



DET KONGELIGE
LANDBRUKSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 94

(2002–2003)

Om lov om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen

*Tilråding fra Landbruksdepartementet av 23. mai 2003,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Departementet legger med dette frem forslag til ny lov om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen. Loven erstatter lov 13. juni 1975 nr. 46 om regulering av ervervsmessig husdyrhold. Forslaget har blant annet sin bakgrunn i St. meld. nr. 19 (1999–2000) Om norsk landbruk og matproduksjon, der det foreslås å oppheve reguleringen av anleggskapasitet. Dette er i tråd med behovet for å tilpasse regelverket til den utvikling som har funnet sted i husdyrproduksjonen. I samsvar med regjeringens arbeid for et enklere regelverk er det samtidig et siktemål at regelverket blir mer oversiktlig. Det foreslås derfor å lovfeste hvilke forhold som skal danne grunnlag for innvilgelse av konsesjon. De nye reglene vil redusere behovet for utøvelse av skjønn, og således bidra til å fremme likebehandling og redusere forvaltningens ressursbruk.

For å legge til rette for at forvaltningen skal kunne avdekke samarbeid og eierinteresser i strid med loven, fremmes det forslag om at produsentene selv må godtgjøre at det ikke foreligger forhold i strid med disse reglene. Hvis dette ikke kan godtgjøres, inntrer konsesjonsplikt. Videre foreslås det at en konsesjonsrettighet bortfaller dersom det ikke har vært ervervsmessig hold av svin eller fjørfe på eiendommen de ti siste årene. For å sikre overholdelse av regelverket fremmes det også forslag om at de som produserer ut over konsesjonsgren-

sen eller tildelt konsesjon, må betale en standardisert erstatning for å bøte på skadene. For øvrig gjøres det noen mindre endringer og presiseringer i lovteksten.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Husdyrkonsesjonsloven – en oversikt

Lov om regulering av ervervsmessig husdyrhold ble vedtatt i 1975, da myndighetene fant det nødvendig med en hjemmel for å regulere strukturen i svine- og fjørfeholdet. Bakgrunnen var at utviklingen gikk i retning av mer industripreget husdyrproduksjon innen de mest kraftfôrkrevende produksjonene. Dette ble ansett lite ønskelig både ut fra et landbrukspolitisk synspunkt og ut fra en miljømessig vurdering. Kjernen i loven er at ingen kan «etablere eller drive anlegg for ervervsmessig svine- og fjørfehold med større besetning enn det som i forskrift er fastsatt som grense for konsesjonsfri drift», uten tillatelse fra departementet, jf. lovens § 2. Det samme gjelder utvidelse, gjenoppføring, restaurering, overtakelse eller leie av anlegg for samme formål, jf. bestemmelsens annet punktum.

Frem til 1995 ble det sjelden eller aldri innvilget konsesjon til produksjon ut over konsesjonsgrensene, med unntak for de som hadde produksjon ut over grensen for konsesjonsfri drift før konsesjons-

pplikten ble innført. For disse ble det lagt til grunn at de som hovedregel skulle få konsesjon tilsvarende det dyretall de hadde før konsesjonsplikten trådte i kraft.

I 1995 fastsatte departementet retningslinjer hvor det ble åpnet for å innvilge konsesjon til å utvide produksjonsomfanget, etter nærmere vilkår, innenfor eksisterende bygningsmasse. Bakgrunnen for endringene var at man ønsket mulighet for en viss strukturrasjonalisering innen de kraftfôrkrevende produksjonene.

Konsesjonsgrensen ble sist hevet i 1995 og antall konsesjonshavere ble redusert fra ca. 1280 til ca. 330. Som følge av de nye retningslinjene som ble innført samme år, har antall konsesjonshavere økt til ca. 500.

Antall brukere med svin eller fjørfe registrert som søkere om produksjonstilskudd pr. 01.01.2003, var ca. 8 125. Av disse er det ca. 7 625 som produserer under grensen for konsesjonsfri drift (ca. 94 %). Disse tallene tyder på at loven, i henhold til dens intensjon, har begrenset utviklingen mot store industrialiserte enheter.

2.2 Behovet for lovregulering

Det er stordriftsfordeler i det kraftfôrbaserte husdyrholdet utover bruksstørrelsene ved gjeldende konsesjonsgrenser. Uten konsesjonsregulering må man derfor på sikt regne med at produksjonen vil samles på få og store industrialiserte enheter. Dette vil rent økonomisk sett kunne gi en gevinst. Potensielle kostnadsreduksjoner målt pr. kg kjøtt er imidlertid relativt begrenset for både svine- og fjørfeproduksjonene, da prisen på kraftfôr på grunn av norsk kornpolitikk er avgjørende for kostnadsnivået. Formålet med husdyrkonsesjonsbestemmelsene er å opprettholde en differensiert bruksstruktur gjennom å fordele de kraftfôrbaserte husdyrproduksjonene med basis i familiejordbruket. Regjeringen anser det fortsatt ønskelig å sikre at produksjonene har tilknytning til vanlig jordbruksdrift for å styrke inntektsgrunnlaget i jordbruket. Det er imidlertid behov for å revidere regelverket for å tilpasse det til den utvikling som har funnet sted i husdyrproduksjonen. Videre er det behov for en generell forenkling for å få et mer brukervennlig regelverk og redusere forvaltningens ressursbruk.

2.3 Høringen

Landbruksdepartementet sendte ut et høringsnotat den 18. november 2002 til følgende adressater med høringsfrist 1. februar 2003:
Arbeids- og administrasjonsdepartementet

Barne- og familiedepartementet
Finansdepartementet
Helsedepartementet
Justisdepartementet
Kommunal- og regionaldepartementet
Miljøverndepartementet
Nærings- og handelsdepartementet
Dyrebeskyttelsen Norge
Dyrevernalliansen
Fagsenteret for fjørfe
Fagsenteret for kjøtt
Fjørfebransjens landsforening
Forbrukerrådet
Fylkesmennene
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon
Kjøttbransjens Landsforbund
Kommunenenes Sentralforbund
NOAH – for dyrs rettigheter
Norges Bondelag
Norges landbrukshøyskole
Norges veterinærhøyskole
Norsk Bonde- og Småbrukarlag
Norsk Fjørfe­lag
Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning
Norsk Kjøtt­samvirke
Norsk landbrukssamvirke
Norsvin
Næringsmiddelbedriftenes landsforening
Omsetningsrådet
Prior Norge
Regjeringsadvokaten
Statens dyrehelsetilsyn
Statens landbruksforvaltning
Statens landbrukstilsyn
Statens nærings- og distriktsutviklingsfond
Veterinærinstituttet

Departementet har mottatt realitetsuttalelser fra følgende instanser:

Arbeids- og administrasjonsdepartementet
Finansdepartementet
Helsedepartementet
Justisdepartementet
Nærings- og handelsdepartementet
Dyrebeskyttelsen Norge
Dyrevernalliansen
Fjørfebransjens landsforening
Fylkesmannen i Finnmark
Fylkesmannen i Hedmark
Fylkesmannen i Hordaland
Fylkesmannen i Møre og Romsdal
Fylkesmannen i Nordland
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
Fylkesmannen i Oppland
Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Fylkesmannen i Rogaland
 Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
 Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
 Fylkesmannen i Telemark
 Fylkesmannen i Vestfold
 Fylkesmannen i Vest-Agder
 Fylkesmannen i Østfold
 Kjøttbransjens Landsforbund
 Norges Bondelag
 Norsk Bonde- og Småbrukarlag
 Norsk Fjørfeleg
 Norsk Kjøttsamvirke
 Norsvin
 Næringsmiddelbedriftenes landsforening
 Omsetningsrådet
 Prior Norge
 Regjeringsadvokaten
 Statens landbruksforvaltning
 Statens nærings- og distriktsutviklingsfond
 Eggprodusentens interesseklubb
 Elverum kommune
 Henrik Mørk Eek
 Hilde Langsbakken
 Nord-Norsk Landbruksråd
 Svineprodusenter fra Jæren

Følgende har meddelt at de ikke har merknader:
 Barne- og familiedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Forbrukerrådet, Norges veterinærhøgskole og Statens landbrukstilsyn.

3 Lovens formål

3.1 Gjeldende rett

Husdyrkonsesjonsloven ble vedtatt for å etablere et lovmessig grunnlag for en strukturmessig regulering av svine- og fjørfeproduksjonen. Dette ble ansett som viktig for å bremse utviklingen mot et mer industrialisert husdyrhold innenfor disse produksjonene. En industrialisert utvikling ble ansett lite ønskelig både ut fra et landbrukspolitisk og miljømessig synspunkt.

Lovens formål kommer delvis til uttrykk i gjeldende lov § 3. Der heter det at ved avgjørelser av søknad om konsesjon,

«skal det særlig tas hensyn til:

1. at produksjonen har tilknytning til jordbruk,
2. at det er et rimelig forhold mellom antall dyreenheter og spredeareal for gjødsel vurdert ut fra lagringskapasitet for oppbevaring av avfallsstoffer fra det samlede husdyrhold på bruket,
3. at lokalisering er forenlig med den geogra-

fiske spredning av produksjonen som kan gi god utnytting av ressursene og som måtte være ønskelig ut fra næringsmessige og forsyningsmessige vurderinger,

4. vern mot forurensninger.»

I følge Innst. O. nr. 68 (1974–75) Innstilling fra landbrukskomiteen om lov om regulering av ervervmessig husdyrhold gir nr. 1 uttrykk «for det prinsipielle syn at husdyrproduksjonen skal være forbeholdt jordbruket og være forankret i vanlig driftsopplegg.» Nr. 2 innebærer at kravene til lagringskapasitet og spredeareal for husdyrgjødsel i de til enhver tid gjeldende forskrifter om husdyrgjødsel må oppfylles. Tanken bak nr. 3 var at aktiv jordbruksdrift og et godt produsentmiljø hadde avgjørende betydning for utnytting av ressurser i utkantregionene og var selve grunnlaget for bosettingen og næringsvirksomheten. Videre mente man at lokalisering av konsesjonspliktige anlegg i områder med markedsmessig underdekning av de aktuelle produkter, ville ha både forsyningsmessig og beredskapsmessig effekt, jf. Ot.prp. nr. 49 (1974–75): Om lov om regulering av ervervmessig husdyrhold. Når det gjelder nr. 4 ble det i følge Innst. O. Nr. 68 (1974–75) «tatt med fordi en ved vurdering av søknadene også må legge en viss vekt på forurensningsproblemer.»

3.2 Høringsnotatets forslag

Høringsnotatet pekte på at det er stordriftsfordeler i det kraftfôrbaserte husdyrholdet ut over bruksstørrelsene ved nåværende konsesjonsgrenser. På lang sikt må en derfor regne med at store deler av produksjonen vil samles på store industrialiserte enheter som utnytter det meste av stordriftsfordelene, dersom man ikke har virkemidler for å motvirke en slik utvikling. Departementet la til grunn at en slik utvikling ikke vil være i tråd med den familiebudsstruktur man har som modell for landbruket i Norge. Loven bidrar til at produksjonen spres på flere enheter, og til å opprettholde en differensiert bruksstruktur med basis i familiejordbruket. En slik regulering av strukturen må ifølge departementet være lovens hovedformål, og fremkom av høringsnotatets forslag til ny formålsbestemmelse.

Når det gjelder vern mot forurensning fra husdyrproduksjon, ivaretas dette i dag gjennom annet regelverk. De viktigste bestemmelsene er nedfelt i forskrift av 11. februar 2002 nr. 337 om husdyrgjødsel. Bestemmelsene i husdyrkonsesjonsloven som berører dette er således overflødige og ble i høringsnotatet foreslått opphevet (§ 3 første ledd nr. 2 og 4). Departementet la til grunn at en opphevelse

av disse bestemmelsene ikke vil få noen miljømessige konsekvenser.

Bestemmelsen om geografisk spredning av produksjonen har vært et såkalt «sovende» hensyn. Det vil si at det ikke har blitt vektlagt ved vurderingen av om søknader bør innvilges. Slaktekyllingproduksjonen foregår i dag hovedsakelig i Østfold, Hedmark, Rogaland og Nord-Trøndelag. Det er bare marginal produksjon i typiske distriktsfylker, bortsett fra Nord-Trøndelag. Eggproduksjonen er konsentrert i Rogaland, Østfold og Hedmark, mens svineproduksjonen i stor grad er konsentrert i Rogaland, Nord-Trøndelag, Hedmark, Oppland, Østfold, Vestfold og Akershus. Med unntak av Nord-Trøndelag kan heller ikke svineholdet sies å være noen utpreget distriktsproduksjon. I høringsnotatet pekte således departementet på at loven ikke kan sies å ha noen distriktsprofil, ut over at en strukturlov i seg selv bidrar til geografisk spredning ved å fordele produksjonen på flere enheter. I høringsnotatets forslag til ny lov ble det lagt opp til at det som hovedregel ikke skal innvilges nye konsesjoner, hvilket innebærer at en regel om at det skal tas hensyn til geografisk spredning av produksjonen, ikke vil ha noe reelt innhold. Departementet foreslo følgelig å oppheve bestemmelsen.

I følge gjeldende § 3 skal også næringsmessige og forsyningsmessige hensyn vektlegges ved vurderingen av om en søknad om konsesjon bør innvilges. Også dette er hensyn som i praksis ikke har vært tillagt vekt. Departementet ga i høringsnotatet uttrykk for at forsyningsmessige og beredskapsmessige hensyn ikke er relevante hensyn i en lov som skal regulere strukturen i de kraftfôrkrevende produksjonene, og foreslo følgelig at også dette punktet oppheves.

Bestemmelsen i § 3 første ledd nr. 1 om at det særlig skal tas hensyn til at produksjonen har tilknytning til jordbruk, har blitt tolket som et krav om at det må være samme person som eier både produksjonsanlegget og arealet rundt. Det vil si at anleggene ikke har kunnet ligge på utskilte tomter. Bakgrunnen for denne tolkningen har vært å sikre at husdyrproduksjonen forbeholdes jordbruket. Dette har gjort det vanskelig å etablere konsesjonsregulert produksjon i selskaps form, da et selskap sjelden får konsesjon til å erverve landbrukseiendommer etter lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom. Etter at man gjennom forskrift av 22. mars 2002 nr. 283 om produksjonstilskudd i jordbruket har åpnet for at det kan gis tilskudd til flere typer foretak, blant annet aksjeselskap, kan det bli flere som ønsker å organisere driften på denne måten. Denne forskriften åpner blant annet for at det kan være forskjellige personer som driver husdyrproduksjonsanlegget og arealet rundt dette.

Departementet ønsker å legge til rette for at produsentene kan organisere driften sin slik de selv ønsker det. Det kan for eksempel være ønskelig å redusere den økonomiske risikoen gjennom å skille ut produksjonen i et eget driftsselskap. I høringsnotatet viste departementet til at det finnes annet regelverk som setter begrensninger på adgangen til å skille ut tomter. Det ble pekt på at faren for stort omfang av utskilling fra landbrukseiendommer er liten, da adgangen til å få delingstillatelse er snever, jf. lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord § 12.

Videre viste departementet til at den foreslåtte endringen ikke ville skape noen faktiske endringer i forhold til lokalisering av produksjonen, da man i følge forslaget til nytt regelverk hovedsakelig kun vil få konsesjon til å overta eller leie anlegg der det allerede er konsesjonsregulert produksjon. Eneste unntaket fra dette er nav i purkninger, som vil kunne bli lagt på utskilt tomt.

3.3 Høringsinstansenes syn og departementets vurderinger

Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, fylkesmannen i Nord-Trøndelag, fylkesmannen i Sør-Trøndelag, fylkesmannen i Finnmark, fylkesmannen i Møre og Romsdal, fylkesmannen i Sogn og Fjordane, Nord Norsk Landbruksråd, fylkesmannen i Nordland og fylkeslandbruksstyret i Nordland mener det har en negativ signaleffekt å fjerne «geografisk spredning av produksjonen» fra lovens formålsangivelse. *Fylkesmannen i Nordland* anfører videre at svineholdet har stor betydning for slakteristrukturen. Uten svinekjøtt som en betydelig andel av den totale slaktetonnasje, vil det ikke være grunnlag for videre drift av de fleste slakterianlegg i Nord-Norge. *Fylkesmannen i Nord-Trøndelag* og *fylkesmannen i Sør-Trøndelag* anfører at forslaget vil åpne for en kanalisering av de kraftfôrkrevende produksjonene til sentrale strøk. *Fylkesmannen i Møre og Romsdal* anser det ønskelig med slik produksjon over hele landet av næringsmessige og forsyningsmessige grunner. *Fylkesmannen i Sogn og Fjordane* mener at produksjonen må spres geografisk ut fra hensynet til forsyning og til det etablerte produsentmiljøet. *Statens nærings- og distriktsutviklingsfond* anfører at det ut fra hensynet til etablerte produsentmiljøer og foredlingsanlegg, fortsatt bør legges vekt på distriktspolitiske vurderinger.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane er kritisk til forslaget om å fjerne kravet til jordbrukstilknytning. Det anføres at dette kan tolkes som om det åpnes for at de kraftfôrkrevende produksjonene kan utvikle seg til industrialisert produksjon. Det anføres at delingsforbudet i jordloven § 12 ikke hindrer nyetablering av mer industrialiserte anlegg på

tomter uten tilknytning til jordbruk. *Fylkesmannen i Sør-Trøndelag* viser til at det kan dispenseres fra delingsforbudet i jordloven § 12 der det foreligger «samfunnsinteresser av stor vekt». Fylkesmannen har i sin praktisering av jordloven § 12 lagt til grunn at delingssamtykke kan gis i de aller fleste tilfeller der det søkes om fradeling av tomt for etablering av for eksempel samdriftsfjøs, driftsbygning for kyllingproduksjon og lignende. Bakgrunnen er at slike tiltak vil gi positive ringvirkninger for sysselsetting i kommunen og bygda, og at eieren av landbruks-eiendommen som tomten utskilles fra ikke ønsker at det skal heftes mer gjeld på landbruks-eiendommen. Fylkesmannen er derfor i tvil om det er riktig av departementet å legge til grunn at adgangen til å få fradelte tomt er snever i slike tilfeller.

Fylkesmannen i Østfold mener loven må ta forbehold om spredeareal for husdyrgjødsel, mens *Norges Bondelag* støtter forslaget om å avgrense lovens formål til kun å være en lov som regulerer strukturen i svine- og fjørfeproduksjonen.

Departementet viser til at lovens hovedformål skal være å regulere strukturen i svine- og fjørfeproduksjonen. Når det gjelder geografisk spredning av produksjonen, er dette et hensyn som i praksis ikke har vært tillagt vekt ved vurderingen av om konsesjon skal innvilges. Det vises også til at det etter forslaget til ny lov som hovedregel ikke skal innvilges nye konsesjoner. Både i forhold til gjeldende forvaltningspraksis og i forhold til forslaget til ny lov, medfører således ikke endringsforslaget noen endring i praksis.

Når det gjelder delingsforbudet i jordloven § 12 tar departementet fylkesmannen i Sør-Trøndelag sin uttalelse til etterretning, men viser til at jordloven likevel setter skranker for adgangen til å fradele tomter. De tilfellene fylkesmannen viser til er forenlige med departementets ønske om å legge til rette for at produsentene skal kunne redusere sin økonomiske risiko.

Hva angår spredeareal for husdyrgjødsel vises det til forskrift om husdyrgjødsel. Denne stiller krav om disponibelt areal til spredning av husdyrgjødsel. Departementet ser ikke grunnlag for å ha noen særskilte regler om dette i en lov som skal regulere strukturen i svine- og fjørfeproduksjonene.

4 Regulering av anlegg

4.1 Gjeldende rett

Husdyrkonsesjonsloven regulerer i dag både antall dyr satt inn i produksjon og anleggskapasitet for svine- og fjørfehold, jf. § 2. I St.meld. nr. 19 (1999–

2000) Om norsk landbruk og matproduksjon foreslo departementet å oppheve reguleringen av anleggskapasitet. Begrunnelsen som ble angitt var todelte: For det første var reguleringen av anleggskapasitet tidligere et nødvendig grunnlag for å føre kontroll med produksjonsomfanget. I dag gjennomføres kontrollen ved bruk av flere databaserte systemer. For det andre ble det i løpet av 1990-tallet utviklet mer varierte produksjonssystemer (blant annet løsdrift for svin) og produksjonstyper (for eksempel fjørfe-slakt med ulike størrelser for nedskjæring, og ikke bare salg av hel kylling). Dette er en ønsket utvikling blant annet ut fra hensyn til dyrevelferd, forbrukerpreferanser og fleksibilitet for produsentene. Denne utviklingen har medført at det er vanskelig å fastsette normer for plasskrav pr. dyr i produksjonen, hvilket ligger til grunn for reguleringen av anleggskapasitet. Flertallet i næringskomiteen ga sin tilslutning til forslaget om å oppheve reguleringen av anleggskapasitet, jf. Innst. S. nr. 167 (1999–2000) Innstilling fra næringskomiteen om norsk landbruk og matproduksjon.

Gjeldende lov § 2 fastslår også konsesjonsplikt for gjenoppføring og restaurering av anlegg. Når det gjelder konsesjonsplikt for gjenoppføring etter for eksempel brann eller naturskade, ble dette innført fordi det ble ansett prinsipielt riktig at loven også skulle omfatte slike saker, jf. Ot.prp. nr. 65 (1980–81). Det ble ansett urimelig om en brann skulle føre til at et nytt anlegg kunne bli oppført uten at saken ble vurdert i relasjon til de formål loven skal tilgodese. I samme proposisjon ble det også foreslått å utvide loven til å gjelde omfattende restaurerings- og reparasjonsarbeider. Dette ble ansett som nødvendig for å hindre at anlegg som normalt skulle ut av produksjon på grunn av sin tilstand, ble restaurert på en slik måte at de nærmest kunne sammenlignes med nybygg.

4.2 Høringsnotatets forslag

I samsvar med departementets forslag i St. meld. nr. 19 (1999–2000) og næringskomiteens innstilling i Innst. S. nr. 167 (1999–2000), var ikke anlegg omfattet av reguleringen i høringsnotatets forslag til ny lov.

Som en konsekvens av at loven ikke lenger skal regulere anlegg, viste departementet til at det er naturlig at konsesjonsplikten for gjenoppføring og restaurering av anlegg også bortfaller. Det innebærer at en konsesjonsinnehaver fritt vil kunne gjenoppføre eller restaurere et produksjonsanlegg på det gårds- og bruksnummer som konsesjonen er knyttet til.

4.3 Høringsinstansenes syn og departementets vurderinger

Dyrebeskyttelsen Norge er kritisk til å oppheve reguleringen av anleggskapasitet. De mener det må føres oversikt over anleggenes kapasitet og at dette må sammenholdes med produksjonstypen. Dette for å forsikre seg om at dyrene som et minimum får den plassen som lovverket pålegger. *Norsk Bonde- og Småbrukarlag* kan i prinsippet støtte å fjerne reguleringen av anleggskapasitet, men presiserer at de dyrevernmessige utslagene av en slik endring må vurderes nøye. *Fjørfebransjens landsforening, fylkesmannen i Hedmark, fylkesmannen i Sogn og Fjordane, fylkesmannen i Vest-Agder, Norges Bondelag og Norsvin* har uttalt at de er positive til at anleggsreguleringen oppheves. Dessuten har enkelte høringsinstanser generelt gitt uttrykk for at de er positive til de foreslåtte lovendringene.

Departementet viser til forskrift av 18. februar 2003 nr. 175 om hold av svin og forskrift av 12. desember 2001 nr. 1494 om hold av høns og kalkun. Disse forskriftene stiller krav til dyrerom, tekniske innretninger, utforming av binger, krav til bur og løsdriftssystemer etc. Formålet er å legge til rette for god helse og trivsel hos dyr og sikre at det tas hensyn til dyrenes naturlige behov. Det er således annet regelverk enn husdyrkonsesjonsregelverket som skal ivareta de dyrevernmessige sidene av produksjonen. Dyrene skal følgelig få den plassen de har krav på uavhengig av den foreslåtte endringen i husdyrkonsesjonsloven. Departementet ser etter dette ikke behov for å gjøre noen nærmere dyrevernmessige vurderinger av å oppheve reguleringen av anleggskapasitet.

5 Samarbeid

5.1 Gjeldende rett

Gjeldende lov § 3 femte ledd lyder som følger:

«Ved samarbeid om konsesjonsregulert produksjon, skal all produksjon både i fellestiltaket og hos den enkelte samarbeidspartner, regnes som en enhet. Tiltredelse i et samarbeid med produksjon over grensene for konsesjonsfri drift er konsesjonspliktig også ved andels- eller aksjekjøp o.l.»

I følge Ot.prp. nr. 13 (1991–1992) tar lovteksten

«sikte på å hindre omgåelse av konsesjonsbestemmelsene ved at det etableres ulike selskapsformer eller andre typer fellestiltak, eller ved overtagelse eller kjøp av andeler i konsesjonsregulert produksjon, for eksempel i tillegg til produksjon på eget bruk. Denne bestemmel-

sen dekker alle slike samarbeidsformer som en bruker har eier- eller driftsinteresser i.»

Bestemmelsen har stor praktisk betydning for å hindre omgåelse av loven gjennom etablering av ulike former for samarbeid. Eksempler på forsøk på omgåelser er levering av dyr i andres navn og oppdeling av produksjonen i flere selskaper. Disse sakene er problematiske, blant annet fordi det er vanskelig for forvaltningen å avdekke de reelle eierforholdene.

5.2 Høringsnotatets forslag

Departementet la til grunn at det fortsatt er nødvendig med en ramme for hvilke former for samarbeid som kan tillates for å hindre en uthuling av loven. Det ble imidlertid foreslått endringer i lovteksten med sikte på å klargjøre hvilke situasjoner som skal omfattes av bestemmelsen. Blant annet ble det foreslått at konsesjonsplikten knyttes til økonomisk samarbeid om produksjonen. Dette innebærer for eksempel at en økonomisk interesse gjennom utleie av produksjonslokaler ikke rammes. Dette er i tråd med rettspraksis på området. Forslaget inneholdt videre en bestemmelse om omvendt bevisbyrde der flere personer i en nærmere definert krets av nærstående driver svine- eller fjørfeproduksjon. Omvendt bevisbyrde innebærer at de produsentene som faller innenfor kretsen av nærstående, selv må sannsynliggjøre at de produserer for egen regning og risiko. Bevisbyrden flyttes med andre ord fra forvaltningen og over på produsentene. Bakgrunnen for forslaget var at det er vesentlig enklere for produsentene å dokumentere at de produserer for egen regning og risiko, enn hva det er for forvaltningen å bevise det motsatte. Regelen var således ment å skulle øke forvaltningens mulighet til å avdekke ulovlig samarbeid. Det ble presisert i høringsnotatet at det kun vil være aktuelt å benytte seg av hjemmelen i de tilfeller forvaltningen har konkrete mistanker om økonomisk samarbeid. Dersom produsentene ikke klarer å sannsynliggjøre at de driver for egen regning og risiko, kan de for eksempel få pålegg om å bringe den ulovlige virksomheten til opphør.

Nærstående ble i forslaget til lovtekst definert som ektefelle og person som vedkommende bor sammen med i ekteskapslignende forhold, slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken.

Det ble også foreslått en gjennomskjæringsregel i forhold til produksjon som finner sted i samme anlegg, men hvor flere produsenter står som ansvarlige for hver sin del av produksjonen. Forslaget

innebar at produksjon som finner sted i samme anlegg utløser konsesjonsplikt, når antall dyr i anlegget til sammen overstiger grensen for konsesjonsfri drift. Dette gjelder selv om det kan dokumenteres at de enkelte produsentene driver for egen regning og risiko.

Driftsfellesskap

Landbruksdepartementet har gjennom forskrift om kvoteordningen for melk og forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket, åpnet for at to eller flere personer kan gå sammen om felles produksjon. I forbindelse med arbeidet med ny lov om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen, vurderte departementet om det bør åpnes for driftsfellesskap også innenfor svine- og fjørfeproduksjonene. Bakgrunnen er blant annet at dette kan gi produsenter på de mindre brukene en mulighet for å kunne redusere sine kostnader og forbli aktive i næringen. For å hindre uthuling av regelverket antas det imidlertid at det vil være nødvendig å knytte et aktivitetskrav for den enkelte deltager til en slik driftsform. Det er i praksis svært vanskelig å kontrollere om et slikt krav oppfylles. Følgelig vil en adgang til å etablere driftsfellesskap innenfor konsesjonsregulert produksjon øke muligheten for omgåelse av regelverket. Videre er det, i motsetning til innenfor melkeproduksjonen, ingen begrensning i adgangen til å etablere svine- og fjørfeproduksjon under konsesjonsgrensen. For eksempel kan en produsent få andre til å inngå i et fiktivt driftsfellesskap, mens det i realiteten er den ene produsenten som selv har ansvaret for hele produksjonen. Dessuten vil etablering av driftsfellesskap gjennom å slå sammen flere produksjoner til én stor enhet, være i strid med lovens formål om å bremse utviklingen mot et mer industrialisert husdyrhold innenfor de kraftfôrkrevende produksjonene. Departementet fastslo følgelig at det ikke er ønskelig å åpne for at det kan etableres driftsfellesskap innenfor svine- og fjørfebransjeringene.

5.3 Høringsinstansenes syn og departementets vurderinger

Fjørfebransjens Landsforening henstiller om at loven skal åpne for samdriftsformer, da de mener det vil være et viktig bidrag for å øke profesjonaliseringen og kompetansebyggingen hos utøverne innenfor bransjen. Det kan muliggjøre videre drift hos aktører som ikke ønsker å satse så stort, og som ser driftsfellesskap som en mulighet til å utnytte eksisterende ressurser og kunnskap på en mer effektiv og lønnsom måte. *Kjøttbransjens Landsforbund* mener det må åpnes for samarbeidsformer med pro-

duksjonsomfang utover konsesjonsgrensen. *Nærings- og handelsdepartementet* legger vekt på at driftsfellesskap kan bidra til større fleksibilitet for næringsutøverne og mer effektiv ressursbruk. De øvrige høringsinstansene som har uttalt seg om driftsfellesskap mener at det ikke bør åpnes for dette. Blant annet uttaler *Norges Bondelag* at det åpenbart vil undergrave lovens formål, og *Norsvin* uttaler at etablering av driftsfellesskap lett vil føre til omgåelse av regelverket.

Fylkesmannen i Rogaland er kritisk til at det åpnes for utleie av produksjonslokaler, da det etter deres vurdering vil føre til mange kreative løsninger som det er vanskelig for forvaltningen å kontrollere. *Fylkesmannen i Vestfold* ønsker en presisering av begrepet «økonomiske interesser i samme produksjon», mens *Statens landbruksforvaltning*, *Fylkesmannen i Hedmark* og *Norsvin* ber om en konkretisering av begrepet «samarbeid». *Justisdepartementet* mener det er uklart hvordan forslaget til bestemmelse skal forstås i mer kompliserte tilfeller. *Fylkesmannen i Hedmark* ber også om en konkretisering av hva produsenten må bevise ved omvendt bevisbyrde, mens *Norsvin* mener det er prinsipielt feil at produsentene selv skal sannsynliggjøre at de produserer for egen regning og risiko. *Helsetdepartementet* mener at begrepet «nærstående» også bør omfatte søskens barn, mens *Norges Bondelag* mener at regelen om omvendt bevisbyrde ikke bør avgrenses til «en nærmere definert krets av produsentens nærstående», da problemet med ulovlig samarbeid er like aktuelt der en ikke er i slekt. *Fylkesmannen i Nord-Trøndelag* mener det bør vurderes om ektefeller og samboere, som hver for seg har ervervet sin gård konsesjonsfritt, skal kunne unntas fra samarbeidsbestemmelsen.

Departementet ser de positive sidene ved driftsfellesskap. Det fastholdes imidlertid at det vil være i strid med formålet med reguleringen å åpne for dette. Videre vil en slik åpning legge til rette for en undergraving av lovens formål gjennom å legge til rette for økt omfang av omgåelser av loven. Departementet vil følgelig ikke foreslå å åpne for driftsfellesskap innenfor de konsesjonsregulerte produksjonene. Det presiseres at det er tillatt å samarbeide om produksjonen, dersom den samlede produksjonen ikke overstiger konsesjonsgrensen.

For øvrig er departementet enig i at høringsforslaget utkast til løvbestemmelse kan være noe vanskelig tilgjengelig. Det endelig forslaget til lovtekst er følgelig bearbeidet og har fått en annen formulering. Det er imidlertid begrenset hvor detaljert bestemmelsen kan være med hensyn til hvilke former for samarbeid som er tillatt og ikke. Forslaget

til lovttekst gir en overordnet angivelse av hvilke forhold som utløser konsesjonsplikt. Ut over det tas det sikte på gjennom rundskriv å utdype hvilke hensyn og faktiske forhold som kan vektlegges ved tolkningen av denne bestemmelsen. For øvrig er det tatt inn et tredje ledd i bestemmelsen som gir departementet hjemmel til å gi nærmere bestemmelser om konsesjonsplikten etter første ledd.

Fylkesmannen i Nord-Trøndelag har pekt på at det bør vurderes særskilte regler for ektefeller og samboere som hver for seg har ervervet sin gård konsesjonsfritt. Siden lovens formål er å regulere strukturen i produksjonen, mener departementet at det ikke vil være riktig at to personer skal kunne slå sammen sine produksjoner til én stor produksjonsenhet ved inngåelse av ekteskap eller samboerskap. Det er imidlertid rimelig at produksjoner som er etablert i god tid før inngåelsen av ekteskap eller samboerskap, fortsatt skal kunne drives, men som to atskilte produksjoner. Det legges opp til at departementet utarbeider nærmere regler om dette i medhold av bestemmelsens tredje ledd.

Departementet er enig med Norges Bondelag i at problemet med ulovlig samarbeid også er aktuelt der det ikke foreligger slektskapsforhold. Departementet har derfor vurdert om den omvendte bevisbyrden bør gjøres gjeldende for alle. Siden det her kun er snakk om at parten må *sannsynliggjøre* at det ikke foreligger brudd på en bestemt regel i loven, og det generelt vil være kurant å fremlegge dokumentasjon som viser de faktiske forhold (ligningsoppgaver, bokføring, avregninger etc), ser ikke departementet noen store rettssikkerhetsmessige betenkeligheter knyttet til å gjøre den omvendte bevisbyrden gjeldende for alle. Dette ligger således inne i forslaget til ny lov. Når det gjelder en nærmere konkretisering av hva produsenten bør fremlegge av dokumentasjon, bør dette eventuelt gjøres gjennom rundskriv. For øvrig er regelen om omvendt bevisbyrde flyttet til bestemmelsen om opplysningsplikt.

Videre foreslår departementet en gjennomskjæringsregel for produksjon som finner sted på samme landbrukseiendom. Denne favner noe videre enn forslaget i høringsnotatet om en gjennomskjæringsregel der flere personer har økonomiske interesser i produksjon i samme anlegg. Begrunnelsen for bestemmelsen er å forhindre muligheten for å etablere flere atskilte anlegg på én eiendom, hvor det reelt sett er én person som er produsent, men hvor dyrene leveres i andres navn med sikte på å omgå konsesjonsregelverket.

6 Vilkår for å få konsesjon

6.1 Gjeldende rett

Frem til 1995 ble det sjelden eller aldri innvilget konsesjon til produksjon ut over konsesjonsgrensene, med unntak for de som hadde produksjon ut over grensen for konsesjonsfri drift før konsesjonsplikten ble innført. I 1995 fastsatte departementet et rundskriv hvor det blant annet ble åpnet for å gi konsesjon til å ta i bruk ledig lovlig kapasitet i eksisterende husdyrrom, samt ombygging av eksisterende husdyrrom. Eksisterende husdyrrom ble definert som rom nyttet til husdyrhold pr. mai 1995. Retningslinjene medførte at søkere som hadde ledig rom som de nyttet til husdyrhold pr. mai 1995 fikk innvilget konsesjon, forutsatt at de øvrige hensynene var tilfredsstillt (tilknytning til jordbruk, rimelig forhold mellom spredeareal og antall dyreenheter etc). Bakgrunnen for endringene var at man ønsket mulighet for en viss strukturrasjonalisering innen de kraftfórkrevende produksjonene.

Retningslinjene genererte mange saker og problemstillinger. Reglene kunne oppfattes som noe vilkårlige og gjennom praksis har man sett at de har vært vanskelige å praktisere. Administreringen av disse retningslinjene medførte dessuten økt ressursbruk i forvaltningen. For å fremme likebehandling, forenkle ordningen og redusere forvaltningens ressursbruk, opphevet departementet disse retningslinjene i forbindelse med fastsetting av ny forskrift den 11. april 2003.

6.2 Høringsnotatets forslag

I høringsnotatets forslag til ny lov ble det foreslått å lovfeste hvilke kriterier som må være oppfylt for at konsesjon skal kunne innvilges. Begrunnelsen var at dette vil gjøre reglene mer forutsigbare og tilgjengelige for potensielle konsesjonssøkere.

Departementet foreslo at konsesjon skal kunne innvilges dersom søkeren overtar eller leier anlegg med konsesjonsregulert produksjon, eller etablerer purkering. Ser man bort fra purkeringene, innebærer dette at det ikke vil bli innvilget konsesjon til annet enn overtagelse eller leie av produksjoner som har fått innvilget konsesjon etter gjeldende regler. Begrunnelsen for forslaget er todelt. For det første er det svært vanskelig å finne nye kriterier som kan begrunne at noen skal få den konkurransefordelen det innebærer å produsere mer enn andre. Uansett hvilke kriterier man velger, vil resultatet kunne bli urimelig og innebære en konkurranseulempe for de som faller utenfor kriteriene. For det andre vil et regelverk med de foreslåtte kriteriene være res-

sursbesparende for forvaltningen, da behovet for utøvelse av skjønn i de enkelte sakene minsker, samtidig som antall saker vil bli redusert.

Etablering av purkeringer kommer i en særstilling. En purkering er et driftsopplegg der en produsent med en større besetning av purker (nav), leier ut høydrektige purker til flere produsenter av smågris eller slaktegris (satellitter). Den enkelte deltaker i purkeringen har et selvstendig ansvar for det økonomiske resultatet fra eget svinehold, noe som skiller denne driftsformen fra samdrift i melkeproduksjon. Det ble åpnet for etablering av purkeringer gjennom det tidligere nevnte rundskrivet i 1995. Siden den gang er det etablert seks purkeringer. Departementet har vurdert om denne ordningen skal videreføres. På den ene siden kan det argumenteres for at etablering av nav strider med lovens formål, da det dreier seg om store enheter. På den annen side gjør en slik driftsform det mulig å videreføre de relativt små besetningene, ved at satellittene får godt purkemateriale fra et nav som er profesjonelle på bedekning. På den måten fremmes lovens formål. Etter en nærmere avveining kom departementet til at det er ønskelig å videreføre muligheten til å etablere purkeringer. Hensikten er å gi de relativt små enhetene anledning til å hente ut noe av den effektivitetsgevinsten som de større enhetene har.

Videre foreslo departementet at konsesjon i særlige tilfeller skal kunne innvilges selv om de ovennevnte vilkårene ikke er oppfylt. Det ble presisert at begrepet «særlige tilfeller» vil være å betrakte som et minstevilkår, og at behovet for konsesjon må være tungtveiende eller sjeldent forekommende. Departementet foreslo videre at konsesjon til å produsere ut over grensen for konsesjonsfri drift etter denne reglen, bør forbeholdes tilfeller der det foreligger særlige forhold knyttet til driften, og ikke til produsenten som person. I dette ligger det at det ikke bør gis konsesjon til produksjon ut over konsesjonsgrensen grunnet for eksempel sosiale forhold, medisinske problemer e.l. Dette innebærer eksempelvis at en melkeprodusent som må nedlegge driften på grunn av allergi for kuer, må holde seg innenfor gjeldende konsesjonsgrenser dersom han eller hun ønsker å legge om til svine- eller fjørfeproduksjon. Forhold som kan kvalifisere til å få innvilget konsesjon for et enkelt år kan være saneringer på grunn av sykdom i besetningen, brann etc.

6.3 Høringsinstansenes syn og departementets vurderinger

Dyrevernalliansen mener det bør være et vilkår for å få konsesjon, at reglene i dyrevernavloven med til-

hørende forskrifter overholdes. *Fylkesmannen i Hedmark* foreslår at virksomheter som Samvirkekylling, Norsvin, fylkeskommuner og Landbruksdepartementet ikke skal omfattes av regelverket, mens *fylkesmannen i Sør-Trøndelag* foreslår at saker med stor regionalpolitisk betydning kan bli behandlet og eventuelt innvilget i medhold av dispensasjonsbestemmelsen. *Norges Bondelag* har ingen innvendinger mot forslaget til lovtekst, men presiserer at det skal særdeles sterke grunner til for at dispensasjonsbestemmelsen skal tas i bruk. *Fylkesmannen i Telemark* er positiv til lovforslaget, blant annet fordi det er viktig å sikre likebehandling på tvers av fylkesgrensene. *Prior Norge* er enig i en klargjøring av hvilke kriterier som må være oppfylt for at konsesjon skal kunne innvilges. *Norsvin* og *fylkesmannen i Telemark* er positive til de endringene som foreslås, og *Norsk Fjørfevalg* uttaler at de er positive til forenkling av regelverket som reduserer behovet for bruk av skjønn og dermed gjør saksbehandlingen mindre ressurskrevende. For øvrig har enkelte høringsinstanser generelt gitt uttrykk for at de er positive til de foreslåtte endringene i loven.

Departementets generelle inntrykk er at høringsinstansene er positive til en forenkling av regelverket, og til at produsentene med dette i større grad vil bli likebehandlet. Når det gjelder Dyrevernavlovens forslag om at det bør være et vilkår at reglene i dyrevernavloven overholdes for å få innvilget konsesjon, viser departementet til at forslaget til lov § 4, er en «kan-bestemmelse». Dette innebærer at man ikke har rettskrav på konsesjon selv om vilkårene er oppfylt, men at dette er opp til forvaltningens frie skjønn, innenfor de grenser som følger av forvaltningsrettens lære om myndighetsmisbruk. Brudd på dyrevernavlovens regler vil her kunne være et av flere relevant momenter i en skjønnsvurdering av om konsesjon skal gis eller ikke. Departementet ser således ikke behov for å oppstille dette som noe særskilt vilkår i loven.

Departementet ønsker ikke å gi noen generelle unntak fra loven. Virksomheter som kan begrunne et særlig behov for produksjon ut over konsesjonsgrensen, som for eksempel til forskning eller undervisningsformål, kan vurderes i henhold til dispensasjonsbestemmelsen i lovforslagets § 4 annet ledd. Også slike virksomheter må imidlertid som hovedregel drive sin produksjon innenfor de til enhver tid gjeldende grenser for konsesjonsfri drift.

Når det gjelder forslaget om at saker med stor regionalpolitisk betydning bør kunne innvilges i henhold til dispensasjonsbestemmelsen, vises det til at loven skal regulere strukturen innen næringene på nasjonal basis. Ved å åpne for å innvilge konsesjoner basert på regionale forhold, legges det til rette for mindre likebehandling på tvers av fylkes-

grensene. Erfaringsmessig skaper ulike vurderinger i de forskjellige fylkene grobunn for misnøye. Departementet mener dessuten prinsipielt at produsentene skal likebehandles og at det skal særlige grunner til for at noen skal bli innvilget en konkurransefordel i forhold til andre. Regionalpolitiske forhold er etter departementets oppfatning ikke slike «særlige grunner» som skal kunne danne grunnlag for innvilgelse av konsesjon.

Departementets lovforslag er i tråd med det forslaget som ble sendt på høring.

7 Bortfall av konsesjon

7.1 Gjeldende rett

Gjeldende lov har ingen regler om bortfall av konsesjon. Begrensningene ligger i at restaurering og gjenoppbygging er konsesjonspliktig, og at det i henhold til departementets retningslinjer ikke gis konsesjon til restaurering dersom anlegget må gjennomgå omfattende restaurering og har vært ute av drift i fem år eller mer. Det samme gjelder ved gjenoppbygging etter brann eller naturskade av eldre nedslitte anlegg som var u hensiktsmessige og ute av drift i fem år eller mer. Når konsesjonsplikten for restaurering og gjenoppbygging bortfaller, er det nærliggende å vurdere om konsesjonsinnehavere som ikke driver med svine- eller fjørfehold, skal miste rettigheten etter en viss tid.

7.2 Høringsnotatets forslag

Etter departementets oppfatning kan det virke urimelig overfor produsenter uten konsesjon, dersom man for eksempel skal kunne overta en gård hvor det for 15 år siden ble drevet konsesjonsregulert produksjon, og starte opp igjen denne produksjonen. Departementet mente derfor at en konsesjon ikke skal være en evigvarende rettighet, som beholdes uavhengig av om konsesjonsinnehaver produserer eller ikke.

Det kan imidlertid være tilfeller der det er behov for å legge ned produksjonen for en periode. For eksempel kan en produsent på grunn av alder eller sviktende helse ønske å avvikle produksjonen, samtidig som vedkommende har slektninger som ønsker å overta om noen år. Departementet mente etter dette at en rimelig løsning vil være at konsesjonen bortfaller dersom det ikke har vært ervervsmessig hold av svin eller fjørfe på bruket de siste ti årene.

Det ble videre vist til at forvaltningen i det konkrete tilfelle må vurdere hva slags produksjon som

kan karakteriseres som ervervsmessig. Produksjonens omfang og varighet vil da være vesentlige momenter.

Ved å sette en tidsgrense for når en konsesjon bortfaller slipper eier og overtaker usikkerhet vedrørende om det ligger en rettighet til gården eller ikke, dersom man starter opp produksjonen igjen innen ti år.

Departementet antok at bortfall av konsesjon ville kreve et enkeltvedtak fra forvaltningens side, og at parten i henhold til forvaltningsloven § 16 ville ha krav på varsel før vedtak treffes.

Det ble videre lagt til grunn at de fleste som ønsker å beholde retten til å produsere ut over grensene for konsesjonsfri drift, vil sørge for at produksjonen gjenopptas innen utgangen av 10-års perioden. Følgelig forventes det ikke at bestemmelsen vil medføre noen økt arbeidsbelastning for forvaltningen. For øvrig ble det foreslått at 10-års fristen skal begynne å løpe fra lovens ikrafttredelse, slik at eventuell ikke-bruk før loven trer i kraft ikke får betydning i forhold til beregning av fristen.

7.3 Høringsinstansenes syn og departementets vurderinger

Enkelte høringsinstanser uttaler generelt at de støtter lovforslagene. *Norges Bondelag* uttrykker at de støtter forslaget om at konsesjoner skal bortfalle etter en viss tid. *Fylkesmannen i Hordaland* foreslår at konsesjonen skal bortfalle etter fem år. *Justisdepartementet* mener at det ikke kreves enkeltvedtak for bortfall av konsesjon. Når det av loven følger at en ubenyttet konsesjon bortfaller etter ti år, bortfaller konsesjonen av seg selv ved utløpet av denne tiden. De viser videre til at det imidlertid kan dukke opp situasjoner der produsent og forvaltning ser ulikt på spørsmålet. Etter alminnelig forvaltningsrett vil produsenten ha risiko for at hans eller hennes vurdering av konsesjonsforholdet er riktig. Dersom vedkommende i en slik situasjon starter opp produksjon med et volum utover forskriftens konsesjonsgrenser, må forvaltningen prejudisielt ta stilling til om produksjonen lovlig kan skje i medhold av en eldre konsesjon eller om man står overfor et lovbrudd. Det bør imidlertid være mulig for den enkelte produsent å få bindende avgjort om konsesjonen er bortfalt eller ikke, før ny produksjon starter opp etter lengre tids opphold. Bestemmelsen bør derfor i følge Justisdepartementet få et tillegg som gir produsenten krav på en forhåndsavklaring av sin rettstilstand.

Landbruksdepartementet legger Justisdepartementets vurdering til grunn for forslaget til lovtekst. Det er følgelig tatt inn i lovforslaget at den

som vurderer å benytte en konsesjon kan kreve at departementet bindende tar stilling til om konsesjonen er bortfalt eller ikke.

8 Sanksjoner

8.1 Gjeldende rett

For at målsettingen med regulering av ervervsmessig husdyrhold skal nås, må det foreligge effektive sanksjoner ved brudd på regelverket. Det redegjøres her for reaksjonsformene i gjeldende lov.

Pålegg og tvangsmulkt

Pålegg om å bringe den ulovlige virksomheten til opphør kombinert med vedtak om tvangsmulkt for å sikre at pålegget blir gjennomført, er virkemidler som ofte er nyttet der produsentene har bygget ulovlig store anlegg, og av og til ved produksjon ut over konsesjonsgrensen eller tildelt konsesjon. Når det gjelder ulovlig produksjon er imidlertid problemet at det som regel avdekkes i etterkant av at produksjonen har funnet sted.

Departementet har gitt nærmere retningslinjer for fastsetting av tvangsmulkten størrelse. Utgangspunktet for disse er at beløpet bør være så stort at det vil overskride den gevinst den ansvarlige kan påregne dersom vedkommende ikke retter seg etter pålegget.

Det fastsettes skjønnsmessig en frist for oppretting av det ulovlige forholdet og for når tvangsmulkten skal begynne å løpe. Ved fastsetting av fristen legges det vekt på at det skal være praktisk mulig for den pålegget er rettet mot å rette opp forholdet før tvangsmulkten begynner å løpe.

Direkte tvangsfullbyrding på den ansvarliges bekostning

Departementet har myndighet til å treffe nødvendige tiltak når den ansvarlige selv ikke gjør det eller når det haster med tiltakene. Når det er nødvendig for det offentlige å gripe inn med tiltak, vil det offentlige ha krav på å få dekket utgiftene til dette av den ansvarlige. Det er forutsatt at tiltakene ikke er at mer inngripende art eller mer omfattende enn det som er nødvendig for å nå det aktuelle mål.

Tilbaketrekking og nekting av konsesjon

Departementet har myndighet til å trekke tilbake en konsesjon ved gjentatte eller grove overtredelser av regelverket. Dette innebærer at vedkom-

mende må holde sin produksjon innenfor gjeldende grense for konsesjonsfri drift. En slik adgang følger for så vidt allerede av alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, men departementet mente at det av pedagogiske årsaker var en fordel at det kom direkte til uttrykk i loven.

På samme grunnlag er det hjemmel for å avslå en søknad om konsesjon. Regelen innebærer at en søknad om å etablere produksjon ut over grensen for konsesjonsfri drift kan avslås, selv om det ellers ville vært grunnlag for å innvilge søknaden.

Bøtestraff

Forsettlig eller uaktsom overtredelse av loven kan straffes med bøter.

8.2 Høringsnotatets forslag

I høringsnotatet foreslo departementet å videreføre sanksjonene i gjeldende regelverk. Det ble imidlertid foreslått en presisering i lovens § 8, der det heter at «*[v]ed grove eller gjentatte overtredelser kan departementet trekke tilbake tillatelse gitt i medhold av § 2*». Etter sin ordlyd taler lovteksten for at konsesjonen bare kan trekkes helt og varig tilbake. På den annen side kan man, ut i fra en mer til det mindre betraktning, anta at når en kan trekke tilbake hele konsesjonen på varig basis, må man også kunne gjøre det mindre, nemlig å trekke konsesjonen delvis tilbake på midlertidig basis.

Tilsvarende spørsmål ble behandlet av Høyesterett i en sak gjengitt i Rt. 1998 s. 929. Problemstillingen her var om råfiskloven av 14. desember 1951 nr. 3 § 4 hjemlet en tidsbegrenset tilbaketrekning av kjøpergodkjenning. Flertallet i Høyesterett ga forvaltningen medhold i at bestemmelsen ga hjemmel til å trekke godkjennelsen midlertidig tilbake, selv om dette ikke var uttrykkelig sagt i loven (dissens 3–2). Dette ble blant annet begrunnet ut i fra en mer til det mindre betraktning. For å unngå enhver tvil om hjemmelsgrunnlaget i husdyrkonsesjonsloven foreslo departementet en presisering i lovteksten om at konsesjonen også kan trekkes delvis og midlertidig tilbake.

I høringsnotatet ble det også påpekt at pålegg kombinert med tvangsmulkt er sanksjoner som kun virker overfor løpende forhold. Når det gjelder avsluttede lovbrudd, er tilbaketrekking av konsesjon og politianmeldelse de virkemidler loven foreskriver. Tilbaketrekking av konsesjon er et meget inngripende virkemiddel, som kun nyttes ved grove tilfeller av brudd på regelverket. Dette er en reaksjon som kun rammer produsenter med konsesjon, hvilket i praksis betyr ca. 6 % av produsentene.

For de resterende 94 % av produsentene som ikke har konsesjon, er politianmeldelse og bøtelegging den eneste reaksjonen loven foreskriver. Også dette er et virkemiddel som kun nyttes i alvorlige tilfeller.

Det ble videre redegjort for at det mest effektive virkemiddelet som i dag nyttes mot allerede avsluttede forhold, er tilbakeholdelse og avkorting i produksjonstilskudd. Dette har vært gjort med hjemmel i forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket, som har et generelt krav om at jordbruksvirksomhet må drives i tråd med «regelverk for jordbruksvirksomhet» for å være tilskuddsberettiget. Dette er imidlertid et virkemiddel som rammer skjevt. For det første rammer det kun de som søker tilskudd og som har en tilskuddsberettiget produksjon. For det andre vil de økonomiske konsekvensene av et tilskuddsbortfall ramme ulikt, da det varierer med bruksstørrelser og områder. Tapt tilskuddsinntekt vil være minst pr. kg. levert kjøtt for store bruk i sentrale strøk. Tilsvarende vil inntektstapet være størst for små bruk i distriktene. Store bruk i sentrale strøk kan således se seg tjent med å ikke søke tilskudd og finne det lønnsomt å produsere ut over konsesjonsgrensen eller tildelt konsesjon.

Videre er praksisen rundt bruk av produksjonstilskudd som sanksjon strammet inn i forbindelse med vedtakelsen av den nye produksjonstilskuddsforskriften av 22. mars 2002 nr. 283. I praksis innebærer denne innstramningen at myndighetene i utgangspunktet først skal ta i bruk virkemidler i særlovgivningen, og så eventuelt motregne et krav på for eksempel tvangsmulkt eller avgift i foretakets krav på produksjonstilskudd.

Siden adgangen til å anvende trekk i produksjonstilskudd som virkemiddel ved lovbrudd er redusert, samtidig som dette er en sanksjon som rammer skjevt, mente departementet at det var behov for et nytt virkemiddel for å sikre overholdelse av husdyrkonsesjonsregelverket. Dessuten kan det ikke påregnes at det vil bli gitt produksjonstilskudd til alle produksjoner til enhver tid. Produksjonstilskudd som sanksjonsmiddel kan derfor falle bort. Departementet foreslo derfor å innføre en overtredelsesavgift på produksjon ut over konsesjonsgrensen eller tildelt konsesjon. Departementet anførte at avgiften bør være av en slik størrelse at virkningen blir at ulovlig produksjon ikke lønner seg. Samtidig bør den ikke settes høyere enn den gjennomsnittlige fortjeneste av den ulovlige produksjonen. Dette vil tilsvare systemet med overproduksjonsavgift på melk produsert utenfor kvote, jf. lov 10. juli 1936 nr. 6 til å fremja umsetningen av jordbruksvarer (omsetningsloven) § 5a.

Det ble foreslått at pengene som kommer inn

fra overtredelsesavgiften disponeres av Omsetningsrådet, og benyttes til markedsregulering av egg, fjørfekjøtt og kjøtt. Departementet mente at det kan forsvares at pengene som kommer inn gjennom avgiften, skal brukes til markedsregulering, til tross for at lovens formål er å regulere strukturen. Det ble her vist til jordbrukets interesse i å opprettholde en struktur hvor produksjonen fordeles på flere enheter, fremfor noen få og store industrialiserte enheter. De som har en ulovlig stor produksjon, krenker disse ideelle interessene. Atferden til de som produserer ulovlig er med andre ord i strid med de øvrige produsenters interesse. Gjennom denne krenkelsen kan de påføre de andre produsentene et økonomisk tap, ved at det blir for mye egg eller kjøtt på markedet. For å reparere denne skaden kanaliseres avgiftspengene tilbake til produsentene gjennom fondet for markedsregulering.

Vurderingen av om avgift skal ilegges ville i følge høringsnotatet basere seg på om det er produsert ut over konsesjonsgrensen eller tildelt konsesjon. Det vil altså være en objektiv vurderingen som skal legges til grunn. Noen subjektiv vurdering av om vedkommende har handlet uaktsomt eller forsettelig, vil således ikke finne sted.

Det ble foreslått at avgiften kreves inn direkte hos produsenten, og er tvangsgrunnlag for utlegg. I henhold til forvaltningsloven § 16 vil produsenten få mulighet til å uttale seg før vedtak om avgift fattes.

Departementet la videre til grunn at det ikke vil bli behov for hyppige endringer i nivået for overtredelsesavgift, og foreslo at vedtak om størrelsen på avgiften fastsettes av departementet i forskrift. Det ble lagt til grunn at departementet skal ta utgangspunkt i beregninger av lønnsomheten i de enkelte produksjonene ved fastsetting av størrelsen på avgiften.

I høringsnotatet ble det også gjort en vurdering av hvilket krav til bevisets styrke som skal kreves før det fattes vedtak om å ilegge overtredelsesavgift. Det alminnelige sivilrettslige utgangspunktet er krav om sannsynlighetsovervekt, i motsetning til straffeprosessens krav om tilnærmet sikkerhet for å konstantere overtredelse av loven. En eventuell domstolsprøving av et enkeltvedtak om å ilegge overtredelsesavgift, vil i utgangspunktet følge sivilprosessuelle bevisbyrderegler. Lovgiver kan imidlertid bestemme at andre beviskrav skal gjelde.

Å bli ilagt en overtredelsesavgift vil kunne få store økonomiske konsekvenser for den det gjelder, og forutsetter en lovovertrødelse. Videre vil en beskyldning om ulovlig produksjon kunne oppfattes som en påstand om sterkt klanderverdig optre-

den, selv om det ikke skjer noen konstatering av skyld. Etter departementets oppfatning talte dette for at det bør stilles opp et krav om *klar sannsynlighetsovervekt* for at vilkårene for å ilegge overtredelsesavgift foreligger. Et krav om *klar sannsynlighetsovervekt* er altså et beviskrav som er sterkere enn sivilprosessens alminnelige beviskrav, men som er svakere enn straffeprosessens krav om tilnærmet sikkerhet for å konstantere overtredelse av loven.

Leveranseregisteret for slakt er et offentlig register som alle slakterier plikter å innrapportere all levert slakt til. Statens landbruksforvaltning er ansvarlig for registeret. Opplysningene som registreres her vil i de aller fleste saker være tilstrekkelig til at det kan konstanteres klar sannsynlighetsovervekt for om det foreligger en ulovlig produksjon.

Beviskravet vil først og fremst få praktisk betydning i de sakene der det er mistanke om samarbeid eller eierinteresser i strid med loven. Som nevnt i kapittel 5 foreslås det at enhver må godtgjøre overfor forvaltningen at de ikke driver i strid med lovforslagets § 3. Der produsentene ikke klarer å godtgjøre at det ikke foreligger slike ulovlige forhold, vil det gjerne i praksis være en klar indikasjon på at man står overfor et brudd på loven. Dette må imidlertid vurderes konkret i det enkelte tilfelle. Der produsentene ikke klarer å godtgjøre at forhold i strid med forslaget § 3 ikke foreligger, vil forvaltningen ha et incitament til å undersøke forholdet nærmere med sikte på å vurdere om overtredelsesavgift skal ilegges.

I høringsnotatet ble også forholdet til Grunnloven § 96 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) vurdert. Grunnloven § 96 setter et forbud mot å påføre noen en straff uten at det foreligger dom, det vil si en avgjørelse truffet av en domstol på grunnlag av en kontradiktorisk behandling. Departementet pekte på at overtredelsesavgift i følge forslaget vil bli ilagt på såkalt objektivt grunnlag og således ikke vil være å anse som straff i Grunnlovens forstand. Dette følger av langvarig rettspraksis. Det ble understreket at avgjørelser om å ilegge avgift vil underlegges full domstolsprøvelse, og at parten vil ha rett til å uttale seg før vedtak fattes.

I følge departementet var det mer uklart om en overtredelsesavgift som beskrevet vil være en såkalt «*criminal charge*» etter EMK artikkel 6. Den europeiske menneskerettsdomstol går lenger i å anse ulike reaksjoner for å være en «*criminal charge*», enn hva som anses som straff etter norsk intern rett. At et vedtak anses som en «*criminal charge*» synes imidlertid ikke å være til hinder for at vedtaket kan fastsettes administrativt, så lenge det er adgang til å få prøvd avgjørelsen ved en domstol, jf.

Høyesteretts uttalelse gjengitt i Rt. 2002 s. 509 der det heter at

«[s]jølv om ordinær tilleggsatt går inn under artikkel 6 nr. 1, kan fastsetjinga av tilleggsatt likevel gjerast administrativt så lenge det er høve til å få avgjerda prøvd ved ein domstol.»

I følge departementet syntes således ikke EMK artikkel 6 å være til hinder for en administrativ beføyelse av nevnte art.

Det ble videre pekt på at spørsmålet om overtredelsesavgift vil være en «*criminal charge*» kan ha betydning i forhold til forbudet mot dobbeltstraff i EMK protokoll 7 artikkel 4. Departementet la her til grunn at dette er en problemstilling som må vurderes i hvert enkelte tilfelle hvor det er aktuelt å kombinere noen av de sanksjonene loven foreskriver.

8.3 Høringsinstansenes syn og departementets vurderinger

Regjeringsadvokaten uttaler at det kan vurderes om det også bør være adgang til å trekke konsesjonen tilbake ved andre alvorlige forhold, for eksempel ved alvorlige brudd på dyrevernloven. *Dyrevernalliansen* mener det strider mot den alminnelige rettsbevissthet at dyreholdere som bryter dyrevernreglene kan fortsette dyreholdet. Dyrevernalliansen mener derfor at brudd på dyrevernloven med forskrifter bør kunne medføre tap av konsesjon, og uttaler blant annet følgende:

«Dersom konsesjonspliktig dyreholder (ved alvorlige brudd på dyrevernloven med forskrifter) mister konsesjonen, vil dette tvinge vedkommende til enten å redusere besetningen eller å legge ned. Siden konsesjonspliktig dyrehold ofte vil være kostnadskrevenende (høye investeringer) vil produsenten være avhengig av høy inntjening. Tap av konsesjon vil derfor kunne ramme vedkommende økonomisk på en hardere måte enn en mulkt fra dyrevernemnda – også fordi tapet vil være kontinuerlig (tilsvarende en løpende mulkt).»

Fylkesmannen i Hordaland mener at avgiften må være så stor at produsenten ikke får noen fortjeneste av den ulovlige produksjonen. *Omsetningsrådet* finner det rimelig at det innføres en overtredelsesavgift, og at den tilfaller fondene for omsetningsavgift for egg, fjørfe og kjøtt. I forhold til forvaltningen av avgiften, legger de til grunn at dette ikke vil innebære noen vesentlig økning i behovet for administrasjon knyttet til Omsetningsrådet. *Justisdepartementet* uttaler at inndragningen må kunne ses som en sjablongmessig erstatning fra de som

krenker fellesinteresser til et organ som kan bidra til å avbøte skaden. De foreslår derfor at inndragningen kan omtales som «standardisert erstatning». Med en slik tilnærming synes det i følge Justisdepartementet temmelig klart at erstatningen ikke reiser problemer i forhold til EMK, verken artikkel 6 eller protokoll 7 artikkel 4. Det uttales i den forbindelse følgende:

«Erstatningen er ikke av pønalt karakter, eller i alle fall ikke av mer pønalt karakter enn enhver annen erstatningsordning. Det er kun den ulovlige fortjenesten som blir fratatt produsenten, og den går uavkortet til å avbøte de skader vedkommendes atferd har forårsaket. Det fremstår ikke som sannsynlig at et pålegg fra forvaltningen om å svare slik erstatning kan bedømmes som straff, og dermed komme i konflikt med en strafferettslig prosess med grunnlag i utkastet § 11.»

Departementet har forståelse for Dyrevernaviansens synspunkter. Tap av en konsesjonsrettighet vil imidlertid ikke hindre fortsatt dyrehold, da produsenten fortsatt vil kunne produsere opp til konsesjonsgrensen. Effekten av å ta dette inn i regelverket vil således være liten. Det vises videre til at vilkåret for å trekke tilbake en konsesjon, er at det er foretatt grove eller gjentatte overtredelser av regelverket. Dersom brudd på dyrevernregelverket også skulle kunne sanksjoneres gjennom tilbakeføring av konsesjon, ville det være naturlig å legge de samme vilkårene til grunn. Dersom en produsent grovt eller gjentatte ganger har overtrådt dyrevernregelverket, er det imidlertid etter departementets oppfatning ikke tilfredsstillende at vedkommende fortsatt skal kunne produsere inntil konsesjonsgrensen uten ytterligere tiltak. Departementet mener at man i slike saker bør prioritere å ta i bruk virkemidlene som finnes i dyrevernlovgivningen. Det vises i den forbindelse til St. meld. nr. 12 (2002–2003) Dyrehold og dyrevelferd, der regjeringen la frem forslag til mål og tiltak de nærmeste årene for å bedre dyrs velferd. I følge stortingsmeldingen tar regjeringen også sikte på en fullstendig gjennomgang av dyrevernloven, der man blant annet vil utrede hjemler for en mer effektiv forebygging av dyretragedier, herunder krav til kompetanse hos dyreeiere, en profesjonalisering av dyrevernforvaltningen og en rapporteringsplikt for samtlige som blir kjent med situasjoner der tilsyn og stell av dyr svikter. Departementet vil etter dette ikke foreslå å anvende konsesjonsregelverket som sanksjonsmiddel overfor brudd på dyrevernregelverket.

Landbruksdepartementet er enig med Justisdepartementet i at inndragningen kan gis et navn som

i større grad viser begrunnelsen for bestemmelsen. Justisdepartementets merknader er lagt til grunn for utformingen av forslaget til lovtekst.

9 Orientering om ny forskrift for regulering av svine- og fjørfeproduksjonen

Høringsnotatet som ble sendt på høring den 18. november 2002, inneholdt forslag til ny lov og forskrift om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen. Den nye forskriften ble fastsatt den 11. april 2003 med hjemmel i gjeldende lov om regulering av ervervsmessig husdyrhold.

I høringsnotatet ble det foreslått å heve konsesjonsgrensene med om lag 50 % på alle dyreslag. Et klart flertall av høringsinstansene gikk mot økte konsesjonsgrenser for svineproduksjonen. Begrunnelsen var blant annet at svinenæringen nylig har investert for ca 1,3 mrd for å tilfredsstillende nye krav til løsdrift. Når det gjelder slaktekylling- og kalkunproduksjon var flertallet av høringsinstansene positive til økte konsesjonsgrenser. For eggproduksjonen var en liten overvekt av høringsinstansene mot økte grenser. Regjeringen har lagt vekt på at økte konsesjonsgrenser vil åpne for lavere enhetskostnader, og fastholdt derfor forslaget om 50 % økning for samtlige dyreslag. De tidligere og nye konsesjonsgrensene er som følger:

Tabell 9.1 Tidligere og nye konsesjonsgrenser

Dyreslag	Tidligere konsesjonsgrenser	Nye konsesjonsgrenser
Slaktekylling	80 000	120 000
Kalkun	20 000	30 000
Høner	5 000	7 500
Avlspurker	70	105
Slaktegris	1 400	2 100

Økningen i konsesjonsgrensene har medført at antall produsenter med konsesjonspliktig produksjon, er redusert fra ca 500 til ca 230.

I høringsnotatet ble det også foreslått å gå over fra å regulere antall innsatte slaktedyr til å regulere antall omsatte og slaktede slaktedyr. Bakgrunnen for dette var et ønske om samkjøring av opplysningene i produksjonstilskuddsregisteret, leveranseregisteret for slakt og husdyrkonsesjonsregisteret. Dette ville forenkle den datakjørte kontrollen og redusere ressursbruken i forvaltningen. Videre ville dette være en forenkling for produsentene ved at

de kun fikk ett system å forholde seg til, da de søker tilskudd for antall slaktede dyr mens husdyrkonsesjonsregelverket regulerte antall innsatte dyr. Samtlige høringsinstanser som uttalte seg om forslaget, var positive til dette. Den nye forskriften regulerer følgelig antall omsatte og slaktede slaktedyr. For avlspurker og høner ble reguleringen av antall innsatte dyr videreført.

I den tidligere forskriften var det begrensninger på hvor mange innsett man kunne ha pr. år, og det var også en grense for hvor mange dyr man kunne ha pr. innsett. Ved vedtakelsen av den nye forskriften, opphevet departementet reguleringen av innsett. Begrunnelsen var at dette blir mer fleksibelt for produsentene, da de kan tilpasse størrelsen på innsettene ut fra egne behov. Produksjonen kan for eksempel tilrettelegges slik at man ikke har dyr i perioder hvor det er mye annet arbeid på gården eller når man ønsker ferie, samtidig som det på årsbasis er mulig å produsere opp til konsesjonsgrensen/tildelt konsesjon. Et overveldende flertall av høringsinstansene var positive til dette.

Med den nye forskriften er det også blitt tillatt å overstige konsesjonsgrensen eller innvilget dyretall med inntil 15 % ett år, mot tilsvarende reduksjon i produksjonen det påfølgende året. Det er alltid de to siste årene som vurderes i sammenheng. Dette har vært etterspurt fra produsenter og foredlingsledd for å få en bedre tilpasning i produksjonen på det enkelte bruk over tid, og en mer effektiv bruk av produksjonslokalene.

For øvrig er det kun gjort mindre endringer i forskriften.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det forventes at de foreslåtte endringene vil medføre en redusert ressursbruk i forvaltningen. I tillegg til at behovet for utøvelse av skjønn i de enkelte sakene blir redusert, forventes det også at antall saker blir redusert som følge av de nye vilkårene for å få innvilget konsesjon. I tillegg vil overgangen fra å regulere innsatte slaktedyr til å regulere omsatte og slaktede slaktedyr, redusere ressursbruken i forbindelse med fylkesmennenes kontroll med at regelverket overholdes. I tilknytning til denne omleggingen er det imidlertid nødvendig å fatte nye enkeltvedtak i forhold til de som fortsatt har konsesjon etter hevingen av konsesjonsgrensene. Dette vil medføre noe økt arbeidsbelastning for fylkesmennene i 2003. Dette vil imidlertid variere fra fylke til fylke, da det er stor forskjell i antall conse-

sjonshavere. For å lette arbeidet for fylkesmennene vil Statens landbruksforvaltning utarbeide retningslinjer for arbeidet og en mal for endringsvedtakene.

For produsentene vil de økte konsesjonsgrensene legge til rette for reduserte enhetskostnader i produksjonen. Det antas at enkelte utvider eller etablerer ny produksjon, og at de som investerer bygger ut til produksjonsomfang nær de nye konsesjonsgrensene. På sikt vil endringene føre til at produksjonen samles på færre og noe større enheter. Samtidige krav om endringer i produksjonssystemer i eggproduksjonen, kan fremskynde utbyggingen av større enheter og nedlegging av små enheter. Dette vil over tid gi grunnlag for reduserte priser i markedet.

Erfaringene fra forrige gang konsesjonsgrensene ble økt, tyder på at det på kort sikt kan oppstå en viss overproduksjon og prisfall. På sikt vil prisene antagelig bli mer stabile igjen. Dessuten er det produsentprisene og ikke husdyrkonsesjonsloven som skal innrettes for å oppnå stabile markeder.

11 Merknader til de enkelte bestemmelsene

Til § 1

Loven skal bidra til å fordele de kraftfôrbaserte produksjonen på flere enheter, for å opprettholde en differensiert bruksstruktur med basis i familiejordbruket og forhindre en utvikling mot en industrialisert produksjon. Dette gjøres ved å regulere det maksimale produksjonsomfanget hos den enkelte produsent.

Til § 2

I følge forslaget til ny lovtekst er det kun produksjonen som reguleres. Dette innebærer en oppheving av reguleringen av anleggskapasitet.

Departementet vurderer det fortsatt som hensiktsmessig at det antall dyreenheter som medfører konsesjonsplikt ikke tas inn i loven, da utviklingen kan medføre behov for endringer av konsesjonsgrensen. Forslaget til § 2 første ledd første punktum er derfor en videreføring av Kongens fullmakt til å bestemme hvilke grenser som skal gjelde for konsesjonsfri drift.

Eksempler på hva departementets forskriftshjemmel i første ledd annet punktum kan omfatte, er definering av de enkelte dyreslagene og krav til purkeringer.

Annet ledd er ny i forhold til gjeldende lovtekst, men er i realiteten en regelfesting av praksis. Samt-

lige konsesjoner gis til en eller flere bestemte fysiske eller juridiske personer og gjelder et bestemt gårds- og bruksnummer, og dette registreres i husdyrkonsesjonsregisteret.

Muligheten til å få innvilget konsesjon er hovedsakelig knyttet til allerede eksisterende anlegg med konsesjonsregulert produksjon, jf. forslaget til ny § 3. Sett hen til dette vil departementet som den klare hovedregel ikke samtykke i at konsesjonen endrer stedlig tilknytning. Unntak kan imidlertid tenkes. For eksempel kan det være aktuelt å gi tillatelse til å flytte en produksjon der den er lokalisert på en eiendom som blir ekspropriert. Departementet gis derfor i *annet ledd annet punktum* hjemmel til i særlige tilfelle å kunne samtykke i at produksjonen flyttes. Det vil da være nødvendig å endre konsesjonen til å gjelde det nye gårds- og bruksnummeret.

Til § 3

Bestemmelsen tar sikte på å hindre omgåelse av konsesjonsbestemmelsene.

Første ledd første punktum skal dekke alle former for foretak som en fysisk eller juridisk person har eierinteresser i, direkte eller indirekte.

Når det skal vurderes om det foreligger et samarbeid som utløser konsesjonsplikt etter *første ledd annet punktum*, må det gjøres en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Det må gjøres en samlet helhetsvurdering av en rekke momenter, som for eksempel graden av felles arbeidsinnsats og driftsopplegg.

Når det gjelder *annet ledd*, er dette en gjennomskjæringsregel i forhold til produksjon som finner sted på samme eiendom, uavhengig av om produksjonene drives som separate enheter. Definisjonen av begrepet eiendom i lov om jord § 12 legges til grunn ved tolkingen av begrepet i herværende lov.

Tredje ledd gir departementet myndighet til å fastsette nærmere bestemmelser om konsesjonsplikten etter første ledd. Det kan for eksempel være ønskelig å presisere innholdet i første ledd nærmere. Videre er det visse forhold som det kan være ønskelig å regulere særskilt. Et eksempel er hvordan ektefeller og samboere skal vurderes i forhold til første ledd. Siden lovens formål er å regulere strukturen i produksjonen, mener departementet at det ikke vil være riktig at to personer skal kunne slå sammen sine produksjoner til én stor produksjonsenhet ved inngåelse av ekteskap eller samboerskap. Det er imidlertid rimelig at produksjoner som er etablert i god tid før inngåelsen av ekteskap eller samboerskap, fortsatt skal kunne drives, men som atskilte produksjoner. Departementet ønsker følgelig å kunne gi mer detaljerte regler om dette i for-

skrift. En annen situasjon det kan være behov for å gi nærmere regler om, er hvor en person har etablert en konsesjonsregulert produksjon på én eiendom, og siden overtar en annen eiendom på odel hvor det også drives konsesjonsregulert produksjon. Det er også her ønskelig å kunne utarbeide bestemmelser som under visse forutsetninger åpner for at den som overtar en eiendom på odel vil kunne drive begge produksjonene.

Til § 4

Første ledd er ny i forhold til gjeldende lov, og angir når det kan gis konsesjon. Loven stiller som vilkår at søkeren overtar eller leier anlegg med konsesjonsregulert produksjon, eller etablerer purkering. Ser man bort fra purkeringer, innebærer dette at det ikke vil bli innvilget konsesjoner til annet enn overtagelse eller leie av allerede etablerte produksjoner med konsesjon. Loven åpner ikke for at størrelsen på konsesjonen kan økes ved overtagelse eller leie.

Etablering av purkeringer kommer i en særstilling. Med purkering menes driftsopplegg der en produsent med en større besetning av purker (nav), leier ut høydrektige purker til flere produsenter av smågris eller slaktegris (satellitter). Den enkelte produsent i purkeringen har et selvstendig ansvar for det økonomiske resultatet fra eget svinehold. Denne driftsformen gjør det mulig å videreføre de relativt små besetningene, ved at satellittene får godt purkemateriale fra et nav som er profesjonelle på bedekning. Dette gir de relativt små enhetene anledning til å hente ut noe av den effektivitetsgevinsten som de større enhetene har.

I *annet ledd* er det tatt inn en hjemmel til å dispensere fra vilkårene i første ledd. Begrepet «*særlige tilfeller*» er å betrakte som et minstevilkår, hvilket her betyr at behovet for konsesjon må være tungtveiende eller sjeldent forekommende. Adgangen til å innvilge konsesjon etter dette leddet skal med andre ord være snever. Departementet mener at konsesjon til å produsere ut over grensen for konsesjonsfri drift dersom vilkårene i første ledd ikke er oppfylt, kun bør gis der det foreligger særlige forhold knyttet til driften, og ikke til produsenten som person. I dette ligger det at det ikke bør gis konsesjon til produksjon ut over konsesjonsgrensen grunnet for eksempel sosiale forhold, medisinske problemer e.l. Forhold som kan kvalifisere til å få innvilget konsesjon for et enkelt år kan være såringer på grunn av sykdom i besetningen, brann etc.

Videre vil det i medhold av denne bestemmelsen i særlige tilfelle kunne gis konsesjon til etable-

ring av nødvendig husdyrhold til undervisning eller forskningsformål. Det presiseres at husdyrhold til undervisning eller forskningsformål som hovedregel skal skje innenfor grensene for konsesjonsfri drift.

I følge *tredje ledd* kan en søknad om konsesjon avslås dersom søkeren grovt eller gjentatte ganger har overtrådt bestemmelser i loven eller vedtak gjort i medhold av den. Det presiseres at dette ikke innskrenker muligheten for å gi avslag etter første ledd, men bare sier noe om det særlige tilfelle at noen tidligere har forbrutt seg mot reglene. Bakgrunnen for at det i forslaget til lovtekst heter at en søknad *kan* avslås, og ikke *skal* avslås, er for å gi rom for skjønn. Eksempelvis vil det være behov for å kunne utøve skjønn, der lovbruddet ligger mange år tilbake i tid.

Til § 5

Bestemmelsen om bortfall av konsesjon ved ikke-bruk, er ny i forhold til gjeldende lov. Forvaltningen må i det konkrete tilfellet vurdere hva slags produksjon som kan karakteriseres som ervervsmessig. Produksjonens omfang og varighet vil være vesentlige momenter.

En ubenyttet konsesjon bortfaller av seg selv ved utløpet av 10-års fristen, uten forutgående enkeltvedtak. Eventuell ikke-bruk før loven trer i kraft får ikke betydning i forhold til beregning av fristen. *Annet ledd* gir den som vurderer å benytte en konsesjon krav på forhåndsavklaring av sin rettsstilling, slik at den enkelte kan få bindende avgjort om konsesjonen er bortfalt eller ikke før ny produksjon starter opp etter lengre tids opphold.

Til § 6

Første ledd er en videreføring av gjeldende lov § 5, med noe endret ordlyd. Den gir departementet den nødvendige hjemmel for å kunne føre kontroll med at regelverket overholdes. Opplysningsplikten inntreffer etter pålegg fra departementet, og omfatter blant annet dokumentasjon av og opplysninger gitt i søknad om produksjonstilskudd, ligningsoppgaver, bokføring, avregninger osv.

I følge EMK artikkel 6 nr. 1 skal ingen kunne tvinges til i å gi opplysninger eller forklaringer om seg selv som kan medføre at en blir straffet. I forhold til dette oppstår spørsmålet om opplysninger som produsentene pålegges å gi til forvaltningen i en forvaltningssak, kan brukes i forhold til en senere straffesak, eller om dette vil være i strid med selvinkrimineringsforbudet i EMK. Departementet legger til grunn at opplysningsplikten vil bli prakti-

sert slik at den ikke kommer i strid med selvinkrimineringsforbudet i EMK art. 6 nr. 1.

I *første ledd annet punktum* gis departementet hjemmel til å kreve adgang til anlegg for å føre kontroll. Med anlegg menes bygninger eller deler av slike der det foregår svine- eller fjørfeproduksjon. Installasjoner for utendørs produksjon omfattes også.

I følge *annet ledd* utløses konsesjonsplikt dersom produsenten etter pålegg fra departementet ikke kan godtgjøre at det ikke foreligger forhold som utløser konsesjonsplikt etter § 3. Det presiseres at det kun vil være aktuelt å benytte seg av hjemmelen til å snu bevisbyrden i de tilfeller forvaltningen har konkrete mistanker om at det foreligger forhold som er i strid med § 3.

Til § 7

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende lov § 6, med noen justeringer av ikke-materiell karakter. Tvangsmulkten er knyttet til et pålegg for den ansvarlige om å holde sin virksomhet innen lovens rammer. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter den frist for retting av forholdet som departementet har fastsatt og løper så lenge det ulovlige forhold varer. Ved fastsetting av fristen skal det legges vekt på at det skal være praktisk mulig for den pålegget er rettet mot å rette opp forholdet før tvangsmulkten begynner å løpe.

Til § 8

Bestemmelsen er hovedsakelig en videreføring av gjeldende lov § 7. Den innebærer at forvaltningen kan gripe inn og rette det ulovlige forholdet for den ansvarliges regning, dersom vedkommende ikke imøtekommer et pålegg om å bringe det ulovlige forholdet til opphør.

I Ot. prp. nr. 18 (1995–96) ble det gjort rede for at husdyrkonsesjonslovens utgangspunkt er at den ansvarlige selv skal treffe de nødvendige tiltak for å bringe et konstatert ulovlig forhold inn i lovlige former. Dersom det ikke skjer, vil den normale reaksjonen være at departementet ilegger tvangsmulkt for å motivere den ansvarlige til oppfyllelse av pålegget. Videre ble det uttalt at det i enkelte tilfeller kan være behov for å foreta tvangsfullbyrdelse for den ansvarliges regning. Et krav om retting av et ulovlig forhold kombinert med tvangsmulkt, vil ikke alltid være tilstrekkelig eller hensiktsmessig. Den ansvarliges økonomiske situasjon kan være av en slik art at tvangsmulkt ikke virker etter sin hensikt, eller at overtredelsens art gjør at en ikke bør vente for å se om den ansvarlige gjør det han er

pliktig til. Denne begrunnelsen er fortsatt gyldig, og departementet anser det nødvendig også for fremtiden å ha en lovfestet adgang til å treffe nødvendige tiltak når den ansvarlige selv ikke gjør det eller når det haster med tiltaket.

Det forutsettes at tiltakene ikke vil være av en mer inngripende art eller mer omfattende enn det som er nødvendig for å nå det aktuelle målet. Utgangspunktet bør fortsatt være at det ulovlige forholdet primært skal rettes av den ansvarlige selv, og at dette motiveres gjennom varsel om at det vil bli ilagt tvangsmulkt dersom forholdet ikke rettes.

Gjennomføringen av vedtak etter denne bestemmelsen, kan forutsette maktanvendelse. Vedtakene er følgelig tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 13.

Til § 9

Tilbaketrekking av konsesjon er et inngripende virkemiddel, og kan kun nyttes ved grove eller gjentatte overtredelser av regelverket. I forslaget til ny lovttekst presiseres det at konsesjoner kan trekkes tilbake helt eller delvis og varig eller midlertidig.

Når det gjelder den nærmere vurderingen av om adgangen til å trekke tilbake en konsesjon skal nyttes, må dette avgjøres etter hvor grovt bruddet på regelverket er.

Til § 10

Bestemmelsen hjemler en adgang for departementet til å pålegge den ansvarlige for en ulovlig produksjon, å betale en erstatning til Omsetningsrådets særskilte fond for omsetningsavgift for henholdsvis egg, fjørfekjøtt og kjøtt.

Erstatningen bør være av en slik størrelse at ulovlig produksjon ikke lønner seg, og bør ta ut-

gangspunkt i den gjennomsnittlige fortjenesten av den ulovlige produksjonen. Grunnlaget for erstatningsberegningen fastsettes av departementet i forskrift. Det stilles krav om klar sannsynlighetsovervekt for at det er begått et lovbrudd, før vedtak om å ilegge erstatning kan fattes.

Erstatningen vil bli krevd inn direkte hos produsenten, og være tvangsgrunnlag for utlegg.

Til § 11

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende lov § 9. Det er påtalemyndigheten og domstolene som har kompetanse til å ilegge bøter. Bot kan ilegges ved uaktsom eller forsettelig overtredelse av regelverket.

Til § 12

Departementet tar sikte på at loven skal tre i kraft så snart som mulig etter Stortingets behandling av proposisjonen.

Landbruksdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen

§ 1 Formål

Lovens formål er å legge til rette for spredning av svine- og fjørfeproduksjonen på flere enheter ved å regulere produksjonsomfanget hos den enkelte produsent.

§ 2 Konesjonsplikt

Uten konesjon fra departementet kan ingen produsere et større antall svin eller fjørfe enn Kongen har bestemt. Departementet kan gi forskrift om konesjonsplikts virkeområde, omfang, søknadsprosess og saksbehandling.

Konesjoner er tilknyttet en fysisk eller juridisk person og et bestemt gårds- og bruksnummer. Departementet kan i særlige tilfeller samtykke i at konesjonen flyttes til et annet gårds- og bruksnummer.

§ 3 Andre forhold som utløser konesjonsplikt

Dersom to eller flere konesjonsregulerte produksjoner har felles eierinteresser, inntre konesjonsplikt dersom det samlede produksjonsomfang overstiger grensen for konesjonsfri drift. Det samme gjelder dersom to eller flere samarbeider om konesjonsregulert produksjon i en slik at grad at de må anses å ha økonomiske interesser i samme produksjon.

Dersom den samlede produksjonen på samme eiendom overskrider grensen for konesjonsfri drift, inntre konesjonsplikt.

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om konesjonsplikten etter første ledd.

§ 4 Vilkår for å få konesjon

Konesjon kan gis dersom søkeren overtar eller leier anlegg med konesjonsregulert produksjon, eller etablerer purkering. Departementet kan sette vilkår for å gi konesjon.

Departementet kan i særlige tilfeller gi konesjon selv om vilkårene i første ledd ikke er oppfylt.

Søknad om konesjon kan avslås dersom søkeren grovt eller gjentatte ganger har overtrådt bestemmelser i denne loven eller vedtak gjort i medhold av loven.

§ 5 Bortfall av konesjon

Dersom det de ti siste årene ikke har vært ervervsmessig produksjon av svin eller fjørfe på det gårds- og bruksnummer som konesjonen tilligger, bortfaller konesjonen.

Ved tvil om konesjonen er bortfalt etter første ledd kan den som vurderer å benytte konesjonen kreve at departementet tar bindende stilling til spørsmålet. Departementets avgjørelse i slike saker regnes som enkeltvedtak.

§ 6 Opplysningsplikt og kontroll

Etter pålegg fra departementet plikter produsenten å gi de opplysninger og dokumenter som er nødvendige for å kunne føre kontroll med at loven og vedtak gjort i medhold av den, blir overholdt. Departementet kan kreve adgang til anlegg for å føre kontroll med produksjonen.

Produksjonen anses som konesjonspliktig dersom produsenten etter pålegg fra departementet ikke kan godtgjøre at det ikke foreligger forhold som utløser konesjonsplikt etter § 3.

§ 7 Pålegg og tvangsmulkt

Drives produksjon i strid med loven eller vedtak gjort i medhold av den, kan departementet gi pålegg om tiltak for å bringe den ulovlige produksjonen til opphør.

Departementet kan fastsette løpende tvangsmulkt for hver dag som går etter utløpet av den frist som er satt for oppfylling av pålegget etter første ledd, inntil pålegget er oppfylt.

Tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Departementet kan frafalle påløpt tvangsmulkt.

§ 8 Gjennomføring av vedtak

Departementet kan beslutte at vedtak gjort i medhold av loven kan gjennomføres for den ansvarliges regning.

Vedtaket er tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdesloven kapittel 13.

§ 9 Tilbaketrekking av konesjon

Ved grove eller gjentatte overtredelser av loven eller vedtak gjort i medhold av den, kan departe-

mentet helt eller delvis og varig eller midlertidig, trekke tilbake konsesjon gitt i medhold av § 2.

§ 10 Standardisert erstatning

Ved produksjon ut over gjeldende konsesjonsgrenser eller tildelt konsesjon kan departementet pålegge den ansvarlige å betale en erstatning til Omsetningsrådets fond for omsetningsavgift for egg, fjørfekjøtt og kjøtt. Ved fastsettelsen av erstatningen skal departementet ta utgangspunkt i den fortjeneste produsenten har hatt av den ulovlige produksjonen.

Erstatningen er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 11 Straff

Den som forsettelig eller uaktsomt overtrer loven eller forskrifter gitt i medhold av loven, straffes med bøter.

§ 12 Ikrafttredelse

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Fra samme tid oppheves lov 13. juni 1975 nr. 46 om regulering av ervervsmessig husdyrhold.

