



Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Postboks 4710 Sluppen, 7468 Trondheim
Sentralbord: 73 19 90 00, Telefaks: 73 19 91 01
Besøksadresse: E. C. Dahls g. 10

Saksbehandler
Trine Gevingås
Landbruk og bygdeutvikling

Innvalgstelefon
73 19 92 72

Vår dato
26.09.2016
Deres dato
27.06.2016

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
2016/5456-422.0
Deres ref.

Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

Landbruks- og matdep.	
Saksnr.: 6 / 570	Doknr.:
Mottatt: 29 SEPT 2016	
Saksbeh.:	Ark.:
Kopi:	Avskr.:

Forslag til lov om endring av lov om konsesjon - jord - odelsretten og åsetesretten - høringsvar fra Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Vi viser til høringsbrev datert 27.06.2016 fra departementet med forslag om endringer i lov om konsesjon, lov om jord og lov om odels- og åsetesretten.

I grove trekk går endringsforslagene ut på følgende: heving i arealgrensene i konsesjons- og odelsloven slik at flere eiendommer unntas fra konsesjonsplikt og odelsrett, konsesjonslovens priskontroll er foreslått opphevet for skogeiendommer, det er foreslått unntak fra kravet til behandling etter jord- og konsesjonsloven ved kjøp av tilleggsareal, unntak fra delingsbehandling etter jordloven for tomter under to dekar og det er foreslått endringer i regelen om driveplikt.

Innledningsvis vil Fylkesmannen vise til at jord-, konsesjonslov og tilgrensende regelverk som regulerer omsetning og bruken av landbrukseiendom har vært gjenstand for regelmessige endringer i de siste tiårene. I 1995 vedtok Stortinget ny jordlov, i 2001 ble statens forkjøpsrett i konsesjonsloven opphevet, i 2002 ble det gitt nye retningslinjer for prisvurdering etter konsesjonsloven, i 2004 ble vedtaksmyndigheten etter jord- og konsesjonsloven overført til kommunene og i 2007 ble en del forkjøpsliknende virkemidler opphevet. I 2009 ble det gjort en del gjennomgripende endringer av landbrukslovgivningen, og i 2013 ble det gitt en ny delingsbestemmelse i jordloven. Etter vår vurdering er det over tid gjort endringer i nevnte regelverk for å gi grunneier større handlefrihet og få et større utbud av fast eiendom for salg i det frie markedet. Forvaltningspraksis har dreid innenfor det skjønnsmessige handlingsrommet som disse reglene oppstiller - i retning av en mer nyansert vurdering av enkeltsaker og større frihet for den enkelte kommune til å ta avgjørelser som er hensiktsmessige i et lokalt perspektiv.

På denne bakgrunnen savner Fylkesmannen en nærmere faglig begrunnelse for de forslagene til lovendringer som nå er sendt på høring. Vi kan ikke se at konsekvensene av endringene, hvis de blir vedtatt, er beskrevet i

høringsnotatet. Vi kan heller ikke se at departementet har vist til hvordan de foreslåtte lovendringene vil føre til økt måloppnåelse innenfor landbrukspolitikken, bl.a. til målet om økt matproduksjon.

Fylkesmannen har vurdert de ulike forslagene til endring på følgende måte:

1. Det er foreslått å heve arealgrensene for konsesjon og odel fra dagens regel om 25 dekar fulldyrket og overflatedyrket jord, til 35 dekar.

Dersom endringen vedtas, innebærer dette at flere eiendommer kan erverves uten konsesjon og boplikt, og flere eiendommer faller utenfor odelsretten. Fylkesmannen oppfatter at begrunnelsen for dette endringsforslaget er at reguleringene i konsesjonsloven i størst mulig grad bør gjelde bruk med et reelt potensial for næringsvirksomhet, og i mindre grad bruk der inntjeningspotensialet er begrenset.

Med dagens regler er det boplikt på eiendommer med mer enn 25 dekar fulldyrket/overflatedyrket jord. Vår erfaring som klageinstans er at en del kommuner ønsker å bidra til at også de mindre landbrukseiendommene forbeholdes for eiere som ønsker å bosette seg på eiendommen, framfor at disse ender som store fritidsboliger. Landbruksmyndighetenes erfaringer tilsier også at en får den beste forvaltningen av en eiendoms ressursgrunnlag med eiere som er bosatt på eiendommen sin, framfor eiere som har liten eller ingen tilknytning til eiendommen eller lokalsamfunnet.

Isolert sett er produksjonspotensialet på eiendommer med mindre enn 35 dekar fulldyrket/overflatedyrket jord begrenset. I sum vil imidlertid regelendringen innebære at konsesjonsmyndighetene mister kontroll med omsetning og bruken av ikke ubetydelige jordbruksarealer. En kan selvsagt innvende at også slike mindre jordbruksarealer omfattes av jordlovens regler om driveplikt, slik at en eier uansett plikter å ivareta jordas produksjonspotensial. Vår erfaring er imidlertid at drivepliktreglene ikke er tilstrekkelige til å sikre en optimal forvaltning og drift av jordbruksarealene. Fylkesmannen er etter dette ikke enig i de foreslåtte lovendringene som gjelder arealgrenser. Hensynet til målet om økt matproduksjon tilsier at vi beholder dagens regulering av omsetning og forvaltning av landbrukseiendommene og ressursgrunnlaget på disse.

2. Det er foreslått en del endringer i priskontrollen etter konsesjonsloven – i første rekke for skogressursene.

Priskontrollen i konsesjonsloven gjelder ved omsetning, og det kan argumenteres for at det er relativt få eiendommer som omfattes av denne kontrollen sammenlignet med det totale antallet landbrukseiendommer som omsettes. Priskontrollen i konsesjonsloven er imidlertid et av mange systemer for regulering av pris på landbrukseiendom, som sammen bidrar til å holde prisnivået nede slik at det blir enklere å komme inn i næringen for de som vil drive landbruk.

Endringsforslaget er begrunnet med skogpolitiske hensyn. Det er bl.a. vist til at dagens konsesjonslov med priskontroll legger begrensninger på omsetningen av skogeiendommer, og at dette har konsekvenser for hele verdikjeden i form av

lav avvirkning og manglende satsing på utvikling av «grønn industri» og bruk av biomasse.

I høringsnotatet vises det også til at skogbruket har gjennomført en omfattende mekanisering der mesteparten av driften utføres av profesjonelle aktører, og at skogsdrift derfor betyr relativt lite for skogeieren/gårdbrukeren selv. Etter vår erfaring kan fremveksten av slik «storskogdrift» være positivt med tanke på rasjonell og god drift av skogressursene. Som skogmyndighet erfarer vi også at det er lettere å komme i dialog med de større aktørene i skognæringen med tanke på veiledning etc. i henhold til skogloven og tilhørende regelverk. Når det gjelder de mindre skogeiendommene, erfarer vi at det kan være krevende å komme i dialog med skogeier for å skape bevissthet rundt forvaltningen av skogressursene. For det tilfellet at fjerning av priskontrollen fører til økt omsetning av slike eiendommer, og da gjerne som tillegg til andre jord- og/eller skogeiendommer, vil dette være positivt fordi det antakelig innebærer økt aktivitet i skogen. Vår erfaring er at vi etter eierskifte ser en økt aktivitet i skogsdrift. Dette gjelder imidlertid uavhengig av om skogeiendommen omsettes fritt i et åpent marked, eller som ledd i overdragelse innad i familien/odelskretsen.

I Sør-Trøndelag drives en del av skogressursene i kombinasjon med det øvrige ressursgrunnlaget på landbrukseiendommene. I denne forbindelse vil vi vise til at skog- og utmarksarealene utgjør en ressurs også i form av muligheten til nydyrking av dyrkbar jord, samt utmarksbeite.

Vår erfaring fra arbeid med rekruttering til landbruket, tilsier at det er mer attraktivt for påtroppende generasjoner å ta over eiendommer som består av både jord, skog og utmark, framfor mer spesialiserte jordbruksenheter. En landbrukseiendom med et variert ressursgrunnlag gir flere muligheter for arbeid og næringsutvikling, sammenlignet med de store jordbruksforetakene som kan være svært arbeidsintensive.

Dersom skogressursen unntas fra priskontroll, vil vi kunne få en situasjon med press på fradeling av skogen fra landbrukseiendommen for øvrig, noe som vil svekke den samlede avkastningsevnen for eiendommen. Etter vår vurdering trenger vi robuste landbrukseiendommer for å møte framtidige utfordringer, og da bør ikke eiendommene tappes for den ressursen som skogen er.

Fylkesmannen kan etter dette ikke slutte seg til forslagene som går ut på at skogeiendommer og skogressursene på landbrukseiendommer unntas fra priskontroll etter konsesjonsloven. Vi kan ikke se at de fordelene som isolert sett kan oppnås ved større omsetningstakt på skog, veier opp for de uheldige sidene ved et slikt forslag.

Vi merker oss for øvrig at flere av forslagene til endringer i dagens regelverk er begrunnet ut fra at disse oppfattes som vesentlige hinder for å få til den omsetningstakten for landbrukseiendom som er ønskelig. I denne sammenhengen finner vi grunn til å peke på at andre faktorer kan være av vel så stor betydning. Den følelsesmessige tilknytningen som eiere har til landbrukseiendommer som har vært i familiens eie i generasjoner, er også av stor betydning i forhold til om eiendom skal selges eller ikke. Jf. rapport fra Senter for bygdeforskning 03/2011. Her oppgir nesten halvparten av eiere av

ubebodde landbrukseiendommer at det er uaktuelt å selge – uavhengig av hvilken kjøpesum det er mulig å oppnå.

Det er også foreslått en hjemmel i konsesjonsloven til å gi forskrift om de beløpsgrensene som gjelder for priskontrollen. Fylkesmannen er enig i dette forslaget. Det er en fordel at en del sentrale retningslinjer for forvaltningen av den lovfestede priskontrollen, framgår av forskrift framfor av rundskriv slik det er i dag. En slik endring vil etter vår vurdering bidra til at reglene blir tydeligere og enklere tilgjengelige.

3. Endringer som gjelder konsesjon og deling etter jordloven ved kjøp av tilleggsareal til eksisterende gårdsbruk.

Det er foreslått å unnta erverv av tilleggsareal fra konsesjonsplikt og deling etter jordloven § 12, for å stimulere til salg slik at gårdsbruk kan få styrket sitt ressursgrunnlag.

Også her vil vi peke på at det ikke nødvendigvis er reglene i seg selv som er til hinder for salg, jf. henvisningen til Senter for bygdeforskning sin rapport ovenfor under punkt 2.

Dessuten ble det gjort endringer i delingsbestemmelsen i jordloven § 12 i 2013 for å stimulere til økt salg av tilleggsareal. Mye tyder på at praksis etter denne bestemmelsen har dreid i retning av å gjøre det lettere å få fradelt areal som skal selges som tilleggsareal.

Vi merker oss at det er foreslått en rekke betingelser for at salget av tilleggsareal skal være unntatt fra konsesjonsplikt og delingsbehandling. TUNET som blir liggende igjen som egen eiendom skal ikke være større enn fem dekar, kjøpers eiendom skal grense inntil tilleggsarealene – eller kjøper skal ha leid tilleggsarealene i forkant. Vi tror disse forutsetningene i praksis vil føre til arbeid med regeltolking i en del gråsoner – hva vil f.eks. gjelde der erverver bare har eiendom som grenser til deler av det tilleggsarealet som ønskes kjøpt. Kommunene vil få noe arbeid med etterfølgende kontroll av at disse betingelsene er oppfylte. Etter vår vurdering er en slik etterfølgende kontroll en helt klart dårligere ordning sammenlignet med dagens regelforvaltning. Konsesjonsplikt og delingsbehandling ved kjøp av tilleggsareal innebærer at kommunale landbruksmyndigheter kommer i posisjon til å veilede partene for å oppnå gode driftsmessige løsninger. Vår erfaring er at kommunene ofte oppnår løsninger som er bedre enn partenes opprinnelige løsninger, gjennom å være i dialog med partene i forkant.

Fylkesmannen er etter dette ikke enig i at kjøp av tilleggsareal skal unntas fra behandling etter jord- og konsesjonsloven.

4. Forslaget om at fradeling av tomter inntil to dekar til bolig, fritidsboliger og naust skal unntas fra behandling etter jordloven § 12.

Dette unntaket er ikke ment å gjelde for tomter som er søkt fradelt på dyrket jord, og forslaget er begrunnet ut fra ønsket om forenkling og redusert byråkrati.

Fylkesmannen minner om at vi i perioden fra vedtakelsen av forrige jordlov i 1955 og fram til 1965, hadde en regel som var omtrent lik som dette forslaget. Det kan antakelig ha vært flere grunner til at dette unntaket ble tatt vekk fra dagjeldende delingsbestemmelse i jordloven. Etter det vi er kjent med var noe av årsaken at man ønsket bedre kontroll på den spredte boligbyggingen i områder som preges av landbruksvirksomhet. Dette for å unngå noe av det konfliktpotensialet landbruksmyndighetene har erfaring med, mellom interessene til de som driver jordbruk og de som har boliger i områder som preges av slik virksomhet. Jf. det som står om drifts- og miljømessige ulemper i dagens delingsbestemmelse i jordloven § 12. Vi savner en drøftelse av disse forholdene i høringsnotatet nå når unntaket for tomtefradeling er foreslått innført på nytt.

Unntaket skal riktignok ikke gjelde for tomter som er søkt fradelt på dyrket jord. Etter vår erfaring representerer boligeiendommer som grenser inntil jordbruksareal også et potensiale for konflikter ved gjødsling, dyr som er på beite og andre ulemper som følge av jordbruksdrift.

To dekar er en relativt stor tomt til bolig- og fritidsformål. Mange kommuner i vårt fylke har nedfelt en øvre tomtegrense på ett dekar i sine kommuneplaner. Dette for å unngå at det går med for mye areal til bolig- og fritidsformål på bekostning av andre arealbehov. En to-dekarsgrense i jordloven vil kunne bidra til et press i retning av at større tomter fradeles enn det som er tilfellet i dag.

Vi kan heller ikke se at det er satt noen begrensning på hvor mange tomter inntil to dekar som skal omfattes av unntaksregelen når disse tomtene f.eks. er søkt fradelt fra sammen eiendom. Slike tiltak vil riktignok fanges opp av plan- og bygningslovens regler om dispensasjon fra LNFR-formålet i kommuneplanens arealdel, eventuelt også samme lovs krav om reguleringsplikt. Vi er bekymret for at sektorhensynet landbruk vil svekkes dersom disse interessene ikke kan ivaretas gjennom særlovgivningen som bl.a. jordloven representerer.

Fylkesmannen kan etter dette ikke slutte seg til dette forslaget til regelendring.

5. Forslagene til endring i driveplikten i jordloven.

Departementet foreslår å oppheve kravet om at avtale om bortleie av jord skal vare i minst ti år, oppheve kravet om at leiejord skal drives som tillegg til en annen landbrukseiendom og kravet om at leieavtalen må føre til en driftsmessig god løsning.

I Sør-Trøndelag domineres jordbruksproduksjonen av kjøtt- og melkeproduksjon og grovfôrproduksjon. I slik produksjon har gårdbrukeren behov for langsiktighet for sitt ressursgrunnlag bl.a. av hensyn til investeringer i driftsbygning o.l. Vi har forståelse for at kravet til tiårig leieavtale er uhensiktsmessig i andre typer produksjoner, som f.eks. grønnsaksproduksjon med andre krav til vekstskifte. Dette burde imidlertid kunne løses med at det gjøres et unntak i drivepliktregelen for disse produksjonene.

Fylkesmannen viser til at det i Sundvollen-plattformen er lagt til grunn at jordleieproblematikken og agronomien i norsk landbruk skal gjennomgås med

tanke på bedre avkastning på eksisterende areal. Vi viser også til det overordnede målet om økt norsk matproduksjon. Etter vår vurdering ivaretas produksjonspotensialet til jordbruksarealene best ved at de enten drives av eieren selv, eller av noen som driver arealene som tillegg til egen eiendom. Best drift og forvaltning av jordbruksarealer oppnås når en har minst mulig transport mellom de ulike arealene, dvs. at en har driftsmessig gode løsninger. Det må være et mål at gårdbrukeren skal tilbringe minst mulig tid på traktor langs vei for å nå fram til de ulike arealene som drives av samme foretak. Vi finner derfor ikke grunn til å gi slipp på kravet om at en jordleieavtale må føre til driftsmessig gode løsninger, eller at bortleide jordbruksarealer må drives sammen som tillegg til annen landbrukseiendom. Selv om kravet til driftsmessig god løsning ikke ofte er gjenstand for håndhevelse i den forstand at myndighetene griper inn i inngåtte jordleieavtaler, har dette kravet en normativ effekt på linje med driveplikten selv.

Fylkesmannen savner for øvrig en nærmere angivelse av kravet til oppfyllelse av driveplikten. I henhold til dagens drivepliktregler er det gitt retningslinjer som sier at driveplikten er oppfylt når jordas produksjonspotensial er ivaretatt. Etter vår oppfatning beskriver dette en nedre grense for hva som kreves av jordbruksdrift. Praktisering av driveplikten viser etter vår vurdering at lista er lagt for lavt for når driveplikten kan anses for å være oppfylt, jf. avgjørelse fra Landbruksdirektoratet tidligere i år hvor «insektbeite» ble ansett som tilstrekkelig for å oppfylle driveplikten. Etter vår vurdering bør det stilles krav til mer aktiv utnytting for at driveplikten skal kunne sies å være oppfylt. Det bør stilles krav til god agronomi og plikt til investeringer i jorda som grøfting etc.

Etter vår vurdering vil en god del av forslagene til regelendringer bidra til så vidt mange tvilstilfeller og uklarheter som vil være gjenstand for tolking. Vi kan ikke se at de vesentligste av endringene bidrar til forenkling av regelverket.

Landbruksmyndighetene har behov for en samlet virkemiddelpakke for å sikre at landbrukspolitiske mål oppnås. De juridiske virkemidlene som regulerer bruken av landbrukseiendom utgjør en del av denne virkemiddelpakken. For at myndighetene skal kunne ha tjenlige virkemidler som sikrer måloppnåelsen, bør dagens regler beholdes og ikke lempes ytterligere på.

Med hilsen

Tore Bjørkli (e.f.)
landbruksdirektør

Magnhild Melandsø
ass. landbruksdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.