



FYLKESMANNEN I AUST-AGDER

Hjemmeside: <http://fylkesmannen.no/AA> E-post: postmottak@fmaa.no

Det Kgl. Landbruks- og matdepartement
Postboks 8007 Dep

0030 Oslo

Landbruks- og matdep.	
Saksnr.: 2004 / 02263 - 10	Doknr.: 10
Mottatt: 14 FEB 2005	ASR / JUR
Saksbeh.: IAA	Ark.: 008
KØBI:	AVSKR.:

Deres ref.
/ 16.12.2004

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
Sak nr. 2004/6250 / JAK
Ark. nr. 510

Dato
11.02.2005

ECON-RAPPORT 2004-089 - HØRING

Fylkesmannen i Aust-Agder har i oversendelse datert 16.12.04 fra Landbruks- og matdepartementet mottatt ECON-rapport 2004-089 til høring. Landbruks- og matdepartementet ønsker å få høringsinstansenes syn på de forslag som fremmes i rapporten for å utvikle nytenkning, innovasjon og næringsutvikling i bygdene og landbruket spesielt.

Synspunkter og forslag på tiltak innenfor lov- og forskriftsverk som Fylkesmannen i Aust-Agder ikke ser som relevante for sitt vedkommende er ikke kommentert. Det nevnes i den forbindelse bl.a. regler for utmark som er relatert til bygde- og statsallmenninger, reindrift og forvaltning av statens grunn i Finnmark.

Vi har lagt opp vår uttalelse som nedenforstående matrise viser, med en kolonne for behandlet tema, en med ECON's vurdering/konklusjon og en tredje kolonne med Fylkesmannens kommentarer.

Tema:	ECON's vurdering:	Fylkesmannens kommentarer:
TIL KAP. 3	REGLER FOR UTMARK:	
Plan og bygningslovens definisjon av stedbunden næring	<i>Legger sterke begrensninger på den næringsmessige utnyttelsen av utmark ved å ikke gi mulighet for å oppføre hytter for utleieformål i LNF-områdene.</i>	<p>Dette er velkjent problemstilling i spenningsfeltet mellom nærings- og miljøinteresser. Definisjonen av stedbunden næring i PBL trenger en gjennomgang tilpasset landbruksnærings nye rammevilkår. Denne utfordringen må tas av de to berørte fagdepartementene der de ulike interessefeltene avveies med bakgrunn i Stortingets styringssignaler.</p> <p>Hovedproblemet slik miljøvern avdelingen ser det, er å lage et regelverk som slipper igjennom bærekraftige næringsprosjekter, men som skiller ut useriøse søkere som bruker slike åpninger i lovverket til å bygge mer eller mindre åpenlyse</p>

		friluftslivsinstallasjoner. Denne gråsonen er stor, og spenner fra reelle næringsprosjekter til potensielle fritidshytter til eget privat bruk. Særlig ser vi dette i pressområdene (100-metersbelte ved sjø) og i de mest sårbare områdene, høyfjellsareal med villreininteresser. Presset øker merkbart, og hvor et restriktivt lovverk i LNF-sonen og en stadig mer kjøpekraftig befolkning, skaper til dels stort missforhold mellom tilbud og etterspørsel, og hvor mange er villig til å betale betydelige summer for å få bygge i mer eller mindre urørte områder.
Matlovens bestemmelser om kontrollsted og behandlingsanlegg for vilt	<i>I forhold til jakt oppleves regelverket rigid og svært kostnadsdrivende.</i>	Vi er kjent med at det nye lovverket i enkelte tilfeller oppfattes rigid praktisert og derfor er med å gjøre det unødige kostnadsdrivende å etablere nye virksomheter i distriktene.
Rigid skjønnsutøvelse av miljøvernmyndighetene	<i>Miljøvernmyndighetene bruker i liten grad sin adgang til skjønnsutøvelse. Oppfattes som en betydelig hindring for lokal næringsutøvelse.</i>	Denne problemstillingen er reist i ulike sammenhenger i forbindelse med praktiseringen av plan og bygningslovens bestemmelser. Et lovverk som gir større mulighet for differensiering av arealforvaltningen mellom press-/vekstområder og næringsfattige-/fraflyttingstruede områder synes nødvendig. Planlovutvalget har drøftet en slik differensiering i sine omfattende utredninger.
Skogbruksloven	<i>Skogbruksloven er ikke noen vesentlig hindring for nyskaping i landbruket</i>	Vurderingen tiltres både i forhold til eksisterende lovverk og forslag til ny lov fremmet i Ot.prp.nr 28 (2004-2005)
Samlede virkninger av regelverket for forvaltningen av utmark	<i>Det faktum at lovverket i hovedsak ikke anerkjenner reiseliv og turisme som næringsvei i landbruket oppleves av utøverne som en betydelig hindring for å utnytte utmarksressursene. En klarere holdning til turisme basert på gårdens samlede ressurser er viktig for næringsutviklingen i landbruket.</i>	Rapporten konkluderer med nødvendigheten av en tidsriktig tilpasning av definisjoner og regelverk både under LMD og MD, samt at en klarere intensjon i lovverket om næringsutvikling vil være viktig for å skape incentiver til nyskaping. Vi viser til våre kommentarer over i forbindelse med Plan og bygningslovens definisjon av stedbunden næring.
TIL KAP. 4	VIRKNINGEN AV REGELVERKET FOR LANDBRUKSEIEN- DOMMER:	
Jordlovens delingsforbud	<i>Det er behov for fortsatt strukturrasjonalisering i dagens landbruk. Delingsforbudet kan bremse en slik utvikling ved</i>	Praktiseringen av delingsforbudet har i de fleste områder av landet utviklet seg i svært liberal retning. En bruksrasjonaliserende deling der hele eiendommen bortsett fra hus med tun og

	<p>at det kan forhindre at bruk vokser gjennom kjøp av deler av andre bruk. Det er 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.</p>	<p>litt tilleggsareal går som tilleggsjord er i stor grad akseptert med gjeldende lovverk. En bør i større grad åpne for deling også om søkeren blir sittende igjen med en større del av eiendommen hvis salget gir et godt resultat for kjøperen ut fra arrondering, driftsmåte og interesse. Det forekommer imidlertid situasjoner der temporær kapitalnød i en eller deler av en eiergenerasjon har medført nødlignende disposisjoner og stykket opp eiendommer på svært uheldig vis. Dagens eiendomsstruktur er i stor grad et produkt av tidligere tiders manglende delingsforbud. Vi finner mange eksempler på svært uheldige disponeringer som en følge av dette. Vi ser behov for oppmykning av delingsforbudet, men det må ligge igjen en sperre mot klare nøddisposisjoner som medfører ytterligere fragmentering av eiendomsstrukturen.</p>
<p>Jordlovens omdisponeringsforbud</p>	<p>Ut fra en isolert målsetning 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 irreversible formål/inngrep. Jordvern og nyskaping står i en konflikt til hverandre. Det er det ikke mulig å komme utenom. 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 samfunnsganglig.</p>	<p>3% av landets totalareal er dyrka mark. I underkant av 1 % har matjordkvalitet. I løpet av de siste 50 år er halvparten av de beste jordbruksarealene i landet borte. Innovasjon og nyskaping må skje innenfor rammen av en bærekraftig ressursforvaltning. En arealklassifisering med prioritering av spesielt viktige jord- og kulturlandskapsområder vil gi grunnlag for sortering av arealer og en mer enhetlig praktisering av dette virkemiddelet framover. Arealmangel er etter vår vurdering ikke noen knapphetsressurs for innovasjon og nytenkning. Det er i dag stort overskudd av uproduktive arealer ut fra krav til økonomisk avkastning med tradisjonell landbruksdrift. Jordlovens omdisponeringsforbud må stå fast, men med en langt sterkere prioritering mellom verdifulle og mindre verdifulle arealer.</p>
<p>Konsesjonslovens prisregulering</p>	<p>Virkemiddel for gårsdagens mål? 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 den. Dette bygges på at nettopp vedkommendes vurdering</p>	<p>Liberaliseringen av priskontrollen de siste årene med en stadig synkende kapitaliseringsrentefot, har medført at det i store regioner av landet er liten forskjell mellom konsesjonspris og markedspris. Dette kjennetegner spesielt de områder som har mangel på press og et svakt næringsliv. Det er boplikten som påvirker markedsprisen sterkest og konsesjonslovens prisregulering slår lite inn. Vi har mange eksempler på at nye eiere med ideer og kapital kommer som</p>

	<p><i>av mulighetene for avkastning på kapitalen ofte vil være et viktig grunnlag for pristilbudet. Vi kan ikke se at priskontrollen bidrar til oppfyllelse av dagens landbrukspolitiske mål.</i></p>	<p>et friskt pust inn i bygdesamfunnene. Vi er heller ikke fremmede for at priskontrollen har en psykologisk sperre for salg og slik hindrer en vitalisering av eiendomsmarkedet. Etter en samlet avveining mener vi at tiden tilsier en nærmere vurdering av om ikke priskontrollen kan oppheves.</p>
<p>Odelsrett og odelsløsning</p>	<p><i>Loven hindrer at potensielt mer effektive arveberettigede overtar gårdsdriften. I tillegg kan loven gi en form for konservering av eierskapet. Ut fra et formål om innovasjon og næringsutvikling vil sannsynligvis en avvikling av reglene om odelsrett og odelsløsning bidra positivt. Odelsloven er ikke tilpasset dagens landbrukspolitiske mål.</i></p>	<p>Odelsloven er for tiden under revisjon. Odelslovsutvalgets innstilling (NOU 2003:26) har vært ute til høring og saken er nå under behandling i Landbruks- og matdepartementet.</p> <p>Odelslovsutvalget gjorde en grundig drøfting av spørsmålet om odelsretten. Av momenter som taler for peker utvalget på den forutsigbarheten som odelsretten gir og som kan hindre konflikter mellom søsken om hvem som skal overta gården. Videre har odelsretten hatt betydning for likestillingen mellom kjønnene siden alder er avgjørende uavhengig av kjønn.</p> <p>Den sterkeste innvendingen er i følge utvalget at en person gjennom fødsel tillegges rettigheter til samfunnsviktige formuesgoder. Odelsloven kan således være til hinder for at interessert ungdom som ikke har best odelsrett, eller uten odelsrett, kan bli bønder, mens det i mange tilfeller er personer uten særlig interesse eller kompetanse som overtar gården ut fra den odelsrettslige stillingen.</p> <p>Et annet moment er at utviklingen i landbruket med økende krav til rasjonalisering og effektivisering, setter stadig større krav til profesjonalisering av næringsutøverne. De som skal utvikle lønnsomme bedrifter i landbruket, og få et tilfredsstillende arbeidsvederlag i gårdsdrifta, må ha høy kompetanse og stor interesse for de særlige utfordringene landbruket står overfor.</p> <p>Flertallet i utvalget kom likevel til at de fordeler som odelsretten gir er tilstrekkelige til å oppveie ulempene.</p> <p>I innstilling til fylkeslandbruksstyret i sak 21/2004 sluttet landbruksdirektøren seg til utvalgets flertall. Innstillingen ble enstemmig vedtatt av fylkeslandbruksstyret i møte 01.04.04.</p> <p>I foreliggende rapport fra Econ er</p>

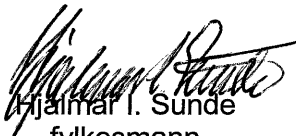
		<p>konklusjonen at odelsloven ikke er tilpasset dagens landbrukspolitiske mål og derfor kan fjernes. Fylkesmannen ser at de innvendinger som framføres i rapporten kan være reelle hinder for å øke innovasjon og næringsutvikling i bygdene generelt og landbruket spesielt, men mener at saken har vært omfattende og tilstrekkelig belyst gjennom behandlingen Odelslovutvalgets innstilling. Fylkesmannen minner dessuten om at det er mindre enn et år siden høringsfristen til Odelslovutvalgets innstilling gikk ut, og viser for sin del til innstillingen til fylkeslandbruksstyret i sak 21/2004.</p>
Begrensninger knyttet til sameie	<p><i>Begrensningene knyttet til sameie betyr at erverv som foretas av andre juridiske enheter enn selvstendig næringsdrivende normalt ikke får 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.</i></p>	<p>Tradisjonelt har familiesameier blitt regnet som en lite effektiv eierform som ofte gir grunnlag for konflikter, tvister og lite målrettet virksomhet. Vi ser imidlertid ikke bort fra nye tider krever nye konstellasjoner også i eierforholdene. Kapitaltilførsel og risikospredning kan sikres bedre gjennom organisering i selskapsordninger. Dersom sameie skal tillates etter konsesjonsloven må det være under forutsetning av at eierformen er organisert på en måte som sikrer seg mot passivitet og handlingslammelse ved uenighet mellom eierne.</p>
Bo og driveplikten. Streng håndheving kan framtvinge salg	<p><i>Ut fra en ren målsetning om innovasjon og næringsutvikling, vil en avvikling av bo- og driveplikten kunne gi både fordeler og ulemper. Håndhevelsen framstår som mindre restriktiv enn det lovens bokstav tilsier. Hovedtrekkene i praktiseringen av bopliktreglene samsvarer dermed godt med våre anbefalinger.</i></p>	<p>Vi deler langt på vei denne virkelighetsoppfatningen. En differensiert og fleksibel håndhevelse av bopliktreglene mellom pressområder og næringsfattige/fracflytningstruede områder, der det i tillegg tas individuelle menneskelige hensyn er grunnleggende for at dette virkemidlet skal virke etter sin hensikt. Brukt med ovenfornevnte fleksibilitet må bopliktreglene stå som det viktigste gjenværende markedsregulerende tiltak som forhindrer landbrukseiendommer fra å bli rene spekulasjonsobjekter.</p>
TIL KAP. 5	REGULERINGER KNYTTET TIL PRODUKSJON OG OMSETNING	
Produksjons og omsetningsregulering	<p><i>Disse reguleringene kan ha relevans for innovasjon og næringsutvikling i landbrukssektoren. Det er imidlertid problemer som i</i></p>	<p>Dette er markedsreguleringsmekanismer avhengig av nasjonale og internasjonal avtaler og politikk. De kan i liten grad påvirkes av gjeldende lovverk. Forholdet er bare summarisk nevnt i rapporten. Vi</p>


	<i>hovedsak ligger utenfor lovverket og det blir for omfattende å gå inn på disse spørsmålene i denne utredningen.</i>	finner ikke grunn til å kommentere dette nærmere.
Til KAP.6	ANDRE LOVER OG HINDRINGER FOR NYSKAPING.	
Miljøhensyn i plan og bygningsloven Matloven	<i>Ulike bestemmelser om ferdsel og bygging i utmark oppfattes som en betydelig hindring. Likeså bestemmelser knyttet til bygging av driftsbygg på gård, overnattingsbygg, og produksjonslokaler for bearbeiding av landbruksvarer. Restriksjoner knyttet til skilting langs vei skaper betydelige problemer for aktører som vil drive med salg, overnatting og servering på gårdsbruk. Rigide restriksjoner på produksjonsmetoder for bearbeiding og servering av mat likeså</i>	Rapporten har ikke gått nærmere inn på disse forholdene og konkluderer med at de ligger utenfor mandatet av rapporten. Vi vil kommentere disse forholdene med at det er generelle lovverk og regler som også gjelder for andre sektorer og næringer som ønsker innovasjon og nyskaping. De påpekte problemer knytter seg like mye til rigid saksbehandling, dårlig skjønnsutøvelse og mangelfull service i forvaltningen, som til selve lovverket. Om plan og bygningslovens regler for bygging i utmark. Se kommentarer under kap. 3 om PBL.

Avsluttende merknader.

Det generelle overordnede inntrykk av rapportens analyser er at de noe ensidig bygger på fagøkonomiske betrakningsmodeller. Dette forholdet legges det heller ikke skjul på i rapporten. Mandatet var i seg selv begrenset til slike vurderinger. Den langsiktige areal- og ressursdisponeringen som har vært ledetråden i landbrukslovgivningen og -forvaltningens bærekraftige 1000-års perspektiv og i nyere tid også vært bærende for miljøforvaltningen, er et ikke-tema for analysene. Det er de mer kortsiktige, temporære markedssvingningene som er analysert med tanke på ny innovasjon i næringa. Et godt resultat for en framtidrettet forvaltningspraksis vil avhenge av fornuftige avveininger mellom disse ulike målsetningene. Vi ser klart behov at nye tider krever nye løsninger. Det gjeldende lovverk er fortsatt rimelig sedimentert ut fra en tidsperiode med helt andre rammevilkår for norsk landbruk. Rapporten peker slik på en rekke forhold til justeringer og nye vurderinger av lov- og forskriftsverk som vi deler oppfatningen av. Det er imidlertid viktig å understreke betydningen av at overgangen fra en gjennomregulert næringsdrift til en akselererende internasjonalisering med markedsliberalisme, må tilpasses over noe tid, og innafor rammen av at ressursene skal forvaltes i et langsiktig perspektiv. Deler av landbruksnæringa herunder skogbruket, måtte raskt tilpasse seg slike markedsforhold.

Med hilsen


Hjalmar I. Sunde
fylkesmann


Leif Løhaugen
landbruksdirektør