker og ved den

lovbestemte boplikten ved erverv av landbrukseiendom bør være like.

18 kommuner mener at boplikten bør være på 5 år, mens Gausdal kommune mener boplikten bør være varig, subsidiært 10 år.

Det andre spørsmålet er formulert slik:

«Bør konsesjonsfriheten for nære slektninger gjøres betinget av boplikt som eventuelt kan gjøres personlig?»

Av de 34 kommunene som uttalte seg til dette spørsmålet, svarte 20 at en bør ha en ordning med personlig boplikt. Tvedestrand og Kragerø kommuner er av dem som mener at det ikke er nødvendig med personlig boplikt. Rennebu, Rindal og Steigen kommuner mener at reglene i slike saker og ved den lovbestemte boplikten ved erverv av landbruks-eiendommer bør være like. Av de som ønsket en personlig boplikt, ville 18 kommuner ha 5 år. Gausdal kommune mener imidlertid at boplikten bør være varig, subsidiært 10 år.

Departementet mener bosettingshensynet kan ivaretas tilfredsstillende ved bortleie så lenge leietaker bruker eiendommen til helårsbolig. En kan imidlertid ikke utelukke at noen av de tvilstilfellene en har hatt i praksis kunne vært unngått dersom eieren selv måtte bo på eiendommen. Det er grunn til å regne med at noen fortsatt vil oppfatte det som lettere å omgå reglene når det er adgang til å leie bort huset.

Departementet er likevel kommet til at det ikke er tilstrekkelig grunn til å gå bort fra regelen om at det skal være adgang til å leie bort eiendommen til helårsbolig. En mener imidlertid at hensynet til kontroll tilsier at bestemmelsen bør endres slik at det ikke skal være tvil om at eieren har en plikt til å bruke eiendommen til helårsbolig i hele eierens eiertid. Hvis eieren ikke lenger vil eller kan bo på eiendommen selv, eller ved leietidens utløp ikke lenger vil leie ut eller klarer å leie ut på nytt, er betingelsen for konsesjonsfritt erverv ikke lenger til stede. Eieren kan da pålegges å søke konsesjon, og kommunen må etter en konkret og individuell behandling av konsesjonssøknaden avgjøre om eieren skal få tillatelse til å bruke eiendommen til andre formål enn helårsbolig. Kommunen kan avslå konsesjonssøknaden dersom den ikke vil tillate annen bruk enn helårsbeboelse. Eieren må i så fall overdra eiendommen til noen som ikke trenger konsesjon eller som vil få konsesjon.

10.5.4 Reelt bosted

Etter gjeldende regler må eieren eller leieren ha eiendommen som sitt reelle bosted. I praksis har tvil

om boligen er eierens reelle bosted i noen tilfeller oppstått der vedkommende også har annen fast helårsbolig som sporadisk blir brukt til overnatting. Tvil kan også oppstå når eieren bruker eiendommen til fritidsformål i sin ferie, og leier den ut resten av året. Forutsetningen for å akseptere ordningen med at en leietager bruker huset som fast bosted deler av året, mens eieren benytter den i sine ferier og lignende har vært at det dreier seg om en ferie av vanlig lengde.

En del eiere har innrettet seg på en måte som etterlater tvil om de har forstått hva som skal til for å oppfylle boplikten. Det har i praksis vist seg å være vanskelig for konsesjonsmyndighetene å praktisere en regel om at eiendommen skal være eierens «reelle bosted» eller «faste bosted» uten å knytte denne vurderingen opp mot objektivt konstaterbare forhold.

Ved lovendringen 4. mai 2001 ble det gitt regler med sikte på å avklare innholdet i boplikten på landbrukseiendommer (jf. odelsloven § 27 og konsl. § 6 a.). Etter disse reglene skal eieren ha eiendommen som sitt reelle bosted. Vedkommende har eiendommen som sitt reelle bosted dersom han eller hun er registrert bosatt på eiendommen etter folkeregisterloven (lov 16. januar 1970 nr. 1 om folkeregistrering). En eier som over tid overnatter på eiendommen minst 50 % av nettene, men som ikke oppfyller vilkåret om registrering i folkeregisteret fordi familien er bosatt et annet sted, må gi melding til kommunen om hvorledes bosettingsforholdet vil bli ordnet. Meldingen må være skriftlig og sendt innen ett år.

Departementet reiste i høringsnotatet følgende spørsmål:

«Bør det innføres tilsvarende kriterier som i gjeldende K § 6a for å avgjøre om det aktuelle huset blir brukt som helårsbolig, eventuelt andre kriterier?»

Fylkesmennene i Nordland, Oppland og Aust-Agder mener det bør innføres slike kriterier. Ni fylkeslandbruksstyrever har uttalt seg. Sogn og Fjordane, Buskerud og Rogaland viser til at boplikten må være den samme etter alle bestemmelser. Nord-Trøndelag peker på viktigheten av at det fastsettes klare kriterier for hvordan boplikten anses oppfylt. Nordland og Oppland mener at registrering i folkeregisteret må være tilstrekkelig.

Advokatforeningen og Kommunenes Sentralforbund tilrår at det innføres tilsvarende kriterier som for landbrukseiendommer. Kommunenes Sentralforbund påpeker at det må aksepteres at beboeren på grunn av sykdom og lignende i avgrensede perioder bor i omsorgshjem, på sykehjem eller lig-

nende. Norges Eiendomsmeglerforbund og NORSKOG mener at det ikke bør innføres slike kriterier. NORSKOG viser til at det bør foreligge tungtveiende grunner før en øker detaljeringsgraden i lovverket. I dette tilfellet foreligger det ikke slike grunner.

31 kommuner tilrår at det innføres kriterier for hva som skal til for å oppfylle boplikten. Flere av kommunene peker på at det er ønskelig å ha like regler i landbrukslovgivningen og disse sakene. Hægebostad kommune mener at den nye eieren bør ha plikt til å bevise hvor han bor.

19 kommuner mener det ikke er ønskelig at det innføres kriterier tilsvarende § 6a. Askvoll, Bamble, Birkenes, Fjaler, Gulen, Hyllestad, Kragerø, Krødsherad, Lier, Lindesnes, Nøtterøy, Osen, Porsgrunn, Sigdal, Solund, Tjøme og Kvitøy mener at folkeregistrering er tilstrekkelig. Grimstad kommune uttrykker at gjeldende regler om innholdet i det å bo er tilstrekkelig, mens Lillesand kommune hevder at dersom det innføres regler i tråd med det spørsmålet legger opp til, vil dette motarbeide en rasjonell forvaltning i de aktuelle sakene.

Departementet mener at den som til enhver tid bor på eiendommen må ha eiendommen som sitt reelle bosted enten vedkommende eier eller leier. Formålet med bestemmelsen vil ellers ikke bli godt nok ivaretatt. Slik har regelen blitt praktisert og departementet mener det også bør være utgangspunktet for de nye reglene.

Departementets erfaring er at kommunene ønsker enklere og mer effektive regler når det gjelder hva som skal til for å tilfredsstille bosettingskravet. Justisdepartementet har bl.a. uttalt:

«Etter Justisdepartementets syn må den nye konsesjonsloven inneholde klarere og mer effektive regler om boplikt enn gjeldende lov. Unntakene fra boplikten må så langt som mulig snevres inn, reglene må utformes slik at de ikke åpner for omgåelser, og det må finnes effektive sanksjoner mot brudd på boplikten.»

Departementet mener en, som for landbrukseiendommer, bør definere hva det vil si å ha eiendommen som sitt reelle bosted. En er enig med de høringsinstansene som mener det bør være like regler for landbrukseiendommer og eiendommer som forskriften tar sikte på. Departementet vil derfor foreslå at vedkommende skal anses for å ha eiendommen som sitt reelle bosted dersom han er registrert bosatt på eiendommen etter folkeregisterloven. Hvis en innfører slike regler vil kontrollen kunne bli lettere for konsesjonsmyndighetene. Samtidig vil regelen ikke være strengere enn at eieren eller leieren for eksempel kan overnatte spora-

disk i annen helårsbolig som vedkommende eier. Regelen åpner også for at eieren eller leieren kan oppholde seg et annet sted utover ordinære ferier uten at dette får konsekvenser. Formålet tilsier at det viktigste er at noen bor på eiendommen på en slik måte at eiendommen blir brukt som helårsbolig.

Departementet mener en som ikke kan bli registrert som bosatt på eiendommen i henhold til folkereregisterloven fordi ektefellen er bosatt et annet sted, må kunne ordne forholdet tilsvarende det som gjelder for landbrukseieendommer. Erververen må gi melding til kommunen om hvorledes bosettingsforholdet vil bli ordnet. Meldingen må være skriftlig og sendt innen ett år. En vil på denne måten kunne overlate til kommunen å finne fram til en akseptabel ordning som i tilstrekkelig grad ivaretar intensjonene bak forskriften og erververens rimelige krav om å få til en individuell ordning.

10.6 Skjønnsutøvelsen ved nedsatt konsesjonsgrense

Erverver må søke konsesjon dersom vedkommen de ikke vil eller kan avgi erklæring om at han eller hun vil bruke eiendommen til helårsbolig.

Departementet stilte i høringsnotatet følgende spørsmål:

«Bør det ved avgjørelse av saker med nedsatt konsesjonsgrense («0-grense») gis avveiningskriterier basert på eiendommens egnethet og beliggenhet? Bør det eventuelt lovfestes ytterligere momenter som hittil ikke er tillagt vekt?»

Fylkesmannen i Aust-Agder mener det ikke er behov for å lovfeste avgjørelseskriterier. Fylkesmennene i Oppland, Møre og Romsdal og Nordland mener dette bør gjøres. Fylkesmannen i Oppland mener kommunene bør gis mulighet til å innføre egne bestemmelser innenfor visse lovrammer slik at regelverket kan tilpasses behovet i den enkelte kommune. Fylkesmannen i Nordland peker på at kriteriene egnethet og beliggenhet er sentrale. Videre må det legges vekt på hvor lenge eiendommen har vært brukt som helårsbolig, hvilken infrastruktur som er tilgjengelig, og hvilke planer kommunen har for bruk og utvikling.

Fylkeslandbruksstyret i Aust-Agder mener det ikke er behov for å lovfeste avgjørelseskriterier. Oppland, Buskerud, Telemark, Rogaland, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag, Nord-Trøndelag og Nordland mener kriteriene bør lovfestes.

14 kommuner frarår å lovfeste kriterier for skjønnsutøvelsen. Noen av dem peker på at slike

kriterier vil stride mot lokaldemokratiet. Noen frarår, men etterlyser likevel en veileder som sikrer likebehandling. 29 kommuner mener det er grunn til å lovfeste kriterier for skjønnsutøvelsen. Kommunen har i ulik grad konkretisert kriterier. Bamble kommune mener for eksempel at det bør legges vekt på hvor lenge eiendommen har vært i bruk som bolig. Birkenes peker på at det må legges vekt på konsekvensene for omkringliggende bosetting og på kommunal infrastruktur. Gausdal, Gol, Hemsedal, Hjørtedal, Hol, Porsgrunn, Vestvågøy og Steinkjer kommuner mener at egnethet og beliggenhet må tillegges vekt. Kragerø, Rindal og Meldal kommuner mener det er ønskelig med kriterier, men de peker på at lovbestemmelsene må gi rom for skjønn.

Departementet er enig med de høringsinstansene som mener at det bør innføres kriterier for skjønnsutøvelsen. En mener dette vil gi fordeler gjennom større forutberegnelighet for søker, og det vil bli lettere for de berørte parter å etterprøve de vedtakene som blir truffet. En mener videre det vil lette kommunens praktisering.

Departementets forslag innebærer at det er rom for skjønn. På denne bakgrunn mener en det er viktig å få fram hva som er formålet med kontrollen av ervervet. Det er å kunne vurdere om det er nødvendig å hindre at eiendommen blir brukt til fritidsbosetting. For å få dette klart fram, mener en det bør sies i bestemmelsen at konsesjon skal gis når det ikke er nødvendig å hindre at eiendommen blir brukt til fritidsformål.

Departementet foreslår å ta noen av de mest sentrale momentene i nødvendighetsvurderingen inn i bestemmelsen samtidig som en åpner for at flere momenter kan tillegges vekt gjennom uttrykket «bl.a.». Forslaget innebærer imidlertid ikke at en kan trekke inn i vurderingen andre hensyn enn dem som har vært bestemmende for innføringen av forskriften, dvs bosettingshensynet.

Når det gjelder den skjønsmessige vurderingen av om det er nødvendig å hindre at eiendommen blir brukt til fritidsbolig, mener departementet det bør framgå av loven at en bl.a. skal legge vekt på om området eiendommen ligger i har karakter av å være et utpreget fritidsområde. Det samme gjelder eiendommens beliggenhet, bebyggelsens art og standard, hvor lang tid det er siden eiendommen er brukt som helårsbolig og hvor lang tid den ble brukt som helårsbolig. Det bør dessuten framgå at det skal legges vekt på om det er påregnelig at andre vil kjøpe eiendommen for å bruke den til helårsbolig. Dette er momenter som er relevante i dag, men de vil bli tydeligere om de framgår av loven.

Departementet foreslår også å ta inn et moment

som gjelder selgers situasjon. En foreslår en bestemmelse om at det skal gis konsesjon når kommunen finner det godt gjort at eiendommen bare kan avhendes for en pris som er vesentlig lavere enn prisen på sammenlignbare boligeiendommer. Slik er praksis i dag, og en mener dette bør videreføres selv om det fra tid annen kan være vanskelig å håndtere i praksis. Det vil framstå som urimelig dersom en ikke har en slik sikkerhetsventil.

Kommunen avgjør i første instans spørsmålet om det skal gis konsesjon. Avslag på søknaden kan påklages på vanlig måte i henhold til forvaltningslovens regler. Fylkesmannen er klageinstans. Klageorganet må etter forvaltningsloven § 34 legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn.

10.7 Oppfølging av mislighold

Dersom eieren misligholder forpliktelsen til å enten bo på eiendommen selv eller leie bort til en som vil bruke eiendommen til helårsbolig, har departementet lagt til grunn at betingelsene for konsesjon er brutt, og at en dermed har hjemmel for å pålegge erververen å søke konsesjon. Det har likevel vært reist tvil om dette, og for å rydde tvil av veien foreslår departementet en uttrykkelig bestemmelse om at eier skal pålegges å søke konsesjon dersom han ikke oppfyller betingelsene for konsesjonsfrihet. Det vil være tilfelle dersom han ikke avgir en erklæring om at han vil bruke eiendommen til helårsbolig og herunder oppfyller boplikten innen ett år, ikke søker om utsettelse innen fristen eller flytter fra eiendommen. Det samme gjelder hvis eieren unnlater å sørge for at andre bor der for det tilfellet han ikke bor der selv.

11 Skjønnsutøvelsen

11.1 Gjeldende rett

11.1.1 Forholdet til formålsbestemmelsen

Formålet med konsesjonsloven framgår av konsesjonsloven § 1. Gjeldende bestemmelse lyder:

«Denne lov 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 gagnlig for samfunnet, bl.a. for å tilgodese:

1. jord-, hage- og skogbruksnæringen (landbruksnæringen),
2. behovet for utbyggingsgrunn,
3. allmenne naturverninteresser og friluftsinnteresser,
4. en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling vedrørende fast eiendom,
5. hensynet til bosettingen.»

Det sentrale er hensynet til samfunnsgagnet. Bestemmelsen nevner noen av de hensyn som kan trekkes inn i vurderingen av hva som er mest gagnlig for samfunnet (samfunnsgagnet). Det er ikke gitt en uttømmende oppramsing av relevante hensyn, jf. uttrykket «bl.a». Ved avveiningen må det selvsagt trekkes inn hva søkerens formål med ervervet er, og det kan legges vekt på subjektive forhold knyttet til hans situasjon. Det kan også legges vekt på hensyn som er ivaretatt i andre lover.

11.1.2 Alminnelige forhold som taler mot konsesjon

Det er gitt generelle retningslinjer for skjønnsutøvelsen i konsesjonsloven § 7. Den lyder:

«Konsesjon skal i alminnelighet ikke gis dersom det er grunn til å anta at erververen først og fremst tar sikte på å plassere kapital i eiendommen, eller dersom ervervet kan sees som et ledd i oppsamling av fast eiendom. Det samme gjelder hvis det er grunn til å anta at erververen tar sikte på å skaffe seg vinning ved å selge eiendommen eller deler av den innen kort tid.»

11.1.3 Særlige forhold for landbrukseiendom

For landbrukseiendommer er det gitt retningslinjer for vurderingen i konsesjonsloven § 8. Den lyder:

«Ved avgjørelsen av søknad om tillatelse til erverv av eiendom som skal nyttes til landbruksformål skal det særlig tas hensyn til formålet med jordloven, jf. jordloven § 1, og til:

1. om erververen anses skikket til å drive eiendommen
2. om erververen vil ta fast bopel på eiendommen for selv å drive den.»

Jordloven § 1 er etter dette en viktig del av skjønns-temaet når ervervet gjelder en landbrukseiendom. Den lyder:

«Denne lova har til føremål å leggja tilhøva slik til rette at jordviddene i landet med skog og fjell og alt som høyrer til (arealressursane), kan verte brukt på den måten som er mest gagnleg for samfunnet og dei som har yrket sitt i landbruket.

Arealressursane bør disponerast på ein måte som gir ein tenleg, variert bruksstruktur ut frå samfunnsutviklinga i området og med hovudvekt på omsynet til busetjing, arbeid og driftsmessig gode løysingar.

Ein samfunnsgagnleg bruk inneber at ein tek omsyn til at ressursane skal disponerast ut frå framtidige generasjonar sine behov. Forvaltninga av arealressursane skal vera miljøforsvarleg og mellom anna ta omsyn til vern om jordsmonnet som produksjonsfaktor og ta vare på areal og kulturlandskap som grunnlag for liv, helse og trivsel for menneske, dyr og planter.»

11.1.4 Priskontroll

Det er forutsatt i motivene til gjeldende konsesjonslov, slik også praksis var etter de tidligere konsesjonslovene, at prisen skulle være gjenstand for kontroll. Landbrukskomiteen la imidlertid i 1974 enstemmig til grunn at loven uttrykkelig burde inneholde en bestemmelse om at priskontroll skulle brukes som et middel for å oppnå at det ble et samfunnsmessig forsvarlig prisnivå på fast eiendom, jf. Innst.O. nr. 22 s. 6. Dette ble vedtatt som konsl. § 1 nr. 4.

Regelen innebærer at det skal foretas priskontroll ved konsesjonsbehandlingen, dvs. at konsesjon kan avslås dersom prisen ikke er i samsvar med en «samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling», jf. ordlyden i gjeldende lov. I praksis ble denne priskontrollen en måte å sette et øvre tak på omsetningsprisene for bestemte typer arealer. Høy pris som grunnlag for avslag ble særlig vurdert ved erverv av landbruksarealer og ved erverv av tomt eller utbyggingsareal for næring, bolig eller hytter.

I saker som gjelder landbrukseiendom bygger prissvurderingen på prinsipper som er nedfelt i egne retningslinjer. Det er ikke utarbeidet tilsvarende retningslinjer for vurderingen av om pris på areal som ikke kan brukes til landbruk er innenfor en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling. I Rundskriv M-52/77 om konsesjonsloven § 1 nr. 4 het det imidlertid:

«Når det gjelder verdien av andre typer arealer, bør det legges vesentlig vekt på om arealene er anvendelige til det formål de er tenkt benyttet til. Ved erverv av utbyggingsarealer må således tas i betraktning hvilke investeringer som er nødvendige for å få gjort arealene byggeklare. Plansituasjonen i området vil også være av stor betydning. Standpunkt til prisen må også tas ut fra prisnivået for slike eiendommer i området.»

I stortingsmeldingene for perioden etter konsesjonslovens ikrafttredelse fram til 1983, ble dette prisspørsmålet tatt opp gjentatte ganger. Så lenge prisskriftene for fast eiendom gjaldt, var konsesjonsmyndighetenes kontroll med prisene relativt enkel når eiendommen lå i en kommune med pristakstplikt. Pristakst måtte legges fram, og søknaden ble avslått dersom kjøpesummen oversteg pristaksten.

I perioden etter at pristakstbestemmelsene ble opphevet, la departementet til grunn at det ut fra konsesjonslovens formål ikke var adgang til å unnlate å føre priskontroll. Samtidig var det på det rene at departementet ble mer tilbakeholden med å hevde at konsesjonspris oversteg det aksepterte prisnivået i området. Departementets praktisering av priskontroll ved erverv av enkelttomter og annet tomteareal kan sammenfattes slik:

Tomtene erverves konsesjonsfritt med mindre erververen eier boligeiendom i kommunen fra før. En mente da at det framsto som tilfeldig at konsesjonsplikt oppsto, og departementet fant det ikke rimelig å føre streng kontroll i forhold til hva som gjaldt for konsesjonsfrie eiendommer. Det samme gjaldt ubebygde fritidstomter. I tillegg til dette la en til grunn at priser som samstemte med markedsprisen var samsvarende med en samfunnsmessig forsvarlig pris.

Erverv av større tomtearealer utløser konsesjonsplikt ved salg utenom familie (med mindre arealene overdras fra kommunen, jf. konsl. § 5 første ledd nr. 3). I slike tilfeller har imidlertid kommunen selv kontroll med prisnivået. I praksis innebærer dette at langt de fleste slike erverv utløser konsesjonsplikt. I motsetning til omsetning av enkelttomter har dermed konsesjonsmyndighetene en reell kontrollmyndighet ved salg av utbyggingsgrunn. Departementet antok på dette grunnlaget at konsesjonskontroll kunne ha en viss dempende effekt på prisutviklingen på slike areal. En var innforstått med at de prisene som ble godtatt av departementet, ville bli påberopt av partene i senere ekspropriasjonssaker, i hvert fall hvor departementet hadde godtatt en høy pris. En ønsket ikke å være med på å skyve erstatningene i været. Som en følge av dette og en aksept av markedsprisen, la en praksis på det prisnivå som allerede var etablert. I den konkrete vurderingen la departementet til grunn at kjøperens formål etter omstendighetene måtte tillegges vekt ved vurderingen. Dette innebar i realiteten at selgeren fikk del i den fortjenesten kjøperen gjennom sin virksomhet kunne påregne å få. Det forhold at en spesiell eiendom egnet seg til en bestemt virksomhet som andre tomter i området ikke var egnet til, kunne medføre at en høyere pris ble godtatt.

Ved vurderingen la departementet for øvrig selvstendig vekt på om kommunen hadde framrådet konsesjon pga. for høy pris. En la dessuten vekt på om den aktuelle prisen innebar et sprang i pris i forhold til tilsvarende eiendommer i området. En la til grunn at kommunen var nærmest til å ha oversikt over det aktuelle prisnivået på stedet.

Fra 1. desember 1992 ble avgjørelsesmyndigheten i alle konsesjonssaker delegert til fylkeslandbruksstyret. Myndigheten til å avgjøre konsesjonssaker der eiendommen etter reguleringsplan eller etter arealplan bare kunne nyttes som utbyggingsareal, ble delegert til kommunene fra 1. januar 1994.

Departementet har få opplysninger om kommunenes praksis ved priskontroll på erverv av areal som er regulert til byggeområde jf. plan- og bygningsloven § 25 nr. 1. Som følge av en henvendelse fra departementet til kommunene, opplyste 44 kommuner at de i 1996 behandlet saker som falt inn under denne kategorien, til sammen 217 saker. Av disse ble 7 søknader avslått. 5 avslag var begrunnet med at den avtalte prisen var for høy. Fire kommuner kom med generelle merknader om vurderingen av prisspørsmålet i kommunen. To av dem gir uttrykk for at prisspørsmålet blir vurdert, men at holdningene er at markedet skal avgjøre pri-

sen. En kommune opplyste at kommunen informerte partene om høyeste akseptable pris, og at partene justerte seg i forhold til dette.

En intern gjennomgang av spørsmål knyttet til pris i 1985 og av departementets erfaringer fram til 1992, viser at priskontroll for disse sakene med hjemmel i konsesjonsloven er komplisert. I pressområder hvor byggeklare eller bebygde tomter videreselges uten konsesjon til markedspris, bidrar trolig kontrollen i realiteten til at entreprenøren får større fortjeneste, mens den opprinnelige eier av grunnarealet avspises med et lavere beløp enn det han ville kunne fått i et fritt marked. Opplysningene fra kommunene viser at priskontrollen i dag er lite brukt i forhold til slike arealer. Dette til tross for at det i perioden fra 1992 har vært en generell prisoppgang på arealer som her er omtalt.

Ved erverv av eiendom som egner seg som friareal for allmennheten, men som ikke har ressurser som gjør at den framstår som en landbrukseiendom, oppstår det særlige spørsmål i tilknytning til utøvelsen av priskontrollen. Typiske eksempler på slike eiendommer finnes i områder som i kommunepplan er lagt ut til landbruks-, natur- og friluftsområde i strandsonen langs kysten. Arealene kan være bebygd eller ubebygd. På grunn av forbudet mot bygging i strandsonen, er det i mange tilfeller påregnelig at arealet også i framtida vil bli liggende ubebygd. Konsesjonssøknaden kan her som ellers avslås dersom den avtalte prisen ut fra en konkret vurdering ikke er i samsvar med en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling vedrørende fast eiendom, jf. konsl. § 1 nr. 4. Det er imidlertid vurderingen av arealbruken, ikke prisvurderingen som vil være fremtredende i saker som dette. Kjøpere som eventuelt vil nytte arealet til andre formål, enten eksklusivt eller i næringsøyemed, vil regelmessig få avslag på konsesjon fordi arealet bør nyttes til friområde. Det vil i hvert fall være situasjonen dersom arealet er regulert til friområde eller er lagt ut til slike formål i arealplanen. Praksis gir en rekke eksempler på at det er gitt avslag under henvisning til at søkers formål med ervervet ikke har vært i samsvar med plansituasjonen. Spørsmålet om å avslå på grunn av for høy pris kommer da ikke på spissen.

11.2 Høringsnotatet

Landbruksdepartementet foreslo ingen endringer i konsesjonsloven § 7 i høringsnotatet. Departementet reiste heller ingen spørsmål knyttet til denne bestemmelsen.

Når det gjelder landbrukseiendommer, viste Landbruksdepartementet i høringsnotatet til at gjeldende konsesjonslov § 8 har bestemmelser om særlige forhold for landbrukseiendommer. Den ble endret 4. mai 2001, og en viste til at en så langt ikke hadde gjort erfaringer som tilsier at en bør vurdere å endre de bestemmelsene som allerede er nedfelt i § 8.

Landbruksdepartementet viste imidlertid til at konsesjonsloven ikke har retningslinjer for hvordan en skal bedømme ulike forhold for eierskap i landbrukseiendommer. En reiste derfor i høringsnotatet spørsmål om det er grunn til å gjøre tillegg i § 8. En foreslo følgende:

«Det bør gå fram av loven at sameie i landbrukseiendom som hovedregel er en uheldig eierform, og at det kan legges vekt på dette ved avveiningen av om konsesjon skal gis.»

Departementet foreslo også:

«Det bør gå fram av loven at landbrukseiendommer bør eies av fysiske personer.»

I høringsnotatet foreslo departementet endringer i konsesjonsplikten som vil innebære at hovedtyngden av de ervervene som vil utløse konsesjonsplikt vil gjelde større landbrukseiendommer. Departementet foreslo i tilknytning til dette at priskontrollen oppheves ved erverv som ikke gjelder landbrukseiendom.

11.3 Høringsinnspillene

11.3.1 Alminnelige forhold som taler mot konsesjon

Landbruksdepartementet foreslo ingen endringer i konsesjonsloven § 7 i høringsnotatet, og reiste heller ingen spørsmål knyttet til denne paragrafen. Enkelte høringsinstanser har likevel kommentert bestemmelsen. Administrasjonsdepartementet mener at den bør oppheves. Det samme gjør Fylkeslandbruksstyret og Fylkesmannen i Oppland, Hå kommune, Konkurransetilsynet, Norges Eiendomsmeidlerforbund og Statens landbruksforvaltning.

11.3.2 Sameie og fysiske personer

Administrasjonsdepartementet og Finansdepartementet stiller seg kritiske til forslagene. De mener at det er behov for større fleksibilitet og omstilling i landbruket.

Når det gjelder sameie mener alle de seks fylkesmennene som har uttalt seg at sameie er uheldig.

dig. Fem av dem mener også at det bør fastsettes at dette er et moment som skal vurderes ved avveiningen av om konsesjon skal gis. Fylkesmannen i Vest-Agder mener sameie er uheldig, men frarår å fastsette at dette er et moment som skal tas inn i vurderingen på grunn av den utviklingen vi står overfor i landbruket.

De ti fylkeslandbruksstyrene som har uttalt seg, mener sameie er en uheldig eierform. De mener det bør legges inn som et skjønnsmoment i loven.

Departementet har mottatt 92 høringsinnspill fra kommunene. 87 kommuner gir uttrykk for at sameie i en landbrukseiendom er en uheldig eierform. 84 av disse kommunene slutter seg til departementets forslag om å lovfeste regler om at sameie bør unngås. Ålesund kommune sier for eksempel i sin uttalelse:

«problemene som følger av sameie i landbrukseiendom møter vi ofte».

Andøy kommune mener landbruket har nok problemer som det er, og behøver ikke ta ulemper med sameie i tillegg. Vega kommune mener det må bli forbud mot mer enn to deltakere i sameiet, mens Nærøy ønsker at det skal bli vanskeligere enn før å få konsesjon. Vegårdshei kommune peker på at bestemmelsen må gi rom for skjønn slik at det foretas en konkret vurdering av hvilke ulemper som er påregnelig. Den viser i den forbindelse til at det er snakk om mange svært ulike sameier.

Eidsberg, Rakkestad, Ringsaker og Songdalen kommuner mener sameie er greit. I uttalelsen til Songdalen sies det bl.a.:

«Utvalget mener det bør åpnes for sameie av landbrukseiendommer. Dette har flere steder vist seg å være eneste løsning for et levedyktig landbruk.»

I uttalelsen fra Trøgstad sies det bl.a.:

«Utviklingen i samfunnet medfører at stadig flere sameieformer blir aktuelle. Konsesjonsloven bør derfor ha høyde også for andre sameieformer enn samboere. Det bør i slike tilfelle bli krevet en sameiekontrakt som avklarer alle forhold rundt bo/driveplikt og drift av eiendommen, samt plikt til å oppløse sameiet ved oppløsning av samarbeidet.»

Trøgstad kommune sluttet seg til forslag til ny lov med følgende kommentar når det gjaldt sameie:

«Ulike sameieformer bør vurderes nærmere, da vi stadig ser flere ulike samlivsformer. Det bør fremgå klare kriterier for ulike samlivsformer.»

Av de seks organisasjonene som har uttalt seg om spørsmålet mener Norges Skogeierforbund og Statens landbruksforvaltning at sameie er en uheldig eierform. Skogeierforbundet uttaler at:

«Dagens erfaring viser at sameier i mange tilfelle er en uheldig eierform som gjør det vanskelig å få til fast bosetting og forsvarlig drift.»

Konkurransetilsynet, NORSKOG og Norsk Bonde- og Småbrukarlag er uenige i forslaget. Konkurransetilsynet peker på at det å åpne for sameier kan legge til rette for mer effektiv produksjon av landbruksprodukter. NORSKOG mener at beslutningsstrukturen i sameier riktignok kan være problematisk, men at det kan være behov for å trekke inn kapital i en slik setting.

Den norske advokatforening uttaler:

«...at det i dag ikke er uvanlig med historisk be-tinget sameie også i landbruksstrekninger. Både forslaget til ny konsesjonslov og dagens odelslovgivning gjør imidlertid at det ikke er enkelt å avvikle slikt landbrukssameie. Vi ber derfor vurdert hvorvidt det kan være grunn til å lovfeste en regel om at overføring av sameieandel til en eller flere andre sameiere skal være fritatt fra konsesjonsbehandling (eventuelt også odelsløsning).»

Departementet har mottatt 97 innspill når det gjelder spørsmålet om en landbrukseiendom bør eies av fysiske personer.

De fem fylkesmennene som har uttalt seg støtter forslaget. Det er fylkesmennene i Oslo og Akershus, Vestfold, Vest-Agder, Møre og Romsdal og Nordland. Fylkesmannen i Møre og Romsdal mener:

«presiseringa også kan vere til nytte for konsesjonsøkarar som planlegg korleis dei skal organisere eigarskapen sin.»

Også de ti fylkeslandbruksstyrene som har uttalt seg støtter forslaget.

Departementet har mottatt 80 høringsinnspill fra kommunene. 74 kommuner slutter seg til departementets forslag og begrunnelse. Sirdal kommune uttaler at:

«Dersom landbrukseiendommer organiseres i ulike selskapsformer kan det oppstå problemer mht. hvem som skal oppfylle bo- og driveplikten. I de tilfeller der landbrukseiendommen organiseres som et driftsselskap, og driftsselskapet har inngått avtale om bruksrett for mer enn 10 år, inntreffer konsesjonsplikt. Konsesjon bør bare innvilges der en kan plassere bo- og driveplikten til en person.»

Fem kommuner er negative til forslaget. Nord-Aurdal kommune uttaler bl.a. at:

«Det må tilstrebes at landbruksdrift i størst mulig grad sidestilles med annen næringsvirksomhet. Her er risikospørsmålet sentralt, og valg av selskapsform er derfor i generell næringsrådgivning et sentralt tema. Risikovurderingen vil komme stadig mer i fokus også innen landbruksdrift, og derfor bør selskapsform bli tema også der. Selv om det på mange forvaltningsmessige områder ikke er lagt til rette for annet enn enkeltmannsforetak i landbruket, bør likevel ikke konsesjonsloven være til hinder for andre typer løsninger. Det vesentlige er at bo-setting sikres og at driften blir forsvarlig. Juridiske personer bør kunne få konsesjon når forholdene ellers tilsier det.»

Også Kvitsøy, Karmøy og Haugesund er negative til forslaget.

Finnøy kommune som støtter forslaget, foreslår at dersom et selskap gis konsesjon, skal bo- og driveplikten knyttes til en bestemt person. Hå kommune mener kapitalintensive landbrukseiendommer (veksthus) bør kunne eies som AS eller i sameie.

11.3.3 Priskontrollen

Departementet har mottatt 103 høringsinnspill knyttet til forslaget om å oppheve priskontrollen ved erverv som ikke gjelder landbruk.

Fylkesmennene i Akershus, Oppland, Vestfold, Vest-Agder og Møre og Romsdal tilrår at priskontrollen oppheves i samsvar med forslaget. Det samme gjør alle de 9 fylkeslandbruksstyrene som har gitt uttalelse til forslaget. Fylkeslandbruksstyret i Sogn- og Fjordane peker imidlertid på at priskontrollen kan ha hatt noe prisdempende effekt for utbyggingsarealer i sentrale strøk. 78 kommuner av de 83 kommunene som har uttalt seg, tilrår forslaget. Enkelte viser til at dette innebærer en oppdatering av loven i forhold til langvarig praksis.

Sandnes kommune er en av de kommunene som er betenkte på forslaget. Kommunen uttaler:

«Erfaringar frå pressområda på Nord-Jæren tilseier at offentlig priskontroll for utbyggingsareal har hatt prisdempende effekt på utbyggingsareal. Framlegg til endra konsesjonslov må etter dette venteleg føra til auka prisnivå og utbyggingspress for ubebygde areal som i kommunen sine planar er tenkt nytta til framtidig utbygging. I den grad sluttproduktet, ei byggjekar tomte, har same prisnivå, vil ei slik endring gi betre økonomisk uttelling til grunneigarane og mindre til byggjefirma og andre tilrettelegjarar. Dersom utslaget skulle gi høgare tomte-

pris for byggjekar tomter vil framlegg til endring vere samfunnsmessig negativt.»

Norges Skogeierforbund, NORSKOG og Statens landbruksforvaltning støtter forslaget. Norsk Bonde- og Småbrukarlag frarår.

Statens landbruksforvaltning og Norges Skogeierforbund gir imidlertid også uttrykk for at priskontrollen ved erverv av landbrukseiendom bør vurderes. Norges Skogeierforbund uttaler:

«Skogeierforbundet støtter departementets forslag om å oppheve priskontrollen for alt annet enn landbruk. Det bør imidlertid foretas en bred gjennomgang av alle sider ved ordningen. Erfaringer fra andre land må vurderes, i første rekke fra Sverige og Finland som har avskaffet priskontrollen. Departementet bes foreta en slik gjennomgang og sende denne på høring som egen sak som ledd i arbeidet med tilpassinger i dagens konsesjonslov. Skogeierforbundet vil be om at en slik gjennomgang av svenske og finske erfaringer prioriteres høyt, og gjennomføres så raskt som mulig.»

Enkelte andre gir også kommentarer til priskontrollen for landbrukseiendom. Administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet, Fylkesmannen i Akershus, Konkurransetilsynet, Norges Eiendomsmeglerforbund, NORSKOG og advokat Christian Haneborg mener at priskontrollen bør oppheves ved erverv av landbrukseiendom. Norges Bondelag mener det er nødvendig å beholde priskontrollen. Finansdepartementet uttaler:

«Med de meget strenge konsesjonsvilkår som gjelder ved erverv av landbrukseiendom, bl.a. bo- og driveplikten, er det vanskelig å se hvilken funksjon prisregulering kan ha utover å hemme eiendomsomsetningen i landbruket. Dette er i seg selv ikke ønskelig. Prisregulering kan være et aktuelt virkemiddel i markeder med konkurransevikt som følge av monopoltilpasning eller lignende. Ved andre typer markedsvikt, bl.a. ved forekomst av eksterne virkninger, vil prisregulering ikke være en effektiv reguleringsform. Økonomisk teori viser videre at direkte prisregulering er lite effektivt når det gjelder å ivareta rene fordelingspolitiske hensyn. Det er vanskelig å se at det ikke som hovedregel skulle være samsvar mellom en «samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling» og markedsprisutviklingen i de aktuelle eiendomsmarkedene.»

Norges Bondelag uttaler:

«Norges Bondelag vil understreke betydningen av å opprettholde konsesjonsreglene og myndighetenes kontroll med omsetning av fast eiendom. Begrunnelsen for konsesjonsregler, herunder prisregulering, er å sørge for at de som

skal inn i landbruket for å ha næringen som sin arbeidsplass, ikke må betale en uforsvarlig høy pris som ikke kan forrentes etter eiendommens avkastningsmuligheter.....

Høy pris gjør det både vanskeligere å benytte eiendommene som selvstendige jordbruksenheter, samt begrenser omkringliggende jordbrukseiendommers muligheter for å kjøpe arealet som tilleggsareal.

Norges Bondelag mener at fri prisdannelse på eiendommene vil gjøre det vesentlig vanskeligere enn tidligere å drive regningssvarende jordbruk.»

11.4 Departementets merknader

11.4.1 Alminnelige forhold som taler mot konsesjon

Regelen i någjeldende konsl. § 7, høringsforslagets § 9, tar sikte på å hindre kapitalplassering, eiendomsoppsamling og spekulasjon der dette er hva erververen «først og fremst tar sikte på». Slik loven nå er foreslått utformet vil den i hovedsak omfatte landbrukseiendommer. Siden prisen på slike eiendommer skal vurderes, og det i all hovedsak blir satt vilkår om bo- og driveplikt på slike eiendommer, vil det bare rent unntaksvis være grunn til å anvende denne bestemmelsen. At så er tilfelle viser også praksis til nå. Regelen foreslås derfor tatt ut. Det er for øvrig slik at bestemmelsen heller ikke i dag kan anvendes på de såkalte 0-grensesakene, jf. omtalen i kapittel 10.

11.4.2 Særlige forhold for landbrukseiendommer

Landbruksdepartementet ga i høringsnotatet uttrykk for at en så langt ikke har gjort erfaringer som tilsier at en bør vurdere å endre de bestemmelsene som allerede er nedfelt i någjeldende § 8. Departementet vil etter en ny vurdering likevel foreslå endringer utover det som er foreslått for sameie i landbrukseiendommer og selskaper med begrenset ansvar. En gjør endringene fordi en ønsker å styrke forutberegneligheten og gi kommunene et bedre redskap i sin myndighetsutøvelse etter konsesjonsloven.

Departementet foreslår å endre bestemmelsen slik at den får en mer positiv vinkling i forhold til erververen. En vil få fram at det skal tale til erververens fordel dersom den pris som er avtalt er forenlig med en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling vedrørende landbrukseiendommer, dersom erververs formål vil ivareta hensynet til bosettingen i om-

rådet, og dersom ervervet innebærer en driftsmessig god løsning. Dette vil gi et signal om at en ønsker en positiv tilnærming til søknaden. En slik endring vil også gjøre utfallet av skjønnet mer forutberegnelig for erververen, idet bestemmelsen sier noe om utfallet av søknaden når visse forutsetninger er oppfylt.

Departementet foreslår at hensynet til en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling tas ut av formålsbestemmelsen § 1. En viser her til at denne bestemmelsen bare vil gjelde ved erverv av landbrukseiendommer. Det foretas imidlertid ingen endring med hensyn til hva det skal legges vekt på i prisvurderingen. Det er ingen realitetsendring at prishensynet skal tillegges særlig vekt. Prishensynet er i praksis tillagt særlig vekt allerede, og det er en fordel at det klart går fram av loven hvilken vekt en kan legge på hensynet.

I någjeldende § 8 sies det at det særlig skal tas hensyn til jordlovens formål, jf. jordloven § 1. Selve henvisningen er generell. Jordlovens formålsbestemmelse er på flere punkter av generell karakter. Departementet foreslår å gjøre skjønnsutøvelsen mer forutberegnelig ved å peke på de momenter i jordlovens formålsbestemmelse som er sentrale i vurderingen av om konsesjon skal gis for erverv av landbrukseiendommer. En foreslår dessuten at disse momentene, som i dag, skal tillegges særlig vekt. Det dreier seg om hensynet til bosettingen og driftsmessige gode løsninger. En foreslår ingen endringer når det gjelder spørsmålet om hvordan uttrykkene skal forstås.

Departementet foreslår at det, som tidligere, kan legges vekt på om erververen er skikket til å drive eiendommen. Dette er et moment som ikke er av stor betydning i praksis.

Sameie

Sameie er en lovlig eierform som er regulert i en egen lov. Landbruksdepartementet har imidlertid erfaring for at sameie kan være en uheldig eierform i landbrukseiendommer. Departementet mener, som mange av høringsinstansene, at denne eierformen kan være uheldig av hensyn til driften av eiendommen. Sameieloven regulerer i en viss utstrekning den enkelte sameiers rett til å bruke eiendommen der sameierne ikke har inngått avtale om bruk av eiendommen. Dette har i praksis ikke vist seg tilstrekkelig til å unngå konflikter med negative virkninger for bruken av eiendommen, også som bolig. Det at det etableres sameie i landbrukseiendom, eller at sameieantallet utvides, har derfor etter lang og fast praksis i de fleste tilfelle ført til at konsesjon er blitt nektet.

Stortingets ombudsmann for forvaltningen stilte spørsmål om landbruksmyndighetenes holdning til sameier i forbindelse med en konkret sak som gjaldt fritak fra bo- og driveplikt. Departementet hadde der tillagt sameieformen vekt i søkerens disfavør. På denne bakgrunn rettet Landbruksdepartementet 2. februar 1988 en henvendelse til samtlige fylkeslandbrukskontorer for å framskaffe opplysninger om sameieformens betydning for driften av landbrukseiendommer.

I avsluttende brev til ombudsmannen konkluderte departementet bl.a. med følgende:

«Departementet vil etter dette hevde at det framlagte materialet gir et solid belegg for å hevde at sameie er en uheldig eierform som erfaringsmessig fører til store problemer for drift og vedlikehold, at ulempene er så betydelige påregnelig at opprettelse og opprettholdelse av sameier vil føre til uheldige konsekvenser for eiendommen det gjelder. Bare unntaksvis er sameie en hensiktsmessig eierform. Materialet er også grunnlag for å si noe om når det er sannsynlig at sameieformen kan være tjenlig. I denne sammenheng er det en klar tendens at oppfyllelsen av bo- og driveplikten har positiv betydning for drift av eiendommer i sameie. Ut fra den foreliggende landsomfattende undersøkelsen og departementets mangeårige erfaring, vil en konkludere med at det er mulig å foreta en konkret påregnelighetsvurdering av et sameie uten at det enkelte sameie får fungere først. Det samme gjelder betydningen av at bruket bebos og drives av sameierne.....Sameieformen er bl.a. ut fra det som her er anført ansett som en uheldig eierform. Hensynet til landbrukets beste tilsier derfor at en søker å hindre etablering av sameier i landbrukseiendommer der dette erfaringsmessig vil virke uheldig. Den undersøkelse som er gjennomført gir etter departementets oppfatning grunnlag for å fastholde denne praksis.»

Det framgår av departementets brev at det er en klar tendens i uttalelsene at sameie er en uheldig eierform som kan medføre mange ulemper for utnyttelsen av eiendommene, og for bevaringen av disse for landbruket. Det dreier seg om ulemper knyttet til administrering og planlegging. Det kan for eksempel være treg beslutningsprosess i forhold til investeringer, sameierne har vanskelig for å bli enige, det kan dreie seg om dårlig kommunikasjon mellom sameierne, eller ineffektiv organisering pga uklare ansvarsforhold i sameiet. Andre ulemper kan dreie seg om lavere aktivitet som fører til dårligere drift og mindre investeringer enn i eneietilfellene. Dette kan f.eks gjøre det vanskelig å utføre forsvarlig gjerdehold og anlegg av jordbruks-

veier. Sameieformen gjør det også vanskeligere å få til eierskifter, noe som kan være uheldig når det går mot generasjonsskifter. Om, og i hvilken grad ulemper oppstår, er imidlertid personavhengig. Det blir mindre ulemper i de tilfellene der sameierne har evne til å samarbeide. Sameie mellom foreldre og barn synes mindre problematisk enn for andre grupper.

Etter å ha lest departementets oppsummering uttalte ombudsmannen følgende:

«Jeg har med interesse lest departementets oppsummering av undersøkelsen i brev 20. oktober 1988. Som også fremholdt i mitt brev 5. november 1987, er jeg enig med departementet i at kravet om at ulempevurderingen skal være konkret, ikke utelukker en påregnelighetsvurdering basert på et mer generelt erfaringsmateriale. Poenget er bare at det må vurderes konkret om sameie i det aktuelle tilfelle vil kunne medføre driftsmessige ulemper, og om en oppfyllelse av bo- og/eller driveplikten må antas å kunne redusere disse ulempene. Det materiale departementet har innhentet, vil kunne tjene som verdifullt bakgrunnstoff ved slike vurderinger.»

I St.meld. nr. 19 (1999–2000) Om norsk landbruk og matproduksjon er det uttalt om sameier at:

«Sameier og dødsbo som ikke skiftes innen rimelig tid reiser særlige spørsmål. En del dødsbo går over til å bli sameier, og det er en tilfældighet når denne omformingen blir synlig utad. Ved slike eierformer kan ressursutnyttelsen hemmes fordi evnen til å ta beslutninger reduseres i takt med antallet deltakere i sameiet eller boet. I praksis har det ofte fått negative følger for drift og vedlikehold av eiendommen, for samarbeide med andre eiere om utnyttning av bl.a. utmarksressurser og for kulturlandskapet i områdene. Erfaringsmessig øker også de administrative kostnadene knyttet til offentlig oppfølging og kontroll i takt med antallet eiere....Opprettelse av sameier der eierformen ikke er utslag av en overgangsordning, bør unngås. Dette kan til en viss grad gjøres gjennom praksis etter konsesjonsloven. Det er også uheldig med et stort antall eiere til en og samme landbrukseiendom.»

Landbruksdepartementet mener på bakgrunn av dette, og de høringsuttalelsene en har fått, at det bør gå fram av konsesjonsloven at sameie kan være en uheldig eierform. Ved det vil en gjøre det klart at en kan trekke inn i konsesjonsvurderingen den solide erfaringen en har for at sameier kan gjøre det vanskelig å få til fast bosetting på og forsvarlig drift av eiendommen. Det er klargjørende for alle parter

om det går fram av loven at sameie kan være en uheldig eierform, og at det er relevant å legge vekt på denne eierformen ved avgjørelsen av en konsesjonssøknad.

Sameietilfellene er imidlertid av ulike karakter, og departementet mener det ikke er grunn til å stille seg avvisende til alle. Departementet legger derfor til grunn at en som tidligere skal foreta en konkret og individuell vurdering. Landbruksdepartementet mener dette vil ivareta behovet for fleksibilitet og omstilling i landbruket slik Administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet og en rekke andre høringsinstanser peker på. I en slik vurdering kan en også ta hensyn til om det dreier seg om mindre utvidelse av et sameie som har fungert godt over lengre tid.

Selskaper med begrenset ansvar

Landbruksdepartementet mener en bør videreføre dagens praksis som innebærer et ønske om at landbrukseiendommer i størst mulig grad eies av fysiske personer som i størst mulig grad selv bebor og driver sine eiendommer. Høringsinnspillene viser en bred enighet om at landbrukseiendommer bør eies av fysiske personer. Dette er norsk tradisjon, og har vist seg å være en stabil og rasjonell eierform. En slik eierform vil kunne hindre at eiendommen blir en kapitalplassering hvor eierne ikke er bosatt og brukeren er uten eiertilknytning slik Sirdal kommune er inne på i sin uttalelse. Kommunen uttaler at:

«Dersom landbrukseiendommer organiseres i ulike selskapsformer kan det oppstå problemer mht. hvem som skal oppfylle bo- og driveplikten».

Etter departementets oppfatning bør dette utgangspunktet komme klart til uttrykk i gjeldende lovverk, ikke bare indirekte slik forholdet er i dag. Dette har også Fylkesmannen i Møre og Romsdal påpekt. Han uttaler at:

«presiseringa også kan vere til nytte for konsesjonsøkarar som planlegg korleis dei skal organisere eigarskapen sin.»

Det er framhevet i St.meld. nr. 19 (1999–2000), Om norsk landbruk og matproduksjon som et landbrukspolitisk mål at landbrukseiendommer i utgangspunktet bør eies av fysiske personer. Det er likevel behov for en bestemmelse som legger til rette for fleksible løsninger i de tilfellene der dette byr på fordeler i forhold til den tradisjonelle eierformen. Landbruksdepartementet er enig med Administrasjonsdepartementet og Finansdepartementet i

at det er behov for større fleksibilitet og omstilling i landbruket. Det kan for eksempel være behov for å kunne utnytte ressursene i et område gjennom felles tiltak. Det kan også være ønskelig å danne driftsselskaper med rettigheter i de ulike interessentenes eiendommer. En foreslår derfor at det uttrykkelig sies at konsesjon kan gis til selskaper med begrenset ansvar. Det vil i slike tilfelle regelmessig være grunnlag for å sette vilkår som sikrer at noen bor på eiendommen og at eiendommen blir drevet på en landbruksmessig forsvarlig måte. Departementet mener det også kan være aktuelt å sette vilkår som sikrer at den som er ansvarlig for driften får innflytelse på hvordan eiendommen bør utnyttes, bl.a. med sikte på næringsutvikling, utnyttelse av bygninger, m.v. Dette er bakgrunnen for at en foreslår en bestemmelse om at det skal legges vekt på hensynet til dem som har yrket sitt i landbruket. Samtidig vil bestemmelsen ikke være til hinder for å imøtekomme konkrete og individuelle behov selskap med begrenset ansvar har for å erverve landbrukseiendom.

11.4.3 Priskontrollen

Priskontrollen bygger på to hovedhensyn. Hensynet til landbruket som næring tilsier at andre brukergrupper ikke bør få anledning til å drive prisen på produksjonsareal i været slik at yrkesutøverne i landbruket fortrenses. Slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet innebærer også et ønske om å tilgodese flest mulige med hytte eller bolig tomt som ikke koster unødig mye. Slike synspunkter ligger bl.a. til grunn for konsl. § 5a som ble vedtatt i forbindelse med EØS-avtalen. Se kapittel 8.

I praksis er priskontrollen ved erverv av annet enn landbrukseiendom i liten grad blitt ført. Denne praksisen henger sammen med muligheter for å gjennomføre en effektiv kontroll. Unntaksbestemmelsene i konsesjonsloven kan føre til at det for enkelte typer eiendommer oppstår konsesjonsplikt ved noen overdragelser, mens hovedtyngden av overdragelsene kan skje konsesjonsfritt. Priskontroll knyttet til konsesjonsbehandling har i slike tilfeller liten faktisk betydning for prisnivået for denne typen eiendommer, selv om kontrollen rent faktisk innvirker på prisen for den eiendommen som er underlagt konsesjonsbehandling.

Departementets forslag til endringer i konsesjonspliktens omfang fører til at konsesjonsplikten i hovedsak vil knytte seg til større landbrukseiendommer. Ved erverv av andre typer eiendom kan det oppstå konsesjonsplikt, men dette vil i hovedsak oppstå dersom eiendommene vil være over ny

arealgrense, erververen vil nytte eiendommen i strid med plan, eller hvor erververen ikke er i slekt med overdrageren. Departementet har grunn til å tro at hovedtyngden vil bli omsatt uten at det oppstår konsesjonsplikt. Departementet mener dessuten at det har formodningen for seg at det vil være få likhetstrekk innenfor den gruppen erverv som vil utløse konsesjonsplikt. Det gjør det uklart hvilke samfunnsmessige gevinster som kan oppnås gjennom en priskontroll. Uttalelsene fra høringsinstansene synes å bekrefte dette synet. Departementet foreslår etter dette at priskontrollen oppheves for alt annet enn landbruk.

Spørsmål om priskontroll ved erverv av landbrukseiendom ble drøftet i St.meld. nr. 19 (1999–2000) Om norsk landbruk og matproduksjon. I meldingen la en til grunn at kontrollen burde beholdes, men at enkeltelementer ved verdsettelsen burde vurderes på nytt. Dette er en prosess som har ført til at det i 2002 ble utgitt nye retningslinjer for priskontrollen hvor en bl.a. la opp til at det kunne gis et påslag om boverdi, og at marginalbetraktninger skulle kunne trekkes inn i forbindelse med erverv av tilleggsjord. Etter departementets syn bør det foretas en løpende vurdering av verdsettingsprinsippene ved priskontrollen ved erverv av landbruks-

eiendom. Det er imidlertid departementets oppfatning at fordelene ved priskontrollen ved erverv av landbrukseiendom er større enn eventuelle fordeler ved å oppheve den. En viser i den forbindelse til den begrunnelse som ble gitt for dette i St.meld. nr. 19 (1999–2000) Om norsk landbruk og matproduksjon. Flertallet i næringskomiteen uttalte i Innst. S. nr. 167 (1999–2000) s. 40 i tilknytning til dette:

«Flertallet viser i den forbindelse til at samfunnet bl.a. gjennom overføringene til næringen setter rammevilkår som bidrar til å sikre inntjeningen på jordbrukseiendommene. I en slik situasjon mener flertallet at det er et mål å legge til rette for et samfunnsmessig forsvarlig prisnivå ved overdragelse av landbrukseiendom. Etter flertallets oppfatning bidrar samvirket mellom odelsretten, regler om boplikt og priskontroll etter konsesjonsloven til en slik prisdannelse i dag.»

Departementet mener imidlertid at bestemmelsen om priskontroll ut fra rent redaksjonelle hensyn bør flyttes fra lovens formål over til den bestemmelsen som omhandler særlige forhold for landbrukseiendom.

12 Saksbehandlingsregler, forskrifter og oppfølgingsregler

12.1 Saksbehandlingsregler

12.1.1 Gjeldende rett

Saksbehandlingsreglene i gjeldende lov er inntatt i §§ 19–21. § 19 fastsetter hva konsesjonssøknaden skal inneholde og hvem den sendes til. § 20 inneholder en lovbestemt frist for innsendelse av konsesjonssøknad, samt reaksjoner dersom fristen oversittes. § 21 fastsetter at kommunen gir uttalelse i konsesjonsspørsmålet og sender saken videre til fylkesmannen. Bestemmelsen inneholder et påbud om at det skal vurderes om det skal settes vilkår for konsesjon, og den inneholder dessuten en hjemmel for forskrifter om saksbehandlingen.

12.1.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at § 21 første og annet ledd ble opphevet. En viste til at første ledd har vært lite treffende i forhold til den reelle saksgangen etter at kommunene ble tillagt myndighet i konsesjonssaker. En foreslo ingen andre endringer i saksbehandlingsreglene.

12.1.3 Høringsinnspill

Departementet har ikke registrert at høringsinstansene har hatt merknader til forslaget til endring i saksbehandlingsreglene, og opprettholder i lovutkastet § 15 forslaget til endring.

12.1.4 Departementets merknader

Sett i lys av at avgjørelsesmyndigheten i konsesjonssaker i henhold til St.meld. nr. 19 (2001–2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå, er foreslått lagt til kommunene, mener departementet at det i loven ikke bør sies at kommunen skal uttale seg til konsesjonssaken. Bestemmelsen har i mange år vært lite treffende i forhold til den reelle saksgangen fordi kommunene er tillagt myndighet i en rekke konsesjonssaker. Dersom alle konsesjonsavgjørelser skal fattes av kommunen øker dette spriket mellom lovtekst og realitet. Departementet kan heller ikke se at det er selvstendig behov for å opprettholde bestemmelsen. Departementet mener heller ikke at det er behov

for en egen lovbestemmelse om at kommunen skal vurdere om det skal stilles vilkår ved konsesjon. Eventuelle regler om saksbehandlingen kan fastsettes i forskrift med hjemmel i lovutkastet § 14.

Departementet foreslår ingen andre endringer i forhold til reglene i gjeldende konsesjonslov. Den nye loven inneholder imidlertid færre bestemmelser enn gjeldende lov. Saksbehandlingsreglene i ny lov er inntatt i lovutkastet §§ 12–14.

12.2 Forskrifter

12.2.1 Gjeldende rett

Gjeldende konsl. §§ 2 og 3 inneholder hjemmel for forskrift om konsesjonsplikten. I §§ 5 og 6 finner vi hjemmel for forskrift om krav til opplysninger for å dokumentere unntak fra konsesjonsplikten. § 19 siste ledd inneholder hjemmel for forskrift om innholdet i konsesjonssøknaden, og i § 21 tredje ledd finnes hjemmel for å fastsette forskrift om saksbehandlingen i konsesjonssaker.

12.2.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet ble forskriftshjemlene i §§ 2 og 3 opprettholdt som etter gjeldende lov. Det samme gjaldt forskriftshjemmelen i § 21 tredje ledd som i høringsnotatet ble § 14. Departementet foreslo imidlertid en omredigering av de forskriftshjemlene som er knyttet til dokumentasjon av unntak fra konsesjonsplikt (gjeldende lov § 5 siste ledd og § 6 siste ledd). Disse bestemmelsene ble samlet i en egen bestemmelse, høringsnotatet § 8.

12.2.3 Høringsinnspill

Departementet har ikke mottatt merknader til den omredigeringen som ble foreslått. En har imidlertid registrert at enkelte kommuner uttrykker usikkerhet omkring hvordan en skal registrere fulldyrka mark, jf. forslaget til ny arealgrense ved erverv av bebygd eiendom hvor konsesjonsfriheten bl.a. er koblet til 20 dekar fulldyrka mark (lovutkastet § 4 første ledd nr. 4).

12.2.4 Departementets merknader

Etter departementets syn er det ønskelig at enkelte forskriftshjemler samles. I den nye loven foreslår departementet en omredigering av de forskriftshjemlene som er knyttet til dokumentasjon av unntak fra konsesjonsplikt (gjeldende lov § 5 siste ledd og § 6 siste ledd). Disse bestemmelsene bør samles i en egen bestemmelse, lovutkastet § 8.

Departementet er dessuten av den oppfatning at forskriftshjemmelen i gjeldende lov § 3 første ledd siste punktum ikke har selvstendig betydning ved siden av forskriftshjemmelen i gjeldende konsl. § 2 siste ledd. I lovutkastet sløyfes derfor forskriftshjemmelen knyttet til disposisjoner som likestilles med erverv av fast eiendom. Adgangen til å fastsette forskrift følger av lovutkastet § 2 siste ledd.

Etter departementets oppfatning kan uttrykket fulldyrka jord som er nevnt i lovutkastet § 4 første ledd nr. 4 oppfattes som så upresist at det kan oppstå tvil om konsesjonsplikten. Departementet foreslår på denne bakgrunn en hjemmel for forskrift om hva det innebærer at jorda er fulldyrka. Hjemmelen er innarbeidet i lovutkastet § 8.

Departementet mener for øvrig at det fortsatt er behov for en hjemmel for å gi forskrifter som supplerer saksbehandlingsreglene, og foreslår denne videreført i lovutkastet § 14.

12.3 Oppfølgingsregler

12.3.1 Gjeldende rett

Gjeldende lov §§ 22–26 inneholder bestemmelser om oppfølgingen av vedtak i konsesjonssaker. Konsl. § 26 inneholder regler for myndighetenes oppfølging i saker der det er satt frist for salg av eiendommen. I tredje ledd omtales oppfølging av saker som gjelder aksjeerverv.

12.3.2 Høringsnotatet

I høringsnotatet reiste departementet spørsmål om det burde gå fram av loven at det ved krav om salg, jf. konsl. § 26, på grunn av mislighold kan fastsettes at eiendommen eller deler av den skal overdras til noen bestemt. Som en følge av at aksjebestemmelsen i konsl. § 4 ble foreslått opphevet, foreslo en også at § 26 siste ledd ble opphevet.

12.3.3 Høringsinnspill

Departementet mottok 71 innspill knyttet til spørsmålet om det ved krav om salg på grunn av mislighold skulle kunne fastsettes at eiendommen eller deler av den skulle overdras til noen bestemt.

Justisdepartementet, fylkesmennene i Aust-Agder og Nordland, fylkeslandbruksstyrene i Telemark, Aust-Agder, Rogaland, Nord-Trøndelag og Nordland, samt 33 kommuner frarår at det innføres en slik bestemmelse. Justisdepartementet uttaler:

«Justisdepartementet tar til orde for at det må finnes effektive sanksjoner mot brudd på konsesjonsvilkårene. Vi er imidlertid noe i tvil når det gjelder forslaget på s. 46 i høringsnotatet om at det kan fastsettes i loven at det ved krav om salg på grunn av mislighold av konsesjonsvilkår, kan fastsettes at eiendommen, eller deler av den, skal overdras til en bestemt kjøper. Vi savner en nærmere redegjørelse for hvor stort behov det er for en slik regel. En slik regel vil dessuten forutsette nærmere regler om fastsettingen av vederlaget.»

I premissene for uttalelsen fra fylkeslandbruksstyret i Aust-Agder heter det:

«Landbruksdirektøren mener at det ikke bør tas inn i loven at det ved krav om salg p.g.a. mislighold kan fastsettes at eiendommen overdras til noen bestemt. Dette mener en griper sterkt inn i den avtalefriheten som ellers ligger til grunn for konsesjonslovsystemet: konsesjonsmyndighetene kommer inn i etterkant og sier ja eller nei til det ervervet som er inngått ved frivillig avtale. Dessuten vil en i alle tilfelle måtte gå veien om tvangssalg, uten direkte kontroll over kjøperen, dersom et salgspålegg ikke blir fulgt.»

Fylkeslandbrukstyrene i Hordaland og i Sogn og Fjordane samt 23 kommuner mener imidlertid at slikt pålegg bør kunne gis. I premissene som ligger til grunn for uttalelsen fra fylkeslandbruksstyret i Sogn- og Fjordane heter det i tilknytning til dette:

«Framlegget går noko på tvers av den dereguleringa som resten av lovutkastet i hovudsak legg opp til. Isolert sett er likevel tanken god, og vi ser ikkje dette som noko alvorleg inngrep i den alminnelege avtalefridomen. Avhendingssituasjonen har sin bakgrunn i at misleghaldaren ikkje har følgd opp dei vilkåra som vart sett for hans eigarskap, og styringa vert såleis ein følge av at han i røynda aldri er blitt tilstått full og heil eige- og disposisjonsrett. Vi er noko i stuss om kor stor trong det er for ein regel som dette, men vil rå til at ein tek framlegget med i den vidare vurderinga av lovutkastet.»

12.3.4 Departementets merknader

Departementet har merket seg at langt de fleste høringsinstansene er tvilende eller avvisende til at det

lovfestes at det ved salg på grunn av mislighold kan fastsettes at eiendommen eller deler av den kan overdras til noen bestemt. Departementet er enig med fylkeslandbruksstyret i Sogn- og Fjordane i at forslaget ikke kan anses som noe alvorlig inngrep i avtalefriheten. En antar imidlertid at behovet for slik oppfølging vil være svært begrenset, og en ser

at lovfesting kan aktualisere ytterligere regler som tar sikte på tvangssalg eller på fastsetting av vederlaget slik Justisdepartementet og fylkeslandbruksstyret i Aust-Agder er inne på i sine uttalelser. Med dette som bakgrunn mener departementet at forslaget ikke bør følges opp i den nye loven.

13 Ikrafttredelse og overgangsregler

De nye reglene vil få anvendelse for erverv som skjer etter at reglene er trådt i kraft.

Departementet mener at de nye reglene som innebærer en lempning av konsesjonsplikten også bør få anvendelse for erverv som er skjedd forut for endringen. Det forslås derfor at det fastsettes i overgangsreglene at de endringene som innebærer en lempning av konsesjonsplikten også skal gjelde for saker som er under konsesjonsbehandling ved ikrafttredelsen.

Den nye loven stiller et tilleggsvilkår for konsesjonsfrihet som er nytt i forhold til tidligere lovgivning. Vilkåret innebærer at konsesjonsfriheten etter § 4 nr. 1 og 2 er betinget av at tomte bebygges innen 5 år. Overgangsbestemmelsene innebærer at erverv av eiendommen som fyller vilkåret i § 4 nr. 1 og 2 behandles etter disse bestemmelsene dersom saken fortsatt er under forvaltningsmessig behandling selv om ervervet skjedde før ikrafttredelsen. Disse ervervene vil således bli underlagt et nytt vilkår for konsesjonsfrihet.

Endringene bør ikke få betydning for konsesjonsvilkår som er stilt etter gjeldende regler. De-

partementet viser til at slike vilkår bl.a. kan innebære at tredjemenn er gitt rettigheter som ikke uten videre faller bort ved lovendring. En gjør imidlertid oppmerksom på at konsesjonsloven § 5 inneholder en hjemmel for etter søknad å lempe på konsesjonsvilkår. Ved behandling av slike søknader må den nye rettstilstanden etter departementets vurdering trekkes med ved vurderingen av om vilkåret opprettholdes.

Det er i dag 77 kommuner som har innført nedsett konsesjonsgrense med hjemmel i gjeldende konsl. § 5 tredje ledd. Det er grunn til å tro at antallet kommuner vil være nokså likt ved lovens ikrafttredelse. Departementet mener at det vil spare kommunene for arbeid med tilpassing til den nye loven dersom det fastsettes at forskriftene fortsatt skal gjelde. Etter departementets syn er det i så fall ønskelig at innholdet i den nye loven § 7 skal legges til grunn. Dette sikrer at virkeområdet for forskriftene blir likt i hele landet, noe som gjør det lettere for borgerne å orientere seg om hvilke rettsregler som kommer til anvendelse.

14 Kravet til jord- og skogbruksfaglig kompetanse

14.1 Bakgrunnen for lovforslaget

St.meld. nr. 31 (2000–2001) Kommune, fylke, stat – en bedre oppgavefordeling omhandler det statlige regelverket rettet mot kommunesektoren. Landbruksdepartementet uttaler her at det vil bli fremmet forslag om at reglene om kravet til jord- og skogbruksfaglig kompetanse oppheves samtidig som regler i forskrifter som stiller et liknende krav oppheves.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 31 (2000–2001) sluttet Stortinget seg til en kommunesatsing på miljøvern- og landbruksområdet, se Innst.S. nr. 268 (2001–2002).

I St.meld. nr. 19 (2001–2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå gir Regjeringen sin tilrådning om oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene – stat, fylkeskommune og kommune. Kommunene har i dag både innstillende myndighet og vedtaksmyndighet i henhold til bl.a. jordloven, konsesjonsloven og skogbruksloven. Det uttales at Landbruksdepartementet ønsker å følge opp og forsterke tidligere prosesser og beslutninger der kommunene gis større handlingsrom og det legges til rette for et forsterket lokaldemokrati på landbruksområdet. Landbruksdepartementet vil legge avgjørelsesmyndigheten i alle konsesjonssaker og delingssaker til kommunene. Videre vil avgjørelsene etter skogbruksloven bli lagt til kommunene, med unntak av avgjørelsesmyndigheten knyttet til vernskogsgrensene.

St.prp. nr. 64 (2001–2002) Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2003 (kommuneproposisjonen) sier følgende på side 99 vedrørende oppgavefordelingen på landbruksområdet:

«For å få best mulig lokal tilpasning av de nasjonale virkemidlene i landbruket, ønsker Landbruksdepartementet å legge til rette for at kommunene i større grad kan bli en aktiv landbrukspolitisk aktør, gjennom desentralisering av mer myndighet og ansvar for gjennomføringen av landbrukspolitikken, jf. St.meld. nr. 19 (2001–2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå*. Målet er å stimulere til lokal forankring, forståelse og aksept for viktige landbrukspolitiske målsettinger. Gjennom reformen

skal kommunene gis større handlingsrom og det skal legges til rette for et forsterket lokaldemokrati på landbruksområdet.»

14.2 Gjeldende rett

Forskrift 11. mars 1994 om krav til jord- og skogbruksfaglig kompetanse i kommunene er fastsatt med hjemmel i lov om skogbruk og skogvern 21. mai 1965 (skogbruksloven) § 4 tredje ledd og lov om jord 12. mai 1995 nr. 23 (jordloven) § 4 tredje ledd.

Skogbruksloven § 4 tredje ledd lyder som følger:

«I hver kommune skal administrasjonen ha nødvendig fagkompetanse i skogbruk. Departementet skal gi nærmere forskrift om dette, og kan gjøre unntak fra kravet om fagkompetanse.»

Jordloven § 4 lyder som følger:

«I kvar kommune skal administrasjonen ha nødvendig fagkompetanse i jordbruk og skogbruk. Departementet kan gjera unntak.

Kommunen kan bestemma at nødvendig fagkompetanse i jordbruk og skogbruk skal sikrast ved samarbeid med andre kommunar.

Departementet skal gi føreseigner om nødvendig fagkompetanse i jordbruk og skogbruk.»

Forskriften og jord- og skogbruksfaglig kompetanse bestemmer følgende i § 1:

«Kommunene skal ha tilfredsstillande fagkompetanse både i jord- og skogbruk. 5 års høgare landbruksutdanning innan dei respektive fagområda er normalt naudsynt for å sikre kompetansen. Minimumskravet til fagkompetanse er likevel 3 års høgare utdanning innan dei respektive fagområda.»

Kravet til jord- og skogbruksfaglig kompetanse kom for første gang inn i jordloven av 1955 og gjeldende skogbrukslov ved lov 11. juni 1993 nr. 96 om endringar i lov 18. mars 1955 nr. 2 om tilskiping av jordbruk (jordlova) m.fl. Lovforslaget ble inngående drøftet i Ot.prp. nr. 71 (1992–1993) Om lov om endringar i lov 18. mars 1955 nr. 2 om tilskiping av

jordbruk (jordlova) m.fl. Fra 1980 var jordbruksetaten og skogbruksetaten organisert i to statlige forvaltningsenheter. Enhetene hadde felles kontor både på fylkesnivå (fylkeslandbrukskontor) og i kommunene (landbrukskontor). De to enhetene hadde også felles statlige folkevalgte organ; landbruksnemnda i kommunene og fylkeslandbruksstyret i fylkene. Etatene var fullt ut finansierte av staten. Bakgrunnen for lovendringen om jord- og skogbruksfaglig kompetanse i kommunene var at staten overførte ansvaret for den lokale landbruksforvaltningen til kommunene med virkning fra 1. januar 1994, jf. St.meld. nr. 40 (1991–92). Det ble ansett som et viktig premiss for overføringen av den lokale landbruksetaten at kompetansen ikke måtte svekkes. I Ot.prp. nr. 71 (1992–1993) uttales bl.a. følgende på side 16:

«Departementet meiner at kompetansen i utgangspunktet bør liggja på det nivået som i dag gjeld for jordbrukssjef og skogbrukssjef. Dette tilsvarar ei utdanning frå Norges landbrukshøgskole eller tilsvarande. Hovudregelen må vera at ein krev slik utdanning, men det må vera høve til å fråvika dette kravet når det ligg føre særlege grunnar. Det vil og vera høve til å sjå dette i relasjon til korleis jord- og skogbruket er i den einskilte kommunen.»

Kravet til jord- og skogbruksfaglig kompetanse ble senere også drøftet i Ot.prp. nr. 72 (1993–1994) Om lov om jord m.m. i forbindelse med forslaget til ny jordlov.

I henhold til bestemmelsene om jord- og skogbruksfaglig kompetanse kan departementet gjøre unntak fra kravet om fagkompetanse. Det vil blant annet være aktuelt med slike unntak i kommuner som ikke har landbrukssaker. Det bestemmes også at nødvendig fagkompetanse kan sikres ved samarbeid med andre kommuner.

Kravet om jord- og skogbruksfaglig kompetanse har blitt vurdert i en rekke stortingsmeldinger.

I St.meld. nr. 17 (1998–1999) Verdiskaping og miljø – muligheter i skogsektoren (skogmeldingen) drøftes bl.a. skogbruksmyndighetenes rolle og oppgavefordeling. Det uttales at tilbagemeldingen når det gjelder bemanningen i kommunene tyder på at det de siste årene har foregått en bemanningsreduksjon; dels som følge av nedbemanning og dels som følge av at de skogbrukstilsatte er tillagt andre oppgaver. Det forelå imidlertid ikke entydige signaler på tidspunktet om hvorvidt nedbemanningen hadde ført til for lav kapasitet i kommunene. Det uttales videre at det vil være en viktig oppgave for fylkesmannen å sikre at kommunene ivaretar sitt ansvar for gjennomføringen av skogpo-

litikken. Departementet legger også vekt på at den skogbruksfaglige bemanning og kompetanse både på kommune- og fylkesnivå samsvarer med de oppgaver skogbruket står overfor i årene fremover.

I St.meld. nr. 19 (1999 – 2000) Om norsk landbruk og matproduksjon uttales det at det legges vekt på å styrke kommunenes ansvar og muligheter som landbruksmyndighet, blant annet ved å gi kommunene større handlingsrom innen enkelte saksfelt. Videre sies bl.a. følgende vedrørende kravet til jord- og skogbruksfaglig kompetanse på side 156:

«Sett i lys av den økte vekt det er lagt på kommunenes rolle som landbruksmyndighet i framtiden, vil kravet om jord- og skogbruksfaglig kompetanse i kommunene bli videreført. Dette ble også understreket av Stortinget under behandlingen av St.meld. nr. 17 (1998–99) – Skogmeldingen. Begrunnelsen for kompetansekravet er blant annet forankret i nasjonale interesser som jordvern, bærekraftig utvikling og retts-sikkerhet.»

Behovet for å beholde kompetansekravet er for øvrig også påpekt fra fagorganisasjonene i landbruket og de ansattes organisasjoner, med stort sett samme begrunnelse som referert fra stortingsmeldingen ovenfor.

14.3 Høringsnotatet

Høringsnotatet for ny konsesjonslov av mai 2002 inneholdt ikke forslag til lov om opphevelse av skogbruksloven § 4 tredje ledd og jordloven § 4, samt forskrift av 11. mars 1994 om krav til jord- og skogbruksfaglig kompetanse i kommunene. Det foreligger således ingen høringsuttalelser vedrørende lovforslaget.

14.4 Departementets vurderinger

Som følge av kommunereformen (presentert i St.meld. nr. 19 (2001–2002)) vil kommunene få delegert til seg en rekke nye oppgaver innenfor landbrukssektoren. En sentral del av reformen er å gi kommunene større handlefrihet. Friheten til selv å organisere sitt arbeide vil trolig bidra til en bedre tilpasning mellom behov og ressurser.

Slik den gjeldende forskriften om krav til jord- og skogbruksfaglig kompetanse lyder, er det formalkompetansen som etter gjeldende rett vil være avgjørende i forhold til hvorvidt kommunene oppfyller de plikter som forskriften pålegger. Det er de-

partementets oppfatning at det er realkompetansen i kommunene som bør være det avgjørende, ikke formalkompetansen.

Det kan innvendes mot en opphevelse av kravet om jord- og skogsbruksfaglig kompetanse at et slikt kompetansekrav er nødvendig for å ivareta en forsvarlig utføring av de oppgaver som er tillagt kommunene. Handlefrihet for kommunene på dette området kan medføre at enkelte kommuner nedprioriterer denne type kunnskap til fordel for andre kompetansefelt. Faglig sett vil det alltid være en styrke å ha fagfolk innen de enkelte fagområdene. Tilstrekkelig kompetanse i kommunene er imidlertid en viktig forutsetning for at kommunene skal kunne få flere oppgaver og et større ansvar på landbruksområdet. Landbruksdepartementet legger

derfor til grunn at kommunene følger opp med en tilfredsstillende kompetanse og kapasitet både for å oppfylle de jordbruks- og skogbruksrelaterte oppgaver som er pålagt dem samt for å ivareta forvaltningslovens bestemmelser om utredningsplikt ved enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 17. Kommunene må selv vurdere behovet for fagkompetanse innen jordbruk og skogbruk. Muligheten for å løse kompetansebehovet for eksempel ved et samarbeid med andre kommuner kan også vurderes. Opphevelse av kravet om jord- og skogbruksfaglig kompetanse i kommunene vil kreve god oppfølging av kommunene og et godt og effektivt system for kvalitetssikring. I denne sammenhengen er det viktig å opprettholde en god dialog mellom fylkesmannen og kommunen.

15 Skogbrukslovens regler om kommuneskog

Departementet foreslår at de gjenværende bestemmelser om administrasjon og organisering av kommuneskoger i § 35, 2. ledd og § 37 i lov 21. mai 1965 om skogbruk og skogvern (skogbruksloven) blir opphevet. Det er ikke lenger verken ønskelig eller nødvendig å opprettholde noen former for statlig styring av hvordan en kommune vil administrere skogarealer som den selv eier. I forhold til både den økonomiske og den faglige styringen av kommuneskogene bør kommunene nå stå fritt innenfor de samme rammer som gjelder for private skogeiere. I arbeidet med en ny skogbrukslov legger departementet til grunn at det ikke skal være særregler for offentlig eide skogarealer.

For å tydeliggjøre forholdet til habilitet når det gjelder kommunenes og fylkeskommunenes skogoppsynsmyndighet knyttet til skog disse selv eier, må § 35, 1. ledd bli stående.

Spørsmålet om skogbruksplaner i sterkere grad skal brukes som et skogpolitisk virkemiddel i fremtiden er under vurdering i forbindelse med utarbeidelsen av en ny skogbrukslov. Inntil dette er avklart mener departementet at det lovbestemte kravet i § 38 i skogbruksloven om å ha skogbruksplan for større skoger som eies av kommuner eller fylkeskommuner bør bli stående.

16 Merknader til den enkelte bestemmelse

Til § 1

Paragrafen tilsvarende formålsbestemmelsen i gjeldende lov. Motivene for gjeldende bestemmelse er etter dette relevante ved tolkningen av den nye formålsbestemmelsen. Det foreslås enkelte endringer, jf. den begrunnelse som er gitt foran under kapittel 3.

Etter loven skal det legges vekt på å oppnå et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer. Jordloven ivaretar både kvaliteten og kvantiteten av landbruksarealene, mens konsesjonslovens funksjon i denne sammenhengen er å sikre et vern om landbrukets produksjonsarealer ved omsetning av fast eiendom. Dette innebærer bl.a. at det skal legges vekt på hensynet til jordvern. Vernet om landbrukets produksjonsarealer innebærer også at det legges vekt på løsninger som bidrar til å holde arealressursene i landbruket i hevd.

Etter loven skal det legges vekt på å sikre slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlig for samfunnet. Uttrykket samfunnet omfatter mer enn rene statlige eller kommunale hensyn. Dette er i samsvar med gjeldende lov, og ble blant annet presisert i den gamle skogkonsesjonsloven ved en endring i 1909 da begrepet «offentlige hensyn» ble byttet ut til fordel for «almene hensyn». Hensikten var den gangen å få fram at det ikke var statlige eller kommunale særinteresser som skulle være utslagsgivende. En fullstendig oppregning av hvilke hensyn som skal tas eller resultater som tilskites er ikke mulig, og det vil heller ikke være hensiktsmessig. Ordlyden er så romslig at den gir rom for utvikling og endring av faktisk art på tekniske, økonomiske, samfunnsmessige og andre områder, bl.a. med hensyn til behov og ressurser. Den gir bl.a. spillerom for skiftende oppfatninger og nye vurderinger. Den omstendighet at et formål er tilgode sett gjennom andre lover utelukker ikke at det samme hensyn kan tas i betraktning ved anvendelsen av konsesjonslovens regler, forutsatt at formålet ligger innenfor rammen i konsesjonsloven § 1. Dette er i samsvar med formålsbestemmelsen i gjeldende lov. Se Ot.prp. nr. 6 (1972–73) Om lov om konsesjon og om forkjøpsrett for det offentlige ved erverv av fast eiendom, s. 25.

I ordlyden er det ikke foretatt noen differensiering eller eksemplifisering hvor enkelte samfunns-

interesser fremheves som viktigere enn andre. Formuleringene i lovutkastet innebærer at avgjørelsene etter loven skal bygge på helhetsvurderinger uten at enkelte samfunnshensyn i lovteksten er tilagt større vekt enn andre. Lovutkastet innebærer at hovedtyngden av konsesjonssakene vil gjelde større landbrukseiendommer. Dette innebærer at forhold knyttet til landbruksinteressene regelmessig vil være relevante ved avgjørelsene. Dette samsvarer med gjeldende lov. I Ot.prp. nr. 6 (1972–73) Om lov om konsesjon og om forkjøpsrett for det offentlige ved erverv av fast eiendom, s. 27 heter det:

«I komiteens innstilling og også i departementets merknader her ovenfor er hensynet til jord- og skogbruksnæringen viet forholdsvis stor oppmerksomhet. I dette ligger ikke at den nye konsesjonslov skal være en spesifikk landbrukslov som ensidig skal tilgodese landbruksnæringens interesser. Lovens formål er mer omfattende, nemlig helt generelt å regulere og kontrollere eiendomsomsetningen med sikte på fremme av samfunnsgagnet, hvorav landbruksnæringen bare utgjør en del som må veies mot andre hensyn og passes inn i helheten. I mange enkeltsaker vil landbrukshensynene være av ganske underordnet betydning.»

Formålet er å sikre slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlig for samfunnet. Det er søkeren og hans formål med ervervet som danner utgangspunktet for vurderingen. Søkers formål er derfor av sentral betydning for avgjørelsen både i saker som gjelder erverv av landbrukseiendom og ved erverv av andre typer arealer. Formålet med ervervet må veies opp mot de samfunnsinteressene som gjør seg gjeldende. Avgjørelsen skjer etter en individuell og konkret vurdering. Etter loven har ingen krav på konsesjon, men konsesjon må gis med mindre det er saklig grunn til å avslå. Ordlyden i lovutkastet innebærer at det ved avveiningen mellom søkers interesser og samfunnsinteressene bare er adgang til å velge en løsning som er «mest» gagnlig for samfunnet. Mest innebærer ikke at en er tvunget til å velge den beste løsningen, men at en må velge mellom de faktiske mulighetene en har. Dette innebærer at samfunnshensynene er det sentrale ved vurderingen. Individuelle forhold er også relevante momenter, men da som korrigerende momenter.

Etter lovutkastet skal samfunnsinteressene både relateres til nåtid og til framtidige generasjoners behov. Henvisningen til framtidige generasjoners behov er nytt i forhold til gjeldende lov, og hensynet er inntatt i lovutkastet § 1 første ledd nr. 1. Den innebærer at samfunnsnyttens skal ses i et langsiktig perspektiv. Dette er igjen en sentral side av bærekraftbegrepet. Henvisningen har bl.a. praktisk betydning når virkemidlene i loven brukes for å sikre et langsiktig ressursvern, herunder jordsmonnet som produksjonsfaktor. Henvisningen må leses i lys av regelen i Grunnloven § 110 b.

Det er som i gjeldende lov lagt til grunn at jord- og skogbruksnæringen skal tilgodeses. I lovutkastet omtales dette som «landbruksnæringen», og det er tatt inn i lovutkastet § 1 første ledd nr. 2. Endringen er ikke ment som noen realitetsendring i forhold til bestemmelsen slik den lyder i gjeldende lov. Begrepet i gjeldende lov omfatter tradisjonelt jord-, hage- og skogbruksnæringen, men også tilknyttet virksomhet, samt utmarksnæring og rein drift. Begrepet landbruk dekker, på samme måten som i forarbeidene til jordloven (se Ot.prp. nr. 72 (1993–94) s. 30), kombinasjoner av ulike former for drift, dels knyttet til tradisjonell landbruksnæring, dels til tilleggsnæringer.

Formålet i lovutkastet innebærer at en skal tilgode behovet for utbyggingsgrunn. Ordlyden samsvarer med formålsbestemmelsen i gjeldende lov. Det reelle omfanget av bestemmelsen endres imidlertid. Årsaken til dette er at reglene om konsesjonsplikts omfang, jf. lovutkastet § 4, innebærer at det bare oppstår konsesjonsplikt ved erverv av utbyggingsarealer dersom erververen skal nytte arealet i strid med plan. Se nærmere om dette under merknadene til § 4. Behovet for utbyggingsareal er, slik reglene foreslås, tilgodesett gjennom eksisterende planer. Konsesjonsvurderingen, herunder de vurderinger som ivaretar behovet for utbyggingsgrunn, blir bare aktuell som middel for å sikre etterlevelse av planene. Det oppstår konsesjonsplikt dersom erververen erverver utbyggingsareal som for eksempel er lagt ut til boliger, men hvor den nye eieren bygger ut arealet til for eksempel næringsformål.

Ved avgjørelser etter loven skal en tilgode hensynet til miljøet, allmenne naturverninteresser og friluftsinnteresser. Henvisningen til miljøet i ordlyden er ny. Henvisningen til allmenne naturverninteresser og friluftsinnteresser er i samsvar med ordlyden slik den lyder i gjeldende lov. På grunn av tolkningen av gjeldende bestemmelser har endringen karakter av synliggjøring i lovteksten mer enn en realitetsendring. Henvisningen må leses i lys av regelen i Grunnloven § 110 b om at det skal tas hen-

syn til miljøet. Hva det siktes til med begrepene allmenne friluftsinnteresser fremgår av Ot.prp. nr. 6 (1972–73) s. 32, og Innstilling om lov om erverv av fast eiendom (1957) s. 39–40 som viser til Ot.prp. nr. 67 (1961–62), og i innstillingen s. 53 hvor det heter:

«Allmenne friluftsinnteresser er et meget omfattende begrep. Kommunen, fylket og staten kan være interessert i å erverve en eiendom for å tilgode friluftsinnteresser, men uttrykket omfatter også det behov det offentlige har for å føre kontroll med og regulere omsetningen av fast eiendom av hensyn til allmenne friluftsinnteresser, uten at eiendommene erverves av det offentlige.»

Loven skal ivareta en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling for landbrukseiendom. Dette fremgår av § 1 i gjeldende konsesjonslov. I lovutkastet er bestemmelsen flyttet til lovutkastet § 9 første ledd nr. 1. Flyttingen har imidlertid ingen betydning for realiteten.

Lovutkastet innebærer at hensynet til bosettingen skal tilgodeses. Formuleringen er i samsvar med gjeldende lov og den kom inn i forbindelse med endring av loven 4. mai 2001. Endringen innebar da en kodifisering av gjeldende rett og praksis. Henvisningen innebærer at det ikke kan reises tvil om at hensynet til bosetting er et relevant og selvstendig moment ved avgjørelse av saker etter konsesjonsloven. Bosettingshensynet kan ivaretas ved å treffe avgjørelser som tar sikte på å øke folketallet i området. Det kan imidlertid også ivaretas ved at avgjørelsen tar sikte på å opprettholde det befolkningstallet som allerede er i kommunen. Hensynet til bosettingen må tolkes slik at følgene for lokalsamfunnet er av betydning for avveiningen. Dette gjelder både styrking og opprettholdelse av bosettingen.

Til § 2

Paragrafen tilsvare § 2 i gjeldende lov. Motiver og praksis etter gjeldende bestemmelse er etter dette relevante ved tolkingen av bestemmelsen. Utgangspunktet i loven er at fast eiendom ikke kan erverves uten konsesjon. Unntaksbestemmelsene i §§ 4 og 6 innebærer imidlertid at det bare må søkes konsesjon ved noen få prosent av ervervene.

Det går fram av annet ledd at loven ikke omfatter erverv som konsesjonsbehandles etter reglene i lov 3. juli 1914 nr. 5 om erverv av kalkstensforekomster, lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. (industrikonsesjonsloven) kapittel I eller II, og lov 17.

juni 1949 nr. 3 om erverv av kvartsføremål. Ved erverv av vannfall som ikke utløser konsesjonsplikt etter industrikonsesjonsloven kan det oppstå konsesjonsplikt etter konsesjonsloven av 1974. Unntakene er i samsvar med tilsvarende bestemmelse i konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 § 2. De er fastsatt for å unngå unødig dobbeltbehandling. Tilsvarende unntak for rettigheter som nevnt i konsesjonsloven § 3 er innarbeidet i lovforslaget der rettighetshaveren har fått tillatelse etter lov av 29. juni 1990 nr. 50 (energiloen) kapittel 3.

Det går fram av siste ledd i bestemmelsen at det ved forskrift eller i enkeltvedtak kan gjøres unntak fra konsesjonsplikten ut over det som følger av lovens egne bestemmelser.

Forutsetningen for å forskriftsfeste unntak vil bli praktisert med tilbakeholdenhet, bl.a. for å unngå unødig og kompliserende oppsvulming av regelverket. Unntak fra konsesjonsplikten kan imidlertid være aktuelt for å sikre at det ikke må søkes konsesjon ved erverv av eiendomsleiligheter, aksjeleiligheter, borettslagsleiligheter eller andeler av bebygde industriområder hvor de aktuelle bygningene ligger på eiendom som er større enn 100 dekar. Dette er erverv som etter de nye reglene bare unntaksvis vil kunne utløse konsesjonsplikt.

Til § 3

Paragrafen svarer til § 3 i gjeldende konsesjonslov. Motiver og praksis etter gjeldende bestemmelse er relevante ved tolkningen av bestemmelsen. Stiftelse eller overdragelse av visse rettigheter likestilles med erverv slik at slike disposisjoner utløser konsesjonsplikt. Rettighetene kan i mange tilfeller ha en virkning som ligger nær en eiendomsrett, de kan være uttrykk for et ønske om å omgå konsesjonsplikten, eller de kan eventuelt redusere eierens bruksmuligheter på en slik måte at det er ønskelig at stiftelse eller overdragelse av rettigheten bør utløse konsesjonsplikt. Bestemmelsen omfatter rettigheter hvor erverv av eiendommen ville ha vært betinget av konsesjon.

Etter første ledd første punktum oppstår konsesjonsplikten både ved stiftelse og overdragelse av leierett og liknende bruksrett med mindre retten er stiftet for en tid av høyst 10 år. Dette gjelder bruksrettigheter som tomtefeste og forpaktning. Etter første punktum omfatter konsesjonsplikten også stiftelse og overdragelse av rettigheter av kortere varighet dersom rettighetshaveren er gitt rett til fornyelse slik at rettighetens samlede varighet overstiger 10 år. Det følger av uttrykket «Det samme gjelder» at konsesjonsplikten og tidsfaktoren er lik i første og annet punktum.

Første ledd annet punktum gjelder bl.a. stiftelse og overdragelse av positive og negative servitutter. Uttrykket «eierens adgang til å rå over eiendommen» dekker både rettslige og faktiske disposisjoner.

I bestemmelsens tredje punktum utvides konsesjonsplikten. Bestemmelsen gjelder utbyggingskontrakter av enhver art. Konsesjonsplikt kan oppstå dersom rettighetshaver skal nytte eiendommen i strid med eksisterende plan, se omtalen til lovutkastet § 4 annet ledd, eller dersom eiendommen ligger i et område som ikke er regulert eller lagt ut til byggeområde. Departementet antar at dette blir aktuelt i svært få tilfeller.

Det følger av annet ledd at fast eiendom ikke kan tas i brukelig pant for lengre tid enn 3 år uten konsesjon. Bestemmelsen bør gi pantekreditor tilstrekkelig mulighet for å ivareta sine interesser i den utstrekning adgangen til tvangsbruk i prinsippet blir opprettholdt i pantelovgivningen.

Til § 4

Paragrafen tilsvarer § 5 i gjeldende lov med unntak av tredje ledd. Motiver og praksis etter gjeldende bestemmelse er relevante ved tolkningen av bestemmelsen. Utgangspunktet i loven er at fast eiendom ikke kan erverves uten konsesjon. Unntaksbestemmelsene i lovutkastet §§ 4 og 5 innebærer at det bare må søkes konsesjon ved noen få prosent av ervervene.

Første ledd inneholder en oppstilling av tilfeller der det ikke er nødvendig å søke konsesjon. Omfattes ervervet av ett av unntakene, oppstår konsesjonsfriheten.

Etter første ledd nr. 1 kan ubebygget enkelttomt til bolig eller fritidshus erverves konsesjonsfritt dersom tomta ikke er større enn 2 dekar, og den er godkjent fradelt etter plan- og bygningsloven og jordloven. Bestemmelsen tilsvarer gjeldende lov § 5 første ledd nr. 1 første alternativ. I første ledd nr. 2 kan ubebygget enkelttomt til bolig eller fritidshus også erverves konsesjonsfritt dersom tomta ligger i område som i kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan etter plan- og bygningsloven er utlagt til byggeområde, og hvor tomtedeling er foretatt eller godkjent av bygningsmyndighetene. Denne bestemmelsen tilsvarer gjeldende lov § 5 første ledd nr. 1 annet alternativ, og inneholder ingen arealgrense. Med enkelt boligtomt eller tomt for fritidshus forstås etter begge bestemmelser på samme måte som etter gjeldende bestemmelse en ubebygget tomt som kan bebygges med ett hus med en eller høyst to boligenheter. Erverv av tomter til andre formål, for eksempel til forretningsformål,

faller utenfor de to unntakene. Med fritidshus forstås sportshytter, sommerhus, kolonihagehus og lignende.

Konsesjonsfriheten ved erverv av tomter som omtalt ovenfor er imidlertid etter § 4 annet ledd betinget av at tomte bebygges innen 5 år. Dette kravet innebærer at tomte må bygges slik planen forutsetter. Er tomte for eksempel regulert til bolig, er det ikke nok å sette opp en garasje. Det må forutsettes at byggearbeidene er i gang innen fristen. Det er imidlertid ikke nødvendig at ferdigattest er mottatt. Dersom bygging ikke er startet opp innen fristen, eller i tilfeller hvor byggingen er påbegynt, men aktiviteten ligger nede, må den nye eieren søke konsesjon. Se oppfølgingsreglene i lovutkastet § 13 tredje ledd nr. 2.

Det er lagt til grunn i første ledd nr. 3 at erverv av ubebygde arealer som ikke omfattes av de to foregående bestemmelsene kan erverves konsesjonsfritt dersom arealet ligger i område som i reguleringsplan er regulert til annet enn landbruksområde, eller arealet i kommuneplanen er lagt ut til byggeområde. Konsesjonsfriheten er imidlertid betinget av at erververen ikke foretar bruksendringer i strid med planen, se lovutkastet § 4 tredje ledd. En unnlattelse av å bygge på arealet, kan ikke anses som en slik bruksendring som kan utløse konsesjonsplikt. Det er imidlertid en bruksendring som etter omstendighetene utløser konsesjonsplikt dersom et areal som er regulert til idrettsformål tas i bruk til parkeringsplass. Det samme gjelder dersom arealet i kommuneplanens arealdel er lagt ut til byggeområde, men hvor arealet tas i bruk til vinteropplag for båter, eller andre lagringsformål.

Med hjemmel i lovutkastet § 4 første ledd nr. 4 kan bebygd eiendom erverves uten konsesjon dersom eiendommens totalareal ikke overstiger 100 dekar, og hvor ikke mer enn 20 dekar av arealet er fulldyrket.

Konsesjonsfriheten er for det første knyttet til eiendommens totalareal. Ved erverv av jord- og skogbrukeiendom, må eiendomsbegrepet i jordloven § 12 legges til grunn for vurderingen av hva som er eiendommens totalareal. Hører det til eiendommen sameiepart, skal den forholdsmessige andelen av sameiepartens areal trekkes med ved vurderingen av hva som er eiendommens totalareal. Dersom det til eiendommen hører bruksrett som ikke kan omsettes separat, og som isolert ville kunne utløse konsesjonsplikt etter lovutkastet § 3, fører dette til at ervervet utløser konsesjonsplikt selv om den eiendommen som omsettes er under 100 dekar.

Bestemmelsen forutsetter i tillegg til begrensningen i totalareal at eiendommen ikke har mer

enn 20 dekar fulldyrka mark. De landbruksfaglige definisjonene som er lagt til grunn for økonomisk kartverk må legges til grunn ved avgrensningen av hvilke arealer som i praksis må anses som fulldyrka mark. Dette innebærer at arealet må være dyrka til vanlig pløedybde, og det må kunne nyttes til åkervekster eller til eng som kan fornyes ved pløying. Dersom arealet over tid har vært ute av bruk, vil det ikke lenger kunne karakteriseres som fulldyrka. Slik endring kan føre til at erverv av eiendommen ikke lenger utløser konsesjonsplikt. Skyldes den manglende bruken vanhevd som landbruksmyndighetene kan følge opp i henhold til jordloven § 8, må arealet kunne karakteriseres som fulldyrka i konsesjonslovens forstand.

Bestemmelsen forutsetter som tidligere at eiendommen er bebygd. Bygningen kan for eksempel tjene til bolig, fritidshus, forretning, industri eller til landbruksformål. Hva som ligger i begrepet bebygd må avgjøres konkret i det enkelte tilfellet. Det skal, som etter forvaltningspraksis etter gjeldende lov, bygges på uttalelser fra Ot.prp. nr. 75 (1976–77) s. 8 og Ot.prp. nr. 74 (1981–82) s. 19. Der er det lagt til grunn at dersom bebyggelsen er ubrukelig på grunn av alder eller forfall, anses eiendommen som ubebygd. Det samme gjelder dersom det bare er gjort forberedelse til bygging slik som graving og utsprenning.

I områder som er regulert i reguleringsplan, eller hvor eiendommen i kommuneplanens arealdel er lagt ut til byggeområde eller til landbruks-, natur- og friluftsområde, er konsesjonsfriheten betinget av at erververen ikke foretar bruksendring i strid med planen. Konsekvensen dersom erververen selv, eller for eksempel noen han har latt disponere over eiendommen, tar den i bruk på en måte som er i strid med planen, er at erververen må søke konsesjon.

Dette er i samsvar med gjeldende lovbestemmelse, og omtales på følgende måte i Ot.prp. nr. 33 (2000–2001) på s. 54:

«Det er *endringen* av bruken som utløser konsesjonsplikten. Det oppstår ikke konsesjonsplikt dersom erverver bruker eiendommen i strid med reguleringsformålet dersom selger har gjort tilsvarende lovlig bruk av eiendommen. Den som kjøper boligeiendom med romslig tomt vil etter dette bl.a. ha anledning til å fortsette lovlig etablert bruk av tomte som bolig for en boenhet selv om arealet i reguleringsplanen er regulert til flere boenheter. Den som kjøper en landbrukseiendom vil kunne fortsette denne bruken selv om arealet i reguleringsplan er regulert til boligformål.»

Med reguleringsplan menes plan etter plan- og

bygningsloven § 25, men også eldre reguleringsplaner omfattes av bestemmelsen. Forutsetningen for konsesjonsfrihet innebærer at erververens bruk må vurderes i forhold til reguleringsformålet som er fastsatt for eiendommen. Bruksendringen er i strid med planen dersom den endrede bruken forutsetter dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 7. Konsekvensen av dette er at det oppstår konsesjonsplikt dersom erververens bruk av eiendommen forutsetter dispensasjon fra planen uten at dispensasjon er gitt.

Med kommuneplanens arealdel menes plan etter plan- og bygningsloven § 20–4. Bestemmelsen får anvendelse dersom planformålet er byggeområde, jf. plan- og bygningsloven § 20–4 nr. 1, eller landbruks-, natur- og friluftsområde, jf. plan- og bygningsloven § 20–4 nr. 2.

Forutsetningen for konsesjonsfrihet innebærer ikke at erververen på et senere tidspunkt enn ervervstidspunktet er forhindret fra å søke om bruksendring. Når de aktuelle tillatelsene er gitt, kan også den faktiske bruken legges om uten at det får følger for spørsmålet om konsesjon. Hvor det er gitt dispensasjon fra planen, jf. plan- og bygningsloven § 7, kan det ikke sies å være noe misforhold mellom bruken og planen.

Til § 5

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 6 og til høringsnotatet § 6. I forhold til gjeldende lov og høringsnotatet har departementet foreslått at konsesjonsfriheten for den som er besvogret med eieren i rett oppstigende linje innarbeides i lovteksten. Departementet har videre foreslått at den lovbestemte bo- og driveplikten ved erverv av jord- og skogbruksseiendom flyttes til et eget ledd i bestemmelsen, og at det foretas en opplisting av de tilfellene der den lovbestemte bo- og driveplikten får selvstendig betydning. Ut over dette har departementet foreslått å heve arealgrensen for erverv som utløser lovbestemt bo- og driveplikt slik at det blir samsvar mellom arealgrensene i lovutkastet § 4 første ledd nr. 4 og lovutkastet § 5 annet ledd. Motiver og praksis etter gjeldende konsesjonslov § 6 er relevante ved tolkingen av bestemmelsen.

Utgangspunktet i loven er at fast eiendom ikke kan erverves uten å søke konsesjon. Lovutkastet § 5 inneholder unntak fra dette utgangspunktet. Unntakene kommer i tillegg til unntakene i lovutkastet § 4.

Første ledd inneholder en opplisting av tilfeller der det ikke er nødvendig å søke konsesjon. Omfattes ervervet av ett av unntakene, oppstår konsesjonsfriheten.

Etter lovutkastet første ledd nr. 1 behøver eierens ektefelle, eller den som er i slekt med eieren eller eierens ektefelle i rett oppstigende eller nedstigende linje eller i eierens eller ektefellens første sidelinje til og med barn av søsken, eller den som er besvogret med eieren i rett oppstigende linje, ikke å søke om konsesjon. Unntaket gjelder også ved skifte av ekteskapelig felleseie etter separasjon og skilsmisse og ved arv. Ved arv anses eiendommen ervervet fra avdøde når den blir utlagt som et ledd i skifteoppgjøret. Annerledes hvis den overdras fra boet (arvingene) til en som ikke er arving. Partnere, jf. lov 30. april 1993 nr. 40, likestilles med ektefeller. Den som erverver eiendommen fra sin samboer må imidlertid søke konsesjon, eventuelt søke unntak fra konsesjonsplikten, jf. lovutkastet § 2 siste ledd.

Konsesjonsfriheten for nære slektninger som omtalt i lovutkastet § 5 første ledd nr. 1 er betinget av at overdrageren har sitt konsesjonsforhold i orden. Dette har vært en klar forutsetning etter gjeldende lov, og det er i samsvar med praksis også etter de tidligere konsesjonslovene. Forutsetningen fremgår nå av ordlyden i lovutkastet § 5 første ledd nr. 1. Dette innebærer at dersom den erververen avleder sin konsesjonsfrihet fra ikke har sitt konsesjonsforhold i orden, må erververen søke konsesjon. Eksempler på at eieren ikke har sitt konsesjonsforhold i orden er at han ikke har bebygd en ubebygd tomt innen 5 års fristen i lovutkastet § 4 annet ledd, at han har foretatt bruksendring i strid med planen, jf. lovutkastet § 4 tredje og fjerde ledd, eller at han ikke har oppfylt den lovbestemte bo- og driveplikten etter lovutkastet § 5 annet ledd. Forbeholdet om at overdrageren må ha sitt konsesjonsforhold i orden får ikke anvendelse dersom omstendighetene som gjør at konsesjonsplikten oppstår er forhold som overdrageren selv umulig kan ha kontroll over.

Bestemmelsene i første ledd nr. 2–5 er beholdt uendret i forhold til gjeldende lov. Etter første ledd nr. 2 behøver heller ikke den som har odelsrett å søke konsesjon. Staten behøver heller ikke søke konsesjon, se nr. 3, og det samme gjelder enkelte erverv som gjøres av kommune, fylkeskommune eller kommunalt tomteselskap. Unntaket for erverv ved ekspropriasjon forutsettes også å dekke det tilfellet at avståelsen gjennomføres etter minnelig overenskomst i samsvar med allerede meddelt samtykke til ekspropriasjon. I første ledd nr. 6 har departementet ikke forutsatt noe skille mellom norsk og utenlandsk bank og annen institusjon som med Kongens godkjennelse skal kunne oppnå konsesjonsfrihet for å redde en fordring som er sikret med pant i eiendommen.

Etter lovutkastet § 5 annet ledd er konsesjonsfriheten etter første ledd nr. 1 betinget av at erververen bosetter seg på eiendommen innen ett år og selv bebor og driver den dersom ervervet gjelder jord- og skogbrukseiendom. Uttrykket jord- og skogbrukseiendom tilsvare uttrykket landbruks-eiendom som er brukt i lovutkastet § 9. Bo- og driveplikten oppstår enten dersom ervervet gjelder jord- og skogbrukseiendom over 100 dekar eller dersom det er mer enn 20 dekar fulldyrka mark på den ervervede eiendommen. Arealgrensen gjelder både bebygd og ubebygd eiendom. Bestemmelsen tilsvare for øvrig gjeldende konsesjonslov § 6 første ledd nr. 1 annet punktum.

Driveplikten kan oppfylles ved bortleie på visse vilkår. Et av vilkårene er at det inngås skriftlig leieavtale. Uttrykket skriftlig er et teknologinøytralt begrep. Det innebærer at denne meldingen også kan gis elektronisk.

I lovutkastet § 5 tredje ledd heter det at Kongen kan lempe på eller helt frita fra den bo- og driveplikt som er et vilkår for konsesjonsplikten etter § 5 første ledd nr. 1. Nå som før er forutsetningen at dette regelverket blir praktisert på en måte som ikke virker konkret urimelig ut fra hensynet til partene.

Til § 6

Bestemmelsen gjelder innholdet i den lovbestemte boplikten etter lovutkastet § 5 annet ledd. Lovutkastet § 6 tilsvare gjeldende lov § 6a, og høringsnotatet § 7. Departementet har ikke fremmet forslag til endringer i bestemmelsen. Motiver og praksis etter gjeldende § 6a er etter dette relevante ved tolkingen av bestemmelsen. Se bl.a. Ot.prp. nr. 33 (2000–2001) Om lov om endringer i konsesjonsloven og odelsoven m.v. (opphvelse av forkjøpsrett og heving av arealgrenser).

Etter lovutkastet § 6 annet ledd er det lagt til grunn at eieren må gi kommunen skriftlig melding om hvordan bosettingsforholdet vil bli ordnet dersom han ikke oppfyller boplikten i samsvar med lovutkastet § 6 første ledd. Uttrykket skriftlig er et teknologinøytralt begrep. Dette innebærer at meldingen kan gis elektronisk.

Til § 7

Lovutkastet § 7 gjelder nedsatt konsesjonsgrense.

I henhold til lovutkastet første ledd nr. 1 kan Kongen ved forskrift sette konsesjonsfriheten etter lovutkastet § 4 første ledd nr. 4 ut av kraft for bebygd eiendom som er eller har vært i bruk som helårsbolig. Dette tilsvare gjeldende ordning fastsatt med hjemmel i gjeldende konsesjonslov § 5 tredje ledd. Hevingen av arealgrensen innebærer imidler-

tid at forskriftene får et utvidet virkeområde i forhold til gjeldende forskrifter.

I forhold til gjeldende lov er uttrykkene «bebyggelse» endret for å få fram at det er eiendommen i sin helhet som er det sentrale, ikke bare bebyggelsen.

Konsesjonsplikt for erverver foreligger når overdrager eller en tidligere eier har brukt eiendommen som helårsbolig i sin eiertid. Det er nok om vedkommende har vært registrert bosatt på eiendommen. Bosettingstidens varighet skal ikke ha betydning for spørsmålet om konsesjonsplikt.

Det sentrale spørsmålet ved avgjørelsen av en søknad om konsesjon er om det er nødvendig å bruke eiendommen til helårsbolig for å tilgodese bosettingshensynet. Det er derfor ikke av betydning for konsesjonsplikten om det er lenge siden eiendommen ble brukt til slikt formål, eller om selve huset har endret karakter som følge av påbygging, restaurering eller lignende. Heller ikke andre endringer på eiendommen har betydning for konsesjonsplikten. Dette er momenter som kan tillegges vekt i den skjønnsmessige vurderingen.

I lovutkastet første ledd nr. 2 er det lagt til grunn at forskriften kan utvides til å gjelde hus under oppførelse og ferdig oppførte hus som ikke er brukt til helårsbeboelse når eiendommen ligger i område som er regulert til boligformål.

Ordlyden i annet ledd innebærer at det stilles vilkår for konsesjonsfriheten for nær slekt og besvogrede, jf. lovutkastet § 5 første ledd nr. 1. Kretsen av dem erververen etter lovutkastet § 5 første ledd nr. 1 kunne ha overtatt eiendommen konsesjonsfritt fra må ha hatt tinglyst hjemmel til eiendommen i minst 5 år forut for overdragelsen. Det er ikke noe vilkår at eiendommen er eiet sammenhengende av en person. Det er familiekretsen som omfattes av slektskapsunntaket i lovutkastet § 5 første ledd nr. 1 som sammenhengende må ha eid eiendommen de siste 5 årene forut for ervervet. Betingelsen om 5 års eiertid gjelder ikke dersom eieren dør før tidsfristen er oppfylt.

Konsesjonsfriheten for nære slektninger er etter § 5 første ledd nr. 1 betinget av at eieren har sitt konsesjonsforhold i orden. I tilknytning til slektskapsunntaket har dette vært en klar forutsetning etter gjeldende lov, og det er i samsvar med praksis også etter de tidligere lovene. Dersom den eller dem erververen avleder sin konsesjonsfrihet fra ikke har sitt konsesjonsforhold i orden, må erververen søke konsesjon. Overdrageren har sitt konsesjonsforhold i orden dersom han har oppfylt eventuelle lovbestemte betingelser som følger av konsesjonsloven, eller eventuelle vilkår som er satt for konsesjon.

Lovutkastet § 7 tredje ledd inneholder en presisering av at konsesjonsplikt ikke kan innføres for erverv hvor erververen forplikter seg til at eiendommen skal brukes som helårsbolig av enten erververen selv eller andre, i den tiden han eller hun eier eiendommen.

Fjerde ledd inneholder en bestemmelse om hva som ligger i kravet til bosetting. For å oppfylle kravet til helårsbosetting må erververen eller leieren ta eiendommen som sin reelle bolig. Kravet er her det samme som for landbrukseiendommer, jf. lovutkastet § 6, og odelsloven § 27. En eiendom er tatt som reell bolig hvis enten eieren eller leieren er registrert bosatt på eiendommen etter regler fastsatt i eller i medhold av lov 16. januar 1970 nr. 1 om folkeregistrering. Fra tid til annen vil erverver ikke kunne bli registrert bosatt på eiendommen fordi ektefellen ikke vil eller kan flytte med til eiendommen. I et tilfelle hvor eieren eller leieren vil overnate på eiendommen minst 50 % av nettene kan vedkommende ta skriftlig kontakt med kommunen innen fristen for tilflytting løper ut med sikte på å avklare hvordan bosettingen på eiendommen kan ordnes. Det er i disse tilfellene åpnet for en tilsvarende ordning som for landbrukseiendommer.

Femte ledd inneholder en frist for bosettingen. Fristen for å bosette seg er ett år regnet fra tinglysingen av 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. Landbruksdepartementet kan, når særlige grunner foreligger, forlenge fristen for å bosette seg. En vil legge denne myndigheten til kommunen. Søknaden om fristforlengelse må sendes innen ettårsfristen. Sendes søknaden etter fristens utløp må kommunen vurdere om fristoversittelsen skal resultere i konsesjonspålegg. Departementet mener helt spesielle arbeidsforhold, spesielle forhold knyttet til barnas skolegang og lignende kan være en særlig grunn. Det vil også være en særlig grunn dersom det tar uforutsett lang tid å få godkjent eiendommen som sitt reelle bosted.

Det går fram av lovutkastet § 7 sjette ledd at forskrift bare kan fastsettes etter anmodning fra kommunen. Landbruksdepartementet kan etter en slik anmodning sette konsesjonsfriheten ut av kraft for hele kommunen eller for et nærmere definert område av kommunen. Kommunen må velge mellom lovens arealgrense på 100 dekar, eller arealgrense 0. Kommunen må også ta stilling til om det er behov for å sette konsesjonsfriheten ut av kraft for tomt med hus under oppføring. Kommunen må i den forbindelse vurdere om en slik utvidelse av forskriften må anses nødvendig for å nå formålet med utvidet konsesjonsplikt.

Forskrift kan i henhold til lovutkastet sjette ledd bare innføres når det anses som nødvendig for å hindre at eiendom som bør brukes til helårsbolig blir brukt til fritidsformål. Landbruksdepartementet avgjør om det skal innføres forskrift. Kommunen har ikke krav på å få innført forskrift. Det må imidlertid legges stor vekt på kommunens vurdering av om, og hvor det anses nødvendig å hindre at eiendom som bør brukes til helårsbolig blir brukt til fritidsbosetting. I henhold til forvaltningsloven § 37 skal departementet påse at saken er så godt opplyst som mulig før en tar stilling til kommunens anmodning om å få innført forskrift. Departementet må påse at kommunen har gitt de forskriften vil berøre anledning til å uttale seg til spørsmålet om utvidet konsesjonsplikt.

Til § 8

Paragrafen gir hjemmel for forskrift om kravene til opplysninger ved dokumentasjon av at ervervet er unntatt fra konsesjonsplikt. Paragrafen tilsvarende i hovedsak § 5 siste ledd og § 6 siste ledd i gjeldende konsesjonslov. Motivene for disse bestemmelsene er etter dette relevante for tolkningen av bestemmelsen. Det er nytt i bestemmelsen at det kan fastsettes forskrift om hva som kan anses som fulldyrka mark, se lovutkastet § 8 siste alternativ, jf. lovutkastet § 4 første ledd nr. 4.

Kommunens bekreftelse på at eiendommen faller inn under kriteriene i § 4 første ledd nr. 1 og 2 er i alminnelighet tilstrekkelig dokumentasjon for at disse forutsetningene for konsesjonsfrihet er til stede. Ved erverv av andre ubebygde arealer, jf. lovutkastet § 4 første ledd nr. 3, er kommunens bekreftelse på reguleringssituasjonen dokumentasjon for at forutsetningene for konsesjonsfrihet er til stede. Ved erverv av bebygd eiendom er kommunens bekreftelse på at eiendommen er bebygd, ikke er større enn 100 dekar og ikke har mer enn 20 dekar fulldyrka mark, dokumentasjon på konsesjonsfriheten. Dette er i samsvar med ordningen etter gjeldende konsesjonslov § 5.

Til § 9

Uttrykket landbruksformål i første ledd omfatter jord-, skog- og hagebruk samt reindrift, jf. særmerknadene til lovutkastet § 1.

I første ledd er uttrykket «til fordel for søker» brukt for å få fram at en ønsker seg en positiv tilnærming til søknaden. Uttrykksformen er valgt for å få avgjørelsesorganet til å fokusere på momentene som taler for å gi konsesjon. Uttrykket er likevel ikke slik å forstå at erververen har krav på å få konsesjon om for eksempel prisen tilgodeser en sam-

funnsmessig forsvarlig prisutvikling. Søknaden kan i et slikt tilfelle avslås om for eksempel erververen ikke vil bosette seg på eiendommen og konsesjonsmyndigheten kommer til at erververens formål ikke ivaretar hensynet til bosettingen i området. Dette innebærer at det som før kan legges vekt på til ugunst for erververen at ervervet for eksempel ikke tilgodeser en forsvarlig prisutvikling, ikke ivaretar hensynet til bosettingen i området eller at ervervet ikke gir en god driftsmessig løsning. I lovteksten er det fastsatt at det skal legges vekt på om erververen anses skikket. Dette er i samsvar med tidligere lov, og uttrykket skal tolkes som før, jf. Ot.prp. nr. 33 (2000–2001) side 57.

Første ledd omhandler forhold som det skal legges særlig vekt på. Uttrykket «særlig vekt» er brukt for å få fram at første ledd gjelder hovedhensynene i konsesjonsvurderingen. Det innebærer at disse momentene kan tillegges større vekt enn de som er nevnt i annet og tredje ledd. Uttrykket «særlig vekt» henspeiler også på at det kan trekkes inn andre hensyn enn dem som er direkte nevnt i bestemmelsen, jf. formålsbestemmelsen § 1 som angir rammen for hva som kan trekkes inn i vurderingen.

Lovutkastet § 9 første ledd nr. 1 fastsetter at det skal legges særlig vekt på om den avtalte prisen tilgodeser en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling for landbrukseiendom. Dette innebærer at det ved konsesjonsbehandling av landbrukseiendom skal foretas en vurdering av om den aktuelle prisen er i samsvar med en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling. Dersom den avtalte kjøpesummen ikke er i samsvar med en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling for landbrukseiendom, kan konsesjon avslås. For landbrukseiendom som fortsatt skal nyttes til landbruk, må en samfunnsmessig forsvarlig pris blant annet forstås som en pris som bidrar til å realisere målene i landbrukspolitikken. Dette gjelder bl.a. mål om å sikre rekruttering av aktive yrkesutøvere til næringen, og legge til rette for eierskap til landbrukseiendom som gir grunnlag for langsiktig god ressursforvaltning. Videre er det et mål å legge til rette for inntektsmuligheter og sosiale forhold som skaper stabile heltids- og delstidsarbeidsplasser i landbruket. Skal de landbrukspolitiske målene nås, må prisnivået på landbrukseiendom ikke være høyere enn det som reflekterer verdien av eiendommens driftsgrunnlag og den verdi eiendommen har som bosted, samtids som det ikke stilles krav om urimelig høy egenkapital. Prisen må mao. kunne holdes på et slikt nivå at den gir muligheter for en brukbar økonomi også for dem som skal overta landbrukeeiendommen. Departementet vil, som hittil, fastsette retningslinjer for prisvurderingen.

Prisvurderingen gjelder ved erverv av landbrukseiendom som fortsatt skal nyttes til dette formålet. Den får ikke anvendelse dersom eiendommen erverves til andre formål enn landbruk (for eksempel fritidsformål), og det ikke er påregnelig at eiendommen i fremtiden skal opprettholdes som landbrukseiendom. Dette innebærer at eiendommen må bestå av jord- og/eller skogressurser, samt tilhørende ressurser og rettigheter som etter en realistisk objektiv vurdering kan gi grunnlag for drift og utnytting av næringsmessig karakter. Har eiendommen små produktive ressurser og ligger veiløst og ensomt til, taler det i retning av at eiendommen ikke bør karakteriseres som en landbrukseiendom. Dersom det objektivt sett er påregnelig med jordbruksdrift av et omfang som berettiger til produksjonstilskudd i jordbruket, vil priskontrollen som utgangspunkt komme til anvendelse. Dette kan imidlertid ikke tolkes antitetisk, selv om produksjonen på eiendommen ikke har et slikt omfang, kan en eiendom falle inn under karakteristikken landbrukseiendom. I lovforslaget foreslås arealgrensen ved erverv av bebygd eiendom hevet fra 20 dekar til 100 dekar hvorav ikke mer enn 20 dekar kan være fulldyrket mark. Erverv av eiendommer under den nye arealgrensen vil kunne skje uten konsesjon, og følgelig uten at priskontroll kan gjøres gjeldende. Det vil også redusere omfanget av tvilstilfeller. Prisvurderingen får imidlertid anvendelse ved erverv av ubebygde arealer som skal nyttes til landbruksformål.

Etter lovutkastet § 9 annet ledd skal konsesjon i alminnelighet ikke gis dersom det ved ervervet oppstår sameie i eiendommen, eller dersom antallet sameiere utvides. Uttrykket «i alminnelighet» er brukt for å få fram at en kan legge vekt på det generelle erfaringsmaterialet en har som viser at opprettelse eller utvidelse av antallet sameiere i en landbrukseiendom kan være uheldig for driften av eiendommen. Uttrykket henspeiler videre på at det må foretas en konkret vurdering. Antallet sameiere, driftsform, behovet for investeringer og vedlikehold med mer kan tillegges vekt. En kan også trekke inn i vurderingen om det for eksempel dreier seg om mindre utvidelse av et sameie som har fungert godt over lengre tid.

Ulempevurderingen må etter dette baseres på forholdene i den enkelte sak. Det må foretas en påregnelighetsvurdering, dvs. hvordan forholdene sannsynligvis vil utvikle seg framover med den aktuelle sameieformen. Kravet om at vurderingen skal være konkret utelukker imidlertid ikke at forholdene i den konkrete saken vurderes i lys av et mer generelt erfaringsmateriale.

Departementets forslag innebærer at en fortsatt

kan akseptere at samboere eier landbrukseiendom i sameie. Departementet mener det bør gis konsesjon til samboere som oppretter en sameiekontrakt som innebærer oppløsning av sameiet ved samlivsbrudd. Søknaden bør imidlertid behandles som et vanlig sameietilfelle når samboerne ikke vil opprette slik kontrakt.

Konsesjon bør også som hovedregel gis når erververen kan dokumentere at han oppfyller kravene i lov 4. juli 1991 nr. 45 § 1 om husstandsfelleskap.

Når det gjelder ansvarlige selskaper, behandles eierne i konsesjonssammenheng som ordinære sameiere, men det må tas hensyn til selskapsform og selskapsavtale.

Lovutkastet § 9 tredje ledd fastsetter at det kan gis konsesjon til selskaper med begrenset ansvar. Det er et landbrukspolitisk mål at landbrukseiendommer i størst mulig grad eies av fysiske personer som i størst mulig grad bebor og driver sine eiendommer. For at det ikke skal være tvil om at det også kan gis konsesjon til et selskap med begrenset ansvar er det uttrykkelig sagt i bestemmelsen. Det må i tillegg til de momentene som er nevnt i første, annet og tredje ledd tas hensyn til dem som har yrket sitt i landbruket. Det henspeiler på den som eventuelt skal bo på eiendommen og drive den for selskapet. Det kan for eksempel settes vilkår som sikrer at vedkommende får innflytelse på driften av eiendommen.

Til § 10

Lovutkastet § 10 fastsetter hva det skal legges vekt på ved avgjørelse av en søknad om konsesjon dersom det er innført forskrift etter lovutkastet § 7. Bestemmelsen er ny i lovutkastet, men de relevante momentene som er nevnt er hentet fra tidligere praksis, og innebærer en kodifisering av denne praksisen.

Det skal gis konsesjon når det ikke er nødvendig å hindre at den aktuelle eiendommen blir brukt til fritidsbosetting. Regelen er ment å understreke at det ikke kan tas andre hensyn enn bosettingshensynet som begrunnet innføringen av forskriften. En kan etter dette for eksempel ikke trekke inn hensynet til naturvern- og friluftsinnteresser, behovet for utbyggingsgrunn eller andre hensyn som kan utledes av konsesjonslovens formålsbestemmelse.

Kommunen skal avgjøre konsesjonssøknaden. Det er kommunen som må ta stilling til om det er nødvendig å hindre at eiendommen blir brukt til andre formål enn helårsbolig.

Kommunen kan vektlegge momentene slik den

mener det er riktig å gjøre sett på bakgrunn av forskriftens formål og hensynet til partene.

I lovutkastet § 10 første ledd annet punktum er det fastsatt at det kan legges vekt på eiendommens beliggenhet. Det forhold at området eiendommen ligger i har karakter av å være et utpreget fritidsområde kan trekke i retning av å gi konsesjon, men også mot. Det vil tale for dersom den aktuelle eiendommen for eksempel er den eneste eiendommen blant mange som er eller har vært brukt til helårsbolig. Det vil tale mot dersom et tidligere boligområde er i ferd med å miste karakteren av å være et boligområde og i stedet er i ferd med å få karakteren av å bli et fritidsområde. Momentet beliggenhet henspeiler på ulike forhold som for eksempel atkomstforhold, om eiendommen er særdeles værutsatt, eller hva slags kollektivtilbud som finnes.

Det skal videre legges vekt på bebyggelsens art og standard. Bebyggelsens art henspeiler på en vurdering av om bebyggelsen kan karakteriseres som helårsbolig eller fritidsbolig. Hvis den er en helårsbolig henspeiler standardmomentet på om bebyggelsen tilfredsstiller dagens krav til helårsbolig. Ved vurderingen kan en også trekke inn om andre vil kjøpe eiendommen for å bruke den til helårsbolig. Det kreves ikke mer i denne sammenheng enn at dette er påregnelig.

Selv om en isolert sett mener eiendommen ligger i et område hvor det er nødvendig å hindre at helårsboliger blir brukt til fritidsboliger, fremgår det av lovutkastet § 10 annet ledd at omstendighetene kan tilsi at det gis konsesjon til fritidsformål. Det er for eksempel tilfelle dersom selger godtgjør at han eller hun bare klarer å selge eiendommen til helårsbolig for en pris som ligger vesentlig under prisenivået for tilsvarende helårsboliger. En må kunne kreve at eieren redegjør for hva som er gjort med sikte på å legge eiendommen ut for salg til helårsbolig. Det er ikke nok for selger å vise til at det er brukt megler eller advokat. Det kan likevel være en fordel om eieren bruker megler eller advokat fordi han eller hun lettere vil bli trodd på at det er gjort seriøse salgsframstøt. Departementet mener imidlertid det ikke er tilstrekkelig grunn til å ha en regel om at selger skal bruke megler eller advokat. En del eiere har de nødvendige kunnskaper som skal til for å håndtere et salg på skikkelig vis, og det vil for disse framstå som unødig fordyrende om de skal måtte bruke megler eller advokat.

Når det gjelder sammenligningen av priser kan en ikke kreve at det dreier seg om eiendommer som er fullt ut sammenlignbare. Departementet mener en må legge stor vekt på kommunens uttalelser om pris. Departementet forventer at kommunen så langt mulig fremskaffer opplysninger om

prisnivået på sammenlignbare helårsboliger etter som en antar kommunen er det organ som er best egnet til å framskaffe slike opplysninger. Dette har en side til forvaltningslovens regler om saksforbedelse. Kommunen skal påse at saken er så godt opplyst som mulig, jf forvaltningsloven § 17, og en kan ikke se at det er noen grunn til å si noe mer om dette i konsesjonsloven.

Departementet foreslår at forskriften etter ønske fra kommunen kan gjøres gjeldende for eiendommer med hus under oppføring og eiendommer med oppførte hus i regulert område som ennå ikke er brukt til helårsbolig. Her som ellers er det bosetningshensynet som er avgjørende for om det skal gis konsesjon. En kan ikke begrunne et avslag kun med at eiendommen er regulert til boligformål og at eiendommen ikke bør tillates brukt til fritidsformål av hensyn til plansituasjonen.

Til § 11

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende konsesjonslov § 9. Motiver og praksis knyttet til bestemmelsen er relevante for tolkningen av bestemmelsen.

Til § 12

Paragrafen tilsvarende gjeldende konsesjonslov § 19. Den omhandler innholdet i en søknad om konsesjon, og den fastsetter at søknaden skal sendes til ordføreren i den kommunen der eiendommen ligger. Søknaden skal være i samsvar med skjema fastsatt av departementet. Det er fastsatt at avskrift av hjemmelsdokument, kontrakt og takst skal vedlegges dersom slike dokumenter foreligger. Uttrykket avskrift er i dette tilfellet et teknologinøytralt begrep. Dokumentene kan etter dette også oversendes elektronisk.

Til § 13

Søknad om konsesjon skal sendes ordføreren innen fire uker etter at avtalen om overdragelsen ble gjort, eller erververen fikk rådighet over eiendommen. Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 20. Motiver og praksis etter denne bestemmelsen får anvendelse. Tredje ledd er imidlertid omskrevet noe for å innarbeide endringene i lovutkastet §§ 4, 5 og 7.

Til § 14

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende konsesjonslov § 21 annet og tredje ledd.

Til §§ 15–20

Som følge av forslagene i bestemmelsene foran er det gjort henvisnings- og følgeendringer i disse bestemmelsene. Innholdet i bestemmelsene tilsvarende imidlertid reglene i gjeldende konsesjonslov §§ 22–27.

Til § 21

Lovens bestemmelser trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Fra samme tid oppheves gjeldende konsesjonslov, lov 31. mai 1974 nr. 19. Dette innebærer at erverv som skjer etter dette tidspunktet blir underlagt lovens bestemmelser.

Til § 22

I første ledd er det fastsatt at forskrifter gitt med hjemmel i gjeldende konsesjonslov § 5 tredje ledd fortsatt skal gjelde, men at innholdet i lovutkastet § 7 skal legges til grunn for forskriftenes virkeområde. Dette innebærer at forskriftene tilpasses endringen i arealgrensen i lovutkastet § 4 første ledd nr. 4, og til de øvrige endringene som følger av lovutkastet § 7.

Bestemmelsene i §§ 4 og 5 om unntak fra konsesjonsplikten vil gjelde tilsvarende for konsesjonsaker som ikke er endelig avgjort på tidspunktet for ikrafttreddelsen av de nye bestemmelsene. Vedtaket er endelig dersom klage ikke er mottatt innen klagefristens utløp, eller hvor klageadgangen, jf forvaltningsloven § 28, er brukt og forvaltningen har fattet avgjørelse i klagesaken. Som følge av at endringen er foreslått å gjelde også for konsesjonsaker som er under forvaltningsmessig behandling, innebærer dette at erververne kan få tinglyst sine erverv selv om kjøpekontrakten er inngått før ikrafttreddelsen. Konsesjonsmyndighetene kan unnlate ytterligere behandling av saken.

Selv om en eiendom er overtatt før de nye arealgrensene trer i kraft, er det i siste ledd i overgangsbestemmelsen fastsatt at bo- og driveplikt også faller bort for eiendom med areal ikke større enn de nye arealgrensene i konsesjonsloven § 5.

Det er ikke gitt overgangsbestemmelser knyttet til konsesjonsvilkår. Enkelte konsesjonsvilkår kan innebære at tredjemenn er gitt rettigheter som ikke uten videre faller bort ved lovendring. I slike tilfeller kan det imidlertid søkes om å få lempet på konsesjonsvilkåret. Ved behandlingen av slike søknader må den nye rettsstilstanden trekkes med ved vurderingen av om vilkåret skal opprettholdes. Gjelder søknaden fritak fra bo- og driveplikt, bør det gis slikt fritak med mindre det er innført nedsett konsesjonsgrense etter gjeldende konsesjonslov § 5 tredje ledd i kommunen.

17 Administrative og økonomiske konsekvenser

17.1 Oversikt

Hovedinnholdet i lovutkastet gjelder forslag til ny konsesjonslov. Lovutkastet inneholder dessuten forslag til opphevelse av kravet i jordloven og skogbruksloven til jord- og skogbruksfaglig kompetanse i kommunene. I tillegg til dette inneholder utkastet forslag til opphevelse av regler om kommuneskog inntatt i skogbruksloven.

De viktigste endringsforslagene knytter seg til ny konsesjonslov. I den forbindelse er forslagene til endringer i konsesjonsplikts omfang av størst betydning.

17.2 Endringer i konsesjonsplikts omfang

Det er vanskelig å gi sikre og fullstendige opplysninger om det totale antallet saker som vil bli inntatt fra konsesjonsplikten dersom forslagene til nye regler vedtas. Vedlegg 2 tabell 2.1 viser at omsetningen av fast eiendom har variert noe fra år til år, og at det også har vært en viss samvariasjon med antallet konsesjonspliktige erverv. Slik vil det trolig også bli i årene som kommer.

Samlet sett innebærer likevel forslagene til endringer i forhold til dagens lov en betydelig reduksjon i antallet erverv som vil utløse konsesjonsplikt. Dette er av betydning for kjøpere og selgere av fast eiendom. Disse vil normalt raskere kunne gjennomføre avtalene sine. De slipper dessuten å betale konsesjonsgebyr. Forslagene får også betydning for arbeidsomfanget for ulike offentlige myndigheter.

Statistikken inntatt i vedlegg 2 viser antall konsesjonssaker som er behandlet over en forholdsvis lang tidsperiode. Departementet antar at antallet saker vil holde seg nokså jevnt med disse tallene dersom konsesjonsplikts omfang opprettholdes slik som i dag. Innen saksfelt som i dag avgjøres på kommunenivå gir denne statistikken nokså sikre holdepunkter for hvor mange saker som blir borte dersom forslagene vedtas.

Lovutkastet § 4 første ledd nr. 1 og 2 innebærer at gjeldende konsesjonslov § 5 første ledd nr. 1 faller bort. Denne bestemmelsen innebærer at en familie bare kan erverve en ubebyggt tomt til bolig el-

ler fritidshus uten å søke konsesjon. Se omtalen av dette under kapittel 6.5.1 foran. Det framgår av vedlegg 2 tabell 2.9 at kommunene i året 2001 behandlet 723 slike saker.

Lovutkastet § 4 første ledd nr. 3 forutsetter at erverv av ubebygde arealer (som ikke er tomter, og heller ikke landbrukseiendommer) kan skje uten konsesjon dersom de i reguleringsplan eller kommuneplan er lagt ut til byggeområde. Se kapittel 6.5.2 foran. Forslaget er ikke helt identisk med kriteriene for statistikken inntatt i vedlegg 2 tabell 2.10 og 2.12, men det er grunn til å anta at hovedtyngden av disse ervervene ville kunne skje konsesjonsfritt dersom de nye reglene var vedtatt. For året 2001 innebar dette samlet 474 saker.

I kapittel 8.4 foreslår departementet at utenlandsboende ikke lenger behøver søke konsesjon dersom de erverver eiendom til fritidsformål. Vedlegg 2 tabell 2.13 viser at kommunene i 2001 behandlet 103 slike saker.

Forslagene ovenfor vil føre til reduksjon av kommunenes saksportefølje. Samlet utgjør disse tallene 55,1 % av alle de sakene som ble avgjort av kommunene i 2001. Det utgjør 26,7 % av alle konsesjonssaker som ble avgjort det året. Også i saker som dette har det forekommet at kommunens vedtak er påklaget til fylkesmannen eller fylkeslandbruksstyret. Det går fram av vedlegg 2 at kommunene stort sett har gitt konsesjon. Antallet klagesaker er derfor svært lavt. Det er etter dette ikke grunn til å anta at forslagene vil føre til nevneverdige endringer i sakstilfanget hos fylkesmannen eller i fylkeslandbruksstyret.

I kapittel 9.4 foreslår departementet at det ikke lenger skal være konsesjonsplikt ved aksjeerverv, jf. gjeldende konsesjonslov § 4. Statens landbruksforvaltning behandlet i 2001 12 slike saker. Dette representerer ikke noe stort arbeidsomfang.

I tillegg til de forslagene som her er nevnt foreslås det en endring i konsesjonsplikten ved erverv av bebygd eiendom, jf. lovutkastet § 4 første ledd nr. 4. Se kapittel 6.5.3. Forslaget går ut på at arealgrensen for konsesjonspliktig erverv heves fra 20 dekar totalareal i gjeldende lov, til 100 dekar totalareal hvorav ikke mer enn 20 dekar fulldyrka jord i lovutkastet. Departementet har ikke statistikk som med stor grad av sikkerhet kan si noe om omfanget av denne endringen. Det dreier seg om erverv som gjelder alle typer bebygde eiendommer; landbruks-

eiendommer, næringseiendommer, store boligeiendommer osv. Det er imidlertid et stort arealmessig sprang fra 20 dekarers grensen i gjeldende lov til 100 dekarers grensen i lovutkastet. Departementet har grunn til å anta at forslaget vil gjelde et så stort saksomfang at det med enkelte unntak utelukkende blir større bebygde landbrukseiendommer som vil utløse konsesjonsplikt ved omsetning. Vedlegg 2 tabell 2.14 viser saksfordelingen mellom ulike ervervsformål. Tabellen dekker ikke presist det segmentet av saker som etter forslaget vil bli unntatt fra konsesjonsplikten. Prosentfordelingen gir imidlertid indikasjoner på at forslaget fører til store endringer i saksomfanget totalt sett. De endringene det her er snakk om vil i forhold til dagens ordning i hovedsak få betydning for fylkeslandbruksstyrenes arbeid som første instans og Statens landbruksforvaltnings arbeid med klagesaker. Forslaget vil føre til reduksjon i saksporteføljen både for kommunene, fylkesmennene og fylkeslandbruksstyrene.

I lovutkastet § 5 annet ledd har departementet for øvrig foreslått en tilsvarende endring i arealgrensen for den lovbestemte bo- og driveplikten ved erverv som nære slektninger og erververe som er i svogerskap med den tidligere eieren gjør. Departementet har heller ikke her statistikk som viser hvor stort omfang en slik endring vil ha.

Samlet sett bør det legges til grunn at forslagene som er skissert ovenfor vil føre til at særlig kommunenes arbeidsbyrde reduseres betydelig.

I kapittel 10 har departementet redegjort for gjeldende regler om nedsatt konsesjonsgrense, og om kommunenes mulighet for å få innført lokale forskrifter. Vedlegg 2 tabell 2.8 viser at kommunene i 2001 avgjorde 149 slike konsesjonssaker. For de kommunene som har innført nedsatt konsesjonsgrense er det grunn til å anta at de i fremtiden vil behandle et noe større antall konsesjonssaker etter forskriftene. Forslaget til endring fører imidlertid ikke til flere konsesjonssaker enn det som følger av gjeldende lov. I kapittel 10.3.2 og 10.3.3 foreslår departementet dessuten at det i lovutkastet § 7 første ledd nr. 2 innføres regler som innebærer at det kan innføres forskrift som også setter konsesjonsfriheten ut av kraft for tomt med hus under oppføring. Departementet antar at endringsforsla-

gene kan øke arbeidsomfanget noe for de kommunene som får innført denne endringen.

17.3 Endringer i bestemmelsene om skjønnsutøvelse

Departementet har foreslått en rekke endringer i bestemmelsene om utøvelsen av skjønn i saker som gjelder erverv av landbrukseiendom og saker som gjelder nedsatt konsesjonsgrense. Endringene innebærer imidlertid i hovedsak lovfesting av gjeldende praksis. Det er etter dette ikke grunn til å anta at de vil ha nevneverdig betydning for myndighetenes arbeidsomfang. For konsesjonssøkerne vil endringene føre til større grad av forutberegnelighet.

17.4 Jord- og skogbruksfaglig kompetanse

I kapittel 14 foreslår departementet at kravene i jordloven og skogbruksloven til jord- og skogbruksfaglig kompetanse i kommunene skal oppheves. Rent konkret vil en slik opphevelse føre til at kommunene ikke lenger har en lovbestemt plikt hva angår sine medarbeideres formelle fagkompetanse. Dette innebærer at kommunene selv står fritt til å vurdere hvorvidt nyansatte skal ha jord- og skogbruksfaglig kompetanse, og på hvilken måte de skal kunne løse landbruksoppgavene på en faglig forsvarlig måte.

Når det gjelder de kommuner som er gitt dispensasjon fra kravet av Fylkesmannen i henhold til gjeldende forskrift om krav til jord- og skogbruksfaglig kompetanse § 2, vil opphevelsen ikke få noen praktiske konsekvenser.

Landbruksdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) mv.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) mv. i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) mv.

Kapittel 1. Formål og virkemidler.

§ 1. (lovens formål).

Loven 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, bl.a. for å tilgodese:

- 1 framtidige generasjoners behov.
- 2 landbruksnæringen.
- 3 behovet for utbyggingsgrunn.
- 4 hensynet til miljøet, allmenne naturverninteresser og friluftsinnteresser.
- 5 hensynet til bosettingen.

§ 2. (virkemiddel).

Med de unntak som følger av loven, kan fast eiendom ikke erverves uten tillatelse av Kongen (konsesjon). Kongens myndighet kan overføres til kommunen.

Loven omfatter ikke erverv som er konsesjonspliktige etter:

- 1 lov 3. juli 1914 nr. 5 om erverv av kalkstensforekomster.
- 2 lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. kapittel I eller II.
- 3 lov 17. juni 1949 nr. 3 om erverv av kvartsforekomster.
- 4 lov 29. juni 1990 nr. 50 kapittel 3 om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m.

Kongen kan ved forskrift gjøre unntak fra konsesjonsplikten utover det som følger av §§ 4, 5 og 7. Når særlige hensyn foreligger, kan Kongen også i det enkelte tilfelle gjøre unntak fra konsesjonsplikt.

Kapittel 2. Disposisjoner som likestilles med erverv av fast eiendom.

§ 3. (særlige rettigheter som omfattes av loven).

Lovens regler om konsesjon gjelder også stiftelse og overdragelse av leierett og annen lignende bruksrett over fast eiendom med mindre retten er stiftet for en tid av høyst 10 år, uten adgang for brukeren til å kreve kontraktstiden forlenget ut over dette tidsrom. Det samme gjelder for andre rettig-

heter over fast eiendom som innebærer at eierens adgang til å rå over eiendommen eller til å få det økonomiske utbyttet av den blir vesentlig innskrenket. Stiftelse og overdragelse av utbyggingskontrakter av enhver art, herunder avtaler om fortrinnsrett til å foreta utbygging, medfører konsesjonsplikt uten hensyn til varighet.

Fast eiendom kan ikke tas til brukelig pant for lengre tid enn 3 år uten konsesjon.

Kapittel 3. Overdragelser som ikke trenger konsesjon, nedsatt konsesjonsgrense mv.

§ 4. (unntak på grunnlag av eiendommens karakter).

Konsesjon er ikke nødvendig ved erverv av:

- 1 ubebygde enkelttomter for bolig eller fritidshus, dersom tomten ikke er større enn 2 dekar og er godkjent fradelt etter plan- og bygningsloven og jordloven.
- 2 ubebygde enkelttomter for bolig eller fritidshus som ligger i et område som i kommuneplanens arealdel, reguleringsplan eller bebyggelsesplan etter plan- og bygningsloven er utlagt til byggeområde, og der tomteinndeling er foretatt eller godkjent av bygningsmyndighetene.
- 3 andre ubebygde arealer, dersom de ligger i et område som i reguleringsplan er regulert til annet enn landbruksområde, eller som i kommuneplanens arealdel er lagt ut til byggeområde.
- 4 bebygd eiendom, ikke over 100 dekar der ikke mer enn 20 dekar av arealet er fulldyrket.

Konsesjonsfriheten etter første ledd nr. 1 og 2 er betinget av at tomten blir bebygd innen 5 år.

Konsesjonsfriheten etter første ledd nr. 3 er betinget av at erververen ikke foretar bruksendring i strid med planen.

I områder som er regulert i reguleringsplan, er konsesjonsfriheten etter første ledd nr. 4 betinget av at erververen ikke foretar bruksendring i strid med planen. Det samme gjelder når eiendommen i kommuneplanens arealdel er lagt ut til byggeområde eller til landbruks-, natur- og friluftsområde. Konsesjonsfriheten etter første ledd nr. 4 kan settes ut av kraft ved forskrift etter § 7 første ledd.

§ 5. (unntak på grunnlag av erververens stilling).

Konsesjon er ikke nødvendig når erververen er:

- 1 eierens ektefelle, eller er i slekt med eieren eller eierens ektefelle i rett oppstigende eller nedstigende linje eller i eierens eller ektefellens første sidelinje til og med barn av søsken, eller er i svogerskap med eieren i rett oppstigende linje, forutsatt at eieren har sitt konsesjonsforhold i orden. Konsesjonsplikt kan likevel følge av § 7 annet ledd.
- 2 odelsberettiget til eiendommen.
- 3 staten.
- 4 den fylkeskommune eller kommune der eiendommen ligger, såfremt ervervet gjelder en eiendom i område som omfattes av kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan etter plan- og bygningsloven, og eiendommen i planen er utlagt til annet enn landbruksområde eller ervervet skjer ved ekspropriasjon. Et kommunalt tomteselskap der vedkommende kommune har minst halvparten av kapitalen og flertallet i styret, likestilles med kommunen når det gjelder konsesjonsfrihet etter dette nr.
- 5 bank eller annen institusjon som Kongen har godkjent i denne sammenheng, når ervervet skjer gjennom tvangssalg for å redde en fordring som erververen har panterett for i eiendommen. Eiendommen må selges videre innen to år. Fristen regnes fra stadfestingen av auksjonsbudet og kan forlenges av departementet.

Ved erverv av jord- og skogbrukseiendommer med et totalareal på over 100 dekar eller der mer enn 20 dekar er fulldyrket, er konsesjonsfriheten etter første ledd nr. 1 betinget av at erververen bosetter seg på eiendommen innen ett år og selv bebor og driver den i minst 5 år. Erververen kan oppfylle driveplikten ved å leie bort jordbruksarealet som tilleggsjord til en annen landbrukseiendom i minst 10 år. Slik oppfyllelse av driveplikten er betinget av at leieavtalen er skriftlig, og at den fører til driftsmessig gode løsninger. Avtaler som fører til driftsmessig uheldige løsninger kan følges opp som brudd på forutsetningen for konsesjonsfritaket, jf. § 17.

Kongen kan lempe på eller helt frita fra bo- og driveplikten etter annet ledd.

§ 6. (bopliktens innhold).

Erverver som etter § 5 annet ledd har boplikt på en eiendom, skal ta eiendommen som sin reelle bolig. En eiendom er tatt som reell bolig hvis eieren er registrert bosatt på eiendommen etter regler fastsatt i eller i medhold av lov 16. januar 1970 nr. 1 om folkeregistrering.

En eier som over tid overnatter på eiendommen minst 50 prosent av nettene, men som ikke oppfyller vilkåret om registrering i folkeregisteret, jf. første ledd, fordi eierens øvrige husstand er bosatt et annet sted, må gi kommunen melding om hvordan bosettingsforholdet vil bli ordnet. Meldingen må sendes skriftlig innen utløpet av ett år. Departementet avgjør om boplikten kan anses oppfylt på den måten eieren har gjort rede for.

§ 7. (nedsatt konsesjongrense for bebygd eiendom).

Kongen kan ved forskrift sette konsesjonsfriheten etter § 4 første ledd nr. 4 ut av kraft for:

- 1 bebygd eiendom som er eller har vært i bruk som helårsbolig.
- 2 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.

I områder som omfattes av forskrifter etter første ledd, gjelder konsesjonsfriheten for nærstående etter § 5 første ledd nr. 1 bare dersom eieren har hatt tinglyst hjemmel til eiendommen de siste 5 årene forut for overdragelsen. Til denne eiertiden regnes også den tid andre som faller inn under § 5 første ledd nr. 1 i forhold til erververen har eid eiendommen. Dør eieren før 5 års fristen er ute, gjelder konsesjonsfriheten etter § 5 første ledd nr. 1 fullt ut.

Konsesjonsplikt etter forskrift gitt i medhold av første ledd, gjelder ikke når erververen forplikter seg til at eiendommen skal brukes til helårsbolig i den tiden han eier eiendommen, enten av ham selv eller andre.

En eiendom er i bruk som helårsbolig etter tredje ledd når erververen eller andre har tatt eiendommen i bruk som sin reelle bolig, jf. § 6.

Fristen for bosetting etter tredje ledd er ett år regnet fra ervervet. Departementet kan etter søknad forlenge fristen når særlige grunner foreligger.

Forskrifter etter første ledd kan bare fastsettes etter anmodning fra kommunen, og når det anses nødvendig for å hindre at eiendommer som bør brukes til helårsbolig blir brukt til fritidsformål.

§ 8. (forskrift om krav til opplysninger etter §§ 4, 5 og 7).

Departementet kan gi forskrifter om hvilke opplysninger som må foreligge for at et erverv kan sies å gå inn under §§ 4, 5 og 7, og om hva som er fulldyrket jord etter § 4 første ledd nr. 4.

Kapittel 4. Forhold av betydning for om konsesjon skal gis.

§ 9. (særlige forhold for landbrukseiendommer).

Ved avgjørelsen av søknad om konsesjon for erverv av eiendom som skal nyttes til landbruksformål skal det til fordel for søker legges særlig vekt på

- 1 om den avtalte prisen tilgodeser en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling,
- 2 om erververs formål vil ivareta hensynet til bosettingen i området,
- 3 om ervervet innebærer en driftsmessig god løsning, og
- 4 om erververen anses skikket til å drive eiendommen.

Konsesjon skal i alminnelighet ikke gis dersom det ved ervervet oppstår sameie i eiendommen, eller antallet sameiere økes.

Det kan gis konsesjon til selskaper med begrenset ansvar. Det skal legges vekt på hensynet til dem som har yrket sitt i landbruket.

§ 10. (særlige forhold ved avgjørelser av saker etter forskrift om nedsatt konsesjonsgrense).

Departementet skal gi konsesjon når det ikke er nødvendig å hindre at eiendommen blir brukt til fritidsformål. Ved denne avgjørelsen kan det blant annet legges vekt på eiendommens beliggenhet, herunder om det området der eiendommen ligger i har karakter av å være et utpreget fritidsområde, 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 eiendommen for å bruke den til helårsbolig.

Konsesjon skal også gis dersom departementet finner det godtgjort at eiendommen bare kan avhendes som helårsbolig til en pris som er vesentlig lavere enn prisnivået for tilsvarende helårsboliger i området.

§ 11. (vilkår for konsesjon).

Konsesjon etter loven kan gis på slike vilkår som i hvert enkelt tilfelle finnes påkrevd av hensyn til de formål loven skal fremme. Det kan lempes på vilkårene etter søknad.

Kapittel 5. Saksbehandlingen.

§ 12. (søknad om konsesjon).

Søknad om konsesjon etter loven skal sendes til ordføreren i den kommune der eiendommen ligger. Søknaden skal være i samsvar med skjema fastsatt av departementet. Søknaden skal opplyse

om erververen, den eiendommen det gjelder og om formålet med og alle vilkårene for ervervet. Gjelder det arv, gave eller gavesalg, skal eiendommens eller rettighetens verdi oppgis. Kopier av hjemmelsdokument (skjøte), kontrakt og takst skal vedlegges hvis slike dokumenter foreligger. Det må gjøres rede for forhold som kan ha betydning for spørsmålet om konsesjon. Eieren og brukeren må finne seg i at det blir holdt befaring, oppmåling, kartlegging og bonitering av eiendom og bebyggelse.

Kongen kan gi nærmere regler om hvilke opplysninger og dokumenter som skal følge med en søknad om konsesjon, og om at søknaden skal skrives på særskilt skjema.

§ 13. (frist for søknad om konsesjon).

Søknad etter § 12 skal sendes til ordføreren innen fire uker etter at avtalen om overdragelsen ble gjort eller erververen fikk rådighet over eiendommen. Ved tvangssalg regnes fristen fra stadfestelsen av budet. Namsretten skal sende melding til departementet når den stadfester et bud fra en kjøper som trenger konsesjon til ervervet.

Overholdes ikke reglene i første ledd, skal Kongen sette en frist for erververen til å søke om konsesjon.

Kongen kan sette en frist for erververen til å søke konsesjon dersom:

- 1 tidsgrensen for tvangsbruk etter § 3 annet ledd overskrides.
- 2 erververen unnlater å bygge innen 5 år i strid med § 4 annet ledd.
- 3 erververen foretar bruksendring i strid med plan i henhold til § 4 tredje eller fjerde ledd.
- 4 erverver som nevnt i § 5 første ledd nr. 1 eller 2 ikke overholder bo- og driveplikten etter § 5 annet ledd eller odelsloven § 27.
- 5 erverver som nevnt i § 5 første ledd nr. 5 ikke overholder fristen for videresalg.
- 6 kravet til bosetting etter § 7 tredje ledd jf. § 6 ikke overholdes.

Oversittes fristen for å søke konsesjon kommer § 19 tilsvarende til anvendelse.

§ 14. (forskrift om saksbehandlingen).

Kongen kan gi nærmere forskrifter som supplerer saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og loven her, herunder om at den ordinære saksgang skal fravikes for visse typer saker og om intern arbeidsdeling i fylkeslandbruksstyret slik at styret kan overlate til administrasjonen å gi uttalelse eller ta avgjørelser på vegne av styret i nærmere bestemte saker.

Kapittel 6. Forskjellige bestemmelser.**§ 15. (konsesjon er et vilkår for tinglysing).**

Erverv som krever konsesjon etter denne loven, kan ikke tinglyses med mindre konsesjon er gitt.

§ 16. (overtredelse av konsesjonsvilkår).

For overtredelse av vilkår som er satt for konsesjon i henhold til denne loven, kan Kongen fastsette en tvangsmulkt som påløper inntil forholdet er bragt i orden, eller som forfaller for hver overtredelse. Pålegg om mulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

Dersom en konsesjon er gitt på grunnlag av uriktige eller ufullstendige opplysninger om forhold av vesentlig betydning, eller erververen overtrer fastsatte vilkår av vesentlig betydning, kan konsesjonen trekkes tilbake.

Blir konsesjonen trukket tilbake, skal det fastsettes en frist for innehaveren til å sørge for at eiendommen blir overdratt til noen som lovlig kan erverve den. Oversittes fristen, får § 19 tilsvarende anvendelse.

§ 17. (kontroll med at vilkår overholdes mm.).

Kommunen og fylkesmannen skal føre kontroll med at vilkår som er satt for konsesjon blir overholdt. Melding om overtredelse eller brudd på forutsetninger skal straks sendes til departementet. Det samme gjelder dersom kommunen eller fylkesmannen får kjennskap til erverv som mangler nødvendig konsesjon etter denne loven.

Kongen kan bestemme at andre sakkyndige organer skal utføre gjøremålene etter denne paragrafen istedenfor eller i tillegg til fylkesmannen eller kommunen.

§ 18. (frist til å ordne forholdet når konsesjon ikke er gitt).

Er søknad om konsesjon ikke innsendt innen den fristen som er satt i medhold av § 13 annet eller tredje ledd, eller er søknaden avslått, skal Kongen sette en frist for panthaver til å bringe tvangsbruk som strider mot § 3 annet ledd til opphør eller sette en frist for erververen til å sørge for enten at overdragelsen blir omgjort eller at eiendommen blir overdratt til noen som kan få konsesjon eller som ikke trenger konsesjon.

§ 19. (oversittelse av fastsatt frist).

Oversittes en frist som er fastsatt etter § 17 for avvikling av eiendomserverv eller panthavers tvangsbruk, kan departementet uten varsel la eiendommen selge gjennom namsmyndighetene etter

reglene om tvangssalg så langt de passer. Bestemmelsene i tvangsfullbyrdsloven § 11–20 om det minste bud som kan stadfestes, gjelder ikke i slike tilfeller.

Oversittes en frist som er fastsatt etter § 17 når det gjelder rettigheter som nevnt i § 3 første ledd, kan departementet enten la rettigheten tvangsselge etter reglene i første ledd eller med bindende virkning erklære rettigheten for bortfalt.

§ 20. (forbud mot forringelse av eiendommen).

Er et erverv av en fast eiendom betinget av konsesjon etter denne loven, må det inntil forholdet er bragt i orden ikke foretas hugst eller noe som forringer eiendommens verdi. Departementet kan i konkrete tilfeller gjøre unntak fra dette.

Forsettlig overtredelse av forbudet i første ledd straffes med bøter. Det som er avviket eller på annen måte fraskilt eiendommen i strid med forbudet eller verdien av dette, kan inndras hos den skyldige eller den han har handlet på vegne av.

§ 21. (ikrafttredelse).

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

Fra samme tid oppheves lov 31. mai 1974 nr. 19 om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven).

§ 22. (overgangsbestemmelser).

Forskrifter fastsatt med hjemmel i lov 31. mai 1974 nr. 19 § 5 tredje ledd skal gjelde til de blir endret eller opphevet. Forskriftene skal forstås i samsvar med de nye reglene i § 7 i denne loven, jf. § 4 første ledd nr. 4.

Dersom konsesjonssaken ikke er endelig avgjort når loven trer i kraft, skal unntakene fra konsesjonsplikt på grunnlag av eiendommens karakter og erververens stilling i §§ 4 og 5 gjelde selv om ervervet av eiendommen er skjedd før loven trådte ikraft.

Dersom konsesjonssaken ikke er endelig avgjort når loven trer i kraft, skal erverv av aksjer eller parter i selskap med begrenset ansvar som omfattes av bestemmelsen om konsesjonsplikt etter tidligere konsesjonslov § 4 følge de nye bestemmelsene selv om ervervet av eiendommen er skjedd før loven trådte ikraft.

Konsesjonssaken anses som endelig avgjort i forhold til annet og tredje ledd dersom klage ikke er mottatt innen klagefristens utløp, eller dersom forvaltningen har fattet avgjørelse i klagesaken.

Ved lovbestemt bo- og driveplikt som har opp-

stått etter tidligere konsesjonslov § 6 første ledd nr. 1, får den nye bestemmelsen i § 5 annet ledd anvendelse selv om eiendommen er ervervet før loven trådte ikraft.

§ 23. (endringer i andre lover).

- 1 I lov 21. mai 1965 om skogbruk og skogvern gjøres følgende endringer: § 4 tredje ledd oppheves. Nåværende fjerde ledd blir tredje ledd. § 35 annet ledd oppheves. § 37 oppheves.
 - 2 I lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord oppheves § 4.
-

Vedlegg 1**Lovspeil**

Ny lov	Gjeldende lov
§ 1, formål	§ 1
§ 2, virkemiddel	§ 2
§ 3, særlige rettigheter som omfattes av loven	§ 3
§ 4, unntak på grunnlag av eiendommens karakter	§ 5 første og andre ledd
§ 5, unntak på grunnlag av erververens stilling	§ 6 første og andre ledd
§ 6, bopliktens innhold	§ 6 a
§ 7, nedsatt konsesjongrense for bebygd eiendom	§ 5 tredje ledd
§ 8, forskrift om krav til opplysninger etter §§ 4, 5 og 7	§ 5 siste ledd og § 6 siste ledd
§ 9, særlige forhold for landbrukseiendommer	§ 8
§ 10, særlige forhold ved nedsatt konsesjongrense	NY
§ 11, vilkår for konsesjon	§ 9
§ 12, søknad om konsesjon	§ 19
§ 13, frist for søknad om konsesjon	§ 20
§ 14, forskrift om saksbehandlingen	§ 21 andre og tredje ledd
§ 15, konsesjon er et vilkår for tinglysing	§ 22
§ 16, overtredelse av konsesjonsvilkår	§ 23
§ 17, kontroll med at vilkår overholdes m.m.	§ 24
§ 18, frist til å ordne forholdet når konsesjon ikke er gitt	§ 25
§ 19, oversittelse av fastsatt frist	§ 26
§ 20, forbud mot forringelse av eiendommen	§ 27
§ 21, ikrafttredelse	§ 29
§ 22, overgangsbestemmelser	
§ 23, endringer i andre lover	
Oppheves	§ 4
	§ 5 a
	§ 7
	§ 21 første ledd
	§ 26 tredje ledd
	§ 28

Vedlegg 2**Statistikk om praktiseringen av konsesjonsloven****1 Tema og tilnærmingmetoder**

Notatet gir en oversikt over statistikk som gjelder praktiseringen av konsesjonsloven. Tallene forteller bl.a. om omfanget av den kontroll og styring som skjer gjennom praktiseringen; om og i hvilken grad styringen varierer for ulike arealtyper.

Statistikken bygger på materiale som er samlet og presentert i ulike sammenhenger. Den inneholder tall fra senere års praktiseringsmeldinger og fra innsamling av statistikk fra høsten 1995.

statistikken ble likevel innhentet hvert år. I St.prp. nr. 1 for 2001–2002 fremmet Landbruksdepartementet forslag om at det ikke lenger legges frem stortingsmeldinger om praktiseringen av jord- og konsesjonslovgivningen hvert fjerde år. Departementet ga i den forbindelse uttrykk for at en ville fortsette med innhenting av data til de viktigste rapportene (St.prp. nr. 1 for 2001–2002, s. 83). Ved å lese meldingene kan vi se noe om omfanget av kontroll gjennom konsesjonsloven.

2 Statistikk og tall**2.1 Oversikt over tabellene**

Fra 1975–1992 har Landbruksdepartementet utarbeidet en årlig stortingsmelding med statistikk for praktiseringen av konsesjonsloven. Fra 1992 er en tilsvarende statistikk utarbeidet for fire år av gangen. Materialet er presentert under pkt. 2.2 nedenfor.

Høsten 1995 foretok fylkene en opptelling av konsesjonsvedtak fattet for kalenderåret 1993. Opptellingen viser fordelingen av antall konsesjonsavgjørelser på formålet med ervervet. Formålene er delt i følgende 4 grupper: landbruk, annen næringsvirksomhet, bolig og andre formål. Innen hver av gruppene er det talt opp antall avgjørelser, hvor konsesjon er gitt, eventuelt på vilkår og hvor konsesjon er avslått. Tallmaterialet er inntatt under pkt. 2.3 nedenfor.

Tabell 2.1 Eiendomsoverdragelser og konsesjonsbehandlede saker

År	Antall overdragelser	Konsesjonsbehandlet	%
1978	78 688	6675	8,5
1989	113343	6010	5,3
1990	106972	5459	5,1
1991	104189	5094	4,9
1992	103233	4503	4,4
1993	115597	3732	3,2
1994	129940	4870	3,7
1995	132916	4779	3,6
1996	136834	4827	3,5
1997	143833	5116	3,6
1998	136595	4767	3,5
1999	144609	4984	3,4
2000	151815	5308	3,5
2001	156391	4896	3,1

2.2 Praktiseringsmeldingene

Fra 1975 til 1992 har Landbruksdepartementet gitt ut årlige stortingsmeldinger om praktiseringen av jord- og konsesjonslovgivningen. Fra 1992 ble disse meldingene fremlagt hvert fjerde år¹. Materialet til

Tallmaterialet viser at det i årene fra 1978 er skjedd en økning i antall eiendomsoverdragelser.

¹ Budsjett-innst. S. nr. 8 for 1993–94, s.16. Siste fremlagte praktiseringsmelding (St.meld. nr. 35 for 1999–2000) gjelder årene 1996–1999.

Tabell 2.2 viser antall avgjorte søknader om unntak fra konsesjonsplikten i medhold av konsesjonsloven § 2 siste ledd.

Tabell 2.2 Unntak fra konsesjonsplikt

År	Innvilget	Avslått
1990	34	8
1991	33	5
1992	26	4
1993	17	2
1994	33	9
1995	21	1
1996	20	2
1997	21	2
1998	23	3
1999	26	3
2000 ¹	15	0
2001	18	2
2002	14	1

¹ 9 av sakene er behandlet og avgjort av Statens landbruksforvaltning. Årsaken til dette er at myndigheten til å avgjøre søknader om unntak fra konsesjonsplikt ble lagt til Statens landbruksforvaltning (fra 1. juli 2000).

Kilde: Praktiseringsmeldingene.

Tabell 2.3 Konsesjonssaker avgjort av Landbruksdepartementet¹

År	Tillatelser uten vilkår	%	Tillatelser på vilkår	%	Avslag	%	Sum
1990	271	30,3	553	61,7	72	8,0	896
1991	174	36,6	245	51,6	56	11,8	475
1992	136	53,3	79	31	40	15,7	255
1993	34	43	16	20,3	29	36,7	79
1994	43	51,2	0	–	41	48,8	84
1995	43	48,9	4	4,5	41	46,6	88
1996	41	26,8	28	18,3	84	54,9	153
1997	39	35,1	16	14,4	56	50,5	111
1998	21	75	2	7,1	5	17,9	28
1999	21	95,5	1	4,5	0	–	22
2000 ²	11	91,7	1	8,3	0	–	12
2001	0	–	0	–	0	–	0

¹ Tall for avgjorte konsesjonssaker som gjelder utenlandske statsborgere og utenlandske selskaper er ikke tatt inn i tabellen. Disse tallene fremgår av tabell 8 i Praktiseringsmeldingene. Fra 1.1.95 ble nye bestemmelser innført, se tabell 2.13 note 1.

² 7 av sakene gjelder konsesjon på erverv av aksjer.

Kilde: Praktiseringsmeldingene.

Antall saker som er avgjort i Landbruksdepartementet er redusert fra 896 saker i 1990 til 153 i 1996. Avslagsprosenten gikk samtidig drastisk opp fra 1993. Årsaken er at de sakene som ble avgjort av departementet i hovedsak gjelder klagesaker. Søknader om konsesjon på erverv av aksjer er de førsteinstanssakerne som er avgjort av departementet i denne perioden. Fra 1. juli 2000 er myndigheten til å avgjøre søknad om konsesjon på erverv av aksjer delegert til Statens landbruksforvaltning. Samtidig ble Statens landbruksforvaltning klageinstans for de vedtak fylkeslandbruksstyret treffer og som Landbruksdepartementet tidligere avgjorde.

Tabell 2.4 Konsesjonssaker avgjort av Statens landbruksforvaltning

År	Tillatelser uten vilkår		Tillatelser med vilkår		Avslag		Sum	Klage
		%		%		%		
2000 ¹	7	100	0	–	0	–	7	0
2001	11	91,7	1	8,3	0	–	12	0
2002	7	87,5	1	12,5	0	–	8	0

¹ Med virkning fra 1. juli 2000 ble myndigheten til å avgjøre konsesjon på erverv av aksjer lagt til Statens landbruksforvaltning.

Tabell 2.5 Konsesjonssaker avgjort av fylkeslandbruksstyret og fylkeslandbrukssjef/fylkesskogsjef

År	Tillatelser uten vilkår		Tillatelser med vilkår		Avslag		Sum	Klage
		%		%		%		
1990	1 897	57,7	1 259	38,3	132	4,0	3 288	61
1991	1 746	48,8	1 692	47,3	140	3,9	3 578	109
1992	1 557	47,6	1 594	48,7	123	3,7	3 274	140
1993 ¹	1 473	53,3	1 162	42,0	129	4,7	2 764	127
1994	1 789	53,2	1 439	42,8	132	4,0	3 360	126
1995	1 791	53	1 506	44,5	85	2,5	3 382	67
1996	1 783	49,6	1 650	46,0	157	4,4	3 590	87
1997	1 787	48,2	1 784	48,1	136	3,7	3 707	86
1998	1 700	49,3	1 650	47,9	95	2,8	3 445	100
1999	1 481	48,6	1 508	49,4	62	2,0	3 051	83
2000	1 451	48,4	1 442	48	108	3,6	3 001	91
2001	1 000	39,9	1 433	57,2	73	2,9	2 506	110
2002 ²	325	29,2	750	67,4	38	3,4	1 113	41

¹ Fra 1. juli 1993 ble fylkeslandbrukskontoret lagt til fylkesmannen. Fra dette tidspunkt er avgjørelsene gjort av fylkeslandbruksstyret, fylkesmannen, landbruksdirektøren, fylkesjordsjefen og fylkesskogsjefen.

² Foreløpige tall fra Hedmark, Oppland, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland, Nord-Trøndelag og Finnmark.

Kilde: Praktiseringsmeldingene.

Tabell 2.6 Konsesjonssaker avgjort av kommunestyre/formannskap eller annet organ samt administrasjonen¹

År	Tillatelser uten vilkår		Tillatelser på vilkår		Avslag		Sum	Klage
		%		%		%		
1990	771	77,4	196	19,7	29	2,9	996	17
1991	600	79,0	138	18,2	21	2,8	759	9
1992	545	80,5	119	17,6	13	1,9	677	5
1993	529	89,4	47	7,9	16	2,7	592	7
1994 ²	992	91,6	77	7,1	14	1,3	1 083	5
1995	1 113	93,1	67	5,6	15	1,3	1 195	3
1996	926	85,4	129	11,9	29	2,7	1 084	10
1997	1 150	88,6	119	9,2	29	2,2	1 298	18
1998	1 169	90,4	117	9,0	8	0,6	1 294	12
1999 ³	1 565	81,9	317	16,6	29	1,5	1 911	23
2000 ⁴	1 881	82,2	369	16,1	38	1,7	2 288	31
2001 ⁵	1 852	77,9	472	19,8	54	2,3	2 378	31
2002 ⁶	420	92,9	29	6,4	3	0,7	452	1

¹ Tabellen inneholder tall for konsesjonssaker kommunen har myndighet til å avgjøre. I tabellene 2.8–2.13 nedenfor fins tallene fordelt på den enkelte sakstype.

² Økningen i antall avgjørelser på kommunenivå skyldes økt delegasjon med virkning fra 1. januar 1994 (omorganisering av landbruksstatene og innføring av ny kommunelov).

³ Tall for forsøksordningen er med i tabellen (se note 1 og tabell 2.7).

⁴ Tall for forsøksordningen er med i tabellen (se note 1 og tabell 2.7).

⁵ Tall for forsøksordningen er med i tabellen (se note 1 og tabell 2.7).

⁶ Foreløpige tall fra Hedmark, Oppland, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland, Nord-Trøndelag og Finnmark.

Kilde: Praktiseringsmeldingene.

Tabell 2.7 Konsesjonssaker avgjort av kommunene i Oppland, Sogn og Fjordane og Nordland. Forsøksordningen¹

År	Tillatelser uten vilkår		Tillatelser på vilkår		Avslag		Sum	Klage ²
		%		%		%		
1999	205	52,3	174	44,4	13	3,3	392	13
2000	566	65,4	280	32,3	20	2,3	866	23
2001	443	59,8	274	37	24	3,2	741	16 ³

¹ 5. mai 1999 delegerte Landbruksdepartementet (som en forsøksordning) myndighet til å avgjøre konsesjonssaker til kommunene i Oppland, Sogn og Fjordane og Nordland. Forsøksordningen gjaldt søknader som kommer inn i perioden 1. juni 1999 til og med 31. desember 2001. Ordningen er senere forlenget, og gjelder fortsatt.

² Tallene refererer seg til antall klager kommet inn til klageinstansen i perioden.

³ Tallene for antall klager i Nordland mangler.

Kilde: Praktiseringsmeldingene.

Tabell 2.8 Konsesjonsavgjørelser i kommunene. Konsesjonsloven § 5 tredje ledd, 0-grense¹

År	Tillatelser uten vilkår		Tillatelser på vilkår		Avslag		Sum	Klage
		%		%		%		
1990	297	66,6	131	29,4	18	4,0	446	14
1991	233	70,4	86	26,0	12	3,6	331	8
1992	234	74,7	70	22,4	9	2,9	313	5
1993	145	86,3	8	4,8	15	8,9	168	6
1994	275	85,7	41	12,8	5	1,5	321	3
1995	122	89,1	8	5,8	7	5,1	137	1
1996	128	88,3	7	4,8	10	6,9	145	6
1997	109	93,2	1	0,8	7	6	117	5
1998	154	95,1	5	3,1	3	1,8	162	3
1999	144	93,5	3	2,0	7	4,5	154	4
2000 ²	29	74,4	4	10,2	6	15,4	39	2
2001	95	63,8	40	26,8	14	9,4	149	10
2002 ³	11	84,6	2	15,4	0	–	13	0

¹ Pr. i dag har 77 kommuner innført konsesjonsgrense 0 på erverv av bebygd eiendom som skal nyttes til fritidsformål og som har vært nyttet til boligformål.

² Innsamlede tall for 2000 viste stort avvik fra tidligere år. «0-grensekommunene» ble bedt om å rapportere tallene på nytt. Den manuelle tellingen dette førte til viser at det ble gitt 107 tillatelser med vilkår og 16 tillatelser uten vilkår. 17 søknader ble avslått. I tillegg mottok kommunene 14 klager.

³ Foreløpige tall fra Hedmark, Oppland, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland, Nord-Trøndelag og Finnmark.

Kilde: Praktiseringsmeldingene.

Tabell 2.9 Konsesjonsavgjørelser i kommunene. Tomt nr. 2

År	Tillatelser uten vilkår		Tillatelser på vilkår		Avslag		Sum	Klage
		%		%		%		
1990	398	89,2	41	9,2	7	1,6	446	2
1991	324	88,5	34	9,3	8	2,2	366	1
1992	286	91,0	25	8,0	3	1,0	314	0
1993	331	94,0	21	6,0	0	–	352	1
1994	463	95,1	17	3,5	7	1,4	487	1
1995	461	92,9	33	6,7	2	0,4	496	2
1996	369	86,4	56	13,1	2	0,5	427	2
1997	506	86,3	73	12,5	7	1,2	586	3
1998	520	86,1	83	13,7	1	0,2	604	3
1999	547	90,1	56	9,2	4	0,7	607	1
2000	647	91,0	55	7,7	9	1,3	711	1
2001	623	86,2	92	12,7	8	1,1	723	1
2002 ¹	278	92,4	20	6,6	3	1	301	1

¹ Foreløpige tall fra Hedmark, Oppland, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland, Nord-Trøndelag og Finnmark.

Kilde: Praktiseringsmeldingene.

Tabell 2.10 Konsesjonsavgjørelser i kommunene. Utbyggingsavtaler¹

År	Tillatelser uten vilkår	%	Tillatelser på vilkår	%	Avslag	%	Sum	Klage
1990	24	72,7	7	21,2	2	6,1	33	0
1991	9	75,0	2	16,7	1	8,3	12	0
1992	7	63,6	4	36,4	0	–	11	0
1993	13	86,7	2	13,3	0	–	15	0
1994	32	97,0	1	3,0	0	–	33	0
1995	16	72,7	5	22,7	1	4,6	22	0
1996	12	85,7	0	–	2	14,3	14	0
1997	25	69,4	5	13,9	6	16,7	36	1
1998	15	83,3	3	16,7	0	–	18	1
1999	27	81,8	4	12,1	2	6,1	33	1
2000	22	95,7	1	4,3	0	–	23	0
2001	19	59,4	13	40,6	0	–	32	0
2002 ²	4	100	0	–	0	–	4	0

¹ Utbyggingsavtale er utbyggingskontrakter som nevnt i konsesjonsloven § 3 første ledd andre punktum. Eks. grunneieren gir en entreprenør rett til å oppføre hus på sin eiendom uten at det samtidig inngås noen eiendomsoverdragelse eller leieavtale.

² Foreløpige tall fra Hedmark, Oppland, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland, Nord-Trøndelag og Finnmark.

Kilde: Praktiseringsmeldingene.

Tabell 2.11 Konsesjonsavgjørelser i kommunene. Frikommuneforsøket¹

År	Tillatelser uten vilkår	%	Tillatelser på vilkår	%	Avslag	%	Sum	Klage
1990	52	73,2	17	24	2	2,8	71	1
1991	34	68,0	16	32,0	0	–	50	0
1992	18	46,1	20	51,3	1	2,6	39	0
1993	40	70,2	16	28,1	1	1,7	57	0

¹ Forsøket ble avsluttet i 1993.

Kilde: Praktiseringsmeldingene.

Tabell 2.12 Konsesjonsavgjørelser i kommunene. Utbyggingsareal¹

År	Tillatelser uten vilkår	%	Tillatelser på vilkår	%	Avslag	%	Sum	Klage
1994	222	91,7	18	7,4	2	0,9	242	1
1995	282	94	14	4,7	4	1,3	300	0
1996	271	80,6	52	15,5	13	3,9	336	1
1997	401	90,7	34	7,7	7	1,6	442	1
1998	403	93,7	24	5,6	3	0,7	430	5
1999	572	89,9	61	9,6	3	0,5	636	3
2000	549	95,0	26	4,5	3	0,5	578	5
2001	576	91,4	47	7,5	7	1,1	630	3
2002 ²	95	95	5	5	0	–	100	0

¹ Myndigheten ble delegert til kommunene fra 1.1.94. Utbyggingsareal er areal som er en del av byggeområde som nevnt i plan- og bygningsloven §§ 20–4 første ledd nr. 1 og 25 første ledd nr. 1.

² Foreløpige tall fra Hedmark, Oppland, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland, Nord-Trøndelag og Finnmark.

Kilde: Praktiseringsmeldingene.

Tabell 2.13 Konsesjonsavgjørelser i kommunene. Konsesjonsloven § 5 a¹

År	Tillatelser uten vilkår	%	Tillatelser på vilkår	%	Avslag	%	Sum	Klage
1995	232	96,7	7	2,9	1	0,4	240	0
1996	146	90,1	14	8,7	2	1,2	162	1
1997	109	93,2	6	5,1	2	1,7	117	8
1998	77	96,2	2	2,5	1	1,3	80	0
1999	70	78,7	19	21,3	0	–	89	1
2000	68	95,8	3	4,2	0	–	71	0
2001	96	93,2	6	5,8	1	1	103	1
2002 ²	32	94,1	2	5,9	0	–	34	0

¹ Kons.l. § 5 a: konsesjonssøker er utenlandsboende og ervervet gjelder en eiendom som faller inn under unntaket i konsesjonsloven § 5 første ledd nr. 1 og nr. 2. Konsesjonsplikt ble innført med virkning fra 1.1.95.

² Foreløpige tall fra Hedmark, Oppland, Telemark, Aust-Agder, Vest-Agder, Rogaland, Nord-Trøndelag og Finnmark.

Kilde: Praktiseringsmeldingene.

2.3 Statistikk for 1993. Avgjørelser på fylkesnivå

Høsten 1995 ble alle fylkesmannsembetene bedt om å telle opp konsesjonssaker avgjort på fylkesnivå i 1993. Departementet ba om at opptellingen skulle knyttes til konsesjonssøkers formål med ervervet. Dette er det en egen rubrikk for i konsesjonssøknadsskjemaet.

Tabell 2.14 1993. Konsesjonssaker avgjort i fylket. Fordeling på bruksformål¹

1993	Landbruk	Bolig	Annen næring	Andre formål	Sum
Antall	1383	485	315	516	2699
%	51,2	18	11,7	19,1	100

¹ Materialet mangler tall fra Hordaland og Vest-Agder.

Tabell 2.15 1993. Landbruksformål. Avgjørelsenes innhold¹

Fylke	Uten vilkår	Med vilkår	Avslag	Sum
Østfold	2	59	1	62
Akershus	40	23		63
Oslo				0
Hedmark	37	121	14	172
Oppland	15	98	3	116
Buskerud	6	85	1	92
Telemark	2	33	1	36
Vestfold	18	62	13	93
Aust-Agder	5	48	3	56
Rogaland	8	61	11	80
Sogn og Fjordane	3	43	8	54
Møre og Romsdal	45	103	4	152
Nord-Trøndelag	4	97	2	103
Nordland	21	143	1	165
Troms	3	81	4	88
Finnmark	24	28		52
Sum	233	1 085	66	1 384

¹ Fylker som ikke har sendt inn tall, eller hvor tallene ikke viser de opplysningene vi ba om: Hordaland, Vest-Agder og Sør-Trøndelag.

Avslag gitt i 4,8 % av tilfellene. I 78,4 % av sakene er det stilt konsesjonsvilkår.

Tabell 2.16 Boligformål¹

Fylke	Uten vilkår	Med vilkår	Avslag	Sum
Østfold	37	4		41
Akershus	45	3		48
Oslo	26			26
Hedmark	23	2		25
Oppland	23			23
Buskerud	34	10		44
Telemark	10			10
Vestfold	40	18		58
Aust-Agder	63	24		87
Rogaland	20	6	1	27
Sogn og Fjordane	9			9
Møre og Romsdal	17			17
Nord-Trøndelag	8			8
Nordland	32	9		41
Troms	7	13		20
Finnmark	1			1
Sum	395	89	1	485

¹ Tabellen dekker erverv til boligformål. Ervervet er konsesjonspliktig dersom eiendommen er: 1) en ubebygde tomt over 2 dekar eller 2) bebygde eiendom over 5 dekar. Fylker som ikke har sendt inn tall, eller hvor tallene ikke viser de opplysningene vi ba om: Hordaland, Vest-Agder og Sør-Trøndelag.

0,2 % av sakene er avslått. 18,4 % av sakene er knyttet til konsesjonsvilkår. Det er satt mange vilkår. Oppstillingen er knyttet til konsesjonssøkers formål med ervervet og bygger dermed på subjektive kriterier, ikke slike objektivt konstaterbare fakta som eiendommens karakter. Det er grunn til å anta at det innsamlede tallmaterialet også dekker noen små bebygde landbrukseiendommer som er attraktive bosteder. I slike tilfeller blir det pga. praksis i landbrukssakene ofte satt vilkår om bosetting. Merk i den forbindelse at det er Vestfold, Aust-Agder og Troms som har størst antall vilkårssaker. Små landbrukseiendommer i Vestfold og Aust-Agder har regelmessig stor verdi som bolig.

Tabell 2.17 Annen næringsvirksomhet¹

Fylke	Uten vilkår	Med vilkår	Avslag	Sum
Østfold	18			18
Akershus	20			20
Oslo	18			18
Hedmark	30	1		31
Oppland	30	1		31
Buskerud	16	2		18
Telemark	13	1		14
Vestfold	16	3		19
Aust-Agder	19	2		21
Rogaland	11	4		15
Sogn og Fjordane	15	4		19
Møre og Romsdal	24			24
Nord-Trøndelag	10			10
Nordland	24	8		32
Troms	12	5		17
Finnmark	5	3		8
Sum	281	34		315

¹ Tabellen dekker erverv til annen næring enn landbruk. Ervervet er konsesjonspliktig dersom eiendommen er 1) ubebygde og uregulert, 2) bebygde, uregulert og over 5 dekar, 3) ubebygde, regulert til visse næringsformål og over 5 dekar, 4) bebygde, regulert til visse næringsformål og over 15 dekar. Fylker som ikke har sendt inn tall, eller hvor tallene ikke viser de opplysningene vi ba om: Hordaland, Vest-Agder og Sør-Trøndelag.

Det er ikke gitt avslag på konsesjon. 10,8 % av konsesjonstilsagnene er knyttet til vilkår.

Tabell 2.18 Andre formål¹

Fylke	Uten vilkår	Med vilkår	Avslag	Sum
Østfold	41			41
Akershus	34	2		36
Oslo	11			11
Hedmark	34	1		35
Oppland	31	2		33
Buskerud	43	4		47
Telemark	23			23
Vestfold				0
Aust-Agder	36	5		41
Rogaland	23	12	1	36
Sogn og Fjordane	22			22
Møre og Romsdal	70			70
Nord-Trøndelag	20	1		21
Nordland	48	11		59
Troms	18	4		22
Finnmark	7	5		12
Sum	461	47	1	509

¹ Inn i tallene for andre formål går bl.a. fritidsformål. Fylker som ikke har sendt inn tall, eller hvor tallene ikke viser de opplysningene vi ba om: Hordaland, Vest-Agder og Sør-Trøndelag.

Det er gitt avslag i 0,2 % av sakene. I 9,2 % av sakene er det satt konsesjonsvilkår.

Tabell 2.19 Fordeling av vilkår og avslag. %

	Uten vilkår	Med vilkår	Avslag	Sum
Landbruksformål	16,9	78,4	4,7	100
Boligformål	81,5	18,3	0,2	100
Annen næring	89,3	10,7		100
Andre formål	90,8	9,1	0,1	100

Vedlegg 3**Landbruksdepartementets høringsnotat¹****1 Sammendrag**

Høringsnotatet inneholder forslag til ny konsesjonslov. Den nye loven vil gjelde både landbruks-eiendommer og andre typer eiendom. Endringsfor-slagene fører imidlertid til at loven i hovedsak vil få praktisk betydning ved erverv av landbrukseiendommer. Erverv av en rekke andre eiendommer vil ikke utløse konsesjonsplikt.

De fleste endringsforslagene gjelder konsesjonspliktens omfang. Disse forslagene tar sikte på å øke konsesjonsfriheten. Det er imidlertid også foretatt en systematisk gjennomgang av de øvrige bestemmelsene med sikte på forenkling. Departementet foreslår:

1. Hensynet til miljøet og til fremtidige generasjoners behov skal innarbeides i lovens formålsbestemmelse.
2. Erverv av ubebygde enkelttomter til bolig- eller fritidshus som ligger i område som i kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan etter plan- og bygningsloven er utlagt til byggeområde, og hvor tomteinndeling er foretatt eller godkjent av bygningsmyndighetene, skal fortsatt være konsesjonsfritt. Hvis det foreligger en slik plan er konsesjonsfriheten ikke knyttet til noen arealgrense. Betingelsen i gjeldende lov om at erververen og hans nærmeste familie ikke kan eie tomt fra før, oppheves. Konsesjonsfriheten er betinget av at tomta bebygges innen 5 år.
3. Erverv av andre ubebygde enkelttomter til bolig- eller fritidshus ikke større enn 1 dekar skal være konsesjonsfritt. Betingelsen i gjeldende lov om at erververen og hans nærmeste familie ikke kan eie tilsvarende tomt fra før, oppheves. Konsesjonsfriheten er betinget av at tomta bebygges innen 5 år.
4. Erverv av andre ubebygde eiendommer som ligger i område som i reguleringsplan er regulert til annet enn landbruksområde, eller ligger i område som i kommuneplanen er lagt ut til byg-

geområde skal være konsesjonsfritt. Konsesjonsfriheten er betinget av at erververen ikke foretar bruksendring i strid med planen.

5. Erverv av bebygd eiendom ikke større enn 100 dekar skal være konsesjonsfritt dersom ikke mer enn 20 dekar av den er fulldyrket. Konsesjonsfriheten er betinget av at erververen ikke foretar bruksendring i strid med eventuell reguleringsplan. Det samme gjelder hvor eiendommen i kommuneplanens arealdel er lagt ut til landbruks-, natur- og friluftsområde.
6. Erverv av aksjer og parter i selskap med begrenset ansvar skal være konsesjonsfritt.
7. Utenlandsboendes erverv av eiendom til fritidsformål skal være konsesjonsfritt.
8. Det bør gå fram av loven at sameie i landbruks-eiendom som hovedregel er en uheldig eierform, og at det kan legges vekt på dette ved avveiningen av om konsesjon skal gis.
9. Det bør gå fram av loven at landbrukseiendommer bør eies av fysiske personer.
10. Priskontroll oppheves for alt annet enn landbruk.

Departementet ber om merknader til om konsesjonsfriheten etter forslag 5 ovenfor skal endres slik at erververen heller ikke kan foreta bruksendring i strid med kommuneplanens arealdel dersom eiendommen er lagt ut til byggeområde. Dette er forutsatt i utkastet til lovtekst. Spørsmålet er:

1. Bør konsesjonsfriheten under forslag 5 være betinget av at erververen heller ikke foretar bruksendring i strid med kommuneplanens arealdel dersom eiendommen er lagt ut til byggeområde?

Ut over dette foreslås også enkelte andre endringer av mer teknisk karakter. Disse er i liten grad kommentert i høringsnotatet, men går i noen grad fram av utkast til ny lovtekst, jf. vedlegg 1.

Ved nedsatt konsesjonsgrense, jf. gjeldende K § 5 tredje ledd, såkalt 0-grense, har departementet istedenfor å utarbeide forslag til endringer stilt en rekke spørsmål basert på erfaringer og kommunenes holdninger til loven. Dette er en bestemmelse som særlig har betydning for det kommunale hand-

¹ I vedlegget her har en sløffet følgende deler av høringsnotatet: innholdsfortegnelsen, vedlegg 2 (gjeldende lovtekst), vedlegg 3 (lovspeil) og vedlegg 4 (statistikkopplysninger).

lingsrommet. Dette handlingsrommet har også sine rettslige begrensninger, noe som bl.a. innebærer at det må tas hensyn til partenes rettssikkerhet. I denne omgangen ser en det som ønskelig å få fram høringsinstansenes syn snarere enn å utforme konkrete forslag til endringer. Spørsmålene er forsøkt formulert slik at oppfatningene kan komme klart fram. De reflekterer ikke departementets syn på hva som bør endres. Spørsmålene er:

2. Bør det gå fram av loven hvilken frist erververen har for å oppfylle betingelsen for konsesjonsfrihet? Dersom det er behov for en slik frist, bør den settes til 1 år?
3. Bør det innføres en ordning med personlig boplikt, og i tilfelle for hvor lang tid?
4. Bør konsesjonsfriheten for nære slektninger i saker som gjelder nedsatt konsesjonsgrense begrenses, oppheves eller gjøres betinget av boplikt som eventuelt kan være personlig?
5. Bør det innføres tilsvarende kriterier som i gjeldende K § 6a for å avgjøre om det aktuelle huset blir brukt som helårsbolig, eventuelt andre kriterier?
6. Bør erverv av tomt med bebyggelse under oppføring utløse konsesjonsplikt dersom tomten er regulert til boligformål?
7. Bør det være konsesjonsfrihet dersom det er mer enn 50 år siden bebyggelsen ble brukt til helårsbolig? Bør det eventuelt legges vekt på tidsfaktoren ved avgjørelse av om konsesjon skal gis, eller i motsatt fall at bebyggelsens preg av å være en etablert fritidseiendom skal anses irrelevant?
8. Bør det gå fram av loven at det ikke har betydning for konsesjonsplikten at det er foretatt rehabilitering av bebyggelsen slik at den fremstår som en annen eiendom enn da selger ervervet den?
9. Bør det gå fram av loven at bebyggelsens standard ikke er av betydning for konsesjonsplikten dersom eiendommen faller inn under karakteristikken bebygdt eiendom?

Etter gjeldende K §§ 5 andre ledd og 3 tredje ledd utvides konsesjonsplikten ved erverv av fast eiendom og ved stiftelse og overføring av rettigheter dersom eiendommen ligger i områder som er omfattet av stadfestet vedtak om fornying, jf. PBL § 25 nr. 8. Departementet etterlyser synspunkter på om denne bestemmelsen har noen betydning i dag. Spørsmålet er:

10. Er det i ny konsesjonslov behov for en regel som tilsvarer innholdet i gjeldende K §§ 3 tredje ledd og 5 andre ledd?

I St.meld. nr. 19 (2001–2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå, er det redegjort for at alle konsesjonssaker skal avgjøres av kommunen. Forslagene til endring av konsesjonsplikten omfang vil føre til at hovedtyngden av saker vil gjelde erverv av ubebygde landbruksarealer og større bebygde landbrukseiendommer. Bl.a. med dette som bakgrunn reiser departementet spørsmål om loven bør angi nærmere kriterier for skjønnsutøvelsen enn i gjeldende lov. Spørsmålene er:

11. Bør det ved avgjørelse av saker med nedsatt konsesjonsgrense («0-grense») gis avveiningskriterier basert på eiendommens egnethet og beliggenhet? Bør det eventuelt lovfestes ytterligere momenter som hittil ikke er tillagt vekt?
12. Bør det gå fram av loven at det ved krav om salg på grunn av mislighold, kan fastsettes at eiendommen eller deler av den, skal overdras til noen bestemt?

Departementet ønsker å legge til rette for at lovforslaget kan behandles i Stortinget i løpet av vårsesjonen 2003. Eventuelle lovendringer vil da kunne tre i kraft fra årsskiftet 2003–2004.

2 Oppbygging av notatet

Kapittel 3 gir en oversikt over hovedtrekk i gjeldende konsesjonslov. Kapitlet inneholder en kort historisk oversikt, redegjørelse for formålet med loven og bruk av virkemidlene. I kapitlet er det redegjort for statistikk fra senere år, og for forholdet til annen lovgivning. En kort beskrivelse av gjeldende rett er tatt inn i kapittel 3, men gjeldende rett er også utdypet i teksten under kapittel 5 i tilknytning til de bestemmelsene som foreslås endret.

De premisser departementet legger til grunn for endringsforslagene drøftes i kapittel 4. I kapittel 5 drøftes endringsforslagene. I dette kapitlet er departementets forslag og spørsmål som en særlig ber om høringsinstansenes syn på nummerert fortløpende og uthevet med grå merking av tekst.² Kildehenvisninger er i hovedsak tatt inn som fotnoter.

I kapittel 6 foreslås en skisse til overgangsbestemmelser. Kapittel 7 inneholder departementets vurderinger av administrative og økonomiske konsekvenser av forslagene.

Departementets samlede forslag til lovtekst er tatt inn som vedlegg 1. Vedlegg 2 inneholder gjeldende konsesjonslov. Vedlegg 3 viser et lovspeil

² I forbindelse med innarbeidelse i Ot.prp. er merkingen falt bort.

med gjeldende lovs paragrafer i forhold til forslaget til ny lov. Vedlegg 4 inneholder et eget notat med statistikk.

Henvisninger til gjeldende konsesjonslov er i hovedsak forkortet til K.

3 Gjeldende konsesjonslov

3.1 Konsesjonsloven, en oversikt

De fleste reglene i konsesjonsloven av 31. mai 1974 har paralleller i tidligere konsesjonslover. Disse lovene gjaldt bestemte arealtyper slik som skog, dyrka mark og fjellstrekninger.

Dagens konsesjonslov gjelder alle typer fast eiendom. Målet med loven er å oppnå slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet. Loven bygger på at areal er en knapphetsressurs som det er viktig å bruke og fordele på en samfunnsmessig forsvarlig måte. Det er følgelig en arealbrukslov, hvor det også foretas en vurdering av eieren. Det offentliges kontroll med eierforhold og arealbruk skjer i en situasjon hvor eiendommen er under omsetning. Konsesjonsbehandlingen påvirker fordelingen av areal mellom ulike brukerinteresser og eiere. Ved behandlingen kan det stilles vilkår, f.eks. om eierens framtidige bruk av arealet.

Ved implementeringen av EØS-avtalen ble lov av 12. desember 1917 om utenlandske statsborgeres erverv av fast eiendom opphevet. Samtidig ble det i gjeldende konsesjonslov inntatt en bestemmelse om konsesjonsplikt for utenlandsboendes erverv av fritidseiendom. Utenlandske borgere og selskaper er likestilt med norske borgere.

Konsesjonsloven ble sist endret 4. mai 2001. I den forbindelse ble bl.a. forkjøpsretten opphevet, og det ble gjort endringer i konsesjonsplikten for bebygd eiendom. Det ble dessuten lovfestet kriterier for innholdet i boplikten.

3.2 Kontrollomfang

Loven innebærer at det ved alle eiendomsoverdragelser må tas stilling til om overdragelsen utløser konsesjonsplikt.

Tallmaterialet som departementet har lagt til grunn i dette notatet, og i vedlegg 4, er ajourført fram til 2000. Det ble omsatt 151.812³ eiendommer i 2000. Av disse ble ca. 3,5 % konsesjonsbehandlet. Ved innsending av skjøte for tinglysing skal erverver dokumentere at ervervet enten ikke trenger konsesjon eller at konsesjon er gitt. I de fleste tilfellene dokumenteres dette gjennom en egenerklæring. Tinglysningsdommeren påser at erverv av eiendom som utløser konsesjonsplikt ikke blir tinglyst

med mindre konsesjon er gitt. Dette systemet gir sikkerhet for at alle erverv fanges opp, og at kontrollen er effektiv.

Tallmaterialet ovenfor dekker ikke perioden etter endringene 4. mai 2001. Hevingen av arealgrensen ved erverv av bebygd eiendom (§ 5 første ledd nr. 2) innebar at færre erverv enn tidligere utløser konsesjonsplikt. Hvor stor endringen er, målt etter antall saker per år, er foreløpig noe usikkert.

3.3 Statistikk, forholdet mellom landbrukssaker og andre saker

Avgjørelse av konsesjonssaker⁴ er fra desember 1992 lagt til fylkeslandbruksstyret. Innen en rekke saksfelt er denne myndigheten fra 1. januar 1994 lagt videre til kommunene. I 2000 ble det behandlet 5.308⁵ konsesjonssaker. 2.288 (ca. 43 %) av disse sakene ble i 2000 avgjort i kommunene, mens resten, 3.001 saker (ca. 56 %), ble avgjort på fylkesnivå av fylkeslandbruksstyret eller fylkesmannen.

En optelling fra 1993 av fylkeslandbruksstyre-nes konsesjonsavgjørelser fordelt på formålet med ervervene viser at ca. 51 %⁶ av sakene gjaldt erverv til landbruksformål, 18 % boligformål og ca. 12 % av sakene gjaldt andre næringsformål. Det er grunn til å anta at endringen 4. mai 2001 vedrørende arealgrensen etter konsesjonsloven § 5 første ledd nr. 2 endrer dette bildet noe. Etter endringen er det trolig færre konsesjonssaker som gjelder annet enn landbruk. I de sakene som gjaldt erverv til landbruksformål ble det gitt avslag i 4,7 % av tilfellene og stilt vilkår i 78,4 %. Fordelingen på vilkår og avslag varierte imidlertid etter hvilke bruksformål sakene gjaldt. Hvor formålet med ervervet var bolig eller annen næring m.v., var avslagsprosentene ca. 0 og 0,2 og vilkårsprosentene mellom 11 og 18.

4 Premisser for endring av konsesjonsloven

4.1 Ramme for endringen

Det er ønskelig å forenkle konsesjonsloven. Dette kan bl.a. gjøres ved å knytte den nærmere til dagens plansystem. Fra 1974 til i dag er det gjort etappevis endringer. Dette har ført til at også lovens struktur og paragrafoppbygging bør gjennomgås

³ Se vedlegg 4 tabell 1

⁴ Unntatt konsesjon ved erverv av aksjer, jf. gjeldende lov § 4

⁵ Se vedlegg 4 tabell 1

⁶ Se vedlegg 4 tabell 14

med sikte på å oppnå forenklinger og et lovverk med bedre sammenheng enn i dag.

I årenes løp er det fremmet ulike innspill som har betydning for gjennomgangen.

Avsnittene nedenfor er en kort gjennomgang av innspill som etter departementets vurdering fortsatt har betydning for den revisjonen som bør gjøres.

4.2 Dialog med Stortinget i tilknytning til revisjonen

Landbruksdepartementet ga Stortinget en orientering om revisjonsplanene for konsesjonsloven i meldinger om praktiseringen av jord- og konsesjonsloven. I Innst. S. nr. 92 (1992–93) s. 52 ba et flertall av landbrukskomiteen (bestående av AP, Høyre og Frp) om at departementet gjennomgikk konsesjonsloven og jordloven som en oppfølging av Stortingets behandling av St.prp. nr. 8 (1992–93) Landbruk i utvikling. Ved utarbeidelse av ny jordlov, orienterte departementet gjennom Ot.prp. nr. 72 (1993–94) om lovarbeid framover⁷. En viste i den forbindelse til at konsesjonsloven måtte gjennomgås.

I St.meld. nr. 19 (1999–2000) Om norsk landbruk og matproduksjon ble det redegjort for en rekke forslag til endringer i konsesjonsloven. Ved lovendring 4. mai 2001 ble noen av disse endringene gjennomført. I Ot.prp. nr. 33 (2000–2001) som lå til grunn for Stortingets behandling forutsatte en imidlertid at det måtte foretas en generell gjennomgang av loven i ettertid. En forutsatte at arbeidet skulle legges opp med sikte på å fremme en proposisjon om endringene i løpet av våren 2003.

4.3 Næringslovutvalgets forslag til endring av konsesjonsloven

Næringslovutvalget er et fast regjeringsoppnevnt utvalg. Utvalget har som mandat å ta stilling til spørsmål som har betydning for små og mellomstore bedrifter. I januar 1995 fremmet utvalget forslag til endringer av konsesjonsloven. Forslagene kan skisseres slik:

1. At erverv av næringseiendom under 50 dekar skal skje uten offentlig kontroll dersom arealet ligger innenfor regulert område.
2. At det innføres meldeplikt istedenfor konsesjonsplikt for erverv av næringseiendom over 50 dekar. Det offentlige gis en frist på 60 dager til å følge opp meldingen med eventuelt konsesjonspålegg.

3. At det som en sikkerhetsventil mot uheldig oppsamling av fast eiendom på en eierhånd innføres en regel som gir myndighetene hjemmel for kontroll dersom sterke samfunnsmessige hensyn gjør seg gjeldende.
4. At konsesjonsbehandling av jord- og skogbrukseiendom, friområder og naturvernområde skjer som etter gjeldende lov, men at reglene for jord- og skogbrukseiendom flyttes til jordloven.
5. At endringene som er foreslått for næringseiendom gjøres gjeldende for boligeiendom.
6. At loven angir positivt hva som utløser konsesjonsplikt.
7. At konsesjonsplikt ved erverv som ikke er nevnt under pkt. 4 erstattes av meldeplikt, jf. pkt. 2.

Næringslovutvalgets forslag ble sendt ut på høring i januar 1995. Det kom inn svar fra 217 instanser. I det følgende gis en kort oppsummering av høringsinstansenes syn på hovedspørsmålene som er angitt ovenfor.

I tilknytning til spørsmålene om plan kan erstatte konsesjonsplikt, jf. forslag 1 og 5, peker Justisdepartementet, Kommunaldepartementet og Miljøverndepartementet på at konsesjonsbehandlingen knytter seg til en vurdering av erverver som ikke fanges opp gjennom planbehandlingen.

De fire departementene som uttalte seg til spørsmålet om meldeplikt bør erstatte konsesjonsplikt, jf. forslag 2, 5 og 7, var i tvil om dette. Noen peker på at forslag 3 vil ha liten praktisk verdi fordi regelen er så generell at den ikke vil bli brukt.

Justisdepartementet, Miljøverndepartementet, Kommunaldepartementet og Direktoratet for Naturforvaltning frarådte en flytting av reglene for jord- og skogbrukseiendom til jordloven. Justisdepartementet viste bl.a. til at forslaget medfører en lovstrukturelt uheldig løsning fordi en da må ha likeartede regler både i ny konsesjonslov og i jordloven. Næringsdepartementet tilrådte imidlertid at reglene for erverv av landbrukseiendommer flyttes til jordloven. Ti av fylkeslandbruksstyrene frarådte flytting av reglene, mens seks tilrådte slik flytting. 68 av 89 kommuner tilrådte flytting.

Miljøverndepartementet frarådte at lovens ordlyd utformes slik at det positivt angis hva som utløser konsesjonsplikt, jf. forslag 6, mens Finansdepartementet tilrådte en slik «speilvending». To fylkeslandbruksstyrever tilrådte endring i samsvar med Næringslovutvalgets forslag, mens ett styre frarådte. Bare 5 kommuner har uttalt seg om spørsmålet. 4 tilrådte at loven positivt angir hva som utløser konsesjonsplikt, mens 1 frarådte.

⁷ side 7

4.4 Lovstrukturutvalgets syn på konsesjonsloven

Lovstrukturutvalget var et regjeringsoppnevnt utvalg. Det hadde bl.a. som oppgave å fremme forslag om hvilke lover som bør oppheves, og hvilke som bør slås sammen.

Utvalgets utredning ble fremmet som NOU 1992: 32. Forholdet til ervervskonsesjonslovene er vurdert i kapittel 9.33. Utvalget ga uttrykk for at det bør være *en* ervervskonsesjonslov, og at denne loven også bør omfatte en rekke av de gjeldende ervervskonsesjonslovene (bergverk, vannfall, kalk, kvarts, petroleum osv.). Utvalget tok ikke stilling til om en slik lov burde være en revidert utgave av 1974-loven, eller en ny lov.

Forutsetningen for en slik samling av lover som utvalget foreslo er at det oppnevnes et lovutvalg som eventuelt har som mandat å vurdere en samling av lovene. Ingen av de berørte departementene har tatt initiativ til å foreta en slik samling. Stortinget har heller ikke uttrykt noe ønske om en slik samling av reglene i forbindelse med de merknadene som er gitt til revisjon av konsesjonsloven. Departementet mener at utvalgets forutsetninger ikke kan strekkes lenger enn at lovreglene innen det aktuelle saksfeltet ikke bør splittes opp.

4.5 Forholdet til EØS-avtalen

Gjennom EØS-avtalen har Norge forpliktet seg til fri bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital innen avtaleområdet. Omsetning av fast eiendom faller inn under traktatens bestemmelser om fri bevegelse av kapital. Avtalen har etter dette betydning for det offentliges kontroll med omsetning av eiendommer og rettigheter.

Verken regelverk eller praksis kan innrettes slik at de direkte eller indirekte forskjellsbehandler nordmenn og andre EØS-borgeres mulighet til å sikre seg eierskap eller bruke arealene. Ved utformingen av reglene må en med andre ord være oppmerksom på at reglene skal være like for EØS-borgere og norske borgere. De kan heller ikke ha slike sidevirkninger at de skjærer norske interesser. Reglene må dessuten utformes slik at reguleringen ikke blir mer omfattende enn det som er nødvendig for å nå de nasjonale målene.

4.6 Landbruksdepartementets vurderinger av endringsbehovet

De etappevise endringene i konsesjonsloven har langt på vei ført til at reglene materielt sett er oppdatert i forhold til landbrukspolitiske mål nedfelt i

St.prp. nr. 8 (1992–93) «Landbruk i utvikling» og i St.meld. nr. 19 (1999–2000) «Om norsk landbruk og matproduksjon». Det er imidlertid ikke foretatt en systematisk gjennomgang av loven sett i lys av disse landbrukspolitiske dokumentene. Materielle spørsmål som ikke er forankret i landbrukspolitikk, for eksempel prinsippene fra St.meld. nr. 29 (1996–97) «Regional planlegging og arealpolitikk» gjen-speiles heller ikke i loven.

Behovet for konsesjonsregler for eierskap og arealbruk må ses i lys av de endringene som er skjedd i samfunnet når det gjelder styring av arealbruk etter andre lovregler, f.eks. gjennom regler etter plan- og bygningsloven. Praksis som det er ønskelig å holde fast ved bør til en viss grad innarbeides i lovtekst eller i omtale i forarbeidene.

Landbruksdepartementet vil peke på at det ved revisjonen av konsesjonsloven må legges vekt på regelforenkling og effektivitet. Det er også grunn til å rette oppmerksomhet mot uønskede bivirkninger. Regler som ikke gir ønsket samfunnsgevinst bør oppheves eller endres på en slik måte at de bedre kan bidra til en arealbruk som er gagnlig for samfunnet. I en framtidig konsesjonslov bør det være hjemmel for forskrift hvor det gjøres unntak fra hovedreglene, men det bør for øvrig tilstrebes at sentrale unntaksbestemmelser i gjeldende forskrifter innarbeides i loven. Administrasjonen av konsesjonssystemet må knyttes til effektive enkle kontrollrutiner hvor en tar hensyn til hvilke belastninger som oppstår for offentlig økonomi og administrasjon og for avtalepartene.

Landbruksdepartementets vurdering av endringsbehovet har samlet sett ført til at en ser behov for å utarbeide en ny konsesjonslov til erstatning for lov 31. mai 1974 nr. 19 om konsesjon ved erverv av fast eiendom. Endringsforslagene fører til at den nye loven i hovedsak vil få praktisk betydning ved erverv av ubebygde landbruksarealer og større bebygde landbrukseiendommer.

5 Endringsforslag

5.1 Lovens formål

Gjeldende lov

I Ot.prp. nr. 6 (1972–73) s. 25 ble det lagt til grunn at formålet med annen lovgivning kan trekkes med ved vurderingen av om det skal gis konsesjon. Departementet uttalte:

«Angående den nye konsesjonslovs rekkevidde vil departementet understreke at det må være en klar forutsetning at loven gir adgang til å tilgodese også slike hensyn som er tilgodesett

ved andre lover, nå som f.eks. jordloven, friluftsløven, naturvernloven, prisloven m.m. Den omstendighet at et særlig formål kan være særskilt tilgodesett i en spesiallov kan ikke utelukke at samme hensyn tas i betraktning og eventuelt blir bestemmende ved anvendelsen av konsesjonslovens regler, så langt det er tale om hensyn som omfattes av det formål konsesjonsloven har. Når det i konsesjonslovens formålsparagraf uttrykkelig tilkjennegis at formålet er å tilgodese samfunnsgagnlige hensyn, så må det etter departementets mening være klart at lovens virkemidler må kunne brukes sideordnet med og som supplement til lovgivningen for øvrig.»

Formålsbestemmelsen ble sist endret 4. mai 2001, da hensynet til bosetting ble tatt inn som et av de hensyn som eksplisitt nevnes i lovteksten.

Formålet med gjeldende konsesjonslov gir stor grad av fleksibilitet for å oppnå slike løsninger som er best for samfunnet i det konkrete tilfellet⁸. Den helhetsvurderingen som skal foretas, legger til rette for at en bl.a. kan tilgodese ulike brukerinteresser, f.eks. behovet for areal til landbruk og til andre formål.

Landbruksdepartementets forslag innebærer at det sentrale målet for loven, som i gjeldende lov, skal være slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet. Det samme gjelder målet om å sikre et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer. Formålene innebærer at lovens virkemidler kan nyttes både for å styre eierforhold og bruk av arealet.

Forslag til endring av formålsbestemmelsen

Hensynet til miljøet er fremhevet i St.prp. nr. 8 (1992–93) Landbruk i utvikling som en viktig del av landbrukspolitikken. Dette hensynet bør synliggjøres i formålsparagrafen på samme måte som i jordloven. Forslaget må leses i lys av regelen i Grunnloven § 110 b om at det skal tas hensyn til miljøet. Både ved bruk og vern av arealer er det også sentralt å forholde seg til samfunnsnyttens sett i et langsiktig tidsperspektiv. Dette må ses som en sentral side av bærekraftbegrepet. I forslaget til endring av

formålsbestemmelsen er dette reflektert ved at den nye formålsbestemmelsen viser til framtidige generasjoners behov.

Departementet mener for øvrig at det ikke er behov for den uttrykkelige opplistingen av ulike landbruksnæringer i gjeldende § 1 nr. 1. Etter departementets syn er det tilstrekkelig at bestemmelsen viser til det vide begrepet landbruksnæringen som bl.a. omfatter de øvrige næringene. Forslaget er ikke ment som noen endring av realitetene i bestemmelsen slik den lyder i gjeldende lov.

Forslag nr. 1

- Hensynet til miljøet og til fremtidige generasjoners behov skal innarbeides i lovens formålsbestemmelse.

5.2 Generelt om omfanget av konsesjonsplikt

Konsesjonsplikts omfang bør avspeile samfunnets behov for og ønske om å kontrollere omsetningen av fast eiendom. Konsesjonsplikts omfang må også vurderes i lys av om virkemidlene loven inneholder gir ønsket effekt, eller om resultatene bedre kan nås gjennom andre virkemidler.

Departementet mener det er grunnlag for å utvide konsesjonsfriheten. Innen noen få særlige felt foreslår en imidlertid at konsesjonsplikten utvides, bl.a. for å ivareta jordvern hensyn på en bedre måte enn i dag.

Gjeldende konsesjonslov bygger på at konsesjonsplikten ikke bør omfatte mer enn det som er nødvendig for å styre arealbruk og eierforhold. I Innstilling om lov om erverv av fast eiendom avgitt 21. desember 1966 s. 45 første spalte heter det:

«Da konsesjonslovgivningen skal tilgodese en rekke hensyn, må loven gjelde en meget stor del av overdragelsene av og rettsstiftelsene ellers vedkommende fast eiendom. Men loven må ikke gjøres unødig omfattende; nødvendigheten av tillatelse til eiendomserverv innebærer jo en ulempe for eiendomsomsetningen. Det må derfor skje en avveining hvor den på den ene side tar hensyn til hva som kan oppnås ved konsesjonsplikt og forkjøpsrett og på den annen side tar hensyn til de ulemper konsesjonsplikten og forkjøpsretten medfører. Komiteen mener at det ikke bør være konsesjonsplikt for overdragelse av eiendom av slik karakter at det bare rent unntaksvis kan bli tale om å nekte konsesjon eller å gjøre forkjøpsretten gjeldende.»

Ved vurderingen av konsesjonsplikts omfang mener departementet det bør bygges videre på det-

⁸ Dette ble også lagt til grunn i tidligere konsesjonslover. Johan Castberg uttalte følgende i Ot. forhandlingene 1920 s. 831 om utkast til jordkonsesjonslov § 7 om vilkår: «når der anføres, at betingelserne, som stilles ikke maa ligge utenfor konsessionslovgivningens hensigt, ja saa vil ikke det klargjøre meningen; for konsesjonslovens hensigt er at sikre almene interesser baade for kommune og stat.»

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

I en ny konsesjonslov bør det etter departementets syn som et utgangspunkt legges opp til mindre kontroll av omsetningen hvor eiendommen i plan etter plan- og bygningsloven er utlagt til bestemte formål og erververen forpliktet til ikke å nytte eiendommen i strid med planen. Lovendringen 4. mai 2001 der arealgrensen i konsesjonsloven § 5 første ledd nr. 2 ble forhøyet fra 5 til 20 dekar bygger på et slikt vilkår. Dersom konsesjonsfriheten gjøres betinget av at eiendommen utnyttes i samsvar med plan slik som ved endringen i 2001, representerer det en mellomform i forhold til fullstendig konsesjonsfrihet.

Kriteriene for å avgrense eller utvide konsesjonsplikten bør så langt det er mulig være objektivt konstaterbare. Dette innebærer at søkers formål med ervervet ikke alene er egnet som kriterium for hva som utløser konsesjonsplikt.

5.3 Erverv av ubebygde enkelttomter og andre ubebygde arealer som ikke er landbruksarealer

5.3.1 Gjeldende regler. Unntak fra konsesjonsplikten

Erverv av ubebygde tomter til bolig og fritidsformål krever i hovedsak ikke konsesjonsbehandling. Dette følger av gjeldende K § 5 første ledd nr. 1 som fastsetter hvilke ubebygde tomter som kan erverves konsesjonsfritt. Bestemmelsen lyder:

«Konsesjon er ikke nødvendig ved erverv av:

1. en enkelt boligtomt eller tomt for fritidshus, dersom tomten ikke er større enn 2 dekar og er godkjent fradelt etter 1. januar 1977 etter plan- og bygningsloven og jordloven eller tomten ligger i området som i kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan etter plan- og bygningsloven er utlagt til byggeområde, og hvor tomtedeling er foretatt eller godkjent av bygningsmyndighetene.

Forutsetningen er at erververen eller hans ektefelle eller barn under 18 år ikke eier eller fester annen tomt til bolig- eller fritidshus i kommunen. Hvis erververen selv er under 18 år, er forutsetningen at ikke hans foreldre eller søsken under 18 år eier eller fester slik eiendom i kommunen,»

Forskrift om konsesjonsfrihet for visse erverv av fast eiendom mv. fastsatt av Landbruksdepartementet 28. juli 1978 utvider denne konsesjonsfriheten i enkelte særlige tilfeller.

Erverv av ubebygde arealer som ikke kan karakteriseres som enkelttomter forutsetter i hovedsak konsesjonsbehandling. I gjeldende K § 5 første ledd nr. 3 er det imidlertid gjort unntak fra konsesjonsplikten ved visse erverv fra kommuner eller kommunale tomteselskap. Kommuner og fylkeskommuner er dessuten etter K § 6 første ledd nr. 4 gitt unntak fra konsesjonsplikten ved visse erverv. Ut over dette er det fastsatt unntak basert på reguleringsstatus og arealstørrelse i forskrift.

De erverv som ikke faller inn under unntaksbestemmelsene, utløser konsesjonsplikt. Se omtalen av praksis ved denne konsesjonsbehandlingen i kapittel 5.3.2 nedenfor.

5.3.2 Konsesjonspraksis ved erverv av enkelttomter og andre ubebygde arealer som ikke er landbruksarealer

I perioden fram til 1994 lå myndigheten til å avgjøre disse sakene dels til departementet og dels til fylkeslandbruksstyrene. Etter 1994 har avgjørelsesmyndigheten i saker som gjelder eiendom som er regulert i reguleringsplan eller lagt ut til byggeområde i kommuneplanen, ligget til kommunene⁹.

Ved konsesjonsbehandlingen tar en bl.a. stilling til om det skal knyttes vilkår til konsesjonen og om konsesjon skal gis. Ved avveiningen vurderes bl.a. prisen på eiendommen, og om ervervet er et ledd i oppsamling av fast eiendom. Nedenfor går en særlig inn på disse to elementene ut fra den praksis som har vært ført ved avgjørelse av saker som gjelder erverv av ubebygde enkelttomter og tomtearealer. Et sentralt element ved konsesjonsvurderingen er om eiendommen skal nyttes i samsvar med eksisterende planer etter plan- og bygningsloven. Forslagene til utvidet konsesjonsfrihet nedenfor er på samme måte som lovendringen 4. mai 2001 knyttet til at eiendommen ikke skal nyttes i strid med planen. I gjennomgangen har en av den grunn utelatt omtale av forholdet til planer etter plan- og bygningsloven.

⁹ Kommunens avgjørelsesmyndighet ble endret 6. juni 1995 og gjelder i dag konsesjon på areal som er en del av byggeområde som nevnt i plan- og bygningsloven §§ 20–4 første ledd nr. 1 og 25 første ledd nr. 1. Endringen tok sikte på å bruke begreper som var mer i samsvar med begrepene i plan- og bygningsloven. Den tok ikke sikte på nevneverdig realitetsendringer.

*Pris*¹⁰

Det er ikke utarbeidet generelle retningslinjer for vurderingen av om pris på areal som ikke kan brukes til landbruk er innenfor en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling. I Rundskriv M-52/77 om konsesjonsloven § 1 nr. 4 het det imidlertid:

«Når det gjelder verdien av andre typer arealer, bør det legges vesentlig vekt på om arealene er anvendelige til det formål de er tenkt benyttet til. Ved erverv av utbyggingsarealer må således tas i betraktning hvilke investeringer som er nødvendige for å få gjort arealene byggeklare. Plansituasjonen i området vil også være av stor betydning. Standpunkt til prisen må også tas ut fra prisnivået for slike eiendommer i området.»

I Stortingsmeldingene for perioden etter konsesjonslovens ikrafttredelse fram til 1983 ble dette prisspørsmålet tatt opp gjentatte ganger¹¹. Så lenge priskriften for fast eiendom gjaldt, var konsesjonsmyndighetenes kontroll med prisene relativt enkel når eiendommen lå i en kommune med pristakstplikt. Pristakst måtte legges fram, og søknaden ble avslått dersom kjøpesummen oversteg pristaksten.

I perioden etter at pristakstbestemmelsene ble opphevet la departementet til grunn at det ut fra konsesjonslovens formål ikke var adgang til å unnlate å føre priskontroll. Samtidig var det på det rene at departementet ble mer tilbakeholden med å hevde at konsesjonspris oversteg det aksepterte prisnivået i kommunen. Departementets praktisering av priskontroll ved erverv av enkelttomter og annet tomteareal kan sammenfattes slik:

Tomtene kunne erverves konsesjonsfritt med mindre erververen eide boligeiendom i kommunen fra før. En mente da at det framsto som tilfeldig at konsesjonsplikt oppsto, og departementet fant det ikke rimelig å føre streng kontroll i forhold til hva som gjaldt for konsesjonsfrie eiendommer. Det samme gjaldt ubebygde fritidstomter. I tillegg til dette la en til grunn at priser som samstemte med markedsprisen var samsvarende med en samfunnsmessig forsvarlig pris.

Erverv av større tomtearealer utløser konsesjonsplikt ved salg utenom familie¹². I praksis innebærer dette at langt de fleste slike erverv utløser konsesjonsplikt. I motsetning til omsetning av enkelttomter har dermed konsesjonsmyndighetene en reell kontrollmyndighet ved salg av utbyggingsgrunn. Departementet antok på dette grunnlaget at konsesjonskontroll kunne ha en viss dempende effekt på prisutviklingen på slike areal. En var innforstått med at de

prisene som ble godtatt av departementet, ville bli påberopt av partene i senere ekspropriasjonssaker, i hvert fall hvor departementet hadde godtatt en høy pris. En ønsket ikke å være med på å skyve erstatningene i været. Som en følge av dette og en aksept av markedsprisen, la en praksis på det prisnivå som allerede var etablert. I den konkrete vurderingen la departementet til grunn at kjøperens formål etter omstendighetene måtte tillegges vekt ved vurderingen. Dette innebar i realiteten at selgeren fikk del i den fortjenesten kjøperen gjennom sin virksomhet kunne påregne å få. Det forhold at en spesiell eiendom egnet seg til en bestemt virksomhet som andre tomter i området ikke var egnet til, kunne medføre at en høyere pris ble godtatt.

Ved vurderingen la departementet for øvrig selvstendig vekt på om kommunen hadde frarådet konsesjon pga. for høy pris. En la dessuten vekt på om den aktuelle prisen innebar et sprang i pris i forhold til tilsvarende eiendommer i området. En la til grunn at kommunen var nærmest til å ha oversikt over det aktuelle prisnivået på stedet.

Fra 1. desember 1992 ble avgjørelsesmyndigheten i alle konsesjonssaker delegert til fylkeslandbruksstyret. Myndigheten til å avgjøre konsesjonssaker der eiendommen etter reguleringsplan eller etter arealplanen bare kunne nyttes som utbyggingsareal, ble som nevnt delegert til kommunene fra 1. januar 1994.

Departementet har få opplysninger om kommunenes praksis ved priskontroll på erverv av areal som er regulert til byggeområde, jf. plan- og bygningsloven § 25 nr. 1. Som følge av en henvendelse fra departementet til kommunene opplyste 44 kommuner at de i 1996 behandlet saker som falt inn under denne kategorien, til sammen 217 saker. Av disse ble sju søknader avslått. Fem avslag var begrunnet med at den avtalte prisen var for høy. Fire kommuner kom med generelle merknader om vurderingen av prisspørsmålet i kommunen. To av dem gir uttrykk for at prisspørsmålet blir vurdert, men at holdningene er at markedet skal avgjøre prisen. En kommune opplyste at kommunen informerte

¹⁰ Priskontrollen behandles også under kapittel 5.7.4.

¹¹ Som illustrasjon nevnes: St.meld. nr. 109 (1975–76): «Det er imidlertid ikke bare når det gjelder landbrukseiendommer at prisspørsmålet kommer inn. Et samfunnsmessig forsvarlig prisnivå er av sentral betydning ved alle eiendomsoverdragelser.» St.meld. nr. 59 (1979–80) «Ved vurdering av prisen på andre typer eiendommer (enn landbrukseiendommer), legges det bl.a. vekt på prisnivået i området og på hva eiendommen kan anvendes til ut fra plansituasjonen m.v.»

¹² Med mindre arealene overdras fra kommunen, jf. konsesjonsloven § 5 nr. 3. I slike tilfeller har imidlertid kommunen selv kontroll med prisnivået.

partene om høyeste akseptable pris, og at partene justerte seg i forhold til dette.

En intern gjennomgang av spørsmål knyttet til pris i 1985 og departementets erfaringer fram til 1992 viser at priskontroll for disse sakene med hjemmel i konsesjonsloven er komplisert. I pressområder hvor byggeklare eller bebygde tomter videreselges uten konsesjon til markedspris, bidrar trolig kontrollen i realiteten til at entreprenøren får større fortjeneste mens den opprinnelige eier av grunnarealet avspises med et lavere beløp enn det han ville kunne fått i et fritt marked. Opplysningene fra kommunene viser at priskontrollen i dag er lite brukt i forhold til slike arealer. Dette til tross for at det i perioden fra 1992 har vært en generell prisoppgang på arealer som her er omtalt.

Oppsamling av fast eiendom¹³ m.m. ved erverv av tomt eller utbyggingsareal

Oppsamling av fast eiendom m.m. er regulert i gjeldende lov § 7. Bestemmelsen omtales i Konsesjonslovkomiteens uttalelse s. 38¹⁴ og til Ot.prp. nr. 6 (1972–73) s. 30¹⁵. I praksis er det få avgjørelser der det direkte er vist til bestemmelsen. Formålsbestemmelsen har vært nyttet som grunnlag for å avslå konsesjon.

I Stortingsmeldingene om praktiseringen av jord- og konsesjonslovgivningen informerte departementet om behovet for å føre kontroll med erververe av utbyggingsareal¹⁶. I St.meld. for 1978 s. 12 heter det:

«I saker vedrørende andre typer eiendommer enn landbrukseiendommer kan erververens eget forhold være utslagsgivende, og det er også anført at utnyttelse av en eiendom i utbyggingsøyemed bør foretas som ledd i utøvelse av næringen. Dette har ført til at andre enn entreprenører, byggmestere o.l. er blitt nektet konse-

sjon dersom formålet har vært å avhende deler av eiendommer etter utparsellering og eventuelt bebyggelse.»

Utsagnet er nevnt i Landbrukskomiteens innstilling S.nr. 295 (1979–80), uten kommentar.

Fra departementets praksis har manglende tilknytning til utbyggingsbransjen begrunnet nektelse av konsesjon¹⁷. Med basis i forarbeidene er det lagt til grunn at videresalg med normal forretningsmessig fortjeneste som ledd i utøvelse av næring og som i det vesentlige knytter seg til utbyggingen, ikke kunne begrunne avslag.

Erverves eiendom som ellers er unntatt fra konsesjonsplikt av en utenlandsboende som ønsker å bruke tomte til fritidsformål, oppstår det konsesjonsplikt etter gjeldende § 5 a. Bestemmelsen ble

¹⁷ Et eksempel fra departementets praksis finner vi i ombudsmannens melding for 1986 s. 134 (sak 66). Landbruksdepartementet avslø søknad om konsesjon for overdragelse av en eiendom med hjemmel i konsesjonsloven §§ 1 og 7. Det ble vist til at siktemålet med overføringen var å legge ut eiendommen til tomter, og at utbyggingsvirksomhet burde forbeholdes yrkesutøvere, f.eks. entreprenører. Under henvisning til fremlagt dokumentasjon omgjorde departementet vedtaket under ombudsmannens behandling. Det viste seg at hverken entreprenør eller kommunen var interessert i å bygge ut området. Det ble fremlagt skriv fra kommunen, to byggmestre og en bank som bekreftet dette. Departementet skrev om avslaget: «Ovennevnte søknad ble avslått ved departementets vedtak av 29. juli 1985. Det ble lagt til grunn at formålet med ervervet var å få regulert arealet med sikte på senere tomtsalg og at slik virksomhet burde forbeholdes de som driver med dette som ledd i sin næringsvirksomhet, f.eks. entreprenører. Det ble understreket at avgjørelsen var i samsvar med departementets faste praksis. Denne praksis grunner seg bl.a. på konsesjonslovens § 7 der det heter at konsesjon i alminnelighet ikke bør gis dersom det er grunn til å anta at erververen tar sikte på å skaffe seg vinning ved å selge eiendommen eller deler av den innen kort tid. På s. 39 i Ot.prp. nr. 6 (1972–73) er det til § 7 bl.a. bemerket at nevnte bestemmelse ikke tar sikte på å hindre erverv av tomteområder med sikte på utbygging og videresalg med normal forretningsmessig fortjeneste som i det vesentlige knytter seg til utbyggingen. I praksis er det lagt til grunn at dette bør skje under utøvelse av næringsvirksomhet, f.eks. av entreprenører, byggmestre eller andre som har utbygging og videresalg av eiendom som en naturlig del av sin øvrige virksomhet. Departementet legger i denne forbindelse vekt på at fast eiendom er en mangelvare samtidig som retten til å eie fast eiendom er av vital betydning som grunnlag for den enkeltes velferd og yrkesutøvelse. Det vil ikke være i samsvar med konsesjonslovens formål å la erverv og utnyttelse av slik eiendom det her er tale om foregå på samme måte som for alminnelig handelsvare. Utbygging av større områder, som nevnt i departementets avslag i denne saken, bør forbeholdes dem som driver med dette som et ledd i sin næringsvirksomhet. Dette vil etter departementets oppfatning bidra til å sikre en samfunnsmessig forsvarlig utnyttelse av eiendommen samtidig som en tilgodeser behovet for utbyggingsgrunn, jfr. konsesjonslovens § 1 nr. 2.»

¹⁸ Lovbestemmelsen er et resultat av EØS-avtalen. Norge ble i henhold til rådsdirektiv 88/361/EØF av 21. juni 1988, jf. vedlegg nr. 1 til St.prp. nr. 100 (1991–92) s. 342–343, forpliktet til å gjennomføre endringer i de da gjeldende regler innen 1. januar 1995.

¹³ Herunder forholdet til gjeldende lov § 5 a, utenlandsboendes erverv av fast eiendom.

¹⁴ «Jordoppsamling kan i likhet med spekulasjonsskjep og kapitalanbringelse være uheldig sett fra et landbrukspolitisk synspunkt, og som nevnt foran var begrunnelsen for konsesjonslovene bl.a. å hindre jordoppsamling.»

¹⁵ Departementet foreslo paragrafene byttet om, men det ble uttalt at endringene var av redaksjonell og systematisk karakter uten at en tilsiktet noen realitetsendring av betydning. På s. 39 uttales: «paragrafen er utformet etter mønster av tilsvarende bestemmelser i jordkonsesjonsloven og skogkonsesjonsloven som har vist seg å være hensiktsmessige og tilstrekkelige. Regelen om at konsesjon i alminnelighet ikke skal gis hvis erververen tar sikte på å skaffe seg vinning ved videresalg av eiendommen innen kort tid tar selvsagt ikke sikte på å hindre erverv av tomteområder med sikte på utbygging og videresalg med normal forretningsmessig fortjeneste som i det vesentlige knytter seg til utbyggingen.»

¹⁶ Se St.meld. om praktiseringen i 1975 s. 8. På neste side diskuteres §§ 7 og 8 i forbindelse med erverv av landbrukseiendom. St.meld. om praktiseringen for 1976 s. 8.

vedtatt 23. desember 1994¹⁸. Den får anvendelse både på bebygd og ubebygd eiendom. Regelen innebærer at utenlandsboende som ønsker å kjøpe eiendom til fritidsformål¹⁹, må søke konsesjon på ervervet. Når det gjelder praktiseringen av bestemmelsen, uttales det i Ot.prp. nr. 5 (1994–95) s. 8:

«Ved vurderingen bør det bl.a. ses hen til om konsesjon på erverv av en eiendom forverrer mulighetene for en forsvarlig planlegging eller reduserer mulighetene for betryggende vern av et område. Videre bør det vurderes hvorvidt utenlandsboende har ervervet fritidseiendommer i et slikt omfang i et område at innenlandsboende har problemer med å skaffe seg fritidsbolig i dette området. Det bør legges spesiell vekt på om det i angjeldende område er en slik prisstigning at denne truer med å redusere innenlandsboendes muligheter til å skaffe seg eiendommer til fritidsbruk. En slik situasjon er uttrykk for en prisutvikling som ikke kan anses samfunnsmessig forsvarlig og medfører etter departementets vurdering eier- og bruksforhold som ikke er gagnlige for samfunnet, jf. konsesjonslovens § 1.»

På den annen side innebærer EØS-reglene at utenlandsboende som vil bruke arealet i tilknytning til sin næringsvirksomhet, f.eks. utbygging til fritidsformål, likestilles med innenlandsboende.

Konsesjonsvilkår

Konsesjonsloven § 9 gir hjemmel for å stille vilkår i forbindelse med konsesjonsavgjørelsen. Ved erverv av ubebygde arealer er et aktuelt vilkår fra departementets praksis at eiendommen skal tas i bruk i samsvar med reguleringsplan. I materialet fra de 44 kommunene som opplyste at de behandlet saker som dette i 1996, er det stilt vilkår i 15 av de 217 sakene. Enkelte vilkår er knyttet til svært kon-

krete problemstillinger, for eksempel at arealet skal tjene som buffersone til et NATO-anlegg. De fleste vilkårene er imidlertid knyttet til at eiendommen skal nyttes i samsvar med vedtatte planer for området. I to av sakene er det satt vilkår knyttet til utbyggingstakt og videresalg av tomter.

5.3.3 Forslag til unntak fra konsesjonsplikt ved erverv av ubebygde enkelttomter til bolig- eller fritidsformål

Gjeldende regel om unntak fra konsesjonsplikt

Gjeldende K § 5 første ledd nr. 1 innebærer at erverv av ubebygd enkelttomt til bolig- eller fritidsformål i hovedsak skjer uten konsesjonsbehandling. Gjeldende bestemmelse fanger opp tomter som ligger i regulerte strøk, tomter som omfattes av kommuneplanen, og tomter som ligger i uregulerte strøk. Bestemmelsen angir to alternative konsesjonsfrihetsgrunner. Det ene alternativet gjelder eiendom som ligger i område som omfattes av plan²⁰ og hvor tomteinndeling er foretatt. Det andre alternativet gjelder andre tomter. I det siste tilfellet er det en forutsetning at tomten ikke er større enn 2 dekar, og at det er gitt tillatelse til fradeling etter 1. januar 1977 etter plan- og bygningsloven og jordloven.

Det følger av bestemmelsen at erververen, ektefelle eller barn under 18 år samlet, ikke konsesjonsfritt kan erverve eller feste mer enn en tomt til bolig og en tomt til fritidsformål i samme kommune. Erverv av flere tomter til samme formål utløser konsesjonsplikt. Forbeholdet innebærer bl.a. at det oppstår konsesjonsplikt ved kjøp av ubebygd tomt for oppføring av nytt hus dersom familien eier tilsvarende bebygd bolig fra før. Omfanget slike saker er ikke ubetydelig²¹.

Historikk

Konsesjonsfriheten etter § 5 første ledd nr. 1 ble sist foreslått utvidet i Ot.prp.nr. 74 (1981–82). Endringen ble ikke vedtatt. Landbrukskomiteen²² viste til at det begrensede tilbudet på tomter både for boliger og fritidshus som eksisterer i mange deler av landet, innebar en risiko for at enkeltfamilier sikret seg unødige mange tomter på bekostning av andres muligheter.

¹⁹ Om avgrensingen av hvilke eiendommer som burde utløse konsesjonsplikt i Ot.prp. nr. 5 (1994–95) s. 5: «Ved å knytte utenlandsboendes konsesjonsplikt til formålet med ervervet og ikke utelukkende til eiendommens karakter vil en trolig i betydelig grad kunne unngå at etterspørselen kanaliseres over til helårsboliger og små landbrukseiendommer egnet til fritidsbruk. Et øket etterspørselspress etter slike eiendommer til fritidsformål vil lett kunne drive opp prisene på helårsboliger i attraktive fritidsområder. Hva angår faren for at eiendommer med bebyggelse som er eller har vært i bruk som helårsboliger blir nytt til fritidsformål, vil det etter departementets vurdering også under EØS-avtalen være tilstrekkelig beskyttende at den enkelte kommune ved behov vil kunne be om innføring av en ikke-diskriminerende forskrift med hjemmel i konsesjonslovens § 5 3. ledd. Likeledes bør bopliktreglene i konsesjonslovens § 6 og muligheten for å sette vilkår om boplikt etter § 9 være egnet til å hindre at landbrukseiendommer erverves og nyttes til fritidsformål.»

²⁰ Tomten må ligge i område som i kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan er utlagt til byggeområde.

²¹ Se vedlegg 4 tabell 9

²² Innst.O. nr. 71 (1982–83) s. 9.

Departementet antok i mai 1989 at tilgangen på tomter var så god at det ikke lenger var grunn til å begrense antallet tomter til bare en pr. familie i hver kommune. En sendte derfor ut et høringsforslag hvor det ble foreslått at erverv av tomt nummer to til bolig- og fritidsformål skulle unntas fra konsesjonsplikt. Samtlige departement rådet til at endringen ble gjennomført. Kommunal- og arbeidsdepartementet presiserte imidlertid at knapphet på boligtomter mange steder er til betydelig ulempe for boligbyggingen. 13 fylkeslandbruksstyrer anbefalte endringen. Det samme gjorde 76 av 86 kommuner. Som følge av forhandlinger om EØS-avtalen, ble endringsforslaget lagt på is, og ble ikke fremmet for Stortinget.

Saksomfang

Stortingsmeldingene om praktiseringen av jord- og konsesjonssaker viser at kommunene har behandlet i størrelsesorden 314–711²³ slike konsesjonssøknader hvert år. Antallet saker har hatt en økning de siste årene. Det er grunn til å anta at dette har sammenheng med økt omsetning av bolig- og fritidstomter. Avslagsprosenten i perioden har vært varierende, fra 0 til 2,2. I 2000 var avslagsprosenten 1,3. Vilårsprosenten var i 2000 på 7,7.

Praksis

Avgjørelsesmyndigheten i saker som gjelder erverv av tomt nummer to har ligget til kommunene siden 1989. Før dette lå myndigheten til fylkeslandbruksstyret. I brev av 1. desember 1997 ba departementet om kommunenes syn på egen praksis i slike saker. 62 kommuner opplyste at de hadde behandlet slike saker i 1996. Samlet hadde disse kommunene behandlet 312 saker. I fire saker var søknaden avslått. I 55 saker var det gitt konsesjon med ulike vilkår. Det ble for eksempel satt vilkår om at søkerens bebygde boligeiendom skulle selges innen en viss frist i 22 saker. I seks saker ble det satt vilkår om at tomtene måtte bebygges innen en viss tid.

Larvik kommune oppga at de i 1996 behandlet 11 saker som gjaldt konsesjon ved erverv av tomt nummer 2. Kommunen uttalte i den forbindelse:

«Til samtlige konsesjonsmeddelelser er det knyttet følgende vilkår:

Tomten må disponeres overensstemmende med gjeldende reguleringsplan

Tomten må bebygges innen 2 år regnet fra dato for konsesjonsbrevet (dette vilkår settes

for å unngå at byggeklare tomter blir liggende unyttet for lenge og for å hindre at slike tomter blir spekulasjonsobjekter).

Den bebyggelse som reises på tomten må permanent nyttes som helårsbolig for fremtiden. (Dette vilkår har sammenheng med den forskrift med hjemmel i konsesjonslovens § 5 tredje ledd som er gjeldende i Larvik).»

Politiske premisser

I St.meld. nr. 29 (1996–97) Regional planlegging og arealpolitikk kapittel 6, Arealbruk og arealplanlegging i byer og tettsteder, er det lagt stor vekt på spørsmål knyttet til fortetting av arealer innenfor by- og tettstedsgrenser. Det uttales på s. 56:

«Omforming av arealer innenfor by- og tettstedsgrensene vil være en hovedoppgave innenfor arealforvaltningen i årene framover. Det er viktig at dette arbeidet styres av kommunen og skjer etter samlede planer for større områder.

Dagens planverktøy er i større grad utformet for tradisjonell feltutbygging enn for de komplekse forholdene som finnes i byområder. Miljøverndepartementet har laget en veileder for fortetting som først og fremst behandler kvalitet i det fysiske resultatet på oversikts- og reguleringsplannivå. (T-1136: «fortetting med kvalitet. Bebyggelse og grønnstruktur» 1996.) I vedlegg 7.3 er det gitt eksempler på fortetting i byene. Miljøverndepartementet vil sammen med Kommunal- og arbeidsdepartementet styrke innsatsen for å sikre at kommunene har hensiktsmessig planverktøy og egnede virkemidler for gjennomføring av samordnet planlegging av forbedring og fortetting av byområdene.

Enkelte land har utviklet særskilte virkemidler for fortetting. Sverige har f.eks. en lov som sikrer at fortettingsområder avsettes i en overordnet plan, og at grunneierne i området går sammen om utarbeidelse av en detaljplan før området kan bygges ut. Detaljplanen kan lages uavhengig av eiendomsgrensene, og gevinsten ved utbyggingen fordeles etter hvor mye areal hver enkelt bidrar med. På denne måten kan en oppnå høyere kvalitet, bedre arealutnyttelse og mer rettferdig fordeling av goder og byrder i et fortettingsområde.

Miljøverndepartementet samarbeider med Landbruksdepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet om tilsvarende problemstillinger. Gjennom forsøksprosjekt tas det bl.a. sikte på å prøve ut hvorvidt jordskifteverket kan være aktuelt å bruke i sammenheng med fortetting i by- og tettstedsområder. I forsøks- og utviklingsprosjektene vil det tas særlig hensyn til kritiske faktorer som tidsbruk, forutsigbarhet og forpliktende oppfølging.»

²³ Se vedlegg 4 tabell 9

I Innst S.nr.219 (1996–97) s. 9 advarer Energi- og miljøkomiteen i tilknytning til meldingen mot at en bygger ned områder som fungerer som friluftsareal nær byer og tettsteder og i strandsonen. Komiteen ber regjeringen om å legge særlig vekt på tiltak som kan verne friluftsområder mot ulike inngrep.

Departementets vurdering av fellesspørsmål ved erverv av alle tomter til bolig- og fritidshus

Samfunnsinteressene som begrunner konsesjonsbehandling ved erverv av tomter er flere. Et hensyn er å sikre en samfunnsgagnlig fordeling av tomter til bolig- og fritidsformål. Et annet hensyn knytter seg til kommunenes interesse av at tomtene bygges ut i en takt som svarer til de planer og grunnlagsinvesteringer som kommunene legger til grunn for utviklingen i lokalsamfunnet. Et tredje hensyn er knyttet til vern av arealer til andre formål slik som landbruksdrift og friluftsliv. Hensynet til at produktive arealer ikke tas i bruk på en måte som forringer eller smuldrer opp mulighetene for landbruksproduksjon faller inn under dette vernehensynet. I denne sammenhengen er det av betydning at kommunen kan ta i bruk etablerte tomter før det er nødvendig å omdisponere nye landbruks-, natur eller friluftsområder til bolig- eller fritidsbruk. Det er et mål at reglene om konsesjonsplikt ved erverv av enkelttomter skal balansere alle disse hensynene på en måte som ivaretar samfunnets behov.

Gjeldende konsesjonsplikt ved erverv av tomter innebærer en indirekte støtte til arbeidet med foretting. Ved erverv av tomt nummer to er det risiko for at eiendommen ikke vil bli tatt i bruk til bolig- eller fritidshus umiddelbart fordi familiens behov allerede er dekket ved ervervet av den første eiendommen. Gjennom konsesjonsbehandlingen har en i praksis stilt opp konkrete frister for utbygging av tomta.

En rekke forhold peker likevel etter departementets mening på at det ikke bør være konsesjonsplikt ved kjøp av flere tomter til samme formål. De lave avslags- og vilkårstallene²⁴ kan tyde på at utbudet av tomter er så stort at det ut fra rasjoneringshensynet ikke er stort behov for konsesjonsbehandling. Som nevnt²⁵ innvirker konsesjonsbehandlingen i liten grad på prisutviklingen for tomter. Vanlige erverv av tomter bør etter departementets syn heller ikke anses som slik uheldig spekulasjon som loven tar sikte på å hindre. Departementet har etter dette kommet til at konsesjonsfriheten ved erverv av enkelttomter til bolig- eller fritidshus bør utvides til å gjelde uavhengig av hvor mange tomter familien eier fra før. Endringen

bør etter departementets vurdering gjelde uavhengig av reguleringsstatus. Forslaget bygger på at begrepene «en enkelt boligtomt eller tomt for fritidshus» tolkes på samme måte som i gjeldende lov.

Dersom betingelsene for konsesjonsfrihet endres uten tilleggsvilkår, vil det bli mulig å skaffe seg tomter konsesjonsfritt uten at det stilles krav om at tomtene tas i bruk. Dette kan være uheldig, jf. hensynet til utbygging i takt med kommunens ønsker og hensynet til verneinteressene som er beskrevet ovenfor. Departementet antar at det er en påregnelig risiko for at mange tomter kan bli liggende ubrukt i lang tid. Skal fortetting være mulig i praksis, må kommunene sikres mulighet til å kreve utbygging av tomter. Dette sikrer utnyttelse av grunnlagsinvesteringer i vei, vann og kloakk, skoler og aldershjem m.m. Det sikrer dessuten at etablerte tomter tas i bruk før det må omdisponeres nye landbruks-, natur- eller friluftsarealer til bolig- eller fritidshus. Departementet mener disse hensynene i et langsiktig perspektiv har så stor vekt at det bør oppstilles som et vilkår for konsesjonsfrihet at tomta skal bebygges innen en bestemt tidsfrist.

Departementet antar at et slikt tilleggsvilkår ikke vil være videre problematisk ved erverv av ubebygde enkelttomter. Tomtene vil regelmessig ligge innenfor reguleringsplan, hvor de sjelden vil ha noen særlig markedsmessig interesse med mindre de er nokså ferdigstilte for utbygging.

Ved erverv av tomter som ikke ligger i regulerede områder må det også legges til grunn at de fleste spørsmål knyttet til utnyttelsen av tomta som byggegrunn er avklart når det er gitt fradelingstillatelse etter plan- og bygningsloven og jordloven. En ser ikke et tilleggsvilkår om utbygging innen 5 år som nevneverdig tyngende i slike tilfeller. En slik forutsetning er også i samsvar med kommunenes vilkårspraksis ved erverv av tomt nr. 2²⁶.

I forhold til gjeldende regler innebærer forslaget at konsesjonsbehandlingen av erverv av tomt nummer 2 faller bort²⁷.

Departementets vurdering av enkelttomter til bolig- og fritidshus i områder som omfattes av plan

Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven foregår etter en bred og grundig prosess med deltakelse fra interessegrupper, organisasjoner og offentlige myndigheter før de endelige planene blir vedtatte. I den grad arealbruken er fastlagt etter plan- og

²⁴ Se vedlegg 4 tabell 9.

²⁵ Kapittel 5.3.2.

²⁶ (se avsnitt om «praksis» foran i dette kapitlet).

²⁷ Se vedlegg 4 tabell 9.

bygningsloven, er det ikke sannsynlig at konsesjonsbehandling vil ivareta samfunnets interesser i selve arealdisponeringen på en bedre måte enn planen. Opprettholdes konsesjonsplikten utelukkende for å styre arealbruk i snever forstand, foretas det en dobbeltkontroll som må anses som unødvendig. Disse synspunktene er lagt til grunn ved avgrensingen av gjeldende regel om konsesjonsplikt ved erverv av enkelttomt til bolig- og fritidshus. Se gjeldende K § 5 første ledd nr. 1 andre alternativ²⁸. De har ligget til grunn for regelutformingen siden konsesjonsloven ble vedtatt i 1974.

Konsesjonsbehandling kan imidlertid ha selvstendig betydning dersom det er behov for å vurdere det framtidig eierforholdet eller framtvinge gjennomføring av eksisterende plan etter plan- og bygningsloven.

Hensynet til fortetting må forutsettes å være ivaretatt hvis tomte ligger i områder som i kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan etter plan- og bygningsloven er utlagt til byggeområde og hvor tomteinndelingen er foretatt eller godkjent av bygningsmyndighetene.

Hensynet til at tomte bygges ut i takt med kommunens planer gjør seg imidlertid i større grad gjeldende for tomter som dette, enn for tomter som ligger i uregulerte strøk. Ovenfor har departementet lagt til grunn at tomte skal bebygges innen 5 år. Departementet mener at dette er tilstrekkelig for å sikre utbygging i samsvar med kommunens planer. En foreslår etter dette ingen realitetsendringer i forhold til gjeldende K § 5 første ledd nr. 1 andre alternativ. Forslaget til ny bestemmelse er tatt inn i lovforslaget § 4 første ledd nr. 2.

Forslag nr. 2

- Erverv av ubebygde enkelttomter til bolig- eller fritidshus som ligger i område som i kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan etter plan- og bygningsloven er utlagt til byggeområde, og hvor tomteinndeling er foretatt eller godkjent av bygningsmyndighetene, skal fortsatt være konsesjonsfritt. Hvis det foreligger slik plan, er konsesjonsfriheten ikke knyttet til noen arealgrense. Betingelsen i gjeldende lov om at erververen og hans nærmeste familie ikke kan eie tomt fra før, oppheves. Konsesjonsfriheten er betinget av at tomte bebygges innen 5 år.

²⁸ Erverv av tomt i område som ligger i område som i kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan er utlagt til byggeområde, og hvor tomteinndeling er foretatt av bygningsmyndighetene.

Departementets vurdering av enkelttomter til bolig- og fritidshus i andre områder

Gjeldende § 5 første ledd nr. 1 første alternativ inneholder et forbehold om at konsesjonsfriheten bare skal gjelde dersom fradelingen av tomte er skjedd etter 1. januar 1977. Etter departementets syn har det nå gått så mange år at dette forbeholdet har liten praktisk betydning. Departementet foreslår derfor at forbeholdet oppheves.

Hensynet til vern om areal til landbruks- og fri-luftsformål bør etter departementets vurdering vektlegges sterkere enn tidligere. Dette bør få betydning for avgrensingen av konsesjonsplikt ved erverv av enkelttomter. Dersom tomtestørrelsen tillater en høyere utnyttelse av tomte enn én boenhet, tilsier samfunnsgevinstene ved fortetting at det kan være aktuelt å sette vilkår for konsesjon. På bakgrunn av disse forholdene foreslår departementet at tomtestørrelsen ved konsesjonsfritt erverv reduseres fra 2 dekar i gjeldende K § 5 første ledd nr. 1 til 1 dekar i den nye loven. Forslaget innebærer en skjerping av konsesjonsplikten ved erverv av tomter mellom 1 og 2 dekar. Det er tatt inn i lovforslaget § 4 første ledd nr. 1.

Forslag nr. 3

- Erverv av andre ubebygde enkelttomter til bolig- eller fritidshus ikke større enn 1 dekar skal være konsesjonsfritt. Betingelsen i gjeldende lov om at erververen og hans nærmeste familie ikke kan eie tilsvarende tomt fra før, oppheves. Konsesjonsfriheten er betinget av at tomte bebygges innen 5 år.

5.3.4 Forslag om konsesjonsfrihet ved erverv av andre ubebygde arealer

Gjeldende regler om unntak fra konsesjonsplikt

Som nevnt innebærer gjeldende K § 5 første ledd nr. 3 at visse erverv fra kommuner eller kommunale tomteselskap kan skje uten konsesjon. Etter gjeldende K § 6 første ledd nr. 4 er visse erverv av kommuner og fylkeskommuner unntatt fra konsesjonsplikt. I forskriftene er det ut over dette fastsatt et unntak basert på reguleringsstatus og arealstørrelse²⁹. Unntaket har betydning for erverv av tomt ikke over 5 dekar til næringsformål.

²⁹ Forskrift om konsesjonsfrihet for visse erverv av fast eiendom m.v. fastsatt av Landbruksdepartementet 28. juli 1978 § 1–1 i.

De fleste erverv av ubebygde arealer som ikke kan karakteriseres som enkelttomter til bolig- og fritidshus forutsetter imidlertid konsesjonsbehandling. Kapittel 5.3.2 inneholder opplysninger om den praksis som har vært fulgt ved konsesjonsbehandlingen av slike saker.

Departementets utgangspunkt for vurdering av konsesjonsfrihet knyttet til reguleringsplan

De siste endringene i konsesjonsloven § 5 første ledd nr. 2³⁰ innebærer at konsesjonsfriheten ved erverv av bebygd eiendom ikke større enn 20 dekar er betinget av at eiendommen i visse tilfeller ikke skal nyttes i strid med plan. Koblingen mellom konsesjonsfrihet og plan gjelder areal som inngår i en reguleringsplan eller omfattes av landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF-område) i kommuneplanens arealdel. I gjeldende K § 5 første ledd nr. 1³¹ og i § 5 andre ledd³² er også konsesjonsplikten knyttet til planstatus. Koblingen mellom plan og konsesjon er dessuten drøftet i konsesjonslovens forarbeider³³, og den er vurdert i forbindelse med tidligere revisjon av gjeldende konsesjonslov³⁴.

Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven foregår etter en bred og grundig prosess med deltakelse fra interessegrupper, organisasjoner og offentlige myndigheter før de endelige planene blir vedtatte. I den grad arealbruken er fastlagt etter plan- og bygningsloven, er det ikke sannsynlig at konsesjonsbehandling vil ivareta samfunnets interesser i selve arealdisponeringen på en bedre måte enn planen. I takt med utviklingen av plansystemet og kommunenes oppfølging av denne utviklingen, mener Landbruksdepartementet at konsesjonslovens virkemidler i dag er mindre aktuelle for styring av arealbruken enn i 1974. Opprettholdes konsesjonsplikten utelukkende for å styre arealbruk i snever forstand, foretas det en dobbeltkontroll som må anses som unødvendig.

Innenfor områder som er regulerte eller lagt ut i plan kan konsesjonsbehandling likevel ha selv-

stendig betydning dersom det er behov for å vurdere det framtidig eierforholdet eller framtvinge gjennomføring av eksisterende planer.

Spørsmålet om plan er egnet til å erstatte konsesjonsbehandling avhenger av hvilken plantype arealet omfattes av, og av hvor viktig det er å styre arealbruk og eierforhold som ikke er regulert gjennom planen. Ved avgrensningen av konsesjonsplikten må en være oppmerksom på at det kan knyttes supplerende betingelser til konsesjonsfriheten (senere omtalt som tilleggsvilkår).

Unntak fra konsesjonsplikt med grunnlag i planen vil kunne lette situasjonen for avtalepartene ved omsetning av eiendom. Det vil også føre til en redusert administrativ belastning ved færre konsesjonssaker, samt en viss regelforenkling ved at oppfølging av arealbruken behandles etter plan- og bygningsloven.

Landbruksdepartementets vurderinger

Som nevnt antar departementet at arealbrukskonflikter som det offentlige bør løse, langt på vei er løst der arealet er lagt ut eller regulert til byggeområde i henhold til en plan etter plan- og bygningsloven, jf. PBL §§ 20–4 nr. 1 eller i 25 nr. 1. Uttalelser fra kommunene i tilknytning til Næringslovutvalgets forslag om at plan er egnet til å erstatte konsesjonsbehandling³⁵ synes å bekrefte dette inntrykket. Statistikken fra kommunenes praksis i 1994–2000 viser for øvrig at det i liten grad er gitt avslag eller satt konsesjonsvilkår i slike saker³⁶. Det er likevel gitt konsesjon på vilkår i et ikke ubetydelig omfang.

Ved utformingen av framtidige regler, må det for det første foretas en vurdering av hvilket behov det er for å styre eierforholdene. Det må dessuten foretas en konkret vurdering der en ser på hvilke plantyper og hvilke reguleringsformål som er egnet til å erstatte konsesjon. Ut over dette må det foretas en avveining av hvilket behov det er for å framtvinge gjennomføring av planen.

Om behovet for å styre eierforholdene:

Departementet mener at kommunenes behov for å styre bruken av tomter og tomtearealer, bør

³⁰ Vedtatt 4. mai 2001, satt i kraft 1. september 2001.

³¹ Unntak fra konsesjonsplikt ved erverv av en ubebygd enkelttomt er etter K § 5 første ledd nr. 1 bl.a. betinget av at arealet er utlagt til byggeområde i kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan etter plan- og bygningsloven og hvor tomteinndeling er foretatt eller godkjent av bygningsmyndighetene.

³² Unntak fra konsesjonsplikt ved erverv av tomter jf § 5 nr. 1 og 2 er etter bestemmelsen satt ut av kraft for områder som er regulert til fornyelsesområder etter plan- og bygningsloven § 25 nr. 8.

³³ Innstilling om lov om erverv av fast eiendom avgitt 21. desember 1966 s. 45 første spalte og s. 47 første spalte nest siste avsnitt.

³⁴ Ot.prp. nr. 75 (1976–77).

³⁵ Næringslovutvalgets forslag er beskrevet i kapittel 4.3.

³⁶ I 1994 ble kommunene tillagt avgjørelsesmyndighet i konsesjonssaker der arealet i reguleringsplan eller arealplan var lagt ut til utbyggingsformål. 6. juni 1995 ble myndigheten endret noe, slik at kommunen i dag avgjør konsesjonssaker der arealet er del av byggeområde som nevnt i plan- og bygningsloven § 20–4 første ledd nr. 1 og § 25 nr. 1. Kommunene avgjorde i løpet av 1999 636 slike konsesjonssaker. I 2000 avgjorde kommunene 578 saker. I 3 saker ga kommunene avslag, i 26 saker ble konsesjon gitt på vilkår, mens konsesjon i de øvrige sakene ble gitt uten vilkår.

tillegges stor betydning ved den avveiningen det her er snakk om.

Etter departementets syn kan eventuell konsesjonsplikt ikke begrunnes ut fra et ønske om priskontroll i samsvar med dagens regler. Priskontroll ved omsetning av større ubebygde areal som skal bygges ut, kan bidra til å hindre at prisnivået på erverv av ubebygde tomteareal stiger. Videre salg av bebygde tomt er imidlertid unntatt fra konsesjonsplikt. Dette innebærer at det ikke foretas noen priskontroll i neste omsetningsledd. Selv om en kan holde prisen på den enkelte konsesjonspliktige tomt nede, vil en utbygger regelmessig ta det han kan få ut av markedet. Priskontrollen vil dermed neppe komme huskjøperne til gode. Priskontroll ved erverv av større ubebygde arealer blir da en kontroll med hvem som skal få størst gevinst; selger eller konsesjonssøker. Etter departementets syn er det ikke hensiktsmessig å føre en priskontroll som bygger på en slik begrunnelse.

Når det gjelder vurderingen av eierforhold, herunder ønsket i gjeldende lov om å unngå oppsamling av fast eiendom, uheldig kapitalplassering m.v., mener departementet at det bør vises nøkternhet mht. hva en kan oppnå med gjeldende konsesjonsregler. Som påpekt i kapittel 5.3.2 om konsesjonsvurderingen, har K § 7 hatt begrenset betydning ved erverv av ubebygde tomtearealer.

Departementet ser heller ikke grunnlag for å opprettholde konsesjonsplikt alene for å sikre at bare profesjonelle utbyggere skal få hånd om tomtearealer. Et slikt krav om næringstilknytning bidrar i liten grad til å unngå spekulasjon i fast eiendom. Andre samfunnshensyn som knytter seg til en forsvarlig utbygging ivaretas gjennom omfattende byggesaksregler i plan- og bygningsloven og tilhørende forskrifter³⁷.

På denne bakgrunn, mener Landbruksdepartementet at plan ved omsetning av visse typer ubebygde areal³⁸, kan være egnet til å erstatte konsesjonsbehandling.

Om hvilke planer som kan være egnet til å erstatte konsesjonsplikt:

Ved erverv av ubebygde landbrukseiendom, taler bl.a. hensynene i jordloven § 1 for at det foretas

en konsesjonsbehandling selv om arealet er regulert til landbruk i henhold til reguleringsplan. I de øvrige tilfellene der eiendommen er regulert i en reguleringsplan, kan en ikke se at det foreligger særlige grunner som ikke dekkes opp gjennom tillegsvilkårene som beskrives nedenfor, og som innebærer at det er behov for konsesjonsbehandling i tillegg til planen.

Departementet er usikker på om kommuneplanen fullt ut er egnet til å erstatte konsesjon, fordi arealplanen er en oversiktsplan og skal rulleres hvert fjerde år. Planen er derfor oftere enn en reguleringsplan gjenstand for større eller mindre endringer, og det er viktig å sikre at muligheten for endringer også reelt er til stede. Tilsvarende synspunkt for avveining av konsesjonspliktens omfang ble lagt til grunn av Landbrukskomiteen i Innst. O. nr. 22 (1973–74)³⁹. Departementet har imidlertid som omtalt foran lagt til grunn for praksis i konsesjonssaker at konsesjon skulle gis dersom formålet med ervervet var i samsvar med arealplan. Forutsatt at denne praksisen opprettholdes i framtida, vil nytte-effekten ved å opprettholde konsesjonsplikt for ubebygde byggeområde som er omfattet av en arealplan trolig være liten.

Eiendom som ligger i områder som i kommuneplanen er lagt ut til landbruks-, natur og friluftsområder, jf. PBL § 20–4 nr. 2, vil ofte være landbrukseiendom. Ved erverv av ubebygde landbrukseiendom, taler bl.a. hensynene i jordloven § 1 for at det foretas en konsesjonsbehandling. Hvor eiendommen er lagt ut til boligformål, jf. PBL § 20–4 nr. 1, vil det i langt de fleste tilfellene bli gitt konsesjon. Hvor eiendommen er lagt ut i samsvar med de øvrige kategoriene som følger av PBL § 20–4, antar departementet at det i hovedsak vil være stat eller kommune som kjøper slike arealer. Slike erverv kan gjennomføres konsesjonsfritt, jf. § 6 nr. 3 og 4. En antar at det ikke foreligger stort behov for noe unntak for de tilfellene eiendommen erverves av private. For å unngå unødig komplisert utforming av den nye bestemmelsen, mener departementet derfor at konsesjonsfrihet ved erverv av ubebygde eiendom som omfattes av kommuneplan, bare bør få anvendelse der arealet er lagt ut til byggeområde.

³⁷ I Forskrift om saksbehandling og kontroll i byggesaker fastsatt 22. januar 1997 § 14 er det lagt til grunn at det i søknad om byggetillatelse skal ligge dokumentasjon for hvem som er ansvarlig prosjekterende og ansvarlig kontrollerende for prosjekteringen. I Forskrift om godkjenning av foretak for ansvarsrett fastsatt samme dag er det forutsatt at bare den som er godkjent av kommune eller av Godkjenningsordningen kan påta seg ansvar for bygging.

³⁸ Ikke landbruksareal.

³⁹ S. 4: «Komiteen er enig om at hvor loven knytter bestemte virkninger til at det foreligger en generalplan som omfatter den eiendom som overdras bør det som et ytterligere vilkår oppstilles at det til generalplanen skal være knyttet stadfestet vedtekt. Hovedbegrunnelsen for dette er at først når slik vedtekt foreligger er generalplanen juridisk bindende, og en har ingen sikkerhet for at en generalplan uten vedtekt blir fulgt. En viser i denne forbindelse til bygningsloven § 20 hvoretter en generalplan er en oversiktsplan bl.a. for utnyttning av grunn i en kommune.»

Etter departementets mening er det ikke behov for noen arealgrense for konsesjonsfrihet for eiendom som omfattes av reguleringsplan eller kommuneplan. En arealgrense vil være tilfeldig valgt; den forteller i liten grad om behovet for kontroll er større eller mindre. Konsesjonsfriheten bør etter dette utvides til å gjelde erverv av ubebygde arealer som ligger i område som i reguleringsplan er regulert til annet enn landbruksområde, eller i område som i kommuneplanen er lagt ut til byggeområde.

Om behovet for å framtvinge gjennomføring av plan:

Departementet mener at det er behov for å oppstille som tilleggsvilkår at eiendommen ikke skal nyttes i strid med planen. Et slikt tilleggsvilkår sikrer at eiendommen ikke tas i bruk til nye formål som ikke passer inn i planverket.

Tilleggsvilkåret samsvarer med de reglene som ble vedtatt 4. mai 2001 ved heving av arealgrensen ved erverv av bebygd eiendom, jf. K § 5 første ledd nr. 2. Departementet mener at innholdet i tilleggsvilkåret bør tolkes på samme måte som ved endring 4. mai 2001. I Ot.prp. nr. 33 (2000–2001) heter det om plankravet⁴⁰:

«I områder som er regulert i reguleringsplan, er konsesjonsfriheten betinget av at erververen ikke foretar bruksendring i strid med planen. Konsekvensen dersom erververen eller noen han leier ut til bruker eiendommen i strid med planen, er at erververen må søke konsesjon. Det er endringen av bruken som utløser konsesjonsplikten. Det oppstår ikke konsesjonsplikt dersom erverver bruker eiendommen i strid med reguleringsformålet dersom selger har gjort tilsvarende lovlig bruk av eiendommen. Den som kjøper boligeiendom med romslig tomt vil etter dette bl.a. ha anledning til å fortsette lovlig etablert bruk av tomta som bolig for en boenhet selv om arealet i reguleringsplanen er regulert til flere boenheter. Den som kjøper en landbrukseiendom vil kunne fortsette denne bruken selv om arealet i reguleringsplan er regulert til boligformål.

Forutsetningen for konsesjonsfrihet er bare aktuell dersom det foreligger reguleringsplan som omfatter eiendommen. Med reguleringsplan menes plan- etter plan- og bygningsloven § 25, men også eldre reguleringsplaner omfattes av bestemmelsen. Forutsetningen for konsesjonsfrihet innebærer at erververens bruk må vurderes i forhold til det reguleringsformålet som er fastsatt for eiendommen. Bruksendringen vil være i strid med planen dersom den endrede bruken forutsetter dispensasjon etter plan og bygningsloven § 7. Konsekvensen av

dette er at det oppstår konsesjonsplikt dersom erververens bruk av eiendommen forutsetter dispensasjon fra planen.

Forutsetningen for konsesjonsfriheten knytter seg som nevnt til at erverver ikke foretar bruksendring i strid med planen. Dersom erverver faktisk setter i gang en bruk som innebærer at det oppstår misforhold mellom den faktiske bruken og planformålet, kan konsesjonsmyndighetene pålegge erververen å søke konsesjon. Se merknader til endringen i § 20 tredje ledd.

Forutsetningen for konsesjonsfrihet innebærer imidlertid ikke at erververen på et senere tidspunkt er forhindret fra å søke om bruksendring. Når de aktuelle tillatelsene er gitt, kan også den faktiske bruken legges om uten at det får følger for spørsmålet om konsesjon. Dersom det er gitt dispensasjon fra planen, jf. plan- og bygningslovens § 7, kan det ikke sies å være noe misforhold mellom bruken og planen.

Noen ganger er reguleringsplanen «foreldet», under endring, eller bygger på faktiske feil slik at erververen ikke kan binde seg til å følge planen. Ved den konsesjonsvurderingen som følger av dette, skal det imidlertid foretas en konkret vurdering basert på de faktiske omstendigheter som gjør seg gjeldende på avgjørelsestidspunktet.

Også hvor eiendommen i kommuneplanens arealdel er lagt ut til landbruks-, natur- og friluftsområder, jf. plan- og bygningsloven § 20–4 nr. 2 er konsesjonsfriheten betinget av at erververen ikke foretar bruksendring som er i strid med planformålene. Som ved reguleringsplan, er det bare bruksendring som fanges opp av bestemmelsen, og redegjørelsen ovenfor knyttet til fortsatt lovlig bruk m.v. gjelder dermed tilsvarende. Det innebærer for eksempel at den som kjøper en fritidsbolig vil kunne fortsette denne bruken selv om eiendommen i kommuneplanens arealdel er lagt ut til landbruks-, natur- og friluftsmål. Bruksendringen vil være i strid med planen dersom den endrede bruken forutsetter dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 7. Erververen kan på et senere tidspunkt endre sine planer og søke om bruksendring, jf. tilsvarende som er sagt om reguleringsplaner. Dersom det gis dispensasjon fra planen, kan det ikke sies å være et misforhold mellom bruken og planen.

I forslag 2 og 3 i kapittel 5.3.3 forutsatte departementet det burde oppstilles som tilleggsvilkår at eiendommen skal bygges ut innen en bestemt tidsfrist. Departementet forutsatte at et slikt tilleggsvilkår ikke vil være videre problematisk ved erverv av ubebygde enkelttomter. Departementet er imidlertid mer betenkt på å stille opp et tilleggsvilkår med

⁴⁰ S. 54

krav om utbygging ved erverv av større, mer eller mindre urørte, utbyggingsarealer. I slike tilfeller er det ønskelig at utbyggingstakten styres gjennom planen, ikke gjennom konsesjonsbehandlingen. Departementet foreslår av den grunn ikke noe slikt tilleggsvilkår ved erverv av ubebygde arealer som faller inn under forslaget her.

Oppsummering av departementets forslag Forslag nr. 4

- Erverv av andre ubebygde eiendommer som ligger i område som i reguleringsplan er regulert til annet enn landbruksområde, eller ligger i område som i kommuneplanen er lagt ut til byggeområde, skal være konsesjonsfritt. Konsesjonsfriheten er betinget av at erververen ikke foretar bruksendring i strid med planen.

Departementets forslag er innarbeidet i utkastet til ny lov § 4 første ledd nr. 2.

Forslaget innebærer at det ikke kan føres kontroll med hvem som erverver det ubebygde arealet. Dette innebærer også at konsesjonsplikten ved leie, eller ved inngåelse og omsetning av utbyggingskontrakter i regulerte områder, jf. K § 3, faller bort.

Unntaket i gjeldende lov § 5 første ledd nr. 3 foreslås opphevet. Forslaget til endring gjør også unntaket i forskriften overflødig.

Unntaket i gjeldende K § 6 første ledd nr. 4 erstattes også langt på vei. Dersom denne bestemmelsen oppheves, vil imidlertid konsesjonsfriheten for kommuner og fylkeskommuner som erverver regulerte enkelttomter være betinget av at tomte bygges ut innen 5 år. I utkastet til ny konsesjonslov er derfor bestemmelsen beholdt. Hensynet til regelforenkling taler imidlertid for at bestemmelsen bør sløyfes. Departementet ber om synspunkter på om det er behov for en slik særregel for kommuner og fylkeskommuner, eller om også denne bestemmelsen bør oppheves.

Dersom forslaget vedtas, vil en betydelig andel av de ca. 500–600 konsesjonssakene kommunene avgjør i dag unntas fra konsesjonsbehandling, se vedlegg 4 tabell 12. Dette fører til sparte administrative kostnader for kommunene. Basert på opplysninger gitt av kommunene i 1995–96 antar departementet at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for slike saker kan ligge på noe rundt en måned. For partene i saken innebærer forslaget at de raske kan innrette seg etter avtalen og få ervervet tinglyst.

5.4. Konsesjonsplikt ved erverv av bebygd eiendom

5.4.1. Utgangspunkt for konsesjonsplikt ved erverv av bebygd eiendom

Som nevnt i kapittel 5.2 bygger gjeldende konsesjonslov på en forutsetning om at konsesjonsplikten ikke bør omfatte mer enn det som er nødvendig for å styre arealbruk og eierforhold.

Konsesjonsloven § 5 første ledd nr. 2 ble endret 4. mai 2001. Endringen trådte først i kraft 1. september 2001, og gjaldt erverv av alle typer eiendommer; for eksempel bolig-, fritids-, nærings-, og landbruksseiendom. Hovedinnholdet i endringen var at arealgrensen ved erverv av bebygd eiendom ble hevet fra 5 til 20 dekar. I de nye reglene er det bl.a. en forutsetning for konsesjonsfriheten at erververen ikke skal foreta bruksendring i strid med planen. Det er videre en forutsetning at jordbruksarealet på eiendommen holdes i hevd, jf. påbudet i jordloven § 8. Reglene har ikke vært i funksjon i så lang tid at det er mulig å si noe om de erfaringene som er gjort etter at de ble innført.

I Sem-erklæringen, fremforhandlet av samarbeidsregjeringen i oktober 2001 i forbindelse med regjeringdannelsen, heter det:

«Samarbeidsregjeringen vil:

.....

Sette arealgrensene i konsesjonsloven til 20 dekar fulldyrket mark og 80 dekar annet areal.»

I erklæringen er det videre lagt til grunn at landbruket spiller en vesentlig rolle for å sikre levende bygder og spredt bosetting.

Det er naturlig å lese arealangivelsene som er tatt inn i Sem-erklæringen slik at en ikke gikk langt nok mht. å heve arealgrensen for landbrukseiendommer gjennom endringen 4. mai 2001. Det er videre naturlig å se på forslaget som et ønske om å styrke bosettingen i distriktene⁴¹.

5.4.2. Innholdet i forslaget til heving av arealgrensen ved erverv av bebygd eiendom

Departementet legger til grunn at erverv av bebygd eiendom med et totalareal på inntil 100 dekar som et utgangspunkt bør kunne skje uten konsesjon forutsatt at det ikke er mer enn 20 dekar fulldyrka mark på eiendommen.

⁴¹ Slik som i begrunnelsen i 2001, jf. Ot.prp. nr. 33 (2000–2001) s. 21–22.

Forslag nr. 5

- Erverv av bebygd eiendom ikke større enn 100 dekar skal være konsesjonsfritt dersom ikke mer enn 20 dekar av den er fulldyrket. Konsesjonsfriheten er betinget av at erververen ikke foretar bruksendring i strid med eventuell reguleringsplan. Det samme gjelder hvor eiendommen i kommuneplanens arealdel er lagt ut til landbruks-, natur- og friluftsområde.

Forslaget er tatt inn i lovforslaget § 4 første ledd nr. 4, og erstatter gjeldende K § 5 første ledd nr. 2.

Forslaget bygger, på samme måte som ved den forrige endringen i arealgrensen, på et ønske om hyppigere omsetning av landbrukseiendommer i distriktene for bl.a. å sikre bosetting i et langsiktig perspektiv. Begrunnelsen for hevingen av arealgrensen må med andre ord knyttes til et ønske om at flere eiendommer selges til boligformål. Hensynet til regelforenkling tilsier imidlertid at en heving av arealgrensen ved erverv av bebygd eiendom bør gjelde alle eiendomstyper. En viser i den forbindelse til vedlegg 4 tabell 14 til 18 som viser statistikk fra 1993 over avgjørelser av saker som ikke gjelder landbrukseiendom.

Forslaget forutsetter som den tidligere bestemmelsen at konsesjonsfriheten er knyttet til eiendommens totalareal. Ved erverv av jord- og skogbrukseiendom, må eiendomsbegrepet i jordloven § 12 legges til grunn ved vurderingen av hva som er eiendommens totalareal. Hører det til eiendommen sameiepart i realsameie, skal den forholdsmessige andelen av sameiepartens areal trekkes med ved vurderingen av hva som er eiendommens totalareal. Dersom det til eiendommen hører bruksrett som ikke kan omsettes separat, og som isolert ville kunne utløse konsesjonsplikt etter konsesjonsloven § 3, fører forholdet mellom bruksretten og eiendommen til at erverv av eiendommen ikke faller inn under arealgrensen.

Forslaget forutsetter at eiendommen er bebygd. Bygningen kan for eksempel tjene som bolig, fritidshus, forretning, industri eller landbruksformål. Hva som ligger i begrepet bebygd må avgjøres konkret i det enkelte tilfellet. Det må som etter tidligere forvaltningspraksis bygges på uttalelser fra Ot.prp.nr. 75 (1976–77) s. 8 og Ot.prp.nr. 74 (1981–82) s. 19. Der er det lagt til grunn at dersom bebyggelsen er ubrukelig på grunn av alder eller forfall, anses eiendommen som ubebygd. Det samme gjelder dersom det bare er gjort forberedelse til bygging slik som graving og utsprenging.

Særlig om landbrukseiendommer

Forslaget er knyttet til 20 dekar fulldyrka mark. Dette innebærer at spørsmålet om konsesjonsplikt bygger på en faglig vurdering av eiendommens tilstand.

I jordlova § 9 er den faglige avveiningen av eiendommens tilstand basert på en inndeling i markslag som samsvarer med økonomisk kartverk⁴². I proposisjonen er det lagt til grunn at fulldyrka jord er areal som er dyrka til vanlig pløyedybde og som kan nyttes til åkervekster eller eng som kan fornyes ved pløying. Ved vurderingen av hva som er fulldyrka mark etter konsesjonsloven, er det naturlig å nytte den samme vurderingen.

Ved endringen av gjeldende K § 5 første ledd nr. 2 i 2001, ble konsesjonsfriheten ved erverv av eiendom med jordbruksareal betinget av at jordbruksarealet skulle holdes i hevd. I loven er det vist til jordlovens § 8. Etter departementets vurdering har en slik regel viktig symbolverdi. Den representerer likevel en dobbeltregulering. Plikten til å holde jorda i hevd følger i alle tilfelle av jordloven. Regelen innebærer i realiteten at vanhevd av eiendommer med små jordbruksarealer (som faller inn under unntaket i konsesjonsloven), kan sanksjoneres mer effektivt enn vanhevd av større landbrukseiendommer. Dette resultatet framstår som lite skjønnsomt. Når arealgrensene nå foreslås hevet ytterligere, foreslår departementet at denne forutsetningen for konsesjonsfrihet faller bort, slik at spørsmålet bare reguleres gjennom jordlovens regler.

Gjeldende K § 6 første ledd nr. 1 annet punktum fastsetter at konsesjonsfriheten ved nære slektningers erverv av jord- og skogbrukseiendom over 20 dekar er betinget av at erververen bosetter seg på eiendommen innen ett år og selv bebor og driver den i 5 år. Bestemmelsen må vurderes i lys av forslaget til endring av arealgrensene. Lovutkastet inneholder ikke konkrete endringer på dette punktet.

Særlig om erverv av bebygde eiendommer i regulerte strøk

Ved erverv av bebygd eiendom ikke over 100 dekar som er regulert i reguleringsplan, jf. PBL § 25, eller som er lagt ut i kommuneplanens arealdel til byggeområde, bør konsesjonsfriheten være betinget av at erververen ikke foretar bruksendring i strid med planen. Se omtalen av forholdet til plan i begrunnelsen som er gitt foran i kapittel 5.3.4.

⁴² Se Ot.prp.nr. 72 (1993–94) s. 44.

I kapittel 5.3.4 som gjelder erverv av ubebygd areal, foreslår departementet at konsesjonsfriheten ved erverv av areal som i kommuneplan er lagt ut til byggeområde er betinget av at arealet ikke nyttes i strid med planen. Lovutkastet § 4 første ledd nr. 4 og gjeldende K § 5 første ledd nr. 2 som gjelder erverv av bebygd eiendom inneholder ikke noe tilsvarende forbehold. Dersom eiendommen er lagt ut til byggeområde og erververen foretar bruksendring i strid med kommuneplanens arealdel, oppstår det ikke konsesjonsplikt etter gjeldende regler, og heller ikke etter departementets lovutkast. Departementet har ikke foreslått noen konkret endring fordi en ønsker å være tilbakeholden med å foreta noen innskjerping av konsesjonsplikten ved erverv av bebygd eiendom. En mener imidlertid at det kan lette den samlede forståelsen for unntaksreglene dersom de to bestemmelsene får et likeartet innhold. En ser heller ikke at det er noen saklig grunn for å ha ulike regler på dette punktet. Med dette som bakgrunn reiser en spørsmål ved om det er ønskelig å foreslå en innstramming i forhold til gjeldende § 5 første ledd nr. 2 i samsvar med forslaget i § 4 første ledd nr. 3. I lovutkastet er dette gjort, og det fremgår av § 4 første ledd nr. 4.

Spørsmål 1

- Bør konsesjonsfriheten under forslag 5 være betinget av at erververen heller ikke foretar bruksendring i strid med kommuneplanens arealdel dersom eiendommen er lagt ut til byggeområde.

Konsesjonskontrollen

Forslaget gjør det nødvendig at en skiller mellom eiendommer med totalstørrelse inntil 100 dekar der mindre enn 20 dekar er fulldyrket, og eiendommer som har arealer større enn 20 dekar fulldyrket mark. For at konsesjonskontrollen kan gjennomføres, må kriteriene ses i sammenheng med hvordan konsesjonsfriheten dokumenteres. Det nåværende systemet med egenerklæringer har fungert godt, og det er grunn til å bygge videre på det. Kontrollen må følgelig foregå ved at kommunen foretar kontroll av erververs opplysninger. Dette samsvarer med dagens ordning, se egenerklæringsskjemaene. Løsningen forutsetter at kommunene – som i dag – kontrollerer og bekrefter at ervervet kan skje uten konsesjonsbehandling. Departementet antar at usikkerhetsmomenter knyttet til avgrensingen av om eiendommen har 20 dekar fulldyrket areal trolig fører til at en slik regel i tvilstilfellene kan bli noe mer arbeidskrevende for kommunene enn gjel-

dende regler der en bare skal konstatere eiendommens totalareal og om den er bebygd.

5.5. Nedsatt konsesjongrense (såkalt 0-grense), K § 5 tredje ledd

5.5.1 Innledning

Det er mange og viktige unntak fra lovens hovedregel om at alle erverv er konsesjonspliktige. Ett av unntakene gjelder bebygd eiendom med areal ikke over 20 dekar, jf. K § 5 første ledd nr. 2. Grensen for konsesjonsfrihet ved erverv av bebygd eiendom ble hevet fra 5 til 20 dekar ved lovendringen 4. mai 2001.

Begrunnelsen for å gjøre unntak fra konsesjonsplikten slår ikke helt til i alle unntakstilfellene. Et eksempel på dette er områder der det er nødvendig å hindre at hus som har vært nytt til helårsbolig blir nytt til fritidshus. For slike områder kan en derfor ved forskrift begrense eller sette konsesjonsfriheten ut av kraft for bebygd eiendom.

Konsesjonsfriheten kan settes ut av kraft i områder hvor det anses nødvendig å hindre at hus som bør nyttes til helårsbolig blir brukt til fritidshus. Konsesjonsplikt kan likevel ikke innføres for erverv hvor erververen forplikter seg til at eiendommen blir brukt som helårsbolig.

Ved vurderingen av om konsesjon skal gis, kan en ikke trekke inn andre hensyn enn dem som har vært bestemmende for innføringen av forskriften, dvs bosettingshensynet. En kan etter dette for eksempel ikke trekke inn hensynet til pris, naturvern og friluftsinnteresser, behovet for utbyggingsgrunn eller andre hensyn som kan utledes av konsesjonslovens formålsbestemmelse. Høyesterett har uttalt at «konsesjonsloven § 5 tredje ledd er en særbestemmelse som direkte tar sikte på å verne om bosettingen i visse områder av landet».⁴³

Pr. 1. mars 2002 har 76 kommuner nedsatt konsesjongrense for bebygd eiendom. I lovutkastet er gjeldende K § 5 tredje ledd flyttet til ny § 5. Departementet foreslår ikke konkrete endringer i bestemmelsen. En ønsker først å få fram høringsinstansenes syn på hvilket endringsbehov som foreligger. Spørsmålene nedenfor er forsøkt formulert slik at høringsinstansenes oppfatninger kan komme klart fram. De reflekterer ikke departementets syn på hva som bør endres. I den forbindelse vil en presisere at det er viktig å være oppmerksom på at kommunens handlingsrom innen dette saksfeltet har sine rettslige begrensninger, noe som bl.a. innebærer at det må tas tilbørlig hensyn til partenes

⁴³ Rt. 1997 side 1099, Melingdommen. Forarbeider Ot.prp.nr. 74 (1981–82).

rettssikkerhet. Spørsmålene er basert på departementets erfaringer knyttet til kommunenes holdninger til bestemmelsen, og de har utgangspunkt i den kontakt en har hatt med kommuner innen saksfeltet. En antar på denne bakgrunn at spørsmålene har vist seg praktisk viktige for kommunene. Spørsmålene tar med andre ord sikte på å avklare om det er behov for å endre reglene.

Notatet her er utarbeidet for å innhente synspunkter på departementets forslag og spørsmål. Synspunkter på eventuelle andre spørsmål som har sammenheng med konsesjonsloven men som ikke er berørt i dette notatet er imidlertid selvfølgelig også velkomne. Dette gjelder både saker som gjelder 0-grense og andre spørsmål.

Konsesjonsloven § 5 tredje ledd har budt på en del tolkingsspørsmål. En rekke av de mest praktiske spørsmålene er nå klarlagt gjennom retts-, ombudsmanns- og forvaltningspraksis.

5.5.2 Spørsmål om frist for tilflytting for å oppnå konsesjonsfrihet

I dagens bestemmelse er det ingen eksakt frist for tilflytting som en må holde seg innenfor for å oppnå konsesjonsfrihet. Departementet har gitt uttrykk for at det vesentlige er å finne en praktisk håndterlig løsning som ikke virker urimelig. Departementet har antatt at erverv i alle fall kan anses konsesjonsfrie og gjennomføres uten konsesjonsbehandling dersom erverver tar eiendommen i bruk som helårsbolig innen 2–3 måneder. Det kan imidlertid være praktisk å ha en eksakt frist for tilflytting som grunnlag for å kunne fastslå om det er oppstått konsesjonsplikt. En viser her til at nære slektninger og odelsberettigede kan erverve landbrukseiendommer (hhv eiendommer som er nyttet eller kan nyttes til jordbruk og skogbruk og odelseiendommer) konsesjonsfritt forutsatt at de flytter til eiendommen innen ett år etter ervervet.⁴⁴ Når ettårsfristen er ute uten at erververen har flyttet til eiendommen, inntreffer konsesjonsplikt for ervervet. Erververen skal pålegges å søke konsesjon i et tilfelle der eiendommen ikke tilflyttes innen fristen uten at det dermed skal reageres øyeblikkelig. Det vil være klargjørende, også for erververen, om vedkommenne har en eksakt frist for tilflytting å holde seg til. En reiser spørsmål om det bør gå fram av loven hvilken frist erververen har for å oppfylle betingelsen for konsesjonsfrihet og om den bør settes til ett år som for landbrukseiendommer.

Spørsmål 2.

- Bør det gå fram av loven hvilken frist erververen har for å oppfylle betingelsen for konsesjonsfrihet? Dersom det er behov for en slik frist, bør den settes til 1 år?

5.5.3 Personlig boplikt, pliktens varighet og nære slektingers rett til å overta konsesjonsfritt

Det er etter gjeldende regler ikke noe krav om at eieren selv skal bo på eiendommen. Eieren kan oppfylle betingelsene for konsesjonsfrihet ved å leie bort huset til noen som bor der fast. Bosettingshensynet blir ivaretatt ved bortleie. En kan imidlertid spørre om det er lettere å omgå reglene når det er adgang til å leie bort. Det kan etableres ordninger som er vanskelige å kontrollere, som for eksempel at bolighuset leies ut for deler av året mens eieren overtar huset i sommermånedene og leieren må flytte ut. En slik framgangsmåte kan vanskeliggjøres ved i tillegg å kreve at erverver selv skal bruke eiendommen som helårsbolig, noe som da bør begrenses til et visst antall år, for eksempel fem år.

En annen praktisk måte å omgå reglene på er at generasjon nr. 1 erverver en bolig med konsesjonsplikt, og bebor eiendommen i en kort periode (0,5 til 2 år), for så å overdra den til neste generasjon. Generasjon 2 er da fritatt for konsesjonsplikt som følge av unntaket for nære slektninger i konsesjonsloven § 6 første ledd nr. 1. I ettertid kan familien på lovlig vis benytte boligen som fritidsbolig. Når dette er hensikten er en slik framgangsmåte ikke forenlig med intensjonene bak innføring av forskrift. De regler som gjelder i dag hindrer likevel ikke dette med mindre det første ervervet var proforma, noe som er vanskelig fastslå. Det er mulig å gjøre nære slektingers rett til å overta konsesjonsfritt betinget av en plikt til å bruke eiendommen som helårsbolig på samme måte som for erverver nr. 1. En viser her til hva som gjelder for landbrukseiendommer, jf. konsesjonsloven § 6 nr. 1 og 2, jf. odelsloven § 27. En annen måte er å oppheve slektskapsunntaket for de eiendommer som omfattes av slik konsesjonsplikt, eventuelt innskrenke kretsen av de nære slektingene som kan erverve konsesjonsfritt.

Spørsmål 3.

- Bør det innføres en ordning med personlig boplikt og i tilfelle for hvor lang tid?

Spørsmål 4.

- Bør konsesjonsfriheten for nære slektninger i saker som gjelder nedsatt konsesjonsgrense be-

⁴⁴ Jf. konsesjonsloven § 6 første ledd nr. 1 første punktum og § 6 første ledd nr. 2 sammenholdt med konsesjonsloven § 6 første ledd annet punktum og odelsloven § 27

grenses, oppheves, eller gjøres betinget av boplikt som eventuelt kan være personlig?

5.5.4 Bopliktens innhold

Den som bor på eiendommen skal ha den som sitt faste bosted enten vedkommende eier eller leier.

Det kan oppstå tvil om boligen er denne persons faste bosted i de tilfeller der vedkommende også har annen fast helårsbolig som han sporadisk bruker til overnatting. Tvil kan også oppstå når eieren bruker eiendommen til fritidsformål i sin ferie og leier den ut resten av året. Kravet til bosetting på eiendommen vil være oppfylt selv om eieren sporadisk overnatter i annen helårsbolig som vedkommende eier. Forutsetningen for å akseptere ordningen med at en leietager bruker huset som fast bosted deler av året, mens eieren benytter den i sine ferier og lignende, er at det må dreie seg om en ferie av vanlig lengde.⁴⁵ Formålet med regelen tilsier at det viktigste er at noen bor på eiendommen. En kan spørre om det er grunn til å endre reglene slik at det blir lettere å kontrollere om eieren eller leieren har eiendommen som sitt faste bosted.

Ved lovendringen 4. mai 2001 ble det gitt regler med sikte på å avklare innholdet i boplikten på landbrukseiendommer.⁴⁶ Etter disse reglene skal eieren ha eiendommen som sitt reelle bosted. Vedkommende har eiendommen som sitt reelle bosted dersom han er registrert bosatt på eiendommen etter folkeregisterloven.⁴⁷ En eier som over tid overnatter minst 50 % av nettene, men som ikke oppfyller vilkåret om registrering i folkeregisteret fordi familien er bosatt et annet sted, må gi melding til kommunen om hvorledes bosettingsforholdet vil bli ordnet. Meldingen må være skriftlig og sendt innen ett år. Hvis en innfører tilsvarende regler i saker som gjelder nedsatt konsesjonsgrense vil kontrollen kunne bli lettere for konsesjonsmyndighetene. Samtidig vil det kunne åpne for at eiendommen leies bort i deler av året i større grad enn i dag. Departementet reiser spørsmål om det er grunn til å innføre tilsvarende kriterier for å avgjøre om det aktuelle huset blir brukt som helårsbolig, eventuelt andre kriterier.

Spørsmål 5.

- Bør det innføres tilsvarende kriterier som i gjeldende K § 6a for å avgjøre om det aktuelle huset blir brukt som helårsbolig, eventuelt andre kriterier?

5.5.5 Boliger under oppføring

Konsesjonsfriheten kan settes ut av kraft for eiendommer med bebyggelse som har vært nyttet til helårsbolig. Boliger under oppføring faller derfor utenfor forskriften.⁴⁸ I noen tilfeller vil disse boligene ligge i byggefelt. De kan ligge slik til at de er attraktive til fritidsformål. Enkelte kommuner ser det som en svakhet ved dagens regler at ikke overdragelse av eiendommer med boliger under oppførelse rammes av den utvidede konsesjonsplikten. I de tilfellene disse tomtene er regulert til boligformål kan en reise spørsmål om det er grunnlag for å endre bestemmelsen slik at også erverv av slike eiendommer skal være konsesjonspliktige.

Spørsmål 6.

- Bør erverv av tomt med bebyggelse under oppføring utløse konsesjonsplikt dersom tomten er regulert til boligformål?

5.5.6 Betydningen av at det er gått lang tid siden helårsbosetting fant sted, at bebyggelsen har endret karakter m.v.

Det har vært hevdet at det gjelder en tidsfrist slik at plikten til å søke konsesjon ikke rammer erverv av bolighus hvor det er lenge siden huset ble brukt som helårsbolig. Det er *selve tiden* som er gått som er anført som grunnlag for konsesjonsfrihet. Verken konsesjonsloven eller forskriften angir noen tidsramme for når eiendommen skal ha vært i bruk som helårsbolig. Bestemmelsen må likevel forstås slik at det gjelder en tidsmessig grense.⁴⁹ Det er ikke mulig å trekke noen skarp grense ut fra det rettskildebildet en har i dag. I rettspraksis er det lagt til grunn at et tidsrom på noen tiår ikke i seg selv kan anses tilstrekkelig til at ervervet er konsesjonsfritt. Ingen av rettsavgjørelsene viser eksakt hvor lang tid som må være gått for at ervervet må anses konsesjonsfritt av den grunn. Når det er gått lang tid siden huset er brukt som helårsbolig, vil situasjonen ofte kunne være den at huset kan sies å være *etablert som fritidsbolig*. Det er blitt hevdet at

⁴⁵ Lds sak 092687 50102 DIK.

⁴⁶ Odelseiendommer, jf. odelsloven § 27, eiendommer som er nytta eller kan nyttas til jordbruk eller skogbruk, konsesjonsloven § 6 a.

⁴⁷ Lov 16. januar 1970 nr. 1 om folkeregistrering.

⁴⁸ Ombudsmannens årsmelding for 1994 side 266.

⁴⁹ Rt. 1993 s. 587.

en slik etablering medfører konsesjonsfrihet. Det kan imidlertid ikke legges til grunn at det etter dagens regler gjelder noe generelt unntak fra konsesjonsplikt for såkalte «etablerte fritidsboliger». På bakgrunn av formålet med konsesjonsordningen kan det for eksempel være av betydning å fange opp de praktisk viktige tilfeller hvor det arves helårsboliger som arvingene blir sittende med som fritidsbolig i noen tiår før den selges. Uttrykket «etablerte fritidsboliger» har etter Høyesteretts mening ikke noe presist rettslig innhold, og det kan ved anvendelsen av forskriftshjemmelen tas hensyn til ønskeligheten av å føre eiendommer som har vært nytt til fritidsformål tilbake til boligformål. En regel om at hus som ikke er brukt til helårsbolig på et visst antall år skal falle utenfor konsesjonsplikten, vil i noen grad lette praktiseringen av bestemmelsen. Det er imidlertid ingen tvil om at det kan være praktisk vanskelig å fastslå når huset sist ble brukt som helårsbolig. En er for eksempel usikker på om folkeregisteret kan brukes med sikte på å finne ut når fast bosetting fant sted sist. En reiser likevel spørsmål om det bør sies i loven at konsesjonsplikten ikke skal gjelde for bebyggelse som det er mer enn for eksempel 50 år siden ble brukt til helårsbolig, om det bør legges til grunn at tiden her skal vektlegges ved avgjørelsen, eventuelt om bebyggelsens preg av å være en etablert fritidseiendom skal være irrelevant.

Spørsmål 7.

- Bør det være konsesjonsfritt dersom det er mer enn 50 år siden bebyggelsen ble brukt til helårsbolig? Bør det eventuelt legges til grunn at det skal legges vekt på tidsfaktoren ved avgjørelsen av om konsesjon skal gis, eller i motsatt fall at bebyggelsens preg av å være en etablert fritidseiendom skal anses irrelevant?

Det kan etter gjeldende regler være av betydning *hvor lenge* den aktuelle eiendommen har vært brukt som helårsbolig. En kan ikke med bakgrunn i dagens praksis med sikkerhet fastslå hvor lenge eiendommen må være brukt til helårsbolig før den faller innenfor bestemmelsen. Dette skaper en viss usikkerhet og en tar spørsmålet med for å få vurdert om problemet kan løses ved at det settes en minstefrist i loven.

I noen tilfeller kan det være tvil om den aktuelle eiendommen har vært brukt til helårsbeboelse fordi det *ikke er full identitet* mellom den eiendommen som det i sin tid var fast bosetting på og den som ønskes overdratt til fritidsformål. Forholdet kan være at noen av bygningene (ikke selve boligen) på ei-

endommen er ombygd eller at det er bygd nye bygninger, som for eksempel anneks, til fritidsformål. Avgjørende for svaret på identitetsspørsmålet er etter gjeldende regler om det overtas bebyggelse som tidligere er brukt som helårsbolig. Videre kan bebyggelsen på eiendommen ha vært undergitt *omfattende rehabiliteringsarbeider* i perioden etter at eiendommen ble brukt som helårsbolig. En må i dag vurdere om en i realiteten har med en annen bebyggelse på eiendommen å gjøre på ervervstidspunktet enn den som i sin tid ble brukt til helårsbosetting. Det vil bl.a. være av betydning for utfallet av vurderingen om hele bolighuset er rehabilitert og hvor omfattende arbeidene har vært. Det er også av betydning om huset har samme grunnareal og plassering som tidligere.⁵⁰ I forhold til lovens uttrykk «bebyggelse som er eller har vært i bruk som helårsbolig» må det først og fremst foretas en vurdering av den bebyggelse som har vært brukt til beboelse. Hvilke forandringer som er gjort på bygninger for øvrig på eiendommen, kan etter praksis ikke ha nevneverdig betydning. En reiser spørsmål om det bør gjøres klart i loven at det ikke har betydning for konsesjonsplikten at det ikke lenger er full identitet mellom den eiendommen selgeren i sin tid kjøpte som det i sin tid var fast bosetting på, og eiendommen etter at det er foretatt omfattende rehabiliteringsarbeider. En viser til at eieren kan risikere at han ikke får dekket sine utlegg fullt ved et videresalg til helårsbosetting.

Spørsmål 8.

- Bør det gå fram av loven at det ikke har betydning for konsesjonsplikten at det er foretatt omfattende rehabilitering av bebyggelsen slik at den fremstår som en annen eiendom enn da selger ervervet den?

Det har fra tid til annen blitt hevdet at erverv av hus som er totalt uegnet som helårsbolig på ervervstidspunktet ikke er konsesjonspliktig. Det må etter gjeldende bestemmelser legges til grunn at dette synspunktet bare kan ha begrenset rekkevidde.⁵¹ Dersom bebyggelsen generelt er ubrukelig pga forfall m.v., kan eiendommen neppe anses som bebygd. I så fall inntreffer konsesjonsplikt etter de alminnelige bestemmelsene, med mindre eiendommen er av en slik størrelse og art at unntakene fra konsesjonsplikt for ubebygd eiendom kommer til anvendelse. Spørsmålet er om det er behov for å

⁵⁰ Rt. 1993 s. 587.

⁵¹ Rt. 1993 s. 587.

gjøre det klart i loven at det sentrale spørsmål er om eiendommen kan anses bebygd og at bebyggelsens standard ikke er av betydning når eiendommen kan karakteriseres som bebygd.

Spørsmål 9.

- Bør det gå fram i loven at bebyggelsens standard ikke er av betydning for konsesjonsplikten dersom eiendommen faller inn under karakteristikken bebygd eiendom?

5.6. Konsesjonsplikt i øvrige saker

5.6.1. Strøk som omfattes av saneringsvedtak

Gjeldende rett

Konsesjonsfriheten etter gjeldende K § 5 første ledd nr. 1 og 2⁵² er satt ut av kraft i strøk som er regulert til fornyelsesområder etter plan- og bygningsloven § 25 nr. 8. Dette følger av gjeldende K § 5 annet ledd. I områder som er omfattet av stadfestet vedtak om fornying, gjelder konsesjonsplikten dessuten for totale bruksrettigheter som er stiftet for kortere tid enn 10 år, se K § 3 tredje ledd. Bestemmelsene ble tilføyd ved lov 2. april 1976⁵³ i forbindelse med endringer i lov 28. april 1967 nr. 1 om sanering av tettbebygde strøk. Bestemmelser som regulerer fornyelse av boligområder er nå tatt inn i plan- og bygningsloven (§ 10–1 og kap. VII, se særlig § 25 nr 8).

Behovet for endring

Departementet har ikke kjennskap til om kommunene har behandlet slike konsesjonssaker. En ber om høringsinstansenes syn på om det fortsatt er behov for slike regler i konsesjonsloven, eventuelt om virkemidlene i plan- og bygningsloven dekker behovet for regulering på dette området. En gjør oppmerksom på at bestemmelsene er sløffet i lovutkastet i vedlegg 1.

Spørsmål 10.

- Er det behov for en regel som tilsvarer gjeldende K §§ 3 tredje ledd og 5 annet ledd?

5.6.2. Aksjesalg, § 4

Innholdet i regelen

Gjeldende K § 4 fastsetter konsesjonsplikt ved visse aksjeerverv og ved omsetning av parter i andre

selskap med begrenset ansvar. Konsesjonsplikten forutsetter at selskapet hvor det erverves aksjer eller parter eier en eiendom som ville ha vært konsesjonspliktig ved direkte salg av eiendommen. Regelen ble opprinnelig laget for å hindre omgåelse av konsesjonsplikten ved direkte erverv av fast eiendom⁵⁴.

Konsesjonsplikt ved slike erverv fanges ikke opp gjennom tinglysingen. Det er opp til den enkelte erverver å være seg bevisst at det oppstår konsesjonsplikt, og å søke konsesjon. Etter gjeldende regler har myndighetene ingen systematisk kontroll med at det søkes konsesjon på slike erverv som det knytter seg konsesjonsplikt til. Samlet innebærer dette at vi har liten faktisk kunnskap om omfanget av ervervene. Det kan imidlertid gjøres noen antakelser basert på statistikk og praksis.

Statistikk og praksis

I SSBs aksjestatistikk går det fram at vi i 1999 hadde 142.151 ikke børsnoterte aksjeselskap. I tillegg til dette var det 205 børsnoterte selskap. Samlet er ligningsverdien av de ikke børsnoterte selskapene notert til 683.605 millioner kroner, og markedsverdien for de børsnoterte er satt til 511.935 millioner kroner. Det er grunn til å anta at en rekke av selskapene eier fast eiendom selv om hovedtyngden av eiendommene er bebygde og under 20 dekar. Det er videre grunn til å tro at et betydelig antall aksjer skifter eier hvert år – også i de ikke børsnoterte selskapene.

Eiendomsstatistikken viser at det i dag er 3.197 landbruks- og fiskerieiendommer som eies av et aksjeselskap. Omsetningsstatistikken viser at aksjeselskaper i 2000 kjøpte 38 bebygde og 30 ubebygde eiendommer til landbruks- og fiskeriformål. Det foreligger ikke opplysninger om fordelingen mellom konsesjonsfrie og konsesjonspliktige erverv.

⁵⁴ Den kom inn i jordkonsesjonsloven 24. juni 1931. I Ot.prp.nr. 15 for 1915 s. 12 er bestemmelsen begrunnet som følger: «...hvor overdragelsen av aktiemajoriteten indeholder en simulation, idet der i virkeligheten er foregaat en overdragelse av vandfaldet fra det selskap som tidligere eiet det, til et andet selskap, vil forholdet vistnok allerede rammes av den gjældende koncessionslovgivning. Men dels vil det her ofte være vanskelig at bringe overdragelsens sande karakter paa det rene, og dels vil det ikke være forbundet med nogen synderlig vanskelighet at ordne forholdet paa en saadan maate, at man opnaar i det væsentlige samme økonomiske øiemed, uten at forholdet rammes av de gjældende lovregler....Skjønt forholdet hittil vistnok har vist sig mest praktisk ved vandfald, kan det imidlertid tænkes at faa betydning ogsaa hvor det gjælder andre arter av fast eiendom.» Bestemmelsens funksjon var mao. å hindre omgæelser av konsesjonsplikten ved at eiendommen reelt sett skifter eier uten at det skjer en formell eiendomsoverdragelse.

⁵² Ved erverv av ubebygde tomter til bolig- eller fritidshus, samt ved erverv av bebygd eiendom inntil 20 dekar.

⁵³ Innst.O. nr. 35 for 1975–76 s. 9.

Landbruksdepartementets statistikk for perioden 1996–99 viste at departementet avgjorde 71 aksjesaker i perioden 1996–1999⁵⁵. Statistikken viser ellers at det ble gitt 1 avslag og satt 4 vilkår. Tallene for perioden 1993–95 var henholdsvis 51 saker, ingen avslag og 1 vilkår. Samlet innebærer dette en avslagsprosent på 0,8⁵⁶, og en vilkårsprosent på 4⁵⁷. Med det omfanget aksjehandel har i dag, er det grunn til å anta at det finnes mørketall mht. erverv som skulle vært konsesjonsbehandlet.

Landbruksdepartementets forslag

Med bakgrunn i de forhold som er beskrevet ovenfor er Landbruksdepartementet usikker på hvor stor samfunnsgevinsten ved konsesjonsbehandlingen er. En er oppmerksom på at salg av aksjer kan føre til at landbrukseiendommer skifter eier uten at dette konsesjonsbehandles, og antar at noen av disse er landbrukseiendommer av betydelig størrelse.

Statistikken som er beskrevet ovenfor gir imidlertid indikasjoner på at det er relativt få eiendommer der bestemmelsen har en reell betydning.

Etter Landbruksdepartementets syn reduseres behovet for konsesjonsplikt ved erverv av aksjer fordi selskapet selv må ha konsesjon ved kjøp av eiendommen. I den forbindelse kan og bør det stilles konsesjonsvilkår som mer direkte gir den styring av arealbruk og eierforhold som er ønskelig, noe som også kan gjøres med sikte på fremtidige overdragelser.

Landbruksdepartementet foreslår på denne bakgrunn at bestemmelsen om konsesjonsplikt ved erverv av aksjer oppheves. Opphevelse vil føre til at det ikke lenger kan gripes inn med hjemmel i konsesjonsloven dersom det omsettes aksjeposter i store selskaper som eier landbrukseiendom.

Forslag nr. 6

- Erverv av aksjer og parter i selskap med begrenset ansvar skal være konsesjonsfritt.

Gjeldende K § 26 tredje ledd inneholder en regel som får anvendelse ved omsetning av aksjer og parter. Når det ikke lenger oppstår konsesjonsplikt ved slike erverv, må bestemmelsen oppheves.

Konsesjonsloven § 2 tredje ledd fastsetter unntak fra konsesjonsplikten ved erverv som også skal

behandles etter lov 23. desember 1994 nr. 79 om erverv av næringsvirksomhet (ervervsloven)⁵⁸. I Ot. prp. nr. 62 (2001–2002) Om lov om oppheving av lov om erverv av næringsverksemd, foreslås det at ervervsloven oppheves. Sammenholdes dette med departementets forslag her om opphevelse av aksjebestemmelsen, vil gjeldende K § 2 tredje ledd bli overflødig. Bestemmelsen foreslås på dette grunnlaget opphevet.

5.6.3. Særregler for utenlandsboendes erverv av fritidseiendom, § 5a

Innholdet i regelen

Bestemmelsen innebærer et unntak fra konsesjonsfriheten etter § 5 første ledd nr. 1 og 2 (ved ubebygd og bebygd eiendom) dersom erververen er utenlandsboende og eiendommen skal nyttes til fritidsformål. Etter sin ordlyd gjelder bestemmelsen utenlandsboendes erverv av eiendomsrett eller bruksrett til eiendom som verken skal tjene som nødvendig helårsbolig, eller som forutsetning for utøvelse av selvstendig næringsvirksomhet eller for levering av tjenesteytelser.

Regelen ble innført 23. desember 1994 i forbindelse med inngåelsen av EØS-avtalen. Den ble utformet i samsvar med EØS-avtalens Art. 40, jf. vedlegg XII og Direktiv 88/361 EØF Art. 6 paragraf 4. Det er lagt til grunn i forarbeidene at det ved avgjørelse av en søknad om konsesjon legges vekt på følgende:

«Ved vurderingen bør det bl.a. ses hen til om konsesjon på erverv av en eiendom forverrer mulighetene for en forsvarlig planlegging eller reduseres mulighetene for betryggende vern av et område. Videre bør det vurderes hvorvidt utenlandsboende har ervervet fritidseiendommer i et slikt omfang i et område at innenlandsboende har problemer med å skaffe seg fritidsbolig i dette området. Det bør legges spesiell vekt på om det i angjeldende område er en slik prisstigning at denne truer med å redusere innenlandsboendes muligheter til å skaffe seg slike eiendommer til fritidsbruk. En slik situasjon er uttrykk for en prisutvikling som ikke kan anses samfunnsmessig forsvarlig og medfører etter departementets vurdering eier- og bruksforhold som ikke er gagnlige for samfunnet, jf. konsesjonslovens § 1. Om konsesjon skal gis under denne forutsetning vil likevel bero på et konkret skjønn i den enkelte sak, men dersom det må antas at den utenlandske etterspørsel i et område truer med å medføre slike vansker

⁵⁵ I den samme perioden ble det avgjort 19.694 konsesjonssaker.

⁵⁶ Mot 3,7 % som var den generelle avslagsprosenten i 1993–95 og 3,5 % i perioden 1996–1999.

⁵⁷ Mot 34 % vilkår i 1993–1994 og 37 % i perioden 1996–1999.

⁵⁸ Bestemmelsen inneholder et unntak fra dette unntaket dersom ervervet omfatter landbrukseiendom.

for innenlandsboende, bør det etter departementets vurdering kun i helt spesielle unntakstilfeller gis konsesjon til fortsatte erverv fra utenlandsboende.»

Statistikk og praksis

Avgjørelsesmyndigheten ligger til kommunene. I perioden fra 1996–1999 avgjorde kommunene 448 slike søknader. 402 av søknadene ble innvilget uten vilkår. I 41 saker ble det stilt vilkår, mens søknaden ble avslått i 5 saker. Departementet har ikke materiale som viser hvilke vilkår som har vært aktuelle.

I perioden fra 1996–1999 viser eiendomsstatistikken⁵⁹ overføringer av mellom 20.200 – 23.200 fritidseiendommer pr. år. Av disse var 3.900 – 5.400 ubebygde. I 2000 ble det etablert 2.083 nye festeavtaler, festet ble overført i 5.243 tilfeller, og det ble foretatt hjemmelsoverføring i 18.392 tilfeller, hvorav 9.300 overføringer ble registrert som fritt salg.

Statistisk sentralbyrås tabell over eiendomsomsetningen viser for øvrig en generell prisoppgang ved erverv av bebygd fritidseiendom:

Tabell 3.1

År	Antall omsatte fritids- eiendommer med bygning	Gjennom- snittlig kjøpesum
1996	5.942	288.000
1997	6.336	353.000
1998	5.644	378.000
1999	5.974	431.000
2000	6.305	515.000

Kilde: <http://www.ssb.no/eiendomsoms/tab-2001-11-14-07>

Behovet for bestemmelsen

Statistikken viser at svært få overdragelser av fritidseiendom erverves av utenlandsboende (mindre enn 1%). I de tilfellene hvor utenlandsboende erverver fritidseiendom er svært få søknader avslått. Departementet antar på denne bakgrunn at bestemmelsen i liten grad har betydning for tilgang for innenlandsboende, eller for prisnivået ved erverv av fritidseiendom.

Bestemmelsen har ført til en del praktiske tolkingsproblemer. Samtidig tyder statistikken på at kommunene ser lite behov for å bruke lovens virkemiddel. Begrunnelsen for å opprettholde konsesjonsplikt slår mao. i liten grad til. Departementet antar på denne bakgrunn at ulempene for private

og kostnadene for det offentlige ved å beholde bestemmelsen, ikke står i rimelig forhold til de fordelene som i dag oppnås ved konsesjonsbehandlingen.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at bestemmelsen oppheves.

Forslag nr. 7

- Utenlandsboendes erverv av eiendom til fritidsformål skal være konsesjonsfritt.

5.7. Konsesjonsvurderingen

5.7.1 Innledning

I St.meld. nr. 19 (2001–2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå, er det lagt til grunn at alle konsesjonssaker skal avgjøres av kommunen. Forslagene til endring av konsesjonsplikts omfang vil føre til at hovedtyngden av saker vil gjelde erverv av ubebygde landbruksarealer og større bebygde landbrukseiendommer. Bl.a. med dette som bakgrunn mener departementet det bør reise enkelte spørsmål knyttet til om loven bør angi nærmere kriterier for skjønnsutøvelsen enn gjeldende lov. Departementet foreslår dessuten at gjeldende rett kodifiseres innen enkelte spørsmål som særlig har betydning ved erverv av landbrukseiendom.

En søknad om konsesjon kan innvilges, innvilges på vilkår eller avslås. Det beror på forvaltningens skjønn hva resultatet skal bli i den enkelte sak. Statistikk som viser bruken av avslag og konsesjonsvilkår går fram av vedlegg 4⁶⁰. På grunn av endringsforslagene er det statistikk som gjelder saker hvor formålet med ervervet var å nytte eiendommen som landbruk som er av særlig relevans ved vurderingen av fremtidig innhold i reglene om konsesjonsvurderingen. Se vedlegg 4 tabell 14 og 15.

Konsesjonslovens formålsbestemmelse gir rammen for skjønnsutøvelsen, jf. K § 1. Konsesjonsloven § 7 gjelder alminnelige forhold som taler mot at konsesjon gis. Konsesjonsloven § 8 inneholder momenter om særlige forhold som skal vurderes ved erverv av landbrukseiendom. I praksis går noen momenter oftere igjen enn andre. En reiser i dette notatet bl.a. spørsmål om en bør synliggjøre i loven dem som ikke allerede er direkte nevnt i loven, eventuelt om en bør endre på dem som allerede er nevnt.

I henhold til K § 9 kan det settes vilkår som fremmer lovens formål når det er påkrevd, dvs.

⁵⁹ Opplysninger fra SSB

⁶⁰ Alle tabellene, med unntak av tabell 1, 2 og 14

sterkt ønskelig. Når det gjelder vilkår om avståelse av deler av konsesjonseiendommen er det i praksis lagt til grunn at det må være rimelig klart (ikke tvil om) at vilkåret gir et bedre resultat ut fra lovens formål enn det en oppnår ved å la være å sette vilkåret.

Utformingen av lovens skjønnskriterier har betydning for muligheten til å anvende loven i tråd med samfunnsutviklingen. For borgerne kan det være en fordel om lovens skjønnskriterier er presise. Presise kriterier gjør det lettere å forutsi utfallet av søknader som behandles etter konsesjonsloven. Gode skjønnskriterier vil videre formodentlig gjøre det lettere å treffe riktige avgjørelser og minske behovet for å bringe avgjørelser inn for Sivilombudsmannen eller domstolene. På den annen side vil presise kriterier kunne redusere muligheten for å tilpasse avgjørelsene til samfunnsutviklingen. Synet på hva som tilgodeser hensynet til landbrukets produksjonsarealer og slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlig for samfunnet, vil kunne forandre seg over tid. For presise kriterier vil kunne gjøre det vanskelig å endre praksis å tråd med utviklingen.

Målet med behandlingen av den enkelte konsesjonssøknad er å tilgode hensynet til landbrukets produksjonsarealer og slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlig for samfunnet. Sentralt i konsesjonsvurderingen står derfor konsesjonssøkers formål med ervervet, og om andre kan bruke eiendommen på en mer samfunnsmessig forsvarlig måte. I den forbindelse må en ta hensyn til at ved et eventuelt avslag på konsesjonssøknaden så kan erverver innenfor den fristen det offentlige setter, velge mellom alternativene omgjøring av avtalen mellom overdrager og erverver, overdra til noen som ikke trenger konsesjon eller som kan få konsesjon, jf. K § 25.

En må ta hensyn til disse forholdene. Det er av vesentlig betydning at en ved anvendelsen av loven kan ta hensyn til samfunnsutviklingen.

5.7.2. Lovbestemte retningslinjer for skjønnsutøvelsen i gjeldende lov

Rammen for konsesjonsvurderingen er som nevnt i kapittel 5.7.1 gitt i konsesjonslovens formålsbestemmelse. Det er videre gitt retningslinjer for vurderingen i bl.a. K § 8. Den bestemmelsen sier bl.a. at en skal legge særlig vekt på jordloven § 1 som angir formålet med jordloven. På den bakgrunn blir formålet med jordloven en viktig del av skjønnstemaet når ervervet gjelder en landbrukseiendom.

Formålet med konsesjonsloven er å regulere og kontrollere omsetningen av fast eiendom for å oppnå et effektivt vern om landbrukets produksjons-

arealer og slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet. Det skal bl.a. gjøres for å tilgode jord, hage- og skogbruksnæringen (landbruksnæringen), behovet for utbyggingsgrunn, allmenne naturverninteresser og friluftinteresser. Reguleringen og kontrollen skal videre tilgode en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling vedrørende fast eiendom og hensynet til bosettingen.

Konsesjonsloven § 7 omhandler alminnelige forhold som det skal legges vekt på og bestemmelsen gjelder alle typer eiendommer. Konsesjon skal i alminnelighet ikke gis dersom det er grunn til å anta at erververen først og fremst tar sikte på å plassere kapital i eiendommen, eller dersom ervervet kan sees som et ledd i oppsamling av fast eiendom. Det samme gjelder hvis det er grunn til å anta at erververen tar sikte på å skaffe seg vinning ved å selge eiendommen eller deler av den innen kort tid.

Konsesjonsloven § 8 gjelder erverv til landbruksformål og forhold det særlig skal tas hensyn til. Endringen 4. mai 2001 av K § 8, gjør det klarere enn før at en må trekke inn jordlovens formål når søknaden gjelder landbrukseiendom. Ved avgjørelsen skal det særlig tas hensyn til formålet med jordloven og om erververen anses skikket til å drive eiendommen og om erververen vil ta fast bopel på eiendommen for selv å drive den.

Jordloven har til formål å legge forholdene slik til rette at jordviddene i landet med skog og fjell og alt som hører til (arealressursene), kan bli brukt på den måten som er mest gagnlig for samfunnet og de som har yrket sitt i landbruket. Arealressursene bør disponeres på en måte som gir en tjenlig, variert bruksstruktur ut fra samfunnsutviklingen i området og med hovedvekt på hensynet til bosetting, arbeid og driftsmessig gode løsninger. En samfunnsgagnlig bruk innebærer at en tar hensyn til at ressursene skal disponeres ut fra framtidige generasjoners behov. Forvaltningen av arealressursene skal være miljøforsvarlig og blant annet ta hensyn til vern om jordsmonnet som produksjonsfaktor og ta vare på areal og kulturlandskap som grunnlag for liv, helse og trivsel for menneske, dyr og planter.

5.7.3 Forslag og spørsmål knyttet til konsesjonsvurderingen

Landbrukseiendommer

Konsesjonsloven § 8 har bestemmelser om særlige forhold for landbrukseiendommer, jf. kapittel 5.7.2. Den ble endret 4. mai 2001, og en har så langt ikke gjort erfaringer som tilsier at en bør vurdere å endre de bestemmelsene som allerede er nedfelt i § 8.

Konsesjonsloven har imidlertid ingen retnings-

linjer for hvordan en skal bedømme ulike forhold for eierskap i landbrukseiendommer. Det er i praksis lagt til grunn adskillig skepsis til sameie som eierform i landbrukseiendommer. En har erfaring for at sameie vil kunne gjøre det vanskelig å få til fast bosetting på og forsvarlig drift av eiendommen. Antallet sameiere, driftsform, behovet for investeringer og vedlikehold med mer vil ha betydning for hvor uheldig etableringen av sameie er. Det er også av betydning om det for eksempel dreier seg om en mindre utvidelse av et sameie som har fungert godt over lengre tid. Sameietilfellene er av ulik karakter og en har ikke vært avvisende til alle. I praksis har en for eksempel akseptert at samboere kan eie landbrukseiendom i sameie. En forutsetning for å gi konsesjon i slike tilfelle synes å være at det foreligger sameiekontrakt som innebærer plikt til å oppløse sameiet ved samlivsbrudd. I praksis har det i slike tilfeller blitt krevet sameiekontrakt.

Søknaden behandles som et vanlig sameietilfelle når søkerne ikke vil opprette en slik kontrakt. Det innebærer at det lett kan føre til avslag dersom samboere ikke framlegger kontrakt og testament som sikrer at eiendommen blir eneeie når samboerne går fra hverandre, eller den ene samboeren dør.

En reiser spørsmål om det er grunn til å gjøre et tillegg i § 8 i ny konsesjonslov for å få fram at sameie kan være en uheldig eierform, men at en må foreta en individuell vurdering.

Forslag nr. 8

- Det bør gå fram av loven at sameie i landbrukseiendom kan være en uheldig sameieform, og at det kan legges vekt på dette ved avveiningen av om konsesjon skal gis.

Konsesjonsloven gir ingen direkte veiledning når en skal vurdere om en skal godkjenne et selskaps erverv av landbrukseiendom. En har lagt til grunn en praksis som innebærer et ønske om at landbrukseiendommer i størst mulig grad eies av fysiske personer som i størst mulig grad selv bebor og driver sine eiendommer selv. En slik eierform er ansett for å gi den beste sikkerhet for eiendommens drift og vedlikehold. Enkelte gårdbrukere organiserer driften av egen eiendom i eget driftsselskap. Dette forutsetter at selskapet gis rett til å bruke eiendommen. Er det inngått avtale om bruksrett for mer enn ti år, vil avtalen utløse konsesjonsplikt. Hvis det er samme eier til eiendommen og driftsselskapet, har en sagt at konsesjon som hovedregel bør gis.

En reiser spørsmål om det bør komme fram kla-

rere i loven at landbrukseiendommer bør eies av fysiske personer som bebor og driver eiendommene sine selv.

Forslag nr. 9

- Det bør gå fram av loven at landbrukseiendommer bør eies av fysiske personer som bebor og driver eiendommene sine selv.

De to forslagene er tatt inn i lovutkastet som § 10 nytt annet ledd.

Saker som gjelder nedsatt konsesjonsgrense (såkalt 0-grense), jf. kapittel 5.5.

For konsesjonssaker i områder hvor det er innført forskrift i medhold av K § 5 tredje ledd, er lovformålet retningsgivende for spørsmålet om det skal gis konsesjon. Det er en forutsetning at lovens virkemidler skal brukes slik at det skapes slike eier- og brukerforhold som er mest gagnlig for samfunnet, jf. K § 1.⁶¹

Det er ikke relevant å legge vekt på andre hensyn enn de som har vært utslagsgivende for å innføre konsesjonsplikt på bebygd eiendom.⁶² Det kan legges vekt på kommunens vurdering av nødvendigheten av å sikre helårsbebyggelse i et område. Kommunens vurdering skal tillegges atskillig vekt.⁶³ Den kan imidlertid ikke tillegges avgjørende vekt i alle saker. Spørsmålet en må stille er om det etter en konkret vurdering er naturlig og rimelig å kreve at det aktuelle bolighuset nyttes til helårsbolig.⁶⁴

Hvorvidt eiendommen er egnet som helårsbolig, er et sentralt moment i vurderingen av om konsesjon skal gis til fritidsformål. Dersom det er på det rene at andre vil overta eiendommen med sikte på å bygge den opp til tilfredsstillende boligstandard, peker det i retning av å anse eiendommen som egnet til helårsbolig.⁶⁵ Eiendommen må dessuten være selgelig som helårsbolig til en pris som samsvarer med prisnivået for slike boliger.⁶⁶ Kommunens antagelse om at det er mulig å selge eiendommen til helårsbeboelse blir da også et relevant

⁶¹ Ombudsmannens årsmelding for 1991 side 148.

⁶² Jf. Ot.prp.nr. 74 (1981–82) side 15.

⁶³ Ombudsmannens årsmelding for 1991 side 148. Se også Kommunal- og regionaldepartementets retningslinjer for statlig klagebehandling – fvl. § 34, side 23. Der er det bl.a. sagt at kommunens vedtak i denne type saker må tillegges *betydelig* vekt.

⁶⁴ Ombudsmannens årsmelding for 1991 side 148.

⁶⁵ Rt. 1993 s. 587.

⁶⁶ Ombudsmannens årsmelding for 1993 side 229.

moment.⁶⁷ Interesse, eller manglende interesse for eiendommen til helårsbruk, er relevant i den vurderingen som må foretas. Interessen må vurderes konkret, den må bl.a. bygge på at eiendommen skal omsettes innenfor et prisnivå som er vanlig for tilsvarende helårsboliger i området. Det må tas hensyn til eiendommens og bebyggelsens art og standard.

Det kan videre legges vekt på eiendommens beliggenhet.⁶⁸ I vurderingen er det et sentralt moment om huset ligger i en grend med flere helårsboliger.⁶⁹ Det kan videre tas hensyn til hvor lang tid som er gått siden huset ble brukt til helårsbeboelse.⁷⁰ En kan også legge vekt på om kommunen har reelle planer for regulering og utvikling av området der eiendommen ligger.

Hvis konsesjonsmyndigheten etter en konkret vurdering kommer til at huset ikke er egnet til helårsbosetting skal det gis konsesjon.⁷¹

En ber om uttalelse til om skjønnskriteriene bør synliggjøres i en egen bestemmelse i loven. En reiser dessuten spørsmål om det bør åpnes for ytterligere momenter som det kan eller skal legges vekt på. Departementet gjør samtidig oppmerksom på at spørsmålene som er reist under kapittel 5.5 om avgrensningen av konsesjonsplikten har nær sammenheng med det spørsmålet som her er reist. Dette bør en være klar over når en tar stilling til hvilke kriterier som kan være aktuelle.

Spørsmål 11

- Bør det ved avgjørelse av saker med nedsatt konsesjongrense gis avveiningskriterier basert på eiendommens egnethet og beliggenhet? Bør det eventuelt lovfestes ytterligere momenter som hittil ikke er tillagt vekt?

5.7.4. Priskontroll

Utgangspunkt

I departementets forslag til gjeldende konsesjonslov var det ingen uttrykkelig bestemmelse om at prisen skulle vurderes ved konsesjonsbehandlingen, selv om dette var forutsatt i motivene og praksis etter de dagjeldende konsesjonslover. Landbrukskomiteen la imidlertid i 1974 til grunn at loven uttrykkelig burde inneholde en bestemmelse

om at priskontroll skulle brukes som et middel for å oppnå at det ble et samfunnsmessig forsvarlig prisnivå på fast eiendom⁷². Dette ble vedtatt som K § 1 nr. 4.

Regelen innebærer at det skal foretas priskontroll ved konsesjonsbehandlingen, dvs. at konsesjon kan avslås dersom prisen ikke er i samsvar med en «samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling», jf. K § 1 nr. 4. I praksis ble denne priskontrollen en måte å sette et øvre tak på omsetningsprisene for bestemte typer arealer. Høy pris som grunnlag for avslag ble særlig vurdert ved erverv av landbruksarealer, jf. prisrundskrivene⁷³, og ved erverv av tomt eller utbyggingsareal for næring, bolig eller hytter, jf. omtalen foran under kapittel 5.3.2.

Priskontrollen bygger på to hovedhensyn. Hensynet til landbruket som næring tilsier at andre brukergrupper ikke bør gis anledning til å drive prisen på produksjonsareal i været slik at yrkesutøverne i landbruket fortrenses⁷⁴. Slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet innebærer også et ønske om å tilgodese flest mulige med hytte- eller boligtomt som ikke koster unødig mye⁷⁵. Slike synspunkt ligger bl.a. til grunn for K § 5a som ble vedtatt i forbindelse med EØS-avtalen.

Spørsmål om priskontroll ved erverv av landbrukseiendom ble drøftet i St.meld.nr. 19 (1999–2000) Om norsk landbruk og matproduksjon. I meldingen la en til grunn at kontrollen burde beholdes, men at enkeltelementer ved verdsettelsen burde vurderes på nytt. Landbruksdepartementet fremmer på denne bakgrunn ingen forslag om endringer i priskontroll som gjelder ved erverv av landbrukseiendom.

Historikk, gjeldende rett

Omtale av gjeldende rett ved erverv av tomt eller utbyggingsareal er tatt inn under kapittel 5.3.2.

⁷² Innst O.nr. 22 s. 6: «Komiteen er videre enig om at konsesjonsloven bør brukes som et middel for å oppnå at det blir et rimelig prisnivå for faste eiendommer.»

⁷³ Rundskriv M-147/80 og M-138/89

⁷⁴ Konsesjonslovkomiteen s. 38 fjerde avnitt: «Det er nevnt foran at bestemte arealer bør forbeholdes dem som har yrket sitt i jord- og skogbruket. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig med en slik preferanse alene, det må også tas hensyn til at kjøpesummen blir slik at den står i forhold til eiendommens avkastning under normal drift.»

⁷⁵ Slik Ot.forh. 1920 s. 871, uttalelsene fra Gunnar Knutsen: «Kommunen representerer samfunnsinteressene og derfor er det ønskelig for ikke at si nødvendig at man gir kommunen adgang til å benytte sin stilling til å fremme samfunnsinteresser, og det er samfunnsinteresse at der ikke drives en overvætted tomtespekulering i bygderne, hvad enten det gjelder omkring fabrikker eller omkring jernbanestasjoner: det er like galt begge dele.»

⁶⁷ Ombudsmannens uttalelse av 11.03.93.

⁶⁸ Ombudsmannens årsmelding for 1991 side 148.

⁶⁹ Rt. 1993 s. 587.

⁷⁰ Ombudsmannens årsmelding for 1991 side 148.

⁷¹ Lds sak 999994 50365 DIK

Ved erverv av eiendom som egner seg som friareal for allmennheten, men som ikke har ressurser som gjør at den framstår som en landbrukseiendom, oppstår det særlige spørsmål i tilknytning til utøvelsen av priskontrollen⁷⁶. Søknaden kan her som ellers avslås der den avtalte pris ut fra en konkret vurdering ikke er i samsvar med en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling vedrørende fast eiendom, jf. K § 1 nr. 4. Det er imidlertid vurderingen av arealbruken, ikke prisvurderingen som vil være fremtredende ved konsesjonsvurderingen i saker som dette. Kjøpere som eventuelt vil nytte arealet til andre formål, enten eksklusivt eller i næringsøyemed, vil regelmessig få avslag på konsesjon fordi arealet bør nyttes til friområde. Dette vil i hvert fall være situasjonen dersom arealet er regulert til friområde, eller lagt ut til slike formål i arealplanen. Praksis gir en rekke eksempler på at det er gitt avslag under henvisning til at søkers formål med ervervet ikke har vært i samsvar med plansituasjonen. Spørsmålet om å avslå på grunn av for høy pris kommer da ikke på spissen.

Landbruksdepartementets vurderinger

I praksis er priskontrollen ved erverv av annet enn landbrukseiendom i liten grad blitt ført. Praksisen henger sammen med de muligheter som finnes for å gjennomføre en effektiv kontroll. Hvor unntaksbestemmelsene i konsesjonsloven fører til at det bare oppstår konsesjonsplikt en gang i blant, har priskontroll basert på konsesjonsbehandling liten faktisk betydning for prisnivået for de eiendomstypene det er snakk om. Aktiv bruk av kontrollmuligheten i slike konsesjonssaker får liten eller ingen betydning for prisnivået, selv om kontrollen rent faktisk innvirker på prisen for den eiendommen som er underlagt konsesjonsbehandling. Det blir langt på vei tilfeldigheter som er avgjørende for om priskontrollen oppstår eller ikke.

Forslagene om endring av konsesjonsplikten som er skissert foran innebærer at gruppen konsesjonspliktige erverv vil bli liten og uensartet. Departementet viser til erfaringene som er beskrevet ovenfor om at priskontroll i en slik situasjon har lite å si for prisdannelsen. Forslaget til utvidelse av konsesjonsfriheten innebærer at få erverv av eiendom til andre formål enn landbruk vil utløse konsesjonsplikt. Departementet mener dessuten at det

har formodningen for seg at det vil være få likhetstrekk innenfor den gruppen erverv som vil utløse konsesjonsplikt. Dette gjør det uklart hvilke samfunnsmessige gevinster som kan oppnås gjennom en priskontroll. Dersom forslaget til endring i konsesjonsplikten vedtas i samsvar med departementets forslag foran, foreslår departementet følgelig at priskontrollen sløyfes for alt annet enn landbruk.

Forslaget er tatt inn i lovutkastet § 1 nr. 4.

Forslag nr 10

- Priskontrollen oppheves for alt annet enn landbruk.

5.8. Regler om saksbehandling og gjennomføring av konsesjonsvedtak

5.8.1. Innledning

Etter departementets vurdering er det små behov for endringer i gjeldende regler om saksbehandling og gjennomføring av vedtak. Slike endringer er i hovedsak av mer teknisk karakter, og påkaller etter departementets vurdering ikke noen omfattende høring. Et eksempel på slike endringer er at forskriften § 4–1 om at søknad skal være i samsvar med skjema fastsatt av departementet bør innarbeides i lovteksten⁷⁷, og at meldeplikt for erverver og overdrager etter gjeldende K § 20 bør oppheves.

5.8.2. Saksbehandlingsorganer

I gjeldende K § 21 første og annet ledd er kommunen pålagt å gi uttalelse om konsesjonsspørsmålet og sende saken videre til fylkesmannen. Etter at kommunene ble tillagt myndighet i konsesjonssaker har bestemmelsen vært lite treffende i forhold til den relle saksgangen. I St.meld. nr. 19 (2001–2002) Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå er det lagt til grunn at kommunene skal avgjøre konsesjonssakene. Departementet mener på denne bakgrunn at første og annet ledd bør oppheves. Bestemmelsen får dermed et endret innhold, og overskriften bør endres slik at den blir mer i samsvar med innholdet i bestemmelsen. Se lovutkastet § 14.

5.8.3. Mislighold av konsesjonsvilkår

Konsesjonsloven § 26 inneholder regler for myndighetenes oppfølging i saker der det er satt frist for salg av eiendommen. I noen tilfeller kan det væ-

⁷⁶ Typiske eksempler på slike eiendommer finner vi i områder som i kommuneplan er lagt ut til landbruk-, natur- og friluftsområde i strandsonen langs kysten, Arealene kan være bebygd eller ubebygd. På grunn av forbudet mot bygging i strandsonen, er det i mange tilfeller påregnelig at arealet også i framtida vil bli liggende ubebygd.

⁷⁷ Se lovutkastet § 12.

re aktuelt å trekke konsesjonen tilbake som følge av at vilkåret er misligholdt. Hvor konsesjonen trekkes tilbake, kan myndighetene ikke bestemme hvem eiendommen skal selges til. En ber om synspunkter på om det bør foretas en endring som gjør det mulig å bestemme at eiendommen eller den aktuelle delen skal overdras til noen bestemt. En slik bestemmelse vil innebære en innskrenking av avtalefriheten ved salg av eiendommen. Den vil i tilfelle bli innarbeidet i § 19 i lovutkastet her.

Spørsmål 12

- Bør det gå fram av loven at det ved krav om salg på grunn av mislighold, kan fastsettes at eiendommen, eller deler av den, skal overdras til noen bestemt?

6. Overgangsbestemmelser

Hovedtrekkene i forslagene er at færre erverv vil utløse konsesjonsplikt. Dette tilsvarende endringen i konsesjonsloven 4. mai 2002. Etter departementets syn er det ønskelig å benytte overgangsregler som er så like som mulig. En foreslår derfor å bygge overgangsbestemmelsene over samme lest som de som ble benyttet ved fjorårets lovendring.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1. Oversikt

De viktigste endringsforslagene er forslag til endringer i konsesjonspliktens omfang. I tillegg til dette inneholder forslagene noen tilpassinger til framtidig oppgavefordeling, samt enkeltstående justeringer i forhold til gjeldende bestemmelser. Det er forslagene om endringer i konsesjonspliktens omfang som har størst betydning i forhold til administrative og økonomiske konsekvenser.

7.2. Omfanget endringer i konsesjonsplikten

Det er vanskelig å gi sikre og fullstendige opplysninger om det totale antallet saker som vil bli unntatt fra konsesjonsplikten med de nye reglene. Vedlegg 4 tabell 1 viser at omsetningen av fast eiendom har variert noe fra år til år, og at det også har vært en viss samvariasjon med antallet konsesjonspliktige erverv. Slik vil det trolig også bli i årene som kommer. Samlet sett innebærer likevel forslagene betydelige endringer i konsesjonspliktens omfang.

Dette har betydning for kjøpere og selgere av fast eiendom som raskere får gjennomført handelen sin. De slipper dessuten å betale konsesjonsgebyr. Forslagene har også betydning for arbeidsomfanget for ulike offentlige myndigheter. Dette vil bli omtalt nedenfor.

For saksfelt som i dag avgjøres på kommunenivå gir statistikken i vedlegg 4 nokså sikre holdepunkter for saksomfanget dersom vi fremskriver materialet fra tidligere år. Dette gjelder forslag nr. 2, 3 og 6. Bygger vi på tallene fra 2000, innebærer dette at 1.360 saker ikke ville utløst konsesjonsplikt. Dette utgjør 59% av de sakene som i 2000 ble avgjort på kommunenivå, og 25,6% av de sakene som ble avgjort totalt på alle forvaltningsnivåene. Kommunenes arbeidsbyrde vil etter dette bli redusert betydelig. Også i disse sakene har det forekommet at kommunens vedtak er påklaget til fylkesmann eller fylkeslandbruksstyre. Fordi kommunene stort sett har gitt konsesjon, dreier dette seg om svært få saker. Det er etter dette ikke grunn til å anta at forslagene vil føre til nevneverdige endringer i sakstilfanget hos fylkesmann eller fylkeslandbruksstyre. Ved erverv av enkelttomter er arealgrensen endret fra 2 til 1 dekar. Dette kan få betydning for saksomfanget, men vi har ikke kunnskap om omfanget av slike erverv.

Statistikken kan også i forslaget om opphevelse av aksjebestemmelsen (forslag nr. 6) gi brukbare indikasjoner på saksomfanget som blir borte. Tabellene 3 og 4 viser at det ble behandlet 19 slike saker i 2000. Tall fra de tidligere praktiseringsmeldingene tyder på at dette antallet saker ligger på samme nivå som tidligere år. Se omtale av statistikken i kapittel 5.6.2. Avgjørelsesmyndigheten i disse sakene ligger i dag til Statens Landbruksforvaltning. Det representerer ikke noe stort arbeidsomfang.

Det finnes ikke tilsvarende statistikk som kan si noe om omfanget av det forslaget som gjelder erverv av bebygde eiendom, forslag nr. 4. Dette dreier seg om erverv som gjelder alle typer bebygde eiendommer; landbrukseiendommer, næringsseiendommer, store boligeiendommer osv. Det er imidlertid et stort arealmessig sprang fra 20 dekarers grensen i gjeldende lov til 100 dekarers grensen i forslaget. Departementet har grunn til å anta at forslaget vil gjelde et så stort saksomfang at det med enkelte unntak utelukkende blir større bebygde landbrukseiendommer som vil utløse konsesjonsplikt ved omsetning. Tabell 14 i vedlegg 4 viser saksfordelingen mellom ulike ervervsformål. Tabellen dekker ikke presist det segmentet av saker som etter forslaget vil bli unntatt fra konsesjonsplikten. Prosentfordelingen gir imidlertid indikasjoner på at forslaget fører til store endringer i saksomfanget. De endringe-

ne det her er snakk om vil i forhold til dagens ordning i hovedsak få betydning for fylkeslandbruksstyrenes arbeid som første instans, og Statens landbruksforvaltnings arbeid med klagesaker.

Vedlegg 1

Forslag til Lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven).

Kapittel I. Formål og virkemidler.

§ 1. (formål).

Denne lov 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, herunder framtidige generasjoners behov, bl.a. for å tilgodese:

1. landbruksnæringen,
2. behovet for utbyggingsgrunn,
3. hensynet til miljøet, allmenne naturverninteresser og friluftsinnteresser,
4. en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling for landbrukseiendom,
5. hensynet til bosettingen.

§ 2. (virkemidler).

Med de unntak som følger av denne lov, kan fast eiendom ikke erverves uten tillatelse av Kongen (konsesjon). Kongens myndighet kan overlates til kommunen.

Loven omfatter ikke erverv som er konsesjonspliktig etter:

1. lov 3. juli 1914 nr. 5 om erverv av kalkstensforekomster,
2. lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. kapittel I eller II,
3. lov 17. juni 1949 nr. 3 om erverv av kvartsforekomster.

Kongen kan ved forskrift gjøre unntak fra konsesjonsplikten utover det som følger av §§ 4, 5 og 6. Når særlige hensyn foreligger, kan Kongen også i det enkelte tilfelle gjøre unntak fra konsesjonsplikt.

Kapittel 2. Disposisjoner som likestilles med erverv av fast eiendom.

§ 3. (særlige rettigheter som omfattes av loven).

Denne lovs regler om konsesjon gjelder også stiftelse og overdragelse av leierett og annen liknende bruksrett over fast eiendom med mindre retten er stiftet for en tid av høyst 10 år, uten adgang

for brukeren til å kreve kontraktstiden forlenget ut over dette tidsrom. Reglene gjelder også for utbyggingskontrakter av enhver art, herunder avtaler om fortrinnsrett til å foreta utbygging og for andre rettigheter over fast eiendom som innebærer at eierens adgang til å rå over eiendommen eller til å få det økonomiske utbytte av den blir vesentlig innskrenket. Kongen kan ved forskrift gi nærmere regler om hvilke rettigheter som medfører konsesjonsplikt etter dette ledd.

Fast eiendom kan ikke tas til brukelig pant for lengre tid enn 3 år uten konsesjon.

Kapittel 3. Overdragelser som ikke trenger konsesjon.

§ 4. (unntak på grunnlag av eiendommens karakter).

Konsesjon er ikke nødvendig ved erverv av:

1. ubebygde enkelttomter til bolig eller for fritidshus, dersom tomten ikke er større enn 1 dekar og er godkjent fradelt etter plan- og bygningsloven og jordloven,
2. ubebygde enkelttomter til bolig eller for fritidshus som ligger i området som i kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan etter plan- og bygningsloven er utlagt til byggeområde, og hvor tomtedeling er foretatt eller godkjent av bygningsmyndighetene.
3. andre ubebygde arealer, dersom de ligger i område som i reguleringsplan er regulert til annet enn landbruksområde, eller i kommuneplanen er lagt ut til byggeområde,
4. bebygd eiendom, ikke over 100 dekar hvor ikke mer enn 20 dekar av arealet er fulldyrket.

Konsesjonsfriheten etter første ledd nr. 1 og 2 er betinget av at tomten bebygges innen 5 år.

Konsesjonsfriheten etter første ledd nr. 3 er betinget av at erverver ikke foretar bruksendring i strid med planen.

I områder som er regulert i reguleringsplan, er konsesjonsfriheten etter første ledd nr. 4 betinget av at erververen ikke foretar bruksendring i strid med planen. Det samme gjelder hvor eiendommen i kommuneplanens arealdel er lagt ut til byggeområde, eller til landbruks-, natur- og friluftsområder.

§ 5. (forskrift om unntak fra konsesjonsfriheten).⁷⁸

For så vidt gjelder eiendom med bebyggelse som er eller har vært i bruk som helårsbolig, kan

⁷⁸ Det fremmes ikke konkrete forslag til endring av lovtekst, men kapittel 5.5 inneholder en rekke spørsmål knyttet til bestemmelsen slik den lyder her.

Kongen ved forskrift begrense eller sette ut av kraft konsesjonsfriheten etter første ledd nr. 2 i områder hvor det anses nødvendig å hindre at hus som bør nyttes til helårsbolig blir brukt til fritidshus. Konsesjonsplikt kan likevel ikke innføres for erverv hvor erververen forplikter seg til at eiendommen blir brukt som helårsbolig.

§ 6. (unntak på grunnlag av erververens stilling).

Konsesjon er ikke nødvendig når erververen er:

1. eierens ektefelle, eller er i slekt med eieren eller eierens ektefelle i rett oppstigende eller nedstigende linje eller i eierens eller ektefellens første sidelinje til og med barn av søsken. Når det gjelder jord- og skogbrukseiendommer over 20 dekar, er konsesjonsfriheten betinget av at erververen bosetter seg på eiendommen innen ett år og selv bebor og driver den i minst 5 år. Erververen kan oppfylle driveplikten ved å leie bort jordbruksarealet som tilleggsgjord til annen landbrukseiendom i minst 10 år. Slik oppfyllelse av driveplikten er betinget av at leieavtalen er skriftlig, og at den fører til driftsmessig gode løsninger. Avtaler som fører til driftsmessig uheldige løsninger kan følges opp som brudd på forutsetningen for konsesjonsfritaket, jf. § 17,

2. odelsberettiget til eiendommen,
3. staten,
4. den fylkeskommune eller kommune der eiendommen ligger, såfremt ervervet gjelder eiendom i område som omfattes av kommuneplan, reguleringsplan eller bebyggelsesplan etter plan- og bygningsloven og eiendommen i planen er utlagt til annet enn landbruksområde eller ervervet skjer ved ekspropriasjon. Kommunalt tomteselskap hvor vedkommende kommune har minst halvparten av kapitalen og flertallet i styret, likestilles med kommunen når det gjelder konsesjonsfrihet etter dette nr,
5. bank eller annen institusjon som Kongen har godkjent i denne sammenheng, og ervervet skjer gjennom tvangssalg for å redde en fordring som erververen har panterett for i eiendommen. Eiendommen må selges videre innen to år. Fristen reknes fra stadfestingen av auksjonsbudet og kan forlenges av departementet.

Kongen kan lempe på eller helt frita fra bo- og driveplikten etter nr. 1.

§ 7. (bopliktens innhold).

Erverver som etter § 6 første ledd nr. 1 har boplikt på en eiendom, skal ta eiendommen som sin

reelle bolig. En eiendom er tatt som reell bolig hvis eieren er registrert bosatt på eiendommen etter regler fastsatt i eller i medhold av lov 16. januar 1970 nr. 1 om folkeregistrering.

En eier som over tid overnatter på eiendommen minst 50 prosent av nettene, men som ikke oppfyller vilkåret om registrering i folkeregisteret, jf. første ledd, fordi eierens øvrige husstand er bosatt et annet sted, må gi kommunen melding om hvordan bosettingsforholdet vil bli ordnet. Meldingen må sendes skriftlig innen utløpet av ett år. Departementet avgjør om boplikten kan anses oppfylt på den måten eieren har gjort rede for.

§ 8. (forskrift om krav til opplysninger etter §§ 4, 5 og 6)

Departementet kan gi forskrifter om hvilke opplysninger som må foreligge for at et erverv kan sies å gå inn under §§ 4, 5 og 6.

Kapittel 4. Forhold av betydning for om konsesjon skal gis.

§ 9. (alminnelige forhold som taler mot konsesjon).

Konsesjon skal i alminnelighet ikke gis dersom det er grunn til å anta at erververen først og fremst tar sikte på å plassere kapital i eiendommen, eller dersom ervervet kan sees som et ledd i oppsamling av fast eiendom. Det samme gjelder hvis det er grunn til å anta at erververen tar sikte på å skaffe seg vinning ved å selge eiendommen eller deler av den innen kort tid.

§ 10. (særlige forhold for landbrukseiendommer).

Ved avgjørelsen av søknad om tillatelse til erverv av eiendom som skal nyttes til landbruksformål skal det særlig tas hensyn til formålet med jordloven, jf. jordloven § 1, og til:

1. om erververen anses skikket til å drive eiendommen
2. om erververen vil ta fast bopel på eiendommen for selv å drive den.

Konsesjon skal i alminnelighet ikke gis dersom erververen er en juridisk person eller dersom det ved ervervet oppstår sameie i eiendommen.

§ 11. (vilkår for konsesjon).

Konsesjon etter denne lov kan gis på slike vilkår som i hvert enkelt tilfelle finnes påkrevd av hensyn til de formål loven skal fremme. Det kan lempes på vilkårene etter søknad.

Kapittel 5. Saksbehandlingen.**§ 12. (søknad om konsesjon).**

Søknad om konsesjon etter denne lov skal sendes til ordføreren i den kommune der eiendommen ligger. Søknaden skal være i samsvar med skjema fastsatt av departementet. Søknaden skal gi opplysning om erververen og den eiendom det gjelder og om formålet med og alle vilkår for ervervet. Gjelder det arv, gave eller gavesalg, skal eiendommens eller rettighetens verdi oppgis. Avskrift av hjemmelsdokument (skjøte), kontrakt og takst skal vedlegges hvis slike dokumenter foreligger. Det må gjøres rede for forhold som kan ha betydning for spørsmålet om konsesjon. Eier og bruker må finne seg i at det blir holdt synfaring, oppmåling, kartlegging og bonitering av eiendom og bebyggelse.

Kongen kan gi nærmere regler om opplysninger som skal gis i eller dokumenter som skal følge søknad om konsesjon og om at søknaden skal skrives på særskilt formular.

§ 13. (frist for søknad om konsesjon).

Søknad etter § 12 skal sendes til ordføreren innen fire uker etter at avtalen om overdragelsen ble gjort eller erververen fikk rådighet over eiendommen. Ved tvangssalg regnes fristen fra stadfestelsen av budet. Namsretten skal sende melding til departementet når den stadfester et bud fra en kjøper som trenger konsesjon til ervervet.

Overholdes ikke reglene i første ledd, skal Kongen sette en frist for erververen til å søke om konsesjon.

Dersom tidsgrensen for tvangsbruk etter § 3 annet ledd overskrides, eller erververen unnlater å bygge innen 5 år, foretar bruksendring i strid med plan i henhold til § 4 annet, tredje eller fjerde ledd, eller erverver som nevnt i § 6 første ledd nr. 1 eller 2 ikke overholder bo- og driveplikten, eller erverver som nevnt i § 6 første ledd nr. 5 ikke overholder fristen for videre salg, kan Kongen sette en frist for erververen til å søke konsesjon.

§ 14. (forskrift om saksbehandlingen).

Kongen kan gi nærmere forskrifter som supplerer saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og loven her, derunder om at den ordinære saksgang skal fravikes for visse typer saker og om intern arbeidsdeling i fylkeslandbruksstyret slik at styret kan overlate til administrasjonen å gi uttalelse eller ta avgjørelser på vegne av styret i nærmere bestemte saker.

Kapittel 6. Forskjellige bestemmelser.**§ 15. (konsesjon er et vilkår for tinglysing).**

Erverv som krever konsesjon etter denne lov, kan ikke tinglyses med mindre konsesjon er gitt.

§ 16. (overtredelse av konsesjonsvilkår).

For overtredelse av vilkår som er satt for konsesjon i henhold til denne lov, kan Kongen fastsette en tvangsmulkt som påløper inntil forholdet er bragt i orden, eller forfaller for hver overtredelse. Pålegg om mulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

Dersom konsesjon er gitt på grunnlag av uriktige eller ufullstendige opplysninger om forhold av vesentlig betydning eller erververen overtrer fastsatte vilkår av vesentlig betydning, kan konsesjonen trekkes tilbake.

Blir konsesjonen trukket tilbake, skal det fastsettes en frist for innehaveren til å sørge for at eiendommen blir overdratt til noen som lovlig kan erverve den. Oversittes fristen får § 19 tilsvarende anvendelse.

§ 17. (kontroll med at vilkår overholdes m.m.).

Kommunen og fylkesmannen skal føre kontroll med at vilkår som er satt for konsesjon blir overholdt. Melding om overtredelse eller brudd på forutsetninger skal straks sendes til departementet. Det samme gjelder dersom kommunen eller fylkesmannen får kjennskap til erverv som mangler nødvendig konsesjon etter denne lov.

Kongen kan bestemme at andre sakkyndige organer skal utføre gjøremålene etter denne paragraf istedenfor eller i tillegg til fylkesmannen eller kommunen.

§ 18. (frist til å ordne forholdet når konsesjon ikke er gitt).

Er søknad om konsesjon ikke innsendt innen den frist som er satt i medhold av § 13 annet eller tredje ledd, eller er søknaden avslått, skal Kongen sette en frist for panthaver til å bringe tvangsbruk som strider mot § 3 annet ledd til opphør eller sette en frist for erverver til å sørge for enten at overdragelsen blir omgjort eller at eiendommen blir overdratt til noen som kan få konsesjon eller som ikke trenger konsesjon.

§ 19. (oversittelse av fastsatt frist).

Oversittes frist som er fastsatt etter § 17 for utvikling av eiendomserverv eller panthavers tvangsbruk, kan departementet uten varsel la eiendommen selge gjennom namsmyndighetene etter reglene om tvangssalg så langt de passer. Bestemmelse i tvangsfullbyrdsloven § 11–20 om det mins-

te bud som kan stadfestes, gjelder ikke i dette tilfellet.

Oversittes frist som er fastsatt etter § 17 når det gjelder rettigheter som nevnt i § 3 første ledd, kan departementet enten la rettigheten tvangsselge etter reglene i første ledd eller med bindende virkning erklære rettigheten for bortfalt.

§ 20. (forbud mot forringelse av eiendommen).

Er erverv av fast eiendom betinget av konsesjon etter denne lov, må det inntil forholdet er bragt i or-

den ikke foretas hugst eller noe som forringer eiendommens verdi. Departementet kan gjøre unntak fra denne bestemmelse.

Forsettlig overtredelse av forbudet i første ledd straffes med bøter. Det som er avvirket eller på annen måte fraskilt eiendommen i strid med forbudet eller verdien av dette, kan inndras hos den skyldige eller den han har handlet på vegne av.

§ 21. (overgangsbestemmelse).

.....
