

FYLKESLANDBRUKSSTYRET
I BUSKERUD

Jnr. 2004/11685

Drammen 24.02.2005

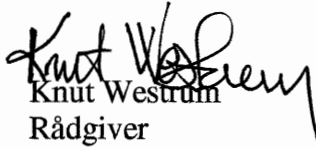
Landbruks- og Matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

Landbruks- og matdep.	
Saksnr.: 2004	Doknr.: 102263 - 36
Mottatt: 28 FEB 2005	
Saksbeh.: AGR/1112/JAA	Ark.: 008
Køpi:	AvsRr.:

Høring av ECON-RAPPORT 2004-089

Til underretning sender vi Dem utskrift av møteboken for Fylkeslandbruksstyret i Buskerud som gjelder sak nr. 6/2005

Etter fullmakt


Knut Westrum
Rådgiver

FYLKESLANDBRUKSSTYRET I BUSKERUD

BUSKERUD FYLKESLANDBRUKSSTYRES PROTOKOLL FRA MØTE DEN 23. FEBRUAR 2005.

SAK *b*/2005 : HØRING AV ECON-RAPPORT 2004-089.

Vedlegg: Høringsbrev fra Landbruks- og matdepartementet av 16.12.04 til høringsinstansene.

Bakgrunn.

Fylkesmannen og fylkeslandbruksstyret har ved brev av 16.12.04 fra Landbruks- og matdepartementet, mottatt ECON-Analyse sin rapport om regelverk og innovasjon i landbruket, til høring.

Rapporten er laget på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet som ledd i ett av flere tiltak i forbindelse med LMD's sitt ønske om å forenkle sitt eget regelverk og lage tilpasninger for å øke innovasjon og næringsutvikling i bygdene generelt og i landbruket spesielt. Rapporten er på 85 sider og er lagt ut på departementets hjemmeside, www.lmd.dep.no.

ECON fikk følgende mandat for sitt arbeid med utredningen:

” Utredningen skal vurdere på hvilken måte sektor- og areallovgevingen påvirker forhold som er av betydning for etablering, nyskaping og næringsutvikling på gårdsbruk og annen landbruksinitiert småskalavirksomhet.”

Saksframlegg.

For fylkeslandbruksstyrets behandling gjengis rapportens oppsummering og konklusjoner med fylkesmannens merknader til hvert punkt:

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.

Fylkesmannens merknader:

Fylkesmannen savner at kanaliseringspolitikken for jordbruket med tilhørende virkemidler, som ble iverksatt på 1950- og 1960-tallet og som for så vidt gjelder den dag i dag, ikke er tatt med og omtalt i rapporten. Denne politikken inkludert virkemidler, har i større grad enn lovverket, bidratt til å opprettholde dagens eiendomsstruktur og produksjonsmønster med mer og således vært innovasjonshemmende. Kanaliseringspolitikken har imidlertid vært en viktig del av distriktspolitikken og spesielt av betydning for bosettingen.

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 gitt 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.

Fylkesmannens merknader:

Fylkesmannen finner det vanskelig å skjerme lovverket for endringer som går på bekostning av bosettingsmålet, siden boplikt er en viktig del av så vel konsesjonsloven som odelsloven som igjen beskrives som hemmende lover i forhold til nyskaping og innovasjon (se nedenfor).

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.

Fylkesmannens merknader:

Fylkesmannen kan til dels være enig i at landbrukslovverket samlet bidrar til å konservere eiendomsstruktur og eierskap. Når det gjelder anvendelsen av jorda i forhold annen anvendelse enn landbruksproduksjon, er denne i like stor om ikke i større grad, styrt av Plan- og bygningsloven som av omdisponerings- og fradelingsregler etter Jordloven. Rapporten konkluderer videre med at reglene for deling etter Jordloven må oppheves dersom man skal oppnå økt strukturrasjonalisering som er regjeringens mål.

Fylkesmannen er til dels enig i dette dersom en tar utgangspunkt i eiendomstrukturen, men ikke når det gjelder strukturutvikling i antall driftsenheter jfr figur 4.3.

Ellers råder en ganske liberal praksis i forhold fradeling av bolig på høvelig tomt og salg av jord og skog til naboer. Det har også vært gitt tillatelse til fradeling av tomt knyttet til tilleggsnæring på eiendommen.

Fylkesmannen er enig i at oppdeling og salg av eiendommer kan føre til at selger vil kunne realisere en høyere verdi enn om eiendommen selges samlet. Hvorvidt verdiøkningen vil kunne avspeile økt kapitalavkastning som følge av nyskaping, er fylkesmannen usikker på.

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 odal 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 familienes 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. Konesjonsloven 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.

Fylkesmannens merknader:

Fylkesmannen er usikker på påstanden om at flere "eksterne" brukere vil øke innovasjonen i landbruket. Det er ikke fylkesmannens erfaring at utbudet av eiendommer uten videre vil øke med endring/fjerning av konsesjonsloven. Heving av arealgrensen (100 daa og max 20 daa dyrka mark) i konsesjonsloven, har ikke medført spesiell økning i omsetningen av småbruk i Buskerud.

Videre har senkning av kapitaliseringsrentefot for jord, skog, utmarksgoder, ekstra boverdi og romslig skjønn, ført til at prisregulering ikke lenger bør virke hemmende for omsetning av flere landbrukseiendommer, kanskje med unntak av spesielt attraktive eiendommer i sentrale strøk.

Fylkesmannen kan være enig i at odelsloven med løsningsrett for bedre odelsberettigede, virker begrensende for utbud av landbrukseiendommer og kan føre til at gården ikke blir optimalt drevet og med begrenset vilje til nyskaping og innovasjon. Odelsloven i sin nåværende form bidrar imidlertid til likestilling i landbruket. For øvrig viser undersøkelser at odelseiendommer i gjennomsnitt drives bedre enn andre eiendommer.

Personlig boplikt og begrensninger i eierform kan imidlertid virke hemmende for tilførsel av risikovillig kapital til innovasjon og nyskaping. Etter det fylkesmannen erfarer er det nå åpnet for at selskap i spesielle tilfelle, kan opptre som eiere.

Ellers vil fylkesmannen påpeke at innovasjon og det vi kaller for mangesyleriet i landbruket er meget stort i fylket og at landbruket har vært tilpasningsdyktig i forhold til nye tider og nye landbrukspolitiske mål, herunder Landbruk Pluss.

Buskerud ligger på landstoppen når det antall driftsenheter med tilleggsnæringer, hele 55 %. Fylket er videre blant de fylker som har minst næringsinntekt fra landbruket regnet i prosent av totalinntekt på eiendommen (bruket).

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 fraflytningstruede 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 areallovgevingen 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 lettelse i boplikten kan være negativ.

Fylkesmannens merknader:

Fylkesmannen er enig i at praktiseringen av lovverket er sterkt liberalisert de siste 10 årene. Regelverket er derfor ikke så hemmende for innovasjon som en streng lovfortolkning skulle tilsi.

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.

Fylkesmannens merknader:

I Buskerud har vi 4 statsallmenninger hvor de største er på Hardangervidda og på Hallingskarvet. Til disse er det stort sett knyttet jakt, fiske og beiteinteresser. Vi har ingen bygdeallmenninger. Allmenningslovene har derfor mindre innvirkning på innovasjon og næringsutvikling enn i en del andre fylker.

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 jordbrukstilknyttede 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.

Fylkesmannens merknader:

Uten bygdeallmenninger, mener fylkesmannen at begrensninger knyttet til bruks- og virkesrett, har mindre relevans for Buskerud.

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 Fjellogen 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.

Fylkesmannens merknader:
Som for punktet ovenfor.

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 overlot 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.

Fylkesmannens merknader:
Ingen merknader

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 er 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 unødig strengt, både av hensyn til våre EØSforpliktelser og i forhold til forbrukerne. Landbruks- og matdepartementet har bedt Mattilsynet gjennomgå regelverket og praktiseringen av dette. Mattilsynet har i gang satt 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.

Fylkesmannens merknader:

Det er fylkesmannens oppfatning at problemet for småprodusenter av næringsmidler var større tidligere enn det er i dag.

Produksjons- og omsetningsregulering

Det finnes regler som direkte og indirekte regulerer produsentenes markedstilpasning. 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. Kvotereglene 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.

Fylkesmannens merknader:

Ingen merknader.

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.

Fylkesmannens merknader:

At jakt og fiske ikke defineres som stedbunden næring kan virke hemmende på utnytting av slike ressurser knyttet til landbrukseiendommer. Likeledes kan naturvernloven virke hemmende for næringsutvikling nasjonalparker, reservater og landskapsvernområder avhengig av hva forskrifter for slike områder tillater og ikke tillater av næringsutøvelse og næringsutvikling.

Andre forhold

En del nyskappende 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.

Fylkesmannens merknader:
Ingen merknader.

Innstilling.

Fylkeslandbruksstyret viser til fylkesmannens merknader og slutter seg til disse.

VEDTAK:
SOM INSTILLINGEN

Saksbehandler: Per Hoen