

Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep.
0030 OSLO

Deres ref.
16/570

Vår ref.
16/00022-7

Dato
30.08.2016

Uttalelse til forslag om endringer av lov om konsesjon, lov om jord og lov om odelsretten og åsetesretten

Ansvarlig myndighet: Landbruks- og matdepartementet
Regelrådets vurdering: **Rød. Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet.**

Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksjonen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådet konstaterer at deler av saken er svar på spesifikke anmodningsvedtak fra Stortinget. Regelrådet konstaterer at deler av saken er svar på spesifikke anmodningsvedtak fra Stortinget. Dette gir likevel ikke grunnlag for ikke å besvare de seks minimumsspørsmålene i utredningsinstruksjonens punkt 2-1, med mindre det er truffet vedtak om fravikelse. Slikt vedtak er ikke truffet.

Regelrådet uttaler seg i henhold til vårt mandat om hvorvidt konsekvenser av forslagene er tilstrekkelig kartlagt og om utredningsinstruksjonen er fulgt. Regelrådets samlede vurdering er at konsekvensutredningen ikke tilfredsstillende kravene i utredningsinstruksjonens punkt 2.1 og dermed heller ikke punkt 2.2. De seks minimumsspørsmålene i utredningsinstruksjonens punkt 2.1 er ikke besvart i høringsnotatet.

Forslaget vil påvirke hele landbruksnæringen. Antall berørte er tallfestet, men det foreligger imidlertid ingen systematisk vurdering av hvilke positive og negative virkninger forslagene forventes å ha for den enkelte næringsdrivende, for næringen som sådan eller for samfunnet. Den mangelfulle konsekvensvurderingen gjør det vanskelig for høringsinstansene å vurdere forslaget.

Regelrådet har forståelse for at det er utfordrende å beskrive eller beregne virkningene av en del av forslagene, men en beskrivelse av *mulige* virkninger burde vært inkludert og eventuelle utfordringer med tallfesting belyst.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Landbruks- og matdepartementet (LMD) foreslår i dette høringsnotatet endringer i konsesjonsloven, jordloven og odelsloven. Dette er en oppfølging av syv anmodningsvedtak fra Stortinget i forbindelse med behandlingen av Prop. 124 L (2013-2014) om endringer i konsesjonsloven og tvangsfullbyrdelsesloven (opphevelse av priskontroll). Stortinget vedtok å sende forslaget tilbake til regjeringen og ba samtidig regjeringen om å utrede og legge frem for Stortinget en rekke ulike forslag til endringer i konsesjonsloven, odelsloven og jordloven.

Videre inneholder høringsnotatet forslag til endringer i jordloven som oppfølging av tilrådninger fra en arbeidsgruppe nedsatt av Landbruksdirektoratet, på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet, om driveplikt og leiejord.

Forslagene i høringsnotatet innebærer:

- økning av arealgrensene fra 25-35 dekar med betydning for konsesjonsplikt, boplikt, odlingsjord og priskontroll.
- lovfesting av arealgrenser for priskontroll
- oppheving av priskontroll for rene skogseiendommer
- endringer i reglene for fradeling av tomter til bolig, fritidshus og naust
- endringer i reglene for leiejord, driveplikt og erverv av tilleggsjord
- forslag om at endelig vedtak om tilbakebetaling av tilskudd skal utgjøre et selvstendig tvangsgrunnlag.

Høringen omfatter forslag til endringer i flere lover og forslagene henger til dels sammen. Dette gjelder særlig forslagene nevnt i de tre første kulepunktene ovenfor; endringer i arealgrenser og lovfesting av disse, samt endringer i priskontroll. Forslagene her er svar på anmodningsvedtak 483, 485, 486, 487, 488 og 490 fra Stortinget. De tre neste kulepunktene gjelder anmodningsforslag 489, samt forslag som ikke er tidligere behandlet i Stortinget. Endringsforslagene om leiejord, driveplikt og erverv av tilleggsjord, er tiltak hentet fra arbeidsgruppens rapport og skiller seg således fra de øvrige forslagene. Samtidig bør disse forslagene sees i sammenheng med anmodningsvedtak 489 hvor Stortinget ber regjeringen vurdere hvordan produktive jord- og skogbruksarealer på en eiendom kan overdras som tilleggsjord.

Formålene med de ulike forslagene er ulikt beskrevet. Dels er formålet med forslagene angitt å være et ønske om å bidra til forenkling av regelverket, redusere byråkratiet og å gi den enkelte grunneier større rådighet over sin eiendom, dels er formålet et ønske om å sikre stabil og effektiv drift av jord- og skogeiendommer.

2. Om Regelrådets inndeling av denne uttalelsen

Regelrådet konstaterer at deler av saken er svar på svært spesifikke anmodningsvedtak fra Stortinget (483, 485, 486, 487, 488 og 490) fra behandlingen av Prop. 124 L (2013-2014), mens departementet har hatt mer handlingsrom i utformingen av andre deler av forslagene.

Regelrådet påpeker at det i DFØs veileder til utredningsinstruksen fastslås at selv om det er fattet politiske vedtak om tiltak må utredningen likevel minst besvare de seks minimumsspørsmålene i utredningsinstruksens punkt 2-1, inkludert en vurdering av andre tiltak som kan være relevante. Utredningsinstruksens punkt 1-4 gir adgang til å fravike instruksen når spesielle forhold gjør det nødvendig. Dersom LMD var av den oppfatning at dette var nødvendig knyttet til noen av anmodningsvedtakene, skulle beslutning om fravikelse være truffet av øverste leder, vært skriftlig og begrunnet og fulgt saken. Det fremkommer ikke av notatet at en fravikelse er besluttet.

Regelrådet konstaterer at LMDs handlingsrom for utforming av forslag knyttet til anmodningsvedtak 489 og oppfølgingen av tilrådninger om fra arbeidsgruppen nedsatt av Landbruksdirektoratet har vært større enn i forhold til nevnte vedtak 483, 485, 486, 487, 488 og 490. Der annet ikke er presisert, knytter Regelrådets vurderinger i denne uttalelsen seg i hovedsak til utredningene av anmodningsvedtak nr 489 om erverv av tilleggsjord, samt til forslagene om endringer av reglene for driveplikt, leiejord og fradeling av tomt til fritidshus, bolig eller naust.

3. Landbruks- og matdepartementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Departementet oppgir statistikk over antall eiendommer som påvirkes av de ulike forslagene. Det fremgår ikke hvilke positive og negative virkninger forslagene forventes å ha for disse. Oppsummeringen av økonomiske og administrative konsekvenser i kapittel 8 i høringsnotatet oppgir hvilke konsekvenser forslagene kan ha for det offentlige. Angående virkninger for næringen opplyses det at i tillegg kan eier av landbrukseiendom få større frihet til å råde over eiendommen sin.

4. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Regelrådet skal vurdere om utredningsinstruksens krav til utredning av ulike lovforslag er fulgt, og da særlig om konsekvensene for berørt næringsliv er tilstrekkelig belyst. Dette gjelder også primærnæringene, som skog- og jordbruk. Etter Regelrådets vurdering vil forslaget berøre skog- og landbruksnæringen spesielt, men potensielt også tilknyttede næringer.

5. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfylder vilkårene i utredningsinstruksen

5.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt j.f. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

5.1.1 Hva er problemet og hva vil man oppnå?

Det foreligger ingen beskrivelse av problemene forslagene skal løse, men departementet angir at formålene med forslagene er å gi grunneiere større råderett over egen eiendom, sikre stabil drift og redusere byråkrati. Det er ikke beskrevet hva som er forventet utvikling dersom disse endringene ikke innføres (nullalternativet).

5.1.2 Hvilke tiltak er relevante?

Departementet har ikke beskrevet eller vurdert alternative tiltak til forslagene i høringsnotatet, bortsett fra forslaget om endring av reglene om priskontroll for ubebygd jord- og skogeiendom.

5.1.3 Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Departementet skriver at tiltakene blant annet berører odelsinstituttet som er beskyttet i Grunnloven § 107. Videre berører endringene potensielt Grunnlovens bestemmelser i § 97 om at ingen lov må gis tilbakevirkende kraft. Departementet har i høringsnotatet vurdert begge disse bestemmelsene. Departementet konkluderer med at Grunnlovens § 107 ikke er til hinder for lovendringer som er nødvendige ut fra et samfunnsperspektiv. Videre er det fremmet forslag til overgangsregler slik at

reglene ikke skal være i strid med forbudet mot at lover gis tilbakevirkende kraft. Regelrådet mener at det er positivt at departementet har diskutert disse prinsipielle spørsmålene som tiltakene reiser.

5.1.4 *Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?*

Virkningene av forslagene til endringer i konsesjonsloven, odelsloven og jordloven, berører hele skog- og landbruksnæringen, i tillegg til forvaltningen i kommuner og fylker. Virkningene av forslagene for den enkelte gårdbruker er i høringsnotatet overordnet beskrevet som økt råderett over egen eiendom. Departementet oppgir statistikk over antall eiendommer som påvirkes av de ulike forslagene. Hvilke mer konkrete positive og negative virkninger forslagene forventes å ha for den enkelte næringsdrivende, skog- og jordbruks næringen som sådan eller samfunnet som helhet, er imidlertid ikke vurdert. Regelrådet har forståelse for at det kan være vanskelig å beskrive eller beregne konsekvensene av en del av forslagene, men en beskrivelse av *mulige* konsekvenser burde vært inkludert og eventuelle utfordringer med tallfesting belyst.

I den grad konsekvenser for primærnæringen kan forventes å påvirke også tilknyttede næringer, eller bosetting i enkelte geografiske områder, kunne dette vært berørt i høringsnotatet.

5.1.5 *Hvilke tiltak anbefales, og hvorfor?*

Landbruks- og matdepartementet har ikke beskrevet andre alternative tiltak, annet enn at det for priskontroll ved erverv av ubebygde skog- og jordeiendom foreslås to alternativer. Høringsnotatet inneholder ikke en diskusjon av de ulike forslagenes samlede nyttevirkinger vurdert opp mot kostnadsvirkninger. Fordelingsvirkninger er ikke synliggjort.

5.1.6 *Hva er forutsetningene for vellykket gjennomføring?*

Forutsetningene for vellykket gjennomføring av forslagene er ikke beskrevet i høringsnotatet.

5.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksens 2-2?

Utredningsinstruksens punkt 2-2 sier at: «Utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Aktuelle analysenivåer er minimumskravene (de seks spørsmål i utredningsinstruksens punkt 2-1), forenklet analyse og full samfunnsøkonomisk analyse.

Dersom tiltaket enten har mange berørte som påvirkes i liten grad eller få berørte som påvirkes i stor grad, kan en forenklet analyse i samsvar med DFØs veileder for samfunnsøkonomisk analyse være et passende utredningsnivå.

Hva gjelder forslagene knyttet til anmodningsvedtakene nr. 483 – 488, samt vedtak nr. 490 så er disse som nevnt tidligere foreløpig behandlet gjennom Stortingets forrige behandling av Prop. 214 L. Regelrådet vil vise til at det er anledning til å fravike utredningsinstruksens dersom særskilte forhold gjør seg gjeldende. Det fremkommer imidlertid ikke av høringsnotatet at en fravikelse er besluttet. Når det gjelder de øvrige forslagene så har disse ikke vært behandlet tidligere.

Regelrådet viser til at de seks minimumskravene i utredningsinstruksens 2-1 ikke er besvart. Forslagene LMD har sendt på høring berører skog- og jordbruksnæringen bredt. Gjennom tallmaterialet som presenteres i høringsnotatet er det kartlagt at mange enkeltaktører påvirkes. Det kan derfor stilles spørsmål om det ikke dette burde tilsi at en forenklet samfunnsøkonomisk analyse ville vært et rimelig nivå for utredningen. Regelrådet kan imidlertid ikke med sikkerhet svare på dette da de seks minimumsspørsmålene ikke er besvart og svar på disse spørsmålene kunne gitt verdifull informasjon i forbindelse med vurderingen av nivået på utredningen.

5.3 Dersom utredningsinstruksen er fraveket, er begrunnelsen dokumentert og avgjørelsen truffet av øverste leder, jf utredningsinstruksens 1-4?

Det fremkommer ikke i høringsnotatet at utredningsinstruksen er fraveket. Regelrådet minner om at dette skal fremkomme av notatet dersom slik beslutning er fattet.

5.4 Er tidlig involvering gjennomført dersom hensiktsmessig, jf. utredningsinstruksen 3-1?

Når det gjelder forslagene om endring av reglene for driveplikt og leie av jord, er dette oppfølging av en rapport fra en arbeidsgruppe nedsatt av Landbruksdirektoratet. I nevnte arbeidsgruppe satt det representanter fra næringen.

5.5 Er høringsforslaget forelagt for Regelrådet, jf. utredningsinstruksen 4.3?

Regelrådet har mottatt høringsforslaget i samsvar med utredningsinstruksen pkt. 4-3.

6. Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter

Departementets utredninger gir ingen vurdering av hvilke konsekvenser forslaget har for små og mellomstore virksomheter. Forslaget har etter det Regelrådet forstår, størst påvirkning på de små virksomhetene.

7. Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Dette er ikke vurdert.

8. Andre kommentarer

Høringsnotatet omfatter flere regelendringer i flere lover, men endringene henger til dels sammen og det anses derfor som formålstjenlig å behandle dem sammen. Departementet har angitt hvor mange eiendommer de ulike forslagene potensielt vil omfatte, men konsekvensvurderingen av hva endringene faktisk vil bety for de berørte, næringen som sådan og samfunnet som helhet, er svært mangelfull. Regelrådet ønsker å påpeke at selv om et høringsnotat er en videre bearbeiding av tidligere forslag, skal hvert høringsnotat stå på egne ben, og må således oppfylle vilkårene i utredningsinstruksen.

9. Samlet vurdering

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen av de foreslåtte endringene for unntak fra reglene om deling og konsesjon ved overdragelse av jord- og skogbruksareal som tilleggsjord, reglene om leiejord og driveplikt samt forslag om at vedtak om tilbakebetaling av tilskudd skal være tvangsgrunnlag, ikke tilfredsstillende kravene i utredningsinstruksens punkt 2-1 og 2-2. Regelrådet vil spesielt påpeke at:

- Nullalternativet, samt flere alternative tiltak burde vært belyst, eventuelt burde argumenter for hvorfor ikke andre alternativer er aktuelle blitt diskutert.
- Virkningene burde vært beskrevet og tallfestet så langt som mulig, eventuelt burde det vært tydeliggjort hvorfor dette ikke var mulig.

- Utredningen mangler en samlet vurdering av om forslagenes nyttevirksomheter veier opp for deres kostnadsvirkninger, og dermed om tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt eller ikke.

Med hilsen

Sandra Riise
Leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer.