

Innst. S. nr. 18

(2000-2001)

Innstilling fra næringskomiteen om praktiseringen av jord- og konsesjonslovgivningen i 1996-1999

St.meld. nr. 35 (1999-2000)

Til Stortinget

1. SAMMENDRAG

1.1 Innledning

Landbruksdepartementets melding om praktiseringen av jord- og konsesjonslovgivningen gjelder årene 1996-1999. Meldingen inneholder i hovedtrekk en oversikt over endringer i regelverk og tallmateriale som viser departementets, fylkeslandbruksstyrenes og kommunenes virksomhet i løpet av perioden. Statistikkdelen gir opplysninger om utfallet av saker etter jord- og konsesjonslovgivningen, saker om bo- og driveplikt etter odelsloven og saker om odelsfrigjøring samt om hvilke vedtaksorgan som har truffet avgjørelsene.

Departementet startet arbeidet med å revidere konsesjonslovgivningen etter at ny jordlov ble vedtatt 12. mai 1995. Dette arbeidet har stanset opp i påvente av Stortingets behandling av ny landbruksmelding, St.meld. nr. 19 (1999-2000). Departementet vil følge de føringer som blir lagt i forbindelse med behandlingen av ny landbruksmelding i det videre arbeidet med revisjon av konsesjonslovgivningen og tilgrensende lovverk.

1.2 Regelverket

Det er ikke foretatt endringer i bestemmelsene i jordloven, konsesjonsloven og odelsloven som har hatt betydning for skjønnsutøvelsen i saker behandlet etter nevnte lover. Det er imidlertid gitt enkelte nye retningslinjer for praktiseringen.

Jordloven

Ved lov av 22. desember 1999 ble lov av 5. februar 1965 nr. 2 om Statens Landbruksbank opphevet. De fleste av Landbruksbankens oppgaver ble samtidig overført til Statens nærings- og distriktsutviklingsfond (SND). I forbindelse med endringen ble § 7 i lov om jord opphevet. Endringen førte til at de fleste bygdeutviklingsmidlene ble overført til SND.

Det er videre gitt forskrifter etter jordloven § 11 som skal være med på å sikre miljøvernet innenfor landbruksnæringen og gitt nye delegasjonsbestemmelser på

enkelte områder. Disse er nærmere beskrevet i meldingen. I medhold av jordloven § 3 og § 18 er det også fastsatt forskrifter om tilskuddsordningene i landbruket.

Landbruksdepartementet har sett på muligheten av å samordne fem forskrifter som i dag regulerer bruken av organisk gjødsel- og jordforbedringsmidler m.v. Forskriftene er fastsatt av tre departementer i medhold av jordlov, forurensningslov, kommunehelsetjenestelov og gjødselverelov. Målsettingen med samordningen er bl.a. å forenkle og harmonisere regelverket, og å få til enhetlig forvaltning på kommunalt/fylkeskommunalt og nasjonalt nivå. En arbeidsgruppe vil legge fram en rapport våren 2000.

Departementet har mars 1997 gitt en orientering om bruk av jordskifte i saker etter jord- og konsesjonslovgivningen og retningslinjer for saksbehandlingen ved fordeling av tilleggsjord og retningslinjer for fordelingsaker som skal gjennomføres ved jordskifte. I september 1999 ga departementet retningslinjer for saksbehandlingen i saker etter jord- og konsesjonslovgivningen hvor verneinteresser gjør seg gjeldende.

Det var pr. 1. januar 2000 etablert 92 permanente golfbaner i Norge. Det er på bakgrunn av en forventet økning i nye anlegg og uklarheter rundt landbruksmyndighetenes håndtering av slike saker, et behov for en revidering av tidligere gitte retningslinjer. Landbruksdepartementet ønsker å bidra til at planlegging av permanente golfbaner skjer på kommuneplannivå, slik at det kan gjøres en helhetlig vurdering av arealbruken i kommunen.

Departementet iverksatte våren 1998 en evaluering av nydyrkingsforskriften. Tallmaterialet viser at kommunene i 1999 avgjorde 870 søknader om godkjenning av plan for nydyrking. Tallene for 1998 og 1997 er henholdsvis 1 046 søknader og 627 søknader. Det kan stilles vilkår for godkjenning av nydyrkingen. Materialet viser at dette virkemiddelet er tatt i bruk i stor utstrekning. De fleste søknader er innvilget. Søknader hvor tillatelser er gitt på vilkår utgjør ca. 51 pst. av det totale antallet saker i perioden 1997-1999. Det er godkjent 17 247 dekar til nydyrking i 1999. I 1998 er det

godkjent 20 882 dekar og i 1997 12 582 dekar. Det er tidligere ikke samlet inn materiale som gir oversikt over totalt nydyrket areal på landsbasis.

Konsesjonsloven

Ved lov av 30. april 1999 nr. 23 ble konsesjonsloven endret slik at myndigheten til å nytte statens forkjøpsrett nå kan overlates til kommunen. Enkelte kommuner har som ledd i en forsøksordning fått fullmakt til å gjøre bruk av statens forkjøpsrett.

1.3 Statistikk

Forkjøpsretten

Fylkeslandbruksstyrene har brukt forkjøpsrett etter konsesjonsloven § 2 for å tilgodese landbruksnæringen i 44 tilfeller i 1999 og 66 tilfeller i 1998. Kommunene i prøvetylken Oppland, Sogn og Fjordane og Nordland har brukt forkjøpsretten for å tilgodese landbruksnæringen i 9 tilfeller i 1999. Fylkeslandbruksstyret i Nordland har i henhold til forsøksordningen behandlet 3 klager over at forkjøpsretten ikke var gjort gjeldende. Kommunenes vedtak er stadfestet av fylkeslandbruksstyret i alle tre sakene.

Når forkjøpsretten nyttes har overdrageren rett til å gå fra avtalen etter "angrefristbestemmelsen" i konsesjonsloven § 15. Denne muligheten er benyttet i 17 tilfeller i 1999, 15 tilfeller i 1998, 39 tilfeller i 1997 og 44 tilfeller i 1996.

Antallet saker hvor forkjøpet kan gjennomføres var 57 i 1995 mot 64 i 1996, 44 i 1997, 25 i 1998 og 15 i 1999. Tallene for de siste årene viser at det er begrenset hva som er oppnådd i form av endret bruksstruktur ved bruk av forkjøpsretten fordi forkjøp er vedtatt i få tilfeller og retten til å trekke salget er benyttet av mange. I denne forbindelse vises det til at departementet i St.meld. nr. 19 (1999-2000) foreslår å oppheve forkjøpsretten.

Ekspropriasjon

Tallene for avgjorte ekspropriasjonssaker viser at tvungen avståelse fortsatt er et virkemiddel som nyttes bare i særlige tilfeller.

Odelsfrigjøring

Ses antallet saker fra 1992 til 1999 under ett, er antallet saker hvor eiendommer odelsfrigjøres relativt stabilt over tid bortsett fra antallet i 1994, 1996 og 1999. I 1999 synes det å være en økning i antallet saker hvor odelsfrigjøring er besluttet.

Frivillige erverv

Fylkeslandbruksstyrene har i 1999 kjøpt 17 eiendommer med totalt 4 045 dekar for videresalg til rasjonaliseringsformål. Tallene for hvert av årene 1998 og 1997 er 13 eiendommer med totalareal på henholdsvis 3 255 dekar og 2 292 dekar. Tilsvarende tall for 1996 er 3 eiendommer med totalareal på 833 dekar. Gjennomgående er det små eiendommer som erverves på denne måten og med lite produktive arealer.

Vanhevd

Fylkeslandbruksstyret i Vest-Agder har i 1999 gitt pålegg i en sak etter jordloven § 8 tredje og fjerde ledd. Det er ikke gitt pålegg etter vanhevsbestemmelsen i 1998. I 1997 har fylkeslandbruksstyret i Finnmark gitt pålegg i to saker og i 1996 i seks saker.

Omdisponering av dyrka og dyrkbar jord

I formålsbestemmelsen i jordloven heter det at forvaltningen av arealressursene skal være miljøforsvarlig og blant annet verne om jordsmonnet som produktjonsfaktor. Vern om jordbruksjord er også forankret i arealpolitikken, jf. St.meld. nr. 29 (1996-1997) Regionalplanlegging og arealpolitikk, som signaliserer en styrking av jordvernet, der det skal legges størst vekt på å sikre de mest produktive landbruksarealene mot nedbygging og fragmentering. Som det er pekt på i St.meld. nr. 19 (1999-2000) Om norsk landbruk og matproduksjon, representerer de beste landbruksarealene i landet en nasjonal interesse. Disse arealene bør gis et sterkt og varig vern mot nedbygging.

Når det gjelder omdisponeringssaker etter jordloven er det i perioden 1996-1999 omdisponert i alt 9 190 dekar til skogplanting. Dette er en reduksjon i forhold til perioden 1993-1995.

Dersom avgangen av arealer etter jordloven og plan- og bygningsloven ses under ett og arealer omdisponert til skogplanting holdes utenfor, ble i 1999 i alt 13 013 dekar dyrka jord omdisponert, mens avgangen på dyrkbar jord var 3 604 dekar. I 1998 er 10 107 dekar dyrka jord blitt omdisponert, mens avgangen på dyrkbar jord har vært 5 123 dekar. I 1997 ble i alt 10 261 dekar dyrka jord omdisponert, mens avgangen på dyrkbar jord var 8 961 dekar. Tallene for 1996 er henholdsvis 9 663 dekar dyrka jord og 9637 dekar dyrkbar jord. For perioden 1996-1999 ble det i alt omdisponert 42 77 dekar dyrka og dyrkbar jord ved reguleringsplaner.

Avgangen av landbruksarealer er av et omfang som gjør det nødvendig med et fortsatt strengt jordvern. Landbruksdepartementet har ikke gode nok oppgaver over landets jordressurser utfra hvilken verdi jorda har for matproduksjon, hvor stor andel av jordressursene som er omdisponert og hvilke formål de er omdisponert til, eller hvilke sider ved samfunnsutviklingen som i størst grad utgjør en trussel mot arealressursene. Kunnskapsgrunnlaget for utvikling av politikk og virkemidler er derfor ikke godt nok. Departementet vil arbeide med å forbedre metodene for registrering av avgang av landbruksarealer og bedre dokumentasjonen av arealenes verdi.

Delingsbestemmelsen i jordloven § 12

Fylkeslandbruksstyrene og kommunene har avgjort 24 623 delingssaker i 1996-1999. Av disse har kommunene avgjort 13 121 saker. Avslagsprosenten for det samlede antall saker er 11,8 mot 8,5 i perioden 1993-1995 og 12,5 i 1992. For saker avgjort av kommunene er avslagsprosenten på 7,2.

Finansiering av jordkjøp

Midler av Jordfondet blir brukt til å dekke kjøpesum m.v. for eiendommer som erverves av staten v/fylkeslandbruksstyrene til rasjonaliseringsformål. I praksis dreier det seg i all hovedsak om erverv ved frivillig kjøp og forkjøp. Variasjonene mellom de enkelte fylker og mellom de enkelte år er store, men kan, når det gjelder frivillige kjøp av rasjonaliseringseiendommer, i noen grad også føres tilbake til prioritering og innsats av dette arbeidsområde i kommunene og fylkene.

Konsesjonsavgjørelser

Foreløpige tall for 1999 viser en omsetning av faste eiendommer for hele landet på 144 083. Andelen konsesjonsavgjørelser i forhold til antallet omsatte eiendommer var i 1998 på 3,5 pst., i 1997 på 3,6 pst. og i 1996 på 3,5 pst. I perioden 1996-1999 ble det avgjort 19 694 søknader om konsesjon på erverv av fast eiendom. Tallmaterialet viser at antall saker avgjort av departementet er redusert ytterligere i perioden i forhold til årene 1993-1995. Reduksjonen i antall skyldes delegering av avgjørelsesmyndighet til fylkeslandbruksstyrene og kommunene. De fleste søknadene er innvilget. Søknader hvor konsesjon er gitt på vilkår utgjør ca. 37 pst. av det totale antallet saker.

Bo- og driveplikt

Fylkeslandbruksstyrene avgjorde 2 246 søknader om fritak fra bo- og/eller driveplikten i løpet av 1996-1998. Kommunene avgjorde 3 297 bo- og drivepliktsaker i 1997-1999. I perioden 1996-1999 er 511 saker avslått. Dette utgjør 8,3 pst. av de avgjorte sakene.

Unntak fra konsesjonsplikten

I medhold av konsesjonsloven § 2 siste ledd ble det i 1996-1999 behandlet 100 søknader om unntak fra konsesjonsplikten. Unntak fra konsesjonsplikten ble gitt i 90 tilfeller og 10 søknader ble avslått. Det er som tidligere gitt unntak fra konsesjonsplikten i tilfeller hvor det mer er tale om formelle enn reelle eiendomsoverføringer.

Rettsaker

I 1999 er det avsluttet seks rettsaker vedrørende jord- og konsesjonslovgivningen. Staten vant to saker. Fire saker ble hevet. I 1998 er det avsluttet seks rettsaker. Staten vant tre og tapte en av sakene. To av sakene ble hevet. I 1997 er det avsluttet elleve rettsaker. Staten vant fire av sakene og tapte fem, mens to av sakene ble hevet. I 1996 er det avsluttet åtte rettsaker vedrørende jord- og konsesjonslovgivningen. Staten vant to av sakene og tapte to saker, mens fire av sakene ble forlikt.

2. KOMITEENS MERKNADER

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Erling Brandsnes, Gunnar Breimo, Mimmi Bæivi, Karin Kjølmoen, Kjell Opseth og Rita Tveiten, fra Kristelig Folkeparti, Randi Karlstrøm og Jon Lilletun, fra Senterpartiet, Tove

Kari Viken, og fra Venstre, Leif Helge Kongshaug, har fått til vurdering praktiseringen av jord- og konsesjonsloven for perioden 1996-99 da det skjedde få endringer i lovgrunnlaget som ennå kan måles. Likevel registrerer flertallet at det har skjedd visse endringer i praksis og at omdisponering av den nasjonale matjordressursen til andre formål dessverre har økt.

Jordvern og jordloven

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, registrerer at det ikke foreligger god nok dokumentasjon av hvor stor andel av de totale matjordressursene som er omdisponert og hvilke formål de er omdisponert til.

Flertallet har merket seg departementets påpeking om at kunnskapsgrunnlaget for utvikling av politikk og virkemidler på dette området av den grunn ikke er godt nok. På dette grunnlag mener flertallet at det er behov for å forbedre metodene for å registrere tap av landbruksarealer og dokumentasjon av disse arealenes verdi for mat- og skogproduksjon i en lokal, regional og nasjonal målestokk.

Flertallet vil spesielt peke på nødvendigheten av å benytte mer overordnede kommunale og regionale planer for lokalisering av golfbaner og har merket seg at departementet vil følge opp dette. Golfbaner er etter hvert blitt en stor avtaker av matjordressurser. Kostbare og betydelige investeringer gjør denne ressursen mindre tilgjengelig for framtidig matproduksjon.

For at samfunnet skal kunne sikre næringen og bygdene jordbruksressurser og bygninger til bosettings- og næringsformål bør det vurderes om jordfondet bør rettes sterkere mot disse målsettingene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Øystein Hedstrøm og Terje Knudsen, og fra Høyre, Ansgar Gabrielsen og Ivar Kristiansen, støtter en mer liberal praktisering av jord- og konsesjonsloven. Disse medlemmer viser for øvrig til de respektive partiers merknader i Innst. S. nr. 167 (1999-2000) om norsk landbruk og matproduksjon.

Delegasjon

Komiteen har merket seg at departementet som en forsøksordning har delegert myndighet til å avgjøre saker som gjelder konsesjon og bruk av statens forkjøpsrett til kommunene i Oppland, Sogn og Fjordane og Nordland. Komiteen ber om å bli underrettet om resultatet av denne forsøksordningen på hensiktsmessig måte. Videre har komiteen merket seg at den myndighet som i sin tid var tillagt Statens Landbruksbank ble lagt til Statens landbruksforvaltning 1. juli 2000.

Forkjøpsrett

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, har merket seg at det er begrenset hva som er oppnådd i form av endret bruksstruktur ved bruk av forkjøpsretten fordi forkjøp er vedtatt i få tilfelle og fordi retten til å trekke salget er benyttet av mange. For øvrig vises til at Stortinget

ved behandlingen av landbruksmeldingen ga sin tilslutning til at forkjøpsretten ble avviklet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre er tilfreds med at statens forkjøpsrett til landbrukseiendommer blir avviklet. Disse medlemmer kan imidlertid ikke se noen grunn til at opphevelse av den statlige forkjøpsretten skal kombineres med en styrking av mulighetene til å avslå konsesjon. En slik adgang vil kunne brukes som statlig pressmiddel for å få overta eiendommer landbruksmyndighetene ønsker å benytte som tilleggsjord i rasjonaliseringsøyemed. Disse medlemmer mener en slik praksis lett vil bli en fordekt videreføring av dagens forkjøpspolitikk med de samme uheldige virkningene forkjøpsretten har hatt for bosetting, rekruttering og utøvelsen av den private eiendomsrett.

Bo- og driveplikten

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet og Høyre, viser til at en fritaksprosent på hele 92 pst. kan tyde på at dispensasjonsmuligheten praktiseres for vidt. Flertallet forutsetter at departementet vurderer dette og andre spørsmål knyttet til bo- og driveplikten ved den forestående oppfølging av St.meld. nr. 19 (1999-2000) om norsk landbruk og matproduksjon. I den anledning viser flertallet også til flertallsmerknaden i Innst. S. nr. 167 (1999-2000) angående behovet for tydelige regler om hva det innebærer å bosette seg på eiendommen, hvor det også legges til rette for en skjerpning av praksis ved søknad om dispensasjon fra boplikten. Flertallet sluttet seg her til departementets ønske om å lovfeste kriterier som fastslår hva som skal til for å anse eieren for bosatt på eiendommen. Flertallet mener at det er viktig å arbeide for å utvikle en hensiktsmessig praksis slik at de kommunene som ønsker det, kan bruke jordbrukseiendommer for å rekruttere familier både til landbruksnæringen og fast bosetting for annen næringsvirksomhet.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre stiller seg positiv til at det praktiseres en vid dispensasjonsadgang fra de gjeldende bo- og drivepliktbestemmelsene. Disse medlemmer viser for øvrig til de respektive partiets merknader i Innst. S. nr. 167 (1999-2000) om norsk landbruk og matproduksjon.

Komiteens medlemmer fra Høyre er kritiske til flertallets ønske om en innskjerping av kriteriene for dispensasjon fra boplikten. Disse medlemmer legger i stedet vekt på at en for restriktiv

praktisering av bopliktsbestemmelsene svekker eiendomsretten og arveretten i odelsloven.

Disse medlemmer mener samtidig boplikten må vurderes ut fra sin faktiske virkning på bosetting. For å skape en bedre balanse mellom arveretten og eiendomsretten på denne ene siden og hensynet til bosetting på den andre, mener disse medlemmer at livsarvingers arverett må gå foran boplikten. Samtidig bør det bli lettere å skille boenhet fra driftsenhet.

Disse medlemmer peker samtidig på at utformingen av bestemmelsene om fritak for boplikt i odelsloven og konsesjonsloven overlater uforholdsmessig mange avgjørelser til landbruksmyndighetenes frie skjønn. Den store mengden skjønnsavgjørelser fører uvegerlig til forskjeller i praktiseringen av loven mellom ulike kommuner og fylker, og mellom ulike saksbehandlere i samme etat. Resultatet er en uheldig forskjellsbehandling når det søkes om fritak for boplikt. Behandlingen av tilnærmet like saker får ofte helt motsatte utfall. Mangelen på klare retningslinjer for forvaltningens praktisering av loven fører dermed til manglende forutsigbarhet og svekker rettssikkerheten.

Disse medlemmer mener det er urimelig å pålegge samme person boplikt på flere landbrukseiendommer når disse i fellesskap bidrar til brukerens inntekt og sysselsettingsmuligheter i landbruket. I dag er det mulig å få fritak for boplikt dersom man driver flere eiendommer i samme kommune. Også for eiendommer som er spredt over flere kommuner i tillegg til hovedbølet bør det, slik disse medlemmer ser det, gis fritak for boplikt. Dagens praksis kan føre til at næringsdrivende som har sin hovedinntekt fra landbruket, av naturlige årsaker ikke blir i stand til å oppfylle boplikten på mer enn én eiendom. Resultatet er at familien fratras øvrige bruk og mister en så avgjørende del av næringsgrunnlaget at den tvinges til å oppgi jordbruket som levevei. Disse medlemmer mener det er uheldig at norsk landbruk på denne måten risikerer å gå glipp av aktive yrkesutøvere og mener praksis må endres slik at man unngår dette.

3. KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til meldingen og rår Stortinget til å fatte følgende

vedtak:

St.meld. nr. 35 (1999-2000) – om praktiseringen av jord- og konsesjonslovgivningen i 1996-1999 - vedlegges protokollen.

Oslo, i næringskomiteen, den 31. oktober 2000

Øystein Hedstrøm
fung. leder

Randi Karlstrøm
ordfører

Kjell Opseth
sekretær