



FYLKESMANNEN I FINNMARK
Landbruksavdelingen

FINNMÁRKKU FYLKKAMÁNNI
Eanandoalloossodat

Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 Oslo

Landbruks- og matdep. p.	
2005	1130
21 NOV 2005 ASK/JUR	
IAA	41

Deres ref

Deres dato

Vår ref

Sak 2005/2511

Ark 520

Vår dato

11.11.2005

Saksbehandler/direkte telefon: Magne Bjordal - 78 95 05 92

Høringsuttalelse - forslag til diverse endringer i jordlova mv.

Det vises til vårt brev 27. oktober 2005.

Vedlagt er kopi av Fylkeslandbruksstyrets uttalelse i ovennevnte sak.

Med hilsen


Magne Bjordal
førstekonsulent

Vedlegg: 1

MØTEBOK

Fylkeslandbruksstyret i Finnmark

Sak

Høringsuttalelse – forslag til diverse endringer i jordlova mv.

Saksnummer

Sakslistennummer fylkeslandbruksstyret: 13
Saksnummer fylkesmannen: 2005/2511

Møtedato

8. november 2005

Saksbehandler

førstekonsulent Magne Bjordal

Vedlegg

Landbruks- og matdepartementets "Høringsbrev – forslag til diverse endringer i jordlova mv." av 4. juli 2005 og Landbruks- og matdepartementets "Høringsnotat endringer i jordlova m.v." av 29. juni 2005.

Fylkesmannen i Finnmark v/ landbruksdirektøren - behandling av saken

Innledning

Landbruks- og matdepartementet ber om uttalelse til forslag til diverse endringer i jordlova mv. Det vises til vedlagte høringsbrev. Fristen for uttalelse er 1. november 2005.

Fylkeslandbruksstyret i Finnmark har fått utsatt frist til snarlig etter styremøte 8. november 2005. Fylkesmannen avgir sin innstilling innenfor den fastsatte høringsfristen.

Som det framgår av høringsbrevet gjelder endringsforslagene følgende:

- "oppheving av delingsforbudet, jordlova § 12, ..."
- "oppheving av føresegner om staten sine kjøp av tilleggsjord og føresegner om ekspropriasjon etter jordlova, ..."
- "tilskotsordninga, jordlova § 18, ..."
- "oppeving av nokre uaktuelle lover, ..."

Dette saksframlegget vil behandle deler av departementets forslag til endringer i jordlova § 12 – delingsforbudet. Fylkesmannen slutter seg til departementets øvrige forslag.

Jordlova § 12 – delingsforbudet

Gjeldende rett

Det fremgår av jordlova § 1 at:

"Denne lova har til føremål å leggja tilhøva slik til rette at jordviddene i landet med skog og fjell og alt som høyrer til (arealressursane), kan verte brukt på den måten som er mest gagnleg for samfunnet og dei som har yrket sitt i landbruket.

Arealressursane bør disponerast på ein måte som gir ein tenleg, variert bruksstruktur ut frå samfunnsutviklinga i området og med hovudvekt på omsynet til busetjing, arbeid og driftsmessig gode løysingar.

Ein samfunnsgagnleg bruk inneber at ein tek omsyn til at ressursane skal disponerast ut frå framtidige generasjonar sine behov. Forvaltninga av arealressursane skal vera miljøforsvarleg og mellom anna ta omsyn til vern om jordsmonnet som produksjonsfaktor og ta vare på areal og kulturlandskap som grunnlag for liv, helse og trivsel for menneske, dyr og planter."

Det fremgår av jordlova § 12 at:

"Eigedom som er nytta eller kan nyttast til jordbruk eller skogbruk kan ikkje delast utan samtykke frå departementet. Med eigedom meiner ein òg rettar som ligg til eigedomen og partar i sameige. Forbodet mot deling gjeld òg forpaktning, tomtefeste og liknande leige eller bruksrett til del av eigedom når retten er stifta for lengre tid enn 10 år eller ikkje kan seiast opp av eigaren (utleigaren).

Departementet kan gi samtykke dersom samfunnsinteresser av stor vekt taler for det, eller deling er forsvarleg ut frå omsynet til den avkastning eigedomen kan gi. Ved avgjerd skal det mellom anna takast omsyn til om deling kan føre til drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området. Det skal òg takast omsyn til godkjende planer som ligg føre for arealbruken etter plan og bygningslova og omsynet til kulturlandskapet.

Samtykke til deling kan givast på slike vilkår som er nødvendige av omsyn til dei føremåla lova skal fremja.

Føresegnene gjeld utan omsyn til om ein eigedom har fleire registernemningar når eigedomen eller ideell del av han er på same eigarhand og etter departementet sitt skjønn må reknast som ei driftseining.

Samtykke til deling er ikkje nødvendig når særskild registrert del av eigedom vert seld på tvangssal. Det same gjeld dersom det i samband med offentlig jordskifte er nødvendig å dela eigedom.

Dersom deling ikkje er rekvirert innan tre år etter at samtykke til deling er gitt, fell samtykket bort."

En redegjørelse for gjeldende rett fremgår av høringsutkastet side 4 flg. Det vises til jordlova av 1928 som ikke hadde noe forbud mot deling av landbrukseiendommer. Dette var en av grunnene til at det på den tiden ble opprettet en rekke små bruk og at de enkelte bruksenheter ble delt i mindre deler. Et generelt forbud mot å dele landbrukseiendom ble inntatt i jordlova av 1955. Hensikten var å unngå oppsplitting av slik eiendom ut over det som ble ansett driftsøkonomisk forsvarlig. Forbudet omfattet ikke fradeling av tomter på inntil 2 dekar. I 1965 ble dette unntaket ved en lovendring opphevet. Grunnen til dette var at unntaket hadde ført til mange fradelinger, noe som ut fra planmessige hensyn ble ansett uheldig fordi det ofte resulterte i tilfeldig plassering og spredning av boliger. I dagens jordlov er delingsforbudet opprettholdt. Det fremgår på side 5 i høringsutkastet at formålet med delingsforbudet er å sikre og samle ressursene på bruket for nåværende og fremtidige eiere. I høringsutkastet er det gitt nærmere redegjørelse for delingsforbudet slik det fremgår av dagens lovregulering. På side 10 – 11 i høringsutkastet er det inntatt en kort redegjørelse for reglene om deling av landbrukseiendom i Sverige og Danmark.

Departementets endringsforslag

I vedlegg 2 til høringsnotatet fremgår forslag til ny lovtekst:

Ny § 12 Deling.

"Eigedom som er nytta eller kan nyttast til jordbruk, skogbruk eller hagebruk kan utan hinder i denne lova delast, eller det kan stiftast bruksrettar til del av eigedomen. Deling krev likevel samtykke frå kommunen om delinga vert råka av andre eller femte ledd, eller av forskrift etter § 13.

Dyrka jord som er nytta eller kan nyttast til jordbruk eller hagebruk, kan ikkje delast eller frådelast eigedom utan kommunen sitt samtykke. Plikt til å søkje deling etter første ledd gjeld også ved avtale om forpaktning og liknande leige eller bruksrett til del av den dyrka jorda når retten er stifta for lengre tid enn 10 år, eller ikkje kan seiast opp av eigaren (utleigaren).

Samtykke er likevel ikkje nødvendig dersom

- 1. det er gitt samtykke til omdisponering etter jordlova § 9, og dette samtykket ikkje er forelda, jfr. § 9 fjerde ledd, eller*
- 2. formålet med frådelinga eller delinga er å overdra jorda som tilleggsareal til annan eigedom som er nytta eller kan nyttast til jordbruk eller hagebruk. Det er eit vilkår at det er oppretta skriftleg kontrakt der det går fram kva eigedom arealet skal leggjast til, og at arealet skal nyttast til slikt formål.*

Samtykke til deling etter andre ledd kan berre tillastast når samfunnsinteresser av stor vekt taler for det.

Bygninger som ligg i eller nær tunområde kan ikkje fradelast eigedom som er nytta eller kan nyttast til jordbruk eller hagebruk utan kommunen sitt samtykke. Frådeling av bygningar som ligg i eller nær tunområdet kan tillatast når frådelinga ikkje vil føre til skade på kulturlandskapet, til konkrete pårekelege driftsmessige ulemper av vesentleg betydning, eller dersom samfunnsinteresser av stor vekt taler for deling.

Vedtak kommunen gjer etter andre og femte ledd kan påklagast til fylkeslandbruksstyret om ikkje departementet har fastsett ein annan klageinstans."

Jordlova kapittel VI og §§ 13, 14, 15, 16 og 17 i gjeldande lov vert oppheva.

Ny § 13 Lokale reglar om deling.

"Etter søknad frå kommunen kan departementet innføre forskrift som inneber at eigedom som er eller kan nyttast til jordbruk, hagebruk eller skogbruk ikkje kan delast utan kommunen sitt samtykke. Slik forskrift kan innførast når kommunen meiner forskrift er ønskeleg ut frå omsynet til driftsmessig gode løysingar eller omsynet til kulturlandskapet.

Når det er søkt om deling etter lokale reglar, kan kommunen ved avgjerda berre leggje vekt på omsyn som låg til grunn for innøringa av reglane."

Ny § 14 Eigedom som består av fleire registernemningar.

"Søknadsplikta etter §§ 12 og 13 gjeld også for eigedom som består av fleire registernemningar dersom registernemningane er på same eigarhand."

Ny § 15 Tvangsauksjon og jordskifte.

"Begrensningane i §§ 12 og 13 gjeld ikkje når del av eigedom blir seld ved tvangssal. Det same gjeld dersom det i samband med offentleg jordskifte er nødvendig å dela eigedom."

Ny § 16 Vilkår.

"Samtykke til deling etter §§ 12 og 13 kan givast på slike vilkår som er nødvendige av omsyn til dei formåla føresegnene skal fremje."

Ny § 17 Bortfall av delingssamtykke.

"Dersom deling ikkje er rekvirert innan tre år etter at samtykke til deling er gitt, fell samtykket bort."

Fylkesmannens bemerkninger til departementets endringsforslag

Bemerkninger til forslaget pkt. 3.1

- *"at det generelle forbudet mot å dele landbrukseigedom vert oppheva samtidig som det vert fastsett reglar om å søkja delingssamtykke der det er behov for offentlig kontroll med delinga, t.d. ved frådeling av dyrka jord."*

Generelt

Fylkesmannen ser de store strukturendringer innen landbruket og at dette kan åpne for gjennomgang og vurdering av gjeldende delingsbestemmelse i jordlova.

Fylkesmannen legger i alle tilfelle til grunn at eventuelle endringer i dagens regelverk begrunnes i en utvikling innenfor landbruksnæringen. Fylkesmannen ønsker ikke en faktisk utvikling hvor hensynet til landbrukets næringsutvikling må vike for et hensyn til generell liberalisering av arealbruk. Således må eventuelle endringer i regelverket i tilstrekkelig grad kunne knyttes til konkrete landbrukspolitiske målsettinger slik de bl.a. fremgår av St.prp.nr. 1 (2004-2005) og St.meld.nr. 19 (1999-2000).

Dersom det legges til grunn et behov for endring av gjeldene adgang til fradeling vil fylkesmannen vise til de muligheter for justert formålsstyring som ligger i endret praktisering av dagens regelverk etter jordlova. Gjeldende lovtekst gir anvisning på vurderinger av skjønnsmessig art og en videre konkretisering og endring av praksis kan rettskildemessig innen visse grenser forankres i dagens lovtekst på forsvarlig måte.

Forenkling av regelverk

Fylkesmannen er enig i at forenkling av offentlig regelverk i mange tilfelle kan virke til fordel for samfunnet slik det har utviklet seg. Imidlertid bør det ikke bli slik at dagens materielle behov for regulering i for stor grad tilsesettes av hensyn til prosessuell forenkling.

Fylkesmannen vil påpeke at antall søknader om deling i seg selv ikke gir et sikkert bilde av delingsbestemmelsens normative funksjon i samfunnet. Det er sannsynlighet for at antall ønsker om fradeling ikke korresponderer med antall søknader om fradeling. Det er også vanskelig å tallbestemme hvor stor del av de ikke framsatte fradelingsønsker som ville medført en landbrukspolitisk ønskelig fradeling. Videre er det ofte slik at søknader fremsettes etter en dialog med jordbruksmyndigheten. Dette innebærer at tallet på "umulige" søknader reduseres og at mange av de søknader som fremmes er "justert" i forhold til dagens praktisering av regelverket.

Alternativ næringsutvikling

Fylkesmannen er av den oppfatning at praktiseringen av gjeldende delingsbestemmelse ikke legger hinder i veien for utvikling av alternativ næring i landbruket. Ved planlegging av fremtidsrettede tiltak i tråd med utviklingen innen landbruket vil det i de aller fleste tilfeller bli gitt samtykke til eventuell nødvendig fradeling av retter. De aller fleste kommunene i Finnmark ønsker å legge forholdene best mulig til rette for lokal næringsutvikling. Plan- og bygningslovens regler for arealbruk har imidlertid i praksis vist seg å stille forholdsvis større hindringer i veien for alternativ næringsutvikling i landbruket. Fylkesmannen ser i denne sammenheng positivt på den utvikling "landbruksbegrepet" har vært gjenstand for i den senere tid.

Dersom kontrollen med fradeling reduseres som foreslått kan det tvert i mot stilles spørsmål ved om ikke dette kan virke hemmende for ønskelig næringsutvikling i landbruket. Fradeling til andre formål vil i denne sammenheng særlig kunne virke forstyrrende for utvikling av kombinasjonsnæring hvor reell og effektiv tilgang til et variert og samlet ressursgrunnlag er en nødvendig forutsetning. Det er ikke slik at eier av landbrukseiendom i alle tilfelle har anledning til eller ønske om å disponere over sin eiendom i et for landbruket langsiktig næringsmessig perspektiv. Andre hensyn vil i mange tilfeller kunne presse seg frem mer eller mindre selvforskyldt, det være seg svak økonomi og dertil press fra kreditorer, familiære ønsker i forbindelse med arv, ønske om kortsiktig engangsgevinst, osv. Dette kan i ytterste konsekvens lede til en fullstendig oppstyking av landbrukseiendommer hvor kortsiktige personlige motiv og ikke langsiktig samfunnsmessig god næringsutvikling råder grunnen.

Utmark

Det er staten v/ statskog som forvalter mye av grunnen i Finnmark, herunder store utmarksarealer. Etter dagens regelverk er det ikke nødvendig med delingssamtykke etter jordloven § 12 ved samtykke til bortfeste eller fradeling etter reglene i lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark av 12. mars. 1965.

Ikraftsettelsen av lov av 17. juni 2005 nr. 85 om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven) vil innebære overføring av det statlige areal til lokalt eierskap gjennom Finnmarkseiendommen som privat grunneier.

Finnmarkseiendommen kan i utgangspunktet bestemme hvordan grunnen skal utnyttes. Det er imidlertid viktige unntak fra dette utgangspunktet, bl.a. i forhold til bruk av offentlige styringsverktøy som kommunenes rett til arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Vurdering av delingsforbudets virkeområde hva gjelder Finnmarkseiendommens fremtidige forvaltning av areal oppfatter fylkesmannen for å utgjøre et særlig område det i denne anledning ikke er naturlig å kommentere nærmere.

Fylkesmannen frykter at fradeling av privat utmark ikke med nødvendighet vil bidra til rasjonalisering og styrking av privat landbrukseiendom. Øvrige arealbruksinteresser – fritidsbruk - er ofte sterkt tilstedeværende. En langsiktig planmessig forvaltning og ressursutnyttelse av disse utmarksområdene er i mange tilfelle ikke tjent med en tilfeldig fragmentering av eiendomsstrukturen hvor brukerinteressene i økende grad står i motsetningsforhold til hverandre.

Bemerkninger til forslaget pkt. 3.2.1

- *"at eigaren må søke samtykke til deling eller fradeling av dyrka jord med mindre det er gitt samtykke til omdisponering etter jordlova § 9, eller der fradelinga gjeld jord som skal seljast som tilleggsjord til eit anna bruk i drift."*

Dyrka jord

Fylkesmannen har vanskelig for å se hvorfor endringsforslaget kun fastsetter søknadsplikt for dyrka jord og ikke dyrkbar jord. Departementet legger til grunn av dyrka jord bør omfattes av et delingsforbud av hensyn til økte krav til produksjonseffektivitet i jordbruket. Det vises også til hensynet til eiendommenes avkastningsevne som taler for å beskytte dyrka jord mot ukontrollert fradeling. I forlengelsen av dette vil fylkesmannen vise til landets knappe tilgang til dyrka og dyrkbar jord, hensynet til jordvern og målsettingen om reduksjon i nedbygging av våre mest produktive areal. Ut i fra ovennevnte hensyn stiller fylkesmannen seg spørrende til hvorfor produksjonsreservene liggende til den dyrkbare jord ikke omfattes av et forbud mot deling. Fremtidig dyrking kan bidra til å styrke de arronderingsmessige forhold ved de enkelte bruk, bidra til en samlet sett forbedret avkastningsevne ved eiendommene, imøtekomme økende krav til produksjonseffektivitet og totalt sett bidra til å redusere eventuelt stabilisere nedbyggingen av produksjonsareal. Videre vil forslaget medføre en klar risiko for omgåelse av regelverket ved at dyrka jord settes ut av drift, gror igjen, og deretter fradeles som udyrket jord. Det er en uttalt nasjonal målsetting å hindre gjengroing av jordbruksareal.

Omdisponering

Fylkesmannen viser til jordlova § 9 og hensynet til tiltakets reversible karakter som i en del tilfeller gjør det rimelig å tillate omdisponering, om enn også i noen tilfeller kun midlertidig. Det kan synes problematisk å avstemme slik hensyntaken til endringsforslaget. Store areal er i dag omdisponert til golfaktivitet. Omdisponering til massetak er heller ikke uvanlig. Slike areal kan utgjøre en viktig ressurs for enkelte landbrukseiendommer i dag og i fremtiden.

Tilleggsjord

Fylkesmannen ser at dagens delingsbestemmelse kan virke begrensende for adgangen til kjøp av tilleggsjord og at dagens praktisering av regelverket i slike tilfeller kan gi grunn til en nærmere hensiktsmessighetsvurdering. Departementets argumentasjon er i så måte opplysende og tjenelig. Fylkesmannen er imidlertid skeptisk til endringsforslagets rekkevidde. Det vises til at ønske om omsetning av tilleggsjord ikke nødvendigvis er i tråd med hensynet til bruksrasjonalisering og krav til økt produksjonseffektivitet i jordbruket. Vikarierende motiv både på selgers og kjøpers side kan virke bestemmende for en eiendomstransaksjon, det være seg rent økonomiske- eller for så vidt andre private ikke jordbruksrelaterte forhold. Dette leder til at bruk av areal som tilleggsareal ikke alene bør være tilstrekkelig som vilkår for slik omsetning. Hensynet til jordbruksmessig hensiktsmessighet i en videre forstand bør i slike tilfeller kunne ivaretas gjennom offentlig kontroll. Det vises for så vidt til uklarhet omkring den normative funksjon ved dagens regelverk og om ikke dette bør tas til inntekt for en føre-var betraktning hva gjelder omsetning av dyrket mark.

Bemerkninger til forslaget pkt. 3.2.2

- *"om det bør gjerast unntak frå delingsfridomen dersom fradelinga gjelde bygningar som ligg i eller nær tunet på eigedomen."*

Departementet foreslår at fradeling av bygninger på landbrukseiendom skal omfattes av utgangspunktet om at eieren fritt skal kunne dele sin eiendom. Det vises til at det er eieren som er nærmest til å vurdere hvordan ressursgrunnlaget på eiendommen best kan utnyttes. Departementets vurderinger knyttet til utnyttelse av bygningsressursene på landbrukseiendom og bosetting i distriktene fremgår av høringsnotatet punkt 2.2 og 3.2.2.

Fylkesmannen er enig i at dersom dagens delingsbestemmelse endres etter foreliggende forslag så bør fradeling av bygninger i eller nær tunet underlegges søknadsplikt. Av hensyn til harmoni i regelverket bør fylkeslandbruksstyret i så tilfelle være klageinstans.

Fylkesmannen mener at dersom delingsbestemmelsen endres så bør den omfatte landbrukseiendom som antydnet i forslaget kapittel 3.2.1. Det er ikke ønskelig å utelate eiendommer under en viss størrelsesorden som foreslått. I sammenhengende jordbruksområder hvor det ligger flere små bruk i nærhet av hverandre vil fri adgang til slik deling kunne medføre et økende tilfang av driftsmessige ulemper for slike jordbruksmiljø.

Hvilke bygninger som ligger "i eller nær" tunet mener fylkesmannen i tilfelle bør ligge til et konkret skjønn. Det bør ikke legges opp til en metergrense. Dette fordi tun er ulike i sin utforming og størrelse. De ulike bygningers driftsmessige og landskapsmessige tilknytning til og betydning for gårdens tunfunksjon vil kunne variere i de enkelte tilfeller. En metergrense vil på bakgrunn av dette kunne skape mye støy og anbefales derfor ikke.

Fylkesmannen stiller spørsmål ved om ikke alle bygninger på landbrukseiendom bør underlegges søknadsplikt. På denne måten vil nye og vanskelige spørsmål omkring avgrensning av tunet unngås, og en forenkling av regelverket kan således oppnås. Det er også slik at hensynet til driftsmessige ulemper knyttet til fradeling av bygninger i mange tilfelle er svært aktuelt i forhold til landbrukseiendom i sin helhet og ikke bare til et eventuelt tunområde. Det vises spesielt til eiendom hvor bygninger er plassert nær fulldyrket jord i drift. Videre er det slik at bygninger ofte representerer en viktig driftsmessig og verdimessig ressurs for den enkelte eiendom. Samlet taler dette for at fradeling bør underlegges offentlig kontroll. Fradeling av våningshus og driftsbygning bør i alle tilfelle, av hensyn til disse bygningenes betydning for brukets verdi og drift, underlegges offentlig kontrollert fradeling.

Bemerkninger til forslaget pkt. 3.2.5

- *"unntak frå og avgrensingar i plikta til å søke deling"*

Fylkesmannen slutter seg til departementets endringsforslag.

Bemerkninger til forslaget pkt. 3.3

- *"at tinglysingskontrollen ved frådelinga vert oppheva, og at kontroll av om delinga er omfatta av plikt til å søkje samtykke etter jordlova skal gjennomførast i samband med kommunen si handsamming av sak om deling og oppmåling etter føresegnene i plan- og bygningslova og ny lov om eigedomsregistrering."*

Fylkesmannen slutter seg til departementets endringsforslag.

Fylkesmannens holdning til departementets endringsforslag

På bakgrunn av det ovenfor nevnte kan fylkesmannen i Finnmark primært ikke slutte seg til departementets forslag til endring av jordlova § 12.

Dersom det framlagte forslag legges til grunn for endring av delingsbestemmelsen, ber fylkesmannen sekundært om at bemerkningene slik de fremgår ovenfor legges til grunn for den videre behandling av departementets forslag så langt det er praktisk mulig.

Fylkesmannen i Finnmark v/ landbruksdirektøren - innstilling til Fylkeslandbruksstyret

Forslag til uttalelse

Som fylkesmannens bemerkninger ovenfor

Fylkeslandbruksstyrets endelige uttalelse i saken

Fylkeslandbruksstyret i Finnmark viser til fylkesmannens bemerkninger og slutter seg enstemmig til disse.

Kopi

Landbruks- og matdepartementet, postboks 8007 Dep, 0030 Oslo

For Fylkesmannen i Finnmark

Øystein Ballari
landbruksdirektør

Fylkeslandbruksstyret i Finnmark



Steinar Karlstrøm
leder