

Rapport 2004-089

**Regelverk og  
innovasjon i  
landbruket**

# **Regelverk og innovasjon i landbruket**

Utarbeidet for  
Landbruks- og  
matdepartementet

# Innhold:

|  |    |
|--|----|
| SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER .....   | 1  |
| 1 INNLEDNING .....   | 10 |
| 1.1 Om ny landbrukspolitikk .....  | 11 |
| 1.2 Landbruket produserer mer enn mat .....  | 11 |
| 1.3 Ny orientering i landbrukspolitikken – fra st.prp. 8 til<br>landbruksmelding og Landbruk Pluss ..... | 12 |
| 2 METODE .....   | 15 |
| 2.1 Innovasjon og utvikling av alternativ næringsvirksomhet.....   | 15 |
| 2.2 Hvordan virker landbrukslovene?.....   | 18 |
| 2.3 Hvilke restriksjoner har vi sett etter? .....  | 19 |
| 2.4 Intervjuer.....  | 19 |
| 3 REGLER FOR UTMARK .....  | 21 |
| 3.1.1 Bygdeallmenninger.....   | 22 |
| 3.1.2 Statsallmenninger.....   | 25 |
| 3.1.3 Utmark i privat eie .....  | 30 |
| 3.1.4 Skogbruksloven .....   | 31 |
| 3.1.5 Beiteloven, grannegjerdeloven og hanndyrloven .....  | 33 |
| 3.1.6 Reindrift .....  | 33 |
| 3.1.7 Forvaltning av statens grunn i Finnmark .....  | 35 |
| 3.1.8 Virkninger av regelverket for forvaltning av utmark.....   | 36 |
| 4 REGLER OM LANDBRUKSEIENDOMMER .....  | 37 |
| 4.1 Innledning .....   | 37 |
| 4.2 Kort oversikt over det viktigste regelverket for dyrket mark .....                                   | 38 |
| 4.2.1 Jordloven.....   | 38 |
| 4.2.2 Konesesjonsloven .....   | 38 |
| 4.2.3 Odelsloven .....   | 39 |
| 4.2.4 Andre lover .....  | 40 |
| 4.3 Virkningen av regelverket for landbrukseiendommer .....  | 41 |
| 4.3.1 Store geografiske forskjeller i jordbruksstrukturen .....  | 43 |
| 4.4 Ulik praktisering gir ulik virkning av regelverket .....   | 45 |
| 4.4.1 Kommunene praktiserer ulik skjønnsutøvelse.....  | 45 |
| 4.4.2 Delingsforbudet – tilsier praksis oppheving? .....   | 46 |
| 4.4.3 Omdisponeringsforbudet – presses av liberal praksis.....   | 49 |
| 4.4.4 Konesesjon – øker risikoen for nyetablere .....  | 52 |
| 4.4.5 Prisregulering – virkemiddel for gårsdagens mål? .....   | 53 |
| 4.4.6 Odelsrett og odelsløsning hindrer eiendomsomsetning.....   | 55 |
| 4.4.7 Begrensninger knyttet til sameie.....  | 55 |
| 4.4.8 Bo- og driveplikten – streng håndheving kan framtvinge salg.....                                   | 56 |
| 4.5 Alternativ areallovgivning – færre koblinger .....   | 60 |
| 4.5.1 Illustrasjoner på virkning av reglene .....  | 62 |
| 5 REGULERINGEN KNYTTET TIL PRODUKSJON OG OMSETNING ..  | 69 |
| 5.1 Innledning .....   | 69 |
| 5.2 Produksjonsregulerende tiltak.....   | 70 |
| 5.2.1 Direkte reguleringer .....   | 70 |

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 5.2.2 | Indirekte reguleringer .....                                   | 72 |
| 5.3   | Begrensninger knyttet til produksjonsmetoder og -kvalitet..... | 73 |
| 5.3.1 | Matloven .....   | 73 |
| 5.3.2 | Andre lover .....  | 74 |
| 5.4   | Omsetningsreguleringer.....                                    | 75 |
| 6     | ANDRE LOVER OG HINDRINGER OG NYSKAPING .....                   | 78 |
| 6.1   | Lovverk under andre departementer .....                        | 78 |
| 6.2   | Andre hindringer for nyskaping.....                            | 78 |
| 6.2.1 | Strukturen i varehandelen .....                                | 78 |
| 6.2.2 | Strukturen i mottaksleddet.....                                | 79 |
| 6.2.3 | Reiselivets plass i næringspolitikken.....                     | 79 |
| 6.2.4 | Manglende samarbeid .....                                      | 79 |
| 7     | KONKLUSJONER .....   | 83 |
|       | LITTERATUR.....  | 85 |

# Sammendrag og konklusjoner

## Resymé

*I hovedsak virker særlovgivningen for landbruket hemmende på nyskaping basert på landbrukets ressurser. En del av reglene ivaretar imidlertid sentrale landbrukspolitiske mål, og en fullstendig avvikling ville være i strid med disse målene. Vi mener imidlertid at det er rom for regelendringer som kan stimulere nyskaping uten at andre sentrale mål blir skadelidende. Blant annet ser vi rom for endringer i lovene for allmenninger, konsesjonsloven, odelsloven, jordloven og husdyrkonsesjonsloven. Videre framstår håndhevelsen av bestemmelser under matloven som en betydelig hindring for nyskaping. Også en del av lovverket som forvaltes av andre departementer enn Landbruks- og matdepartementet oppfattes som hemmende. Dette gjelder særlig en del miljøbestemmelser knyttet til utmark samt plan- og bygningsregler. Dessuten framstår sterk konsentrasjon innenfor de fleste ledd i verdikjedene for matvarer som et problem for små produsenter, men disse problemene er ikke konsekvenser av regelverket.*

## Bakgrunn

Norsk landbrukspolitikk er i endring. Blant annet bidrar internasjonale forpliktelser og nye krav fra forbrukerne til at eksisterende virkemidler vil bli endret. Trolig vil det komme nye internasjonale handelsregler i regi av Verdens handelsorganisasjon (WTO) som vil innebære at Norge må legge om støtten til landbruket og redusere grensevernet. Hvis det ikke skjer andre endringer i virkemiddelbruken, vil dette gjøre at en betydelig del av dagens produksjon ikke videreføres. For at landbruksressursene fortsatt skal bli utnyttet i om lag samme omfang som i dag, må produksjonskostnadene reduseres og/eller verdien av produktene økes. Videre er det behov for å utvikle alternativ produksjon på basis av landbrukets ressurser. Regjeringen har blant annet gjennom satsingen "Landbruk Pluss" varslet en omlegging av politikken for å tilpasse seg nye rammebetingelser. Økt nyskaping på basis av landbrukets ressurser er et sentralt element i denne politikken.

Blant de mulige virkemidlene for å nå målene i Landbruk Pluss, er en endring i regelverket som regulerer utnyttelsen av landbruksressursene. Spørsmålet er hvordan. For å svare på dette, er det nødvendig å kjenne til hvordan dagens regelverk virker. Denne utredningen drøfter i hvilken grad landbruksregelverket fremmer eller hindrer nyskaping. Landbruks- og matdepartementet har initiert og finansiert oppdraget.

## Problemstilling

*Utredningen skal vurdere på hvilken måte sektor- og areallovgivningen påvirker forhold som er av betydning for etablering, nyskaping og næringsutvikling på gårdsbruk og annen landbruksinitiert småskala-virksomhet.*

## Oppsummering og konklusjoner

### *Avgrensninger og metode*

Prosjektet omfatter alle lover som forvaltes av Landbruks- og matdepartementet samt alt avledet regelverk, men med hovedvekt på eiendomspolitikken. I tillegg gjengir vi enkelte funn knyttet til regler som forvaltes av andre departementer og hvor berøringsflatene mot landbruket er sterke.

Med ”nyskaping” menes her både nye produksjonsmetoder eller produkter innenfor rammen av landbruksvirksomhet og omstilling til annen type produksjon.

Konklusjonene bygger dels på en generell kunnskap om nyskaping slik dette er kartlagt i både norsk og internasjonal forskning. Denne kunnskapen er sammenholdt med de restriksjoner regelverket legger på aktørene og bruken av ressursene i landbruket. Videre har vi intervjuet et mindre antall næringsdrivende og andre sentrale aktører med kunnskap om hvordan regelverket fungerer. Tids- og ressursrammen for prosjektet har ikke tillatt en detaljert gjennomgang av reglene eller en kartlegging av alle virkninger av regelverket. Vi har konsentrert oss om å analysere hovedtrekkene i regelverket og de viktigste virkningene av dette.

Våre analyser bygger blant annet på følgende funn i norsk og internasjonal forskning om innovasjon:

- a. De fleste ideer utvikles i samspill med andre aktører. Særlig peker forskningen på underleverandører og kunder som viktige for å utvikle nye ideer.
- b. De fleste små selskaper er lite innovative, men noen få er svært innovative.
- c. Reguleringer kan hindre innovasjon.
- d. Incentiver er viktige.
- e. Dynamiske og konkurranseutsatte markeder er mest innovative.

Forskningen om virkninger av regulering (pkt c) tyder på at den samlede reguleringsbyrden har betydning og ikke bare regler som direkte begrenser hva som kan produseres, hvordan produksjonen skal skje, m.v.

Flere av anbefalingene i rapporten sikter mot å gjøre det lettere for nye aktører å etablere virksomhet med basis i landbruksressursene. Dette bygger bl.a. på pkt. e over. I tillegg har flere av dem vi har intervjuet eller for øvrig vært i kontakt med i forbindelse med prosjektet hevdet at nye aktører som har etablert seg innenfor landbruket ofte driver nyskapende virksomhet.

### *Forholdet til EØS-regler og landbrukspolitiske mål*

De fleste relevante regler bidrar til å hemme nyskaping. En fjerning av de fleste offentligrettslige reglene ville imidlertid gi en utvikling som ville vært uforenlig

med sentrale landbrukspolitiske mål, mens de privatrettslige reglene skal ivareta andre hensyn. For eksempel ville mål knyttet til jordvern og bosetting i distriktene kunnet bli skadelidende. Dessuten følger en betydelig del av regelverket av Norges forpliktelser i forhold til EØS-avtalen. I våre anbefalinger har vi tatt gjeldende internasjonale forpliktelser som gitt. Dessuten har vi lagt vekt på at endringer ikke skal bidra til sterk svekkelse av måloppnåelse knyttet til jordvern og bosetting i landbruksdistriktene. Videre har vi tatt hensyn til andre mål som for eksempel matkvalitet, dyrehelse og miljøvern.

#### *Lovverket konserverer eiendomsstrukturen, eierskapet og anvendelsen av jord*

Jordloven, konsesjonsloven og odelsloven inneholder bestemmelser om omsetning av landbrukseiendommer samt omgjøring av dyrket mark. Hovedtendensen i reglene er at de virker konserverende på dagens eiendomsstruktur, og de bidrar til å bevare eierskapet innenfor de familier som i dag eier gårdsbruk. Dessuten skal enkelte erverv normalt innebære at den nye eieren skal ha en tidsbegrenset plikt til å bo på og drive gården, mens dette også kan stilles som betingelse overfor andre erverv. Det er dessuten regler som i realiteten innebærer et tak på prisen ved omsetning av landbrukseiendommer.

I vår drøfting av dette regelverket, har vi forutsatt at måloppnåelse knyttet til jordvern og bosetting i landbruksdistriktene ikke skal svekkes vesentlig.

Jordloven begrenser adgangen til å omdisponere dyrket mark til andre formål. Dette er en direkte begrensning for nyskaping, men det er ikke mulig å fjerne eller svekke denne begrensningen uten å svekke jordvernet.

Jordloven innebærer at gårdsbruk normalt ikke kan deles opp. Reglene kan hindre at gårdsbruk stykkes opp i små enheter som ikke er drivverdige, men gjør det samtidig vanskelig å kjøpe tilleggsjord slik at stordriftsfordeler kan utnyttes og å omstrukturere kapitalen knyttet til landbrukseiendommer i nye enheter. Hvis de ulike typene kapital på et gårdsbruk kunne selges hver for seg, ville man ofte kunne realisere en høyere verdi enn når de selges samlet. Verdiøkningen vil kunne avspeile økt kapitalavkastning som følge av nyskaping. Et sentralt mål for konsesjonsloven er å sikre at gårdsbruk blir bebodd og drevet. Vi mener at dette målet bedre kan ivaretas ved at man åpner for deling av bruk og omsetning av boliger og annen kapital hver for seg. Fjerning av delingsforbudet kan føre til flere mindre bruk, men trolig vil hovedtendensen være at dagens strukturrasjonalisering forsterkes ved at det blir færre aktive bruk ved at boligdelen skilles ut og resten selges til omkringliggende bruk. Forsterket strukturrasjonalisering vil, i hvert fall på kort sikt, kunne svekke bosettingsmålet, men regjeringen anser nå strukturrasjonalisering som en nødvendig del av landbrukspolitikken.

Selv om lovens hovedregler begrenser mulighetene for deling av landbrukseiendommer, innebærer praktiseringen av reglene at slike transaksjoner normalt får myndighetenes godkjenning.

#### *Nye aktører bør få lettere adgang til å kjøpe gårdsbruk*

Det er få gårdsbruk som omsettes ved fritt salg. Oppslag i pressen samt anekdotisk informasjon tyder på at det er vanskelig å få kjøpt landbrukseiendommer. Enkelte av intervjuobjektene har gitt uttrykk for at en betydelig del av nyskapingen innenfor landbruket skjer ved at nye aktører med nye ideer overtar bruk.

Internasjonal forskning omkring innovasjon tyder også på at sterk konkurranse og eierskifter fremmer nyskaping. Nyskapingen kan derfor trolig økes ved å gjøre det lettere for "eksterne" å kjøpe gårdbruk.

Oppheving av priskontrollen ved omsetning av landbrukseiendommer kan gjøre at flere ønsker å selge. Dessuten kan salg til høystbydende ofte lede til at den som er best skikket til å utnytte kapitalen på eiendommen får kjøpe eiendommen. Dette bygger vi på at nettopp vedkommendes vurdering av mulighetene for avkastning på kapitalen ofte vil være et viktig grunnlag for pristilbudet. Vi kan ikke se at priskontrollen bidrar til å oppfylle dagens landbrukspolitiske mål.

Hovedproblemet i mange områder er at boliger på gårdsbruk ikke bebos. I mange av disse områdene er det relativt lett å få utsettelse av eller fritak fra bo- og driveplikten. Trolig kan man styrke måloppnåelsen både når det gjelder jordvern, bosetting og nyskaping ved å stramme inn på boplikten slik at de som ønsker å drive gårdbruk får mulighet til dette. Samtidig kan man gi større åpning for deling av bruk i henholdsvis bolig og dyrket mark. For landbrukseiendommer som ikke er etterspurt som bosteder, bør man fjerne boplikten slik at eiendommene eventuelt kan brukes som fritidsboliger eller annet. Dette kan sikre at eiendommene vedlikeholdes.

Mange bruk overtas av odelsberettigede. Odelsretten innebærer at det er usikkerhet knyttet til om en eventuell enighet med en selger faktisk vil ende med overtagelse. Mange odelsberettigede som overtar odelseiendommen bosetter seg ikke på bruket, men overtar gården for å bevare slektsgården i familien. Hvis odelsloven videreføres, kan trolig en innskjerping av boplikten også overfor odelsberettigede bidra til å redusere usikkerheten for andre som ønsker å kjøpe. Samtidig kan en utvidet rett til deling, gjøre at familien/odelsberettigede får mulighet til å videreføre familiens eierskap uten å drive bruket i full skala.

Vi kan heller ikke se at odelsloven er tilpasset dagens landbrukspolitiske mål. Riktignok viser andres undersøkelser at bruk overtatt på odel i gjennomsnitt har bedre resultater enn andre. Vi mener imidlertid at regler for arv vil gi tilstrekkelige muligheter for å overføre landbrukseiendommer til slektninger som er kompetente og motiverte til å drive eiendommene videre og ser ikke behovet for et særlig vern av familiens eierskap innenfor landbruket. Odelsloven skaper usikkerhet for eksterne som ønsker å kjøpe bruk og er dessuten til hinder for at bruk kan selges til kjøpere ikke har odelsrett, men som ser muligheter for å skape merverdier på eiendommene. Vår vurdering er at odelsloven kan fjernes.

Nyskaping innebærer ofte betydelig økonomisk risiko. Konesesjonsloven innebærer i realiteten at bare selvstendig næringsdrivende kan stå som eier av gårdsbruk. Dette innebærer at eieren har begrenset mulighet for å tiltrekke seg ekstern kapital som kan avlaste eierens risiko. For å bedre tilgangen til kapital, kan man åpne for andre eierformer og for at andre enn eieren kan oppfylle bo- og driveplikten, dvs. at man fjerner kravet om *personlig* boplikt. Loven innebærer ikke tilsvarende begrensninger på eierformer for foretak innenfor industri eller tjenesteyting som etableres i tilknytning til gårdsdriften.

*Praktiseringen er blitt mindre restriktiv*

Vurderingskriteriene for konsesjon til kjøp av jordbrukseiendom, dispensasjon til deling og omdisponering av jordbruksareal og fritak fra bo- og driveplikt er i stor



grad skjønnsmessige. Behandlingen av søknadene skjer i første instans i kommunene. Tilbakemeldinger fra Fylkesmannens landbruksavdeling gir inntrykk av at det er lokale forskjeller i skjønnsutøvelsen. Intervjuene tyder på at reglene om boplikt i hovedsak praktiseres strengest i områder hvor utflytting er et problem. Unntaket er områder hvor de lokale myndighetene ikke lenger anser det sannsynlig at folk vil bosette seg. I slike tilfeller innvilges ofte søknader om fritak fra boplikten slik at eiendommen kan brukes til fritidsformål. På fraflyttings-truede steder vil også deling og omdisponering aksepteres hvis det kan bidra opprettholdelse av bosetting. Hovedtrekkene i praktisering samsvarer dermed med våre anbefalinger.

Statistikk fra saker om areallovgivning viser at de fleste får innvilget søknader om fritak og dispensasjon fra boplikten. Dette kan tyde på et det føres en relativt liberal praksis i kommunene. Statistikken viser også at det gis avslag på omtrent like stor andel søknader om henholdsvis konsesjon, dispensasjon til deling og omdisponering og fritak fra bo- og driveplikt i fylkene vi har tall for. Dette kan indikere at de lokale forskjellene i skjønnsutøvelse likevel ikke er så store. Tallene kan imidlertid skjule at mange, ut fra sitt kjennskap til praktiseringen av regelverket, lar være å søke fordi de vet at de vil få avslag. Praktiseringen av regelverket kan derfor være noe mer restriktiv enn andelen avslag på søknader indikerer.

For oss framstår håndhevelsen av de nevnte lovene som mindre restriktiv enn det lovens bokstav tilsier. Intervjuer med Fylkesmannens landbruksavdeling i flere av fylkene ga inntrykk av at enkelte mener at dagens skjønnsutøvelse ligger helt på grensen, og kanskje utenfor, gjeldende regler. Vi har ikke grunnlag for å ha bestemte oppfatninger om dagens praktisering ligger innenfor lovens grenser, men mener at det uansett må være uheldig at representanter for fylkene, som er ankeinstans for saker behandlet i kommunene, oppfatter at dagens praktisering i en del tilfeller ikke har basis i regelverket. Også for nyskaping er det et problem hvis lovverket gir inntrykk av en strengere regulering enn det myndighetene faktisk praktiserer.

For øvrig mener vi at utviklingen mot en mindre restriktiv praktisering i hovedsak må være positiv for nyskaping. Unntaket er, som tidligere nevnt, at vi mener at lettelser i boplikten kan være negativ.

### *Allmenninger og utmark*

Store deler av Norges utmark er offentlig eid, eller eid i fellesskap av bygdeallmenninger. Allmenningslovene – lov om bygdeallmenninger, fjelloven som gjelder for statsallmenningene, og loven om skogsdrift i statsallmenningene – er de sentrale lovene som regulerer felleseide utmarksressurser. Utnyttelse av utmarksressurser i privat eie reguleres av lover underlagt Miljøverndepartementet og det er disse som våre intervjuobjekter mener legger størst restriksjoner på næringsutviklingen i utmarka.

### *Bruk- og virkesrett er knyttet til landbruksvirksomhet*

Allmenningslovene skal i hovedsak bidra til å sikre interessene til de som har bruksrett i allmenningene. Allmenningsretten kjennetegnes ved at bruksrettene ligger til gårdsbruk og ikke til eierne av de enkelte brukene. Det går et skille mellom jordbrukstilknyttede rettigheter og andre rettigheter. Jordbrukstilknyttede

rettigheter omfatter rett til beite, seterdrift, tilleggsjord og virkesuttak. Andre rettigheter omfatter jakt, fiske og fangst.

Både i statsallmenninger og bygdeallmenninger forutsetter de jordbrukstilknnyttede bruksrettene at det drives jordbruksvirksomhet på de aktuelle gårdene. Denne bruksretten kan ikke skilles fra eiendommen og bruksretten faller bort dersom jordbruksdriften legges ned og jord tas i bruk til annet formål. I bygdeallmenningene er jakt, fiske og fangst knyttet til eiendommen (men ikke nødvendigvis driften av den), mens alle som er bosatt i Norge i prinsippet har rett til å drive fiske og småviltjakt i statsallmenningene.

#### *Sterke individuelle allmenningsrettigheter kan hindre næringsutvikling*

Ingen av allmenningslovene har noe klart formål om næringsutvikling. I fjelloven er det imidlertid uttrykt en intensjon om at statsallmenningene skal forvaltes slik at de fremmer lokalt næringsliv, men under forutsetning om at utnyttelsen ikke skal gå på bekostning av brukerrettigheter. Brukerrettigheter går foran næringsutvikling også i bygdeallmenningene. Spesielt i bygdeallmenningene kan det medføre en potensiell konflikt mellom direkte utnyttelse fra medlemmenes side (for eksempel til beiteformål) kontra utnyttelse som gir inntekt til hele medlemsmassen (for eksempel til turisme). Det finnes heller ingen gode mekanismer for å kompensere for tap av rettigheter dersom allmenne hensyn tilsier annen bruk. Manglende kompensasjonsordninger gjør at det kan være vanskelig å få realisert prosjekter som går på bekostning av enkeltinteresser.

Allmenningsstyret for bygdeallmenninger skal velges blant de som er bruksberettiget. I forhold til en økt satsing på næringsutvikling kan det være en fordel om styret også tilføres annen kompetanse. I flere av intervjuene er det påpekt et behov for å styrke styrets kompetanse i slike spørsmål, enten ved at også andre enn bruksberettigede kan velges inn i styret, eller gjennom bevisstgjøring og opplæring av allmenningsstyrene.

Det at allmenningsrettene i alle lovene knyttes så sterkt til gårdsdriften kan også bidra til en innelåsing av ressursene til jordbruksformål. Det er f.eks. vanskelig å finne gode argumenter for at virkesretten bare skal kunne utøves til dekning av eiendommens *jordbruksmessige* behov. I forarbeidene til lovene om allmenninger, åpnes det for en skjønnsmessig avgrensning av ”jordbruksmessige behov”, som bl.a. innebærer at virkesretten kan understøtte annen næringsvirksomhet på gårdsbruk. Statskog har i sin forvaltning lagt til grunn en snever avgrensning, mens praktiseringen trolig varierer mellom ulike bygdeallmenninger.

Det er en intensjon i Fjelloven at allmenningen skal brukes på en slik måte at de fremmer lokalt næringsliv og at Fjellstyrene skal arbeide for å fremme dette. Statskog har også en ambisjon om å være en samarbeidsaktør i lokal og regional næringsutvikling og medvirke til å skape og opprettholde lønnsomme arbeidsplasser i distriktene. Grunneierfondet skal bl.a. brukes til å fremme næringsutvikling med basis i ressursene i allmenningen. Vi mener likevel at det ville vært hensiktsmessig å fastsette et klarere mål og en strategi for hvordan allmenningen kan utnyttes i næringsutvikling og som Statskogs forvaltning kunne måles opp mot. Det ligger ikke innenfor rammen av dette prosjektet å vurdere om Statskog i sin forvaltning av statsallmenningene gjør en god innsats for å fremme næringsutvikling med grunnlag i disse ressursene, men vi mener at mangelen på målformulering, rapportering og offentlighet om resultater gjør at styrings-

systemet i seg selv ikke bidrar til å sikre god forvaltning. Enkelte av intervjuene kan tyde på at samhandlingen mellom Statskog og fjellstyrene ikke alltid er tilfredsstillende, blant annet i forbindelse med næringsutvikling.

#### *Dyrehelse, dyrevern og mattrygghet*

Det finnes et omfattende lovverk på dette området og en rekke ulike mål. Bestemmelser om dyrehelse skal blant annet sikre at dyr ikke lider unødige, at mat fra dyra blir sunn og at det ikke spres smittsomme dyresykdommer. Foredling av mat er underlagt regler knyttet til produksjonsprosessen, produktutforming, merking og distribusjon. Dette lovverket skal primært sikre at maten ikke er helseskadelig for forbrukerne. Videre er det bestemmelser om produktspesifikasjon, merking og kvalitet på matvarer og om enerett til utnyttelse av foredlede planter. Disse bestemmelsene skal dels ivareta hensynet til forbrukerne og dels at produsenter som driver produktutvikling kan beskyttes mot "kopiering". Regelverket under matloven forvaltes av Helse- og omsorgsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet.

Vårt inntrykk er at det er bred aksept både for målene og virkemidlene knyttet til dyrevern og -helse. Av hensyn til nyskaping, kunne det kanskje vært ønskelig at matloven i større grad overløt utformingen av produksjonsprosessene til produsentene ut fra lovens overordnede mål. Intervjuene gir imidlertid entydig inntrykk av at produsentene selv mener dagens regler er hensiktsmessige, og vi har derfor valgt å ikke gå nærmere inn på dette spørsmålet.

#### *Unødig streng håndhevelse overfor småprodusenter?*

I henhold til matloven kan det gis bestemmelser om produktkvalitet samt krav til innsatsvarer og prosesser i forbindelse med produksjon og omsetning av matvarer. Dette regelverket er viktig for både primærprodusenter, foredlere og ulike aktører i distribusjon av landbruksvarer. Reglene gir dels spesifiserte krav til produktene og prosessene og dels krav til systemer for internkontroll hos produsentene.

Flere av dem vi har intervjuet i forbindelse med prosjektet har uttrykt sterk misnøye med regelverket og/eller hvordan det praktiseres. Dels framstår regelverket som unødig restriktivt og byråkratiserende og dels virker det som rommet for skjønnsutøvelse hos tilsynsmyndighetene bidrar til uforutsigbarhet og forskjellsbehandling. Men vi intervjuet også produsenter som var ganske tilfreds med regelverket og Mattilsynet.

En stor del av bestemmelsene under matloven er implementering av EØS-regler i norsk lov. EØS-reglene åpner imidlertid for unntak fra hovedbestemmelsene, bl.a. i form av enklere krav for produksjon basert på lokale tradisjoner. Ifølge enkelte av intervjuobjektene, er det i EU vanlig at småskalavirksomhet stilles overfor mildere krav enn det som gjelder for store produsenter. En del av bestemmelsene i regelverket er såpass overordnede at det er rom for betydelig skjønn i håndhevelsen av reglene.

Flere av produsentene mener at regelverket håndheves urimelig strengt og unyansert i forhold til virksomhetens art og størrelse. Vår inntrykk er at bestemmelsene under matloven, slik de håndheves, innebærer et betydelig etableringshinder for nyskaping i matproduksjon og -omsetning. Ifølge enkelte av intervjuobjektene kan investeringskostnadene ved etablering av ysteri eller

slakteri til småskalaproduksjon være ti ganger høyere enn nødvendig på grunn av de strenge og detaljerte kvalitetskravene. Innenfor rammen av vårt prosjekt har vi ikke kunnet gjøre selvstendige vurderinger av om produsentene har rett i at norske myndigheter tolker regelverket unødige strengt, både av hensyn til våre EØS-forpliktelser og i forhold til forbrukerne. Landbruks- og matdepartementet har bedt Mattilsynet gjennomgå regelverket og praktiseringen av dette. Mattilsynet har i gangsett et prosjekt som vil avsluttes i løpet av året.

Bestemmelsene som tidligere var gitt i henhold til lov om kvalitetskontroll med landbruksvarer har, så langt vi kan se, bred aksept blant produsentene. Ett av målene med loven er da også å sikre at typebetegnelser beskyttes slik at satsing på kvalitet ikke undermineres av enklere produktvarianter og at produktutvikling kan bli lønnsom ved at varemerker beskyttes. Disse reglene er nå hjemlet i matloven.

### *Produksjons- og omsetningsregulering*

Det finnes regler som direkte og indirekte regulerer produsentenes markeds-tilpasning. Lov om svine- og fjørfeproduksjon begrenser hvor stor produksjon som kan skje ved den enkelte gårdsenhet. Dette kan begrense næringsutvikling i form av samdrift og mer effektiv produksjon.

Reglene om melkekvoter setter også direkte begrensninger på aktørenes produksjonstilpasning. Kvote-reglene kan etter vår oppfatning redusere fleksibiliteten som i mange tilfeller er nødvendig for å realisere verdiskapende prosjekter. Videre fungerer kvoteordningen som et betydelig etableringshinder for aktører som ønsker å drive med melkeproduksjon. Dette innebærer at innovasjon og næringsutvikling fra næringsdrivende som ikke hadde etablert melkeproduksjon da kvoteregimet ble innført i stor grad går tapt.

Kvotene bidrar i dag både til balansen i det nasjonale melkemarkedet og fordeling av produksjonen på fylker. Vi mener at et alternativ kan være å gi tilskudd med satser differensiert på fylkesnivå for å oppnå de samme mål. En slik omlegging vil gjøre det lettere for nye aktører å komme inn på markedet.

Omsetningsloven danner grunnlaget for mye av markedsreguleringen som skjer i landbruket. Samvirkene er gitt en særskilt rolle når det gjelder å oppnå balanse i primærmarkedene. Vi ser at det kan være problemer knyttet til at markedsregulatorene som Tine, Norske Kjøtt og Felleskjøpet også har virksomhet i konkurranseutsatte markeder. Noen av disse problemer kan også ha relevans for innovasjon og næringsutvikling i landbrukssektoren. Dette er imidlertid problemer som i hovedsak ligger utenfor lovverket, og det vil bli for omfattende å gå inn på disse spørsmålene i denne utredningen.

### *Annet lovverk*

Mange av næringsutøverne vi har intervjuet peker på at lovverk som ikke ligger under Landbruks- og matdepartementet ofte skaper problemer for næringsutøvelsen generelt og nyskaping spesielt. Det er særlig tre forhold som påpekes:

Miljøhensyn i plan- og bygningsloven som håndheves av miljøvernmyndighetene legger sterke begrensninger på utnyttelse av utmark. For eksempel defineres ikke jakt og fiske som "stedbunden næring", hvilket begrenser mulighetene for å

utnytte rekreasjonsverdiene og opplevelser til disse ressursene. Bl.a. begrenses mulighetene for å oppføre hytter (også med enkel standard) for utleieformål.

Plan- og bygningsloven skaper ofte også problemer for prosjekter som omfatter om- eller nybygging. I enkelte kommuner fungerer godkjenningsprosessen meget godt sett fra næringsutøvernes side, men i andre kommuner framstår prosessen knyttet til byggetillatelse som treg, uforutsigbar og unødig restriktiv.

Produsenter som satser på salg fra egen gård er misfornøyde med at godkjenning av skilting langs vei tar lang tid og følger en restriktiv linje. Det er varslet omlegging av regelverket på dette området.

#### *Andre forhold*

En del nyskapende produsenter opplever rammebetingelsene som problematiske uten at disse problemene følger direkte av reguleringer.

Flere av produsentene som lager foredlede matvarer oppfatter strukturen i varehandelen som et problem. De store grossistene og butikkjedene satser i hovedsak på et standardisert vareutvalg, selv om kjedene også normalt er åpne for å ta inn lokale produsenter innenfor lokale markeder. Flere små produsenter opplever det likevel som vanskelig å finne egnede distribusjonsveier for sine produkter.

Flere av aktørene vi har intervjuet har gitt uttrykk for at dårlig samhandling hindrer nyskaping med basis i landbrukets ressurser. Særlig pekes det behov for at aktører innenfor landbruket samarbeider seg imellom og med andre for å utvikle reiselivsnæringen. Vi har imidlertid ikke funnet overbevisende forklaringer på hvorfor sterkere samarbeid ikke utvikles og kan derfor heller ikke peke på tiltak som vil være egnet til å løse disse problemene. Imidlertid peker vi på at bedre samhandling mellom de ulike forvaltningsnivåene og –områdene som forvalter relevant regelverk, klarere formulering av næringsutvikling som mål for allmenninger, åpning for annen kompetanse i styrene for allmenningene samt bedre åpning for nye aktører i landbruksnæringen kan være tiltak som muligens kan bidra positivt på dette området.

# 1 Innledning

Prosjektet er finansiert av Landbruks- og matdepartementet. ECON i samarbeid med Hodneland vant en anbudskonkurranse om oppdraget.

I Oppgaveforståelsen, som var en del av konkurransegrunnlaget, er mandatet definert bl.a. ved:

*Utredningen skal vurdere på hvilken måte sektor- og areallovgivningen påvirker forhold som er av betydning for etablering, nyskaping og næringsutvikling på gårdsbruk og annen landbruksinitiert småskala-virksomhet.*

Utredningen skal ta utgangspunkt i ressursene innenfor landbruket og vurdere hvordan regelverket for næringen påvirker ulike former for omstilling. Med omstilling skal her forstås både omlegging til nye produksjonsmåter og innenfor begrepet ”landbruk”, men også omlegging til andre typer produksjon. Med ”ressursene i landbruket” mener vi her kapitalen, dvs. arealer, annen naturkapital samt produksjonsutstyret.

Med sektor- og areallovgivningen menes alle lover som Landbruks- og matdepartementet forvalter samt forskrifter, rundskriv og andre presiseringer av lovene.

Primært inneholder rapporten en vurdering av hvordan regelverket påvirker nyskaping på basis av landbruksressursene. I rapporten peker vi på en del muligheter for alternative regler. Oftest vil en fjerning av regler være den enkleste veien til å øke nyskapingen. I mange tilfeller ivaretar reglene sentrale mål i landbrukspolitikken. Vi har derfor i mange tilfeller vurdert hvordan reglene kan endres slik at disse målene likevel kan ivaretas. Landbrukspolitikken er imidlertid underlagt mange mål. Vi har ikke vurdert om våre forslag til mulige regelendringer vil sikre minst like god måloppnåelse på alle områder som det dagens regler gjør.

Rapporten gir en relativt fyldig drøfting av regelverket knyttet utmark og landbrukseiendommer, men er relativt kortfattet i drøftingen av produksjonsreguleringer. Denne vektleggingen følger primært av metoden; På basis av våre teoretiske drøftinger kan man gi anbefalinger knyttet til de to førstnevnte områdene. I forbindelse med produksjonsreguleringene står man overfor klarere målkonflikter og bare omfattende empiri kan gi svar på om man har truffet en rimelige balanse mellom ulike hensyn. Ettersom vår metode ikke inkluderer omfattende datainnsamling og –analyse, har vi i mindre grad grunnlag for å drøfte og anbefale endringer i produksjonsreguleringene.

## 1.1 Om ny landbrukspolitikk

Norsk landbrukspolitikk har i svært mange år ligget som et stabilt rammeverk rundt norsk matproduksjon. Likevel, landbrukspolitikken har vært et av våre mest diskuterte politikkområder, med til tider svært høyt engasjement. Den tidvis høye temperaturen i debatten henger trolig sammen med selve politiseringen av landbruket. Dagens landbrukspolitikk regulerer nær sagt alle forhold som er viktig for utviklingen av sektoren. Selv små politikkenringer slår direkte ut i endrede inntekts- og utviklingsmuligheter for landbruksaktørene.

De siste årene har det imidlertid vokst fram en erkjennelse i de fleste miljøer om at norsk landbrukspolitikk framover må endres for å møte nye markedsutfordringer. Vi vil sannsynligvis om kort tid få en ny avtale i regi av Verdens handelsorganisasjon (WTO) som både innebærer økt importkonkurranse på det norske markedet og begrensninger på nasjonal virkemiddelbruk. Norske forbrukere presser på sin side på for lavere matpriser og mer mangfold og kvalitet i det norske mattilbudet.

Politikken er da også i ferd med å endres, eller i det minste, dreies i en ny retning. Vårt prosjekt må sees i denne sammenheng. Vårt studieobjekt er virkninger av det juridiske rammeverket. Som et bakteppe for dette arbeidet gir vi nedenfor en kort oversikt over øvrige deler av dagens landbrukspolitikk, og de siste års politikkenringer.

## 1.2 Landbruket produserer mer enn mat

Landbruket er ikke bare regulert, men nyter også godt av betydelige overføringer over statsbudsjettet, samt sterk grad av skjerming mot utenlandsk konkurranse.

I 2003 ble det bevilget over 11 mrd. kr til gjennomføring av jordbruksavtalen<sup>1</sup>, som er det tyngste landbrukspolitiske virkemiddelet og omfatter det meste av overføringene til norsk landbruk. Tollsatsene på de viktigste norskproduserte landbruksvarene ligger mellom 200 og 400 pst, noe som i praksis hindrer utenlandsk import. Omregnet til økonomisk verdi tilsvarer tollsatsene en overføring til norske matprodusenter på om lag 8-9 mrd. kr<sup>2</sup>.

Denne sterke virkemiddelbruken er begrunnet i en rekke samfunnsmessige hensyn som går langt ut over ønsket om å styrke landbrukets økonomiske stilling<sup>3</sup>. Landbrukets mangeartede samfunnsmessige betydning blir ofte omtalt som dets multifunksjonelle rolle. De viktigste begrunnelsene for dagens landbrukspolitikk er:

- produsere helsemessig trygg mat av høy kvalitet med bakgrunn i forbrukernes preferanser
- produsere andre varer og tjenester med utgangspunkt i næringens samlede ressurser
- produsere fellesgoder som

---

<sup>1</sup> Se for eksempel. St.prp. nr 1 (2003-2004), statsbudsjettet for 2004, Landbruks- og matdepartementet.

<sup>2</sup> Kilde: OECD (2003): Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation. 2003

<sup>3</sup> Jf. bl.a. St.meld. nr. 19 (1999-2000) Om norsk landbruk og matproduksjon (landbruksmeldingen)

- ~ livskraftige bygder,
- ~ et bredt spekter av miljø- og kulturgoder, og
- ~ en langsiktig matforsyning.

Kulepunktene er hentet fra den siste landbruksmeldingen. Andre landbruksdokumenter har lignende og ofte lengre opplister av politiske mål. De har imidlertid alle i seg en kombinasjon av mål om positiv produksjonsutvikling i norsk landbruk, bosetting over hele landet og ivaretagelse av kollektive goder som vakkert kulturlandskap. Etter våre vurderinger er det selve *kombinasjonen* av inntektsmål, fordelingsmål og bredere samfunnspolitiske mål som begrunner dagens omfattende regulering og overføringsnivå.

Overføringene er og har vært konstruert slik at de har gitt de bønder nær de store byene incentiver til å satse på korn og oljevekster, mens det har blitt oppmuntret til å satse på grovfôrbaserte produksjoner (melk, storfe, sau og geit) i landbruksområder med mindre produktiv mark. Politikken, som av og til benevnes kanaliseringspolitikken, har vedvart flere tiår og har bidratt til å forme så vel vårt fysiske kulturlandskap som markeds- og forretningskompetansen hos den enkelte bonde.

Årsaken til skjermingen er enkel: Store deler av Norge mangler (internasjonale) komparative fordeler innen landbruksproduksjon. Rundt oss – spesielt i Danmark og Skåne – ligger noen av verdens mest konkurransedyktige landbruksmiljøer. Danmark og Sveriges konkurransekraft bygger dels på bedre fysiske forhold for landbruksproduksjon enn Norge, men også en langt større aksept for og utnyttelse av stordriftsfordeler i produksjonen.

Strukturen i norsk landbruk er altså utviklet med tanke på å møte nasjonale politiske mål. Norge ønsker å ta vare på et relativt småskalorientert og desentralisert landbruk. Dette forutsetter at produktivitetsutviklingen skjer saktere og mer kontrollert enn i for eksempel nabolandene. Overføringene og skjermingen har bidratt i denne retningen.

### **1.3 Ny orientering i landbrukspolitikken – fra st.prp. 8 til landbruksmelding og Landbruk Pluss**

På begynnelsen av 1990-tallet ble det klart at overføringene til landbruket hadde nådd et nivå som ikke lenger lot seg forsvare politisk. I tillegg kom at datidens forhandlinger om en ny avtale om internasjonal handel med landbruksvarer i regi av GATT<sup>4</sup>, og senere WTO), var i ferd med å sluttføres<sup>5</sup>. Det var åpenbart at den kommende WTO-avtalen ville innebære klare forpliktelser om å redusere det norske importvernet og begrense mulighetene til offentlig landbruksstøtte. Videre var det ikke utenkelig at Norge ble EU-medlem, noe som ville avskaffet importvernet overfor andre EU-land.

---

<sup>4</sup> General Agreement on Tariffs and Trade.

<sup>5</sup> Forhandlingen ble avsluttet 15. desember 1993 og GATT inngikk i den nydannede organisasjonen World Trade Organization (WTO)



For å møte denne utfordringen ble politikken lagt om. Bl.a. ble et viktig politikk-mål endret; landbrukspolitikken skulle ikke lenger ha som eksplisitt mål at bøndenes inntekter skulle opp på nivå med gjennomsnittlig industriarbeiderinntekt (*inntekstmålet*). I stedet ble det lagt vekt på at landbrukspolitikken skulle støtte bøndenes *inntektsmuligheter*. Den nye politikken ble oppsummert i **Stortingsproposisjon nr. 8 (1992-93) Landbruk i utvikling** (heretter St.prp. 8). Konklusjonen var her at norsk landbruk direkte og indirekte ville møte økende konkurranse på hjemmemarkedet og at dette ville være en konkurranse på kvalitet, produktspekter og pris. Målet var å skape et mer robust landbruk.

St.prp. 8 uttrykker for øvrig frustrasjon hos myndighetene over et landbruk preget av lite markedsorientering og nytenkning. Norsk landbruk ble oppfattet først og fremst å være orientert mot effektiv produksjon, og framsto som lite lydhør overfor nye forbruker- eller markedsbehov – som ønske om et mangfoldig vareutvalg, lavere priser og stabil høy matkvalitet. St.prp. 8 understreker videre at bøndene er selvstendige næringsdrivende med et eget ansvar for å tilpasse seg til de rammevilkår som til enhver tid er tilstede

I praksis ble likevel strukturen i virkemiddelbruk og landbrukspolitik i hovedtrekk beholdt. Viktigste endringer var; en viss nedtrapping av overføringsnivået, overgang fra et kvantitativt importvern (importforbud) til tollvern (høye tollsatser, men fri importadgang), landbruksaktørene må ta et større ansvar selv i å oppnå jordbruksavtalens prisforventninger (målpriser), samt en større vekt på produksjonsnøytral utforming i tilskuddsordningen.

**Landbruksmeldingen** (St.meld. nr. 19 (1999-2000)) går et skritt lenger i å kritisere politikken som har blitt ført. Hovedoppgaven nå er å styrke forbrukerrettingen av næringen. Begrunnelsen er dels en erkjennelse av at ”den moderne forbruker” etterlyser både et mer mangfoldig mattilbud og en sikkerhet for at det vi spiser er trygt og av høy kvalitet. Men politikken begrunnes også i at det kun er gjennom en klarere oppkobling mot internasjonale forbrukertrender, norsk landbruk kan gjøres mer robust mot en kommende internasjonal konkurranse.

Meldingen viser til de kommende forhandlingene i WTO (som vi nå er midt inne i) og at disse kan nødvendiggjøre både en vesentlig nedbygging av tollvernet og begrensninger på muligheter til nasjonale overføringer til eget landbruk.

Forbrukerorienteringen viser seg på to måter. Dels markeres det sterkere enn tidligere av at landbrukspolitikken skal bidra til *trygg mat*. Dels understreker meldingen mulighetene for norsk landbruk innenfor mer produksjon av nisje-produkter av høy kvalitet. Forbrukertrender tilsier at etterspørselen etter det genuine og særpregede øker, noe som kan tilsi høy betalingsvillighet for produkter som skiller seg positivt ut. Her ligger det kanskje uutnyttede mulighet for et småskalorientert landbruk som det norske og meldingen ønsker å dreie virkemiddelbruken slik at det skal bli mer attraktivt å utvikle denne typer produkter. Meldingen tar til orde ”for en gjennomgang av virkemiddelbruken i landbrukspolitikken med sikte på bedre målretting og forenkling av virkemiddel-systemet innenfor en helhetlig politikk.”

I 2003 lanserte Landbruks- og matdepartementet en ny og mer omfattende satsing for nyskaping i landbruket kalt **Landbruk Pluss**<sup>6</sup>. Satsingen tar utgangspunkt i erkjennelsen av at vi de senere årene har opplevd en merkbar nedgang i antall aktive bruk og at denne utviklingen krever en helt ny strategi i landbrukspolitikken. Begrunnelsen er som tidligere at norsk landbruk - verken kostnads- eller produktmessig – er tilpasset en situasjon med langt sterkere internasjonal konkurranse. Strategien er toleddet:

- Inntjeningsmuligheter for dem som fullt ut vil leve av gårdsdriften må bli bedre. Det krever endringer i virkemiddelbruk slik at den enkelte bonde i større grad kan ta ut potensielle *stordrifts- og andre effektivitetsgevinster*.
- Samtidig skal innsatsen økes for å skape *alternativ* sysselsettings- og inntekstmuligheter på gårdsbruk der jord- og skogbruket har fått redusert betydning. På disse brukene blir det viktig å legge til rette for produksjon av nye tjenester og produkter som markedet vil ha. Dette krever også en gjennomgang av eiendomspolitikken slik at nye krefter kan engasjere seg innen landbruket, eller slik at de som ønsker det kan få kjøpt seg landbruks-eiendommer som ikke er i aktiv bruk.

Målene med Landbruk Pluss er formulert slik:

- Levende bygder med gode og moderne bo- og levevilkår
- Markedsrettet produksjon av varer og tjenester
- Økt demokratisering og overføring av myndighet til regionalt og lokalt nivå innen jord- og skogbrukspolitikken.

Etter vår vurdering innebærer satsingen en vektforskyving over mot en mer helhetlig *bygdepolitikk*. Bygdepolitikk bør neppe forstås som en oppgivelse av målene i landbrukspolitikken. Heller bør politikken forstås som et uttrykk for en erkjennelse av at landbrukets multifunksjonelle rolle tilsier også en politikk for utnyttelse av landbruksressurser – så vel areal som kompetanse – som blir frigitt i takt med at de mest effektive matprodusentene får vokse. Vårt prosjekt inngår som en del av Landbruk Pluss.

---

<sup>6</sup> Jf. Statsbudsjettet for 2004. St.prp. nr. 1 (2003-2004) . Landbruksdepartementet

## 2 Metode

### 2.1 Innovasjon og utvikling av alternativ næringsvirksomhet

Som et utgangspunkt for drøfting av innovasjon og utvikling av alternativ næringsvirksomhet, kan det være nyttig å se på hvordan innovasjon defineres i offisiell statistikk:

*Innovasjon er nye eller vesentlige forbedrede produkter (varer eller tjenester) introdusert i markedet eller introduksjon av vesentlige forbedrede prosesser innen foretaket. Innovasjon er basert på resultater av enten ny teknologisk utvikling, nye kombinasjoner av eksisterende teknologi eller utnyttelse av annen kunnskap ervervet av foretaket.*

*Innovasjonen skal være ny for foretaket; den må ikke nødvendigvis være ny for markedet. Endringer av bare estetisk natur, og bare salg av innovasjoner fullt og helt utviklet og produsert av andre skal ikke inkluderes.*

*To typer innovasjon:*

- *Produktinnovasjon er en vare eller tjeneste som enten er ny eller vesentlig forbedret med hensyn på dets fundamentale egenskaper, tekniske spesifikasjoner, innebygd software eller andre immaterielle komponenter, tiltenkt bruk eller brukervennlighet.*
- *Prosessinnovasjon omfatter nye eller vesentlig forbedret produksjonsteknologi/- metoder og nye eller vesentlige forbedrede metoder for levering av varer og tjenester. Prosessinnovasjonen skal i vesentlig grad påvirke produksjonsnivå, produktkvalitet eller kostnader ved produksjon og distribusjon.*

Sitatet er hentet fra omtalen av statistikken ”Innovasjoner i norsk næringsliv” på hjemmesiden til Statistisk Sentralbyrå.

Etter vår mening, vil all nyskaping som faller innenfor den offisielle definisjonen av innovasjon å være relevant for vårt prosjekt. Den offisielle definisjonen omfatter imidlertid ikke nyetableringer. I vårt prosjekt vil også nyetableringer som endrer utnyttelsen av landbruksressursene være relevante. En overdragelse av en virksomhet uten at ressursutnyttelsen endres, vil ikke være relevant for vårt prosjekt.

Prosjektet omfatter både omlegging til produksjon som ikke er jord- eller skogbruk og utvikling av nye produkter eller produksjonsmetoder innenfor jord- og skogbruk.

Blant annet vil følgende være eksempler på nyskaping som faller innenfor rammen av prosjektet:

- Utvikling av nye merkevarer for mat. Dette vil normalt kreve at distribusjonsmåten, innpakningen eller kvaliteten skiller varen fra konkurrerende produkter.
- Anvendelse av jordbruksarealene, utmarksressurser, bygningene eller den øvrige kapitalen i landbruket til annet enn landbruksvirksomhet.
- Utnyttelse av stordriftsfordeler gjennom at enheter slår sammen drift av virksomheten.
- Reduksjon i utgiftene gjennom nye produksjonsmetoder.

Ressursene i landbruket består av

- arealene (både inn- og utmark),
- allmenningsrettigheter og andre rettigheter som servitutter,
- dyr og planter,
- bygninger,
- maskiner, transportmidler og annen fysisk kapital,
- patenter, merkevarer og annen immateriell kapital
- kompetanse.

Selv om kompetanse er å regne som en del av produksjonsressursene og de yrkesaktive i landbruket er bærere av denne kompetansen, omfatter ikke vårt prosjekt en drøfting av hvordan regelverket påvirker disse personenes valg mellom å arbeide innenfor eller utenfor landbruket.

*Figur 2.1 Faser i en innovasjon*



Figuren passer best som en beskrivelse av en såkalt radikal innovasjon, dvs. utvikling av noe nytt, ikke bare for foretaket selv, men i hele økonomien.

I de tre første fasene vil prosjektet være avhengig av eksterne forutsetninger for komme videre. Mulighetene for gevinstrealisering vil normalt være en viktig motivasjon for å nyskaping. I tillegg kan mange se på nyskaping som en glede i seg selv, men også disse vil være avhengig av at kostnadene kan dekkes inn.

Både i Norge og utlandet gir forskning omkring innovasjon grunnlag for å peke på hvilke rammebetingelser som er viktige for å fremme innovasjon:

*De fleste ideer utvikles i samspill med andre aktører. Særlig peker forskningen på underleverandører og kunder som viktige for å utvikle nye ideer.*

Dette funnet tilsier at det er viktig at produsentene har underleverandører og kunder som er omstillingsdyktige og fungerer i et konkurranseutsatt marked. I denne sammenhengen *kan* det sees som et problem at landbruket i Norge tradisjonelt har vært preget av monopoler og at de tidligere monopolene fremdeles har en dominerende stilling. Imidlertid er det ikke nødvendigvis slik at dominerende aktører er mindre krevende som kunder eller mindre innovative enn andre aktører. Dessuten er ikke samvirkeforetakenes sterke stilling primært et resultat av dagens reguleringer. Samvirke vokste fram som en følge av produsentene egne historiske valg. Det kan dog ikke utelukkes at samvirkebedriftens oppgave som markedsregulator bidrar til å fastholde samvirkebedriftenes sterke posisjon. Videre kan de innovasjoner som er relevante for vårt prosjekt dreie seg om andre produkter enn de landbruksvarer. For produkter som ikke er landbruksprodukter, er det trolig andre aktører enn næringsmiddelindustrien som kan være de mest aktuelle å samhandle med.

*Geografi har betydning – regionale innovasjonssystemer er viktige*

Samspillet mellom aktører som ligger i geografisk nærhet av hverandre viser seg ofte å bidra mye til innovasjon. ”Klynger” gjør at kompetanse lett kan utveksles, blant annet ved at personene skifter arbeidsplass uten å skifte bosted. Rundt slike klynger oppstår det avledet virksomhet, for eksempel finansinstitusjoner og andre tjenester som er nødvendige for at virksomhetene skal fungere. Alle fungerer mer eller mindre som rådgivere for hverandre, og man kan få selvforsterkende virkninger gjennom ulike former for samspill. Forskningen kan i liten grad forklare hva som utløser dannelsen av slike klynger eller nettverk.

*De fleste små selskaper er lite innovative, men noen få er svært innovative.*

De fleste små selskaper er såkalte ”levebrødsforetak”, dvs. at eieren primært sikter mot å sikre sin egen arbeidsplass. Disse selskapene har vanligvis liten risikobærende evne. Innovasjon og vekst er risikofylt. Derfor er de fleste små selskaper lite innovative. For at disse selskapene skal kunne bli mer innovative, er det viktig at andre aktører bidrar med avlastning av risikoen. Tilgang til ekstern finansiering er derfor avgjørende for å øke innovasjonstakten i små selskaper.

*Reguleringer kan hindre innovasjon*

En rekke studier peker på at reguleringer hindrer nyskaping. For en del av de norske reguleringene knyttet til landbruket, er denne sammenhengen opplagt, for eksempel når reglene begrenser hva ressursene kan brukes til. I andre tilfeller (for eksempel at sterkt stillingsvern hemmer innovasjon) er ikke sammenhengen like opplagt. OECD (2003b) inneholder empiriske analyser av disse sammenhengene. Det er også studier som sannsynliggjør at den administrative byrden for næringslivet, for eksempel prosedyrer knyttet etablering av nye selskaper, har stor betydning for nyskapingsevne.

*Incentiver er viktige*

Forskningen tyder på at incentiver har stor betydning for nyskaping. Både skatteregler, konkursregler (særlig omfanget av konkursskarantene) og bredden i

markedet for salg av virksomheter (gevinstrealisering) har betydning for hvor mye nyskaping som skjer.

### *Dynamiske og konkurranseutsatte markeder er mest innovative*

Hvis rammebetingelsene er slik at det er sterk konkurranse mellom aktørene fremmes innovasjon. Hvis den enkelte aktør eller det enkelte selskap står overfor en betydelig sannsynlighet for enten utslagning eller gevinst/vekst vil det være en sterk vilje til omstilling og nyskaping. Rammebetingelser som bidrar til å konservere den eksisterende struktur vil dermed bidra til å hemme nyskaping. Med eksisterende struktur menes både eierskap, produksjonsmetoder og virksomhetenes omfang. OECD (2003b) henviser til forskning om disse sammenhengene. Denne forskningen er ikke avgrenset til landbruk eller annen virksomhet basert på landbruksressurser, men vi har vanskelig for å se at disse generelle funnene ikke også denne typen næringsvirksomhet.

## **2.2 Hvordan virker landbrukslovene?**

Lovverket som forvaltes av Landbruks- og matdepartementet samt avledet regelverk kan påvirke nyskaping på en rekke måter, i hovedsak ved å hemme nyskaping:

- Regelverket for arealbruk, både av dyrket mark og allmenninger, legger restriksjoner på bruk av disse ressursene til annet enn hovedformålet.
- Lovverket begrenser mulighetene for å atskille ulike deler av kapitalen på gårdsbruk slik kan de ulike kapitalelementene kan settes inn i de virksomheter som kaster mest av seg.
- Både konsesjonsloven, odelsloven og lovverket for husdyrhold innebærer at det er vanskelig for nye aktører å starte landbruksvirksomhet og for eksisterende aktører å ekspandere.
- Konsesjonsloven innebærer prisregulering på konsesjonsbelagte bruk, noe som kan begrense eierens mulighet for gevinstrealisering.
- Av hensyn til dyre- og plantevern samt matkvalitet, stiller lovverket krav til dyrehold og matproduksjon.
- Lovverket begrenser mulighetene for samdrift og for at andre enn selvstendig næringsdrivende kan drive gårdsbruk.
- Reglene for allmenninger samt begrensningene på eierformer for gårdsbruk, har betydning for hvilke typer aktører som deltar i beslutningene om utnyttelsen av landbruksressursene. Dette kan påvirke dannelsen av nettverk (klynger).
- Håndhevelse av lovverket skjer for en stor del ved at de næringsdrivende søker om tillatelse. Søknadsprosedyrene innebærer tidsbruk, usikkerhet og ventetid.
- Regler for beskyttelse av immaterielle rettigheter i form av merkenavn og utvikling av nye plantesorter bidrar til at innovatører kan øke sin gevinst ved utviklingsarbeid.

Listen over er ikke komplett, men viser at regelverket kan ha stor betydning for nyskaping på en rekke ulike måter.

## 2.3 Hvilke restriksjoner har vi sett etter?

I prosjektet har vi gjennomgått regelverket. Ved hjelp av en forståelse av hvilke typer nyskaping vi har kunnet forestille oss og en forståelse av hva som stimulerer og hemmer innovasjon, har vi utarbeidet hypoteser om hvordan regelverket påvirker omstilling. Vi har bl.a. sett etter følgende restriksjoner i regelverket:

- Legger lovverket restriksjoner på endringer i bruken av landbruksressursene?
- Ved omsetning av ressursene – er det fri prissetting?
- Legger lovverket restriksjoner på produksjonsmetodene?
- Legger lovverket restriksjoner på produktutforming eller kvalitet?
- Legger lovverket restriksjoner på distribusjonsmåte eller andre former for samhandling mellom aktører i ulike ledd i verdikjeden?
- Finnes det bestemmelser som gjør at produsenten ikke får full økonomisk uttelling (før skatt) for forbedringer i produktet eller i distribusjons- eller produksjonsmetode?
- Legger lovverket restriksjoner på valg av juridisk form på næringsvirksomheten eller på styringssystemet for næringsvirksomheten?
- Krever omstilling ressurs- eller tidkrevende prosedyrer mellom den næringsdrivende og myndighetene?

## 2.4 Intervjuer

Vi har gjennomført en rekke intervjuer innenfor prosjektet. I hovedsak har intervjuene vært kvalitative, dvs. uten faste spørsmål og lukkede svaralternativer. Intervjuene og intervjuobjektene kan deles inn i grupper:

- Fylkesmannens landbruksavdeling: Disse ble sendt et skjema med spørsmål om antall saker knyttet til jord- og konsesjonslovene. De ble spurt om utfallet av saksbehandling knyttet til bl.a. deling av bruk samt utsettelse og fritak fra bo- og driveplikt samt om grunnlaget for skjønnsutøvelsen. Senere ble kontorene intervjuet på telefon og stilt utfyllende spørsmål knyttet til de skriftlige svarene de hadde gitt.
- Aktører i forvaltning og interesse-/bransjeorganisasjoner er blitt intervjuet enten på telefon eller ved i møte. Disse intervjuene har dreid seg om hvordan de ser på reglens utforming og funksjonsmåte.
- Aktører involvert i nyskaping basert på landbruksressursene er blitt intervjuet om sine erfaringer med regelverket. Aktørene har fått snakke relativt fritt om hvilke erfaringer de har gjort seg og hvilke endringer de vil anbefale. Også andre forhold enn regelverket under Landbruks- og matdepartementet er blitt berørt i disse intervjuene, herunder miljølovgivning, plan- og bygningsbestemmelser, tilgang til finansiering, samspill med andre ledd i verdikjeden og offentlige myndigheter, m.v. De fleste av disse intervjuene har vært gjennomført i møter. For å begrense tidsbruk og andre kostnader, har mange av intervjuene vært gjennomført i to områder: Tinn/Rauland og Lom/Sjåk. I hovedsak har intervjuobjektene vært

involvert i nyskapende foredling av mat, turisme eller forvaltning av utmarksressurser.

Målet med intervjuene har vært å kartlegge skjønnsutøvelsen i forbindelse med reguleringene knyttet til gårdsbruk og dyrket mark, å få testet om våre inntrykk av regelverket samsvarer med erfaringene næringsutøverne selv har samt å få et inntrykk av tidsbruk, ventetid og andre problemer knyttet til håndhevelsen av regelverket.

I alt har vi gjennomført om lag 40 intervjuer. Selv om vi sitter igjen med et relativt klart inntrykk av hvordan regelverket påvirker nyskaping basert på landbruksressursene, er det mange sider ved regelverket som ikke er blitt berørt i intervjuene og mange typer nyskapende næringsutøvere vi ikke har vært i kontakt med. Det kan derfor være virkninger av regelverket som ikke dekkes av vår rapport.

Metoden i prosjektet er ikke egnet til å kvantifisere virkninger av ulike regler. Dette innebærer blant annet at der en mulig endring av regelverket støter mot en målkonflikt eller på andre måter kan ha både positive og negative virkninger, vil vi normalt ikke kunne konkludere om endringen bør gjennomføres.



### 3 Regler for utmark

Utmarksressursene i Norge er delvis i privat eie, i statlige eie eller eies av allmenninger (felleseier) underlagt ulike regelverk. Allmenninger omfatter både bygdeallmenninger og statsallmenninger. Statsgrunn finnes særlig i de tre nordligste fylkene, mens statsallmenninger er dominerende sør for Nordland. Allmenninger utgjør vel 10 prosent av Norges areal. Utmarksområder i privat eie er stort sett små. I gjennomsnittsstørrelsen for norske skogeierdommer er ca 500 dekar (Kilde: Skogeierforbundets nettside). En kommersiell utnyttelse av disse vil som regel stille krav til et samarbeid mellom grunneiere.

Tabell 3.1 *Fordelingen mellom statsallmenning og bygdeallmenninger i Norge*

| Type allmenning   | Areal i mill. dekar |                      |
|-------------------|---------------------|----------------------|
|                   | Totalt              | Herav produktiv skog |
| Statsallmenninger | 27,2                | 2,1                  |
| Bygdeallmenninger | 6,8                 | 1,9                  |

De sentrale lovene under Landbruks- og matdepartementet som regulerer utmarksressursene er allmenningslovene og Skogbruksloven. Allmenningslovene omfatter lov om bygdeallmenninger, samt Fjelloven som gjelder for statsallmenningene, og loven om skogsdrift i statsallmenningene. Andre lover som angår bruk av utmarksressursene er Beiteloven, Grannegjerdeloven og Hanndyrloven. I forhold til utnyttelse av utmarksressurser i privat eie er det generelle inntrykket fra intervjuene at det særlig er lover underlagt Miljøverndepartementet som legger restriksjoner på næringsutviklingen i utmarka. Vi går ikke spesifikt inn på disse lovene her, men nevner de hindringene som er blitt nevnt i intervjuene.

Allmenningsretten er, ved siden av odelsretten, ett av våre eldste rettsinstitutter. Sentrale trekk i gjeldende allmenningsrett kan føres direkte tilbake til den tiden da store skog- og fjellområder ennå ikke var underlagt eiendomsrett, men lå i fellesbruk mellom gårdsbrukene i bygdelaget.

Allmenningseieren – enten dette er staten eller et flertall eller mindretall av de bruksberettigede – har den rådighet over allmenningen som kan utøves uten å komme i konflikt med bruksrettene. Eieren har bl.a. rett til det tømmer som kan drives ut etter at de bruksberettigede har fått dekket sitt behov, og rett til vannkraften og eventuelle utnyttbare metall- og mineralforekomster m.v.

Innholdet av bruksretten er stort sett det samme i stats- og bygdeallmenningene. Størst økonomisk betydning har trolig retten til trevirke. Viktig er også retten til seter og beite, samt retten til jakt, fangst og fiske.

### 3.1.1 Bygdeallmenninger

Utgangspunktet for bygdeallmenninger er privat eiendomsrett. En bygdeallmenning er en eiendom som gårdsbruk i et nærmere avgrenset område har eiendomsretten til. Med de begrensinger som følger av ”miljøbestemmelser”, ”Allemannsretten”, m.v. har de eiendoms- og bruksberettigede av allmenningen full utnyttelsesrett til det aktuelle området og ressursene i dette.

#### Lov om bygdeallmenninger

Lov om bygdeallmenninger inneholder generelle bestemmelser om bruksrettsutøvelse, forvaltning og administrasjon knyttet til de forskjellige bruksrettene; virkesrett, seter- og beiterett og retten til jakt, fangst og fiske.

Allmenningsretten kjennetegnes ved at bruksrettene ligger til gårdsbruk og ikke til eierne av de enkelte brukene. Bruksrettene forutsetter også at det drives jordbruksvirksomhet på de aktuelle gårdene. Bruksrett kan ikke skilles fra eiendommen og bruksretten faller bort dersom jordbruksdriften legges ned og jord tas i bruk til annet formål.

Bygdeallmenningen skal styres av et allmenningsstyre. Styrerepresentantene velges for 4 år av gangen av og blant allmenningens medlemmer. I § 3-2 første ledd heter det:

*Allmenningsstyret representerer både eierinteressene og bruksrettsinteressene i allmenningen, og har til oppgave å forestå forvaltningen av allmenningen i samsvar med lover, bruksregler og skogbruksplan. Forvaltningen skal ha som alminnelig siktemål å opprettholde allmenningen som en fellesressurs for de eiendomsberettigede og bruksberettigede, og dernest til beste for bosetting, næringsvirksomhet, naturmiljø og friluftsliv ellers i det bygdelag allmenningen ligger til.*

Loven legger imidlertid restriksjoner på omsetning av grunnen i området. Lovens § 1-2 lyder:

*Det kan selges eller festes bort parseller av bygdeallmenning til:*

- a) Oppdyrking, herunder dyrking av kulturbeite.*
- b) Formål som står i forbindelse med driften av allmenningen eller med virksomhet som allmenningen deltar i.*
- c) Fremme av allmennyttige tiltak innen det bygdelag allmenningen tilligger.*
- d) Tomter for oppføring av boliger og fritidshus. Som hovedregel kan slike tomter bare festes bort, og bare i særlige tilfelle selges.*

Loven beskriver bruksrettens innhold (kapittel 2). Bruksrett kan bare utøves til dekning av eiendommens behov ved jordbruksmessig drift. Samtidig åpnes det for at retten skal kunne utøves på en måte som til ”enhver tid er i samsvar med rasjonell bruk, og som er naturlig etter tiden og forholdene.”

Allmenningsstyret kan fastsette nødvendige begrensninger i bruksretten for å hindre overbeskatning av allmenningens ressurser eller av hensyn til natur og friluftsliv.

Eierne av en bygdeallmenning kan få et økonomisk utbytte fra allmenningen på to måter:

- Ved bruk av allmenningen (for eksempel som beiteområde eller uttak av naturalia (for eksempel virke til bygging på eget gårdsbruk). Utnyttelse av virkesretten skal dekke eiendommens ”jordbruksmessige behov”.<sup>7</sup>
- Ved tildelt andel av allmenningens overskudd

Utbetaling av kontant utbytte krever samtykke fra Landbruks- og matdepartementet.

## **Drøfting – behov for større vekt på næringsutvikling**

Lov om bygdeallmenninger

- legger begrensninger på eierskapet til det aktuelle området
- fastlegger en styringsmodell for eierskapet
- fastsetter overordede mål for forvaltningen av ressursen.

*Endret formål: Fra bevaring av fellesressurs til næringsutvikling*

Det primære målet med forvaltningen skal være å opprettholde allmenningen som en fellesressurs. Sekundært skal forvaltningen fremme bosetting, næringsvirksomhet, m.v. for bygda. For oss framstår det primære målet som lite meningsfylt i den forstand at man må kunne si at målet er oppnådd så lenge allmenningen videreføres, noe som i realiteten oppnås så lenge styret ikke bryter med § 1-2 om salg og bortfeste av området. Dessuten skal eiendommen opprettholdes som ressurs – hvilket innebærer at for eksempel skogkultur, veibygging, osv. må pleies og holdes i hevd. Imidlertid kan også det primære målet tolkes slik at det er de eiendoms- og bruksberettigede som skal tilgodeses. I den grad det må skje en avveining mellom hensynet til alle i bygda og den snevrere gruppen av eierne i allmenningen er det sistnevnte gruppes interesser som skal prioriteres.

Hvis målet for forvaltningen isteden ble definert ved enten:

- overskudd for allmenningens eiere, eller
- næringsutvikling,

ville man få økt sikkerhet for at allmenningens ressurser ble utnyttet med sikte på å fremme næringsutvikling innenfor eller utenfor primærnæringene. Slik målet i dag er definert, vil eiernes utnyttelse av allmenningens ressurser til beite, skogsdrift eller annet kunne gå foran hensynet til utvikling av næringsvirksomhet generelt. I dette ligger det et skjult subsidium av jordbruk ettersom eierskap følger av det å være aktiv jordbruker. I teorien kan man tenke seg at ved en konflikt

---

<sup>7</sup> Avgrensningen av ”jordbruksmessige behov” er skjønsmessig. Det fremgår av lovforarbeidene : «For å kunne ta ut den positive effekten av bruksretten må den kunne gis et innhold som innbefatter støtte til en naturlig utvidelse av næringsgrunnlaget for det enkelte bruk. Dette kan skje ved utvikling av næringskombinasjoner eller sidenæringer som i mange tilfelle kan vise seg å bli hovednæringen for bruket. Eksempler her er bebyggelse knyttet til næringsmessig utnyttelse av turisme, sport og friluftsliv, eller i forbindelse med utmarksnæringer. På denne måten vil det kunne skapes ny virksomhet og nye arbeidsplasser i bygdene der lokal ressursbruk kan medvirke på en positiv måte». Det åpnes altså for at bruksretten kan nyttes til annen virksomhet enn jordbruk, men forutsetningen for å være eiendomsberettiget er at gårdsbruket også utnyttes til landbruk Se Ot.prp. nr. 37 (1991-92) s.40-41.

mellom direkte utnyttelse fra medlemmenes side (for eksempel til beiteformål) kontra utnyttelse som gir inntekt til hele eiermassen (for eksempel til turisme), kan de andre eierne av allmenningen kompensere dem som ønsker direkte utnyttelse. Loven begrenser ikke mulighetene for en slik ”skjevfordeling” av allmenningens inntekter, men det finnes ingen gode mekanismer for å kompensere for tap av rettigheter for å ivareta allmenne hensyn. Det finnes heller ikke regler som gjør at flertallet i allmenningen kan framtvinge en omdisponering av rettigheter slik at f.eks. et medlem med beiterett i et område mister denne retten mot å få kompensasjon i form av likeverdig beiterett i et annet område. Eierne med tradisjonelle rettigheter kan dermed blokkere endringer som tjener allmenne interesser. I intervjuene har vi hørt om eksempler på denne formen for blokkering.

Loven setter ikke grenser for hva slags virksomhet som kan drives med basis i ressursene i en allmenning. Vi ser da bort fra de begrensninger som ligger i miljøhensyn og allmennhetens adgang til områdene. Mange allmenninger har også valgt å satse offensivt på hyttebygging og hytteutleie og salg av allmenningens rekreasjonsverdi. Inntekter fra tomtefester er stabile inntekter for allmenningene.

#### *Mulighet for å skifte ut allmenningsstyret i valgperioden og sammensetning av allmenningsstyret*

Ett av funnene i forskning om virksomhetsstyring (”corporate governance”) er at eierne bør sikres mest mulig direkte innflytelse over forvaltningen av sine eiendeler. Dette tilsier at eierne bør ha mulighet til å gripe inn overfor styret og styret bør kunne gripe inn overfor den administrative ledelsen. I aksjeloven er dette godt ivaretatt ved at det skal innkalles til ekstraordinær generalforsamling hvis aksjonærer som til sammen har 10 prosent eierandel krever det og ved at generalforsamlingen når som helst kan avsette styret. I allmenninger kan ikke styret avsettes i løpet av fireårsperioden det er valgt for. Vi mener at medlemmene i allmenningen burde hatt bedre adgang til å skifte ut styret. Dette har imidlertid ikke vært en problemstilling som de vi har intervjuet har vært opptatt av. Snarere har intervjuobjektene for prosjektet gitt uttrykk for at sterkt lokalt engasjement omkring forvaltningen av allmenningen legger et sterkt press på styremedlemmene for å utnytte ressursene til beste for lokalsamfunnet.

Allmenningsstyret skal velges blant de som er bruksberettiget. I forhold til en økt satsing på næringsutvikling kan det være en fordel om styret også tilføres annen kompetanse. I flere av intervjuene er det påpekt et behov for å styrke styrets kompetanse i slike spørsmål enten ved at også andre enn bruksberettigede kan velges inn i styret eller gjennom bevisstgjøring og opplæring av allmenningsstyrene. Når man først har tatt beslutning om annen næringsmessig utnyttelse av allmenningene, har flere valgt å etablere egne selskaper for å ivareta slik virksomhet. Flere av de allmenningene som har satset på å tilrettelegge for hyttebygging og turisme driver dette gjennom egne selskaper der allmenningen er eier og styret ikke selv utøver denne virksomheten.

#### *Loven bidrar til innelåsing av jordbruksressursene*

Det at allmenningsrettene knyttes så sterkt til gårdsdriften kan også bidra til en innelåsing av ressursene til jordbruksformål. Det er f.eks. vanskelig å finne gode argumenter for at virkesretten bare skal kunne utøves til dekning av eiendommens *jordbruksmessige* behov. Dette reiser også et spørsmål om hvordan man definerer jordbruk og at man også i forhold til uttak av virkesrett må se på hva som er

rasjonelt ”i forhold til tiden og tilhøve” og åpne for andre næringsinntekter på gården enn jordbruk.

*Hvorfor skal rettigheter til jakt og fiske knyttes til gården?*

Det går et skille mellom rettigheter knyttet til gårdsdriften (rett til beite, seter, tilleggsjord, virkesrett) og andre rettigheter (jakt, fangst og fiske) som er relatert til gården som eiendom. Dersom allmenningene i større grad skal brukes til næringsutvikling kan det stilles spørsmål om hvorfor bruksrettigheter knyttet til jakt og fiske skal knyttes til gårdsdrift.

Det å frata allmenningsrettigheter synes i liten grad å bli praktisert, selv om de juridiske forutsetningene er til stede (f.eks. ved at gårdsdriften legges ned). Det er en betydelig kilde til konflikt som man i stor grad søker å unngå. Resultatet blir gjerne at gårdsbrukene brukes som fritidsboliger der jakt og fiskerettigheter benyttes til den enkeltes rekreasjon. For allmenningene kan dette bety reduserte inntekter i forhold til salg av jakt og fiske til andre, men også at utnyttelsen av allmenningene til annen næringsaktivitet begrenses.

### **3.1.2 Statsallmenninger**

Forvaltningen av statsallmenningene er regulert gjennom Fjelloven av 1975 og Lov om skogsdrift i statsallmenninger av 1992 (Statsallmenningsloven). Sistnevnte gjelder for statsallmenninger med virkesrett og regulerer forvaltningen av bruksretten til ved og tømmer. Fjelloven regulerer forvaltningen av grunneierrettigheter og øvrige bruksretter.

De sentrale aktørene i forvaltningen av statsallmenningene er Statskog og fjellstyrer og allmenningsstyrer i den enkelte allmenning. Statskog er grunneier i statsallmenningene. Statens myndighet knyttet til statsallmenninger er delegert til Statskog SF, og Statskog er også tillagt den skogfaglige forvaltningen i allmenningene. Statskog disponerer over grunnen i allmenningene og statens grunneierinntekter, som føres inn i grunneierfondet. Over Grunneierfondet kan det gis støtte til næringsutvikling på statsallmenning eller på grunnlag av ressurser fra disse.

Allmenningsstyret representerer landbrukseiendommer som har virkesrett i den aktuelle allmenning. Allmenningsstyret forvalter virkesretten i samråd med Statskog, og hovedoppgaven er å tildele ved og tømmer til rettighetshaverne.

Fjellstyrene forvalter de øvrige bruksrettene i statsallmenningen, hovedsakelig jordbrukstilknyttede rettigheter som retten til seter og beite, samt jakt, fiske og fangst.

#### **Lov om skogsdrift mv. i statsallmenningen**

Loven omhandler hovedsakelig forhold knyttet til skogsdriften og gir bestemmelser for hvordan virkesretten skal utøves og forvaltes.

Bruksretten til trevirke skal forvaltes av et allmenningsstyre, som skal velges blant de virkesberettigede i allmenningen og representere deres felles interesser.

Avgifter som de virkesberettigede kan pålegges for å dekke inn kostnader til administrasjon av virkesretten føres inn i allmenningsskassen, som allmenningsstyret disponerer over. Allmenningens øvrige inntekter fra skogsdriften går inn i et allmenningsfond som disponeres av allmenningsstyret og Statskog i fellesskap, *”etter departementets nærmere bestemmelse”*. I praksis brukes allmenningsfondet til investeringer i skogkultur og skogsbilveier i allmenningen.

På samme måte som for bygdeallmenningene, er bestemmelsene om utøvelse av virkesrett knyttet til eiendommens behov ved jordbruksmessig drift, men retten *”skal kunne utøves på en måte som til enhver tid er i samsvar med rasjonell bruk, og som er naturlig etter tiden og forholdene.”* Samtidig setter også denne loven begrensninger for hva virkesretten kan brukes til. Det er bl.a. ikke anledning til å bruke den til *”nedlagte seterhus og andre bygninger som ikke lenger tjener noe aktuelt jordbruksmessig behov”*. Statskog kan, etter forslag fra allmenningsstyret, likevel gjøre unntak fra dette dersom vernehensyn eller andre spesielle hensyn tilsier det. Virkesretten kan heller ikke brukes til oppføring av driftsbygninger som er planlagt for en vesentlig større produksjon enn eiendommens forgrunnlag gir forutsetninger for (evt. bare for *”en slik forholdsmessig del av oppføring og vedlikehold som svarer til behovet ved vanlig jordbruksdrift på eiendommen”*).

Loven gir ikke adgang til å skille virkesretten fra jordbrukseiendommen og kan heller ikke leies bort, annet enn ved forpaktning av eiendommen eller kreves avløst mot vederlag. Virkesretten faller bort dersom jordbruksdriften avvikles eller jorda tas i bruk til annet formål.

## **Drøfting – behov for lemping i regulering av virkesretten**

*Hva er et jordbruk ”etter tiden og forholdene?”*

Formålet med loven er å regulere virkesretten i statsallmenningen. På samme måte som for bygdeallmenningene er den viktigste restriksjonen at uttak av virke er knyttet til jordbruksdrift og til produksjonsgrunnlaget på gården. Intervjuene bekrefter at dette også har vært tolket strengt i utøvelsen av virkesretten. I forhold til næringsutvikling, er det positivt at det er åpnet for at retten kan brukes på andre næringsveier på gården, men intervjuene tyder på at det handlingsrom loven gir, i liten grad utnyttes til å tilgodese annen virksomhet enn landbruk.

## **Fjelloven**

Fjelloven gir regler for hvordan bruksrettighetene, med unntak av virkesretten skal forvaltes i statsallmenningen, fastsetter en forvaltningsmodell for allmenningen og hvordan inntektene fra allmenningen skal disponeres.

Loven skiller mellom jordbrukstilknyttede rettigheter og andre rettigheter. De jordbrukstilknyttede rettighetene (rett til beite, seter og tilleggsjord) er knyttet til en gårdseiendom og at den blir drevet som jordbruk. Men også her gjelder at bruksretten *”skal kunne nyttast på ein måte som til kvar tid er i samsvar med rasjonell bruk, og som er naturleg etter tida og tilhøva.”*(§2).

Retten til småviltjakt (uten hund) og fiske tilligger alle som er fast bosatt i Norge. Egne forskrifter gjelder for jakt av storvilt og rovdyr. Landbruks- og matdepartementet (Statskog) er ansvarlig myndighet, med unntak av rettigheter

knyttet til jakt, fangst og fiske som er underlagt Miljøverndepartementet (Direktoratet for naturforvaltning).

Fjellstyrene skal administrere bruksrettighetene i statsallmenningen. De *”skal arbeide for å sikre at allmenningen vert brukt på ein måte som fremjar næringslivet i bygda og tek vare på naturvern- og friluftsiinteressene.”* (§3)

Fjellstyret oppnevnes av kommunestyret, og flertallet av medlemmene i fjellstyrene skal komme fra områder hvor allmenningen ligger, og minst to av medlemmene skal ha allmenningsrett som jordbrukere. Jakt, fiske og friluftsiinteressene skal være representert i fjellstyret.

Loven fastsetter at det skal være en fjellkasse for hvert fjellstyre. Inntekter fra jakt og fiske og fjellstyrets øvrige virksomhet, samt halvparten av inntektene fra tomtefeste for hytter og hoteller skal gå inn fjellkassen (den andre halvparten går til Statskog, se nedenfor). Fjellkassen skal også dekke utgiftene til drift av allmenningen. Fjellstyret kan avgjøre hvordan overskuddet i fjellkassen skal benyttes, dersom overskuddet er større enn det som trengs av tiltak innen allmenningen. Overskuddet kan disponeres til formål som tar sikte på å styrke næringsgrunlaget i de bygdene som har allmenningsrett og – etter samtykke fra Landbruks- og matdepartementet (Statskog) – til allmennyttige formål i disse bygdene. Fjellstyret skal årlig sende inn fjellstyreregnskap til Statskog. Loven spesifiserer ikke nærmere hvilken type virksomhet som regnes som næringsutvikling.

Fjelloven fastsetter at Staten som grunneier disponerer over grunnen. Iverksetting av grunndisponeringstiltak, herunder tiltak som gjelder vassdrag, kan bare skje dersom det ikke er til vesentlig skade for noen som har bruksrett og under hensyn til prinsippene for naturvern. Dette skal avgjøres ved skjønn. Grunndisponeringstiltak kan bare foretas av Landbruks- og matdepartementet (Statskog), etter høring med Fjellstyret.

Grunndisponeringen gir ulike typer inntekter, blant annet fra salg av grunn, tomtefeste, grus/malm og fallerstatninger. Statskog har forvaltningsansvaret for grunneierinntektene som går inn på et eget fond, Grunneierfondet. Loven gir regler for fordeling og bruk av grunneierinntektene fra statsallmenningene. Halvparten av de inntektene som staten har av tomtefeste for hytter og hotell skal gå til den enkelte fjellkasse, men andre inntekter skal føres inn i Grunneierfondet. Midlene skal brukes til dekning av forvaltning av statsallmenningene og til næringsutvikling i allmenningene.

Inntektene fra statsallmenningene fordeler seg som følger:<sup>8</sup>

---

|  |  |
|--|--|
| Salg av jakt og fiskekort              | ▶ Fjellstyret 100%                       |
| Inntekter av storviltjakt              | ▶ Fjellstyret 100%                       |
| Festeinntekter hytter, hoteller        | ▶ Fjellstyret 50% og Grunneierfondet 50% |
| Øvrige festeinntekter, grus, mineraler | ▶ Grunneierfondet 100%                   |

---

Grunneierfondet er atskilt fra Statskogs øvrige regnskap. Statskogs styre har etter fullmakt fra Landbruks- og matdepartementet, fastsatt retningslinjer for bruk av grunneierfondet til tiltak i statsallmenningene. Næringsvirksomheten må ha til formål å utnytte ressursene i statsallmenningen eller på grunnlag av ressurser fra allmenningene. Midler kan gis som tilskudd eller lån, og tildelingen skjer i samråd med fjellstyrene. I følge Statskog kan tiltakene deles inn i 3 hovedgrupper:

- Bidra til lønnsom næringsvirksomhet, videreutvikle eksisterende arbeidsplasser. Det forutsetter at arbeidsplassene skal være varige og uten behov for nye tilskudd fra ordningen.
- Infrastruktur som indirekte bidrar til utvikling av lønnsomme arbeidsplasser, f.eks. veibygging, fellestiltak for landbruk, skogbruk og reindrift i statsallmenningen, opparbeidelse av turstier, informasjonstiltak).
- Tiltak som innebærer verdiskaping eller bevaring av verdier av samfunnsmessig art, for eksempel kulturminnevern.

Statskog beslutter om disponering av midlene i Grunneierfondet i samråd med fjellstyrer og Norges Fjellstyresamband, som er en interesse- og medlemsorganisasjon for alle Fjellstyrene.<sup>9</sup>

## **Drøfting – behov for nydefinering av rettigheter**

*Hva er bruksrettigheter og hva er grunneierrettigheter – etter ”tida og tilhøve”?*

På samme måte som i allmenningslovene forøvrig knytter også Fjellogen de jordbrukstilknyttede rettigheter til jordbruksproduksjon, med en åpning for at en må vurdere brukerrettighetene i et dynamisk perspektiv ut i fra ”tida og tilhøve”. Hvordan dette skal tolkes er det en uenighet om mellom Statskog som grunneier og Fjellstyrene (Norges Fjellstyresamband) som representerer de brukerberettigede. Statskog har valgt en streng tolkning, hvilket bl.a. innebærer at man har vært restriktiv med å akseptere nye rettigheter, f.eks. knyttet til utnyttelse og

---

<sup>8</sup> <http://www.statskog.no/forvaltning/StatskogAllmenning.asp>

<sup>9</sup> Hos regionansvarlig i Statskog blir søknaden registrert og videresendt til det lokale fjellstyret for uttalelse.. Regionansvarlig oversender videre søknadene til Norges Fjellstyresamband sammen med fjellstyrets uttalelse og sin egen vurdering. Regionansvarlig sin vurdering gjøres i samråd med fagrådgivere på fjellov og næringsutvikling (i Statskog). Norges Fjellstyresamband oversender søknadene sammen med sine uttalelser til Statskogs konsernkontor. Statskogs konsernkontor tar endelig stilling til søknadene, sammen med fagrådgivere på fjellov og næringsutvikling (se også <http://www.statskog.no/forvaltning/grunneierfondet.asp>)



omdisponering av seter i en lokal reiselivssatsing<sup>10</sup> eller bygging av minikraftverk i tilknytning til seterdrift for å erstatte fossilt brensel. Begrunnelsen har vært at Statskogs oppgave er å ivareta grunneierens interesser og ikke har fullmakt til å forhandle om nye rettigheter. Fjellstyrene har, på sin side, hevdet at dette kan være til hinder for en tidsmessig utnyttelse av ressursene i allmenningen som grunnlag for næringsutvikling som loven gir muligheter for. I praksis har flere av disse problemstillingene hittil vært løst uten større økonomiske konsekvenser for de bruksberettigede ved at Statskog f.eks. har satt en lav festeavgift for disponeringen av grunnen. Spørsmålet har imidlertid prinsipiell betydning og en avklaring fra Landbruks- og matdepartementets side vil være viktig for å skape en felles forståelse mellom interessentene for hva som i dag kan regnes for å være tidsmessige brukerrettigheter og hva som er grunneierrettigheter og hvordan ressursene i allmenningene kan utnyttes til næringsformål.

#### *Behov for klarere mål for og åpenhet i forvaltningen av Grunneierfondet*

Det er en intensjon i Fjelloven om at allmenningen skal brukes på en slik måte at de fremmer lokalt næringsliv og at Fjellstyrene skal arbeide for å fremme dette. Statskog har også en ambisjon om å være en samarbeidsaktør i lokal og regional næringsutvikling og medvirke til å skape og opprettholde lønnsomme arbeidsplasser i distriktene. Grunneierfondet skal bl.a. brukes til å fremme næringsutvikling med basis i ressursene i allmenningen. Vi mener likevel at det ville vært hensiktsmessig å fastsette et klarere mål og en strategi for hvordan allmenningen kan utnyttes i næringsutvikling og som Statskog og Fjellstyrenes forvaltning kunne måles opp mot. Heller ikke i forskriften som delegerer departementets myndighet til Statskog er det definert retningslinjer som kan fungere som målformulering.

I NOU 2003:34 Mellom stat og marked omtales eierstyringen av Statskog på følgende måte:

*Styringen skjer på bakgrunn av retningslinjer for forvaltningen av departementets eierinteresser i Statskog og årlige tildelingsbrev og avtaleverk. I tillegg til det årlige foretaksmøtet har det vært arrangert møter mellom Statskog og Landbruks- og matdepartementet i forbindelse med endringer av Statskogs strategi. Det er også uformell kontakt mellom departementet og ledelsen i Statskog.*

Statskogs forvaltning av allmenningsressursene rapporteres årlig til Landbruks- og matdepartementet. Den er offentlig, men publiseres ikke. Statskogs rolle som grunneier rapporteres i årsmeldingen for selskapet. Her omtales disponeringen av Grunneierfondet, men det rapporteres ikke om mål, strategi eller resultater. Det ligger ikke innenfor rammen av dette prosjektet å vurdere om Statskog i sin forvaltning av statsallmenningene gjør en god innsats for å fremme næringsutvikling med grunnlag i disse ressursene, men vi mener at mangelen på målformulering, rapportering og offentlighet gjør at styringssystemet i seg selv ikke bidrar til å sikre god forvaltning. Vi mener den omfattende offentlige rapporteringen fra selskaper hvor Nærings- og handelsdepartementet forvalter statens eierinteresser utgjør en interessant kontrast til offentlighet omkring Statskogs forvaltning av statsallmenningene.

---

<sup>10</sup> Grensene for hvor langt bruksrettene går i forhold til seterdrift i forhold til seterforskriften blir for tiden vurdert i forbindelse med revisjon av forskriften

### *Hensynet til allmennheten kan begrense muligheten for lokal reiselivssatsing*

Av mer spesifikke forhold i loven er det i intervjuene blitt påpekt at kravet om at alle skal ha rett til under like vilkår å drive småviltjakt og fiske, kan begrense mulighetene for å utnytte jakt og fiskeressursene i en lokal reiselivssatsing. Dette fordi reiselivsbedrifter ikke får tilgang til jakt og fiskekort og følgelig ikke kan legge inn slike aktiviteter i sitt tilbud. Enkelte fjellstyrer har løst dette ved å reservere en kvote for slike bedrifter lokalt, og vurdert dette som en rimelig fordeling mellom innenbygds- og utenbygdsboende.

### **3.1.3 Utmark i privat eie**

Mange av næringsutøverne vi har intervjuet har pekt på at når det gjelder utmark i privat eie, er det særlig lovverk som ligger under andre departementer, spesielt Miljøverndepartementet, som skaper hindringer for næringsutvikling. Hovedproblemet er at et utmarksbasert reiseliv ikke har status som næring i flere av de lovene som Miljøverndepartementet forvalter. Landbruk defineres som tradisjonelt jord- og skogbruk, og der utnyttelsen av utmarksressursene er begrenset til matverdiene. Flere av de vi har intervjuet opplever det som urimelig at salg av vilt- og fiskeprodukter som bonden selv feller eller fisker defineres som landbruk, men at bruk av de samme ressursene til å produsere opplevelser ikke er landbruk.

### *Plan og bygningslovens definisjon av stedbunden næring*

Dette gjelder bl.a. bestemmelser i plan- og bygningsloven som legger sterke begrensninger på utnyttelse av utmark, f.eks. ved at det i LNF (landbruk, natur og friluftsliv) ikke tillates byggevirkosomhet som ikke har direkte tilknytning til landbruk /stedbunden næring (tradisjonell landbruksvirkosomhet). Dette er definert til ikke å omfatte utleiehytter, sports- og utleiehytter eller setrer, koier og naust, m.m. som ikke har direkte tilknytning til tradisjonell landbruksdrift. Det betyr f.eks. at reiselivsvirkosomhet basert på utmarksressurser ikke defineres som ”stedbunden næring”. Det betyr igjen at mulighetene for å utnytte rekreasjonsverdiene og opplevelser til disse ressursene begrenses, når man ikke har muligheter til å oppføre hytter (også med enkel standard) for utleieformål.

### *Forbud mot fremleie av laksefiske i laks og innlandsfiskeloven*

Forbudet mot fremleie av rettigheter til laksefiske i laks- og innlandsfiskeloven oppleves som et betydelig hinder for fisketurisme. Bonden kan selv leie ut sine rettigheter, men kan ikke leie de ut til profesjonelle aktører med markedskunnskap og spesialisert kompetanse på området. I et stadig mer krevende reiselivsmarked med økende konkurranse om kundene, kan det bety at man ikke når den mest betalingsvillige delen av markedet og dermed ikke får utnyttet potensialet i dette markedssegmentet.

### *Matlovens bestemmelser om kontrollsted og behandlingsanlegg for vilt*

I forhold til jakt oppleves også matlovens bestemmelser om kontrollsted og behandlingsanlegg for vilt som rigide og kostnadsdrivende. Her viser flere av intervjuobjektene til en mer liberal og tilpasset håndhevelse av EØS-bestemmelsene i andre land. Mattilsynets håndhevelse oppfattes som unødvendig streng og lite tilpasset faktiske behov, med betydelige kostnader for næringen.

### *Motorferdsloven – hindrer utmarksturisme og næringsutøvelse i vernede områder*

Motorferdsloven oppleves også som en hindring for næringsutøvelse i utmarka, spesielt i forhold til utmarksturisme og i vernede områder. Motorisert ferdsel i utmarka er tillatt i forbindelse med næringsutøvelse, men turisme regnes ikke inn i dette. Flere av de vi har intervjuet har påpekt et behov for å kunne frakte turister inn og ut av jakt- og fiskeområdene, og det er også et behov for å kunne bruke motorkjøretøy for tilsyn av utmark som er underlagt vern. Kravet om at det må søkes dispensasjon fra loven for hver eneste tur oppleves som unødig byråkratisk og ressurskrevende.

### *Allemannsretten gir muligheter for kommersiell virksomhet på annen manns grunn*

Det har også vært fremholdt som et problem at profesjonelle turistoperatører under ly av allemannsretten tilbyr organiserte fisketurer og villmarksopplevelser på annen manns grunn, uten at grunneier har hjemmel til å forby slik virksomhet eller innkreve et økonomisk vederlag. Grunneiere opplever dette som grovt urimelig, der de må konkurrere med opportunistiske aktører både om egne utmarksressurser og i verste fall om kunder. Et forbud i Friluftsløven mot kommersiell virksomhet på annen manns grunn, evt. krav om samtykke fra grunneier og økonomisk kompensasjon blir derfor etterlyst.

### *Rigid skjønnsutøvelse av miljøvernmyndighetene*

I tillegg til regelverket har flere av intervjuobjektene også kommentert at myndighetenes håndhevelse av lovene varierer betydelig mellom fylker og kommuner og at spesielt miljøvernmyndighetene synes å tillegge hensynet til næringsutvikling for lite vekt. Miljøvernmyndighetene bruker i liten grad sin adgang til skjønnsutøvelse. Dette oppfattes som en betydelig hindring for lokal næringsutvikling.

## **3.1.4 Skogbruksloven**

Skogbruksloven (Lov om skogbruk og skogvern av 21. mai 1965) har som formål å fremme skogproduksjon, skogreising og skogvern. Loven skal bidra til at skogbruket gjennom rasjonell skjøtsel skal kunne gi et tilfredsstillende resultat for skogbrukeren og samtidig sørge for en effektiv og jevn tilgang til nødvendig virke for industrien. I formålet for loven legges det også vekt på skogens betydning som rekreasjonskilde for befolkningen, som viktig del av landskapsbildet, som livsmiljø for planter og dyr og som områder for jakt og fiske. Disse verdiene er imidlertid ikke sidestilt med de næringsmessige mål.

Skogbruksloven inneholder regler om bruk av skogmark, herunder avvirking, skogkultur og skogreising. På lik linje med jordloven, er det et bærende element i loven at skogmark skal holdes i hevd, og at skogen skal drives på en slik måte at den ikke forringes eller på annen måte blir utilfredsstillende for skogproduksjon med videre. Loven legger imidlertid ikke hindringer i veien for at skogmark kan omdisponeres til jordbruksformål, byggetomt, veg, grustak, industrielt anlegg, opplags-, laste- eller velteplass. Med skogoppsynets tillatelse kan skogmark tas i bruk også til annet formål enn nevnt i første ledd når oppsynet finner at dette formål bør gå foran markens utnyttelse som skogmark.

Loven legger visse restriksjoner på hogsten for å ivareta skogens langsiktige produksjonsevne og for å ivareta hensynet til naturvern, miljø og friluftsliv (§16). Det et betyr at skogeieren må ta "rimelige" hensyn til naturmiljøet og friluftslivet når hogsten planlegges og gjennomføres, f.eks. at hogstflatene ved flatehogst ikke må bli for store.

For skogområder av særlig verdi for friluftsliv og naturvern kan Kongen legge begrensninger på skogsdriften (§17b). Forskriftene kan omfatte forbud mot eller begrensning i hogst, felling av visse typer trær, bruk av større terrenggående maskiner, skogsveibygging samt andre tiltak og inngrep som kan medføre vesentlig skade eller ulempe for friluftslivet eller vesentlig skade på naturmiljøet (jf. § 1, tredje punktum). Loven inneholder også regulering av verneskog. Landbruks- og matdepartementet har anledning til å bestemme at skog som kan tjene til vern mot skred, ras, elvebrudd med videre eller til vern for annen skog, dyrket mark eller bebyggelse skal anses som verneskog.

I medhold av loven er det gitt forskrifter om anlegg av veier og andre anlegg i skogmark. Forskriftene begrenser adgangen til å anlegge slike veier og gir regler for meldeplikt.

Skogoppsynsmyndighetene, det vil si kommunale landbruksmyndigheter og fylkeslandbruksstyret, skal føre tilsyn med at skogeiere driver skogbruk i samsvar med loven. Skogoppsynsmyndighetene kan nedlegge forbud mot avvirking eller stille vilkår knyttet til avvirkingen. Det kan også pålegge meldeplikt ved avvirking eller andre tiltak i skogmark. Videre kan det utferdiges påbud om tiltak for å sikre en tilfredsstillende forvaltning av skogen.

Det betales en skogavgift ved salg av trevirke eller ved skogeiers egen bruk av trevirke til annet enn egen jord- eller skogbruksvirksomhet. Avgiften fastsettes årlig, men kan ikke være lavere enn 2 prosent. Avgiften skal brukes til å fremme skogkultur, skogproduksjon og skogsdrift enten i den skog virket er solgt fra eller i en annen skog skogeieren disponerer.

Loven er under revisjon, og det er ventet at det blir fremmet forslag om ny skogbrukslov i løpet av høsten 2004 eller vår 2005.

## **Drøfting**

Lovens viktigste formål er å fremme skogproduksjon og sikre skogens langsiktige produksjonsevne, samt ivareta natur- og miljøhensyn og skogens verdi som kilde til rekreasjon. Loven har et klart næringsmessig perspektiv, og restriksjonene som er lagt på skogbruksdriften er i hovedsak motivert ut i fra at forvaltningen av skog også må ivareta andre hensyn. Mange av de konfliktene som har vært knyttet til disponering av skogressursene har også vært en konflikt mellom natur- og friluftsinteressene på den ene siden og næringsinteressene på den andre.

Loven synes ikke å legge strenge restriksjoner på omdisponering av skogsmark til andre næringsformål. Dette vil imidlertid kunne variere mellom kommuner og fylker og hvordan loven håndheves, selv om dette ikke har fremstått som noe problem i intervjuene. Etter vår vurdering er ikke Skogbruksloven noen vesentlig hindring for nyskaping i landbruket.

### 3.1.5 Beiteloven, grannegjerdeloven og hanndyrloven

Rettsreglene om beitespørsmål og gjerdehold bygger for en stor del på lokale sedvaner og avtaler som går foran loven. Hovedregelen i spørsmål om gjerdeordninger er at loven må vike for alle privatrettslige ordninger. Beiteloven fastsetter den såkalte «vokteplikten», men alle beiteordninger og beiteretter er hjemlet i privatrettslige ordninger utenfor loven.

Grannegjerdeloven regulerer først og fremst retten til å ha og plikten til å holde gjerde mellom naboeiendommer (det vil si eiendommer som har felles grense), men kan også gjelde inne på en enkelt eiendom når en annen enn eieren har beiterett på eiendommen. Det kan i utgangspunktet fritt avtales hvilken gjerdeordning som skal gjelde, herunder hvor gjerdet skal gå, hvem som skal vedlikeholde og hvordan kostnadene skal fordeles. Enkelte lovregler setter imidlertid grenser for hva som kan avtales. Det er i praksis først ved uenighet om gjerdeholdet at grannegjerdeloven kommer til anvendelse. Men som nevnt innledningsvis, gjelder ikke loven dersom eksempelvis lokal sedvane, hevd eller alders tids bruk bestemmer en annen gjerdeordning.

Beiteloven gjelder husdyr og fastslår først og fremst husdyrnehavers ansvar for at dyrene ikke oppholder seg på steder hvor han ikke har rett til å la dem være – såkalt «vokteplikt», og loven gir bestemmelser om erstatningsansvar ved brudd på vokteplikten. Loven regulerer imidlertid ikke hvem som har beiterett hvor. Beiteretten må derfor utledes på annet grunnlag basert på f.eks. hevd eller særskilte avtaler. Kommunen kan i tilfeller der det er nødvendig å begrense beiteretten forsøke å legge til rette for beitefrie områder i skogsmark, eksempelvis ved avtaler mellom grunneierne. Det skal i den forbindelse søkes å overføre beitingen til inngjerdede områder, eventuelt avtale at den aktuelle beiteretten ikke skal benyttes mot erstatning.

Hanndyrloven regulerer retten til å slippe hingster, okser, værer og geitebukker på beite. Loven går først og fremst ut på at det ikke er lov til å la hanndyr gå sammen med andres sauer, geiter, hopper eller kyr.

Det overordnede formålet med disse lovene er å sørge for at man unngår å skade andres eiendom. Disse lovene synes i liten grad å være til hinder for næringsutvikling lokalt og vil ikke bli omtalt nærmere her. I forbindelse med Hanndyrloven kan det likevel bemerkes at en prinsipiell praktisering av lovverket oppleves av næringsutøverne som lite hensiktsmessig i forhold til husdyrproduksjon med dyreracer der det er naturlig at hanndyr følger flokken, som f.eks. villsau.

### 3.1.6 Reindrift

Reinbeiteområdene hvor det drives samisk reindrift omfatter ca 40 prosent av Norges landareal, og strekker seg fra Finnmark til Engerdal i Hedmark. Landet er inndelt i 6 reinbeiteområder. Reindriften berøres av et omfattende regelverk med lover og avtaler, hvorav den viktigste er Reindriftsloven.

#### **Lov om reindrift**

Formålet med reindriftsloven er å legge forholdene til rette for en økologisk bærekraftig utnyttning av reinbeiteressursene. Målsettingen er å bevare reindriften som et viktig grunnlag for samisk kultur, ivareta reindriftssamenes rettigheter og bidra til trygge økonomiske og sosiale kår for næringsutøverne.

Innenfor disse formål skal loven:

1. *fastlegge rammer for reindriftsutøvernes rettigheter og plikter,*
2. *regulere forholdet til andre næringer og samfunnsinteresser,*
3. *så langt nødvendig regulere det innbyrdes forhold mellom reindriftsutøverne,*
4. *skape grunnlag for en hensiktsmessig organisering og administrasjon.*

Loven gir en omfattende regulering av reindriften som både begrenser deltakelsen i næringen, forvaltningen av reinbeiteområdene, vilkår for utøvelse av reindrift og utøvernes rettigheter.

Loven gir personer av samisk ætt og som er bosatt i Norge en eksklusiv rett til å starte reindrift innenfor det som er definert som reinbeiteområder<sup>11</sup>. Tillatelse til å starte reindrift må imidlertid innhentes fra styret i det aktuelle reinbeiteområde. Reineiere har driveplikt og skal ha reindrift som yrke og hovedvirksomhet.

Retten til å drive reindrift er en bruksrett som gjelder i alle fjell- og utmarksstrekninger innenfor reinbeiteområder. Retten gjelder uavhengig av grunneierforhold og så langt det ikke foreligger særlige rettsforhold. Retten omfatter både rett til beite for rein, rett til opphold, ferdsel og flytting, rett til nødvendige anlegg, og også rett til brensel og trevirke og innen visse rammer rett til jakt, fangst og fiske (§§ 9-14).

Loven legger også begrensninger på utnytting av eiendom i reinbeiteområde (§15). *Grunneier eller bruksberettiget må ikke utnytte sin eiendom på en slik måte at det er til skade eller ulempe for reindriftsutøvelse i samsvar med denne lov.* Hensynet til reindriften skal likevel ikke være til hinder for vanlig utnyttelse av eiendommen (både innmark og utmark) til landbruksformål. Videre heter det at spørsmål om hvorvidt et tiltak kan skade reindriften avgjøres av jordskifteretten.

Reindriftsloven regulerer forvaltningen av beiteområdene og ansvarsfordelingen mellom reindriftsforvaltningen, som er statens forvaltningsorgan i saker som angår reindrift, og de øvrige styringsorganene i reindriften. Reindriftsstyret, som oppnevnes av Landbruks- og matdepartementet og Sametinget, skal sørge for inndelingen av reinbeiteområdene og bestemme om beitebruk, er klageinstans på vedtak truffet i områdestyrene og har en rådgivende funksjon overfor Reindriftsforvaltningen. For hvert reinbeiteområde skal det oppnevnes et områdestyret med medlemmer valgt av fylkestinget og sametinge. Områdestyret er faglig rådgiver og premissgiver overfor offentlig forvaltning og andre i saker som angår reindriften i vedkommende område. Reindriftsforvaltningen er saksutreder for reindriftsstyret og områdestyrene.

Hvert område skal videre deles inn i reinbeitedistrikter som skal ledes av et distriktsstyre. Styret velges av og blant de aktive reindriftsutøverne i distriktet og skal representere reinbeitedistriktets interesser og kan bl.a. inngå forlik, saksøke og saksøkes på vegne av reineierne i distriktet i saker som har felles interesser.

---

<sup>11</sup> Landet er inndelt i seks reinbeiteområder - Øst-Finnmark, Vest-Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag/Hedmark. Denne samiske særretten gjelder ikke utenfor disse områdene. I Nord-Gudbrandsdal og Valdres finnes det fire ikke-samiske reindrifter - tamreinlag, som utøver virksomheten på egne eller leide areal. Særskilt tillatelse (konsesjon) er her nødvendig.

Beiteressursen forvaltes som en kollektiv rett innen reinbeitedistriktene, og distriktsstyret forvalter også deler av reindrifftsavtalens og reindrifftslovens virkemidler.

### **Drøfting – ikke mulig med tiltak som hindrer reindrift**

Loven legger sterke begrensinger på adgangen til næringen ved at reindrift i de samiske områdene er forbeholdt samene. Den største begrensningen er likevel at samenes bruksrettigheter legger store restriksjoner på annen næringsvirksomhet, ved at det i prinsippet ikke er mulig å igangsette andre tiltak og næringsvirksomhet som kan hindre reindrift. Dette inntrykket blir ytterligere forsterket av at forvaltningen av reindrifften i stor grad er basert på medvirkning av næringens utøvere. Samtidig har nødvendigheten av å ivareta behovet for annen næringsutvikling samt boligbygging og hyttebygging medført at vernet av reindrifften ikke er absolutt.

Reindrift er en særdeles arealkrevende næring, og konflikten - spesielt i Finnmark – har nettopp stått mellom utbyggings- og andre næringsinteresser på den ene siden og reieiere på den andre siden. Reindriftnæringen påpeker spesielt behovet for å sikre store sammenhengende arealer, og reindrifftsforvaltningen har påpekt at den største trusselen mot reindrifften er ”bit-for-bit politikken” der mange små inngrep til sammen splitter opp og reduserer beiteområdene. Næringen selv mener at utviklingen nå er kommet så langt at den er en trussel mot framtidig tradisjonell reindrift.<sup>12</sup>

Loven er en avgjort hindring mot nyskaping i landbruket, og kanskje særlig i forhold til et friluftsbasert reiseliv basert på naturopplevelser samt jakt og fiskemuligheter i de samiske områdene. På den annen side har loven en klar intensjon om å bevare reindriftnæringen som basis for den samiske kultur. Det er derfor en politisk avveining om hvilke hensyn som skal tillegges størst vekt og hvordan utmarksressursene skal forvaltes, i den grad de ulike hensynene ikke kan kombineres.

### **3.1.7 Forvaltning av statens grunn i Finnmark**

I forhold til utnyttelsen av utmarksressursene i Finnmark er Statskog en viktig aktør. Statskog forvalter statens grunn i Finnmark, som utgjør 96 prosent av fylkets areal. Forvaltningen av denne grunnen er underlagt Lov om statens umatrikulerte grunn – Jordsalgsloven. Hovedoppgaven etter jordsalgsloven er salg og bortfeste av grunn, samt forvaltning av jakt og fiske.

Hele forvaltningen av grunn og naturressurser er forslått omorganisert gjennom forslaget til Finnmarkslov, som vil regulere rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke. I loven er det foreslått å opprette et nytt og selvstendig grunneierorgan, Finnmarkseiendommen, som får overført eierrådighetene over de områdene som Statskog i dag er eier av. På grunn av de store endringene som er forventet i forvaltningen av utmarksressursene i Finnmark, har vi ikke valgt å omtale Jordsalgsloven og Statskogs rolle ytterligere i dette prosjektet.

---

<sup>12</sup> Se bl.a. Reindrifftsnytt nr.3 2003, s.14, tilgjengelig på: [http://www.reindrift.no/asset/183/1/183\\_1.pdf](http://www.reindrift.no/asset/183/1/183_1.pdf)

### 3.1.8 Virkninger av regelverket for forvaltning av utmark

Utmarka er en viktig ressurs for næringsutvikling i landbruket, spesielt knyttet til utviklingen av et utmarksbasert reiseliv. De lovene som har størst betydning for utnyttelsen av utmarka er særlig allmenningslovene. For utmark i privat eie er det i første rekke lover under Miljøverndepartementet som legger restriksjoner på bruk av utmarka.

Tradisjonelt har fokuset i utnyttelsen av utmarka vært rettet mot beiting, seterdrift og uttak av trevirke, samt jakt og fiske. Utnyttelse av matressursene i utmarka gjennom salg av vilt, fisk og bær har vært en verdifull attåt næring for mange gårdsbruk. Lovene som regulerer bruk av utmarksressursene gjenspeiler denne bruken av utmarka og er i stor grad også innrettet mot å bevare eller regulere slik bruk. Allmenningslovene er et eksempel på dette. Når fokuset i så stor grad er rettet mot å konservere en eksisterende bruk, framfor f.eks. næringsutvikling, kan det i seg selv være hemmende for nyskaping.

Denne problemstillingen er også relatert til hvordan begrepet jordbruksdrift defineres og tolkes i lovverket. Nye næringsveier som gårdsturisme eller utmarksbasert turisme der opplevelsen er viktigere enn matressursen, defineres i dagens regelverk ikke inn under begrepet jordbruk, bortsett fra at det er åpnet for en utvidet tolkning i forbindelse med virkesretten i allmeninger. Dette er også en viktig problemstilling i forhold til det lovverket som Miljøverndepartementet forvalter og som har betydning for hvordan utmark i privat eie kan utnyttes i næringsutvikling.

Det faktum at lovverket i hovedsak ikke anerkjenner reiseliv og turisme som næringsvei i landbruket oppleves av utøvere i næringen som en betydelig hindring for å utnytte utmarksressursene. En klarere holdning til at turisme basert på gårdens samlede ressurser er viktig for næringsutviklingen i landbruket, og en mer tidsriktig tilpasning av definisjoner og regelverk både under Landbruks- og matdepartementet og Miljøverndepartementet, samt en klarere intensjon i lovverket om næringsutvikling vil, etter vår oppfatning, være viktig for å skape incentiver til nyskaping.



## 4 Regler om landbruks- eiendommer

### 4.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi behandle lover og regler som gjelder bruk av dyrket mark, begrensninger på omsetningen av gårdsbruk og oppdeling av landbruks-eiendommer. For en stor del sikter disse reglene mot

- å hindre omdisponering av dyrket mark og annen kapital knyttet til jordbruk
- bevare landbrukseiendommene, bortsett fra i forbindelse med sammenslåing av bruk
- bidra til at gårdene bebos og brukes i landbruksvirksomhet
- bidra til at gårdsbruk kan beholdes innenfor slekten.

Lovverket er dermed direkte rettet inn mot å begrense omstilling i form av at kapitalen brukes til annet enn landbruksformål og begrenser dessuten adgangen for nye aktører i næringen. Vi mener at disse lovenes bokstav framstår som restriktive, dvs. at det er lite åpning for den typen omstilling som lovene skal motvirke. Dette gjelder særlig reglene om omdisponerings- og delingsforbud.

Vi har innhentet informasjon om håndhevelse av lovverket. Informasjonen tyder på at det gis svært mange unntak fra hovedreglene og at lovverket derfor virker klart mindre restriktivt enn det lovenes bokstav kan gi inntrykk av.

I dette kapitlet vil vi først gjengi hovedinnholdet i de aktuelle lovene. Vi vil så gjengi hovedinntrykket fra en undersøkelse av praktiseringen av regelverket, herunder hvilke forhold som tillegges vekt i håndhevelsen av regelverket. På bakgrunn av dette drøfter vi virkningene av de ulike reglene. De ulike lovene må sees i sammenheng. Videre drøfter vi hvordan lovverket kan endres slik at man fremmer nyskaping uten vesentlig svekkelse av måloppnåelse knyttet til to sentrale mål i landbrukspolitikken:

- Bosetting i distriktene
- Jordvernet.

I denne drøftingen er sammenhengen mellom de ulike lovene av stor betydning.

## 4.2 Kort oversikt over det viktigste regelverket for dyrket mark

### 4.2.1 Jordloven

Jordloven har til formål å legge til rette for at arealressursene blir brukt på en måte som er mest gagnlig for samfunnet og for dem som har yrket sitt i landbruket. Det er videre presisert i formålet at arealressursene bør disponeres på en måte som gir en tjenlig, variert bruksstruktur ut fra samfunnsutviklingen i området og med hovedvekt på hensynet til bosetting, arbeid og driftsmessig gode løsninger. I tillegg står det at en samfunnsgagnlig bruk innebærer at det tas hensyn til at ressursene skal disponeres ut fra fremtidige generasjoners behov.

Virkemidlene for å nå målene er begrensninger knyttet til omdisponering (jordvernet) og deling av dyrkbar jord (bruksvernet):

- Dyrket jord må ikke brukes til formål som ikke tar sikte på jordbruksproduksjon. Dyrkbar jord må heller ikke disponeres slik at den gjøres uegnet til jordbruksproduksjon i fremtiden.
- Eiendom som blir brukt eller kan brukes til jordbruk eller skogbruk kan ikke deles uten samtykke fra Landbruks- og matdepartementet.

Det kan gis dispensasjon fra disse forbudene etter bestemte kriterier. Kommunene har fullmakt til å avgjøre søknader om både deling og omdisponering. Ved behandling av søknader er kommunenes rolle – ifølge rundskriv om jordloven – å utøve et lokalt skjønn og forvalte de landbrukspolitiske virkemidlene innen rammene av nasjonal politikk. Klage på vedtak i saker om deling og omdisponering behandles av fylkeslandbruksstyret.

Plan- og bygningsloven er den sentrale loven for styring av arealressursene. I forbindelse med delingsaker skal det derfor tas hensyn til godkjente planer som foreligger for arealbruken etter plan- og bygningsloven.

### 4.2.2 Konesjonsloven

Omsetning av fast eiendom er regulert gjennom lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom (Konesjonsloven). Loven har til formål å regulere og kontrollere omsetningen av fast eiendom for å oppnå et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer og slike eier- og bruksforhold som er mest gagnlige for samfunnet. I formålsbestemmelsen oppgis også hvilke deler av samfunnet man særlig ønsker å tilgodese. Dette er

- framtidige generasjoners behov
- landbruksnæringen
- behovet for utbyggingsgrunn
- hensynet til miljøet
- allmenne naturverninteresser

- friluftsjnteresser
- hensynet til bosetting.

Det er ganske opplagt at disse målsettingene kan komme i konflikt.

Virkemiddelet for å nå disse målsettingene er begrensninger knyttet til omsetning av fast eiendom og forpliktelser om bo- og driveplikt som pålegges kjøperen.

Hovedregelen er at omsetning av fast eiendom krever konsesjon med mindre det er gitt unntak i loven. Unntakene er gitt på grunnlag av eiendommens karakter eller på grunnlag av erververens stilling. Førstnevnte unntak knytter seg til størrelsen på eiendommen, kommunal reguleringsplan i området eiendommen ligger og lignende.

Alle bebygde eiendommer på mindre enn 100 dekar og hvor det ikke er mer enn 20 dekar fulldyrket areal kan omsattes fritt uten krav til konsesjon. Videre kan ubebygde eiendommer på mindre enn 2 dekar selges uten konsesjon hvis tomtene er godkjent fradelt eller plan- og bygningsloven og jordloven. I tillegg er det gitt unntak for omsetning av ubebygde arealer dersom eiendommene ligger i områder som er regulert av kommunen til byggeområde.

Den andre typen unntak gis når kjøperen av eiendommen er i nær slekt med selgeren, kjøperen har odelsrett, hvis kjøperen er staten og lignende. Ved overdragelse av jord- og skogbrukseiendommer på en viss størrelse til nær slekt knytter det seg forpliktelser om boplikt.

Unntaksbestemmelse i loven er i stor grad basert på objektive kriterier. Hvis de nevnte unntakene ikke kommer til anvendelse, er eventuelt kjøp av eiendom konsesjonspliktig. Konsesjonssøknader behandles av kommunen hvor den aktuelle eiendommen ligger.

Ved omsetning av konsesjonsfri jord- og skogbrukseiendommer med et totalareal på mer enn 100 dekar eller med mer enn 20 dekar fulldyrket jord, må kjøperen bosette seg på eiendommen innen ett år og selv bebo og drive den i minst 5 år. Driveplikten kan oppfylles ved å leie bort jordbruksarealet som tilleggsjord til en annen landbrukseiendom i minst 10 år. Det er betinget at slik leieavtale fører til driftsmessig gode løsninger. Når det gjelder boplikten innebærer denne at eieren må bo minst 50 prosent av nettene på eiendommen. Ved omsetning av tilsvarende konsesjonspliktige eiendommer kan det settes vilkår om bo- og driveplikt.

Ved omsetning av konsesjonspliktige bruk, skal prisen kontrolleres. Dette innebærer en regulering av maksimal pris. Prisen kalkuleres på basis av den forventede inntekten fra drift av gården. En mulig alternativ anvendelse av kapitalen på gården (arealene, bygningene, m.v.) skal i hovedsak ikke reflekteres i prisene. I en viss utstrekning skal verdsettelsen av boligbygg på gården ta hensyn til prisnivået på boliger i samme område.

### **4.2.3 Odelsloven**

Odelsrett er en rett til å overta å overta odelsjord, det vil si jordbrukseiendom av en viss størrelse. I loven er det også gitt regler for hvem som oppnår eller har odelsrett og hvilken prioritet vedkommende har. Grunntanken med odelsretten er

ifølge rundskriv M-2/2004 fra Landbruks- og matdepartementet å ta vare på slektens og odelsrettshavernes interesser. Odelsretten har ifølge samme skriv hindret at jordbruksjord har blitt handelsvare og spekulasjonsobjekt. Videre har ordningen jevnet ut overgangen mellom slektsleddene og skapt kontinuitet og stabilitet. Det blir også hevdet at odelsretten har noe å si for den tilknytningen ungdom kjenner til landbruksnæringen.

For formålet i denne rapporten er det naturlig å se odelsloven i sammenheng med konsesjonsloven. Det kanskje viktigste innholdet i odelsretten er at den gir unntak for konsesjon. Med odelsrett kan man kjøpe en bestemt jordbrukseiendom konsesjonsfritt. Om en jordbrukseiendom overdras til ny eier på grunnlag av odelsrett, følger noenlunde de samme bo- og drivepliktene. Unntaket er ved såkalt odelsløsning, det vil si at en odelsberettiget krever sin rett til et gårdsbruk og på den måten tvinger eksisterende eiere bort fra eiendommen. Ved odelsløsning er bo- og driveplikten 10 år. Odelsløseren kan ikke oppfylle driveplikten ved bortleie.

Odelsløsning er en rett odelsberettigede har til å overta bruk som er eiet av aktører uten odelsrett eller med dårligere odelsrett. Innløsning innebærer at den odelsberettigede krever overtakelse av eiendommen vedkommende har rett til. En slik innløsning må skje senest ett år etter at den nye eieren fikk eiendommen tinglyst.

Ved odelsløsning kan den odelsberettigede kreve å få overta gårdbruket til en annen pris enn den frie markedsprisen ("odelstakst"). Odelstakst ligger erfaringsmessig noe høyere enn den pris som godtas som maksimal pris ved konsesjonspliktig overdragelse.

## **4.2.4 Andre lover**

### **Lov om jordskifte**

Jordskifteloven fastsetter regler for bytte av jordbruksarealer mellom jordbrukere med tilknyttede eiendommer. I mange tilfeller er grensene mellom jordbruks-eiendommer ikke hensiktsmessige. Det er derfor vanlig at eiere av jordbruks-eiendommer foretar bytte av tilknyttede områder for å få til et best mulig skille mellom eiendommene. Hvis det ikke er mulig å oppnå frivillig bytte, kan jordskifte kreves.

Ordningen med jordskifte er motivert ut fra et ønske om en mest mulig effektiv utnyttelse av arealressursene. Det er derfor grunn til å tro at lov om jordskifte virker mer innovasjonsfremmende enn innovasjonsbegrensende. Vi vil i det følgende ikke drøfte denne loven nærmere.

### **Lov om forpaktning**

Denne loven fastsetter regler om forpaktning, altså utleie av jordbrukseiendommer med bebyggelse. Utleie av jordbruksareal uten hus omfattes ikke av loven. Loven inneholder bestemmelser om hvordan utleie skal organiseres og inneholder plikter både for utleier og leietaker. I loven står det også at dersom partene ikke blir enige om forpaktningssavgiften, altså leien, skal kommunen fastsette summen. Videre står det at forpaktning vanligvis skal skje for minst 5 år av gangen. Hvis

leietakeren har foretatt investeringer i eiendommen kan det gis kompensasjon for dette.

Lov om forpaktning fastsetter altså nærmere regler om hvordan utleie av jordbrukseiendommer skal organiseres og går noe lenger i å regulere leieforhold enn husleieloven gjør for boliger. Som nevnt sier retningslinjene at utleie ikke skal være kortere enn 5 år. Videre skal forpaktningens avtalen forelegges kommunen. Kommunen skal sørge for at avtalen er i overensstemmelse med forpaktningens loven. I tillegg skal kommunen fastsette pris i de tilfellene partene ikke blir enige seg i mellom.

Det at det finnes særregler for utleie av jordbrukseiendommer, kan hindre aktører i å leie slik eiendom. Sannsynligvis vil det være regelen om minstetid på 5 år som hindrer enkelte i å leie. I forhold til de fleste prosjekter om næringsutvikling vil minimumsleie på 5 år neppe begrense lønnsomme prosjekter. Vi vil derfor ikke vurdere virkningen av denne loven nærmere.

### **4.3 Virkningen av regelverket for landbrukseiendommer**

Innovasjon kan forstås som et nytt produkt, en ny tjeneste, en ny produksjonsprosess, anvendelse eller organisasjonsform som er lansert i markedet eller tatt i bruk i produksjon for å skape økonomiske verdier. Innovasjon i landbrukssektoren kan skje ved at etablerte jordbrukere starter ny virksomhet eller at aktører uten jordrettigheter etablerer ny virksomhet på eller i tilknytning til jordeiendom. Innovasjon og nyskapning som utvikles av etablerte jordbrukere kan kalles ”intern innovasjon”. Av reglene for landbrukseiendommer, er det primært jordloven som begrenser denne typen innovasjon. Konesjons- og odelsloven setter begrensninger på tilgangen til jord- og skogbrukseiendommer og kan virke hindrende på ”ekstern” innovasjon, altså at ideer fra aktører utenfor landbrukssektoren realiseres. I drøftingen nedenfor skal vi se nærmere på hvordan reglene for bruk og omsetning av landbrukseiendommer påvirker jordeiers incitament til å selge og etterspørres incitament til å kjøpe.

De sentrale virkemidlene i regulering av dyrket mark er:

- Delingsforbud
- Omdisponeringsforbud
- Konesjonsplikt
- Boplikt
- Driveplikt
- Prisregulering
- Odelsrett.

Disse virkemidlene kan tenkes å ha følgende effektivitetsvirkninger:

- Delingsforbudet hindrer mer effektiv anvendelse av et gårdsbruks samlede ressurser fordi et bruk ikke alltid kan deles slik at jord kan selges som tilleggsjord for andre bruk og fordi dyrket mark knyttet til gården ikke alltid kan skilles ut og brukes til andre formål

- Omdisponeringsforbudet hindrer alternativ anvendelse av jordressurser
- Konesjonsplikt hindrer fri omsetning av jord- og skogbrukseiendommer og kan dermed hindre at den aktøren som kan utnytte ressursene best mulig får kjøpe eiendommen
- Prisregulering og odelsrett kan gi innlåsnings effekter i form av konservering av eierskap. En eier som ikke vil/kan sikre høy avkastning på kapitalen på gården kan verdsette eiendommen ut fra ikke-kommersielle kriterier (f.eks. affeksjons- eller rekreasjonsverdi) eller kan spekulere i at framtidige regelendringer kan gi mulighet for økt salgsverdi. Kjøpere som tar sikte på å bruke gården til næringsvirksomhet vil ikke kunne tilby mer enn maksimalpris satt av myndighetene
- Odelsløsning skaper usikkerhet for kjøpere
- Bo- og driveplikt pålegger kjøperen strenge forpliktelser, og aktører som kunne ha utnyttet kapitalen best mulig kan velge å la være å kjøpe gårdsbruket fordi de oppfatter forpliktelsene som en byrde
- Kommunen kan anse et selskap som egnet til å overta et konsesjonspliktig bruk. Hvis personlig boplikt for eier settes som vilkår for overtagelse, kan ikke et selskap overta eiendommen. Dette kan begrense tilførsel av kompetanse og kapital til landbruket
- Søknader om konsesjon, fritak fra bo- og driveplikt og fritak fra omdisponerings- og delingsforbudet gis på skjønnsmessig grunnlag. Usikkerhet om utfallet innebærer en risiko
- Begrensninger i forhold til sameie hindrer bestemte juridiske enheter, blant annet ansvarlige selskap, fra å kjøpe gårdsbruk. Dette kan bidra til å hindre de mest kompetente eierne fra å overta og å begrense tilgangen til risikokapital til landbruket.

Alle endringer i eierskap eller omdisponering av landbrukseiendommer krever som hovedregel myndighetenes godkjenning. Selv om det er gitt en rekke unntak fra hovedregelen om myndighetenes godkjenning, er den samlede reguleringsbyrden, inkludert kostnader knyttet til selve søknadsbehandlingen, derfor omfattende og virker kostnadsdrivende og skaper usikkerhet.

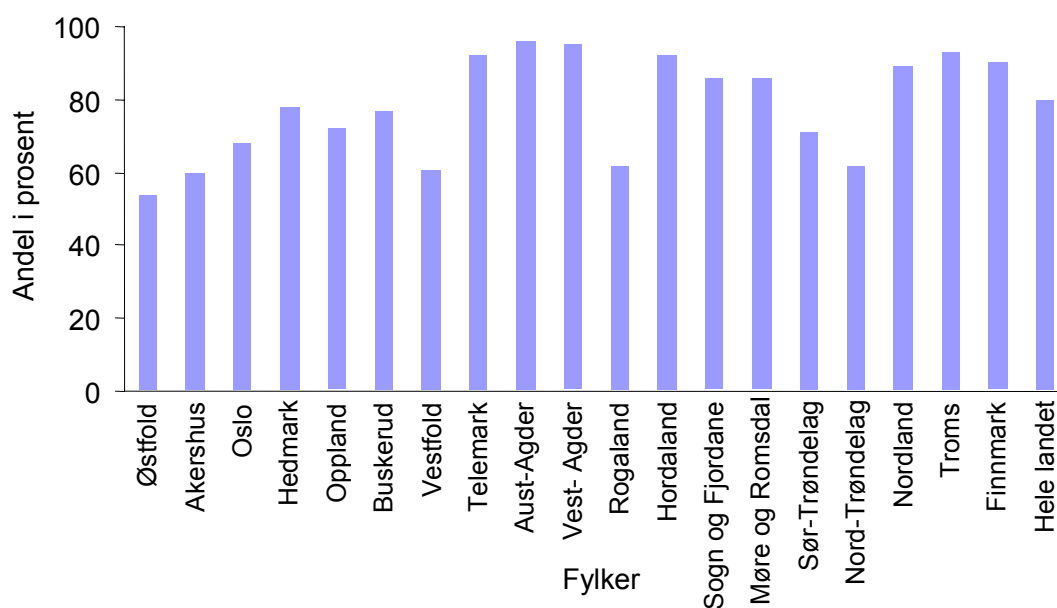
I drøftingen nedenfor skal vi først kort si noe om geografiske forskjeller i landbruksstrukturen. Forskjellene innebærer at utfordringer når det gjelder å oppnå de landbrukspolitiske mål varierer mellom ulike deler av landet. Dette er også noe av bakgrunnen for at kommunene har beslutningsmyndighet i de fleste saker etter areallovgivningen. Vi vil også se på hvordan regelverket praktiseres, både lokalt og landet sett under ett. Vi skal si noe om hvilke kriterier som vektlegges ved behandling av søknader om konsesjon, fritak fra bo- og driveplikt og fritak fra omdisponerings- og delingsforbudet. Videre skal vi drøfte virkningene av eventuelle endringer i disse reglene.

Reguleringene er begrunnet i ulike landbrukspolitiske mål. Mot slutten av kapitlet vil vi drøfte mulighetene for å endre regelverket slik at man fremmer nyskaping uten å svekke oppnåelsen av sentrale landbrukspolitiske mål.

### 4.3.1 Store geografiske forskjeller i jordbruksstrukturen

Norge omfatter et geografisk område med store forskjeller i klima, jordsmonn og andre forhold som påvirker mulighetene for å drive jordbruksvirksomhet. Disse forskjellene gjenspeiles i hvordan jordbruket er organisert ulike steder i landet. Nedenfor skal vi se nærmere på fylkesvise forskjeller i størrelse på jordbruks-eiendommer, endringer i antall driftsenheter de siste drøye 30 årene og omfanget av strukturrasjonalisering.

Figur 4.1 Størrelsen på jordbrukseiendommer i ulike fylker (Andel av gårdseiendommer under 100 dekar)<sup>13</sup>. I prosent

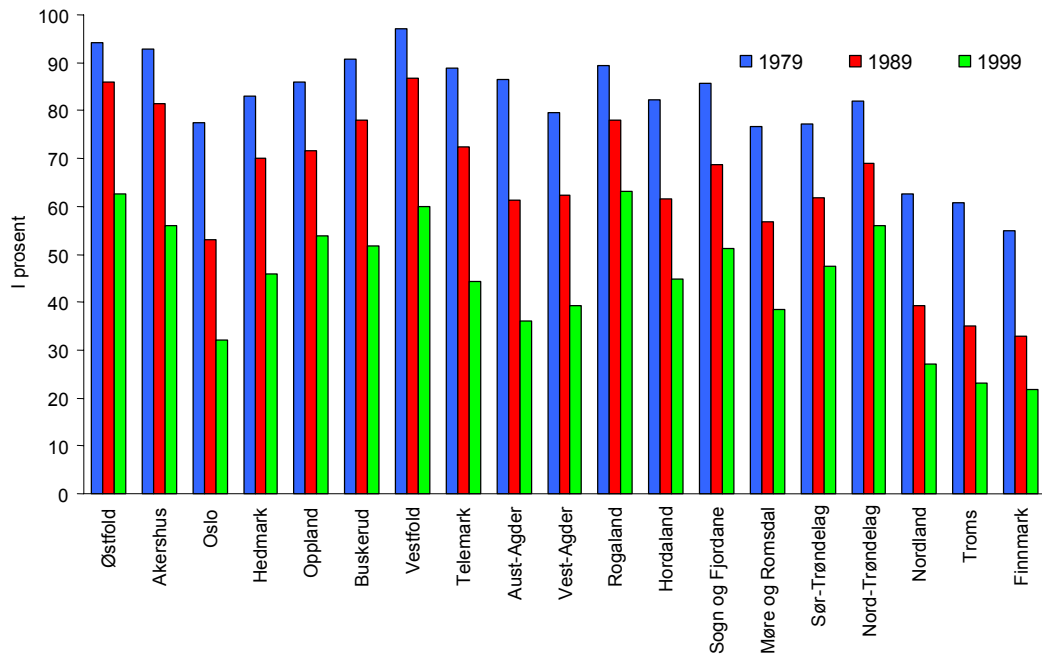


Den gjennomsnittlige størrelsen på jordbrukseiendommer varierer mellom fylkene. I Aust-Agder er mer enn 90 prosent av landbrukseiendommene mindre enn 100 dekar, mens bare rundt halvparten av eiendommene i Østfold er under 100 dekar.

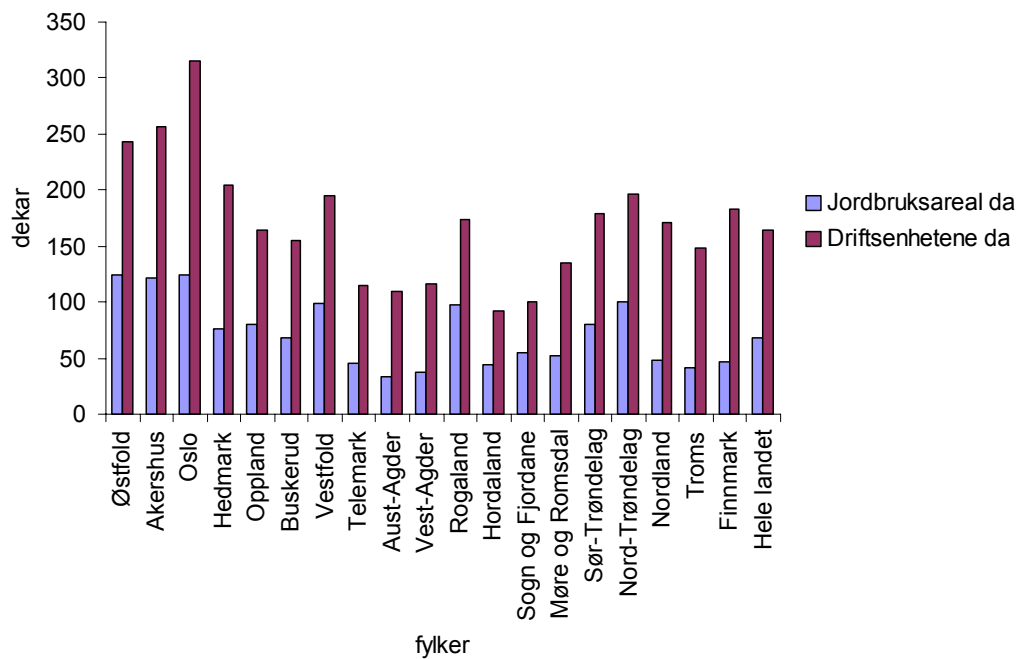
Figuren nedenfor viser utviklingen i antall gårdsbruk målt i forhold til 1969 nivå, fordelt på fylkesnivå. Vi ser at det også her er store variasjoner mellom fylkene, selv om trenden med reduksjon i gårdsbruk fra 1969 til 1999 er felles for alle fylkene. I Finnmark var bare 20 prosent av driftsenheter som var i drift i 1969 fortsatt aktive i 1999. I Østfold, derimot er mer enn 60 prosent fremdeles i drift.

<sup>13</sup> Statistikken figurene i dette avsnittet er basert på, er hentet fra NOU 2003:26 – Om odels og åseteretten.

*Figur 4.2 Utviklingen i antall gårdsbruk målt i forhold til 1969 nivå, fordelt på fordelt på fylkesnivå. 1969=100 prosent.*



*Figur 4.3 Fylkesvise forskjeller i størrelse*



Figuren ovenfor viser at det er store forskjeller i gjennomsnittlig størrelse på henholdsvis landbrukseiendommer og driftsenheter i ulike fylker. Den gjennomsnittlige landbrukseiendom er for eksempel tre ganger så stor i Østfold som i Finnmark. Tilsvarende er den gjennomsnittlige driftsenheten i Akershus to og en halv gang så stor som i Hordaland. Figuren viser også at størrelsen på driftsenhetene i gjennomsnitt er minst dobbelt så stor som jordbrukseiendommene, noe som gjenspeiler at leie av jord er vanlig.



Forskjellen i størrelse og utviklingen på driftenheter og jordbrukseiendommer innebærer at de landbrukspolitiske utfordringene er forskjellig fra fylke til fylke.

## 4.4 Ulik praktisering gir ulik virkning av regelverket

### 4.4.1 Kommunene praktiserer ulik skjønnsutøvelse

Vi har kontaktet Fylkesmannens landbruksavdeling i alle fylker for å høre hvordan arealregelverket praktiseres. Videre har vi samlet inn statistikk over antall søknader om dispensasjon til deling og omdisponering, fritak fra bo- og driveplikt og konsesjon i hvert enkelt fylke i perioden 1999 til 2003 samt tall for hvor mange som får innvilget/avslått sine søknader. Dette kan si noe om regelverket praktiseres strengt eller liberalt. Tallene er imidlertid fylkesvise, mens sakene behandles på kommunalt nivå. Vi har derfor stilt spørsmål til Fylkesmannens landbruksavdeling om eventuelle forskjeller mellom kommunene innenfor det enkelte fylke.

Tilbakemeldingene har vært relativt entydige. Alle har gitt uttrykk for at det er forskjeller mellom kommunene innenfor det enkelte fylke. Det ble påpekt at forskjellen i skjønnsutøvelsen hos kommunene generelt kan gis tre forklaringer:

- utviklingen i folketallet
- sammensetning av kommunestyret
- kompetansen.

Målet om bosetting ser ut til å være en viktig forklaring på forskjeller i kommunenes praktisering av areallovgevingen. Vi skal komme nærmere inn på hvordan dette målet påvirker behandlingen av saker om dispensasjon til deling og omdisponering, fritak fra bo- og driveplikt og konsesjon under drøftingen av de enkelte reglene.

Skjønnsutøvelsen kan også variere ut fra sammensetningen i kommunestyrene, særlig i forhold til hva salgs grunnholdning representantene har til eiendomsretten. Kompetansen i kommunene kan også spille inn. Noen kommuner har ifølge enkelte av landbruksavdelingene dårligere forutsetning for å forstå regelverket enn andre.

Enkelte av dem vi har intervjuet i landbruksavdelingene mener at enkelte kommuner har en såpass liberal praksis knyttet til jordloven, konsesjonsloven og odelsloven at de mener at håndhevelsen kan være i strid med loven. Vi kan ikke ta stilling til om praktiseringen er i samsvar med loven, men mener det uansett må være et problem hvis aktører med kompetanse om lovverket og praktiseringen på området oppfatter praktiseringen å være i strid med loven. Videre mener vi at lovtekstene gir inntrykk av at reglene på området er mer restriktivt enn dagens praksis<sup>14</sup>. Vi mener dagens relativt liberale praktisering i hovedsak er positiv for

---

<sup>14</sup> For eksempel heter det i Jordloven at omdisponering av dyrket mark kan tillates når det foreligger "særlege høve", et sterkt uttrykk i juridisk språkbruk.

nyskaping og for oppnåelse av sentrale landbrukspolitiske mål, men mener det også ville vært positivt om lovtekstene hadde gitt samme inntrykk.

## 4.4.2 Delingsforbudet – tilsier praksis oppheving?

### *Regelens formål og virkning*

Delingsforbudet er et virkemiddel for å sikre og samle ressursene på gårdsbruk for nåværende og fremtidige eiere. Delingsforbudet er en konsekvens av målet om bruksrasjonalisering: Man ønsker å hindre at noen går den andre veien og deler opp sin landbrukseiendom. I realiteten innebærer relativt liberale bestemmelser om utleie av jord at det ikke er bruksstrukturen som bevares, men eiendomsstrukturen.

Forbudet mot deling innebærer at de forskjellige ressursene på gårdsbrukene må holdes samlet. Koblingen av ressursene kan føre til at de ulike kapitalelementene på gårdsbruket ikke alltid kan brukes slik at de kaster mest av seg, verken for eieren eller samfunnet.

For en aktiv gårdbruker vil sannsynligvis alle ressursene som er tilknyttet eiendommen, altså dyrket mark, boligen, driftsbygninger, produksjonsutstyret forøvrig, utmarka og allmenningsrettighetene ha en positiv verdi. Ofte vil andre enn gårdeieren verdsette hele eller deler av ressursene høyere enn gårdbrukeren, og i så fall vil eventuelt bytte kunne generere effektivitetsgevinster. Slik utskillelse vil som hovedregel ikke være mulig på grunn av delingsforbudet.

Forbudet mot deling er ikke absolutt og det kan gis dispensasjon dersom samfunnsinteresser av stor vekt taler for det eller deling er forsvarlig ut fra hensynet til den avkastning eiendommen kan gi. Kriteriene for dispensasjonsvurderinger er skissert i jordloven § 12 hvor det står at det blant annet skal tas hensyn til om deling kan føre til drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området. Det står videre at det også skal tas hensyn til kulturlandskapet og godkjente planer for arealbruken etter plan- og bygningsloven.

Fradeling som tar sikte på økt sysselsetting og næringsutvikling er eksempler på samfunnstjenelig interesse. Andre eksempler kan ifølge rundskriv fra departementet være etablering av idrettsanlegg, industritiltak og tiltak for å ta vare på verneverdige bygninger. Det kreves imidlertid at samfunnsinteresser *av stor vekt* taler for deling.

I dispensasjonsvurderingen skal det som nevnt legges vekt på avkastningspotensialet til den utskilte eiendommen. Det lovgiver tenker på, er det fremtidige inntektspotensialet som går tapt for eiendommen det foretas utskillelse fra. Dette innebærer at produktivt areal i de fleste tilfeller ikke tillates utskilt, fordi dette vil redusere et gårdsbruks fremtidige inntektsmuligheter (til jordbruksproduksjon). Tilsvarende vil det være vanskelig å skille ut bygninger som er en nødvendig del av driften. Bygninger som anses som nødvendig for driften omfatter i utgangspunktet også våningshus og kårboliger.

Søknad om deling behandles av kommunen, og hver sak skal vurderes konkret. Lokal skjønnsutøvelse er ifølge rundskriv fra Landsbruksdepartementet svært viktig i saker om fradeling. Som vi kommer nærmere inn på nedenfor, blir søknader om deling behandlet forskjellig fra kommune til kommune. Utfallet av

delingssøknader er derfor relativt utforutsigbart. Usikkerhet sammen med administrative kostnader knyttet til søknadsprosessen, vil trolig hindre en del i å realisere lønnsomme prosjekter hvor deling var en nødvendig forutsetning.

En restriktiv praksis i forhold til søknader om dispensasjon til deling vil kunne tvinge eieren til å selge alt eller ingenting. En del gårdbrukere kan la være å selge bruket fordi de har følelsesmessige bånd til eiendommen, selv om vedkommende ikke har noen næringsøkonomisk interesse i bruket. En restriktiv praksis vil derfor som hovedregel hindre en mer effektiv anvendelse av ressursene.

Uten dette forbudet ville gårdeieendommer kunne deles på alle tenkelige måter. Trolig ville en avvikling forsterke dagens tendens til reduksjon i antall bruk. Jordareal ville blitt solgt til gårdbrukere i nærheten av eiendommen med behov for jord, og mange våningshus ville sannsynligvis bli tatt i bruk som boliger til personer med sysselsetting helt utenfor jordbruket eller til fritidsboliger. Ut fra en isolert målsetting om innovasjon og næringsutvikling mener vi at en avvikling av delingsforbudet ville gitt et positivt bidrag, jf. drøfting i avsnitt 4.5.

Vi kan ikke se at målet med delingsforbudet – ”sikre og samle ressursene på bruket for nåværende og framtidige eiere”<sup>15</sup> – er tilpasset dagens landbrukspolitiske mål. Det er behov for en fortsatt strukturrasjonalisering i dagens landbruk. Delingsforbudet kan bremse en slik utvikling ved at det kan forhindre at bruk vokser gjennom kjøp av deler av andre bruk.

En fjerning av delingsforbudet kan i teorien også tenkes å føre til en motsatt utvikling, dvs. en økning i antall bruk. Ettersom det trolig er vanskelig å oppnå tilfredsstillende lønnsomhet på små bruk, mener vi sannsynligheten for en slik utvikling er liten. Videre ser vi heller ikke at en slik utvikling vil innebære noen stor utfordring for oppfyllelse av de landbrukspolitiske målene; det vil være den enkelte eier som vil bære mesteparten av tapet ved en oppsplitting i flere mindre bruk. I og med at en del av dagens støtteordninger for landbruket favoriserer små bruk, vil imidlertid et fall i brukenes størrelse kunne legge press på støtteordningene. Videre kan man argumentere for at oppsplitting av bruk kan legge økt press på jordvernet fordi dårlig lønnsomhet i små enheter kan føre til at jorda blir liggende brakk, noe som trolig vil øke sannsynligheten for at omdisponering tillates. Imidlertid vil omdisponeringsforbudet være et velegnet virkemiddel for å hindre en slik utvikling. Videre er det vanskelig å se at en eier vil ha interesse av å dele opp eiendommen hvis de ikke kan drives lønnsomt og omdisponering ikke tillates. Vi mener derfor at delingsforbudet kan avvikles.

---

<sup>15</sup> Rundskriv M-4-2004 R-1047

Tabell 4.1      *Praktisering av delingsforbudet*

| 2000-2003        | Antall søknader | Antall avslag | Avslagsprosent |
|------------------|-----------------|---------------|----------------|
| Østfold          | 546             | 42            | 8              |
| Akershus         | 625             | 106           | 17             |
| Oslo             | 9               | 1             | 11             |
| Hedmark          | 1818            | 252           | 14             |
| Oppland          | 1092            | 135           | 12             |
| Buskerud         | 884             | 106           | 12             |
| Vestfold         | 538             | 50            | 9              |
| Telemark         | 702             | 61            | 9              |
| Aust-Agder       | 610             | 40            | 7              |
| Vest-Agder       | 1077            | 95            | 9              |
| Rogaland         | 911             | 190           | 21             |
| Hordaland        | 1540            | 197           | 13             |
| Sogn og Fjordane | 1051            | 42            | 4              |
| Møre og Romsdal  | 1377            | 104           | 8              |
| Sør-Trøndelag    | 1391            | 119           | 9              |
| Nord-Trøndelag   | 834             | 67            | 8              |
| Nordland         | 2343            | 234           | 10             |
| Troms            | 1722            | 154           | 9              |
| Finnmark         | 263             | 32            | 12             |
| Hele landet      | 19333           | 2027          | 10             |

Tabellen viser hvor mange søknader om dispensasjon fra delingsforbudet som ble behandlet i perioden 2000 til 2003 i norske fylker.<sup>16</sup> Tallene tyder på at terskelen for å få dispensasjon til deling ikke ligger så høyt. I Sogn og Fjordane ble kun 4 prosent av dispensasjonssøknadene avslått. Strengest var Rogaland som av slo 21 prosent av delingssøknadene. Mange av sakene dreier seg om mindre alvorlig deling av jordbrukseiendommer slik som utskillelse av bolig- eller hyttetomter. Mer enn halvparten av sakene er allikevel deling til andre formål enn bolig og hytte, slik at praktiseringen av delingsforbudet må generelt sies å være liberal.

Vi vil understreke at tallene over kan være misvisende. Dette skyldes at mange eiere som ønsker deling av eiendommen lar være å søke fordi de vet at de ikke får dispensasjon. Dette kan de vite fordi de har en generell kunnskap om praktiseringen eller fordi de har konferert med de relevante myndighetene. Intervjuene vi har gjort med Fylkesmannens landbruksavdeling i alle fylkene tyder imidlertid på at praktiseringen faktisk er ganske liberal slik Tabell 4.1 indikerer.

<sup>16</sup> Oversiktene omfatter både delingssaker avgjort i kommunene i første instans og saker avgjort av fylkeslandbruksstyret i første instans.

Ifølge tilbakemeldingene fra Fylkesmennene er det en tendens til at praksis er mer liberal i mindre sentrale strøk, særlig i områder som er preget av fraflytning. Flere ga uttrykk for at bosettingshensynet ligger bak mange dispensasjoner. Særlig i Nord-Norge ga landbrukskontorene inntrykk av at så å si alle delinger godkjennes, fordi man ønsker å legge til rette for fleksible løsninger som kan sikre bosetting i kommunene. Mange av landbruksavdelingene vi snakket med ga uttrykk for at det har skjedd en sterk vridning de siste årene i retning av mer liberal praktisering av reglene om deling. Fra Landbruks- og matdepartementet har det blitt gitt signaler om at man skal legge forholdene til rette for næringsutvikling i landbrukssektoren. I de tilfellene forbudene mot deling står i veien for næringsutvikling, vil de lokale landbruksmyndighetene i dag som regel gi dispensasjon.

Videre hevdet de fleste landbruksavdelingene at kommunene generelt er mer liberale enn fylkesmennene når det gjelder søknader om deling<sup>17</sup>. Flere ga uttrykk for at kommunene tillater delinger som det ikke er hjemmel til å gi.

Praktiseringen av søknader om deling gjør at delingsforbudet i mindre grad begrenser en effektiv avkastning på jordbruksressursene enn det tilfellet ville vært med en restriktiv praksis. Faktisk virker praksis i dag så liberal at man kan stille spørsmål ved om dette alene taler for en endring eller en opphevelse. Regelen påfører aktørene administrative kostnader i forbindelse med søknadsbehandlingen. I tillegg kan det hende at ikke alle er klar over hvor liberalt regelverket praktiseres og av den grunn unnlater å foreta deling som kunne realisert innovasjon og næringsutvikling.

### **4.4.3 Omdisponeringsforbudet – presses av liberal praksis**

#### *Regelens formål og virkning*

Begrensningene i jordloven når det gjelder anvendelse av jordbruksareal hindrer en effektiv anvendelse av ressursene, i de tilfellene det finnes mer lønnsomt alternativ bruk av arealene enn jordbruksproduksjon. Forbudet omfatter både dyrket og dyrkbar jord, uansett arealstørrelse. Det er ikke noe absolutt forbud mot omdisponering, men det fremgår av jordloven § 9 at det må foreligge "særlige hensyn", et forholdsvis sterkt uttrykk, for at dispensasjon skal gis.

Omdisponeringsforbudet har stor betydning for nyskapning og næringsutvikling som ikke har tilknytning til tradisjonell jordbruksproduksjon. Denne regelen utelukker i utgangspunktet enhver nyskapning som ikke skjer innenfor jordbrukssektoren. Det er lett å tenke seg et utall ideer til næringsutvikling som ikke kan realiseres på grunn av forbudet mot omdisponering. All alternativ anvendelse (altså ikke jordbruk) av dyrket/dyrkbar jord er i utgangspunktet forbudt.

Ved en dispensasjonsvurdering, altså om særlige hensyn tilsier at omdisponering kan tillates, skal det ifølge rundskriv fra Landbruks- og matdepartementet gjøres

---

<sup>17</sup> Frem til siste årsskifte behandlet fylkesmennene en betydelig andel av søknader om dispensasjon til deling og omdisponering. I slike saker foretok kommunene innstillinger slik at landbruksavdelingene hos fylkesmannen kan sies å ha god kjennskap til kommunal skjønnsutøvelse etter delings- og omdisponeringssaker.

en konkret og individuelle vurdering av alle relevante hensyn i saken. Relevante hensyn er blant annet eventuelle godkjente planer etter plan- og bygningsloven. I tettstednære strøk er arealene vanligvis regulert av plan- og bygningsloven. Hvis et område i et slikt strøk er regulert til landbruk, er dette et moment av stor vekt mot at arealene skal brukes til andre formål. Videre vil eventuelle drifts- og miljømessige ulemper for landbruket i området bli vektlagt i negativ retning. I tillegg vil hensynet til kulturlandskapet, mangfoldet i naturen og kulturhistoriske verdier bli vektlagt.

Til fordel for dispensasjon teller det samfunnsgagnet en omdisponering vil gi og om arealet kan brukes til jordbruksproduksjon senere. Næringsutvikling er en såkalt samfunnsgagnlig virkning. Bruk av eiendom til golfbane, campingplass, juletre- og pyntegrøntproduksjon er ifølge departementet eksempler på virksomhet hvor arealet kan tilbakeføres til jordbruksproduksjon. I visse tilfeller gis det derfor dispensasjon for omdisponering til nevnte virksomheter, men det er ingen selvfølge at dispensasjon gis. Det legges opp til at behandlingen av søknader om omdisponeringer skal være mindre skjønsmessige enn for eksempel konsesjons-søknader eller søknader om fritak fra bo- og driveplikt. Departementet presiserer i rundskriv at kommunene har plikt til å behandle like saker likt. Dette gir økt forutsigbarhet som isolert sett vil være gunstig i forhold til innovasjon og næringsutvikling. Vurderingskriteriene for dispensasjon er imidlertid lite objektive slik at likebehandling i praksis vil være vanskelig.

Usikkerhet knyttet til søknad om omdisponering og administrative kostnader i forbindelse med behandling av søknaden kan hindre at ideer til innovasjon og næringsutvikling blir realisert selv om det konkrete prosjektet faktisk kunne fått dispensasjon.

Ut fra en isolert målsetting om innovasjon og næringsutvikling, ville mest sannsynlig en avvikling av forbudet være mest effektivt. En avvikling ville trolig ført til at mye dyrket jord ville blitt brukt til alternative formål som gir større avkastning. Man kan også regne med at areal noen steder ville blitt anvendt til formål som ville gjort det umulig å ta i bruk jorda til landbruksproduksjon senere, altså irreversible inngrep. Man står på dette området overfor en konflikt mellom to mål: Jordvern og nyskaping. Det er ikke mulig å komme utenom denne konflikten, og eventuelle endringer i politikken må derfor baseres på en analyse av hvilke jordområder det er særlig viktig å verne og hvilke tilfeller av omdisponeringer som er særlig samfunnsgavnlig.

Tabell 4.2      *Praktisering av omdisponeringsforbudet*

| 2000-2003        | Antall søknader | Antall avslag | Avslagsprosent |
|------------------|-----------------|---------------|----------------|
| Østfold          | 65              | 3             | 5              |
| Akershus         | 191             | 25            | 13             |
| Oslo             | 4               | 0             | 0              |
| Hedmark          | 347             | 12            | 3              |
| Oppland          | 161             | 7             | 4              |
| Buskerud         | 139             | 15            | 11             |
| Vestfold         | 94              | 6             | 6              |
| Telemark         | 65              | 4             | 6              |
| Aust-Agder       | 67              | 2             | 3              |
| Vest-Agder       | 110             | 4             | 4              |
| Rogaland         | 297             | 18            | 6              |
| Hordaland        | 141             | 9             | 6              |
| Sogn og Fjordane | 124             | 1             | 1              |
| Møre og Romsdal  | 253             | 8             | 3              |
| Sør-Trøndelag    | 153             | 10            | 7              |
| Nord-Trøndelag   | 102             | 3             | 3              |
| Nordland         | 214             | 13            | 6              |
| Troms            | 225             | 13            | 6              |
| Finnmark         | 54              | 15            | 28             |
| Hele landet      | 2806            | 168           | 6              |

Tabellen viser søknader om omdisponering i norske fylker og inkluderer både saker behandlet av kommunen i første instans og av fylkeslandbruksstyret i første instans. Det har vært langt færre søknader om dispensasjon til omdisponering enn til deling. Dette kan enten bety at gårdbrukere har mindre behov for å foreta omdisponeringer av jorda enn deling eller at færre har tro på at søknaden blir innvilget. Oversikten viser at de fleste søknadene innvilges. Finnmark ligger med sine 28 prosent høyest i andel avslag. Sogn og Fjordane har til sammenligning kun avslått 1 søknad i perioden, eller mindre enn 1 prosent av søknadene. Generelt virker bildet relativt klart – det er ikke vanskelig å få innvilget søknadene. Vi vil imidlertid understreke at tallene kan skjule at en del eiere lar være å søke omdisponering fordi de vet at deres søknad vil bli avslått.

Tilbakemeldningene fra landbruksavdelingen hos Fylkesmennene gir inntrykk av at det også for omdisponeringssaker er forskjeller mellom kommunene i fylkene. Tendensen er at kommunene som opplever fraflytning som et problem er mer liberale når det gjelder søknader om omdisponeringer enn områder hvor dette ikke er et problem. Flere representanter fra Fylkesmennene ga også uttrykk for at enkelte kommuner gir dispensasjoner som det ikke er grunnlag for å gi etter loven.

#### 4.4.4 Konesesjon – øker risikoen for nyetablere

Konesesjonsloven begrenser fri omsetning av jord- og skogbrukseiendommer. Ut fra en ren effektivitetsbetraktning kan man si at dette gir samfunnsøkonomisk tap, fordi kjøperen med høyest betalingsvillighet kan hindres i å få kjøpe eiendommen. Ofte vil vedkommende med høyest betalingsvillighet for en eiendom være den som best mulig kan utnytte ressursen. Begrunnelsen for denne hypotesen er som følger: I hovedsak kan en kjøpers betalingsvilje for et gårdsbruk antas å være bestemt av hvor høyt vedkommende verdsetter bruket som bosted (gjærne inkludert allmenningsrettigheter) og hvor stor inntekt vedkommende tror bruket kan generere. Normalt vil det dermed være en positiv sammenheng mellom kjøperens betalingsvilje og kjøperens evne til å utnytte kapitalen på gården effektivt. Vi viser for øvrig til drøftingen i avsnitt 4.4.5.

Konesesjonsloven kan derfor hindre den mest effektive anvendelse av jord- og skogbrukseiendommer. Det mest radikale forslaget, en fullstendig oppheving av konesesjonsloven, ville trolig gitt effektivitetsgevinster, fordi ressursene ville blitt allokert til aktørene som kunne utnyttet jordbruksarealene mest effektivt, men i mange tilfeller ville også gårdsbruk som ellers kunne blitt brukt til landbruks- eller andre næringsformål blitt kjøpt som fritidseiendommer. Man kan forvente at eier- og bruksstrukturen på jordbrukseiendommer ville blitt vesentlig forskjellig fra dagens organisering. Vi skal kort drøfte den hypotetiske virkningen av at ulike deler av konesesjonsloven som bo- og driveplikten og prisreguleringen fjernes nedenfor.

Konesesjonsloven hindrer i første rekke nye aktører å etablere seg innenfor landbruket, hovedsaklig fordi loven reduserer eksisterende eieres interesse for å selge bruk.

##### *Behandling av konesesjonssøknader*

Ved behandling av konesesjonssøknader skal det særlig legges vekt på følgende forhold:

- Om den avtalte prisen tilgodeser en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling
- Om kjøperens formål vil ivareta hensynet til bosetting i området
- Om ervervet innebærer en driftsmessig god løsning, og
- Om kjøperen kan anses skikket til å drive eiendommen.

Videre påpekes det i loven at konesesjon i alminnelighet ikke skal gis dersom det ved oppkjøpet oppstår sameie i eiendommen, eller at antallet sameiere øker.

Ifølge retningslinjene i rundskriv M-5/2003 skal konesesjonssøkerens formål med ervervet danne utgangspunktet for vurderingen av søknaden. Ingen har krav på konesesjon, og søknaden skal avgjøres ut fra en konkret vurdering. Konesesjonen gis etter kriterier som er skjønsmessige. Dette skaper usikkerhet for potensielle kjøpere av konesesjonspliktig eiendom.

Etter tidligere praksis var den klare hovedregel at konesesjon ikke ble gitt dersom kjøperen ikke selv skulle bebo og drive eiendommen. Den nye konesesjonsloven som ble vedtatt i november 2003, har lempet på denne regelen. Nå vil det være mulig å få konesesjon også i tilfeller hvor kjøperen ikke bor på eller driver



eiendommen, men hvor fritak for bo- og driveplikt kan gis. Denne endringen gjør det lettere for aktører uten jordrettigheter å få tilgang til eiendom som kan brukes til innovasjon og næringsutvikling, men åpner også for at gårdsbruk brukes som fritidseiendom.

Konsesjonsloven inneholder ikke bestemmelser om at konsesjonshaver må være en personlig næringsutøver, men eventuell bo- og driveplikt kan medføre at ikke-personlige selskaper ikke kan få konsesjon. Dette reduserer tilgangen til kapital til landbruket. Nyskaping er normalt risikofyllt. Mange selvstendig næringsdrivende har ikke finansielle ressurser til å stille opp med stor egenkapital. Høy risiko gjør dessuten at det vil være vanskelig å lånefinansiere nyskapende prosjekter. Dermed kan kapitaltilgang kunne være et betydelig problem for nyskapende landbruksproduksjon. For videreføring og annen tilknyttet virksomhet vil det ikke være tilsvarende begrensninger på eierform og dermed heller ikke de samme hindrene for kapitaltilgang.

#### **4.4.5 Prisregulering – virkemiddel for gårsdagens mål?**

Ved behandling av konsesjonssøknader skal det ifølge konsesjonslovens § 9 nr. 4 særlig legges vekt på om den avtalte prisen tilgodeser en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling. Dette vurderingskriteriet innebærer i praksis priskontroll på omsetning av konsesjonspliktige jordbrukseiendommer.

En samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling skal sikre landbrukspolitiske mål som

- rekruttering av aktive yrkesutøvere til næringen,
- tilrettelegging av eierskap til landbrukseiendommer som gir grunnlag for langsiktig god ressursforvaltning og
- tilrettelegging av inntektsmuligheter og sosiale forhold som skaper stabile heltids- og deltidsarbeidsplasser i landbruket.

Prisregulering var et egnet virkemiddel da man hadde et inntektsmål for landbruket. For å begrense bøndenes behov for salgsinntekter og støtte fra staten, var det da en fordel at bøndenes finansieringskostnader ble begrenset gjennom prisregulering.

Prisreguleringen innebærer at betalingsvilligheten for noen eiendommer er betydelig høyere enn den såkalt samfunnsmessig forsvarlige prisen, altså den prisen som sikrer videre jordbruksdrift på eiendommen. Hvor stort avviket er, vil i stor grad avhenge av beliggenheten til eiendommen. Hvis jordbrukseiendommen har sentral beliggenhet, vil boligverdien ofte være langt høyere enn tilsvarende eiendommer i mindre sentrale strøk. Som vi kommer nærmere inn på under drøftelsen av bo- og driveplikten nedenfor, vil også kostnaden ved at det er boplikt på en eiendom være mindre jo høyere boligverdien er. I de tilfellene det er stort avvik mellom regulert pris og en potensiell markedspris, vil det ofte være lite aktuelt for eiere å selge.

Trolig finnes det en del jordbrukseiendommer som eieren kan tenkes å ville selge, men hvor prisreguleringen gjør salg lite attraktivt. I slike tilfeller kan potensiell næringsutvikling gå tapt, både fordi aktører som har behov for jordbrukseiendom for å realisere en forretningsidé ikke får tilgang til nødvendig innsatsvare, og fordi vedkommende som i utgangspunktet ønsker å selge gårdsbruket ikke kan for-

ventes å tenke særlig nytt. I dag er det bare omlag 20 prosent av eierskiftene på gårdsbruk som skjer ved fri omsetning. Ut fra et isolert formål om innovasjon og næringsutvikling, er det grunn til å tro at en avvikling av prisreguleringen ville sikret bedre måloppnåelse. Grunnen er som nevnt at eiendommen da vil bli solgt til kjøperen med høyest betalingsvillighet i markedet, noe som kan avspeile kjøperens evne til å oppnå avkastning gjennom næringsvirksomhet på eiendommen. En avvikling ville trolig ført til høyere priser på jordbrukseiendommer enkelte steder, særlig i områder hvor enkelte av jordressursene, for eksempel boligen, har høy verdi.

*Tabell 4.3      Praktiseringen av konsesjonssøknader*

| 2000-2003        | Antall søknader | Antall avslag | Avslagsprosent |
|------------------|-----------------|---------------|----------------|
| Østfold          | 629             | 21            | 3              |
| Akershus         | 535             | 13            | 2              |
| Oslo             | 30              | 0             | 0              |
| Hedmark          | 1372            | 29            | 2              |
| Oppland          | 53              | 12            | 23             |
| Buskerud         | 639             | 15            | 2              |
| Vestfold         | 367             | 9             | 2              |
| Telemark         | 455             | 19            | 4              |
| Aust-Agder       | 615             | 18            | 3              |
| Vest-Agder       | 573             | 22            | 4              |
| Rogaland         | 623             | 24            | 4              |
| Hordaland        | 944             | 54            | 6              |
| Sogn og Fjordane | 71              | 1             | 1              |
| Møre og Romsdal  | 725             | 17            | 2              |
| Sør-Trøndelag    | 691             | 37            | 5              |
| Nord-Trøndelag   | 653             | 25            | 4              |
| Nordland         | 95              | 3             | 3              |
| Troms            | 735             | 18            | 2              |
| Finnmark         | 246             | 2             | 1              |
| Hele landet      | 10051           | 339           | 3              |

Tabellen viser konsesjonssaker avgjort av fylkeslandbruksstyret og fylkesmannen i perioden 2000 til 2003. Oversikten viser at avslag på konsesjonssøknader er relativt uvanlig i de fleste fylkene. Oppland er fylket hvor det avslås flest søknader. I dette fylket fikk 23 prosent avslag i perioden vi har tall for. Vi vil understreke at en del aktører kan la være å søke konsesjon fordi de ut fra kjennskap til praksis eller forhåndsvurdering av saken vet at de ikke vil få gjennomslag for søknaden.

Det er vanligvis to grunner til at det blir gitt avslag. Enten kan ikke kjøperen oppfylle en pålagt bo- og driveplikt eller så er avtalt pris for høy og ikke i overensstemmelse med reglene om prisregulering. Førstnevnte avslag vil normalt

skje i områder hvor kommunene praktiserer reglene om bo- og driveplikt strengt; vanligvis på steder hvor fraflytning er et problem. Den andre typen avslag vil skje i tilfeller hvor gårdseiendommen verdsettes høyt.

#### **4.4.6 Odelsrett og odelsløsning hindrer eiendomsomsetning**

Muligheten for at en eiendom innløses skaper usikkerhet for kjøperen og vil kunne hindre omsetning av eiendom.

Odelsretten vil ha økonomisk verdi i de tilfellene den regulerte prisen på eiendommen ved konsesjonspliktig salg er lavere enn den reelle verdien på gårdsbruket. I mange tilfeller vil ikke den odelsberettigede være den som kan drive jordbrukseiendommen mest effektivt med høyest betalingsvilje som kan skape mest verdi på basis av bruket.<sup>18</sup> Gitt at betalingsviljen for bruket gjenspeiler inntektsstrømmen interesserte kjøpere vil klare å oppnå på drift av gården, vil det være den kjøper som har høyest betalingsvilje som kan utnytte kapitalen på bruket best. Loven kan derfor hindre at potensielt mer effektive arveberettigede overtar gårdsdriften. I tillegg kan loven gi en form for konservering av eierskapet, altså at jordbruksarealene holdes innenfor slekten.

Dessuten innebærer reglene om odelsløsning at kjøp av gårdsbruk kan reverseres ved at den odelsberettigede senere benytter sin rett. Dette øker risikoen for kjøperne i slike tilfeller.<sup>19</sup>

Ut fra et rent mål om innovasjon og næringsutvikling vil sannsynligvis en avvikling av reglene om odelsrett og odelsinnløsning bidra positivt. Dette vil kunne gi eiere som realiserer den høyeste avkastning på kapitalen tilgang til gårdsbruk og redusere usikkerheten i forhold til overtakelse av odelseiendom.

#### **4.4.7 Begrensninger knyttet til sameie**

Ved behandling av konsesjonssøknader skal det i sin alminnelighet ikke gis konsesjon dersom kjøpet fører til at det oppstår sameie på eiendommen eller at antallet sameiere øker.

Begrensningene knyttet til sameie betyr at erverv som foretas av andre juridiske enheter enn selvstendig næringsdrivende normalt ikke vil få konsesjon. Disse begrensningene bidrar til å begrense tilgangen til kapital til landbruket og kan dessuten bidra til at de som kan utnytte ressursene på gårdsbruket mest mulig effektivt blir utestengt.

Begrensninger i konsesjon til sameie kan også hindre potensielt mer effektiv gårdsdrift. To eller flere jordbrukere som i fellesskap ønsker å kjøpe en konsesjonspliktig eiendom vil ifølge reglene normalt hindres i å gjøre dette. I en

---

<sup>18</sup> I følge NOU 2003:26 er det høyere inntjening på eiendommer eid av odelsberettigede enn blant andre eiere av tilsvarende eiendommer, se s. 31-37. Selv om det i gjennomsnitt er slik at odelsberettigede har bedre resultater enn andre, vil det ikke alltid være slik at den odelsberettigede er best skikket til å drive gårdsbruket.

<sup>19</sup> Odelslovutvalget har foreslått en ny regel som skal kunne gi forhåndsavklaring der dette er ønskelig, jf. NOU 2003:26 s. 108-110.

del tilfeller kan det tenkes at det ikke finnes alternative kjøpere, eventuelt at alternative kjøpere er mindre effektive. Dette kan føre til at jordbrukseiendommer ikke blir utnyttet, eventuelt at driften er ineffektiv. Ut fra et isolert mål om innovasjon og næringsutvikling, vil en avvikling av begrensningene mot sameie derfor være gunstig. Man kan forvente at et bortfall av denne reglen vil føre til noen strukturendringer, for eksempel at flere jordbrukere slår sammen sine gårdsbruk.

#### **4.4.8 Bo- og driveplikten – streng håndheving kan framtinge salg**

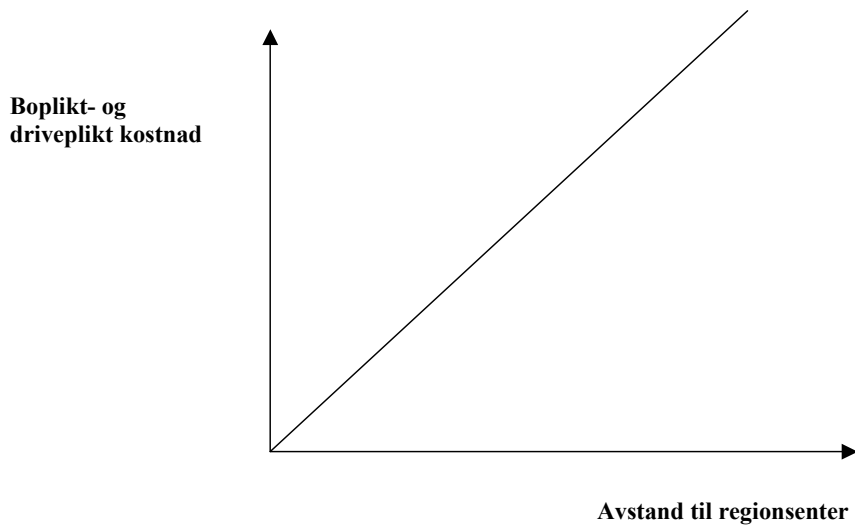
Bo- og driveplikt medfører en forpliktelse for kjøperen til å fysisk bo på eiendommen samt drive den i minst 5 år etter kjøpet. Dette hindrer trolig mange transaksjoner av jord- og skogbrukseiendommer.

Driveplikten kan oppfylles gjennom å leie bort jordbruksarealene som tilleggsjord til annen jordbrukseiendom i minst 10 år. Det er imidlertid et krav om at utleie gir driftsmessig gode løsninger for at driveplikten skal anses oppfylt. Består eiendommen også av skog, vil det være driveplikt på skogen selv om jordbruksarealene leies bort. Hvis det finnes aktører som ønsker å leie jordbruksarealene, innebærer denne forpliktelsen ingen stor byrde (hvis man ser bort fra eventuell driveplikt i skog). Men det avhenger altså av interesse blant jordbrukere i nærheten av eiendommen. Avstand fra leietaker til utleid jord er et sentralt moment i vurderingen av om leieavtalen gir en driftsmessig god løsning. I områder som er preget av mye fraflytning og hvor en stor andel av gårdsbrukene er fraflyttet, kan driveplikten derfor være en begrensning på omsetningen av jordbrukseiendommer.

Oppfyllelse av driveplikten henger sammen med muligheten til å drive lønnsom landbruksproduksjon. Hvis jordbruksarealet på en eiendom kan utnyttes på en lønnsom måte, vil driveplikten ikke representere noen stor begrensning for eventuelle kjøpere, fordi plikten kan oppfylles uavhengig av kjøperens planer for bruken av eiendommen.

Boplikten kan ikke oppfylles på andre måter enn at eieren er fysisk tilstede på eiendommen i en overvekt av tiden, det vil si mer enn 50 prosent av nettene. For kjøper vil boplikt kunne oppleves som en kostnad. Størrelsen på kostnaden vil avhenge av kjøperens preferanser. Det er grunn til å tro at jo nærmere sentrale strøk et gårdsbruk ligger, jo lavere er bopliktkostnaden. Kostnaden ved å oppfylle boplikten på et gårdsbruk i et område med høye boligpriser må anses å være lavere enn tilsvarende kostnader i andre områder. Boplikten vil kunne være et sentralt moment i en beslutningsprosess for en aktør som ønsker å etablere næringsvirksomhet på eller i tilknytning til en jordbrukseiendom. Dette hindrer sannsynligvis en del transaksjoner av eiendommer, særlig i områder som er preget av fraflytning og hvor gårdsbruk står tomme siden bopliktkostnaden i slike områder er høy. Sammenhengen mellom avstanden til nærmeste regionscenter og hvor stor ulempe bo- og driveplikt oppfattes for eventuelle kjøpere er illustrert i figuren nedenfor.

Figur 4.4 Sammenhengen mellom avstanden til nærmeste regionscenter og hvor stor ulempe bo- og driveplikt oppfattes for eventuelle kjøpere



Ut fra en ren målsetting om å oppnå innovasjon og næringsutvikling, vil en avvikling av bo- og driveplikten kunne gi både fordeler og ulemper. Bo- og driveplikten innebærer at enkelte kjøpere holdes utenfor fordi de ikke ønsker å bo på eller å drive gårdsbruket. Dette kan hindre innovasjon. På den andre siden kan en streng håndhevelse av bo- og driveplikten gjøre at flere gårdsbruk, herunder bruk som brukes til fritidsformål, legges ut for salg. Denne virkningen kan fremme nyskaping ved at det blir lettere for nye aktører å etablere seg innenfor landbruket.

#### *Om fritak fra bo- og driveplikt*

Det kan søkes om fritak fra eller utsettelse av bo- og driveplikt. Ingen har krav på fritak eller utsettelse, men kan få innvilget søknad etter en konkret vurdering. I konsesjonsloven er det ikke gitt føringer på hvilke momenter som skal vektlegges ved vurdering av fritak. I odelsloven er det gitt slike føringer og ifølge rundskriv M-2/2004 fra Landbruks- og matdepartementet er disse relevante også for vurdering av fritak fra bo- og driveplikt etter konsesjonsloven. Søknader behandles av kommunene og Fylkeslandbruksstyret er klageinstans.

I bestemmelsen i odelsloven står det at søknader om fritak fra boplikten skal vurderes ut fra ønsket om å styrke eller opprettholde bosettingen i området der eiendommen ligger, hvor nær tilknytning søkeren har til eiendommen og søkerens livssituasjon. I tillegg skal det tas hensyn til bruksstørrelsen, avkastningsevnen og hustilgangen på eiendommen.

Når det gjelder søknad om fritak fra driveplikten, skal det tas hensyn til om det er behov for tilleggsjord i området eiendommen ligger. Det skal tas hensyn til hvor viktig det er at det aktuelle jordbruksarealet holdes i hevd.

Søknad om fritak fra bo- og/eller driveplikten vurderes altså ut fra skjønsmessige kriterier. Det grunn til å tro at det er relativt stor uforutsigbarhet knyttet til behandlingen av denne type søknader. Siden beslutningsmyndigheten er lagt til kommunen, vil det mest sannsynlig være forskjeller i praksis avhengig av hvilket område gården det søkes om fritak fra ligger. I tillegg vil praksis kunne variere over tid. I økonomisk teori innebærer uforutsigbarhet økt risikopremie, det vil si av kravet til avkastning på investeringene øker. Dette kan føre til at potensielt lønnsomme prosjekter knyttet til næringsutvikling innen landbruket ikke blir realisert.

Som vi kommer inn på nedenfor, føres det en liberal fritakspolitikk i en del kommuner når det gjelder bo- og driveplikt. Dette kan hindre omsetning av eiendommen og på den måten hindre innovasjon utenfra. Mange jordbruks-eiendommer har stor rekreasjonsverdi. Dette gjelder særlig eiendommer i nærheten av utmark og kyst hvor det er gunstig med feriehus. Mange ønsker derfor å beholde jordbrukseiendommer uten å oppfylle verken bo- eller driveplikten. Dette innebærer at mange gårdsbruk står tomme store deler av året. En mer restriktiv politikk hvor boplikten ble håndhevet strengt, ville i mange tilfeller ført tvangssalg. Mye tyder på at det finnes et tilstrekkelig antall kjøpere av småbruk til at bosettingen kan øke mange steder gjennom økt omsetning av eiendommer.

Tabell 4.4      *Praktiseringen av søknader om fritak fra boplikt*

| 2000-2003        | Antall søknader | Antall avslag | Avslagsprosent |
|------------------|-----------------|---------------|----------------|
| Østfold          | 106             | 6             | 6              |
| Akershus         | 162             | 4             | 2              |
| Oslo             | 1               | 0             | 0              |
| Hedmark          | 686             | 73            | 11             |
| Oppland          | 420             | 16            | 4              |
| Buskerud         | 195             | 18            | 9              |
| Vestfold         | 121             | 2             | 2              |
| Telemark         | 170             | 35            | 21             |
| Aust-Agder       | 107             | 17            | 16             |
| Vest-Agder       | 307             | 16            | 5              |
| Rogaland         | 275             | 22            | 8              |
| Hordaland        | 216             | 24            | 11             |
| Sogn og Fjordane | 204             | 7             | 3              |
| Møre og Romsdal  | 219             | 21            | 10             |
| Sør-Trøndelag    | 264             | 19            | 7              |
| Nord-Trøndelag   | 123             | 7             | 6              |
| Nordland         | 398             | 32            | 8              |
| Troms            | 312             | 56            | 18             |
| Finnmark         | 52              | 2             | 4              |
| Hele landet      | 4338            | 377           | 9              |

I tabellen har vi samlet bopliktssaker avgjort av kommunen i første instans i perioden 2000 til 2003. Fritak fra driveplikt skjer svært sjelden, fordi det er enkelt å oppfylle denne plikten gjennom utleie av jorda. Oversikten viser at de fleste søknadene om fritak fra boplikten ble innvilget. Telemark var mest restriktiv og ga avslag i 21 prosent av sakene. Vestfold og Akershus er mest liberale og ga avslag kun i 2 prosent av sakene i periodene vi ser på. På samme måte som for andre regler, gjelder det også på dette området at tallene over kan skjule at en del som vet de vil få avslag på sin søknad lar være å søke. Reglene kan derfor fungere mer restriktivt enn tallene gir inntrykk av.

Reglene om bo- og driveplikt praktiseres ifølge landbruksavdelingene også forskjellig. I områder hvor fraflytning anses som et problem vil vanligvis kommunen være strengere enn i kommuner hvor dette ikke er et problem. På dette området er inntrykket i landbruksavdelingene i de fleste fylkene at kommunene praktiserer regelverket strengere enn fylkesmannen. Det går imidlertid en grense for sammenhengen mellom fraflytning og restriktiv praksis i forhold til fritak. I noen fylker, blant annet Finnmark og Sogn og Fjordane føres det en liberal fritakspraksis selv om fraflytning er et problem i mange kommuner der søknadene behandles. I slike disse fylkene har man "gitt opp" bosettingsmålet på visse steder og tenker i stedet at det er bedre med bosetting deler av året, i ferie og lignende, enn tomme hus året rundt.

I sentrale strøk vil trolig boplikten for de fleste ikke være noen byrde fordi bolig-eiendommer slike steder har høy verdi og derfor blir bebodd.

#### *Administrative kostnader*

Søknadsprosessen knyttet til konsesjon og/eller fritak fra bo- og driveplikt innebærer kostnader for kjøpere av jordbruks-eiendommer og potensielle entreprenører. Disse kostnadene kan i noen tilfeller hindre at gode ideer realiseres, fordi enkelte vurderer at kostnadene er for høye til å sette planen ut i livet.

## 4.5 Alternativ areallovgivning – færre koblinger

Areallovgivningen begrenser alternativ anvendelse av ressursene på jordbruks-eiendommer. Hvis innovasjon og næringsutvikling var det eneste målet for myndighetene, ville avskaffelse av all areallovgivning trolig være den mest effektive endringen av regelverket. Lovverket knyttet til arealdisponering og omsetning er imidlertid utviklet for å ivareta andre landbrukspolitiske mål, primært:

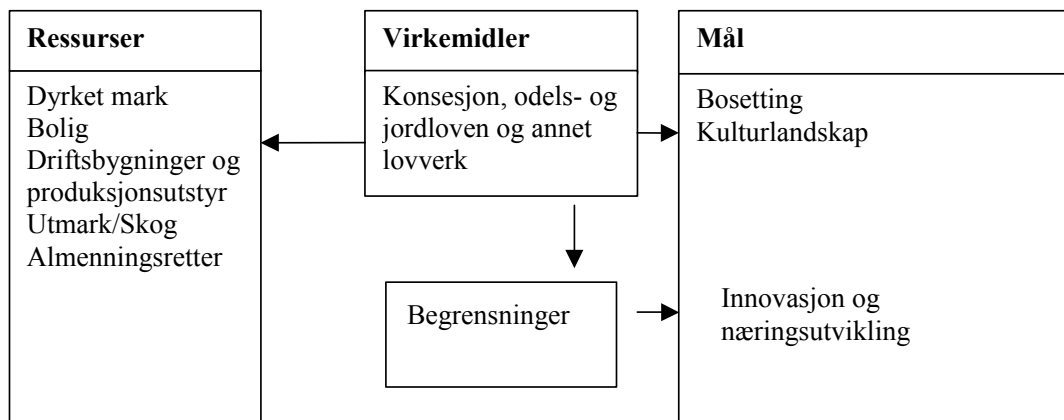
- Sikring av bosetting i distriktene og
- Jordvernet.

I vår vurdering av mulige endringer av regelverket er vi opptatt av hvordan regelverket bedre kan bidra til

- Nyskaping basert på landbruksressursene.

Ut fra hensynet til nyskaping, burde altså alle restriksjoner på arealdisponering og omsetning vært avskaffet. Det er imidlertid trolig at en slik regelverksavvikling vil gi sterkere svekke oppnåelsen av de andre målene enn hva som er politisk akseptabelt. I vår vurdering av mulige endringer av regelverket vil vi legge til grunn at endringene ikke i vesentlig grad skal svekke oppnåelsen av disse målene.

Figur 4.5 Ressurser, virkemidler og mål i norsk landbruk



Kjernen i lovverket er at de ulike ressursene knyttet til et gårdsbruk er knyttet sammen. Et gårdsbruk består vanligvis av flere typer kapital. Som regel vil et gårdsbruk ha dyrket mark, en bolig, driftsbygninger som fjøs, silo og lignende,



produksjonsutstyr som traktor, skurtresker og lignende, utmark med eventuell skog og rettigheter til allmenninger og andre realservitutter.

Ulike aktører kan ha ulike vurderinger av en gårds boverdi, bruksverdi (som gårdsbruk eller i annen virksomhet), av tilknyttede allmenningsrettigheter, m.v. For en som ser en positiv verdi i jorda og annen driftskapital på gården, kan boplikten ses som en byrde. For en som ser boverdien som positiv, kan driveplikten ses som en byrde.

I områder hvor man har problemer med at brukene fraflyttes, kan det derfor ligge muligheter for å styrke oppnåelsen av *alle de tre nevnte målene* ved å tillate at de ulike kapitalelementene på gården fristilles i forhold til hverandre og at de kan omsettes hver for seg. Allmenningsrettighetene kan også deles opp slik at rettigheter som understøtter driften av gården (beiterett, virkerett) knyttes til arealressursene på gården mens rettigheter som understøtter boverdien (jakt- og fiskerettigheter) tilknyttes boligen.

Tabell 4.5 Målhierarki knyttet til bosetting og kulturlandskap

|         |  |                |
|---------|--|----------------|
| 1. Valg | Bruksstrukturen bevares<br>(brukene bebos og jorda dyrkes) |                |
| 2. Valg | Våningshus bebos   | Jorda dyrkes   |
| 3. Valg | Hus vedlikeholdes,<br>evt. som fritidsbolig                | Jorda utnyttes |

Man kan tenke seg et hierarki av mål knyttet til kulturlandskap og bosetting og med en håndhevelse av reglene om arealdisponering og – omsetning som tilpasses det som ses som et realistisk ambisjonsnivå for det aktuelle området. Dette er illustrert i Tabell 4.5. I områder som er attraktive både for landbruk og for bosetting, er det ikke behov for å gjøre unntak fra hovedreglene i lovverket for å oppnå målene knyttet til bosetting og kulturlandskap. I så fall er det en direkte målkonflikt mellom disse målene på den ene siden og målet om økt nyskaping på den andre.

Hvis man ser at mange bruk blir stående ubrukt, kan man tillate deling av bruk, primært i en produksjonsdel som kan kjøpes av andre bønder i området og i en boligdel som kan kjøpes av personer som er sysselsatt i annen virksomhet. Slik åpnes også muligheter for nyskaping med ukjent resultat og gevinst.

Hvis heller ikke dette er tilstrekkelig til å sikre at husene bebos og jorda dyrkes, kan man tillate at husene omgjøres til fritidshus, noe som vil kunne gjøre at de vedlikeholdes og at det skapes en viss aktivitet gjennom utnyttelse av boligene til fritidsformål. Videre kan man tillate omdisponering, noe som kan åpne for annen aktivitet enn landbruk.

## 4.5.1 Illustrasjoner på virkning av reglene

Vi har ved hjelp av noen talleksempler forsøkt å illustrere hvordan de ulike begrensningene i reglene for anvendelse og omsetning av jordbrukseiendommer kan påvirke verdiskapning og næringsutvikling i landbruket. Hvordan eieren av en jordbrukseiendom verdsetter ressursene som eiendommen omfatter, vil være individuelt og variere fra person til person. Variasjonen vil gjenspeile bl.a. vedkommendes preferanse for bosted og vurdering av gården som rekreasjonssted, men også potensialet for avkastning av kapitalen knyttet til gården enten i landbruksvirksomhet eller annen virksomhet. Forskjeller i vurderingen av avkastningspotensialet kan skyldes dels forskjeller i kompetanse og dels om vedkommende har komplementær kapital (f.eks. eier andre gårder i nærheten) som utløser synergier.

Tilknytningen eieren har til eiendommen og hvordan vedkommende anvender ressursene vil være sentrale vurderingskriterier for den enkelte. For enkelthets skyld har vi valgt å dele eiere inn i fire kategorier, definert i tabellen nedenfor. Det må antas å være en realistisk antagelse at en bonde vil verdsette ressursene på egen gård annerledes enn en gårdeier som ikke er gårdbruker. Videre er det sannsynlig at eiere som bor på eiendommen vanligvis vil verdsette deler av ressursene på en annen måte enn eiere som ikke bebor eiendommen. I tillegg vil ønsket om å være bosatt der eiendommen ligger normalt være avgjørende for verdivurderingen.

### Eksempel 1: Betydning av prisregulering

|          |  |
|----------|--|
| Eier I   | Bonde  |
| Eier II  | Ikke bonde, men bosatt på eiendommen               |
| Eier III | Ikke bonde og ikke bosatt, men fritak fra boplikt  |
| Eier IV  | Ikke bonde, ikke ønske om å være bosatt og boplikt |

---

| Ressurser         | Bonde | Bosatt ikke-bonde | Ikke-bonde med fritak | Ikke-bonde med uønsket boplikt | Prisregulering |
|-------------------|-------|-------------------|-----------------------|--------------------------------|----------------|
| Dyrket mark       | 20    | 15                | 15                    | 15                             | 20             |
| Bolig             | 20    | 20                | 15                    | 5                              | 5              |
| Driftsbygninger   | 20    | 10                | 10                    | 10                             | 20             |
| Utmark            | 20    | 15                | 15                    | 15                             | 15             |
| Allmenningsretter | 20    | 20                | 20                    | 20                             | 10             |
| Gårdsverdi        | 100   | 80                | 75                    | 65                             | 70             |

---

I vårt eksempel har vi antatt at bonden verdsetter de ulike ressursene likt (20) hvilket gir en samlet gårdverdi på 100.

En eier som bor på gården, men som ikke driver landbruk, antas å ha samme verdsettelse av boligen og allmenningsrettighetene som bonden. Normalt vil det være mulig leie bort innmark, utmark og driftsbygninger med utstyr. Vi regner med at dette vil gi en lavere avkastning enn dersom eieren selv driver jorden. Samlet verdsetting vil i dette eksemplet være 80, altså 20 lavere enn for bonden.

Eieren som verken bor på eller driver gården, men som har fritak fra eller har oppfylt boplikten, antas å oppnå en viss avkastning på inn- og utmark samt driftsbygninger og utstyr som følge av utleie. Vedkommende antas videre å ha noe lavere verdsetting av boligen enn eierne som bor på gården siden den kun anvendes til fritidsformål. Gården verdsettes totalt til 75.

En eier som har boplikt, men som ikke ønsker å være bosatt der eiendommen ligger, vil verdsette boligen lavt. I noen tilfeller kan det tenkes at verdsettelsen er negativ, altså at ressursen oppfattes som en kostnad. Verdsettelsen av de øvrige ressursene på gården kan antas å være lik den eieren med fritak fra boplikt har.

Odels- og konsesjonsbelagte eiendommer er underlagt prisregulering etter regler fastsatt av myndighetene. Det er en viss forskjell mellom gårdsbruk som erverves av odelsberettigede og de som er konsesjonspliktige. Ved fastsettelse av "odelstakst", er hovedregelen at gården skal selges til markedspris, det vil si den prisen kjøper og selger blir enige om. Det er imidlertid satt en øvre grense for å sikre at prisen ikke hindrer muligheten for å drive lønnsom jordbruksproduksjon på eiendommen. Maksimalgrensen for odelstakst er erfaringsmessig høyere enn konsesjonspris. Konsesjonsprisen tar utgangspunkt i hvilken fremtidig avkastning tradisjonell jordbruksvirksomhet på gården vil gi. Boligressursene verdsettes derfor lavt i reguleringen. I vårt eksempel har vi satt den regulerte prisen på gården lik 70.

En gårdeier vil naturligvis ikke ønske å selge eiendommen dersom prisen er lavere enn vedkommendes egen verdivurdering. I vårt talleksempel innebærer dette at kun eier IV vil være interessert i å selge. Hvis vi ser hen til de jordbrukspolitiske hovedmålene om bosetting i distriktene og ivaretagelse av jordvernet, vil prisreguleringen hindre måloppnåelse hvis gården disponeres av eier III. Eier III vil ikke selge til regulert pris og dette hindrer bosetting i distriktet hvor eiendommen ligger.

I alle nevnte talleksempler antas det at jordbruksarealene utnyttes. Hvis det ikke er mulig å leie ut jorden slik eier II, III og IV gjør, vil verdsettelsen av dyrket mark og driftsbygninger kunne settes til null. Utmarksressursene vil også reduseres, men kan tenkes å bli verdsatt som rekreasjonsområde. Vi skal komme tilbake til betydningen av utnyttet jordbruksareal i drøftelsen av virkemidler nedenfor.

Videre vil eventuelt fritak fra eller bortfall av omdisponeringsforbudet påvirke verdsettelsen. Hvis eieren kunne anvende jordbruksarealene, ville vedkommende kanskje anlagt golfbane eller lignende som kunne økt verdsettelsen av jordarealene.

## **Eksempel 2: Delingsforbud**

Vi har også utarbeidet noen talleksempler for alternativ verdsettelse av de ulike gådressursene. Med alternativ verdsettelse menes den verdien andre enn eieren kan tenkes å ha på de enkelte ressursene som omfattes av gårdsbruket. Her kan vi tenke oss noen konkrete eksempler. Den alternative verdifastsettelsen vil også være individuell og avhenge av hva slags formål de enkelte ressursene skal anvendes til. Nedenfor har vi satt opp noen eksempler på aktører som kan tenkes å verdsette ressursene på et gårdsbruk.

|                             |  |
|-----------------------------|--|
| Alternativ verdsettelse I   | Nabobonde  |
| Alternativ verdsettelse II  | Ny bonde som vil drive og bo på gården   |
| Alternativ verdsettelse III | Odelsberettiget, som ikke vil bo på gården og får fritak fra boplikt               |
| Alternativ verdsettelse IV  | Odelsberettiget, som ikke ønsker å bo på eiendommen og ikke får fritak fra boplikt |
| Alternativ verdsettelse V   | Rik byboer   |
| Alternativ verdsettelse VI  | Skogbruksforening  |
| Alternativ verdsettelse VII | Hollender <sup>20</sup>  |

| Ressurser         | Ny bonde som vil drive og bo |                            | Odelsberettiget med uønsket boplikt |                | Prisregulering |
|-------------------|------------------------------|----------------------------|-------------------------------------|----------------|----------------|
|                   | Nabobonde                    | Odelsberettiget med fritak | Odelsberettiget med uønsket boplikt | Prisregulering |                |
| Dyrket mark       | 25                           | 25                         | 15                                  | 15             | 20             |
| Bolig             | 0                            | 25                         | 15                                  | 0              | 0              |
| Driftsbygninger   | 25                           | 25                         | 15                                  | 15             | 20             |
| Utmark            | 25                           | 25                         | 15                                  | 15             | 20             |
| Allmenningsretter | 20                           | 25                         | 20                                  | 20             | 10             |
| Gårdsverdi        | 95                           | 125                        | 80                                  | 65             | 70             |

Første alternativ er en nabobonde. I vårt eksempel har vi forutsatt at vedkommende ikke har noen interesse av boligen, siden han allerede har bolig på egen eiendom. Han forutsettes å være mer effektiv enn dagens eier og verdsetter derfor jordbruksarealene høyere. Nabobondens samlede verdsettelse av gården er satt lik 95.

I alternativ II har vi tatt utgangspunkt i en person som ønsker å overta hele driften av gården. Vi har forutsatt at denne aktøren er potensielt mer effektiv enn dagens eier og at vedkommende verdsetter gården til 125.

I alternativ III har vi anslått verdsettelsen av gårdsressursene til en odelsberettiget, som ikke vil bo på gården og som forventer å få fritak fra boplikt. Vi antar at vedkommende planlegger å leie ut jordbruksarealene, inkludert utmark med produksjonsutstyr, og forventer en avkastning på til sammen 45. Boligen og allmenningsrettighetene, har verdi som rekreasjonsressurser. Til sammen verdsetter kjøper III gården til 80 i vårt eksempel.

I alternativ IV er den potensielle kjøperen en odelsberettiget, som ikke ønsker å bo på eiendommen og som ikke forventer å få fritak fra boplikt. Vi forutsetter igjen at jorden leies ut og gir en avkastning lik 45. Boligen har en verdi lik null siden vedkommende ikke ønsker å bosette seg på eiendommen. Allmenningsrettighetene verdsettes til 20 og samlet gårdsverdi er lik 65 for denne mulige kjøperen.

<sup>20</sup> Når vi introduserer hollender, skyldes dette at det i pressen har vært omtale av en del tilfelles hvor nederlendere har kjøpt norske gårdsbruk. I en del av tilfellene har kjøperne endret driften og økt verdiskapingen. Aktørens nasjonalitet er i og for seg irrelevant i vår drøfting.

I de tre siste alternativene (V, VI og VII) har vi tenkt oss at noen verdsetter enkeltressurser på gården. For eksempel kan det tenkes at noen har høy betalingsvillighet til jakt- og fiskerettigheter, men som ikke verdsetter noen andre gårdsressurser. Tilsvarende kan det tenkes at en skogeierforening eller lignende kunne tenke seg å kjøpe utmarken til et gårdsbruk fordi den inneholder skogbruksressurser. I det siste eksempelet tenker vi oss noen som har høy betalingsvillighet for boligeiendommen, men ingen andre deler av ressursene. For eksempelet skyld kan vi anta at de alternative eierne V, VI og VII hver verdsetter henholdsvis boligen, utmarken og allmenningsrettighetene til 50.

Verdsettelsen til de potensielle kjøperne vil i en del tilfeller påvirkes av eventuell usikkerhet. Hvis kjøperen er i tvil om vedkommende vil få konsesjon ved kjøp av eiendommen, vil dette redusere pristilbudet. Tilsvarende vil usikkerhet rundt søknader om fritak fra bo- og/eller driveplikten eller søknader om fritak fra delings- og/eller omdisponeringsforbudet påvirke verdsettelsen av de enkeltressursene som kan påvirkes av utfallet.

### *Hindringer mot verdiskapning*

Med utgangspunkt i eksemplene på verdsettelse til gårdeier og alternative kjøpere, kan man identifisere en lang rekke potensielle verdiskapende bytter, avhengig av hvem eieren og mulige kjøpere er. *En streng praktisering av dagens lovgivning gjør at mange av de potensielt verdiskapende transaksjonene ikke realiseres.* Som nevnt innledningsvis, er reguleringene i jord-, odels- og konsesjonslovene virkemidler for å oppnå målsettinger om bosetting og jordvern. Innovasjon kan i utgangspunktet være både et mål og et virkemiddel. I dette prosjektet har vi tolket mandatet dit hen at vi primært skal drøfte hindringer i regelverk som begrenser innovasjon og som samtidig ikke er avgjørende for oppnåelse av målene om bosetting og jordvern. Drøftelsen nedenfor vil derfor i hovedsak skje innenfor en slik ramme.

Den høyeste potensielle verdsettelsen av gården i vårt eksempel er 200. Dette innebærer at kjøper V, VI og VII får kjøpt henholdsvis allmenningsrettighetene, utmarken og boligeiendommen. I tillegg antar vi at nabobonden får kjøpt driftsbygningene og innmarken., som han er villig til å betale til sammen 50 for. Et salg av gårdseiendommen til denne kombinasjonen av kjøpere vil gi en verdiskapning på mellom 100 og 135 avhengig av hvem som er den opprinnelige eieren av gården. Flere begrensninger i lovverket hindrer imidlertid en slik transaksjon. Forbudet mot deling hindrer at ressursene selges enkeltvis. En eventuell kjøper må overta alt eller ingenting.

Kjøperen med høyest betalingsvillighet for hele gårdbruket er i vårt eksempel alternativ II – den nye bonden som verdsetter de samlede gårdsressursene til 125. Delingsforbudet reduserer den potensielle verdiskapning som kan genereres av bytter til et sted mellom 0 og 60. I våre eksempler har vi forutsatt at den alternative verdsettelsen av gårdsbruket ikke krever dispensasjon fra omdelingsforbudet. Hadde vi lagt til grunn at ressursene kunne anvendes fritt, ville den alternative verdsettelsen vært høyere, særlig for jordressursene.

For å illustrere virkningen av de enkelte reguleringene på anvendelsen av gårdsressursene skal vi beskrive et case.

### *Case 1 – betydningen av delingsforbudet*

Vi tenker oss at det er eier III som disponerer gårdsbruket. Vedkommende er ikke gårdbruker, bor ikke på eiendommen og har ikke boplikt (eventuelt fritak fra boplikt). Han leier ut jordbruksarealene med tilhørende produksjonsutstyr til nabobonden. Samtidig kan vi tenke oss at alternativ kjøper I (nabobonden) og VII (hollenderen) er potensielle etterspørrere av eiendommen. Eier III verdsetter gården til 75, mens prisreguleringen begrenser omsetningsverdien til 70. Dette vil altså hindre salg av eiendommen. Kjøper I og II verdsetter ressursene til 145. I dette eksempelet hindrer prisreguleringen en verdiskapning på 75. Samtidig oppnås ikke bosettingsmålet i og med at gårdeieren ikke er bosatt på eiendommen.

Videre kan vi tenke oss at gårdbrukeren som leier jordbruksarealene til eier 3 sier opp avtalen, for eksempel fordi vedkommende pensjoneres. Dette vil redusere eier 3s verdsettelse av eiendommen fra 75 til 40 siden utleieinntektene faller bort. Gårdeieren vil nå ønske å selge til regulert pris dersom det finnes kjøpere. Det finnes to kjøpere i vårt eksempel, hvorav den ene, nabobonden, har betalingsvillighet som overstiger prisen. Vi kan derfor tenke oss at eier III og nabobonden inngår avtale om salg av eiendommen. Konesjon krever imidlertid at kjøperen ikke bare driver, men også bebor eiendommen. Nabobonden har allerede et hus og vi antar for enkelhets skyld at han ikke kan oppfylle boplikten på den nye eiendommen. Naboen får derfor avslag på konsesjonssøknaden.<sup>21</sup> Avslaget innebærer at det nå er ingen som verken bor på eller driver gården. Vi legger til grunn at naboen ikke er interessert i å leie jorda.

Nabobonden kjenner til at det finnes en familie fra Nederland som ønsker å kjøpe boligeiendommen med tanke på fast bosetting. Naboen søker derfor i fellesskap med nederlenderne om å skille gårdsboligen fra de øvrige jordbruksressursene. Denne løsningen vil sikre både bosetting og gårdsdrift, det vil si kulturlandskap. Delingsforbudet håndheves strengt av landsbruksmyndighetene og søknaden avlås. I dette eksempelet virker reguleringene i jord- og konsesjonsloven begrensende både overfor verdiskapning og i forhold til de jordbrukspolitiske målene om bosetting og kulturlandskap.

### *Case 2 – affeksjonsverdi*

Vi kan igjen tenke oss eier III, som selv verken bor på eller driver gården. Igjen tenker vi oss at gårdbrukeren som leier jordbruksarealene sier opp avtalen slik at jorda nå ligger brakk samtidig som våningshuset er ubebodd. Ingen av de landbrukspolitiske hovedmålene oppnås. I dette tilfellet finnes alternativ kjøper II, altså en ny bonde som ønsker å drive og bo på gården. Vi tenker oss at kjøperen tar kontakt med eieren for å avtale salg. Eier III har imidlertid sterke følelsesmessige bånd til både gården og området hvor eiendommen ligger. Vi kan tenke oss at eieren er født og har vokst opp på gårdsbruket.

Tanken på å selge ”hele barndommen” gjør at eieren foretar en ny verdivurdering og affeksjonsverdien gjør at vedkommende ikke lenger vil selge til regulert pris. Vi kan tenke oss at affeksjonsverdien ikke er knyttet til driften eller eierskapet av hele gårdsbruket, men til en eller annen form for tilknytning, for eksempel i form

---

<sup>21</sup> Dette vil sjelden forekomme. Enten vil eiendommen legges til naboens som tilleggsjord, normalt uten vilkår om boplikt, eller så blir det i praksis gitt fritak fra boplikten.

av en fritidseiendom på eiendommen. Vi tenker igjen at eieren ønsker å selge gårdsbruket mot at vedkommende får beholde kårboligen og litt jord. Kjøperen har i vårt eksempel ingenting imot dette og en slik transaksjon vil være verdiskapende (kjøperen verdsetter eiendommen høyere enn selger) og virke styrkende i forhold til bosettings- og kulturlandskapsmålene.

Utskillelse av kårboligen og litt jord er i strid med delingsforbudet og den tenkte transaksjonen i dette eksempelet hindres. I praksis vil det være sjelden at delingsforbudet håndheves såpass strengt.

### *Case 3 – odelsrett*

Vi tenker oss at eier I er nådd pensjonsalder og ønsker å flytte til Spania. Vi kan tenke oss at det er to potensielle kjøpere, alternativ II, ny bonde, og alternativ III, odelsberettiget som ikke vil bo på gården og som forventer fritak fra boplikt. Odelsloven gjør at kjøper III har fortrinnsrett, selv om kjøper I har høyere betalingsvillighet og ambisjoner som er mer i overensstemmelse med de landbrukspolitiske hovedmålene.

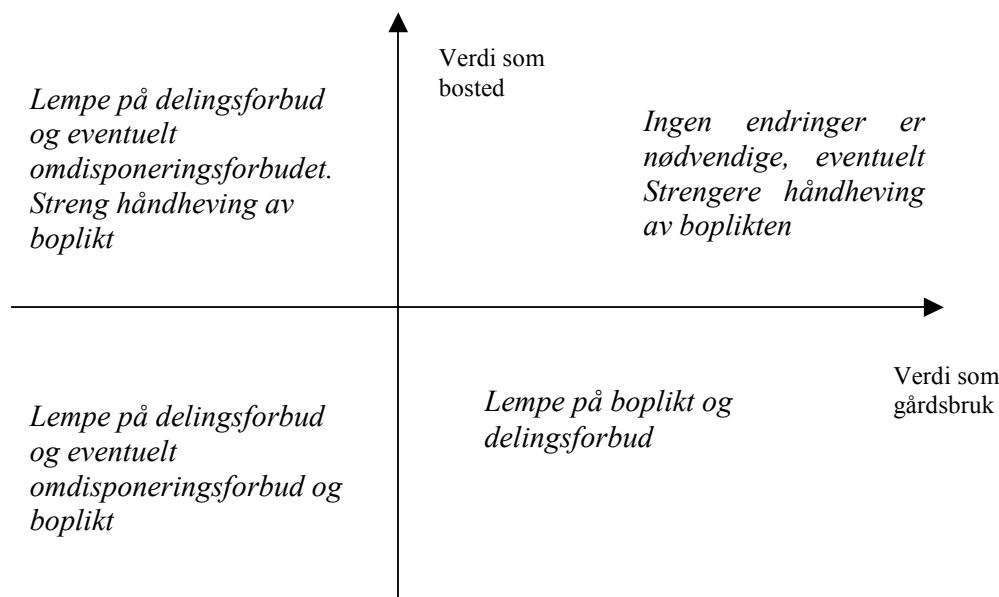
Kjøper III forventer som nevnt å få fritak fra boplikten. Ved vurderingen av fritak fra eller utsettelse av boplikt skal det i henhold til rundskriv fra Landbruks- og matdepartementet blant annet tas hensyn til hvor nær tilknytning søkeren har til eiendommen. Hvis vi antar at kjøper III er datter av eier I, kan vi tenke oss at den lokale landbruksmyndigheten lar det nære slektskapet være avgjørende og således innvilger søknaden. Dette vil innebære at gårdsbrukets bolig kun vil benyttes til fritidsformål. I dette tilfellet kan det tenkes at den nye eieren synes det er synd at gårdsbruket kun benyttes til jordutleie (eventuelt at jorda ligger brakk hvis det ikke finnes leietakere) og fritidsformål. Siden den odelsberettigede verken ønsker å drive eller bo på gården er det ikke usannsynlig om det først og fremst er den følelsesmessige tilknytningen som gjør at vedkommende ønsker å overta eiendommen. På samme måten som i case 2 kan vi her tenke oss at kjøper III og kjøper I ønsker å dele eiendommen i en bruksenhet og en fritidsenhet. Som nevnt kan delingsforbudet hindre denne type transaksjoner som vil virke positiv både i forhold til nyskaping og de landbrukspolitiske hovedmålene.

En mer restriktiv praksis ved behandlingen av søknader om fritak fra boplikt og som i dette tilfellet fører til avslag, vil medføre at kjøper IIIs verdsettelse av eiendommen reduseres til nivået til kjøper IV, altså den odelsberettigede som ikke vil bo på eiendommen og som ikke får fritak fra boplikt. Vi antar at kjøper III nå ikke lenger vil betale odelstakst for eiendommen. Eiendommen overtas i stedet for av kjøper I. Dette gir verdiskaping og økt landbrukspolitisk måloppnåelse.

### *Tiltak – åpne for mer skjønnsutøvelse basert på lokale forhold*

Hvordan kan reguleringene i odels-, konsesjons- og jordlovene endres for å oppnå økt innovasjon uten at de sentrale jordbrukspolitiske målene settes til side? I casene ovenfor gjorde vi rede for virkningen av de ulike reguleringene på både innovasjon, eller verdiskaping, og målene om bosetting og kulturlandskap. Eksemplene gir ingen entydige resultat, men ut fra drøftingen tyder mye på at enkelte av virkemidlene virker mindre formålstjenlige enn andre.

Figur 4.6



Vår kartlegging av skjønnsutøvelsen innenfor dagens regelverk tyder på at myndighetene i stor grad utøver skjønn i samsvar med det vi foreslår, men det finnes også eksempler på en håndhevelse som neppe tjener verken hensynene til bosetting og jordvern eller fremmer nyskaping.

Enkelte regler kan vi ikke se at er hensiktsmessige ut fra overordnede mål i landbrukspolitikken. Dette gjelder delingsforbudet, odelsloven, priskontrollen ved omsetning av landbrukseieendommer og kravet om *personlig* boplikt. Boplikten som sådan bør trolig håndheves strengere, særlig av hensyn til bosettingsmålet, men også fordi det ville kunne øke antall gårdsbruk som legges ut for salg. Sammen med en fjerning av prisreguleringen og en svekkelse eller fjerning av odelsloven vil dette kunne bidra til ekstern innovasjon ved at nye aktører kommer inn samtidig som kapitaltilgangen til landbruket styrkes. Vi kan ikke se at disse endringene vil komme i konflikt med mål knyttet til bosetting og kulturlandskapet. Videre bør man vurdere om de allmenningsrettigheter som brukes i forbindelse med fritidsaktiviteter og ikke produksjonen i landbruket bør fristilles fra gårdsdriften og eventuelt knyttes til boplikt.

Regler som hindrer økt utnyttelse av stordriftsfordeler er et tveegget sverd. På den ene siden kan effektiviseringen gjennom stordrift sikre videreføring av landbruksproduksjonen i områder med svak lønnsomhet. På den andre siden vil effektiviseringen kunne redusere sysselsettingen og dermed komme i konflikt med bosettingsmålet. Enkelte av dem vi har intervjuet mener dessuten at samdrift innenfor husdyrhold bidrar til å forringe kulturlandskapet fordi samdrift innebærer samling av driften på et mindre geografisk område.

Vi har argumentert for at de fleste av reglene i dette kapitlet svekker nyskaping basert på landbruksressursene. Anbefalingene over er derfor gitt under forutsetning om at man ikke skal inngå kompromisser knyttet til mål om bosetting og ivaretagelse av kulturlandskapet.



## 5 Reguleringen knyttet til produksjon og omsetning

### 5.1 Innledning

Landbruksnæringen er strengt regulert sammenlignet med de fleste andre næringer. Reguleringene er delvis lovbestemt og delvis fastsatt som en del av landbruksoppgjøret. Mandatet for prosjektet omfatter en gjennomgang av sektor- og areallovgevingen. Vi har derfor lagt hovedvekten på analyser av hvordan lover og forskrifter knyttet til produksjon og omsetning av jordbruksprodukter kan påvirke innovasjon og næringsutvikling i landbrukssektoren. Vi vil imidlertid også kort redegjøre for deler av jordbruksavtaleverket som kan ha spesiell betydning for innovasjon og næringsutvikling.

Man kan skille mellom flere typer reguleringer

1. produksjonsregulerende tiltak
2. begrensninger knyttet til produksjon (metoder, kvalitet og lignende)
3. markedsregulering.

Hensikten med produksjons- og omsetningsreguleringer er å stabilisere produksjonen og forsyningen av jordbruksprodukter for å skape forutsigbarhet, gi jordbruksavtalens målpris reell verdi, sikre jevn og sikker tilførsel av jordbruksvarer til alle deler av landet, sikre lik markedsadgang uansett avstand til markedet, øke matvaresikkerheten samt bidra til å ivareta landbrukets samfunnsoppgaver.

Virkemidlene inkluderer både produksjonsregulerende tiltak hos den enkelte bonde og markedsregulering, det vil si tiltak etter at varen er produsert.

De produksjonsregulerende tiltakene er først og fremst direkte begrensninger som innføring av konsesjonsplikt og kvoter på bestemte landbruksprodukter. I tillegg finnes det regler som mer indirekte virker produksjonsregulerende.

Med begrensninger knyttet til produksjonsmetoder menes her regler om kvalitet på og produksjonsmetoder for fremstilling av landbruksprodukter. Målene med disse reguleringene er dels knyttet til forbrukernes og dyrenes helse og velferd samt til miljø, o.a.

Markedsreguleringene styres av omsetningsrådet/omsetningsloven, og den faktiske reguleringen utføres av Tine BA for melkeprodukter, Norsk Kjøtt BA for

kjøttvarene, mens Prior Norge BA regulerer fjørfemarkedet og Norske Felleskjøp kornproduktene.

## 5.2 Produksjonsregulerende tiltak

Med produksjonsregulerende tiltak menes regler som begrenser aktørenes handlefrihet når det gjelder produksjon av landbruksvarer. Det finnes både direkte og indirekte landbruksreguleringer som påvirker aktørenes produksjonstilpasning. Det finnes kvoter på produksjon av noen landbruksvarer. For å kunne drive med ku- eller geitemelkproduksjon og levere melk til meieriet må man ha melkekvote. Ordningen ble innført i 1996 som et tiltak for å kontrollere produksjonsvolumet i landet som helhet og i ulike landsdeler.

Det er regler om svine- og fjørfeproduksjon som setter grenser for hvor mye hver enkelt gårdbruker kan produsere av denne type produkter. Disse reglene påvirker produsentenes tilpasning direkte, men er ikke på samme måte som melkekvote egnet til å styre samlet produksjonsvolum på landsbasis.

En annen produksjonsregulerende bestemmelse i landbruksregelverket er kravet om gjødslingsareal (spredeareal). For å drive husdyrproduksjon kreves det at man har tilstrekkelig jordbruksareal til å fordele den gjødselen dyreholdet genererer. Denne regelen gjør at man må leie/kjøre jordareal for å etablere eller utvide husdyrproduksjon og påvirker således produsentenes tilpasning indirekte.

I tillegg er produksjonstilskuddene som fastsettes i landbruksoppgjøret ofte utformet på en måte som i stor grad påvirker produsentenes markedstilpasning.

Nedenfor skal vi drøfte reglene som fastsetter melkekvote, konsesjonsgrenser for produksjon av svin og fjørfe og generelle krav til gjødslingsareal for husdyrproduksjon. Vi skal også kort drøfte utformingen av produksjonstilskuddene.

### 5.2.1 Direkte reguleringer

#### Lov om regulering av svine- og fjørfeproduksjonen

Loven har til formål å legge til rette for spredning av svine- og fjørfeproduksjon på flere enheter ved å regulere produksjonsomfanget hos den enkelte produsent. For å oppnå dette målet legger loven opp til et system hvor produsenter av svin og fjørfe må ha konsesjon for å drive virksomhet og hvor konsesjonen også setter en øvre grense for hvor mange dyr hver enkelt får produsere. Konsesjon for svin- og fjørfeproduksjon gis kun til fysiske eller juridiske personer og til et bestemt gårds- og bruksnummer. Det gis altså ikke konsesjon til andre juridiske enheter, for eksempel bedrifter, og konsesjon gis altså ikke generelt, men kun i tilknytning til ett bestemt gårdsbruk.

Loven gir også regler om vilkår for konsesjon og hvordan konsesjon kan bortfalle. I § 4 står det at konsesjon kan gis dersom søkeren overtar eller leier anlegg med konsesjonsregulert produksjon eller etablerer såkalt purkering (produksjonssamarbeid mellom flere svineprodusenter). Konsesjon faller bort dersom det de siste ti årene ikke har vært ervervsmessig produksjon av svin eller fjørfe på det gårds- og bruksnummer som konsesjonen tilligger.

Det er gitt forskrift om regulering av svine- og fjørfeproduksjon som blant annet setter grenser for hvor stor produksjon som kan skje uten departementets tillatelse. Grensene er etter dagens regler:

1. slaktekyllingproduksjon med inntil 120 000 omsattes og slaktede kyllinger per år eller
2. kalkunproduksjon med inntil 30 000 omsatte og slaktede kalkuner per år eller
3. eggproduksjon med maksimalt 7 500 innsatte høner på ethvert tidspunkt eller
4. svineproduksjon med inntil 2100 omsatte og slaktede slaktegriser per år, eller maksimalt 105 innsatte avlspurker på ethvert tidspunkt eller
5. satellitt i purkering med inntil 53 avlspurker på ethvert tidspunkt, eller maksimalt 2100 omsatte og slaktede slaktegriser per år.

Forskriften har også sanksjonsregler. Hvis produksjon drives i strid med loven ilegges erstatning etter standardiserte satser.

Loven har et klart mål, nemlig å øke arbeidsinnsatsen i denne type matproduksjon og på den måten bidra til sysselsetting og bosetting i områdene hvor denne type virksomhet finner sted.

Loven begrenser skalaen på produksjonen av svin og fjørfe på det enkelte bruk. Det øvre taket på hvor mye hver driftsenhet kan produsere hindrer samdrift og potensielt mer effektiv produksjon (begrenser uttak av stordriftsfordeler). I tillegg vil begrensningene mot andre former for eierskap enn fysiske og juridiske personer være et betydelig etableringshinder. Mye av den innovasjon og næringsutvikling som kunne skjedd i større driftsenheter og av andre eierformer enn det loven tillater blir ikke realisert på grunn av denne loven.

#### *Forskrift om kvoteordning for melk*

Loven gir regjeringen fullmakter til å treffe ulike tiltak. Vi omtaler her gjeldende forskrift om kvoteordning.

Kvoterordningen for melkeproduksjon har til formål å tilpasse melkeproduksjonen til avsetningsmulighetene i markedet. Ordningen innebærer at man må ha kvote for å kunne produsere melk. I tillegg begrenser kvotene hvor mye melk hver enkelt produsent kan produsere. Forskriften inneholder også bestemmelser knyttet til samdrift. Det gis under visse forutsetninger tillatelse til at to eller flere melkeprodusenter kan samarbeide om produksjon. Kravene er relativt strenge. Alle samarbeidspartene må ha kvote, brukene må ha ulike eiere, det må foreligge skriftlig samdriftsavtale m.v. I tillegg skal avstanden mellom de samarbeidende eiendommene ikke overstige 12 km målt langs vei. Ved forskrift som trådte i kraft 1. juli 2004 ble kravet om egen arbeidsinnsats fra alle samdrifterne fjernet

Reglene om melkekvote kan begrense innovasjon og næringsutvikling på flere måter. For det første virker systemet som en betydelig etableringshindring for aktører som ønsker å starte opp melkeproduksjon. Disse er avhengig av å kjøpe kvoter. I og med at kvotene er begrenset vil dette komme som en ekstrakostnad på investeringer til etableringen.

I melkekvoteforskriften åpnes det for at aktører kan søke om å kjøpe kvoter fra Statens landbruksforvaltning til nyetablering. Slike søknader skal ifølge forskriftens § 20 prioriteres etter en samlet vurdering der det blant annet kan vektlegges om etableringen bidrar til å oppfylle landbrukspolitiske mål, om investeringene sikrer langsiktig økonomisk drivverdige enheter og tidsperioden fra det har foregått kvotesalg fra eiendommen. Selv om det kan gis kvoter til nye aktører, vil usikkerheten i forhold til behandlingen av søknaden og prisen på de nytildelte kvotene sannsynligvis hindre etablering av potensielt lønnsom melkeproduksjon.

At kvotene setter tak for hvor mye hver enkelt produsent kan produsere, vil også trolig virke begrensende på innovasjon og næringsutvikling. Metoder som utnytter stordriftsfordeler vil i stor grad ikke kunne tas i bruk på grunn av produksjonsbegrensningene aktørene står overfor. Tilsvarende vil forutsetningene for samdrift kunne hindre lønnsomt samarbeid og nye former for organisering av produksjonen.

Det er åpnet for at produsenter som foredler egenprodusert melk i begrenset omfang kan produsere uten å ha kvote. Kravet om egen foredling innebærer at det er betydelige etableringskostnader for dem som vil utnytte denne muligheten.

En fjerning av melkekvotene ville trolig ført til sterk produksjonsvekst. Målprisen man har i dag ville kunne opprettholdes.

Vi mener at et alternativ til dagens virkemidler kan være å legge om tilskuddene slik at de differensieres fylkesvis slik at både samlet produksjon og den fylkesvise fordelingen bli som i dag. I praksis vil det være vanskelig å beregne riktige tilskudd, men omlegging vil på den andre siden gjøre det enklere for nye aktører å etablere melkeproduksjon.

## **5.2.2 Indirekte reguleringer**

### *Forskrift om gjødselsvarer av organisk opphav*

Forskrift om gjødselsvarer har til formål å sikre tilfredsstillende kvalitet på produkter som omfattes av forskriften, forebygge forurensingsmessige, helsemessige og hygieniske ulemper ved tilvirkning, lagring og bruk av gjødselsvarer av organisk opphav og legge til rette for at disse produktene kan utnyttes som en ressurs.

Virkemiddelet for å oppnå dette er blant annet regler om at husdyrprodusenter må ha et fastsatt spredningsareal til gjødselen dyrene genererer. I praksis innebærer dette at aktører som vil drive med husdyrproduksjon må kjøpe eller leie jordbruksareal for å kunne etablere virksomhet hvis de ikke allerede eier slikt areal. For produsenter som ønsker å etablere ny husdyrvirksomhet kan denne regelen være et etableringshinder hvis ingen ønsker å leie ut nødvendig jord. Vi ser for oss at det kan utformes alternative løsninger for håndtering av gjødsel hvor pålegget om at produsentene selv har tilstrekkelig spredningsareal erstattes av et pålegg om at produsentene kan vise at gjødselen er brukt på en miljømessig forsvarlig måte ved salg til andre gårdbrukere. I intervjuene er imidlertid ikke forskriften om gjødselsvarer påpekt som noe vesentlig problem.

### *Produksjonstilskudd*

Produksjonstilskudd gis som pengestøtte for produksjon av jordbruksvarer. Dette tilskuddet inngår som en del av den samlede tilskuddsordningen hvor det i tillegg gis grunntilskudd, distriktstilskudd og driftstilskudd. Produksjonstilskudd gis blant annet til husdyrproduksjon, til å fremme areal- og kulturlandskap, til driftsvansker for brattlendt bruk, til seterdrift med melkeproduksjon, til dyrking av fôr i fjellet med mer.

Tilskuddene er normalt utformet slik at produsentene får en høy sats for salg av de første (for eksempel 10 dyrene), en lavere sats for de neste (for eksempel 20) dyrene. Hvis produksjonen overstiger en visst nivå, er det også vanlig at tilskuddet settes til null. Denne utformingen av tilskuddene innebærer et hinder for lønnsom utnyttelse av stordriftsfordeler.

## **5.3 Begrensninger knyttet til produksjonsmetoder og -kvalitet**

Det finnes et omfattende regelverk om produksjonsmetoder for mat samt kvalitetskrav for sluttproduktet. Hoveddelen av dette regelverket ligger i matloven. Loven forvaltes av 3 departementer: Helse-, Landbruks- og Fiskeri- og kystdepartementet. I tillegg til matloven, vil også lov om dyrevern sette begrensninger for produksjonsmetoder. Disse vil også bli drøftet nedenfor.

### **5.3.1 Matloven**

Matloven ligger til grunn for omorganisering av ansvar og oppgaver som tidligere ble utført av Statens næringsmiddeltilsyn, de kommunale næringsmiddeltilsynene, Fiskeridirektoratets sjømatkontroll, Statens dyrehelsetilsyn og Statens landbruks-tilsyn til det nyopprettede Mattilsynet. Det nye tilsynet ble etablert 1. januar 2004.

Matloven har til formål å sikre helsemessige trygge næringsmidler og fremme helse, kvalitet og forbrukerhensyn langs hele produksjonskjeden, samt ivareta miljøvennlig produksjon.

Loven er videre delt inn i kapitler om henholdsvis generelle og spesielle krav og forpliktelser samt flere kapitler som har mindre betydning for problemstillingene i denne rapporten.

De generelle krav og forpliktelser knytter seg til forebygging av fare, etablering, utforming, produktgodkjenning, merking og lignende. Kapitlet om spesielle krav og forpliktelser er regler om næringsmiddeltrygghet, innsatsvaretrygghet, plante-helse, dyrehelse og dyrevelferd.

De mer detaljerte kravene til etablering, kvalitet, hygiene og så videre er nærmere fastsatt i forskrifter. Det er i alt gitt rundt 250 forskrifter med hjemmel i matloven.

Regelverket i matloven er viktig for både primærprodusenter og foredlere av landbruksvarer. Reglene gir dels spesifiserte krav til produktene og produksjonsprosessene og dels krav til systemer for internkontroll hos produsentene.

Flere av dem vi har intervjuet i forbindelse med prosjektet har uttrykt sterk misnøye med regelverket og/eller hvordan det praktiseres. Dels framstår regelverket som unødige restriktivt og byråkratiserende og dels virker det som rommet for skjønnsutøvelse hos tilsynsmyndighetene bidrar til uforutsigbarhet og forskjellsbehandling.

For en stor del er bestemmelsene i matloven implementering av EØS-regler i norsk lov. EØS-reglene åpner imidlertid for unntak fra hovedbestemmelsene, bl.a. i form av enklere krav for produksjon basert på lokale tradisjoner. Ifølge enkelte av intervjuobjektene, er det i EU vanlig at småskalavirksomhet stilles overfor mildere krav enn det som gjelder for store produsenter. En del av bestemmelsene i regelverket er såpass overordnede at det er rom for betydelig skjønn i håndhevelsen av reglene. Flere av produsentene mener at regelverket håndheves urimelig strengt og unyansert i forhold til virksomhetens art og størrelse. Ifølge enkelte av intervjuobjektene kan investeringskostnadene ved etablering av ysteri eller slakteri til småskalaproduksjon være ti ganger høyere enn nødvendig på grunn av de strenge og detaljerte kvalitetskravene.

Enkelte aktører har også pekt på at krav som stilles i forbindelse med servering av mat er et betydelig etableringshinder for serveringssteder.

Krav til produksjonsprosesser og produktkvalitet vil normalt innebære merkostnader for produsentene og være til hinder for nyskaping. Dette gjelder både krav som virker fordyrende eller begrensende samt at hvis håndhevelsen av regelverket skaper uforutsigbarhet, øker det risikoen for nye og eksisterende produsenter. På den andre siden er det gode grunner til at myndigheter stiller krav på dette området. Rammen for prosjektet tillater ikke at vi går nærmere inn på konkrete forslag til endringer i regelverket. Vi kan derfor ikke ta stilling til om norske myndigheter tolker og håndhever regelverket mer restriktivt enn det hensynet til forbrukerne og EØS-forpliktelsene krever. Landbruks- og matdepartementet har bedt Mattilsynet gjennomgå regelverket og praktiseringen av dette. Mattilsynet har igangsatt et prosjekt som vil avsluttes i løpet av året.

### **5.3.2 Andre lover**

#### *Lov om kvalitetskontroll*

Denne loven er en fullmaktslov som gir adgang til å fastsette forskrifter for å føre kontroll med at varer som eksporteres, importeres eller omsettes fremstår som "velbehandlet og god handelsvare". Dette innebærer at det kan gis regler om produktspesifikasjon, merking og kvalitet. Mange bestemmelser på dette området er ikke lenger hjemlet i lov om kvalitetskontroll, men "flyttet" til matloven. Vi omtaler likevel bestemmelsene her.

Selv om loven innebærer begrensninger på produsentenes utforming og merking av produktene, anses loven som positiv, bl.a. for nyskaping. Lovens hovedfunksjon er at typebetegnelser (f.eks. Norvegia-ost) defineres. Dette skaper forutsigbarhet for forbrukerne fordi de vet omtrent hva de kan forvente seg når de kjøper produkter som er definert i regelverket. Loven hindrer at produkttyper "undergraves" av produsenter som velger billigere produksjonsmetoder på bekostning av kvalitet. Typebetegnelsene understøtter dermed en satsing på

kvalitet. I høringsuttalelsene til lovforslaget ga næringslivet i all hovedsak støtte til loven.

#### *Lov om dyrevern*

Denne loven skal sørge for at dyr gis et vern utover helsekravene i matloven. Loven gjelder også dyr som ikke brukes til landbruksproduksjon. Reglene for landbruket innebærer blant annet at dyrene skal ha fullt fungerende oppholdsrom der det er stor nok plass, tilstrekkelig varmt, nok lys og tilgang på frisk luft og lignende, alt etter behovet til det enkelte dyreslaget.

Denne loven gis også sterk støtte blant aktørene vi fått tilbakemeldinger fra. Alle mener dyrevern er svært viktig, og enkelte mente reglene kunne være enda strengere.

Det er dyrevernsmemnda, som vanligvis er en interkommunal nemnd, og Mattilsynet som foretar inspeksjoner for å etterse om reglene i denne loven overholdes. Enkelte av gårdbrukerne klaget på at forholdet til den lokale dyrevernmemnda ikke var godt, men at dette i større grad skyldes dårlig personlig kjemi enn regelverket.

## **5.4 Omsetningsreguleringer**

Førstehåndsomsetning av landbruksvarer, det vil si salg fra produsent (bonde), skjer på tre hovedmåter:

1. salg gjennom samvirkeselskaper
2. salg til frittstående selskaper (detaljister, grossister, foredlingsbedrifter og lignende)
3. salg direkte til forbruker (selvplukk, gårdsalg og lignende).

Fordelingen på distribusjonsmåte varierer mellom ulike produkter. For noen produkter, for eksempel melk, selges så å si alt gjennom samvirkeselskap. For andre produkter som frukt og grønnsaker selges hoveddelen via frittstående selskaper. Tabellen nedenfor angir hvor stor del av et utvalg landbruksprodukter som omsettes gjennom samvirkeselskaper i henholdsvis 1989 og 2001.

*Tabell 5.1 Andel av et utvalg landbruksprodukter som omsettes gjennom samvirkeselskaper i henholdsvis 1989 og 2001*

| Samvirke     | 1989 | 2001 |
|--------------|------|------|
| Melk         | 100  | 99   |
| Kjøtt        | 80   | 77   |
| Egg          | 69   | 63   |
| Fjørfe kjøtt | 85   | 84   |
| Honning      | 57   | 62   |

Kilde: NILF-rapport "Utsyn over norsk landbruk – tilstand og utviklingstrekk 2003"

## **Lover som regulerer omsetningen av landbruksvarer**

Det finnes flere lover som regulerer landbruksproduksjon. Viktigst er trolig omsetningsloven fra 1936. Loven ga næringen ved samvirket ansvar for å håndtere overproduksjon. Omsetningsloven ble brukt som et instrument for å sikre stabile og fornuftige priser både for landbruket og forbrukerne.

I tillegg til omsetningsloven finnes blant annet lov om kornforvaltning som regulerer omsetningen av korn. Nedenfor skal vi kort gjøre rede for nevnte regler.

### *Omsetningsloven*

Omsetningsloven har til formål å fremme omsetningen av landbruksprodukter. Dette skjer blant annet ved at det såkalte Omsetningsrådet foreslår tiltak som det mener er nødvendig for å ivareta formålet. Dette omfatter en rekke markedsreguleringstiltak, blant annet regulering av eksport, overføring fra overskudd- til underskuddsområder innenlands, fremming av produksjon og markedsføring av kvalitetsvarer, opplysning og veiledning. Tiltakene finansieres i stor grad fra omsetningsavgifter på jordbruksvarer som belastes primærprodusenten med hjemmel i omsetningsloven. I tillegg gis det noe støtte til tiltakene over jordbruksavtalen.

Omsetningsloven danner grunnlaget for mye av markedsreguleringen som skjer i landbruket. Samvirkene er gitt en særskilt rolle når det gjelder å oppnå balanse i primærmarkedene. Vi ser at det kan være flere problemer knyttet til markedsregulatorer som Tine, Norske Kjøtt og Felleskjøpet også har virksomhet i konkurranseutsatte markeder. Noen av disse problemer kan også ha relevans for innovasjon og næringsutvikling i landbrukssektoren. Dette er imidlertid problemer som i hovedsak ligger utenfor lovverket og det vil bli for omfattende å gå inn på disse spørsmålene i denne utredningen.

Som en del av opplysningsarbeidet, er det opprettet opplysningskontorer for de ulike produktgrupper. Disse kontorene driver såkalt generisk opplysningsvirksomhet og markedsføring, altså merkevareneøytral informasjon og reklame.

Omsetningsloven hjemler omsetningsavgifter som er med på å finansiere opplysningskontorene for ulike landbruksvarer. I dag finnes det opplysningskontor for henholdsvis melk, kjøtt, egg og hvitt kjøtt samt frukt og grønnsaker. Mye av kontorenes aktivitet går ut på å markedsføre produktgrupper. Vi ser at denne type markedsføring kan skape vansker for utvikling av nisjeprodukter innen mat, fordi reklamen kan gi inntrykk av at "kjøtt er kjøtt", "kylling er kylling" og så videre.

### *Lov om kornforvaltning*

Denne loven har til formål å sikre at omsetning av korn, mel og kraftfôr skjer på en måte som ivaretar samfunnsmessige behov og bidrar til oppfyllelse av de mål og retningslinjer for slik omsetning som til enhver tid er vedtatt av Stortinget.

På denne bakgrunnen er det i forskrift fastsatt et prissystem for korn, mel, kraftfôr under markedsordningen for korn. Dette systemet omfatter prisnedskrivings-tilskudd, matkorntilskudd og prisutjevningsbeløp på kraftfôr. Prisnedskrivings-tilskuddet skal sikre avsetningen av norsk korn gjennom markedsordningen og



skrive ned prisen på råvarer til matmel og kraftfôr, matkorntilskuddet skal nedskrive prisen på matkorn og prisutjevningsbeløpet skal bidra til likeverdige priser på korn og andre råvarer i tilvirkning av kraftfôr.

Denne loven erstattet statens kjøpeplikt for korn. Den nye loven innebærer at det innføres målpriser på kornprodukter etter mønster fra andre landbruksprodukter. For at det skal være mulig å ta ut målprisene i markedet, reguleres tilbudet av markedsregulator – Norske Felleskjøpet. Målpris og intensjonspris med øvre og nedre prisgrense fastsettes i jordbruksoppgjøret.

Loven som legger grunnlaget for organiseringen av kornmarkedet kan virke hemmende på innovasjon og næringsutvikling. Ordningen innebærer at prisene på korn er regulert og dette kan hindre utvikling av nye korntyper som har høyere kostnader i produksjon (typiske økologisk korn). På våre intervjuer som også har omfattet aktører med kornproduksjon, har ingen påpekt at markedsordningen for korn virker begrensende for innovasjon og næringsutvikling.

## **6 Andre lover og hindringer og nyskaping**

### **6.1 Lovverk under andre departementer**

Mandatet for prosjektet omfattet en gjennomgang av lover og regler som forvaltes av Landbruks- og matdepartementet. Som en del av prosjektet har vi gjennomført intervjuer med en del aktører i virksomhet tilknyttet landbruket. En del av dem vi har intervjuet har framhevet lovverk som ligger under andre departementer enn Landbruks- og matdepartementet. En del av disse reglene er omtalt foran:

- Ulike bestemmelser om ferdsel og bygging i utmark oppfattes som en betydelig hindring for utnyttelse av utmarksressursene.
- Plan- og bygningsbestemmelser framheves også som en betydelig belastning for bygging av driftsbygg på gård, overnattingsbygg og produksjonslokaler for bearbeiding av landbruksvarer.
- Flere har pekt på at restriksjoner knyttet til skilting langs vei skaper betydelige problemer for aktører som vil drive med salg, overnatting eller servering på gårdsbruk.
- Restriksjonene på produksjonsmetoder for bearbeiding av mat (Matloven) er omtalt tidligere. Mattilsynet fører også tilsyn med servering av mat. Enkelte av dem vi har intervjuet oppfatter behandlingen av produsentene og serveringsstedene som rigide, dvs. at kravene som stilles ikke er tilpasset omfanget på og typen servering/produksjon som drives.

Ettersom det nevnte lovverket faller utenfor mandatet, begrenser vi omtalen av disse lovsettene til omtalen tidligere i rapporten.

### **6.2 Andre hindringer for nyskaping**

#### **6.2.1 Strukturen i varehandelen**

Flere av dem vi har intervjuet som driver bearbeiding av mat i liten skala oppfatter strukturen på andre ledd i verdikjedene for mat som en barriere. Særlig problematisk oppfattes situasjonen for produsenter som har behov for distribusjon gjennom dagligvarehandelen. Kjedene satser i dag for en stor del på et standardisert vareutvalg. Dette legger ikke forholdene til rette for produsenter som ikke kan dekke et landsomfattende marked. Enkelte ser imidlertid tegn til at dagligvarekjedene er i ferd med å legge om strategien, bl.a. ved å åpne for økt

innslag av lokale produkter i vareutvalget. Andre mener at det er behov for at småprodusentene samarbeider bedre om distribusjon enten lokalt eller nasjonalt. Initiativet ”Bondens marked” er blitt nevnt som et positivt initiativ i denne sammenheng.

## 6.2.2 Strukturen i mottaksleddet

Samvirket har en svært dominerende markedsposisjon i mottaksleddet innenfor produksjon av melk, kjøtt og egg. Samvirkeorganisasjonene var tidligere sterkt orientert mot effektiv håndtering av store volumer, men har etter hvert i økende grad tilpasset seg krav fra ulike forbrukergrupper, næringsmiddelindustri utenfor samvirket samt varehandelen.

Enkelte av dem vi har intervjuet har behov for å kjøpe råvarer (f.eks. melk eller kjøtt) fra mottaksleddet. Erfaringene med samvirkeforetakene er blandet. Enkelte har oppfattet samvirkeforetakene som vanskelig å samarbeide med, og har i visse tilfeller valgt konkurrerende mottaksledd. Andre har hatt gode erfaringer med samarbeid med samvirkeforetak.

## 6.2.3 Reiselivets plass i næringspolitikken

I kapittel 3 foreslår vi å inkludere reiseliv i definisjonen av ”stedbunden næring” i forhold til bestemmelser om bruk av utmark. Prioriteringen av reiseliv er imidlertid også relevant i forhold til en rekke andre regler som er omtalt i denne rapporten, herunder regler knyttet til bruk av kapitalen knyttet til gårdsbruk i annen virksomhet.

Fra enkelte av dem vi har intervjuet er det framkommet synspunkter på at reiselivsvirksomhet ikke prioriteres like høyt som landbruk og heller ikke som annen virksomhet som f.eks. industri. Hvis dette er tilfellet, mener vi dette er en svakhet i håndhevelsen av regelverket og i næringspolitikken forøvrig. Reiseliv har trolig et vekstpotensial i Norge, som i verden for øvrig<sup>22</sup>. I områder hvor landbruksvirksomheten er i nedgang og hvor annen vareproduksjon ikke kan erstatte tapte arbeidsplasser bør det være spesiell god grunn til å søke å utnytte næringspotensialet i økt reiselivsaktivitet.

## 6.2.4 Manglende samarbeid

En rekke av dem vi har intervjuet peker på at nyskaping hemmes av dårlig utviklet samarbeid lokalt. Samarbeidet kan styrkes gjennom verdikjedene og på tvers, f.eks. for å utvikle pakkelsninger innenfor reiseliv. Vi vil her drøfte samarbeidsforhold knyttet til utvalgte ressurser og for landbruksressursene samlet.

I forhold til utnyttelsen av statsallmenningene har det betydning å få avklart rollefordelingen mellom Fjellstyrene som forvalter brukerrettighetene og Statskog som grunneier. Næringsutvikling er en oppgave for begge parter og deler av Grunneierfondet, som Statskog disponerer, skal brukes til formål som fremmer næringsutvikling og varige arbeidsplasser i bygdene. Det er imidlertid ikke klart hvilke mål og hvilken strategi som ligger til grunn for hvordan statsallmenningene

---

<sup>22</sup> Jf. bl.a. Gahr Støre m fl. 2003: Norge 2015 – en reise verdt?

skal utnyttes til næringsutvikling, og hvilke resultater satsingen gir. I en slik strategi vil det også kunne være naturlig å vurdere hvordan man skal arbeide for å øke samarbeidet mellom utøverne i næringen, og ikke minst samarbeidet mellom landbruk, reiseliv og miljøforvaltning.

I landbruket er fokuset i stor grad rettet mot hva den enkelte gård kan tilby, mer enn hvilke opplevelser og aktiviteter en bygd eller kommune kan tilby. I reiselivet er det ofte summen av tilbud og attraksjoner i et område som har betydning for antall besøkende, i tillegg til at attraksjonene spenner over et vidt spekter som kan appellere til mange. Etter vår oppfatning vil det derfor være viktig at det skapes incentiver for økt samhandling mellom aktørene. Samtidig vil det også være behov for mer reiselivskompetanse og profesjonalitet i næringen om man skal lykkes i krevende marked med strenge krav til service, kvalitet og opplevelser.

En annen viktig aktør i forhold til utnyttelsen av utmarka, er miljøforvaltningen, som lokalt ofte oppleves som urimelig restriktiv i håndhevelse av regelverk og som et klart hinder for nyskaping. Hvordan utmarksressursene bør forvaltes for i større grad å ta hensyn til næringsinteresser, kan ses i sammenheng med Direktoratet for naturforvaltnings økte engasjement i utviklingen av et naturbasert reiseliv i verneområdene og i randsonene. Etter vår oppfatning, vil et økt samarbeid mellom landbruk, miljø og reiseliv både kunne bidra til å redusere konfliktnivået og til at det i større grad kan fokuseres på løsningsmuligheter. Med utgangspunkt i at nyskaping ofte skjer i samarbeid med andre, vil det være viktig i større grad å fokusere på bygging av nettverk der aktører både i og utenfor landbruket deltar. Dette vil bedre forutsetningene for å utnytte potensialet for en bærekraftig utnyttelse av utmarksressursene der både hensynet til miljø og behovet for næringsutvikling kan ivaretas.

Vi har også tidligere omtalt samhandling langs verdikjedene i varehandelen. Det er positivt at enkelte av aktørene i varehandelen har annonsert at de vil satse mer på lokale varer.

Ettersom samarbeidet tilsynelatende er svakt utviklet i et stort antall områder, virker det urimelig å ”skyld på” de aktørene som ”burde ha” samarbeidet. Derimot bør det kunne finnes strukturelle forklaringer, dvs. institusjonelle forhold eller andre sider ved rammebetingelsene for virksomheten som gjør at aktører som ville ha tjent på å samarbeide faktisk ikke gjør det. Vi har ikke grunnlag for å konkludere om hva det er ved rammebetingelsene for utnyttelse av landbruksressursene som gjør at aktørene som forvalter disse ressursene ofte ikke samarbeider godt.

Én av dem vi intervjuet, pekte på at bøndene tradisjonelt har levert til monopoler i form av samvirker på de ulike områdene. Bøndene har derfor ikke hatt behov for å ”tenke marked eller tenke kunde”. Selv om monopolene er fjernet, kan tradisjonen til en viss grad leve videre. Over tid vil imidlertid tenkningen bli endret.

Videre vil vi peke på at den desentralisering av beslutningsmyndighet fra sentralt (statlig) nivå til kommuner og fylker som nylig er blitt gjennomført, styrker kommunenes og fylkenes posisjon som mulige drivkrefter i samarbeid om næringsutvikling. Virkningene av de endringene som er gjennomført på dette området er ikke uttømt.

Vi mener også at økt adgang for nye aktører med annen kompetanse kan styrke samarbeidet. Dette kan man oppnå ved gjøre det lettere å få kjøpt gårdsbruk (herunder også at andre enn selvstendig næringsdrivende skal slippe til) og ved å fjerne restriksjonene på hvem som kan sitte i styrer for allmenninger. Videre kan en klargjøring av målet for forvaltningen av statsallmenninger, bedre resultatstyring av forvaltningen samt økt offentlighet om de avveininger Statskog gjør som forvalter av disse ressursene kanskje bidra til at denne forvaltningen kommer bedre i inngrep med andre aktører.

Som vi har redegjort for, må aktørene i landbrukssektoren forholde seg til myndighetene i mange ulike sammenhenger og på mange forskjellige måter. Dette kan i mange tilfeller by på problemer som direkte eller indirekte kan påvirke muligheten for innovasjon og næringsutvikling.

*Tabell 6.1 Sentralitet for beslutningsmyndighet for håndhevelse av utvalgte regelverk med betydning for nyskaping basert på landbruksressursene*

| Geografisk | Forvaltningsnivå | Areal-lovgivningen | Bygging på tun | Bygging i utmark | Matforedling | Motorferdsel | Skilting |
|------------|------------------|--------------------|----------------|------------------|--------------|--------------|----------|
| Nasjonal   | Stat             |                    |                | X                | X            | X            |          |
|            | Landsdel         |                    |                |                  | X            |              |          |
| Regional   | Fylke            |                    |                | X                |              | X            | X        |
|            | Internkommune    |                    |                |                  | X            |              | X        |
| Distrikt   | Kommune          | X                  | X              |                  |              |              | X        |

Tabellen illustrerer graden av sentralisering av beslutningsmyndighet knyttet til utvalgte deler av lovverket. Behandlingen av søknader knyttet til areal-lovgivningen (konsesjon, deling og omdisponering, fritak fra bo- og driveplikt, m.v.) skjer i kommunene. Når det gjelder oppsetting av bygninger på jordbruks-eiendommer, vil beslutningsmyndigheten avhenge av hvor bygget skal settes opp. Hvis det skjer på gårdstunet vil det kreve godkjenning fra plan- og bygningsansvarlig i kommunen. Skjer byggingen i utmarka, er det i mange tilfeller også nødvendig med godkjenning fra miljøvernavdelingen hos fylkesmennene og fra Miljøverndepartementet i noen saker. Matforedling er underlagt omfattende regler i matloven og det er Mattilsynet som fører tilsyn med disse reglene. Mattilsynet er et statlig tilsyn underlagt 3 departementer og har 8 regionkontorer og 64 distriktskontorer.

Regler om motorferdsel og skilting skjer også på ulikt forvaltningsnivå avhengig av hvilke problemstillinger som er relevante i den konkrete sak.

Trolig er det lettere å få til samarbeid hvis mest mulig av ansvaret for regelverks-håndtering legges til kommunene. Riktignok tror vi ikke at kommuner normalt er godt egnet til å initiere næringsutvikling – kommersielle aktører bør trolig ta initiativene. Men kommunene kan legge forholdene til rette for næringsutøverne gjennom å bruke det handlingsrommet regelverket gir til å fremme en ønsket

næringsutvikling. Ettersom kommunene gjennom regelverkshåndteringen kommer i inngrep med alle næringsutøverne, har dessuten kommunene et godt utgangspunkt for å bidra til nettverksbygging og samarbeid også mellom private aktører. Også fylkesadministrasjonen kan ha et relativt godt utgangspunkt som til rettelegger.

## 7 Konklusjoner

Trolig vil både endringer i forbrukerinteressene og Norges internasjonale forpliktelser legge økt press på landbruket. Mye av det landbruk vi har i dag vil omstilles eller nedlegges. En del av omstillingsprosessen vil være igangsetting av nyskapende og alternativ virksomhet. Omfanget av nyskapingen vil avhenge både av lokal kreativitet, tilgang på ressurser og incentivstrukturen i landbruksreguleringene. De fleste av reglene knyttet til utnyttelse av landbruksressursene bidrar til å hemme nyskaping. En fjerning av en del av regelverket vil imidlertid kunne ha negativ effekt for bosetting i landbruksdistriktene og for jordvernet. Dessuten er deler av regelverket avledet av Norges forpliktelser i internasjonale avtaler.

Vi ser rom for endringer av regelverket også innenfor rammen av internasjonale forpliktelser og uten at endringene kommer i konflikt med mål knyttet til bosetting og kulturlandskap.

I forvaltningen av utmarksressursene mener vi at individuelle rettigheter for gårdbrukere virker å være urimelig sterkt beskyttet. Det er ikke lagt til rette for å fremme fellesskapsinteresser hvis ikke de som har individuelle rettigheter støtter fellesskapet. Vi er også skeptiske til loven sikrer gårdbrukere individuelle allmenningsrettigheter som ikke er direkte knyttet til gårdsdriften. Videre mener vi at avveiningen mellom nærings- og miljøhensyn ikke alltid virker rimelig. Blant annet mener vi at reiseliv bør kunne defineres som ”stedbunden næring” i forhold til plan- og bygningsloven slik at det åpnes for utvikling av overnattings-tjenester.

I lovverket som regulerer disponering og eieroverdragelser av landbruks-eiendommer er det rom for en rekke endringer. Lovens hovedregler sikter mot å bevare landbrukseiendommene slik de er, bortsett fra at man fortsatt ønsker rasjonalisering der det er mulig. Ingen deler av eiendommen skal selges ut eller omgjøres til andre formål enn landbruksvirksomhet. Dessuten er det prisregulering på omsetningen av bruk, noe som bidrar til at få bruk kommer i fri omsetning og at det ikke alltid er de som har de beste ideene for utnyttelse av kapitalen som får kjøpe gårdsbruket. Vi mener at fri prissetting ofte ville kunne føre til at gårdbruk ville blitt kjøpt av eiere med bedre ideer til utnyttelse av kapitalen.

Vi mener at lovverket for disponering og eieroverdragelser av landbruks-eiendommer bør tilpasses slik at det åpnes for en håndhevelse som klarere tar hensyn til lokale forhold knyttet særlig til bosetting og kulturlandskap. Delingsforbudet kan fjernes eller mykes opp slik at de ulike kapitalelementene (dyrket

mark, bolig, driftsbygg, osv.) i større grad kan inngå i virksomhet med høyere lønnsomhet. Der det ikke er rom for å drive gården som en egen driftsenhet eller dyrket mark blir liggende brakk, bør det også åpnes for omdisponering. Av hensyn til bosetting samt å bidra til økt omsetning av bruk, bør boplikten innskjerpes. Sammen med en fjerning av prisreguleringen, kan dette gjøre det lettere å få nye aktører inn i virksomheten. Boplikten bør endres slik at den blir ”upersonlig”, dvs. at eier ikke nødvendigvis selv må bo på gården. Dette kan bl.a. føre til at selskaper kan kjøpe gårdsbruk. Fjerning av odelsloven kan også gjøre det lettere for nye aktører å komme inn, uten at vi kan se at hensynene til bosetting eller jordvern blir skadelidende.

Flere av dem vi har intervjuet, mener at krav fra Mattilsynet i liten grad er tilpasset innretningen og størrelsen på virksomheten. Enkelte mener at Mattilsynet i liten grad bruker det handlingsrommet de har slik at norske småprodusenter får like gode vilkår som i andre land.

Mange har pekt på manglende samhandling som en viktig barriere for nyskaping med basis i landbruksressursene. Vi har imidlertid ikke fått noen klar oppfatning om hvilke grunnleggende forhold som svekker evnen eller viljen til samarbeid. Vi mener at samling av beslutningsmyndighet i kommunene kan bidra positivt til samhandling ved at håndhevelsen av regelverket i sterkere grad kan ta hensyn til lokale forhold. Hvis reglene for omsetning og eierskap av gårdsbruk endres slik at det blir lettere for nye aktører, herunder selskaper og sameiere, å komme inn i denne virksomheten, kan kanskje dette stimulere samhandlingen.



## Litteratur

- Arild Vatn: ”Omsetningsrådet og norsk landbrukspolitikk 1950 – 2000” – diskusjonsnotat 19/2000
- Jonas Gahr Støre m. Fl. (2003) : Norge 2015 – en reise verdt
- Konkurransetilsynet: Høringsuttalelse av 12. aug. 2002, om forslag til ny lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom.
- NOU 2003: 26: Om odels- og åsetesretten
- NOU 2003:24: ”Mellom stat og marked”
- OECD (2003a): Agricultural Policies in OECD countries. Monitoring and evaluation
- OECD (2003b): ICT and Economic Growth
- Ot. Prp. Nr 100 (2002-2003): Om lov om matproduksjon og mattrygghet m.v.
- ”Rammebetingelser og konkurranseforhold i jordbrukssektoren”: Skrifter fra Konkurransetilsynet 2/2001
- Reindriftnytt nr. 3 2003.
- Rundskriv M-2/04: Bo- og driftplikt – de rettslige rammer og saksbehandling.
- Rundskriv M3/02: Priser på landbrukseiendommer ved konsesjon.
- Rundskriv M4/02: Omsynet til busetting i odelsfrigjevningsaker etter lov om odelsretter og åseteretter.
- Rundskriv M-4/03: Omdisponering og deling – Lov og jord.
- Rundskriv M-5/03: Om lov 28,11,03 nr 98 om konsesjon av fast eiendom.
- SSB: ”Innovasjon i norsk næringsliv”, definisjoner på [www.ssb.no](http://www.ssb.no)
- SSB: Jordbruksstatistikk 2002
- St. Melding nr 19 (1999–2000): Om norsk landbruk og landbruksbasert matproduksjon.
- St.prp. nr. 8 (1992-93): Landbruk i endring.
- St.prp.nr 66 (2003-2004): Om jordbruksoppjøret
- ”Utsyn over norsk landbruk”: Tilstand og utviklingstrekk.
- Aaneland og Søilen: ”Regulering og subsidier i et skjermet marked”, - LØE 3/2002