

Personlig boplikt ved erverv av odelseiendom Oppfyllelse, kontroll og sanksjonering

Norsk forening for landbruksrett, 22. november 2012

Anne Britt Kihle Gravermoen

1. INNLEDNING

1.1 Tema

- Oppfyllelse, kontroll og sanksjonering av personlig boplikt ved erverv av odelseiendom

1.2 Utgangspunkt

- Konesesjonsloven § 2

§ 2. (virkemiddel)

Med de unntak som følger av loven, kan fast eiendom ikke erverves uten tillatelse av Kongen (konesesjon). ...

- Konesesjonsloven § 5

§ 5. (unntak på grunnlag av erververens stilling)

Konesesjon 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 konesesjonsforhold i orden. ...*
- 2. odelsberettiget til eiendommen.*

...

Ved erverv av bebygd eiendom hvor fulldyrka og overflatedyrka jord er mer enn 25 dekar, eller eiendommen består av mer enn 500 dekar produktiv skog, er konesesjonsfriheten etter første ledd nr. 1 og 2 betinget av at erververen bosetter seg på eiendommen innen ett år og selv bebor den i minst 5 år. Som bebygd eiendom regnes her eiendom med bebyggelse som er eller har vært brukt som helårsbolig. Det samme gjelder eiendom med bebyggelse som ikke er tatt i bruk som helårsbolig, herunder eiendom med bebyggelse under oppføring dersom tillatelse til bebyggelse er gitt med sikte på boligformål. (min uthevelse)

1.3 Hensynene bak reglene om boplikt, se Ot.prp. nr. 44 (2008-2009) s. 38

- Bosetting
- Helhetlig ressursforvaltning
- Kulturlandskapet

2. OPPFYLLELSE AV LOVBESTEMT BOPLIKT

2.1 Utgangspunkt

2.1.1 Konesjonsloven § 6

§ 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. (min uthevelse)

2.1.2 Innst.O.nr.90 (2008-2009) s. 11 og 21

«Forslaget bidrar til regelforenkling fordi det bare blir én måte å oppfylle boplikten på.»

«... etter lovforslaget blir den folkeregistrerte adressen ... avgjørende med hensyn til hvorvidt den enkelte bebor sin eiendom etter boplikten, og at dette vil innebære en vesentlig forenkling i håndhevingen av boplikten.»

2.2 Reglene om folkeregistrering

2.2.1 Innledning

- FOR-2007-11-09-1268 Forskrift om folkeregistrering gir regler om hvor en person skal registreres som bosatt. Forskriften er gitt i medhold av folkeregisterloven §§ 14 og 15.
- Skatteetaten er folkeregistreringsmyndighet i første instans, jf. folkeregisterloven § 3 1.pkt.

2.2.1. Hovedregelen

§ 5-1. Hovedregelen om bosted - regelmessig døgnehvile

Når ikke annet følger av bestemmelsene i § 5-2 til § 5-11, regnes personer som bosatt der de regelmessig tar sin døgnehvile.

2.2.2. Skiftevis døgnehvile

§ 5-2. Skiftevis døgnehvile

Personer som tar sin døgnehvile skiftevis på to eller flere steder, regnes som bosatt der de tar sin overveiende døgnehvile, med mindre noe annet følger av bestemmelsene i kapittel 6.

2.2.3. Ektefeller

§ 5-3. Ektefeller og barn

Ektefeller regnes som bosatt der de har opprettet sitt felles hjem. Det felles hjem er den bolig hvor ektefellene til sammen tar sin overveiende døgnehvile.

2.2.4. Person med barn

§ 5-3. Ektefeller og barn

[annet ledd]

En person som har opprettet felles hjem med sine barn, regnes som bosatt der barna tar sin overveiende døgnhvile, med mindre barna flytter ut av det felles hjem. Som barn forstås biologiske barn, adoptivbarn og fosterbarn som i løpet av året ikke er fylt 22 år.

2.2.5. Studenter

§ 5-5. Studenter

Personer som oppholder seg i en kommune for å få undervisning, kan velge om de skal:

...

b) opprettholde registreringen på samme bosted som før utdanningen ble påbegynt (tidligere bosted) dersom de fortsatt har tilknytning til dette,

c) registreres i foreldrehjem.

...

Som tilknytning til tidligere bosted regnes blant annet:

- foreldrehjem,*
- eiendomsrett til bolig, ... (min uthevelse)*

2.3. Oppsummering

3. KONTROLL

3.1. Innledning

Aktørene fra det offentliges side

- Skatteetaten
- Kommunen
- Fylkesmannen

3.2. Skatteetatens kontroll

3.2.1. Innledning

- Kontroll av flyttemelding
- Kontroll av hvorvidt forutsetningen for registrert bopel fortsatt foreligger

3.2.2. Kontroll av flyttemelding

- Utgangspunkt
 - o Forskrift om folkeregistrering § 7-3.

§ 7-3. Vedtak om flytting innenlands

Skattekontoret avgjør om de(n) som har meldt flytting, skal registreres som bosatt på nytt bosted eller ikke. Avgjørelsen er et enkeltvedtak. (min uthevelse)

- I noen tilfeller oppdages det først etter vedtaket er fattet at det bygde på feil opplysninger.

- o Omgjøring

Forvaltningsloven § 35. (omgjøring av vedtak uten klage).

Et forvaltningsorgan kan omgjøre sitt eget vedtak uten at det er påklaget dersom

...

*b) underretning om vedtaket ikke er kommet fram til vedkommende og vedtaket heller ikke er offentlig kunngjort, eller
c) vedtaket må anses ugyldig.*

- o LA-2000-871

3.2.3. Kontroll av hvorvidt forutsetningen for registrert bopel fortsatt foreligger

- Eksempel: Peder overtar en gård i Numedal konsesjonsfritt etter konsesjonsloven § 5 (2). Han flytter til gården og sender flyttemelding. Flyttemeldingen blir godkjent. Ett år senere flytter Peder til Oslo, og bor der i fem år uten å melde flytting.

- Utgangspunkt

- o Forskrift om folkeregistrering § 7-6

§ 7-6. Vurdering av bostedsregistrering av eget tiltak

Får et skattekontor på annen måte enn ved flyttemelding, kjennskap til at en registerført person er flyttet, skal den vurdere om det er grunnlag for endret bostedsregistrering. (min uthevelse)

- Er regelen egnet for å fange opp personer som er folkeregistrert feil?

- o Hvordan skal skattekontoret få «kjennskap»?

- o Kommunen?
- o Naboer?

- Dersom skattekontoret skulle få kjennskap til at Peder er registrert på feil sted, og har tilstrekkelig bevis, oppstår et nytt spørsmål: Kan skatteetaten endre registreringen av bosted kun fra nå og fremover i tid, eller også med tilbakevirkende kraft?

- o Utgangspunkt

Forskrift om folkeregistrering § 7-7

§ 7-7. Registreringstidspunkt

En person som unnlater å melde flytting, kan først registreres som bosatt på nytt bosted når registermyndighetens vedtak er endelig.

Som registreringsdato benyttes den dato vedtaket ble fattet.

- Til forskjell fra situasjonen i punkt 3.2.2. foreligger det ikke i her noe enkeltvedtak å omgjøre. Dette fordi flyttemelding aldri ble sent, og den tidligere flyttemeldingen bygde på korrekte opplysninger.
- En person som unnlater å melde flytting kan først registreres som bosatt på nytt bosted når registermyndighetens vedtak er endelig, jf. folkeregisterforskriften § 7-7 (1). Skatteetaten har følgelig ikke hjemmel til å endre registreringen med tilbakevirkende kraft.

Oppsummering: Peder forblir derfor folkeregistret som bosatt på gården de siste fem årene selv om han ikke skulle vært folkeregistret der.

- Har Peder oppfylt den lovbestemte boplikten etter konsesjonsloven § 5 (2) ved å være feilregistrert som bosatt på eiendommen?

- Utgangspunkt

Konsesjonsloven § 6

§ 6. (bopliktens innhold)

Erverver som etter § 5 annet ledd har boplikt på en eiendom, skal ta eiendommen som sin reelle bolig. ¹ 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. (min uthevelse)

- Det kan spørres om det kan oppstilles et ulovfestet unntak for slike tilfeller. Skal Peder kunne oppnå rett etter konsesjonsloven ved å begå urett mot folkeregisterloven?

- Folkeregisterloven § 7

§ 7. Den som endrer bosted i Norge, plikter innen 8 dager etter flyttingen å melde dette til Skattekontoret.

- Folkeregisterloven § 16

§ 16. Dersom strengere straffebestemmelser ikke kommer til anvendelse, blir forsettlig eller uaktsomme overtredelser av denne lov eller bestemmelser gitt i medhold av loven å straffe med bøter.

Er påbudt melding unnlatt, eller uriktige opplysninger gitt, i den hensikt å unndra seg eller en annen en offentlig forpliktelse, kan fengsel inntil 3 måneder anvendes. ...

- Formålene med boplikt oppfylles ikke hvis boplikten kan oppfylles på denne måten.
- Lovgiver kan neppe ha ment at boplikten kan oppfylles ved å være feilregistrert som bosatt på eiendommen.

- Hensynet til å hindre at boplikt omgås ved å bryte folkeregistreringsreglene taler også for å oppstille et slikt unntak.
- På den andre siden taler hensynet til den private part, her Peder, mot at man oppstiller ulovfestede unntak fra en ellers klar hovedregel. Imidlertid er ikke den private parts interesser beskyttelsesverdige i et slikt tilfelle, fordi folkeregisterets uvitenhet om flyttingen bevisst utnyttes.
- Konklusjon ser derfor ut til å være at boplikten ikke kan oppfylles ved å bli feilregistrert som bosatt på eiendommen.

3.3. Kommunens kontroll

3.3.1. Utgangspunkt

- Konesesjonsloven § 17

§ 17. (kontroll med at vilkår overholdes m.m.)

Kommunen og fylkesmannen skal føre kontroll med at vilkår som er satt for konsesjon, blir overholdt. Kommunen skal straks melde fra til fylkesmannen om forhold som nevnt i § 16 annet ledd. Det samme gjelder dersom kommunen får kjennskap til erverv som mangler nødvendig konsesjon etter denne loven.

- Ot.prp.nr. 6 (1972-1973) s. 45

Det uttrykkes i forarbeidene at konsesjonsloven § 17 (1) 1.pkt. skal tolkes utvidende til også å gjelde oppfølging av brudd på lovbestemt boplikt.

3.3.2 Hvordan skal kontrollen utføres?

- Rundskriv M-2/2009 s. 43

Landbruksmyndighetene skal «undersøke om skattekontoret har registrert eieren som bosatt på eiendommen, ikke om vilkårene for folkeregistrering er oppfylt.»

- Hvilke andre muligheter har kommunen?

3.3.3 Forutsatt at kommunen oppdager brudd på boplikt

- Utgangspunkt

- Konesesjonsloven § 13 (3)

Kongen kan sette en frist for erververen til å søke konsesjon dersom:

...

4. erverver som nevnt i § 5 første ledd nr. 1 eller 2 ikke overholder boplikten etter § 5 annet ledd.(min uthevelse)

- Forutsatt at kommunen følger opp brudd ved å sette frist om å søke konsesjon:
Vilkår for konsesjon

- Ordlyd

Konsesjonsloven § 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.

Kongen skal ut fra hensynet til bosetting, helhetlig ressursforvaltning og kulturlandskap ta stilling til om det er påkrevd å stille vilkår om boplikt, og om boplikten skal være en personlig plikt for eier. (min uthevelse)

- «skal», jf. konsesjonsloven § 11 (2). Kommunen plikter å ta stilling til om det påkrevd å stille vilkår om boplikt, og om den skal være personlig.
 - «kan», jf. konsesjonsloven § 11 (1). Kommunen kan stille vilkår om boplikt. Forvaltningsskjønnet kan i utgangspunktet ikke prøves av domstolene.
- Hvilke andre momenter enn hensynene til bosetting, helhetlig ressursforvaltning og kulturlandskapet kan kommunen vektlegge i vurderingen om det skal gis konsesjon?

Konsesjonsloven § 9. (særlige forhold for landbrukseiendommer)

Ved avgjørelsen av søknad om konsesjon for erverv av eiendom som skal nyttes til landbruksformål skal det legges særlig vekt på:

...

- 2. om erververs formål vil ivareta hensynet til bosettingen i området,*
- 3. om ervervet innebærer en driftsmessig god løsning,*

...

- 5. om ervervet ivaretar hensynet til helhetlig ressursforvaltning og kulturlandskapet.*

...

Første ledd nr. 1 og 4 gjelder ikke sak der nær slekt eller odelsberettiget søker konsesjon fordi de ikke skal oppfylle boplikten etter § 5 annet ledd. I slik sak skal det i tillegg til første ledd nr. 2, 3 og 5 blant annet legges vekt på eiendommens størrelse, avkastningsevne og husforhold. Søkerens tilknytning til eiendommen og søkerens livssituasjon kan tillegges vekt som et korrigerende moment. (min uthevelse)

- Oppsummering

- Adgangen til å stille individuelle vilkår øker fleksibiliteten. Boplikten kan begrenses til de tilfeller der det ut fra formålene er nødvendig. En fleksibel tilnærming fra forvaltningens side kan føre til at erververen går i dialog med forvaltningen, slik at man sammen finner en løsning som ivaretar formålene, istedenfor å unndra seg

- lovfestet boplikt. Reglene bidrar også til en rask avklaring av om erververen får konsesjon med vilkår om personlig boplikt eller ikke.
- Lovgiver har gitt kommunene selvstyre når det gjelder å sette boplikt som konsesjonsvilkår. Essensen av slikt selvstyre er at kommunen kan velge fritt innenfor en fastsatt ramme. Dette kan skape problemer. Forutberegneligheten kan bli noe redusert ved at forvaltningen kan stille ulike vilkår fra sak til sak. Det kommunale selvstyret utsetter tanken om likhet på tvers av kommune- og fylkesgrenser for store utfordringer.
 - Selv etter innføringen av konsesjonsloven § 11 (2), vil det være vanskelig for erververen å forutberegne sin rettsstilling. Det kan føre til at erververe som ikke kan oppfylle boplikten heller forsøker å folkeregistrere seg på eiendommen uten å faktisk bo på gården.

3.4 Fylkesmannen

3.4.1 Fylkesmannen er klageinstans for kommunens enkeltvedtak, jf. FOR 2003-12-08 nr. 1479 § 8

- Omgjøring, jf. forvaltningsloven § 35
- Forvaltningsloven § 34 (2) 3.pkt.

Der statlig organ er klageinstans for vedtak truffet av en kommune eller fylkeskommune, skal klageinstansen legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn. (min uthevelse)

3.4.2. Fylkesmannen har plikt til å føre kontroll etter konsesjonsloven § 17

§ 17. (kontroll med at vilkår overholdes m.m.)

Kommunen og fylkesmannen skal føre kontroll med at vilkår som er satt for konsesjon, blir overholdt. Kommunen skal straks melde fra til fylkesmannen om forhold som nevnt i § 16 annet ledd. Det samme gjelder dersom kommunen får kjennskap til erverv som mangler nødvendig konsesjon etter denne loven. (min uthevelse)

3.4.3. Fylkesmannen kan kreve oversendelse av kommunens avgjørelser, jf. jordloven § 3 4. pkt.

Fylkesmannen kan med verknad for ein bestemt tidsperiode påleggje kommunar å sende inn fortløpande utskrift av alle avgjerder i ein eller fleire sakstypar etter denne lova eller lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven) mv. (min uthevelse)

3.4.4. Problemet oppstår der kommunen unnlater å håndheve boplikten.

4. SANKSJONERING

4.1. Odelsloven

4.1.1. Løsningsrett, jf. odelsloven § 28 (1).

4.1.2. Tilbakesøkningsrett, jf. odelsloven § 28 (2).

4.2. Konesesjonsloven

4.2.1. Søke konsesjon, jf. konsesjonsloven § 13 (3) nr. 4

4.2.2. Tilbaketrekking av konsesjon, jf. konsesjonsloven § 16 (2)

4.2.3. Tvangssalg, jf. konsesjonsloven § 19

4.3. Vilkåret for bruk av sanksjonene i både konsesjonsloven og odelsloven er at boplikten må være vesentlig misligholdt, jf. Ot.prp. (2008-2009) s. 24.

- Sanksjonene kommer ikke til anvendelse med mindre mislighold oppdages.

5. OPPSUMMERING

Som gjennomgangen viser er det enkelte svakheter ved reglene. Boplikt kan for eksempel oppfylles uten at man bosetter seg på eiendommen. Mislighold av boplikt er dessuten vanskelig og ressurskrevende å oppdage. For å oppdage dette er det behov for bedre innsynsrett for kommunene i folkeregisteret, og et tettere samarbeid mellom kommunen og skatteetaten.

Oppdages ikke mislighold, får man ikke anvendt sanksjonene. I flere tilfeller hvor mislighold oppdages er det i dag opp til kommunene om de vil følge opp boplikten. Dermed fører økt kommunalt selvstyre ikke nødvendigvis til bedre formålsoppnåelse. Samtidig har risikoen for forskjellsbehandling mellom kommunene økt betraktelig.

Når sjansen er liten for å bli sanksjonert, kan det medvirke til at flere forsøker å overta odelseiendommer uten å bosette seg der. Samtidig er hensynene til erververens personlige forhold blitt svekket etter lovendringen. Dette kan føre til at erververne heller forsøker å tilpasse seg eller omgå folkeregisterets regler, i stedet for å tilkjenne overfor kommunen – gjennom en konsesjonssøknad – at de har problemer med oppfyllelse av boplikt.

På den annen side er fraflytting et langt mindre problem i Norge enn i andre land som vi sammenlikner oss med. Enkelte land vurderer om de skal innføre liknende rettsregler. Men det kan spørres om lovgiver har gått litt langt i å ofre individenes interesser på samfunnets alter, når det for eksempel ikke kan legges mer enn korrigerende vekt på søkerens livssituasjon i en konsesjonsvurdering.