



Fylkesmannen i Østfold

Landbruks- og matdep.	
Saksnr.: 04/2263	Dekr.: 25
Mottatt: 17 FEB 2005	ASR/fur
Saksbø.: TAA	Ark.: 008
Kopi:	Avskr.:

Landbruks- og matdepartementet  
Postboks 8007 Dep.

0030 Oslo

Områdene miljøvern og landbruk

Deres ref.:

Vår ref.: 2004/10053 512.0  
5106/2005 NKA

Vår dato: 15.02.2005

### ECON-rapport 2004-089. Tilbakemelding på høring

Det vises til departementets brev datert 16.12.04.

Vedlagt oversendes Fylkesmannens uttalelse.

Med hilsen

  
Nils Karlstad  
Fylkesagronom

Vedlegg: Høringsuttalelse til Econ-rapport 2004/089



# Fylkesmannen i Østfold

Landbruks- og matdepartementet  
Postboks 8007 Dep

0030 Oslo

Landbruks- og matdep.		
Saksnr.:	Doknr.:	
Mottatt: 17 FEB 2005	Områdene miljøvern og landbruk	
Saksbeh.:	Ark.:	Deres ref.:
Kopi:	Avskr.:	Vår ref.: 2004/10053 512.0 4832/2005 NKA
		Vår dato: 14.02.2005

## Høring av Econ-rapport 2004/089

Fylkesmannen i Østfold vil komme med følgende uttalelse til ovennevnte rapport.

### 1) Bakgrunn for rapporten

Som en del av regjeringens arbeid med en helhetlig innovasjonspolitikk og økt verdiskaping over hele landet, ønsker Landbruks- og matdepartementet (LMD) å legge bedre til rette for etablering og drift av tradisjonelle og alternative næringsveier med utgangspunkt i landbruksressursene generelt, og landbrukseiendom spesielt.

Dette inngår i departementets arbeid med Landbruk Pluss, der bl.a. gjennomgang av juridiske virkemidler står sentralt.

ECON Analyse har på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet gjort en vurdering av LMDs lovgivning som et av flere tiltak i forbindelse med at departementet ønsker å forenkle sitt regelverk og gjøre tilpasinger for å øke innovasjon og næringsutvikling i bygdene generelt og landbruket spesielt.

LMD har ikke tatt stilling til rapportens analyser og forslag. De vil sammen med annet materiale og øvrige vurderinger inngå som en del av grunnlaget for det videre arbeid med Landbruk Pluss. Departementet ønsker å få høringsinstansenes vurderinger av de forslag som fremmes i rapporten.

Rapporten i sin helhet er lagt ut på departementets hjemmeside, [www.lmd.dep.no](http://www.lmd.dep.no)

Det vises ellers til vedlagte sammendrag og konklusjoner.

### 2) Rapportens innhold

Rapporten består av følgende kapitler:

Sammendrag og konklusjoner (Se vedlegg)

- 1) Innledning
  - 1.1 Om ny landbrukspolitikk
  - 1.2 Landbruket produserer mer enn mat
  - 1.3 Ny orientering i landbrukspolitikken – fra St.prp.nr. 8 til landbruksmelding og Landbruk Pluss
- 2) Metode
  - 2.1 Innovasjon og utvikling av alternativ næringsvirksomhet
  - 2.2 Hvordan virker landbrukslovene?

- 2.3 Hvilke restriksjoner har vi sett etter?
- 2.4 Intervjuer
- 3) Regler for utmark
  - 3.1 Bygdeallmenninger
  - 3.2 Statsallmenninger
  - 3.3 Utmark i privat eie
  - 3.4 Skogbruksloven
  - 3.5 Beiteloven, grannegjerdeloven, hanndyrloven
  - 3.6 Reindrift
  - 3.7 Forvaltning av statens grunn i Finnmark
  - 3.8 Virkninger av regelverket for forvaltning av utmark
- 4) Regler om landbrukseiendommer
  - 4.1 Innledning
  - 4.2 Oversikt over det viktigste regelverket for dyrket mark
  - 4.3 Virkningen av regelverket for landbrukseiendommer
  - 4.4 Ulik praktisering gir ulik virkning av regelverket
  - 4.5 Alternativ areallovgivning – færre koblinger
- 5) Reguleringer knyttet til produksjon og omsetning
  - 5.1 Innledning
  - 5.2 Produksjonsregulerende tiltak
  - 5.3 Begrensninger knyttet til produksjonsmetoder og –kvalitet
  - 5.4 Omsetningsreguleringer
- 6) Andre lover og hindringer, og nyskaping
  - 6.1 Lovverk under andre departementer
  - 6.2 Andre hindringer for nyskaping
    - 6.2.1 Strukturen i varehandelen
    - 6.2.2 Strukturen i mottaksleddet
    - 6.2.3 Reiselivets plass i næringspolitikken
    - 6.2.4 Manglende samarbeid
- 7) Konklusjoner

Mandatet for rapporten er følgende:

*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.*

Utredningen skal ta utgangspunkt i ressursene innenfor landbruket og vurdere hvordan regelverket påvirker ulike former for omstilling.

Med sektor- og areallovgivning menes alle lover som LMD forvalter samt forskrifter, rundskriv og andre presiseringer av lovene.

Primært inneholder rapporten en vurdering av hvordan regelverket påvirker nyskaping på basis av landbruksressursene. Det pekes 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. Det er derfor vurdert hvordan reglene kan endres slik at disse målene også kan ivaretas.

Rapporten gir en relativt fyldig drøfting av regelverket knyttet til utmark og landbrukseiendommer, men er relativt kortfattet i drøftingen av produksjonsreguleringer.

Rapporten gir en kort oversikt over landbrukspolitikken utvikling fra stor vekt på bondens inntektsmålsetting via St.meld. nr. 19 (1999-2000) til Landbruk Pluss. Sistnevnte legger opp til en toleddet strategi med effektiv drift på den ene siden og alternative sysselsettings- og inntektsmuligheter på de andre.

Målene med Landbruk Pluss kan sammenfattes med: Levende bygder – markedsrettet produksjon – økt demokratisering ved overføring av myndighet til regionalt og lokalt nivå.

Det aktuelle prosjektet er tenkt å inngå som en del av Landbruk Pluss. Metoden som er nyttet er gjennomgang av aktuelt regelverk og intervjuer med aktuelle aktører, herunder Fylkesmannens landbruksavdeling.

### **3) Rapportens vurderinger/konklusjoner**

- Lovverket konserverer eiendomsstrukturen
- Delingsforbudet hindrer en mer effektiv anvendelse av brukets samlede ressurser
- Omdisponeringsforbudet hindrer alternativ anvendelse av jordressurser
- Konesjonsplikt hindrer fri omsetning av landbrukseiendommer
- Prisregulering hindrer ny kapital til landbruket
- Odelsloven skaper usikkerhet for kjøpere
- Begrensninger i forhold til sameie hindrer bestemte juridiske enheter fra å kjøpe gårdsbruk
- Søknadene om konsesjon, fritak for bo- og driveplikt og fritak fra omdisponerings- og delingsforbudet gis på skjønnsmessig grunnlag. Usikkerhet om utfallet innebærer en risiko.
- Nye aktører bør få lettere adgang til å kjøpe gårdsbruk
- Praktiseringen av lovverket er blitt mindre restriktiv
- Unødig streng håndhevelse av Matloven overfor småprodusenter?
- Produksjons- og omsetningsregulering kan føre til at innovasjon og næringsutvikling fra nye aktører kan gå tapt
- Plan- og bygningsloven kan være et hinder for næringsutvikling
- Ofte vanskelig å finne egnede distribusjonsveier for nye produkter
- Behov for bedre samarbeid mellom ulike aktører

### **4) Rapportens hovedforslag**

Det er tatt utgangspunkt i at målsettingen om bosetting og jordvern skal stå fast.

Med bakgrunn i dette og den drøftingen som er foretatt foreslås følgende:

- Delingsforbudet i jordloven fjernes eller mykes opp
- Det gis samtykke til omdisponering av dyrket mark dersom eiendommen ikke blir drevet, eller arealet blir liggende brakk
- Prisreguleringen i konsesjonsloven fjernes
- Det bør bli lettere for nye aktører å få anledning til å kjøpe gårdsbruk
- Odelsloven fjernes

### **Landbruksdirektørens vurdering av rapportens sentrale forslag**

#### **Fjerning av delingsforbudet i Jordloven**

Jordlovens § 12 setter i utgangspunktet forbud mot deling av eiendom som er nyttet er kan nyttes til jordbruk eller skogbruk. Delingsforbudet er et viktig virkemiddel som bidrar til en hensiktsmessig bruksstruktur. Formålet med delingsforbudet er å sikre og samle ressursene på bruket for nåværende og framtidige eiere. Paragrafen inneholder de momenter som skal tas med i de konkrete avveiningene som skal foretas i hver enkelt sak. Vi registrerer at kommunene stort sett foretar en relativt romslig avveining i forholdet mellom lovfortolkning og konkret vurdering av den enkelte saken. Dette betyr at det i flere tilfeller er gitt samtykke til deling slik at bebyggelse med passende tomt fradeles, og produktive landbruksarealer tillegges nabobruk. Vi vil gå inn for at en slik praksis kan videreføres.

Vi vil også gå inn for at det kan vurderes å gi samtykke til fradeling av tomt ved etablering av samdrifter.

Ut fra ovennevnte dette kan vi ikke se at det er behov for endring av denne paragrafen.

Det vises i denne forbindelsen til Rundskriv M-4/2003.

#### Samtykke til omdisponering av dyrket mark

Dette reguleres av jordlovens § 9. Denne er så vidt utfyllende at det etter vår vurdering ikke er noe grunnlag for endring. Jordvern er et prioritert mål i Landbruk Pluss. I Østfold er det stor etterspørsel etter å leie jord, og vanhevd av dyrket mark er et minimalt problem. Vi kan ikke se at et strengt jordvern legger hindringer i veien for nyskappingsprosjekter.

#### Fjerning av prisreguleringen i konsesjonsloven

Konsesjonslovens § 9 sier at det ved avgjørelsen av søknad om konsesjon skal legges særlig vekt på bl.a. om den avtalte prisen tilgodeser en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling. Med dette forstås en pris som bidrar til å realisere målene i landbrukspolitikken.

Dette er nærmere utdypet i Rundskriv M-3/2002.

Det gjelder bl.a. mål som å sikre rekruttering av aktive yrkesutøvere til næringen og legge til rette for eierskap til landbrukseiendommer som gir grunnlag for langsiktig god ressursforvaltning. Videre er det et mål å legge til rette for inntektsmuligheter og sosiale forhold som skaper stabile heltids- og deltidsarbeidsplasser i landbruket.

Skal landbrukspolitiske mål nås, er det nødvendig at bl.a. prisnivået på landbrukseiendommer ikke er høyere enn det som reflekterer verdien av eiendommens driftsgrunnlag og den verdi eiendommen har som bosted, samtidig som det ikke stilles krav om urimelig høy egenkapital. Hensikten med kontroll av prisen er ikke å fryse den fast, jf eiendommens funksjon som kredittgrunnlag.

Rapporten konkluderer med at prisreguleringen bør oppheves. Begrunnelsen for dette er bl.a. at mange eiere ikke ønsker å selge fordi prisreguleringen hindrer kjøpere som er villige til å betale en høyere pris. Derved utelukkes potensielle kjøpere med nye produksjonsidéer i å få kjøpe gårdsbruk.

Ved Rundskriv M-4/2004 ble kapitaliseringsrentefoten på jordbruksarealer satt ned fra 7 % til 4 %. Dette bidrar til at prisen som kan godkjennes økes betraktelig. Sammen med boverditillegg fører dette til at eiendomsprisene ved konsesjon samlet sett har blitt betydelig oppjustert de siste årene, og har nærmet seg markedspris. På bakgrunn av dette finner vi å kunne gå inn for at prisreguleringen ved konsesjonssaker oppheves. Forutsetningen må være at bo- og driveplikten håndheves strengt.

#### Fjerning av odelsloven

Høringsforslag til NOU 2003:26 om Odels- og åsetesretten ble behandlet av fylkeslandbruksstyret på møte den 16.06.2004. Fylkeslandbruksstyret gikk da inn for å beholde odelsretten med hovebegrunnelse at odelsloven er et viktig redskap for å sikre langsiktighet og stabilitet i landbruket.

#### Samlet vurdering

Lovverket som regulerer landbruket er omfattende og setter store krav til både næringsutøvere og de som skal forvalte dette. Det er viktig at lover, regler og forskrifter forenkles mest mulig i den grad dette ikke går ut over formålet med regelverket. I de tilfeller der det kan være lovregler som vanskeliggjør næringsutvikling bør dette kunne tilpasses ved en samlet avveining ved behandling av enkeltsoknader. Eventuelt kan det vurderes å justere lovregler slik at de tilpasses Landbruk Pluss. I den forbindelse nevnes spesielt utviklingsprosjekter som

ligger innenfor LNF-områder i kommuneplan. Dette bør tas opp ved revidering av Plan- og bygningsloven.

Utmarka er en viktig ressurs på mange gårdsbruk. Forholdene bør legges til rette for at denne ressursen kan bli utnyttet på en måte som kan tilgodese både friluftsinnteresser og næringsutvikling.


En del økonomiske virkemidler er utformet med sikte på avtrapping av beløpsstørrelsen ved økende dyrebsetning. Det kan stilles spørsmålsteget ved hvorvidt dette er forenlig med nødvendig framtidig bruksrasjonalisering.

Vi vil også peke på at det detaljerte regelverket i matloven i noen tilfeller kan føre til problemer med å få etablert småskala matproduksjon. Det kan være grunn til å vurdere hvorvidt det kan praktiseres enklere krav for produksjon basert på lokale tradisjoner.

Overføringen av avgjørelsesmyndigheten på en rekke områder til lokalt nivå har ført til at landbrukspolitikken kan tilpasses lokale forhold. Det er viktig at lokalpolitikkerne blir oppdatert på regelverket, slik at både nasjonale og lokale hensyn blir ivarettatt i størst mulig grad. Det bør over tid foretas en fortløpende evaluering av lokal praksis, slik at eventuelle avvik fra nasjonal politikk kan justeres.

Vår vurdering er at kommunene i Østfold som hovedregel foretar en fornuftig avveining og en avbalansert fortolkning av regelverket ved behandling av konkrete saker. Den lokale landbruksforvaltningen i fylket fører en relativt liberal praksis ved behandling av lovsaker, noe som er i samsvar med de retningslinjer og føringer som er gitt i Landbruk Pluss.

Med hilsen

  
Anne Enger Lahnstein  
Fylkesmann

  
Thor Bjørgnes  
Landbruksdirektør

Saksbehandler: Fylkesagronom Nils Karlstad