



Kristian W. Haaland
Arealplanlegger

Vår ref.	Arkivkode	Deres ref.	Dato
13/151-22/KWH	V60		03.01.2019

MELDING OM POLITISK VEDTAK - VURDERING AV 0-KONSESJON

Kommunestyret behandlet i møte 13.12.2018 sak 89/18.

Følgende vedtak ble fattet:

Vurdering av forskrift om 0-konsesjon legges ut til høring med sikte på videreføring, utvidelse med tanke på slektskapsunntak, differensiering eller oppheving. Høringsperiode på 6 uker etter vedtak i kommunestyret. Ny sak legges frem for kommunestyret med innspill fra høringen.

Høringsnotat:

Innledning:

Konsesjonsloven (2003) tar utgangspunkt i at all omsetning av fast eiendom er konsesjonspliktig. Et hovedunntak er at du kan erverve bebyggt eiendom som er mindre enn totalt 100 dekar og heller ikke har mer enn 35 dekar fulldyrka eller overflatedyrka jord, uten å søke konsesjon.

Da konsesjonsloven ble vedtatt i 1974 ga den kommunene anledning til å innføre lokal forskrift om konsesjonsplikt på eiendommer som bør brukes til helårsboligsetting. Det vil si at grensen for konsesjonsfrihet i praksis kunne reduseres til 0 dekar. Bakgrunnen var at en del kommuner opplevde økt etterspørsel etter boliger til bruk i fritidsøyemed.

Hamarøy kommune innførte i 1993 slik lokal forskrift som begrenser unntaket fra konsesjonsplikten når det gjelder bebyggt eiendom, der bebyggelsen er eller har vært brukt som helårsbolig.

I alt har ca. 90 kommuner hatt 0-konsesjonsforskrift siden 1974. I de senere år har flere kommuner gjort nye vurderinger av den såkalte boplikten og statistikken viser at stadig flere kommuner velger å endre eller avvikle forskriften. I 2008 hadde 66 av Norges 422 kommuner lokal forskrift om nedsatt konsesjonsgrense. Antallet er siden den gang redusert til 47, etter at ytterligere to kommuner valgte å avvikle forskriften i 2017.

Bakgrunn

I februar 2014 ble sak 13/151 Vurdering av 0-konsesjon utsatt på grunn av at man antok at regjeringen ville oppheve dette ved lovendring. 05. februar 2014 ble dermed følgende vedtatt:

«Rådmannen anbefaler kommunestyret å avvete regjeringens varslede oppheving av boplikt gjennom forskrifter om 0-konsesjon. Det anbefales derfor ikke å innføre en eventuell endring av det lokale forskriftsverket nå.»

Det ble ikke gjort noen lovendring på området i 2014, og det er nå et ønske om å se på saken på nytt. Saken skal utredes og sendes på høring før kommunestyret tar endelig stilling til og vedtar endring eller oppheving av forskrift, jf. forvaltningsloven § 37. Høringsfristen bør være på 6 uker. En høringsrunde vil forsikre lokal forankring, mer nyansert saksbehandling og bedre grunnlag å fatte beslutning på.

Saksutredning:

Etter

konsesjonsloven § 7 sjette ledd kan bare forskrift innføres der det er nødvendig for å forhindre at eiendom som bør brukes som helårsbolig blir brukt til fritidsformål. Landbruksdirektoratet har myndighet til å fastsette, endre eller oppheve kommunale forskrifter om nedsatt konsesjonsgrense, etter søknad fra den enkelte kommune, som skal ha stor innvirkning på spørsmålet.

Søknaden til landbruksdirektoratet skal inneholde kommunestyrets vedtak med begrunnelse, samt eventuelle evalueringer, høringsuttalelser, og aktuelle vedtak som angår saken. Landbruksdirektoratet utformer og fastsetter så ny forskrift ved vedtak, og sender ny forskriftstekst til lovdata, alt med kopi til kommunen, Fylkesmannen og Kartverket.

Hva er utvida konsesjonsplikt?

Konsesjonsloven av 2003, som avløste loven av 1974, regulerer omsetninga av fast eiendom. Lovens utgangspunkt er at all omsetning av fast eiendom er konsesjonspliktig. Det vil si at for å få tinglyst overdragelsen (skjøtet) kreves det et vedtak om at man har konsesjon (tillatelse til å erverve). Det er derimot en rekke bestemmelser om unntak fra hovedregelen om konsesjonsplikt.

Et hovedunntak går på «eiendommens karakter». Det vil si størrelse, ressurser og bebyggelse. Bebygd eiendom som er mindre enn totalt 100 dekar og heller ikke har mer enn 35 dekar (fra 1. september 2017 ble arealgrensen hevet fra 25 dekar til 35 dekar) fulldyrka eller overflatedyrka jord, kan erverves uten å søke konsesjon. Dette medfører at de fleste bolighus, leiligheter og andre mindre bebygde eiendommer faller utenfor lovens virkeområde.

Bakgrunnen for at man i 1993 innførte lokal forskrift var for å bidra til at boliger ble tilgjengelige for kjøpere som ønsket å bruke dem til boligformål (helårsbolig). Forskriften medfører at 100 da- grensen, reduseres til 0 dekar og ikke lenger gir konsesjonsfrihet i Hamarøy. En boligeiendom i Hamarøy er dermed konsesjonspliktig selv om arealet på eiendommen er aldri så lite, dersom kjøperen ikke skal bruke den til boligformål.

Et annet hovedunntak er oppgitt i konsesjonslovens § 5, hvor ulike erververe unntas fra konsesjonsplikten på grunn av deres stilling til overdrager av eiendommen. Første ledd nr. 1 omhandler overdragelse til eierens nærstående. Her fremgår det at konsesjon ikke er nødvendig når erververen er:

”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.»

Unntaket i slektskapsparagrafen i konsesjonsloven § 5 gir barn og andre nære slektninger anledning til å overta en helårsbolig ved generasjonsskifte og nytte den som fritidsbolig. Paragrafen er mye diskutert og enkelte vil argumentere for at den gjør at de lokale forskriftene virker mot sin hensikt. En lovendring i 2009 åpnet derimot for at kommuner kan sette også dette slektskapsunntaket ut av kraft, men det er ikke gjort i Hamarøy. Loven åpner altså for at kommunen både kan utvide konsesjonsplikten og begrense den, i forhold til det regelverket som gjelder i kommunen pr i dag.

Praktisering av regelverket i Hamarøy

De som kjøper en boligeiendom for å bruke den til helårsbolig, kan gjøre det uten å søke konsesjon. De kan enten bo på eiendommen selv eller de kan leie den ut. Kravet er at noen må være registrert bosatt på eiendommen i folkeregisteret. Kjøperen fyller ut ei "egenerklæring om konsesjonsfrihet", og saksgangen for å få skjøtet tinglyst blir akkurat det samme som om Hamarøy ikke hadde hatt utvida konsesjonsplikt.

Når kommunen har mottatt egenerklæring om konsesjonsfrihet fra kjøper, blir opplysningene lagt inn i matrikkelen. Søker får da beskjed fra kommunen om at det er gjort og at hjemmelsdokument kan sendes til kartverket for tinglysing. Kommunen skal føre kontroll med at boplikten overholdes ved å gå gjennom egenerklæringene som er sendt inn. Landbruksforvaltninga i Nord-Salten har pga. arbeidspress ikke ført noen oversikt over overholdelse av boplikt de siste åra.

Det blir kontrollert med folkeregisteret om det er noen registrert bosatt på eiendommen. I de fleste tilfellene er det det. Der det ikke er noen bosatt, blir eieren kontaktet. I noen tilfeller har slik oppfølging ført til at eieren måtte søke konsesjon i ettertid. Denne søknaden blir da behandla av plan- og ressursutvalget.

I de sakene der en boligeiendom eller tidligere helårsbolig selges, og kjøperen ønsker å bruke den til fritidsbolig, må kjøperen søke konsesjon. For å ta en slik søknad til behandling, krever kommunen at eiendommen har vært avertert til salgs. Dette er måten å sikre at potensielle boligkjøpere blir kjent med at eiendommen er tilgjengelig. Praktiseringa av forskrifta medfører dermed at alle boliger som skal selges ut av nær familie i Hamarøy enten selges til boligformål eller blir avertert til salgs. Dersom en eiendom har vært avertert til salgs en rimelig periode, og selgeren opplyser at det ikke har vært interesse for eiendommen til boligformål, blir det vanligvis gitt konsesjon til fritidsformål. I saksbehandlinga spiller også beliggenhet, boligstørrelse, boligstandard osv inn.

Enkelte selgere opplever den utvida konsesjonsplikten som ei utidig innblanding i deres råderett over eiendommen. Hvem man ønsker å selge til er ofte ikke bare et økonomisk spørsmål, men også mye basert på bekjentskap, følelsesmessige forhold eller slektskap utover det loven regner som nær familie. Konsesjonsplikten og krav om avertering blir dermed ei hindring for å kunne selge eiendommen til den man ønsker.

Konsekvenser av regelverket

Hamarøy kommune har hatt regelverket om utvidet konsesjonsplikt på tidligere helårsboliger siden 1993. KOSTRA-statistikk viser antall saker som er behandla og innvilga/avslått de senere år:

Tabell 1: Antall søknader etter konsesjonsloven § 7, 0-grensesaker

	2006	2007	2008	2011	2012	2013	2014	2015	2017	2018	SUM
Innvilga:	2	1	2	1	5	2	0	4	5	-	22
Avslått:	0	0	2	2	0	1	0	0	2	-	7
Totalt:	2	1	4	3	5	3	0	4	7	-	29

For de årene det er rapportert, har det som tabellen viser, vært behandla 29 søknader om konsesjon på tidligere helårsboliger. Dette er overdragelser som ikke ville vært konsesjonspliktige dersom Hamarøy kommune ikke hadde hatt den lokale forskriften. Av disse er det gitt avslag på i alt 7 saker. I de øvrige sakene er det gitt konsesjon for å overta eiendommen og bruke den til fritidsformål.

For å ta en konsesjonssak til behandling, kreves det at eiendommen har vært avertert til salg. Regelverket har eksistert lenge og selgere av boliger innretter seg til en viss grad etter det, slik at man prøver å finne kjøpere som skal bruke eiendommen til boligformål. På denne måten har regelverket en virkning i markedet som ikke er direkte målbar. Når selgere, meglere og potensielle kjøpere kontakter kommunen for å få informasjon om regelverk og veiledning om framgangsmåte i forbindelse med en overdragelse, opplever vi i enkelte saker at partene blir "veileda bort fra et avslag".

Denne effekten vises ikke i statistikken over antall søknader og antall avslag. Det kan hevdes at de 29 søknadene som har vært til behandling representerer saker regelverket ikke har virket i, der det ikke har lyktes å finne kjøpere som ønsket boligen til boligformål. Hvis Hamarøy kommune i stor grad oppnår hensikten med regelverket, så blir boligene omsatt til boligformål, og det blir svært få søknader om konsesjon til fritidsformål.

Det er vanskelig å dokumentere at forskriften har medført lavere pris på eiendommer som har vært omsatt i Hamarøy, samtidig som det er vanskelig å forutse hvilken effekt oppheving vil ha på boligprisene. Boplikten har helt klart en viss preventiv effekt. Den er lite målbar, men det finnes suksesshistorier. På en annen side legger kommunen en slags begrensning på omsetning av boligeiendommer, som også kan spille inn i forhold til potensielle boligbygges vurderinger. Det er i utgangspunktet en økonomisk risiko forbundet med å bygge bolig i distriktet, der markedet for boliger er lite.

Rent administrativt medfører utvidet konsesjonsplikt en del merarbeid. Behandling av de konkrete søknadene medfører ikke så mange dagsverk, men dialog med selgere, potensielle kjøpere og eiendomsめglere er meget tidkrevende. Konsesjon eller overdragelse av fast eiendom er et komplisert regelverk, og å praktisere et eget regelverk som går utover det nasjonale medfører betydelig ressursbruk i administrasjonen. Lovens bestemmelse om praktisering Konsesjonslovens § 10 gir retningslinjer for hva som kan legges til grunn ved behandling av søknad om konsesjon på tidligere helårsboliger.

Det sentrale i kommunes vurdering av en søknad, er nettopp "om det er påregnelig at andre vil kjøpe eiendommen for å bruke den til helårsbolig". Det er dette man søker å få avklart ved å kreve at eiendommene avertes til salg. § 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. Konesjon 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.

En skulle tro at det foreligger mange studier på effekten av en slik forskrift, men faktum er at det er svært få. De få som finnes konkluderer ofte negativt. Man bør selvfølgelig være varsom med å trekke konklusjoner ut i fra så få studier, uten å undergrave den forskningen som er gjort. De tegner store bilder og har gjerne hentet data fra andre deler av landet som ikke er sammenlignbart.

Et eksempel på studie som omhandler temaet;

Magnar Forbord og Oddveig Storstad (2008) *Konesjonsplikt på boligeiendom i fritidskommuner: Sikrer det helårsbolig?* Rapport nummer 11/08. Norsk senter for bygdeforskning, Trondheim.

For å trekke frem noen positive effekter ved at markedet reguleres gjennom forskrift kan man tenke seg at det åpner seg større mulighet for unge førstegangskjøpere til å etablere seg i kommunen (eksempel fra Gratangen). Spørsmål som er mye spurt, men kanskje ikke så godt besvart her er; Blir tilgangen på leiebolig og bolig til overkommelig pris så liten at tilflyttere får problemer med å skaffe seg bolig uten å bygge selv? Dette er forhold som er vanskelig å forutse, uten noen mer stedspesifikk studie.

En risiko som ofte trekkes frem er kanskje at prisen på eldre brukte boliger kan bli for høy for unge nyetablerere, fordi de ofte må bruke en vesentlig sum på istandsetting straks, mens fritidsbrukere kan bruke lenger tid på dette. Selv om man i andre kommuner ikke har sett signifikante negative effekter av avvikling av forskriften, er det dermed ikke sagt at man er sikret mot negative effekter her.

I teorien har kommunen virkemidler gjennom plan- og bygningsloven til å styre arealbruken, uten boplikten. Inntrykket er derimot at disse virkemidlene juridisk sett er noe svakere, ved at hjemmel for å nekte bruksendring er svakere enn hjemmelen for å nekte konesjon.

Jordloven setter også krav til at dyrka mark fortsatt skal drives. Et krav som også vil gjelde for fritidseiendommer. I praksis er det derimot en vanskelig bestemmelse å følge opp. Det er tvil om hvor langt det er reelt å bruke jordloven som virkemiddel i et slikt tilfelle.

Differensiert 0-konesjon

Differensiert 0-konesjon betyr at forskriften vil være gjeldende for deler av kommunen. Det må da konkret gå fram av forskriften hvilke geografiske områder i kommunen den skal gjelde for, for eksempel gjennom angivelse av gårdsnummer. For resten av kommunen vil det nasjonale regelverket gjelde. Forskrift kan bare fastsettes så langt det anses nødvendig for å hindre at eiendommer som bør brukes til helårsbolig blir brukt til fritidsformål (jfr konesjonslovens § 7 sjette ledd).

I Vågan kommune praktiseres en slik ordning, hvor forskriften ikke gjelder i de mest sentrale områdene. Det vil si at det ved eiendommer knyttet til spesifikke gårdsnummer ikke kreves boplikt på eiendommer under 20 dekar.

En slik ordning kan også gjøres motsatt, at den gjelder kun i de mest sentrale områdene, avhengig av hvor slikt regelverk er nødvendig for å hindre at eiendommer som bør brukes til helårsbolig blir brukt til fritidsformål.

Dersom man oppfatter at det i deler av Hamarøy kommune er liten eller ingen etterspørsel etter boliger til boligformål, vil det i disse områdene ikke være grunnlag for å praktisere 0-konsesjon. Her vil det i enkeltsaker bli innvilga konsesjon, ettersom selgere vil kunne dokumentere at de ikke får solgt boligen annet enn til fritidsformål. I disse tilfellene ser man at ved innføring av differensiert forskrift kunne spart kommunen for arbeid. Det vil i så fall være nødvendig å ha ei vurdering av hvor et slikt regelverk er nødvendig for å hindre at eiendommer som bør brukes til helårsbolig blir brukt til fritidsformål.

Erfaringer fra andre kommuner

På

Statens landbruksforvaltning sin hjemmeside finnes en oversikt over de kommunene som har forskrift om utvida konsesjonsplikt på tidligere helårsboliger. Det er nå 47 kommuner på den lista, herav 2 kommuner i Nordland, Hamarøy og Vågan (deler av kommunen). Gildeskål og Steigen har også hatt slik forskrift.

I Gildeskål ble forskriften vedtatt opphevet i kommunestyremøte i november 2006. Vedtaket fra i hovedsak begrunnet med for stor ressursbruk i forhold til oppnådd resultat, manglende virkemidler til reell oppfølging og fare for at rettssikkerheten ikke skulle bli god nok, ettersom man mente at boplikten utfordret folks rettsfølelse.

I Steigen ble den avvikla (2011) etter initiativ fra Steigen næringsforum, fordi man mente forskriften ikke bidro til å stimulere til etablering og bolyst, og at en avvikling av forskriften ville bidra til økt handel/aktivitet, særlig i byggebransjen. Det er vanskelig å dokumentere noen konkret virkning av at forskriften er avviklet, selv om en kjenner til at hus med full boligstandard er solgt til fritidsformål. Det opplyses at det utover det ikke er registrert noen signifikant negativ effekt etter at forskriften ble avviklet.

I 2017 opphevet ytterligere to kommuner boplikten; Namskogan kommune i Trøndelag og Åseral kommune i Vest-Agder. Felles for de to kommunene, er at de ikke lenger ønsket å bruke konsesjonsloven som virkemiddel for å hindre at eiendommer som bør brukes til helårsbolig blir brukt til fritidsbolig.

Namskogan begrunnet søknaden med at de ønsker å legge til rette for nybygging, og anser det som hensiktsmessig med tiltak som øker omsetningstakten og prisen på boliger.

Åseral hadde forskrift om boplikt kun for et boligfelt, hvor man ønsket å hindre at kommunalt subsidierte og tilrettelagte tomter ble brukt som fritidsbolig. Kommunen anså at behovet for forskriften ikke lenger var tilstede.

Selv om de fleste eksemplene refererer til kommuner som har opphevet boplikta, finnes det også eksempler på kommuner som har gjort det motsatte. Gratangen kommune innførte boplikt i 2010, som eneste kommune i Troms. I følge ordfører i Gratangen, Eva Ottesen, har de opplevd positive effekter i form av at unge har fått mulighet til å kjøpe seg bolig som kanskje ellers ville endt som fritidsbolig (NRK, 2017). Etter at forskriften ble innført hadde 28 eiendommer blitt behandlet etter den pr. 1. desember 2016.

Vurdering:

Å utrede effektene av videreføring, utvidelse ifht slektskapsunntak, differensiering eller oppheving av 0-konsesjon er en omfattende og krevende oppgave. Administrasjonen har dessverre begrenset med tid og kapasitet, men håper at man ved å sende saken ut på høring og kan få gode og balanserte innspill fra høringspartene.

Saken gjelder vurdering av forskrift om 0-konsesjon. Basert på høringsnotatet over bes høringspartene om å ta stilling til/komme med innspill til vurderingen av forskrift 0-konsesjon med sikte på videreføring, endring, utvidelse ifht slektskapsunntak, differensiering eller oppheving.

Kommunen håper høringsrunden vil kunne bidra til å belyse enda flere perspektiv på problemstillingen, enn det som er gjort rede for her. Det vil også, som tidligere nevnt, sikre god lokal forankring og forhåpentligvis gi et bedre grunnlag å fatte beslutning på.

Med vennlig hilsen
Hamarøy kommune

Trine Olvik
Møtesekretær

Dette brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur

Kopi til:
Eirik André Hopland rådmann.