



Landbruks- og matdep.		Deres dato	Deres referanse
Saksnr.: 2004 /	Doknr.: 2263 - 16		
Mottatt: 16 FEB 2005	ASR/JUR		
Saksbeh.: 144	Ark.: 008		
Kopi:	Avskrf.:		

Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

ECON-RAPPORT 2004 FYLKESMANNENS HØRINGSUTTALELSE

Regelverk og innovasjon i landbruket.

Kan landbrukslovene gjøres enklere for dem som vil starte med noe nytt ? Med dette utgangspunkt har ECON Analyse AS gått gjennom regelverket, og fremmer mange forslag til forenklinger og endringer.

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 småskalavirksomhet.

Prosjektet omfatter alle lover som forvaltes av Landbruks- og matdepartementet samt alt avledet regelverk, men med hovedvekt på eiendomspolitikk. I tillegg gjengir rapporten 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.

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

ECON- Rapportens konklusjoner

ECON- rapporten peker på flere muligheter for alternative løsninger, som etter rapportens vurdering er bedre egnet til å stimulere til nyskaping enn gjeldende regelverk. Rapporten konstaterer bl.a. at lovverket konserverer eiendomsstrukturen, eierskapet og anvendelsen av jord. Nye aktører bør få lettere adgang til å kjøpe gårdsbruk. Det blir derfor fremmet flere forslag til endringer i jordloven og konsesjonsloven, bl.a. foreslås delingsforbudet i jordloven og priskontrollen etter konsesjonsloven tatt bort. Odelsloven foreslås fjernet.

Rapporten påpeker at husdyrkonsesjonsloven og den gradvise nedtrappingen av produksjonstilskuddet med økende produksjon er et hinder for lønnsom utnytting av stordriftsfordeler.

I henhold til matloven kan det gis bestemmelser om produktkvalitet samt krav til innsatsvarer og prosesser i forbindelse med produksjon og omsetning av matvarer. Rapporten peker på at det ser ut som om regelverket håndteres urimelig strengt og unyansert i forhold til virksomhetens art og størrelse og slik at de innebærer et betydelig etableringshinder i matproduksjon og omsetning. LMD har bedt Mattilsynet gjennomgå regelverket og praktiseringen av dette.

Av kommentarer til lovverk som ikke ligger under LMD kan nevnes at plan- og bygningslovens definisjon av "stedbunden næring" oppfattes som for snever ved at den blant annet begrenser mulighetene til å oppføre hytter til utleieformål, samt at prosessen i tilknytning til byggetillatelse kan oppfattes som treg uforutsigbar og unødig restriktiv.

ECON- rapporten gir uttrykk for at det ofte er enklere å fjerne regler enn å utarbeide alternativer, og at opphevelse kan komme i konflikt med sentrale landbrukspolitiske mål.

Jordlovens delingsbestemmelse - et viktig middel for å skape en tjenlig bruksstruktur.

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. Praktisering av delingsforbudet må generelt sies å være liberal. Ikke alle er klar over hvor liberalt regelverket praktiseres og av den grunn unnlater å foreta deling som kunne realisert innovasjon og næringsutvikling.

Omdisponeringsforbudet hindrer alternativ anvendelse av jordressurser. Regelen utelukker i utgangspunktet enhver nyskaping som ikke skjer innenfor jordbrukssektoren. Usikkerhet knyttet til søknad om dispensasjon, og administrative kostnader kan hindre at ideer til innovasjon og næringsutvikling selv om en kunne fått dispensasjon.

FM vurdering:

Vår erfaring er at slik jordloven praktiseres i dag bidrar den til å hindre oppsplitting av rasjonelle enheter. I den grad noen tar initiativ til å dele fra arealer med siktemål om å legge til / styrke nabobruk, vil landbruksmyndighetene være positiv til dette. Vi mener derfor det ikke vil være riktig å si at jordloven er til hinder for utvikling av rasjonelle enheter.

Priskontrollen ved erverv av landbrukseiendom foreslås opphevet.

Prisregulering gjør salg lite attraktivt. På grunn av odelslov og prisregulering er få bruk som omsettes fritt. Opphevelse av priskontrollen 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 bygges på at vedkommendes vurdering av mulighetene for avkastning på kapital ofte vil være et viktig grunnlag for pristilbudet. En avvikling ville trolig ført til høyere priser på landbrukseiendommer enkelte steder, særlig da eiendommer med høy boligverdi. Begrunnelsen for dette er en påstand om at den kjøper som er villig til å betale høyest pris for eiendommen er den som best mulig kan utnytte ressursen. En kjøpers betalingsvilje for et gårdsbruk antas å være bestemt av hvor høyt vedkommende verdsetter bruket som bosted og hvor stor inntekt vedkommende tror at bruket kan generere .

FM vurdering:

Hvorvidt priskontrollen ved erverv av landbrukseiendom bør beholdes er etter Fylkesmannens vurdering et politisk spørsmål. Hvorvidt salg til høystbydende vil lede til at den som er best skikket til å utnytte kapitalen på eiendommen får kjøpt eiendommen stiller Fylkesmannen seg tvilende til.

I områder hvor kjøpere er villige til å betale en meget høy pris for eiendommen som bosted kan opphevelse av priskontrollen ved erverv av landbrukseiendom føre til færre rasjonaliseringer i landbruket samt at prisen for erverv av tilleggsareal blir urimelig høy.

Odelsloven

Odelsløsning skaper usikkerhet for kjøpere og vil kunne hindre omsetting av eiendom. Loven gir en form for konservering av eierskapet, jordbruksarealene holdes innenfor slekten. Ut i fra et mål om innovasjon og næringsutvikling vil sannsynligvis en avvikling av reglene om odelsrett og odelsinnløsning bidra positivt

FM vurdering:

Fylkesmannen og fylkeslandbruksstyret har nylig avgitt uttalelse til odelslovsutvalgets arbeid. Vi vil derfor ikke avgi uttalelse til vurderingen av odelslovens konsekvenser for nyskaping. Fylkesmannen konkluderte i denne med at odelsretten bør opprettholdes , men med de endringer som ble foreslått av utvalgets flertallet.

Bo- og driveplikt

Bo- og driveplikt pålegger kjøperen strenge forpliktelser. Aktører som kunne ha nyttet kapitalen best mulig kan velge å la være å kjøpe gårdsbruket fordi de oppfatter forpliktelsene som en byrde. Ut i fra en ren målsetting om å oppnå innovasjon og næringsutvikling, vil en avvikling av bo- og driveplikten kunne gi både fordeler og ulemper. Enkelte kjøpere holdes utenfor fordi de ikke ønsker å bo på eiendommen. Dette kan hindre innovasjon. En streng håndhevelse av bo- og driveplikten kan føre til at flere bruk legges ut for salg. Dette vil fremme nyskaping. Det blir lettere for nye aktører å etablere seg innenfor landbruket. Boplikten bør innskjerpes. Boplikten bør endres slik at den blir upersonlig

FM vurdering:

Reglene om boplikten har trolig en holdningsskapende virkning ved at de som ønsker å erverve landbrukseiendom også innstiller seg på at de må tilflytte eiendommen for å bevare bosetting i distriktene. På samme måten kan uthuling av regelverket skape holdning for "at de er mulig å lure seg unna" og oppfatning om at regelverket er byråkratiske reguleringstiltak. Et klart regelverk og en streng håndheving vil trolig være enkleste for alle parter.

Det er grunn til å mene at de som ikke ønsker å bo på gården også trolig vil være lite interesserte eiere. En streng boplikt kan få flere bruk på salg og dermed styrke muligheten for bosetting med interesserte eiere. En eier som søker fritak for boplikt vil oftest ha sterkere fritidsinteresser enn næringsinteresser i forhold til bruket. Dermed vil boplikta både fremme bosetting og kapitalutnyting.

Objektive regler/kriterier for hva som ligger i begrepet " en landbrukeiendom" med grunnlag til eiendommens samlede arealgrunnlag, jord, skog og andre arealer, ville forenkle håndhevelsen av bopliksreglene.

Plan og bygningslovens rolle ved utvikling av bynært landbruk .

ECON- rapporten drøfter i henhold til sitt oppdrag landbrukslovgivningens arealbestemmelser. Ikke tradisjonelle tiltak på landbrukseiendommer vil dog i de fleste tilfeller kreve behandling etter plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven er en samordningslov som krever at det foretas avveininger mellom ulike sektorinteresser, herunder landbrukshensyn.

FM vurdering:

I områder med stor befolkningstetthet, stort utbyggingspress og høyproduktive landbruksområder med sentral beliggenhet er plan – og bygningslovens helhetsbaserte interesseavveininger viktige for en bærekraftig samfunnsutvikling og arealutnyttelse.

Plan- og bygningslovens definisjon av ”stedbunden næring” er for snever.

I områder som i arealdelen blir lagt ut til LNF-område er det ikke tillatt med annen bygge- og anleggsvirksomhet enn den som har direkte tilknytning til landbruk / stedbunden næring (tradisjonell landbruksvirksomhet).

Begrepet "stedbunden næring" er knyttet til bygninger / anlegg som det av hensyn til driften av primærnæringen er nødvendig å plassere på stedet. For at en etablering skal anses tilknyttet stedbunden næring, må det være tale om en reell og inntektsgivende næringsvirksomhet av noe omfang. Øvrige aktiviteter som f.eks. jakt, fiske o.l. som har preg av friluft- eller fritidsaktivitet, eller som utgjør et naturtilskudd til egen husholdning, vil falle utenfor begrepet stedbunden næring.

Det er de kommunale plan- og bygningsmyndigheter som etter høring av vedkommende sektororgan, avgjør om vedkommende bygning faller inn under landbruks- / primærnæringsbegrepet eller en annen arealbrukskategori.

FM vurdering:

Fylkesmannen gav i høringsuttalelsen til NOU 2003: 14 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan og bygningsloven uttrykk for at en støtter forslaget om å fjerne betegnelsen ”stedbunden næring” Formuleringen som er foreslått for landbruks-reindrifts-, natur- og friluftsmål (LRNF) der en ikke ønsker annen byggeaktivitet enn det som er ”nødvendige bygninger til landbruk og reindrift” ser vi riktig når det samtidig åpnes for ”gårdtilknyttet næringsvirksomhet” etter nærmere bestemmelser i planen. Utfordringen – særlig for kommunene- er å utforme disse bestemmelsene på en god og tilpasset måte. Med den formuleringen som er foreslått er det i utgangspunktet tatt hensyn til den konflikt som har ligget i gjeldende lovverk nemlig at plan- og bygningsloven er i utakt med den stimuleringspolitikk for næringsutvikling som myndighetene for øvrig legger opp til.

At lovverket ikke anerkjenner reiseliv og turisme som næringsvei i landbruket oppleves av utøvere i næringen som en betydelig hindring for å utnytte utmarksressursene.

Regulering knyttet til produksjon og omsetning.

De viktigste produksjonsregulerende tiltak er husdyrkonsesjonsloven og kvoteordningen for melk.

Husdyrkonsesjonsloven begrenser produksjonsomfanget av svine- og fjørfeproduksjon på det enkelte bruk, og hindrer samdrift og potensielt mer effektiv produksjon (muligheten for stordriftsfordeler).

Kvotordningen for melk innebærer at man må ha en kvote for å kunne produsere melk, og kvotene begrenser hvor mye hver enkelt produsent kan produsere. Samarbeid om produksjon (samdrift) er også regulert, og det er relativt strenge krav til samarbeid om produksjon.

Produksjonstilskudd i jordbruket m.a. til husdyrproduksjon og til å fremme areal- og kulturlandskap (arealstøtte). Tilskuddsordningene er utformet etter en avtrappende skala. Alle disse reguleringstiltakene hindrer lønnsom utnytting av stordriftsfordeler.

FM vurdering:

Fylkesmannen anser det som nødvendig med produksjonsregulerende tiltak for å opprettholde en spredt landbruksproduksjon av hensyn til bosetting, kulturlandskap og beredskap.

Avslutning:

ECON – Rapporten er svært omfangsrik og omfatter alle lover som forvaltes av Landbruks- og matdepartementet samt alt avledet regelverk. I rapporten forslås det endringer i bl.a. lovene for allmenninger, konsesjonsloven, jordloven, odelsloven og husdyrkonsesjonsloven

FM vurdering:

Det har ikke vært mulig for Fylkesmannen å vurdere alle forslagene. Som det fremgår av høringsbrevet har Landbruks- og matdepartementet ikke tatt stilling til rapportens analyser og forslag. Ved eventuelle lovendringer som skulle følge departementets videre gjennomgang av de juridiske virkemidlene vil fylkesmannen komme tilbake med fyldigere høringsuttalelser.

Med hilsen


Arne Malme
Kst. fylkesmann

Før Åse Egeland
landbruksdirektør

