



Fylkesmannen i Vest-Agder

Embetsledelsen

Saksbehandler: Arne Hjulstad

Deres ref.:

Vår ref.: 2003/7537

Vår dato: 08.02.2005

Arkivnr.: 520

Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 Oslo

Landbruks- og matdep.	
Saknr.:	Doknr.:
2004/02263 - 5	
Mottatt:	09 FEB 2005
Saksbeh.:	Ark.:
ASB/JUR/LAA	008
Kopi:	Avskr.:

Høring av ECON-rapport 2004-089

1. Innledning.

Landbruket er i en omstillingsprosess, som grovt sett består i at det skal endres fra en sektor, som litt spissformulert, er et nedarvet levesett hvor det også produseres mat og råvarer til en profesjonell mat og råvareprodusent i et konkurranse utsatt marked.

En god del av landbrukets lovverk har hatt som formål både å fremme en forsiktig rasjonalisering av mat og råvareproduksjon, men også å beskytte landbrukssektorens spesielle nedarvede levesett og livsform (jord- og konsesjonsloven, odelsloven, allmenningsetter, etc). Det vil i en slik omstilling lett oppstå konflikter mellom et sektor orientert lovverk, og ulike ønsker om ny tilpasning og nye rammebetingelser, selv om dette lovverket de senere år har gjennomgått forholdsvis store endringer.

Det stadig økende omfanget av leiejord tilsier at mange grunneiere selv ikke har interesse eller muligheter for å drive sin eiendom. Sett i en slik sammenheng er det neppe tvil om at det må være positive sider ved økt omsetning av landbrukseiendommer, slik at de som hadde lyst, interesse og forutsetninger for å utnytte gårdenes ressurser i større grad får slippe til. Et slikt synspunkt er imidlertid ikke nødvendigvis sammenfallende med fri benyttelse av alle ressursene på gårdene, som langt på vei ville bli resultatet om en for eksempel sløyfet delingsbestemmelsene i jordloven, og tok bort konsesjonsloven..

Et sentralt spørsmål blir fremdeles hvilken omstilling en ønsker, og hva landbrukets ressurser skal/bør brukes til i framtiden. Det vil fremdeles være slik at landbrukt må avgi arealer til annet bruk, men det fundamentale spørsmålet blir om vi skal ha et landbruk i Norge, og vil vi make det i den globaliseringsprosessen som foregår?

(Med landbruk menes her først og fremst jordbruk, men også i noen grad skogbruk fordi eiendomsstrukturen i skogbruket er slik at skogen blir svakere utnyttet enn om det var større rasjonelle eiendommer. Forøvrig er skogbruket markeditilpasset på en helt annen måte enn jordbruket.)

Det legges i utredningen til grunn at vi skal ha et jordbruk i Norge, men at ressursene i inn- og utmark må utnyttes på en måte som gir tilfredsstillende verdiskapning.

I lovverket og i stortingshandlinger legges det et langsiktig perspektiv på bevaring og bruk av naturens ressurser, men det møter ofte motstand i øyeblikkets behov.

I denne uttalelsen legges det til grunn at jordvernet skal opprettholdes. Det gjør også utredningen, men premissene for dette er uklare, og konsekvensene av de konklusjoner som trekkes er ofte i strid med dette grunnleggende ønsket. .

2. Allmenninger.

Dette kommenteres ikke fra vår side da det ikke finnes allmenninger i Vest-Agder, men de forhold utredningen peker på synes relevante.

3. Skogloven.

Vi er enige i at det ikke er holdepunkter for å si at hverken nåværende eller kommende skogloven på noen måte hindrer næringsutvikling og innovasjon.

4. Husdyrkonsesjonsloven.

Denne loven har i hovedsak sin bakgrunn i en landbrukspolitisk tenkning som gikk på at kraftforkrevende produksjoner skulle være tilleggsproduksjoner på bruk som ellers var for små til å gi nødvendig sysselsetting og inntekt.

Slik sett vil loven fremstå som noe historisk, sett på bakgrunn av dagens tenkning. Loven kan imidlertid ha en berettigelse både sett i dyrehelse- og dyrevernperspektiv, samt et forurensningsperspektiv. Problemet er at norske produsenter vil bli tvunget til å øke volumet - særlig i disse produksjonene, om kravet til rasjonell produksjon økes ved redusert importvern eller ved endringer i nasjonale krav. Kravene til dyrevennlige produksjonsforhold og godt miljø kan imidlertid også forsterkes. Krav til dette kan imidlertid tas inn i annet lovverk – for eksempel dyrevernloven . En endring eller opphevelse av loven vil dermed kunne tvinge seg fram

5. Matloven.

Vi har ikke grunnlag for å gi noen bestemt vurdering av Matloven i denne sammenheng. I utgangspunktet bør det på dette området være en forholdsvis streng lovgiving fordi det dreier seg om fremstilling og omsetning av nettopp matvarer. Spørsmålet er så hvordan loven brukes, og om en kan finne en tillempet bruk av lovverket i forhold til mindre virksomheter i denne sektoren. Det kan tyde på at her er det betydelig forskjeller i praktiseringen av loven, avhengig av den person som skal håndheve lovverket. Klagene på Matloven kan imidlertid også ha sin årsak i manglende evne og vilje til å sette seg inn i, og forstå/akseptere omfanget av en slik lov. Det er også noe ulike kulturer i de institusjoner som nå har gått inn i Mattilsynet, m.h.t. viljen til å gå inn i både en rådgiverrolle og en kontrollrolle. Noen forholder seg mest til kontrollrollen. Etter vårt skjønn må det legges til grunn at det også skal utøves en rådgivningsvirksomhet som næringsutøvere er tjent med. Dette er vel også Mattilsynets holdning.

6. Plan- og bygningsloven.

Plan og bygningsloven berører i liten grad landbruksbygg i tradisjonell forstand, men berører i sterk grad arealforvaltningen. Loven verner om produktive arealer i landbruket, og er ment å gjøre det. Omfang og innhold i dette vernet er et politisk spørsmål.

Loven har en forholdsvis snever definisjon av stedbunden næring. Mange har fått problemer av den grunn, og det kan være grunnlag for en ny vurdering. Det kan imidlertid også være grunn til å søke andre løsninger fordi store investeringer for eksempel i hytter og/eller turistanlegg kan innebære fare for at hele bruket ryker om det skulle gå galt med driften. Det innebærer at hus og heim går med i en eventuell konkurs. Det er neppe ønskelig, og i slike tilfeller vil det umiddelbart bli snakk om fradeling. Som regel vil vel det også bli innvilget. Ut fra et slik resonnement er det ikke uten videre sikkert at lovens definisjon av stedbunden næring er så urimelig. Etter vårt skjønn bør en heller gi fradelingstillatelse av arealer som skal nyttes til slike investeringsformål i utgangspunktet. En tilsvarende vurdering kan trekkes inn

også som en følge av de store investeringene det nå er behov for i omstruktureringen av det tradisjonelle landbruket. Det gjør problemstillingen mer kompleks, men det er grunn til å tro at familielandbruket i den forstand vi kjenner det er på vei ut, og blir erstattet av et langt mer bedriftsorientert landbruk. Nye eierskapsformer er oppstått og vil utvikle seg. Det må vi forholde oss til

7. Laks og innlandsfiskeoven.

Det kan være gode grunner for å holde på denne loven, slik den er i dag. Fremleie av rettigheter som for eksempel fiskeretter kan medføre konflikter som følge av økt ferdsel og de ulemper som kan oppstå i slik sammenheng i forhold bl.a. til dyr på beite. Slike spørsmål kan i hovedsak også finne løsninger som fungerer. Problemet er neppe stort.

8. Lov om motorferdsel i utmark.

Det kan være gode grunner for å regulere slik ferdsel, men her igjen er det et spørsmål hvordan loven håndheves, og hvordan den brukes/missbrukes av kommuner og enkeltpersoner. Etter vårt skjønn kan dette variere noe, men i hovedsak er vel uenighet om bruken og missbruk en vesentlig årsak til de konfrontasjoner denne loven har skapt. Spørsmålet blir derfor ofte – hvordan skape forståelse for en fornuftig bruk av dette lovverket. Det er neppe grunn til å fjerne loven.

9. Frilufsloven og allemannsretten

Med den utvikling vi opplever i landbruket, og særlig i utkantene, vil det sentrale spørsmål i framtiden bli hvordan vi makter å skape grunnlag for ny inntektsbringende aktiviteter og bosetting i disse områdene. Utmarka peker seg da fort ut som en sentral mulighet. Dette har da også kommet klart til uttrykk fra politikerne i flere fylker som opplever dette problemet og har disse mulighetene.

Noe urimelig blir Frilufsloven etter vårt skjønn, når profesjonelle turoperatører kan bruke allemannsretten som "hjemmel" for organiserte fisketurer og villmarksopplevelser på annen grunn enn sin egen. På en annen side vil det også i gitte situasjoner kunne oppleves urimelig at en grunneier skal kunne nekte en fornuftig bruk mot en viss godtgjørelse, og heller velge å la ressurser ligge ubrukt med den konsekvens at andre ikke får utnyttet sine eiendommer. Det blir i hovedsak et spørsmål om eiendomsrettens rekkevidde.

Dette vil nok være et konfliktfylt spørsmål i lang tid framover, men vi tror debatten bør tas på alvor.

10. Beiteloven, beiteloven og hanndyrloven.

Vi har ingen kommentarer til de synspunkter som kommer fram i utredningen.

11. Jordskifteloven.

Loven er positiv i forhold til næringsutvikling, men viljen til å bruke den er mangelfull.

12. Lov om forpaktning.

Ingen vesentlige bemerkninger.

13. Omsetningsloven. Markedsregulering.

Utredningen går ikke langt i sin vurdering på dette punkt, men antyder likevel at det kan være problematisk at samvirkeorganisasjonene har denne rollen alene i et konkurranseutsatt marked. Slike påstander har med jevne mellomrom vært fremmet, men er vel ennå ikke særlig

godt dokumentert. Like gjerne kan en vel se slike påstander som et ledde i kampen om plassen i et marked for produkter som har vært, og er sterkt politisk styrt. Når det er sagt kan det være god grunn for å stille spørsmålsteget ved samvirkeorganisasjonenes markedsdominans. Her må det imidlertid også kunne stilles spørsmål ved hva som er rasjonelt i et lite marked som det norske ofte er. Behovet for en eller annen form for markedsregulering for landbruksprodukter synes veldokumentert, og er brukt på ulike vis i mange land. WTO avtalen utvikles stadig for å hindre dumping på verdensmarkedet.

14. Forskrift om kvoteordning for melk.

Denne forskriften er hjemlet i "Omsetningsloven", og har vært nyttet i mange år. Det er neppe tvil om at en kvoteregulering er et effektivt markedsreguleringsmiddel, men det kan nok samtidig være tvil om dette virkemidlet har vært nyttet på en god måte.

Mange vil nok mene at den har vært til hinder for en nødvendig strukturendringer i melkeproduksjonen. Når det er sagt kan det også hevdes at det har vært bevisst. Det har etter vår oppfatning vært en mer eller mindre bevisst politikk å opprettholde mange melkeproduksjonsbruk i Norge. Denne målsettingen synes nå å være avskaffet, og vi har fått et mer konkurranseutsatt marked, men hvor kvotereguleringen fortsatt består. Praktisert på en fornuftig måte kan det være hensiktsmessig for å unngå overskuddsproduksjon, særlig i en sterk strukturendringsperiode.

15. Samdrifter.

Tilskudd til landbruket er hjemlet i Jordloven. Støtte til samdrifter er foreløpig begrenset til melkeproduksjon når det gjelder tilskudd fra det offentlige. Dette er først og fremst et politisk valg. Samdrifter for produksjon av storfe- og sauekjøtt, eller kjøtt av svin og fjørfe er altså ikke omfattet av denne ordningen. Dette kan synes noe underlig fordi det i svineproduksjonen er aksept for purkninger, som kan beskrives som en "nær slektning" av samdrift. Det kan også stilles spørsmål om det er noen prinsipielle forskjeller på ulike produksjoner når det gjelder samdrift.

Det er også grunn til å stille spørsmålsteget ved dagens regelverk for samdrifter i lys av den landbrukspolitikken det nå legges opp til.

Samdrifter synes etter vårt skjønn å være en farbar vei i mange tilfeller, selv om de kan ha mange innebygde utfordringer for deltakerne.

16. Jordloven og jordvernet.

Jordloven er hjemmelsgrunnlaget for tilskudd til landbruket, og har bl.a. til formål å verne om dyrka og dyrkbar mark, samt kulturlandskapet. Støtten til jordbruket kan varieres, slik at en kan neppe hevde at loven i seg selv har negativ virkning på dette punkt. Mer diskutabel er lovens virkning på arealbruken.

For å oppnå vern om produktive arealer legges det til grunn at deling og omdisponering av dyrka og dyrkbar jord i utgangspunktet er forbudt. Deling og/eller omdisponering kan imidlertid skje om det kan dokumenteres "samfunnsinteresser av stor vekt". Dette er en forholdsvis sterk formulering, og det kan reises tvil om dagens praksis forholder seg til loven, noe utredningen også synes å gi uttrykk for. Det kan derfor stilles spørsmål om ikke loven bør tilpasses dagens praksis om en legger til grunn at den er akseptabel, eller om praktiseringen bør innskjerpes. Det er etter vårt skjønn ikke uproblematisk om en lov blir tillatt brukt på en annen måte enn den sier.

Ønsket om et mer rasjonelt landbruk i tradisjonell forstand betinger at en tar vare på de ressursene som egner seg for dette formål, og det må forutsette at jordloven og jordvernet praktiseres på en slik måte at en rasjonalisering kan oppnås. Det forutsetter også at jordloven sammen med plan- og bygningsloven er i stand til å hindre en slik oppdeling av arealene at det hindrer framtidig rasjonalisering. Her kan det hevdes at jordloven er for svak fordi delingsspørsmålet i overveiende grad er knyttet til eiendommen og eiers interesser. Kanskje burdet området eiendommen ligger i sterkere grad trekkes inn.

Om jordloven skal endres og tilpasses en situasjon der landbruket må konkurrere med annen forretningsvirksomhet om betalingsdyktigheten for grunn vil en i de fleste tilfeller få en konflikt der landbruket vil måtte tape. Jordvernet vil da bli kraftig redusert, og framtidig rasjonalisering bli vanskeliggjort særlig fordi de beste landbruksarealene ligger i eller i nærheten av pressområder.

Utredningen synes å vurdere delingsbestemmelsene i jordloven som om de ble praktisert likt og på en negativ måte for næringsutvikling uansett sak. Det er ikke vår opplevelse.

- Det er i Vest-Agder i hovedsak ikke noe problem å få fradelt bolig med en romslig tomt forutsatt at arealene selges som tilleggsjord, eller til andre samfunnsnyttige formål, slik de fremgår av planer.
- Det blir fra administrasjonen lagt vekt på å unngå fradeling av hustomter i viktige landbruksområder som kan være i konflikt med ønsket om å kunne drive et rasjonelt og tidstilpasset landbruk i fremtiden. Ikke alle kommuner legger tilfredsstillende vekt på å finne gode alternativer til tomter som kan virke hindrende på framtidig rasjonalisering.
- Det blir lagt vekt på å følge opp gode oversiktsplaner som kommuneplaner for å gi byer og tettsteder utviklingsmuligheter. Det må imidlertid kunne legges til grunn at gode planleggingsprosesser og god planoppfølging skal være et krav. **Utredningen synes ikke å gå særlig inn på at dette ofte er et problem.** Dispensasjonsiveren hos en del politikere skaper ofte konflikter i sentrale områder og i gode landbruksområder.
- Dersom det skal legges til grunn at deling i sin alminnelighet skal gjøres lettere vil en etter vårt skjønn i vesentlig grad redusere jordbrukets utviklingsmuligheter.
- Utredningen synes å legge sterkes vekt på jordvern i utkantområder. Dette fremstår som litt underlig fordi overskuddet av jordbruksarealer i utkantområdene må forventes å bli ganske omfattende, gitt en fortsatt forsterkning av effektivitetskravet og konsentrasjon av husdyrholdet. Det er en meget klar tendens i vårt fylke til at husdyrbruket forsvinner i de marginale områdene, hvor alternativene er få i tradisjonell forstand. Utkantområdene vil derfor i større grad ha behov for frihet til å bruke sine arealer for å skaffe seg annen virksomhet ettersom sysselsettingen i det tradisjonelle jordbruket går ned.

17.Konsesjonsloven.

Bruken av konsesjonsloven i landbrukssammenheng må i utgangspunktet også samsvare med det en ønsker å oppnå i og utenfor landbruket. Dersom en ser for seg en opphevelse av konsesjonsloven vil det bety fri omsetning av eiendom, og formålet vil da bli mer tilfeldig slik at jordbrukets utviklingsmuligheter må kunne antas å bli begrenset, særlig i tettstedsnære områder. Jordvernet vil også bli vanskelig å håndheve.

Ønsker en derimot å utvikle et rasjonelt landbruk kan det være formålstjenelig å opprettholde og bruke konsesjonsloven for dette formål. Hovedspørsmålet da blir hvordan konsesjonsloven bør brukes i områder hvor et tradisjonelt landbruk ikke har de samme utviklingsmulighetene, og hvor annen bruk av ressursene kan være mer formålstjenelig. Det er det selvfølgelig

muligheter for innen rammen av gjeldende lov. I pressområder bør utviklingen først og fremst skje ved god planlegging.

Konsesjonsloven har en rekke bestemmelser det kan være god grunn til å diskutere. Spesielt gjelder det prisbestemmelsene og bo- og driveplikten.

Prisbestemmelsene er etter vårt skjønn tuftet på det forhold at landbruket mottar betydelige overføringer fra storsamfunnet. Det kan derfor anses politisk legitimt å begrense kostnadene i landbruket for også å begrense inntektsoverføringene. Det vil normalt også være slik at landbruket ikke kan konkurrere med andre sektorer når det gjelder prisen på arealer på grunn av inntjeningsvnen i landbruket. Fjernes prisbestemmelsene vil landbruket i stor grad være ekskludert fra å kjøpe arealer særlig i tettstedsnære områder. Jordleie er et alternativ, men kan skape vansker for større investeringer, dersom det ikke oppnås tilfredsstillende langsiktige skriftlige leieavtaler.

I en ren økonomisk betraktning kan det være riktig å fjerne konsesjonsloven, men da settes etter vårt skjønn ønsket om å ha et rasjonelt landbruk – ut fra våre forhold, i stor grad til side.

Det blir ofte hevdet at prisreguleringen er en årsak til liten omsetning av landbruks-eiendommer på det frie marked. Det er neppe tvil om at pris er viktig, men det knytter seg ofte sterke følelser til eiendom og særlig landbrukseiendom, som etter vårt skjønn gjør prisspørsmålet mindre sentralt enn en mange synes å tro. Striden om boplikt gjelder i begrenset grad reservasjon mot å selge på grunn av pris. Ønsket om å beholde eiendommen selv om eier ikke ønsker/kan bo der er nok mer avgjørende enn det blir gitt inntrykk av. Utredningen gir en illustrasjon av virkningen prisreguleringen. Vi finner ingen grunn til å kommentere den.

Når det gjelder bo- og driveplikten har den som formål både å sikre bosetting og drift av arealer. Virkningen av denne bestemmelsen er omstridt, og holdningene går delvis på tvers av partiene. Bestemmelsene praktiseres ulikt, men etter vårt skjønn i hovedsak ganske liberalt i de fleste kommuner. Forskjellene kan likevel være betydelig.

I hvilken grad odelslovens og konsesjonslovens bestemmelser på dette punkt bidrar til at flere bor på sine eiendommer enn om bestemmelsene ikke var der, er det vanskelig å ha sterke meninger om. Lovverket vil imidlertid kunne sies å trekke i den retning.

De langt fleste sakene avgjøres etter odelsloven, som i større grad gir muligheter for utsettelse og fritak enn etter konsesjonsloven

I utgangspunktet er vi enig i utredningens konklusjon om at en mer restriktiv bruk av bo- og drivepliktsbestemmelsene ville kunne føre til omsetning av flere eiendommer, men det ville i hovedsak vedrører eiendommer som omsettes innen familien – altså odelseiendommer. En slik praktisering ville vært i sterk kontrast til dagens praktisering, og er neppe politisk gangbar.

I 2003 ble det i Vest-Agder gitt avslag på søknad om fritak fra boplikt i 2 tilfeller av 60. Det kan neppe sies å være en streng praktisering.

Dagens konsesjonslov er klarere enn tidligere lover på at konsesjon til sameier ikke er å anbefale. Vi er enige i at en slik holdning kan være i strid med ønsket om mer rasjonell drift basert på mer bedriftsøkonomisk tenkning. Bestemmelsen går lang i å styre privatrettslige forhold, men har sin historie i familielandbruket, odelslov og spesielle norske tradisjoner i landbruket. Det kan være grunn til å se på dette på nytt.

17. Odelsloven.

Det er ulike syn på odelslovens "nødvendighet" i dagen samfunn, og grovt sett er det vel flere og flere som stiller spørsmål ved dens berettigelse. Det er likevel sannsynligvis slik at den har en sterk følelsesmessig status hos folk flest i vårt land. Det er derfor heller ikke grunn til å tro at en opphevelse av odelsloven ville føre til vesentlig flere salg utenom familien på kort sikt. Den viktigste bestemmelsen i odelsloven i denne sammenheng er kravet om bo- og driveplikt. Samtidig er det, som tidligere nevnt, på grunnlag av odelsloven at det er lettest å gi utsettelse eller fritak for boplikten. Noen vil nok mene det er selvmotsigende at det lettere skal kunne gis fritak på grunn av bl.a. nær tilknytning til eiendommen.

Som nevnt ovenfor er vi i utgangspunktet enige i at en liberal praktisering av boplikten reduserer omsetningen av landbrukseiendommer, men anser ikke en vesentlig skjerpning for politisk mulig.

En annen viktig sak er løsningsretten som i noen skaper usikkerhet ved salg på det åpne marked. Den ville falle bort ved en opphevelse av loven.

Med hilsen



Ann-Kristin Olsen

Fylkesmann



Arne Hjulstad

Fung. landbruksdirektør

Saksbehandlers telefon: 38 17 67 28