



Landbruksdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

e-post: postmottak@ld.dep.no

Deres ref.
200303127-/EDA

Vår ref.
b-040621

Dato
29.06.2004

Høringsuttalelse – Odelslovutvalgets innstilling NOU 2003:26 om odels- og åsetesretten

Det er sendt ut høringsbrev til en rekke organisasjoner og offentlige innstanser i denne saken. Denne lovendringen gjelder imidlertid faktisk hovedsakelig barn og etterkommere etter personer tilknyttet landbruksmiljøet, og disse er i hovedsak uorganiserte og i svært liten grad representert i odelslovutvalget eller i de organisasjoner som det her er bedt om høringsuttalelse fra.

Blir denne høringsuttalelsen lest?

Det er et ønske og krav at en høringsuttalelse fra den siden som blir sterkest berørt av dette lovverket også kan bli lest og tillagt en rettmessig vekt. Dersom målet med høringen er å få belyst saken fra flere sider, for derigjennom å få til en forbedring av lovverket, må en større bredde i høringskretsen være riktig. Faren for å "drukne" i mengden av alle høringsuttalelser er selvfølgelig til stede med dette utspillet. Formålet med denne høringsuttalelsen er at den blir lest slik at den kan være et bidrag til den debatten også landbruksministeren etterlyser.

Blir det debatt om den nye odelsloven?

Hvorfor er det slik at debatten om tomtefesteloven gikk høyt, mens endringene i konsesjonsloven og sannsynligvis nå odelsloven går temmelig upåaktet hen i den offentlige debatt? Noe av svaret ligger i at det tomtefesteloven vil kunne ha betydning for ca. 300 000 bygslingskontrakter som gjelder både "fattig og rik" her i landet, mens endringen i konsesjonsloven vil kunne ha betydning for ca. 30 000 eiendommer av de aller minste gårdsbruk som besittes av folk som nok ikke er blant de som roper høyest i debatten.

Oppsummering og konklusjon av høringsuttalelsen

Odelsloven har lange tradisjoner, men kommer mer og mer i utakt med samfunnsutviklingen, og vil sannsynligvis på sikt bli avvirket. Mange av endringene som foreslås i det nye lovforslaget er et skritt i riktig retning, men følgende forhold påpekes:

Forholdet til arealgrensene og entydighet i arealbegrepene (fulldyrket jord, dyrka jord, jordbruksareal m.v.) må det ses nærmere på, likeledes forholdet til konsesjonsloven. Arealgrensene for odlingsjord bør settes til mer enn 50 daa. fulldyrket areal eller mer enn 1000 daa. produktiv skog.

Forholdet til bo- og driveplikten må mykes opp slik at det blir en rimelighet i forhold til den innskrenking av eiendomsretten spesielt den personlige boplikten innebærer. I forholdet til rettssikkerheten er det er betenkelig å overlate dette helt til lokale myndigheters frie skjønn. Dersom

en eiendom ikke er stor nok til å oppfylle arealkravene til odlingsjord, bør den heller ikke karakteriseres som jord- og skogbrukseiendom etter konsesjonslovens § 5 annet ledd. Boplikten må også ses i forhold til hvilke virkninger den faktisk har på bosetting og landbruksdrift, ikke bare ut fra hva man ønsker å oppnå.

De øvrige endringer i odelsloven bør ha som mål å forenkle håndteringen og forutsigbarheten ved eierskifte i landbruket. Dette innebærer at man bør være forsiktig med å bringe inn helt nye ting eller komme med endringer som kan føre til nye konflikter.

Hva odelsloven innebærer i dag

Det er først ved eierskifte av en odelseiendom at odelsloven kommer inn. Odelsloven angår faktisk ikke bønder som eier sin eiendom, så lenge ingen lenger har innløsningsrett i henhold til odelsloven og boplikten er oppfylt. Men selvfølgelig kan det hende at en eier av odelsjord kan se muligheten til å få tak i billig tilleggsjord eller mer billig landbrukseiendom inn i egen slekt hvis odelsloven fører at andre ikke kan få overta en eiendom som er ute på salg.

For en eier av landbrukseiendom som vil avhende eiendommen, gir odelsloven i de fleste tilfelle klare anvisninger om hvem som bør overta av etterkommerne og odelsloven har betydning for prisen på eiendommen. Dette er selvfølgelig en fordel for den som overtar etter odelsloven, og det bidrar til å holde eiendommen innen slekta, men det er også en klar begrensning at den som vil avhende sin eiendom ikke får selge til den man vil og til den pris man vil.

Dette vil innen en søskenflokk kunne føre til at de som ikke overtar, heller ikke får sin andel av en arv som en fri omsetning ellers ville kunne medføre. Dette er i historisk perspektiv endret dramatisk hvor boliger i pressområder nå oppnår skyhøye priser i et fritt marked mens prisregulerte landbrukseiendommer i perifere strøk må selges til langt under markedspris. Tidligere var det betydelig mer regulering av boliger/leiligheter i byområder og atskillig mer realverdi i fast eiendom på landet.

Det er sterke følelser knyttet til eiendomsoverdragelser på landbrukseiendommer, enten eiendommene er små eller store, og både inngripen og manglende inngripen fra det offentlige i slike saker vil kunne ramme enkeltpersoner urimelig. Den inngripen i eiendomsretten som kan følge av odelsloven når det gjelder krav om bo- og driveplikt i forbindelse med overdragelse innen nærmeste familie vil kunne føles både urettferdig og sårende i langt større grad enn lovgiverne synes å være klar over. Det er viktig at lovgiverne og de som blir satt til å forvalte lovverket ikke rammer enkeltpersoner urimelig, det er tross alt også viktig å ivareta enkeltpersoners grunnleggende rettigheter i samfunnet.

I det etterfølgende er det kommet med noen helt konkrete kommentarer i forhold til Odelslovutvalgets innstilling på enkelte utvalgte punkter:

1. Om odelsloven skal beholdes

Det er naturlig at det blir stilt spørsmål ved om det skal være en odelslov og om den har en berettigelse i dagens samfunn. Mange har uttalt seg i retning av at loven er ”gått ut på dato”. De aller fleste eiendommer blir overdratt innen slekten også i andre land der det ikke er odelsrett.

Ellers i samfunnet (unntatt kongehuset) fins ikke tilsvarende medfødte retter ved for eksempel overdragelse av bedrifter, andre type eiendommer eller for den saks skyld hytter og hus. Eiendomsoverdragelser skjer her i de fleste tilfelle tilsynelatende uten de store konflikter. Konflikten synes tydeligere i forbindelse med eiendoms-overdragelser i landbruket, som odelsloven altså skal være et viktig bidrag til å forhindre. Det kan synes som om bønder ikke er betrodd et like stort ansvar når det gjelder overdragelse av eiendom som andre når det skal være nødvendig med slike spesielle lover som odelsloven.

Odelsloven gir nære slektninger etter en nærmere bestemt odelsrekkefølge en rett til å kreve innløsning av eiendommen dersom overdragelsen ikke skjer i henhold til odelsrekkefølgen. En odelsrett uten en slik innløsningsrett gir ingen reell mening. Imidlertid er dette en rett som kun kommer til anvendelse dersom odelsrekkefølgen fravikes, og for de aller fleste som har odelsrett betyr i praksis odelsretten ingen rett til noe som helst. Likevel blir odelsretten ofte sett på som noe stort og eksklusivt.

Denne særretten kan sikkert ha sin berettigelse i flere situasjoner, i det minste har den nok bidratt til en sterk holdning om at gården skal forbli i slekten. At den også har forhindre oppsamling av gods på få hender er sikkert også riktig, men dette er ikke landbrukets mest påtrengende problemer i dag, og kan sikkert løses på andre måter.

Det fins dessverre også eksempler på at odelsretten misbrukes. I forbindelse med endringen av Odelsloven i 1974 begrunnet Sivillovbokutvalget forslaget om å innføre bo- og driveplikt slik:

”Ein kan prinsipielt sjå det slik at buplikt må vere eit minstevilkår for å kunne nytte odelsretten til skade for ein annan som har overteke eigedomen for å ha den som heim og leveveg”.

Bo- og driveplikten hadde altså den gang sin begrunnelse først og fremst med tanke på å hindre misbruk av odelsretten. At bo- og driveplikten likevel ble innført som en generell bestemmelse med mulighet til fritak etter visse kriterier og senere har utviklet seg til å begrunnes hovedsakelig med tanke på å opprettholde bosetting, er et fenomen i seg selv.

Alt tyder på at odelsloven etter hvert går mot en avvikling, men at en mer ”styrt avvikling” som Odelslovutvalget tydeligvis legger opp til, er et riktig spor for å hindre en alt for brå overgang.

Ut fra at odelsloven endres i denne omgang og ikke avvikles, kommenteres videre følgende:

2. Nye arealgrenser

Ny konsesjonslov gjelder for eiendommer med mer enn 20 daa. fulldyrket jord og 100 daa. totalareal. I forslaget til ny Odelslov foreslår flertallet i utvalget at det kan hevdes odelsrett på eiendommer med mer enn 50 daa. jordbruksareal og mer enn 1000 daa. produktiv skog, mens tilsvarende grenser for mindretallet er 30 daa. jordbruksareal og 500 daa. produktiv skog.

I pressen blir begrepene jordbruksareal og dyrka jord ofte brukt om hverandre, og selv i landbrukets egne organer og i Landbruksdepartementet er man ikke alltid entydig når det gjelder disse begrepene. Det kan imidlertid være stor forskjell på fulldyrka jord og innmarksbeite i produksjonsevne og verdi, og andelen av overflatedyrka jord og innmarksbeite varierer mye fra gard til gard. Definisjonene her er det viktig å presisere:

Begrepet landbruksareal er definert som summen av jordbruksareal og skogbruksareal.

Begrepet jordbruksareal er definert slik (fra ”Generell forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket”):

- fulldyrket jord er areal som er dyrket til vanlig pløedybde og som kan fornyes ved pløying.
- overflatedyrket jord er areal som for det meste er ryddet og jevnet i overflaten slik at maskinell høsting er mulig.
- innmarksbeite er areal som blir benyttet som beite, og som ikke kan høstes maskinelt. Arealet skal være avgrenset med permanent gjerde mot utmark, med mindre området har naturlige avgrensninger som elver, fjell og lignende. Innmarksbeite er avgrenset areal fratrukket restarealer av skog, sumper, dammer og fjell som pr. enhet er større enn 0,5 daa. Minst 50 % av innmarksbeitet må være dekket av nyttbare grasarter. Alt nytt areal skal godkjennes av kommunen i hvert enkelt tilfelle. Fylkesmannen kan fastsette ytterligere krav der dette er formålstjenlig. (Tidligere ble innmarksbeite benevnt gjødsla beite eller kulturbeite).

En eiendom på litt under 20 daa. fulldyrka jord og litt under 80 daa. overflatedyrka jord vil kunne omsettes konsesjonsfritt, mens en eiendom på for eksempel 5 daa. fulldyrka og 30 daa. innmarksbeite vil være en odelseiendom etter mindretallets forslag. Den jordbruksmessige betydningen av sistnevnte odelseiendom er vesentlig mindre enn den førstnevnte konsesjonsfrie eiendom. Det vil framstå som helt urimelig at utenforstående uten odelsrett kan overta en eiendom uten boplikt, mens for eksempel en som har odelsrett til barndomshjemmet og ikke trenger konsesjon, likevel får boplikt etter odelsloven på en eiendom med mindre jordbruksressurser.

En eiendom med jordbruksareal på rundt 50 daa. og mindre enn 20 daa. fulldyrka areal er ikke uvanlig på tungdrevne steinrike eiendommer, mens det for mange eiendommer i de beste jordbruksbygdene ofte kan være slik at jordbruksarealet hovedsakelig er (eller har vært) fulldyrka jord. I gjennomsnitt er over 80 % av jordbruksarealet fulldyrket. Forskjellen på produksjonsevnen og verdien på lettdrevet fulldyrket jord i de beste jordbruksbygdene hvor arealene kan benyttes til intensiv drift av alle typer vekster, og steinete innmarksbeite i fjellstrøkene som kun kan benyttes til husdyrbeite en kort periode i året, er enorm. Skogbruksareal er imidlertid tillagt en helt annen vekt enn jordbruksareal både i konsesjonsloven og odelsloven. Dette virker rimelig, men det vil faktisk i mange tilfelle være slik at innmarksbeite har sammenliknbar verdi med skogbruksareal.

Grensen for odelseiendom er sagt skal være slik at rene ”hobbybruk” ikke kan løses på odel. Nye bestemmelser om produksjonstilskudd og krav til omsetning for å være registrert som merverdipliktig tilsier at stadig flere eiendommer kommer inn under begrepet ”hobbybruk”. For eksempel vil en eiendom på ca. 40 daa. fulldyrka jord som drives med korn, nå miste både produksjonstilskudd og merverdiavgift ved salg, og driften derved ikke lenger kunne drives med overskudd, selv om det er en odelseiendom ut fra arealsituasjonen. Når man samtidig vet at prisene på jordbruksvarer er synkende relativt sett og arealgrensene i odelsloven forutsettes å bli stående i noen år, bør man ikke sette arealgrensene for lavt.

Arealbegrepene i odelsloven må samsvare med tilsvarende arealbegreper i konsesjonsloven, og begrepet fulldyrka areal bør legges til grunn også i odelsloven. Grensen for odelseiendom bør være høyere enn 50 daa. fulldyrket areal for at hobbybruk ikke skal være odelseiendommer. I tillegg kan det være en begrensning på jordbruksareal som er høyere enn konsesjonsloven (minst 100 daa) for å sikre at konsesjonsfrie eiendommer ikke kommer inn under odelsloven.

3. Odelskretsen, samboerforhold m.v.

En innsnevring av odelskretsen vil være et bidrag til å svekke odelsretten. Det er imidlertid ofte slik at det ikke er plass til to generasjoner på et mindre bruk og at sønner og døtre derfor er nødt til å finne sitt levebrød utenfor gardsbruket til foreldrene har nådd pensjonsalder eller finner tiden inne til å overdra eiendommen. Det er mange eksempler på at overdragelse av gardsbruk direkte fra besteforeldre til barnebarn har vært en meget god løsning.

Det er foreslått regler som skal likestille ekteskapslignende samboerforhold med ekteskap for å beskytte den ikke-odelsberettigede gjenlevende tilsvarende som for gifte, og andre forhold i forbindelse med samboerforhold, herunder i forhold til adoptivbarn, samboers barn, helsøsken, halvsøsken osv. Dette er nytt, og åpner for mange uklare forhold, som ikke gjør regelverket enklere. Å modernisere odelsloven, som i utgangspunktet er en like tradisjonsbunden som ekteskapslovgivningen, til å omfatte samboerskap, virker ikke riktig. Det at samboerskap mer og mer sidestilles med ekteskap kan imidlertid være et argument for å avvikle hele odelsloven.

Odelskretsen bør være slik den er i dag.

4. Odelsrekkefølgen, kvinners situasjon

Odelsloven før 1974 var klart kvinnediskriminerende ved at gutter i en søskenflokk sto foran jenter i odelsrekkefølgen. I gjeldende lov er det kjønnsmessig likestilling i odelsrekkefølgen og denne endringen i

1974 var selvfølgelig berettiget. Det ble i 1974 gitt 10 års tilbakevirkende kraft i loven slik at den kun gjelder barn født etter 01.01.65. Om dette kan endres nå til å gjelde også for de som er født før 1965 er kanskje også et rent juridisk spørsmål i forhold til andre lover.

I andre deler av samfunnet diskuteres og praktiseres imidlertid kjønnskvoltering i ulike sammenhenger, men det har ikke vært konkrete forslag knyttet til dette i forbindelse med odelsloven i denne omgang. Det at odelsloven var direkte kvinnediskriminerende fram til 1974 kan ikke være et argument for at loven nå er et virkemiddel for likestilling.

5. Frister ved odelsfrigjøring

En odelslov uten en innløsningsrett for de som har bedre odelsrett gir ingen reell mening. En forkorting av frist for innløsning til 6 måneder og en frist på 2 måneder på å ta stilling til om de odelsberettigede ønsker å overta eiendommen er også et bidrag til å svekke odelsretten. Samtidig gir dette faktisk et signal om at overtakelse av landbrukseiendom ikke synes å være en viktig sak som skulle trenge særlige forberedelser.

Det er selvfølgelig viktig å hindre misbruk av odelsretten, og det synes rimelig å knytte visse plikter (for eksempel boplikt) dersom noen krever innløsning av en eiendom til fortrenghet for noen som bor på eiendommen.

Fristene ved odelsfrigjøring bør være som i dag, men det er rimelig at misbruk av odelsretten må forhindres.

6. Lokalt eierskap

Lokalt eierskap og at den som bor på eiendommen skal eie denne, er påstander som ofte framheves, men som er basert mer på holdninger enn fakta. Betydningen av dette kan være overdrevet og gjelder i hvert fall ikke i en hver sammenheng. I samfunnet for øvrig har man ikke slike sterke reguleringer uten at dette synes å bidra til svekking av bedriftene, selv om det også er positivt med lokalt /ansatt eierskap i bedrifter. Passive, lite tilgjengelige eiere er lite heldig uansett, men disse fins også lokalt.

Imidlertid er det ikke vanskelig å forestille seg at lokal forvaltning vil prioritere lokalt eierskap der man har mulighet til det, uavhengig av hvilken hensikt som ligger bak, og det bør derfor ikke lovfestes en slik prioritering.

7. Påvirkning av bosetting

Det er bred enighet om at det er et ønske at bygdene og gardsbruk er bebodd. Bidraget landbruket gir i form av inntekter og sysselsetting i bygder med mange små gardsbruk er imidlertid dramatisk redusert de siste år, og det oppstår behov for nye arbeidsplasser. Tilbudet på nye arbeidsplasser utenom landbruket eller annen lønnsom alternativ produksjon innenfor landbruket antas å ha langt større effekt på bosetting enn hva odelsloven kan bidra til.

Det er i mange tilfelle høyst tvilsomt om bopliktbestemmelsene bidrar til opprettholdelse av bosettingen. Slik det har vært argumentert, har bopliktbestemmelsene først hatt sin berettigelse der folketallet er synkende. Folketallet er naturlig nok synkende der det er mangel på arbeidsplasser, og dette er som regel hovedgrunnen. Med sviktende arbeidsmarked vil man også måtte anta at det er enkelt å skaffe bolig relativt rimelig evt. til rimelig leie.

Hvis boplikt skal være løsningen der det er synkende folketall, må det rett og slett være folks følelsesmessige trang til å beholde et bruk man har en tilknytning til, som på denne måten utnyttes. En slik utnyttelse av folks følelser vil neppe holde i det lange løp. Det er kun muligheter for arbeidsplasser og økonomisk utbytte og gode leveforhold som kan opprettholde eller styrke bosettingen på lang sikt. Det er vanskelig å forestille seg at et samfunn kan opprettholde bosettingen ved boplikt i det lange løp.

8. Bo- og driveplikten

Utvalget bemerker at det er en viss usikkerhet hvorvidt bo- og driveplikt er i strid med med EØS-forpliktelsene, kfr. Ospelt-saken. Usikkerheten eksisterer fortsatt, selv om dette er tonet noe ned ved uttalelser om at praktiseringen av reglene bør endres slik at det må legges større vekt på individuell vurdering og det bør utredes hvorvidt upersonlig boplikt på landbruseiendom bør få større betydning i Norge enn i dag. (Pressemelding fra Landbruksdepartementet 22.10.03) Forholdet til Ospelt-saken har sannsynligvis en juridisk side som man ikke uten videre kan overse, og det er bemerkelsesverdig at heller ikke høringsuttalelsene synes å være opptatt av Ospelt-saken eller EØS-forpliktelsene.

Endringene i konsesjonsloven fra 01.01.04 har ført til at flere av de minste eiendommene ikke krever konsesjon og således ikke er beheftet med boplikt. Dette har ut fra ferske undersøkelser ført til noe høyere pris, mindre snusk om hva kjøpesummen egentlig er, men ingen dramatisk økning i omsetningen.

Det eneste forskningsarbeidet som er utført rundt konsekvensene av boplikt er utført ved NLH av Holm/Aanesland. Konklusjonene er ganske klare på at boplikt hemmer utvikling på bygdene og derved ikke bidrar til å opprettholde bosetting. Det er bemerkelsesverdig at dette ikke er tillagt større vekt i utvalgets utredning, ei heller i høringsuttalelsene.

Boplikt har utviklet seg til å bli et element som av en eller annen grunn politikere og myndigheter tviholder på og stadig bruker mer fantasifulle argumenter for å opprettholde. Det virker som om boplikt etter hvert er blitt selve målet, ikke et middel. Heller ikke ønsker man en åpen debatt om dette fenomenet.

Det er selvfølgelig lett å kjøre fram disse bestemmelsene som rammer enkeltpersoner etter hvert som eiendomsoverdragelser må finne sted ved for eksempel arveskifte. En enkeltperson vil stå meget svakt alene, og som et engangstilfelle for de som kommer i en slik situasjon blir det vanskelig å få til noen organisert opplegg for å framheve andre syn. (I motsetning til for eksempel tomtfesteloven som kan ha umiddelbar virkning så snart loven er vedtatt.)

Strid om boplikt skaper lett konflikter i bygdesamfunnet og konflikter mellom de fastboende og utenbygds eiere. Slike konflikter hemmer i seg selv utviklingen i lite bygdesamfunn hvor man burde være tjent med at alle gode krefter virket i samme retning og at det i seg selv er en ressurs å ha gode relasjoner til alle som har en tilknytning til bygda.

Fritaksmulighetene er foreslått beholdt fortsatt. Samtidig delegeres avgjørelsene til den lokale forvaltning som gis vide fullmakter til å utøve "det frie skjønn". Dette kan gå på rettssikkerheten løs for den enkelte, og det kan stilles spørsmål ved om det er forsvarlig å gi for vide fullmakter. Egentlig vil en slik delegering også tilsi at større ansvar for utviklingen legges på lokale myndigheter. Dette er en ansvarsfraskrivelse fra de sentrale myndigheter som på denne måten overlater lokalsamfunnet til seg selv. Det er en kjensgjerning at politikere i små lokalsamfunn har mange ulike hensyn å ivareta, der ikke alle hensyn er like åpenhjertige og hederlige.

Eiendommer som det etter forslaget ikke kan knyttes odelsrett til, men som er over grensen for konsesjonsfrihet, bør det ikke være boplikt til når det er unntak fra konsesjon på grunnlag av erververs stilling (nær slekt). I rundskriv M-2/2004, pkt. 7.3, heter det bl.a.: "En må ha for øye at det ikke knytter seg bo- og driveplikt til en eiendom med mindre det er mulig å drive selvstendig landbruksvirksomhet på eiendommen på en regningsvarende måte".

Det er i odelslovutvalgets forslag til endringer i andre lover, foreslått endringer i forhold til konsesjonsloven av 31 mai 1974 §6, ikke i forhold til ny konsesjonslov, og det synes å være en viss uklarhet i forholdet mellom ny konsesjonslov og forslaget til ny odelslov. Det er vanskelig å forestille seg at noen blir nektet konsesjon til en mindre eiendom som ligger noe over konsesjonsgrensen dersom man bosetter seg der, og bestemmelsen om konsesjonsfritak etter §5 første ledd nr. 1 i den nye konsesjonsloven vil da ikke ha noen praktisk betydning dersom ikke arealgrensene økes.

Det bør være en større fleksibilitet i forhold til boplikt og rimelig behandling av eiere av de mindre gardsbrukene som ikke bor fast på stedet, spesielt når det gjelder ervervelse innen nær slekt. Dersom en eiendom ikke er stor nok til å oppfylle arealkravene til odlingsjord, bør den heller ikke karakteriseres som jord- og skogbrukseiendom etter konsesjonslovens § 5 annet ledd. Bestemmelsene om fritaksmulighetene må være reelle hvis det skal ha noen mening at de står i lovverket.

Avslutning

For å oppnå felles mål med utviklingen i bygde-Norge, må man være mer bevisst med hva som er mål og hva som er virkemidler og hva som blir resultatet av de virkemidler som benyttes. Stramme regler vil neppe gi den fleksibilitet som skal til for å få grobunn for en mer positiv utvikling i bygde-Norge. Her er det også viktig at man ikke bidrar til å skape konflikter mellom fastboende og etterkommere som ikke bor i bygda, men heller ser på utflytterne som en ressurs for bygda.

Med håp om at høringsuttalelsen ikke blir ”et slag ut i lufta”, men et nyttig bidrag i debatten, ser jeg fram til den videre behandling av lovforslaget. Jeg står selvfølgelig til tjeneste med ytterligere informasjon og bidrag.

Med hilsen

Lars Peder Larsgård