

Leiejord - avgjørende for økt norsk mat- produksjon

RAPPORT NR. 27 / 2015
01.07.2015

UTREDNING OM DRIVEPLIKTBESTEMMELSEN OG
LEIEJORDANDELEN I NORSK LANDBRUK





Rapport: Leiejord - avgjørende for økt norsk matproduksjon
Utredning om drivepliktbestemmelsen og leiejordandelen i norsk
jordbruk

Dato: 01.07.2015

Rapport-nr.: 27/15

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse.....	2
Sammendrag	5
1 Innledning.....	7
1.1 Bakgrunn for arbeidet	7
1.2 Mandat.....	7
1.3 Tilleggsoppdrag knyttet til nasjonal jordvernstrategi.....	8
1.4 Arbeidsgruppens sammensetning	8
1.5 Arbeidsgruppens vurdering av mandatet	9
1.6 Arbeidsmetode, prosess og oppbygging av rapporten.....	9
1.7 Definisjoner	10
2 Regelverket knyttet til driveplikten og omsetning av landbrukseiendommer	11
2.1 Historisk bakgrunn for driveplikten	11
2.2 Jordlovens bestemmelser om driveplikt og jordleie.....	12
2.2.1 Driveplikt	12
2.2.2 Kommunens oppgaver knyttet til driveplikten	14
2.3 Jordlovens delingsbestemmelse	14
2.4 Odelsloven.....	15
2.5 Konesjonsloven	15
3 Utvikling i eiendomsstruktur, produksjon og arealbruk	17
3.1 Antall jordbruksbedrifter er redusert.....	17
3.2 Antall landbrukseiendommer holder seg stabilt.....	18
3.3 Leiejordandelen øker	19
3.4 Jordbruksbedriftene blir større.....	21
3.5 Jordbruksareal i drift	21

3.6	Endringer i melkeproduksjonen.....	25
3.7	Vedlikehold og agronomi på eid og leid jordbruksareal	29
4	Analyse av drivepliktbestemmelsen og leiejordandelen i jordbruket	32
4.1	Innledning.....	32
4.2	Høy leiejordandel ó også internasjonalt	32
4.3	Faktorer som påvirker eiendomsstrukturen	33
4.4	Omsetning av landbrukseiendommer	35
4.4.1	Billig å leie ó dyrt å kjøpe	36
4.4.2	Kjøp og salg av tilleggsjord	37
4.4.3	Bedre arrondering av eiendommer	39
4.4.4	Gevinstbeskatning ved salg av landbrukseiendommer og tilleggsjord	39
4.5	Tilpasning til markedsmessige og landbruks- og matpolitiske forhold.....	40
4.5.1	Samme mengde melk med færre kyr	41
4.5.2	Økt inntak av kraftfôr gir økt ytelse per ku	42
4.5.3	Konsentrasjon av produksjonsmiljøer.....	42
4.5.4	Konsekvenser for dyrka areal.....	43
4.5.5	Endringer i produksjonen har fått konsekvenser for bruken av jordbruksarealer.....	44
4.6	Jordbruksareal skal drives ó driveplikten	44
4.6.1	Innledning	44
4.6.2	Endringer i jordbruksarealene ó utfordring med oppfyllelse av driveplikten.....	45
4.6.3	Kommunenes praktisering av drivepliktbestemmelsen	46
4.6.4	Normativ effekt	47
4.6.5	Krav om 10 års varighet og skriftlighet på kontrakter om bortleie av jord.....	47
4.6.6	Driftsmessig god eller uheldig løsning	49
4.6.7	Kjøreavstander mellom driftssenter og leiejord	50
4.6.8	Kostnader knyttet til å drive leiejorda.....	55

4.6.9 Rasjonell tilnærming til leie av jord	55
4.6.10 Kommunens praksis ó skriftlige kontrakter og driftsmessige løsninger	56
4.7 Vedlikehold og investeringer på leid kontra eid jord	57
4.7.1 Kalking og gjødsling.....	57
4.7.2 Drenering av jord.....	58
4.7.3 Ansvar for vedlikehold og investeringer på leid jord	59
4.7.4 Liten oppmerksomhet og kunnskap om vedlikehold og investeringer på leid jord	60
4.7.5 Fond for agronomi i jordbruket	60
5 Arbeidsgruppens funn og anbefalinger	62
5.1 Bedre samsvar mellom eier og bruker vil ta tid.....	62
5.2 Leiejord ó avgjørende for økt matproduksjon	64
5.3 Driveplikten bør videreføres.....	65
5.4 Forenkling av drivepliktbestemmelsen	67
5.5 Særmerknader.....	69
Vedlegg 1. Delrapport fra arbeidsgruppen. Bruk av leiejord, endringer i driveplikten og vernehjemmel i jordloven ó konsekvenser og effekt for jordvernet.	
Vedlegg 2. Notat 1. Omregulert jordbruksareal - leid eller eid. Norsk institutt for Skog og landskap	
Vedlegg 3. Notat 2. Endringer i jordbruksareal knyttet til driveplikten. Norsk institutt for Skog og landskap	
Vedlegg 4. Notat 3. Kjøreavstand mellom driftssenter og leiejord. Norsk institutt for Skog og landskap	
Vedlegg 5. Forskjell mellom eid og leid kontra eid jordbruksareal ó pH-verdi og fosfor. Bioforsk og Norsk institutt for Skog og landskap	
Vedlegg 6. Resultat av spørreundersøkelse i kommunene vedrørende drivepliktbestemmelsen. Gjennomført av arbeidsgruppen.	

Sammendrag

Landbruks- og matdepartementet har gitt Landbruksdirektoratet i oppdrag å nedsette og lede en arbeidsgruppe for å vurdere effekten av bruk av leiejord og om det bør være større samsvar mellom eier og bruker, samt utrede praktiseringen og effekten av driveplikten.

Det er en nær sammenheng mellom eiendomsstruktur, bruksstruktur, driveplikt og leiejordandel. Leiejordandelen i norsk jordbruk var 44 prosent i 2013.

Arbeidsgruppen mener leiejord har vært den avgjørende faktoren for effektivisering av matproduksjonen, og at leiejord har dannet arealgrunnlaget for produksjonen av råvarer i jordbruket. Leiejordandelen er et uttrykk for de tilpasninger jordbruksbedriftene har gjort basert på endringer i landbruks- og matpolitikken, etterspørsel i markedet, sosiale faktorer og teknologisk utvikling. Rimelig leie av jordbruksareal har gitt jordbruksbedriftene fleksibilitet til å foreta investeringer i drifta uten å kjøpe tilleggsjord. Leiejord har bidratt til å holde investeringskostnadene for jordbruksbedriftene nede.

Samlet jordbruksareal i drift har hatt en relativt liten reduksjon sett i sammenheng med reduksjonen i antall jordbruksbedrifter. Arbeidsgruppen mener dette gir grunnlag for en påstand om at leiejord er den viktigste årsaken til at jordbruksareal i drift blir opprettholdt og at reduksjonen ikke har vært større sammenliknet med endringer i jordbruksproduksjonen.

Det er ingen entydige funn i arbeidsgruppens arbeid som tyder på at det er store forskjeller knyttet til agronomi på eid og leid jord. Etter arbeidsgruppens vurdering har det over tid vært for liten oppmerksomhet i hele kunnskapskjeden knyttet til agronomi i jordbruket. Det vil ta tid å utlikne etterslepet knyttet til dårlig drenert jord, noe som gjør at næringsutøveren vil prioritere eid jord fremfor leid jord.

Eiere av landbrukseiendommer påvirkes av flere faktorer knyttet til å eie og leie bort jorda. Arbeidsgruppen mener de sosiale faktorene må tilleggs like stor vekt som de landbruks- matpolitiske og de tekno-økonomiske faktorene for å forstå dagens bruks- og eiendomsstruktur, samt omfanget og drivkreftene for kjøp og salg av landbrukseiendommer og tilleggsjord.

Arbeidsgruppen mener det prinsipielt bør være bedre samsvar mellom eier og bruker av jordbruksarealene. For å oppnå dette bør unødige hindringer i regelverket endres.

Arbeidsgruppen mener at driveplikten bør videreføres, særlig på grunn av drivepliktens normative effekt for opprettholdelse av drift på jordbruksarealene. Driveplikten i seg selv er betydningsfull for å sikre ressursgrunnlaget for økt matproduksjon, ivareta ressursgrunnlaget for framtidige generasjoner og tilgjengeliggjøre jordbruksareal for jordbruksbedriftene som ønsker å opprettholde eller øke driftsgrunnlaget.

Arbeidsgruppens flertall foreslår å forenkle drivepliktens innhold. Næringsutøveren er selvstendig næringsdrivende og ansvarlig for både inntekts og kostnadssiden ved drifta. Det er opp til næringsutøveren selv å avgjøre om leiejorda er lønnsom eller ikke.

Arbeidsgruppen anbefaler videre:

- Drivepliktbestemmelsen bør presisere at driveplikten er varig og knyttet til eier av jordbruksarealet. Skriftlig avtaleform videreføres, mens kravet til varighet og krav om driftsmessig gode løsninger tas ut av bestemmelsen (se særmerknad kap. 5.5). Manglende skriftlige avtaler følges opp overfor eier som brudd på driveplikten. Overfor leier følges dette opp med avkorting av arealtilskuddet.
- Det samlede regelverket knyttet til landbrukseiendommene gjennomgås for ytterligere forenkling og målretting, med sikte på å legge til rette for bedre samsvar mellom eier og bruker.
- Redusert gevinstbeskatning ved salg av landbrukseiendommer og tilleggsjord. Dersom det er politisk ønskelig å øke omsetningen av landbrukseiendommer, bør skattesatsen fjernes ved salg av både landbrukseiendommer og tilleggsjord. Dersom dette ikke lar seg gjøre, likestilles gevinstbeskatningen i landbruket med øvrig næring og reduseres til 27 prosent.
- Det utvikles informasjon og statistikk knyttet til salg av tilleggsjord og prisen på jordbruksareal uten bygninger og skog ved kjøp av hele landbrukseiendommer.
- Iverksette analyse av eksisterende datagrunnlag vedrørende konsekvenser for avkastningen på jordbruksarealene både på leid og eid jord. Arbeidsgruppen er kjent med at Bioforsk besitter jordprøver som kan analyseres ut over det som er gjort i forbindelse med denne rapporten.
- Vurdere og inkludere effekter av leiejord i igangværende og kommende forskningsprosjekter knyttet til agronomi i jordbruket.
- Kunnskap om agronomi må viderefremmes i kunnskapskjeden fra forskning, til rådgivningstjenesten, til næringsutøveren, og ikke minst eieren av jordbruksarealene.
- Staten bør ta initiativ til å etablere rammevilkår for åpne og transparente markedsplasser i privat regi for leiejord og tilleggsjord.
- Etablere fond for agronomi i jordbruket, etter mal av Skogfond. Arbeidsgruppen mener skattefordelen vil være et sterkt incitament for eier eller leier til å finansiere investeringer i jorda.
- Avgrensningen i krav for å søke tilskudd gjennom forskrift om tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket har slått uheldig ut. Utleiere av jordbruksareal som ønsker å investere i hydrotekniske anlegg er avskåret fra å søke. Det er viktig å legge til rette for at aktive utleiere som ønsker å investere i hydrotekniske anlegg får mulighet til dette på lik linje med jordbruksbedriftene.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for arbeidet

En samlet næringskomite ga i Innst. 234 S (2011-2012) uttrykk for at landbrukets viktigste oppgave er å produsere mat. Jordloven § 8 pålegger eiere av eiendom med jordbruksareal driveplikt. Driveplikten kan oppfylles ved at eieren driver selv eller ved at arealet blir drevet ved bortleie. De siste femti årene har det vært store forholdsmessige endringer i drift av eid jord og leid jord. I 1959 drev 87 prosent av brukerne kun eid jord. I 2010 hadde denne andelen sunket til 35 prosent av brukerne. Et flertall av brukerne, 58 prosent, drev en kombinasjon av eid og leid jord. Dagens andel leiejord kan ha betydning for investeringene i jordbruket, eller i enkelte jordbruksproduksjoner, og dermed også for norsk matproduksjon.

I 2013 ble det gjort endringer i jordloven § 12 om deling av landbrukseiendom, jf. Prop. 127 L (2012-2013) og i odelsloven § 8 om odelskretsen. Odelsloven § 31 om odelsfrigjøring av tilleggsjord ble opphevet, jf. Prop. 128 L (2012-2013). Formålet med endringene var blant annet å legge bedre til rette for større utbud av landbrukseiendom, slik at de som er avhengig av leiejord kan få kjøpt tilleggsjord.

Landbruks- og matdepartementet ønsker en nærmere gjennomgang av leiejordsproblematikken og driveplikten. I regjeringens plattform fremgår det blant annet at regjeringen vil:

- *å foreta en gjennomgang av leiejordsproblematikken og agronomien i norsk jordbruk med tanke på bedre avkastning på eksisterende arealer.*
- *Utrede praktiseringen og effekten av driveplikten, og vurdere en oppheving.*

I brev av 12. mai 2014 ga Landbruks- og matdepartementet Landbruksdirektoratet i oppdrag å nedsette og lede en arbeidsgruppe som skal vurdere problemstillinger knyttet til leiejord og driveplikt. Fristen for ferdigstilling av rapporten ble satt til 1. juli 2015.

I brev av 12. september 2014 viste Landbruks- og matdepartementet til Stortingets vedtak 8. april 2014, der regjeringen blir bedt om å fremme en egen jordvernstrategi for Stortinget. I denne forbindelse fikk arbeidsgruppen et tilleggsoppdrag. Fristen for ferdigstilling av svar på tilleggsoppdraget ble satt til 1. april 2015.

1.2 Mandat

Departementet ber arbeidsgruppen vurdere effekten av bruk av leiejord og om det bør være større samsvar mellom eier og bruker, herunder:

- Vurdere i hvilken utstrekning dagens høye andel leiejord er begrensende for målsettingen om økt matproduksjon
- Vurdere hvilke forhold som påvirker omfanget av leiejord, og om tiltakene nevnt ovenfor har hatt effekt på andel leiejord

- Foreslå tiltak som vil kunne bidra til mest mulig kostnadseffektiv bruk av jordbruksareal
- Foreslå tiltak som kan stimulere til mindre leiejord og økt omsetning av tilleggsjord

Departementet ber arbeidsgruppen om å utrede praktiseringen og effekten av driveplikten, herunder:

- Vurdere praksis og effekt på produksjon og utnyttelse av areal
- Redegjøre for hvordan driveplikten følges opp i kommunen, og vurdere effekten
- Vurdere behovet for endringer i regelverket, herunder om driveplikten bør oppheves

Arbeidsgruppen skal legge vekt på anbefalinger som ivaretar eiendomsretten og som ikke gir økte reguleringer.

1.3 Tilleggsoppdrag knyttet til nasjonal jordvernstrategi

Landbruks- og matdepartementet ba arbeidsgruppen også vurdere om bruk av leiejord og endringer i driveplikten kan ha konsekvenser for jordvernet, samt vurdere om innføring av en egen vernehjemmel i jordloven kan ha effekt for jordvernet.

Arbeidsgruppen leverte delrapporten om hvilke konsekvenser endringer i driveplikten vil ha for jordvernet og vurdering av egen jordvernhjemmel 1. april 2015. Delrapporten ligger som vedlegg 1.

1.4 Arbeidsgruppens sammensetning

Arbeidsgruppen har bestått av:

Ola Christian Rygh (leder)	Landbruksdirektoratet
Aud-Ingrid Krefting	Landbruksdirektoratet
Erlend Stabell Daling	Norges Bondelag
Arne Rørå	Norskog
Olaf Holm	Selvstendig næringsdrivende
Trine Gevingås	Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Olav Sandlund	Fylkesmannen i Vestfold

Sekretariatet har bestått av Jan Terje Strømsæther og Berit Lundamo (Landbruksdirektoratet).

1.5 Arbeidsgruppens vurdering av mandatet

Prop. 1 S. (2014-2015) fra Landbruks- og matdepartementet, og Stortingets behandling av denne, viderefører de fire hovedmålene i landbruks- og matpolitikken: Matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig landbruk. I Innst. 8 S (2014-2015) legges det vekt på at landbrukets hovedoppgave er økt matproduksjon. Arbeidsgruppen har derfor lagt vekt på at forslagene til tiltak skal legge til rette for økt matproduksjon.

Landbruks- og matdepartementet sendte forslag om å oppheve priskontrollen i konsesjonsloven på høring 5. desember 2013, med høringsfrist 1. februar 2014. Samtidig sendte Landbruks- og matdepartementet brev til kommunene, fylkesmennene og Landbruksdirektoratet med henstilling om å ikke legge avgjørende vekt på prisen i behandlingen av konsesjonssaker i påvente av eventuelle lovendringer. Deretter ble forslag om opphevelse av konsesjonsloven, og enkelte bestemmelser i odelsloven om boplikt, sendt på høring høsten 2014. Høringsfristen var 15. januar 2015. Arbeidsgruppen har ikke vurdert eller diskutert ev. konsekvenser disse endringene i lovverket kan få for de tema mandatet trekker opp.

Arbeidsgruppen legger til grunn mandatets føringer med hensyn til at arbeidsgruppens anbefalinger skal ivareta eiendomsretten og ikke gi økte reguleringer.

1.6 Arbeidsmetode, prosess og oppbygging av rapporten

Rapporten bygger i stor grad på gjennomgang av eksisterende forskning, utredninger og statistikk.

Arbeidsgruppen har engasjert Norsk institutt for skog og landskap (Skog og landskap) for å utrede endringer i jordbruksareal for vurderinger for hvordan driveplikten fungerer og kjøreavstander knyttet til leiejord. Notatene ligger som vedlegg 3 og 4 til hovedrapporten.

Arbeidsgruppen har engasjert Bioforsk og Skog og landskap for å kartlegge jordprøver til eid og leid jord, for å se om det er forskjell på vedlikehold av eid og leid jord. Notatet ligger som 5 til hovedrapporten.

I arbeidsgruppens regi er det gjennomført en spørreundersøkelse til kommunene om effekt, oppfølging og praktisering av driveplikten. Sammendrag av spørreundersøkelsen er lagt ved rapporten som vedlegg 6.

Arbeidsgruppen har i møter fått presentert resultater fra utredninger og forskning fra Norsk senter for bygdeforskning, Vestfold Bondelag, Norsk landbruksrådgivning Namdal og Norsk institutt for skog og landskap. I tillegg har arbeidsgruppens leder hatt møte med AgriAnalyse og TINE.

Arbeidsgruppen leverte delrapporten «Bruk av leiejord, endringer i driveplikten og vernehjemmel i jordloven ó konsekvenser og effekt for jordvernet» 1. april 2015. De foreløpige vurderingene arbeidsgruppen gjorde i delrapporten er videreført i hovedrapporten. Skog og landskap har på oppdrag fra arbeidsgruppen undersøkt om omregulert jordbruksareal i noen utvalgte kommuner i en gitt tidsperiode, var leid eller eid, jf. vedlegg 2.

Arbeidsgruppen har valgt å konsentrere seg om endringer i jordbruket i perioden 1999-2014.

Kapittel 2 redegjør for det juridiske grunnlaget knyttet til driveplikten, bortleie av jord og omsetning av landbrukseiendommer i Norge.

Kapittel 3 omhandler utviklingen i eiendomsstruktur, produksjon og arealbruk. Utviklingen i melkeproduksjon blir brukt som eksempel for å se produksjonen på jordbruksarealet i sammenheng med endringer i jordbruksarealet. Kapitlet omtaler også vedlikehold og agronomi på eid og leid jordbruksareal.

Kapittel 4 presenterer arbeidsgruppens analyse og vurderinger av drivepliktbestemmelsen og bruk av leiejord i jordbruket.

Kapittel 5 inneholder arbeidsgruppens anbefalinger og forslag til tiltak.

1.7 Definisjoner

Arbeidsgruppen legger følgende definisjoner til grunn i vurderinger og anbefalinger:

Landbrukseiendom

Eiendom som benyttes eller kan benyttes til jord- og/eller skogbruk. Arbeidsgruppen har valgt å begrense begrepet landbrukseiendom i samsvar med Statistisk sentralbyrås (SSB) registrering av landbrukseiendommer: Landbrukseiendom er eiendom med mer enn 5 dekar jordbruksareal og/eller mer enn 25 dekar produktivt skogareal.

Jordbruksbedrift

En jordbruksbedrift oppfyller kriteriene for å motta produksjonstilskudd, jf. forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket. En jordbruksbedrift kan disponere en eller flere landbrukseiendommer eller deler av landbrukseiendommer.

Leiejord

Den jorda jordbruksbedriften disponerer gjennom leie, med andre ord areal jordbruksbedriften ikke eier selv. I tallene inngår også forpaktningseiendommer som brukes til jordbruks- eller skogbruksproduksjon.

Driftssenter

Driftssenteret er stedet der jordbruksbedriftene har sine driftsbygninger.

Tilleggsjord

Landbruksareal som erverves i tillegg til landbrukseiendommens eksisterende (eide) areal. Kan bestå av både skogsareal og jordbruksareal.

2 Regelverket knyttet til driveplikten og omsetning av landbrukseiendommer

2.1 Historisk bakgrunn for driveplikten

Ulike former for driveplikt og krav om å holde jorda i hevd har siden en provisorisk anordning av 1917 blitt pålagt erververe som vilkår for konsesjon. Konsesjon ble her gjort avhengig av at jorda ble drevet etter jordbruksformålet, med mindre Kongen ga konsesjon til annen bruk. Denne forutsetningen ble videreført i jordkonsesjonsloven av 10. desember 1920. Formålet var å styrke jordbruksnæringen og å hindre oppkjøp fra utenbygdsboende, samt spekulasjon og eierskap på få hender.

Formålet til jordloven av 18. mars 1955 var å legge til rette for å nytte jordviddene til det beste for samfunnet og dem som har yrket sitt i jordbruket. Loven la til rette for rasjonalisering, men denne rasjonaliseringen skulle i hovedsak skje frivillig. Loven inneholdt også en plikt til å holde jorda i hevd. Dette førte til en form for driveplikt for eieren, eller for den som han forpaktet eller leide ut til. Ved vanhevd kunne Jordstyret gi pålegg, slik at jorda kunne gi avkastning. Dersom eier ikke oppfylte pålegget, kunne arbeid igangsettes for eiers regning eller leies bort for en tid.

Med konsesjonsloven av 31. mai 1974 og lov om odelsretten og åsetesretten av 28. juni 1974¹, fikk man bestemmelser om bo- og driveplikt. Dette var første gang driveplikt kom inn som begrep i lovverket.

Formålet med konsesjonsloven, og dermed driveplikten, var at omsetning av fast eiendom skulle reguleres og kontrolleres for å oppnå et effektivt vern om landbrukets produksjonsarealer og sikre samfunnsgagnlige eier- og bruksforhold. Ved konsesjon for andre enn odelsløsere ble det en forutsetning at erververen måtte bosette seg på eiendommen innen 1 år og drive den i minst 5 år. Unntakene fra konsesjonsplikt gjaldt dels på grunn av eiendommens karakter og dels erververens stilling.

Etter odelslovens bestemmelser var odelsberettigede og nær slekt unntatt fra konsesjonsplikt. Bo- og driveplikt ble for disse regulert av odelsloven. For odelsberettigede ble det satt som betingelse for konsesjonsfrihet at man bosatte seg på eiendommen innen 1 år og drev den i minst 5 år. Ved odelsløsning var driveplikten minst 10 år.

Etter jordloven av 1955 ble vanhevdsbestemmelsen justert flere ganger. Jordloven av 1995 innebar en modernisering og en viss innstramming av regelen om vanhevd av jordbruksareal, uten at begrepet driveplikt eksplisitt ble brukt. Mens den tidligere loven bestemte at all dyrka jord skulle holdes i hevd, viste loven nå til at all dyrka jord som kunne *gi grunnlag for lønnsom drift* skulle holdes i hevd.

¹ For drøfting vedrørende bakgrunn for odelsloven, se NOU 1972: Om odelsretten og åseteretten.

I forbindelse med revisjon av eiendomslovgivningen i 2009 ble drivepliktbestemmelsene tatt ut av konsesjonsloven og odelsloven, og samlet og konkretisert i jordloven § 8. Driveplikten ble skjerpet ved at den gjelder gjennom hele eiertiden. Samtidig ble det gitt generell adgang til bortleie for å oppfylle driveplikten. Det blir stilt krav om at leieavtalen må være skriftlig og gi en driftsmessig god løsning. I tillegg skal leieavtalen ha en varighet på minst 10 år, uten mulighet for eier til å si opp avtalen.

I høringsrunden foreslo departementet at driveplikten bare skulle gjelde jordbruksareal som kunne drives lønnsomt. Med bakgrunn i innkomne merknader ble dette ikke tatt med i det endelige forslaget, og driveplikten ble gjort gjeldende for alt jordbruksareal.

I Meld. S. nr. 9 (2011-2012) *Landbruks- og matpolitikken* ble det fremmet forslag om å redusere bindingstiden for bortleie fra ti til fem år. Departementet viste til at det av hensyn til leietaker bør være en lovfestet regel knyttet til bindingstid. Det ble også foreslått at regelverket for oppfølging ved brudd på driveplikt burde gjennomgå mer grunnleggende, slik at oppfølgingen kan bli mer effektiv. Dette er foreløpig ikke fulgt opp gjennom lovendring.

2.2 Jordlovens bestemmelser om driveplikt og jordleie

2.2.1 Driveplikt

§ 1, formålsbestemmelsen til jordloven, lyder:

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 gagneleg 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.

Driveplikten er regulert i jordloven § 8:

Jordbruksareal skal drivast. Ny eigar må innan eitt år ta stilling til om han eller ho vil drive eigedomen sjølv eller leige bort jordbruksarealet etter føresegnene i andre ledd.

Driveplikta kan oppfyllast ved at arealet vert leigd bort som tilleggsjord til annan landbrukseigedom. Det er ein føresetnad for at driveplikta er oppfylt ved bortleige at leigeavtala er på minst 10 år om gongen utan høve for eigaren til å seie ho opp. Avtala må føre til driftsmessig gode løysningar og vere skriftleg. Avtaler som fører til driftsmessig uheldige løysningar, kan følgjast opp som brot på driveplikta. Ei leigeavtale som er i strid med andre, tredje eller fjerde punktum, kan ikkje gjerast gjeldande mellom partane eller i høve til offentlege styresmakter.

Finn departementet at jordbruksarealet ikkje vert drive, kan eigaren påleggjast å leiga jorda bort for ei tid av inntil 10 år, eller at jorda skal plantast til med skog, eller tiltak av omsyn til kulturlandskapet. Om pålegg ikkje er etterkome når fristen er ute, kan departementet gjera avtale om bortleige av heile eller delar av jorda for ei tid av inntil 10 år.

§ 8 a om fritak fra driveplikten:

Departementet kan etter søknad gi fritak frå driveplikta etter § 8 anten heilt ut eller for ei viss tid. Ved avgjerd av søknad skal det leggjast vekt på kor viktig det er å halde jordbruksarealet i hevd, på bruksstorleiken, avkastningsevna på arealet og om det i området der eigedom ligg, er bruk for jordbruksarealet som tilleggsjord. Det skal òg leggjast vekt på søkjaren sin livssituasjon.

§ 19 om tilsyn med overholdelse av blant annet driveplikten:

Kommunen eller fylkesmannen fører tilsyn med at føresegnene i §§ 8(i) vert haldne.

Regelverket knyttet til driveplikten er utdypet i rundskriv M-3/2011. Rundskrivet omtaler blant annet innholdet i driveplikten:

Driveplikten er en personlig og varig plikt. Plikten bygger på at eieren har et ansvar for å forvalte arealressursene på en god måte i tråd med jordlovens formål. Plikten innebærer at jordbruksareal skal drives kontinuerlig, og plikten ivaretar ønsket om å sikre produksjon av mat samtidig som jordbruksarealets produksjonsegenskaper og kulturlandskapet blir ivaretatt. Aktiv drift kan også redusere risikoen for at arealene bygges ned. Driveplikten har en naturlig sammenheng med forbudet mot omdisponering av dyrka og dyrkbar jord i jordloven § 9.

I rundskrivet legges det til grunn at driveplikten er oppfylt dersom arealene høstes og kultiveres årlig. Det stilles ikke krav til driftsform. Dersom eieren ikke skal drive selv, må eieren enten sørge for å leie bort jordbruksarealet i tråd med reglene i jordloven § 8, eller søke om fritak fra driveplikten.

Rundskrivet endrer og presiserer tidligere rundskriv som følger:

- *Loven er ikke til hinder for å inngå avtaler som åpner for at leietaker kan framleie arealet videre. Det kan for eksempel være aktuelt der den som leier driver jordbruksproduksjon som krever vekstskifte.*
- *Omtale av oppfølging av brudd på driveplikten. Det er verd å merke seg at det kun er i tilfeller hvor jorda ikke blir drevet at det er aktuelt å gi pålegg om bortleie etter jordloven § 8 tredje ledd. Der det dreier seg om brudd på vilkårene for å inngå avtale om bortleie etter § 8 annet ledd er det kun tvangsgebyr etter jordloven § 20 som er aktuell sanksjon.*
- *Det er presisert at det ikke er noe krav til at den som leier tilleggsjord eier areal fra før. Det er tilstrekkelig at han leier areal, og at tilleggsjorda leies som tillegg til det.*
- *Sjekkliste for kommunen i tilknytning til kommunens oppgaver som tilsynsmyndighet og i tilknytning til oppfølging av brudd på driveplikten.*

Rundskrivet omtaler drivepliktens innhold for eier, herunder når eier velger å leie bort jordbruksarealet, fritak for driveplikt og momenter som skal vurderes i denne forbindelse, kontroll med oppfyllelse av driveplikten og sanksjoner ved brudd på driveplikten. For nærmere informasjon henvises det til rundskriv M-3/2011.

2.2.2 Kommunens oppgaver knyttet til driveplikten

I henhold til jordloven § 19 skal kommunen og Fylkesmannen føre tilsyn med at bestemmelsene om driveplikt i jordloven § 8 overholdes. Avgjørelsesmyndigheten etter jordloven §§ 8 og 8a er lagt til kommunen. Fylkesmannen er klageorgan.

Dersom kommunen har grunn til å tro at eier ikke oppfyller de krav som stilles til driveplikten, må kommunen sende en henvendelse til eieren om dette og be om kommentarer. Kommunen kan, i de tilfeller hvor jorda ikke drives, enten gi pålegg om bortleie for inntil 10 år, pålegg om tilplanting til skog, eller tiltak av hensyn til kulturlandskapet. Kommunen bør orientere om at det eventuelt kan søkes fritak fra driveplikten.

Når en avtale om bortleie av jordbruksareal større enn 5 dekar er inngått, skal eieren gi melding til kommunen. Plikten til å gi melding til kommunen fremgår av lov om forpakting 25. juni 1965 nr. 1 § 1 tredje ledd.

Når kommunen mottar melding om leieavtale, må den uten ugrunnet opphold ta stilling til om avtalen fyller vilkårene for bortleie. Dersom kommunen mener at avtalen ikke oppfyller vilkårene, må eier og leietaker orienteres om dette. Partene får da en mulighet til å rette opp manglene. En leieavtale som er i strid med bestemmelsene i § 8 kan ikke gjøres gjeldende mellom partene eller i forhold til offentlige myndigheter. Avtaler som fører til driftsmessig uheldige løsninger kan følges opp som brudd på driveplikten.

Fylkesmannen kan etter jordloven § 20 i tillegg pålegge tvangsgebyr dersom bestemmelsene i § 8 ikke overholdes.

2.3 Jordlovens delingsbestemmelse

Deling av landbrukseiendom er regulert i jordloven § 12:

Deling av eigedom som er nytta eller kan nyttast til jordbruk eller skogbruk må godkjennast av departementet. (í)

Ved avgjerd av om samtykke til deling skal givast, skal det leggjast vekt på om delinga legg til rette for ein tenleg og variert bruksstruktur i landbruket. I vurderinga inngår mellom anna omsynet til vern av arealressursane, om delinga fører til ei driftsmessig god løysing, og om delinga kan føre til drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området. Det kan leggjast vekt på andre omsyn dersom dei fell inn under formålet i jordlova.

Sjølv om det etter tredje ledd ikkje ligg til rette for å gi samtykke til deling, kan samtykke givast dersom deling vil vareta omsynet til busetjinga i området.

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

Dersom eier av en landbrukseiendom ønsker å overdra deler av eiendommen til noen andre, er det nødvendig med samtykke fra kommunen, jf. jordloven § 12.

Det kan gis samtykke til deling når delingen legger til rette for en tjenlig og variert bruksstruktur i landbruket. Det skal blant annet legges vekt på hensynet til vern av arealressursene, om deling fører til driftsmessig god løsning, og om delingen fører til drifts- og miljømessige ulemper for landbruket i området.

2.4 Odelsloven

Odelsloven har regler om odelsretten og åsetesretten. Odelsrett er de odelsberettigedes rett til å kreve odelseiendommen tilbake hvis eiendommen blir solgt ut av slekta. Odelsretten kan også brukes hvis noen med dårligere odelsprioritet overtar eiendommen. For å bruke odelsretten må man gå til odelsløsningssak ved tingretten der eiendommen ligger.

Med virkning fra 1. januar 2014 ble odelskretsen, altså hvem som har odelsrett, innskrenket. Adgangen til å odelsfrigjøre tilleggsjord etter § 31 ble samtidig opphevet. Nå er det bare to grupper som har odelsrett til en odelseiendom:

- *Barn av en som har eid odelseiendommen. Det kan være barna til dagens eier og til tidligere eiere.*
- *Barnebarna til dagens eier.*

Dette betyr at nevøene og niesene til den som eier eiendommen ikke lenger har odelsrett. Disse kan dermed ikke ta eiendommen tilbake på odel hvis den blir solgt ut av slekta.

2.5 Konesjonsloven

Konesjon betyr tillatelse til erverv av fast eiendom. I utgangspunktet er alt erverv av fast eiendom i Norge konesjonspliktig, men det finnes en rekke unntak. Eksempelvis er kjøp av regulerte bolig- eller fritidstomter, eller leiligheter som regel konesjonsfrie. I praksis innebærer alle unntakene fra konesjonsplikten at langt de fleste eiendommer er konesjonsfrie ved erverv.

Hovedregelen er at man kan erverve bebygd landbrukseiendom uten å søke konesjon, dersom eiendommen ikke er større enn totalt 100 dekar og heller ikke har mer enn 25 dekar fulldyrka eller overflatedyrka jord. Ved erverv av bebygd landbrukseiendom over disse arealgrensene, må det søkes konesjon.

Erverv av landbrukseiendom fra nær familie er imidlertid som regel konesjonsfritt, men kan da være betinget av boplikt.

Ved kjøp av tilleggsjord, i form av ubebygd areal, utenfor nær familie, må det søkes konesjon, uavhengig av arealstørrelse.

Kommunen avgjør søknader om konesjon. Gjelder ervervet en konesjonspliktig eiendom som skal brukes til landbruksformål, skal det legges særlig vekt på følgende ved behandlingen av søknaden, jf. konesjonsloven § 9:

- 1. om den avtalte prisen tilgodeser en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling,*
- 2. om erververs formål vil ivareta hensynet til bosettingen i området,*
- 3. om ervervet innebærer en driftsmessig god løsning,*
- 4. om erververen anses skikket til å drive eiendommen,*
- 5. om ervervet ivaretar hensynet til helhetlig ressursforvaltning og kulturlandskapet.*

Nr. 1 og 4 gjelder ikke saker der nær slekt eller odelsberettiget søker konsesjon fordi de ikke skal oppfylle boplikten. I slike saker skal det i tillegg til nr. 2, 3 og 5 blant annet legges vekt på eiendommens størrelse, avkastningsevne og husforhold. Søkerens tilknytning til eiendommen og søkerens livssituasjon kan tillegges vekt som korrigerende momenter.

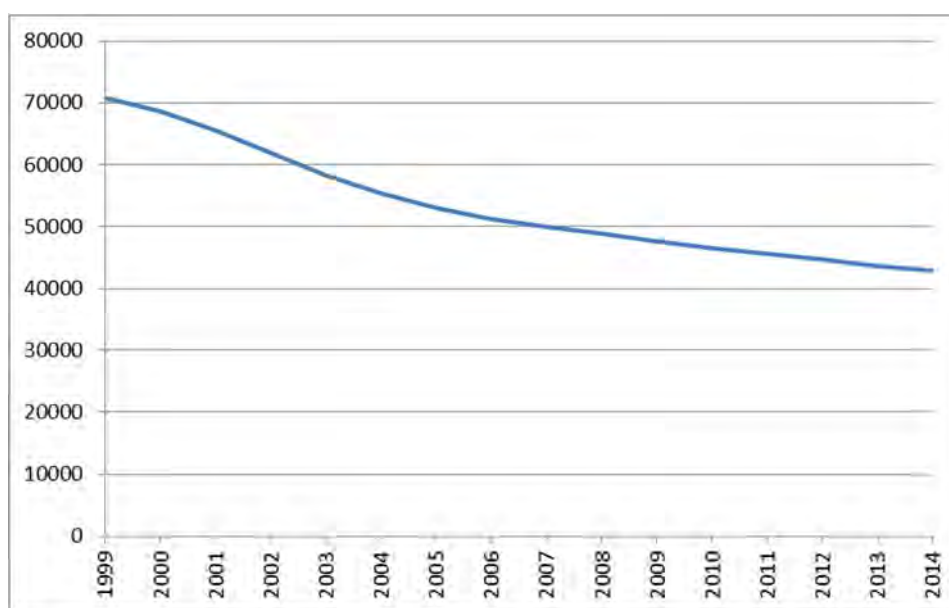
Kommunens vedtak kan påklages til Fylkesmannen. Konsesjon må være gitt for at ervervet kan tinglyses.

3 Utvikling i eiendomsstruktur, produksjon og arealbruk

3.1 Antall jordbruksbedrifter er redusert

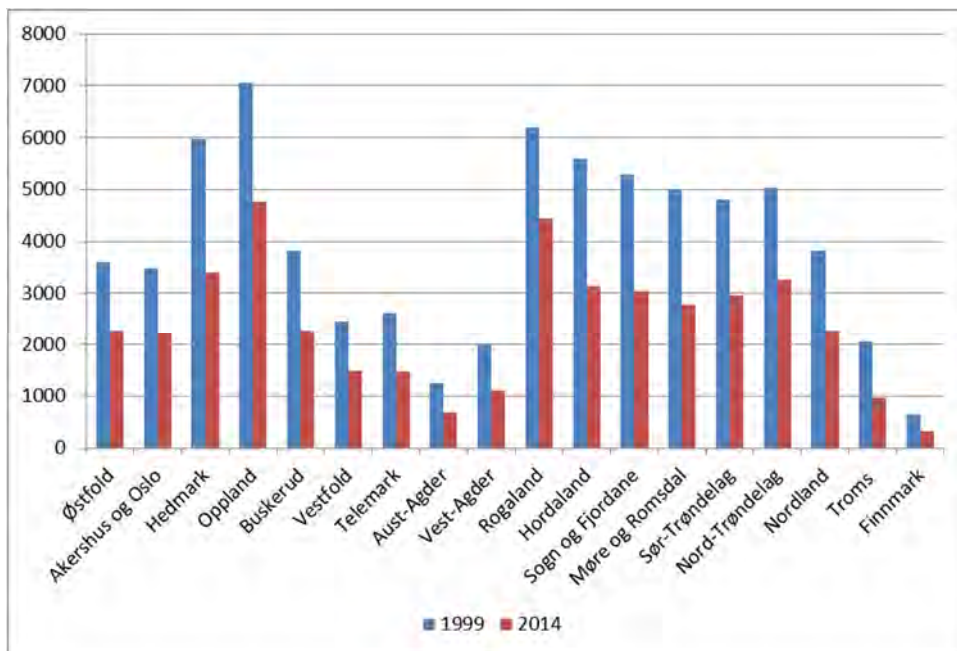
Antallet jordbruksbedrifter er redusert med 39 prosent, eller om lag 28 000, fra 1999 til 2014, jf. figur 1. Reduksjonen var forholdsvis størst i perioden 1999 til 2006 med 28 prosent, mens i perioden 2007 til 2014 var reduksjonen 14 prosent.

I 2014 var antall jordbruksbedrifter om lag 43 000.



Figur 1. Utvikling i antall jordbruksbedrifter 1999-2014. Kilde: Grunnlagsdata til jordbruksforhandlingene 2015. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)

Det er variasjon mellom fylkene i reduksjonen i antall jordbruksbedrifter, jf. figur 2. Reduksjonen har vært størst i Troms med 53 prosent, Finnmark med 50 prosent og Møre og Romsdal og Aust-Agder med 45 prosent. Rogaland har hatt lavest reduksjon med 28 prosent og Oppland med 32 prosent.



Figur 2. Endring i antall jordbruksbedrifter per fylke, 1999-2014. Kilde: Grunnlagsdata til jordbruksforhandlingene 2015. NILF

3.2 Antall landbrukseiendommer holder seg stabilt

Antallet landbrukseiendommer har de siste årene holdt seg relativt stabilt på om lag 186 000. Antallet landbrukseiendommer med jordbruksareal synes å vise en noe mer synkende trend, jf. tabell 1.

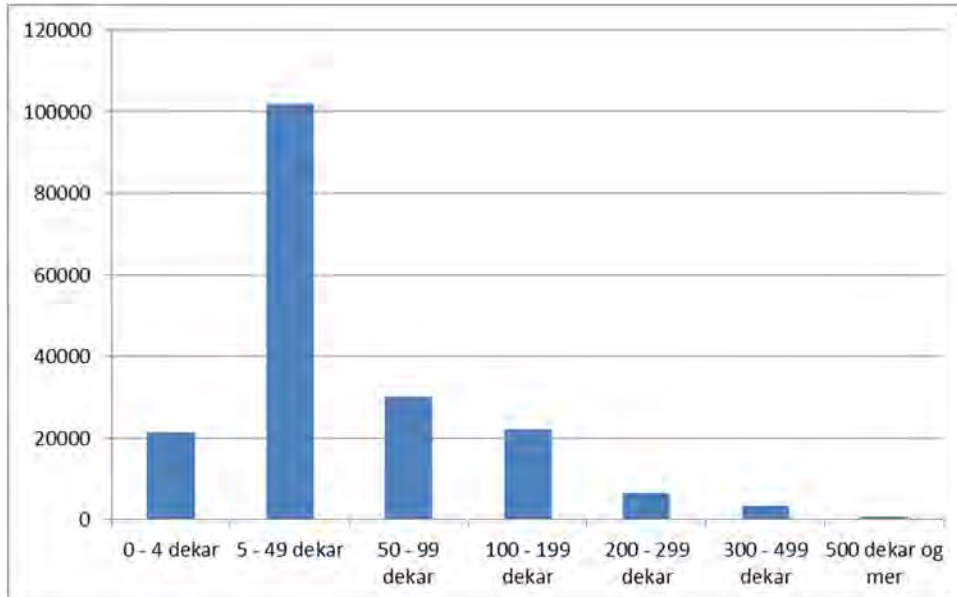
Tabell 1. Antall landbrukseiendommer, i alt og med jordbruksareal. Kilde: Statistikkbanken, SSB.

	2006	2007	2008	2009	2010	2012	2013	2014
Antall landbrukseiendommer	190634	189280	187768	186774	185098	186735	186128	185732
Antall landbrukseiendommer med jordbruksareal	178297	176508	174440	173003	170708	165265	164757	164484

De siste årene har det pågått en kvalitetssikring og oppdatering av arealer og enheter i statistikken. Dette har ført til at endringer fra ett år til neste ikke nødvendigvis viser den reelle endringen i perioden. Overgang fra matrikeladresse til veiadresser har også gitt endringer fra ett år til det neste i noen kommuner.²

² SSB Statistikkbanken

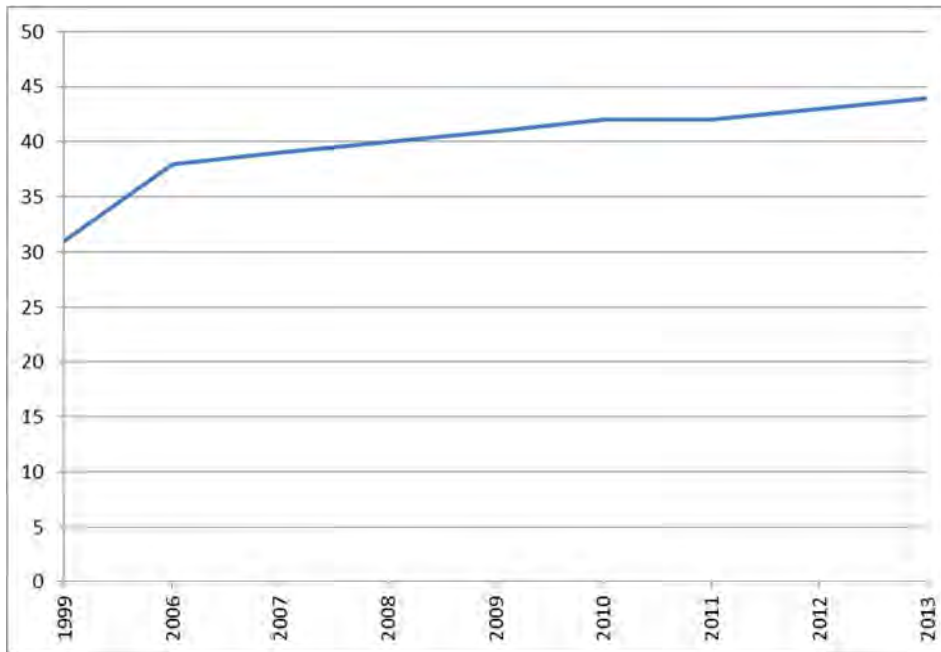
I 2014 utgjorde andel landbrukseiendommer med jordbruksareal 89 prosent av totalt antall landbrukseiendommer, dvs. ca. 164 500 eiendommer. Fordelingen i figur 3 viser at 34 prosent av landbrukseiendommene har jordbruksareal over 49 dekar.



Figur 3. Antall landbrukseiendommer etter størrelse på jordbruksarealet, 2013. Dekar. Kilde: Statistikkbanken, SSB

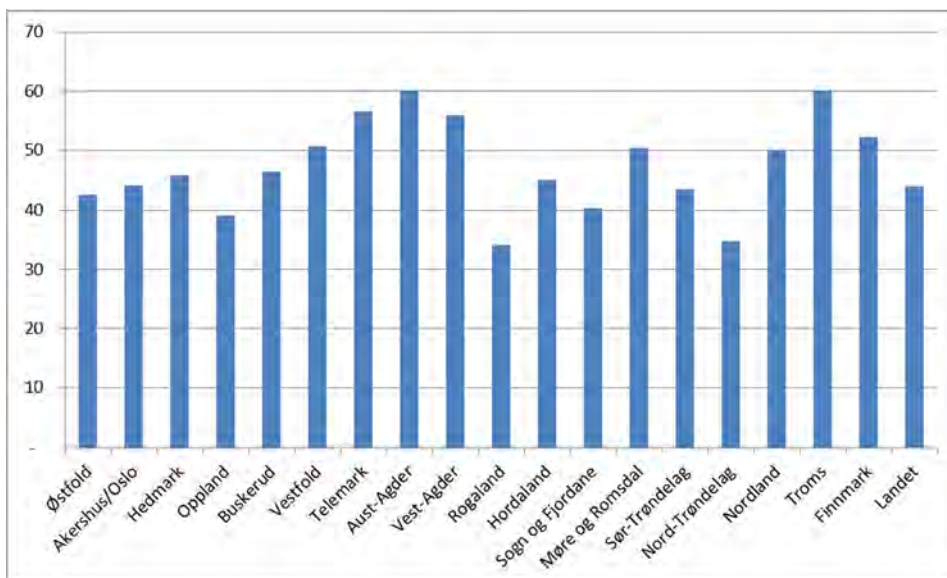
3.3 Leiejordandelen øker

Bruk av leiejord er svært viktig for mange av jordbruksbedriftene. Både andel jordbruksbedrifter med leiejord og andel leid jordbruksareal har økt. I 1999 leide 55 prosent av jordbruksbedriftene jord, mens i 2013 hadde denne andelen økt til 62 prosent. I 1999 utgjorde andelen leiejord 31 prosent av det totale jordbruksarealet i drift. I 2013 var andelen økt til 44 prosent, jf. figur 4.



Figur 4. Prosentvis andel leid jordbruksareal av jordbruksareal i drift. Kilde: Grunnlagsmateriale til jordbruksforhandlingene 2015. NILF.

Leiejordandelen økte i samtlige fylker i perioden 1999 til 2013. Aust-Agder og Troms hadde høyest leiejordandel med 60 prosent, mens Telemark hadde 57 prosent og Vest-Agder 56 prosent. Rogaland hadde lavest leiejordandel med 34 prosent og Nord-Trøndelag med 35 prosent.

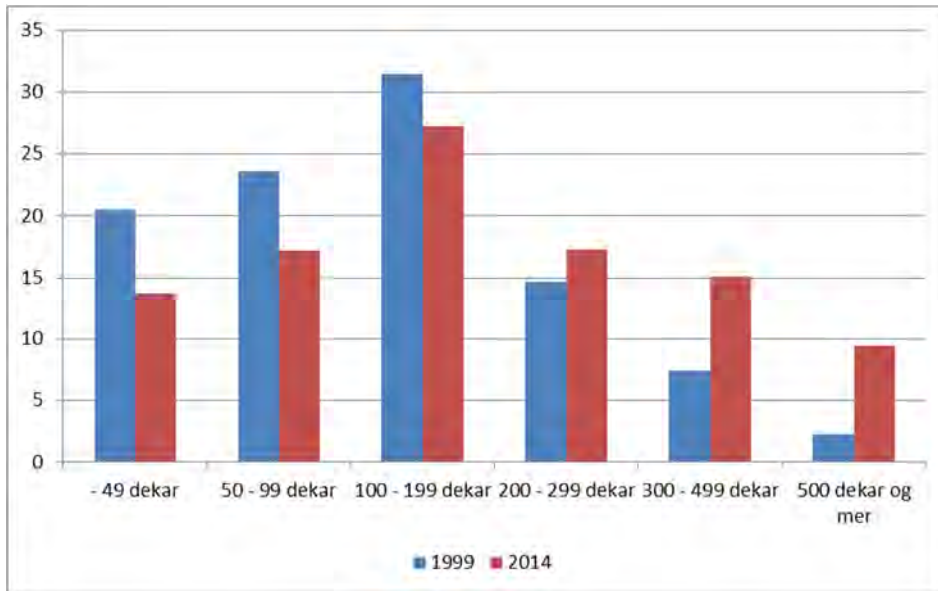


Figur 5. Prosentvis andel leid jordbruksareal av jordbruksareal i drift per fylke, 2013. Kilde: Grunnlagsmateriale til jordbruksforhandlingene 2015. NILF.

I 1999 eide 45 prosent av jordbruksbedriftene hele arealet de høstet. I 2013 var denne andelen sunket til 35 prosent.

3.4 Jordbruksbedriftene blir større

I takt med at antallet jordbruksbedrifter er redusert, øker jordbruksbedriftenes areal. Gjennomsnittsstørrelsen på jordbruksbedrifter var i 1999 på 147 dekar, mens den i 2014 hadde økt til 230 dekar.



Figur 6. Prosentvis fordeling av jordbruksbedrifter etter størrelse 1999-2014. Kilde: Grunnlagsmateriale til jordbruksforhandlingene 2015. NILF.

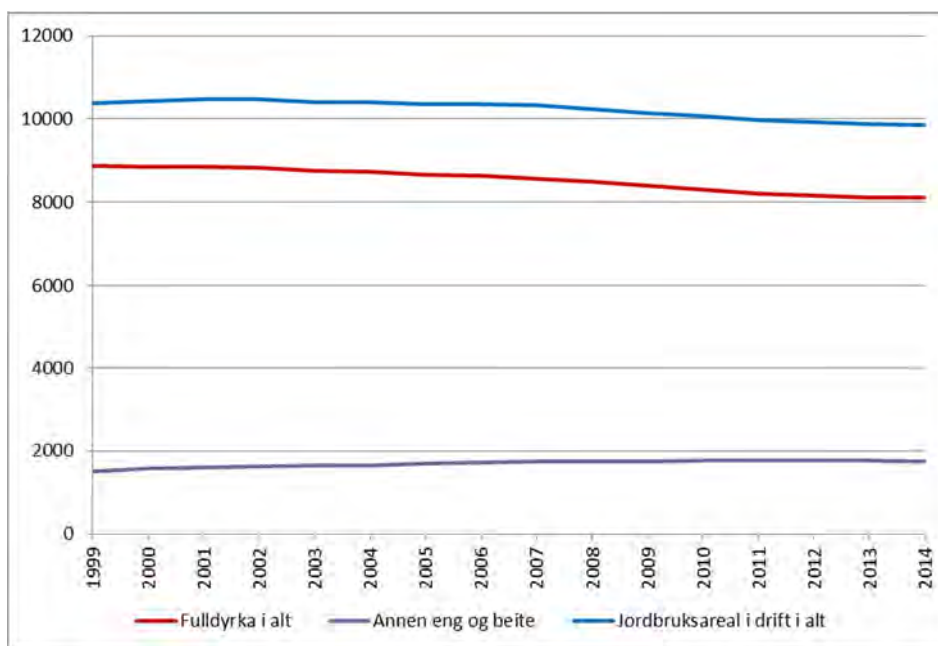
Antall jordbruksbedrifter under 199 dekar er redusert med 53 prosent, mens antall jordbruksbedrifter over 200 dekar økte med 4 prosent.

3.5 Jordbruksareal i drift

Nasjonale tall for jordbruksareal i drift holder seg forholdsvis stabilt, men det er endringer mellom arealkategorier og mellom regioner.

Jordbruksareal i drift var på det høyeste i 2001/2002 med 10,4 mill. dekar, jf. figur 7. I 2014 ble det søkt om produksjonstilskudd for 9,8 mill. dekar jordbruksareal. I perioden 1999 til 2014 er jordbruksareal i drift redusert med 5 prosent.

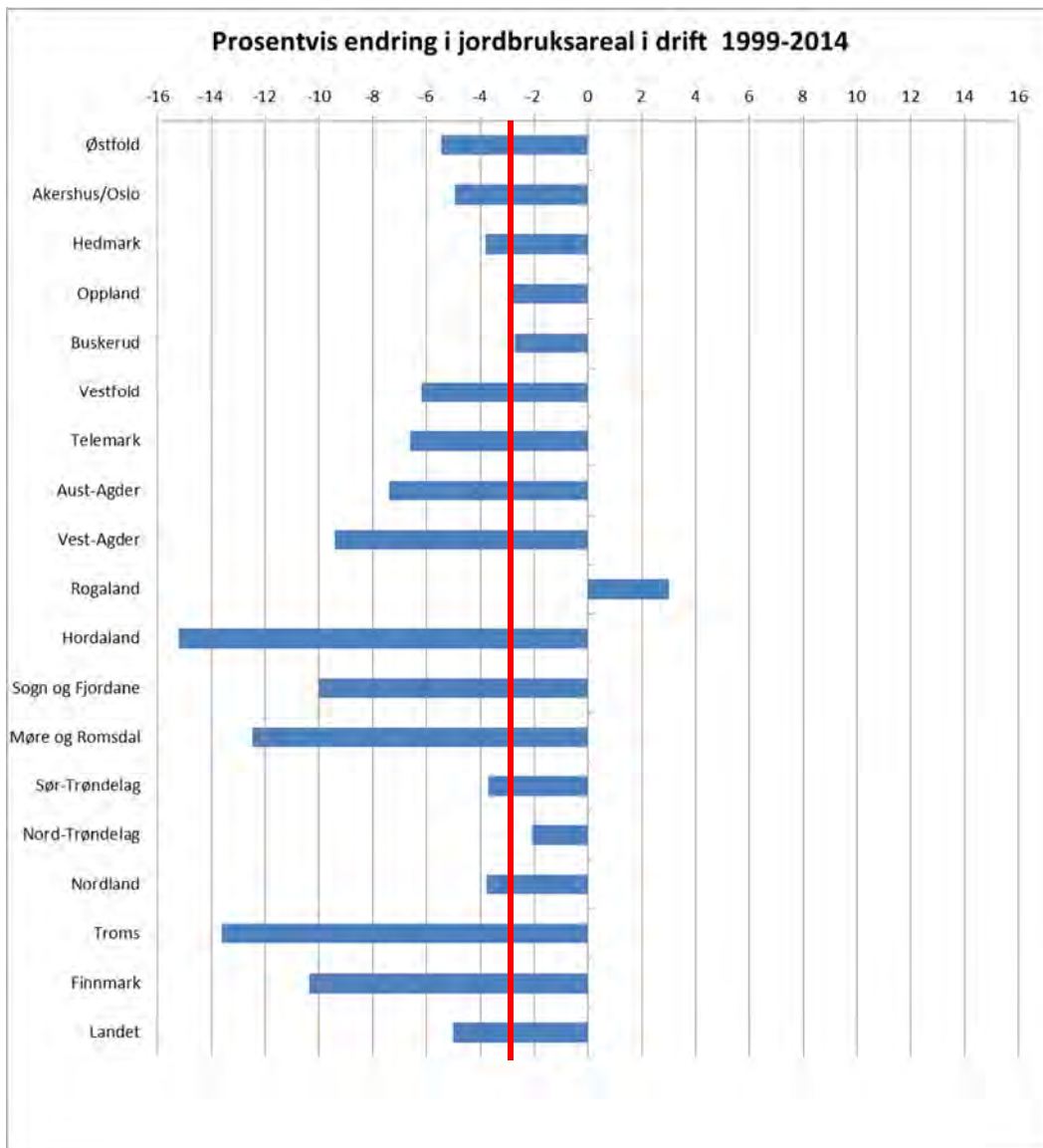
I 2014 utgjorde andelen fulldyrket areal 82 prosent av alt jordbruksareal i drift, mens i 1999 var andelen 85 prosent. Fulldyrket areal ble i perioden 1999-2014 redusert med 9 prosent. Kategorien annen eng og beite har hatt en økning på 16 prosent i samme periode.



Figur 7. Utviklingen i jordbruksareal i drift, fulldyrket jordbruksareal og annen eng og beite. 1000 dekar. 1999-2014. Kilde: Grunnlagsmateriale til jordbruksforhandlingene 2015. NILF.

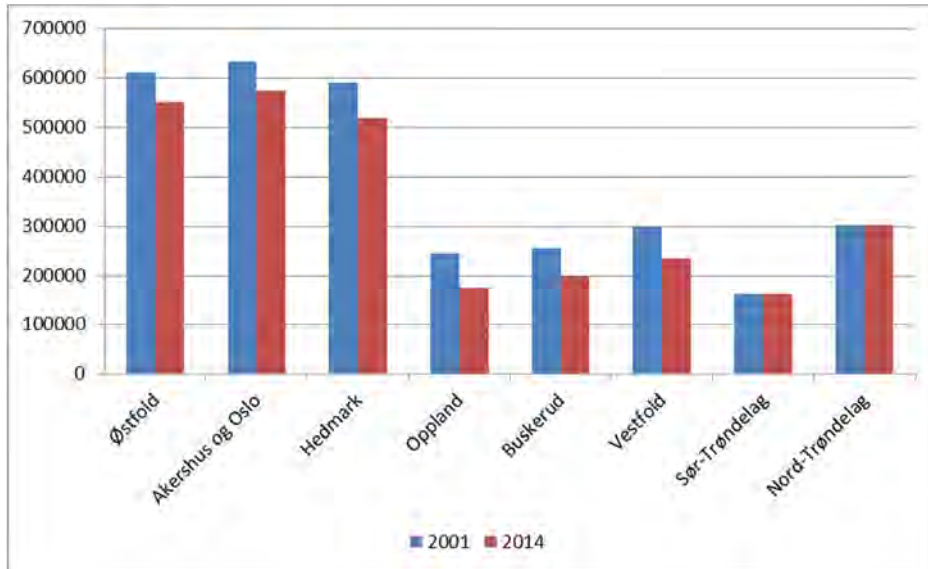
Arealmålinger fra nytt kartverk i perioden 2005-2013 innebar en gjennomsnittlig reduksjon i arealet på 3 prosent i de kommunene der kartverket ble tatt i bruk. Denne effekten kan skyldes både mer nøyaktige målinger, og at endringer som har skjedd over tid først ble fanget opp da nytt kartverk ble tatt i bruk. Den påviste reduksjonen i jordbruksareal grunnet nytt kartverk er vist i figur 8 ved den vertikale røde linjen.

De fleste fylkene har hatt en reduksjon i jordbruksareal i drift i perioden 1999 til 2014, jf. figur 8. Rogaland er det eneste fylket hvor jordbruksareal i drift øker. Økningen er på 3 prosent. Reduksjonen har vært størst i Hordaland med 15 prosent, Troms med 14 prosent og Møre og Romsdal med 12 prosent.



Figur 8. Prosentvis endring i jordbruksareal i drift per fylke 1999-2013. Kilde: Grunnlagsdata for jordbruksforhandlingene 2015. NILF.

I 1999 var totalt kornareal om lag 3,3 mill. dekar. I 2014 var kornarealet redusert til 2,8 mill. dekar, noe som utgjør en reduksjon på 13,8 prosent. Figur 9 viser fylkesvis utvikling i kornarealet for kornfylkene på Østlandet og i Trøndelag. 96 prosent av kornarealet ligger i disse fylkene.

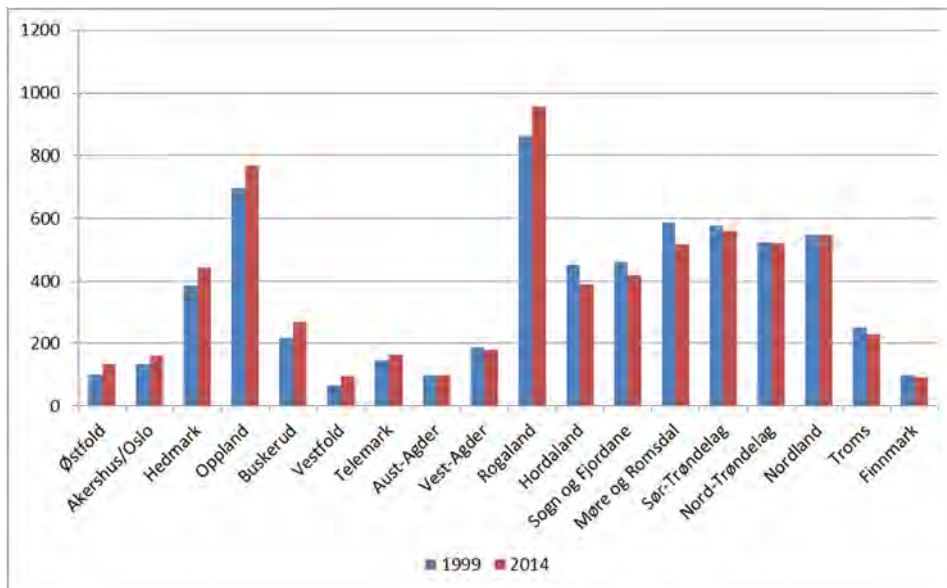


Figur 9. Utvikling i kornarealet i dekar. 1999-2014. Kilde: Statistikkbanken, SSB.

I perioden 2001 til 2014 har fylkene på Østlandet hatt en reduksjon i kornareal på 14,3 prosent. Reduksjonen var størst i Oppland med 27,9 prosent, Buskerud med 22,1 prosent og Vestfold med 20,9 prosent. Reduksjonen i Oslo og Akershus og Østfold var henholdsvis 9,5 og 9,6 prosent. I samme periode var kornarealet stabilt i Nord- og Sør-Trøndelag.

I perioden 1999 til 2014 har jordbruksareal til grovfôr (arealkategoriene fulldyrka eng og annen eng og beite) økt fra 6,4 mill. dekar til 6,5 mill. dekar, noe som utgjør 2,3 prosent. Annen eng og beite øker med 16 prosent, mens fulldyrka eng og beite er redusert med 2 prosent.

Den fylkesvise utviklingen i areal til grovfôrproduksjon går frem av figur 10.

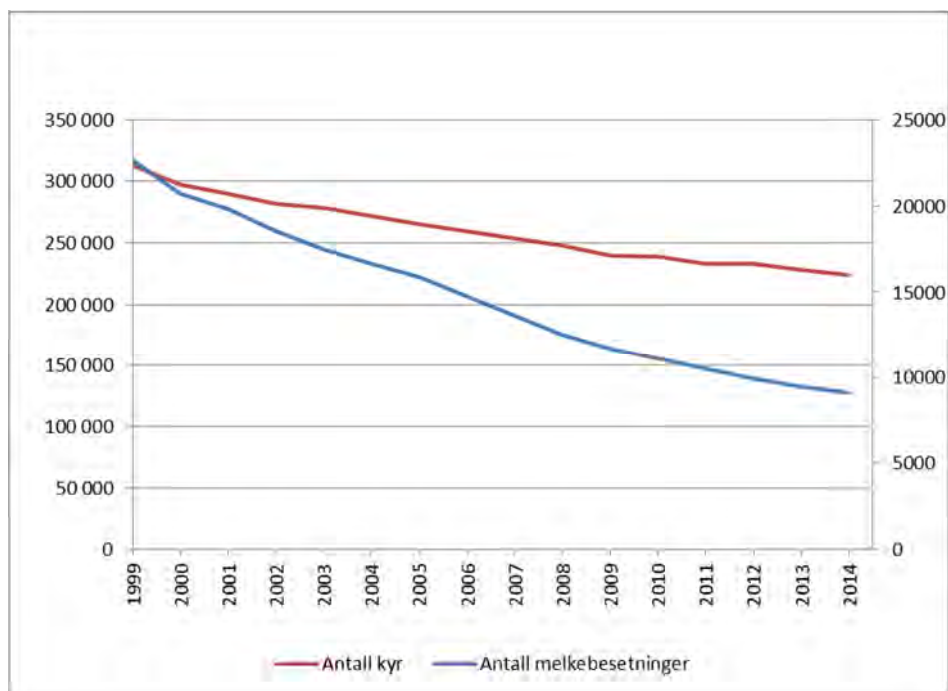


Figur 10. Utviklingen i grovfôrproduksjonen (surfôr og beite) i perioden i 1000 dekar, 1999-2012. Kilde: Statistikkbanken, SSB.

Reduksjonen i grovfôrproduksjonen har vært størst i Hordaland med 14 prosent, Møre og Romsdal med 11 prosent og Sogn og Fjordane med 9 prosent. Samtidig har arealer til grovfôrproduksjon i kornområdet på Østlandet og Rogaland, økt. Økningen har vært størst i Vestfold med 46 prosent, Østfold med 33 prosent og Buskerud med 22 prosent.

3.6 Endringer i melkeproduksjonen

Melkeproduksjonen er holdt for å være bærebjelken i norsk landbruk, og er en arealkrevende produksjon. Melkeproduksjonen har imidlertid endret seg, noe som gir utslag i endret bruk av jordbruksarealet. For å gi et innblikk i utviklingen i jordbruket har arbeidsgruppen valgt å se nærmere på utviklingen i melkeproduksjonen.



Figur 11. Antall kyr og antall melkebesetninger 1999-2014. Kilde: Grunnlagsmateriale til jordbruksforhandlingene 2015, NILF.

Antall melkeprodusenter har hatt en nedgang på 60 prosent i perioden 1999 til 2014, jf. figur 11. Reduksjonen har vært størst i Telemark med 68 prosent, Buskerud med 67 prosent og Sogn og Fjordane med 65 prosent.

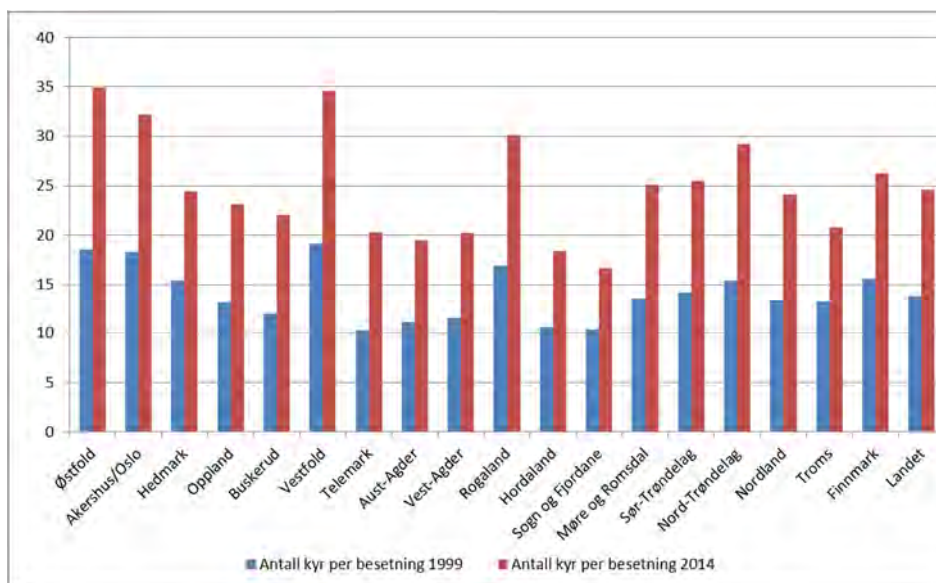
I perioden 1999 til 2014 ble antall melkekyr redusert med 28 prosent. 61 prosent av melkekyrne er å finne i fem fylker: Rogaland, Oppland, Nord- og Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal. Fylkene som har færrest antall melkekyr er Vestfold, Aust-Agder og Telemark.

Dette har gitt seg utslag i størrelsen på melkebesetninger. Fra 1999 til 2014 har antall kyr per melkeprodusent økt fra 14 til 25 årskyr. Figur 12 viser fylkesvis besetningsstørrelse i 1999 og 2014. Gjennomsnittlig størrelse per melkebesetning var størst i Vestfold og Østfold med 35 kyr og Oslo og Akershus med 32 kyr. Gjennomsnittlig størrelse var lavest i Sogn og Fjordane med 17 og Hordaland med 18 kyr per melkeprodusent.

Samtidig med at antall melkekyr er redusert, har melkeproduksjonen holdt seg relativt stabil. Totalproduksjonen lå i 2014 på om lag 1509 mill. liter³. Melkeytelsen per ku har økt fra 6108 kg per år i 1999 til om lag 7 600 kg per år i 2014⁴.

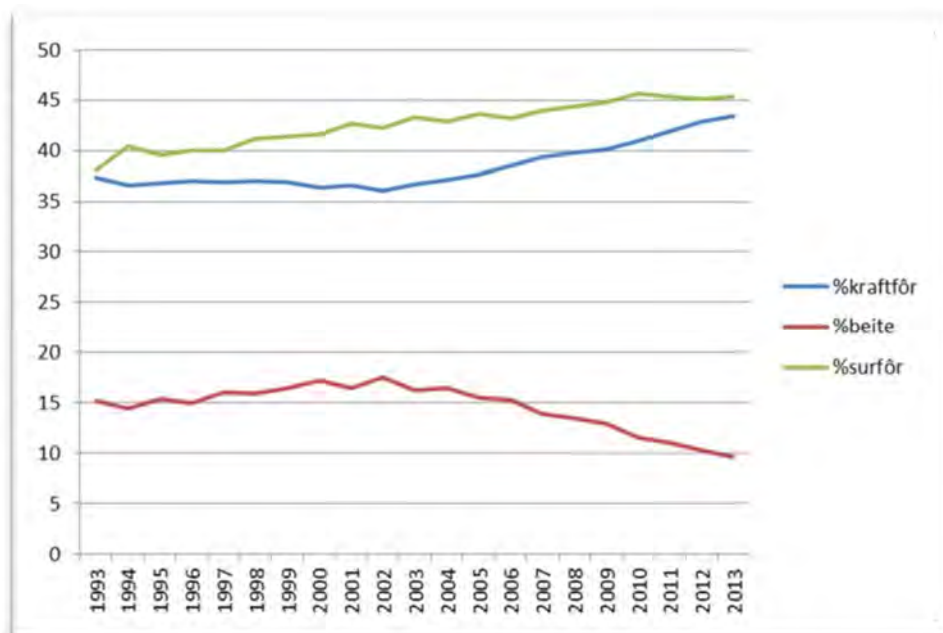
³ Grunnlagsdata til jordbruksforhandlingene 2015, NILF.

⁴ TINE rådgivning, statistikkksamling, 2013 og Nøkkeltall fra Husdyrkontrollen 2014.



Figur 12. Gjennomsnittlig melkebesetningsstørrelse per fylke, antall. Kilde: Grunnlagsmateriale til jordbruksforhandlingene 2015, NILF.

Fôrsammensetningen i melkeproduksjonen i 2013 fordelte seg på 43,4 prosent kraftfôr, 45,3 prosent surfôr og 9,7 prosent beite. Figur 13 viser prosentvis endring i fôrsammensetningen for melkekyr fra 1993 til 2013. Fra 2002 har kraftfôrandelen hatt en jevn økning med om lag 10 prosent. Andelen beite har hatt en nedgang, mens andelen surfôr øker.



Figur 13. Prosentvis endring i fôrsammensetning til melkeku, 1993 til 2013. Kilde: TINE rådgivning, statistikkksamling 2013.

Tabell 2 viser fôrsammensetningen på fylkesnivå i 2013. Det er fylkesvise variasjoner i bruk av kraftfôr. Finnmark hadde høyest kraftfôrandel med 47,6 prosent, Troms med 47,3 prosent og Sogn og Fjordane med 46,2 prosent. Fylkene med lavest andel kraftfôr er Oslo og Akershus og Østfold med henholdsvis 34,1 og 34,7 prosent.

Andelen beite i fôrsammensetningen er redusert. Fylkene med høyest andel beite er Telemark med 17,8 prosent og Aust-Agder med 12,4 prosent. Fylkene med lavest andel beite er Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal med henholdsvis 4,8 og 6,5 prosent.

Tabell 2. Prosentvis fôrsammensetning til melkeku fordelt på fylker, 2013. Kilde: TINE rådgivning, statistikkksamling, 2013.

Fylke	Kraftfôr	Beite	Surfôr
Østfold	34,7	7,1	52,1
Oslo og Akershus	34,1	5,3	49,6
Hedmark	40,6	7,7	47,9
Oppland	42	10,9	46,2
Buskerud	43,7	15	39,8
Vestfold	40,7	7,3	46,4
Telemark	37,7	17,8	43,8
Aust-Agder	38,6	12,4	48,3
Vest-Agder	40,4	10,8	48,1
Rogaland	44,2	11,1	43,1
Hordaland	46,1	7,4	44,1
Sogn og Fjordane	47,2	4,8	47
Møre og Romsdal	45,9	6,5	46,2
Sør-Trøndelag	42	12,8	44,2
Nord-Trøndelag	41,5	13,6	42,6
Nordland	45,4	11	43,1
Troms	47,3	12,6	39,3
Finnmark	47,6	10,4	40,5

3.7 Vedlikehold og agronomi på eid og leid jordbruksareal

Landbrukstelingen i 2010 undersøkte antall jordbruksbedrifter med dårlige drenert jordbruksareal både på eid og leid jordbruksareal. Andelen jordbruksbedrifter med dårlig drenert areal utgjorde 45 prosent av totalt antall jordbruksbedrifter. Andelen dårlig drenert leid areal var 48 prosent, mens den på eid areal var 52 prosent. Det er relativt store regionale forskjeller knyttet til fordelingen mellom dårlig drenert areal både på eid og leid jordbruksareal, jf. tabell 3.

Tabell 3. Jordbruksbedrifter og jordbruksareal med dårlig drenering fordelt på fylker, 2010. Kilde: Landbrukstellinga 2010, SSB.

	Antall jordbruksbedrifter 2010	Antall jordbruksbedrifter med dårlig drenert jordbruksareal	Andel jordbruksbedrifter med dårlig drenert areal (prosent)	Dårlig drenert areal i alt (dekar)	Dårlig drenert areal, eid (dekar)	Andel dårlig drenert areal, eid (prosent)	Dårlig drenert areal, leid (dekar)	Andel dårlig drenert areal, leid (prosent)
Østfold	2488	1200	48	87589	41379	47	46210	53
Akershus og Oslo	2433	1357	56	115075	58910	51	56165	49
Hedmark	3749	1919	51	78910	40576	51	38334	49
Oppland	5153	1895	37	44157	26317	60	17840	40
Buskerud	2401	1138	47	48048	24792	52	23256	48
Vestfold	1632	830	51	58492	25665	44	32827	56
Telemark	1618	758	47	25637	11846	46	13791	54
Aust-Agder	728	356	49	10184	3839	38	6345	62
Vest-Agder	1189	554	47	13712	6722	49	6990	51
Rogaland	4753	1579	33	38269	24138	63	14131	37
Hordaland	3315	1512	46	26722	14735	55	11987	45
Sogn og Fjordane	3308	1412	43	26750	16222	61	10528	39
Møre og Romsdal	3043	1475	48	46033	22757	49	23276	51
Sør-Trøndelag	3204	1464	46	50617	29050	57	21567	43
Nord-Trøndelag	3557	1608	45	56765	36766	65	19999	35
Nordland	2533	1242	49	50392	25381	50	25011	50
Troms	1151	646	56	25214	11052	44	14162	56
Finnmark	369	157	43	9543	5030	53	4513	47
Hele landet	46624	21102	45	812109	425177	52	386932	48

Tabell 4 viser antall jordbruksbedrifter med dårlig drenert eid og leid jordbruksareal etter driftsform.

Innen driftsformen korn og oljevekster var andelen dårlig drenert leid jordbruksareal på 43 prosent, mens på eid areal var det 57 prosent. Innen melkeproduksjon var andelen dårlig drenert leid jordbruksareal 47 prosent og 53 på eid areal.

Tabell 4. Jordbruksbedrifter og jordbruksareal med dårlig drenering, etter driftsform på eid og leid jord, 2010. Kilde: Landbrukstellinga 2010, SSB.

Driftsform	Jordbruksbedrifter med dårlig drenert jordbruksareal	Dårlig drenert areal i alt (dekar)	Dårlig drenert areal, eige (dekar)	Andel dårlig drenert areal, eid (prosent)	Dårlig drenert areal, leid (dekar)	Andel dårlig drenert areal, leid (prosent)
Korn og oljevekstar	4039	219253	124105	57	95148	43
Øvrige jordbruksvekstar	2188	79679	41480	52	38199	48
Hagebruksvekstar	439	18098	7699	43	10399	58
Storfe - mjølkeproduksjon	3942	153316	80612	53	72704	47
Storfe - kjøttproduksjon	2097	75199	36183	48	39016	52
Storfe - blanda mjølke- og kjøttproduksjon	908	42782	20181	47	22601	53
Sau	4274	83799	44775	53	39024	47
Øvrige grovføretande dyr	1327	34265	21136	62	13129	38
Svin og fjørfe	784	38355	20807	54	17548	46
Blanda planteproduksjon	144	7278	3375	46	3903	54
Blanda husdyrproduksjon	306	16402	7345	45	9057	55
Blanda plante- og husdyrproduksjon	654	43683	17479	40	26204	60
Alle driftsformer	21102	812109	425177	52	386932	48

4 Analyse av drivepliktbestemmelsen og leiejordandelen i jordbruket

4.1 Innledning

Det er en nær sammenheng mellom eiendomsstruktur, bruksstruktur, driveplikt og leiejordandel. Jordloven § 8 om driveplikt setter krav om drift på jordbruksareal overfor eier. Eier kan oppfylle driveplikten ved å leie bort jorda. Jordbruksbedriftene har i økende grad gått fra å kun eie til også å leie jord for å opprettholde drifta eller øke driftsgrunnlaget.

I analysen går arbeidsgruppen gjennom flere utviklingstrekk for å forstå dynamikken i jordbruket og utviklingen i jordbruksareal i drift. Basert på analysen vil arbeidsgruppen fremme forslag til tiltak som ivaretar ønsket om bedre samsvar mellom eier og bruker og tilretteleggelse for at leiejorda kan bli bedre ivaretatt.

4.2 Høy leiejordandel ó også internasjonalt

Andelen leiejord i norsk landbruk økte til 44 prosent i 2013⁵.

Leiejord er ikke et særnorsk fenomen. Leiejordandelen i noen andre europeiske land i 2009 fremkommer i tabellen nedenfor.

Tabell 5. Prosentvis leiejordandel i Norge sammenliknet med andre land, 2009. Kilde: Eurostat

Land	Leiejordandel 2009
Tyskland	70
Sverige	53
Norge	41
Finland	35
Danmark	27

Den høye leiejordandelen i Tyskland har sammenheng med langsiktige leieavtaler, og at deler av jordbruksarealet drives av selskaper. Både i Tyskland og i Sverige eies en del landbrukseiendommer av godseiere. Disse forpakter bort deler av eiendommene sine. Forpaktningssavtaler forekommer også i Norge, og inngår i jordleiestatistikken. Danmark har

⁵ *Grunnlagsmateriale til jordbruksforhandlingene 2015, NILF. 2015.*

lagt til rette for rasjonalisering ved en strengt praktisert boplikt samt forkjøpsrett til fordel for eiere av naboeiendommer.

Det er viktig å være oppmerksom på at lovverket knyttet til erverv av landbrukseiendom, herunder kjøp av tilleggsjord og leie av jord, samt praksis med hensyn til driften, varierer mellom landene. Leiejordandelen i Norge er imidlertid ikke høy sammenliknet med andre land.

4.3 Faktorer som påvirker eiendomsstrukturen

Med stadig færre jordbruksbedrifter og en eiendomsstruktur som endrer seg lite, øker leiejordandelen. Ønsket om større samsvar mellom eier og bruker krever økt omsetning av både landbrukseiendommer som ikke drives av eier, og tilleggsjord. Det er imidlertid en rekke forhold som påvirker kjøp og salg av landbrukseiendommer og tilleggsjord, og vurderinger knyttet til å eie eller leie jord.

Norsk senter for Bygdeforskning (Bygdeforsk)⁶ har undersøkt hva som påvirker kjøp og salg av landbrukseiendom og hva som påvirker forholdet mellom å eie og leie jord. Bygdeforsk deler faktorene inn i tre grupper som gjengis nedenfor:

1. Teknologiske og økonomiske faktorer

De siste 50 årene har det vært en stor teknologisk utvikling i jordbruket. Dette har gitt næringsutøveren mulighet til å utvikle jordbruksbedriften, slik at den gir økt avkastning ved å høste fra større jordbruksareal. Eksempelvis har melkeproduksjonen gått fra håndmelking via rørsystem til bruk av melkeroboter. Produksjon av grovfôr har gått fra hesjing og stor andel beite via siloanlegg til rundballer og større andel av kraftfôr i fôrsammensetningen. Sistnevnte har bidratt til at transport av grovfôr over større avstander kan forsvares økonomisk. Den teknologiske utviklingen har også bidratt til at det høstes større arealer på kortere tid enn tidligere. Samtidig har utstyret blitt tyngre, med de potensielt negative konsekvenser dette har for produksjonsegenskapene til jordbruksarealene.

For jordbruksbedriftene har det, som for andre sektorer, vært krav om økt effektivitet for å opprettholde en tilfredsstillende inntekt. Samtidig har en stor andel jordbruksbedrifter avvirket driften. I denne sammenheng har utdanning til yrker med forventning om høyere inntekt og forutsigbare rammevilkår vært en sterk konkurrent til videre drift gjennom generasjonsskifte.

I sum har disse faktorene påvirket både behovet for, og mulighetene til, å øke jordbruksarealet til jordbruksbedriftene. Den tekno-økonomiske utviklingen har derfor effektivisert og utviklet jordbruksbedriftene til større enheter.

⁶ *Drivers of change in Norwegian agricultural land control and the emergence of rental farming, Journal of Rural Studies* 33. Forbord, Bjørkhaug, Burton (2014)

2. Sosiale faktorer

Det er knyttet sterke følelsesmessige bånd til eierskapet av landbrukseiendommene. Landbrukseiendommene er sammensatte. De består i de fleste tilfeller av både dyrka jord, skog, beite og bebyggelse. Mange landbrukseiendommer har også rettigheter knyttet til jakt og fiske m.v. For mange eiere ligger det en moralsk forpliktelse i det å eie en landbrukseiendom. De forvalter landbrukseiendommen i et generasjonsperspektiv. Eieren ønsker i de fleste tilfeller å vente med salg ut av slekta til det er avklart om noen i neste generasjon ønsker å overta eiendommen.

I Norge er eiendommene også ofte små og mange, og det er sterke bånd til naboeiendommene og lokalsamfunnet generelt. Dette illustreres blant annet ved at noen eiere av jordbruksbedrifter føler en forpliktelse til å ivareta jorda på nedlagte (nabo)bruk til tross for at dette ikke er bedriftsøkonomisk forsvarlig.

En moralsk forpliktelse knyttet til å opprettholde gården, og å videreføre den til fremtidige generasjoner, medvirker til opprettholdelse av eksisterende eiendomsstruktur.

3. Landbruks- og matpolitikk

Landbruks- og matpolitikken består av både økonomiske og juridiske virkemidler. De økonomiske virkemidlene er gjenstand for årlige jordbruksforhandlinger, der staten og næringsorganisasjonene forhandler om innretningen. De økonomiske virkemidlene er i all hovedsak rettet inn mot jordbruksbedriftene, og kan kategoriseres i målpriser, produksjonsrettede tilskudd, pristilskudd, areal- og miljøtilskudd og investeringstilskudd.

De juridiske virkemidlene knyttet til drift og omsetning av landbrukseiendommer består i hovedsak av odelsloven, konsesjonsloven og jordloven. I tillegg virker forskrift om gjødselvarer med krav til spredeareal inn på jordbruksbedriftenes arealbehov.

Odelsoven, i kombinasjon med ønsket om eiendomsoverdragelser mellom generasjoner, bidrar til at jordbruksareal holdes i familiens eie. Bygdeforsk mener dette reduserer sannsynligheten for at leietakere kjøper jorda de leier.

Konsesjonsloven gir myndighetene adgang til å kontrollere hvem som kan erverve landbrukseiendom over en viss størrelse. Med konsesjon for erverv av større landbrukseiendom følger ofte et vilkår om boplikt. Kjøp av leid jord som tilleggsjord behandles også etter konsesjonsloven. Myndighetene skal blant annet vurdere om den avtalte prisen tilgodeser en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling (priskontroll), om erververen anses som skikket til å drive eiendommen og om ervervet innebærer en driftsmessig god løsning.

Jordloven inneholder en bestemmelse om deling av landbrukseiendommer. Myndighetene kan godkjenne deling dersom den legger til rette for en tjenlig og variert bruksstruktur i landbruket. Det skal blant annet legges vekt på om delingen bidrar til vern av arealressursene, og om delingen fører til driftsmessig god løsning. I tillegg pålegger jordloven eieren av jordbruksareal driveplikt, og setter krav knyttet til ev. bortleie.

Lovreguleringer knyttet til landbrukseiendommer bidrar i følge Bygdeforsk til å begrense omfanget av eiendomsoverdragelser.

I sum spiller disse faktorene en avgjørende rolle i de vurderinger eiere av landbrukseiendommer og jordbruksbedrifter foretar knyttet til kjøp og salg av landbrukseiendommer og tilleggsjord. Bygdeforsk har imidlertid ikke vektet de ulike faktorenes betydning, men påpeker den kombinerte effekten disse har.

Arbeidsgruppen mener at de sosiale faktorene må tillegges minst like stor vekt som de landbruks- og matpolitiske og tekno-økonomiske faktorene for å forstå dagens bruks- og eiendomsstruktur, samt omfanget og drivkreftene for kjøp og salg av landbrukseiendommer og tilleggsjord. Dette underbygges også av rapporten *Det handler om følelser*⁷.

De juridiske virkemidlene vies ofte mye oppmerksomhet i diskusjonen om bedre samsvar mellom eier og bruker av jordbruksareal. Selv om regelverket i dag ikke er til hinder for omsetning av tilleggsjord, kan det oppleves som uklart og komplisert når det gjelder kjøp og salg av tilleggsjord. Dette kan motvirke målet om større samsvar mellom eier og bruker. Arbeidsgruppen mener lovverket knyttet til landbrukseiendom bør gjennomgås for ytterligere forenkling og målretting med sikte på å legge til rette for bedre samsvar mellom eier og bruker.

Arbeidsgruppen vil påpeke at innretningen av de økonomiske virkemidlene er avgjørende for lønnsomheten i næringa, og har stor innvirkning på strukturen i jordbruket. De økonomiske virkemidlene setter rammer for de prioriteringer næringsutøveren foretar knyttet til investeringer i drifta kontra kjøp av eventuell tilleggsjord. I tillegg er det viktig å ha med seg hvilken betydning teknologisk utvikling i og utenfor jordbruket har hatt for den bruksstrukturen vi har i dag.

4.4 Omsetning av landbrukseiendommer

Antallet landbrukseiendommer med jordbruksareal var om lag 164 500 i 2014. I 2014 var antallet jordbruksbedrifter om lag 43 000. Dette innebærer at kun 26 prosent av landbrukseiendommene med jordbruksareal er registrert som jordbruksbedrift.

I alt ble det tinglyst omsetning av om lag 9 000 landbrukseiendommer i 2013. Ca. 5 prosent av alle landbrukseiendommer skiftet dermed eier i 2013. I to av tre overdragelser var kjøper og selger i familie, med andre ord generasjonsskifter og annen overdragelse innad i familien. Ved litt over en tredjedel av eierskiftene var ny eier ikke i familie med tidligere eier. Av antall tinglyste omsetninger av landbrukseiendommer skjedde om lag 2 700 gjennom fritt salg. Omsetning ved fritt salg innebærer at landbrukseiendommen selges til en pris som svarer til markedsverdien innenfor rammen av prisreguleringen. Den totale omsetningen av landbrukseiendommer har ligget på mellom ca. 8 500 og 9 000 per år i perioden 2006 ó 2013.

Den gjennomsnittlige kjøpesummen for eiendommene registrert som fritt salg økte fra 1,79 millioner kroner i 2012 til 1,94 millioner kroner i 2013. Dersom en holder overdragelsene mellom familiemedlemmer utenfor, økte kjøpesummen i 2013 gjennomsnittlig fra 1,94 millioner kroner til 2,1 millioner kroner. Når det gjelder omsetninger av bebygde eiendommer

⁷ *Det handler om følelser ó en utredning om ubebodde landbrukseiendommer. Rapport 3/2011. Bygdeforskning. Flemsåter, Storstad, Korken.*

i fritt salg der landbruk var oppgitt som formålet med ervervet, var den gjennomsnittlige kjøpesummen 2,07 millioner kroner.

Overdragelsene i Oslo og Akershus og Vestfold hadde høyest gjennomsnittlig kjøpesum, med henholdsvis 4,69 millioner og 3,58 millioner kroner. Lavest gjennomsnittlig kjøpesum hadde Nordland med 0,88 millioner kroner.

Omsetningstakten på landbrukseiendommer gjennom fritt salg må anses som lav, særlig hvis man ser på den store forskjellen mellom antall landbrukseiendommer med jordbruksareal og antall jordbruksbedrifter, samt antall eiendommer totalt sett.

Det er i denne sammenheng viktig å være oppmerksom på at et salg av landbrukseiendom innebærer at eier i praksis selger seg ut av markedet. Med lav omsetningstakt vil det etter et salg være vanskelig for eier, familie og slekt å kjøpe landbrukseiendom på et senere tidspunkt. Når eiendomsstrukturen i liten grad endrer seg, fører dette til at det blir stor forskjell mellom eiendomsstruktur og bruksstruktur. Oversikten over tinglyste eiendomsomsetninger i 2013 bekrefter at de sosiale faktorene spiller en viktig rolle for eierens valg knyttet til landbrukseiendommen. Eieren er opptatt av å opprettholde sin, familiens og slektas tilknytning til landbrukseiendommen.

4.4.1 Billig å leie ó dyrt å kjøpe

62 prosent av jordbruksbedriftene leier jord for å opprettholde eller øke driftsgrunnlaget⁸. Prisen for leie av jord varierer etter beliggenhet⁹. Prisen varierer mellom produksjoner og jordkvaliteter, etter beliggenhet, arealstørrelsen, avstanden til driftssenteret, avlingsnivå og tilgang til vann/vanningsanlegg. På landsbasis holder prisene for god jord seg relativt stabil fra år til år, mens prisene for dårlig jord varierer i større grad.

Landbruksdirektoratet fører årlige statistikker over priser på leiejord. Statistikken for 2015 viser spennet i prisen for leie av jord fordelt på produksjoner. Rogaland har de høyeste gjennomsnittsprisene, både for god og dårlig jord, og for alle produksjoner.

I Rogaland ligger gjennomsnittlig pris per dekar for leie av god jord til grønnsaksdyrking på 1025 kr, til grasproduksjon 416 kr per dekar, og til kornproduksjon er 579 kr per dekar.

Prisen for leie av dårlig jord varierer mellom landsdelene. Mange steder leies den dårligste jorda ut gratis. Dette gjelder imidlertid også leie av god jord i Nord-Norge. I Agder og på Vestlandet betales det i mange tilfeller symbolske summer for leie av jord. På Vestlandet, i Trøndelag og Nord-Norge er det heller ikke uvanlig å betale med gjenytelser. I de fylkene der det betales leie av dårlig jord er gjennomsnittsprisen høyest i Rogaland med 205 kr. per dekar til grasproduksjon, og 300 kr per dekar til kornproduksjon.

⁸Statistikkbanken, SSB.

⁹ Jordleigeundersøking 2015, Landbruksdirektoratet

72 prosent av jordbruksbedriftene som har leieforhold betalte for leie av jord i 2013.¹⁰ Det var flest jordbruksbedrifter som betalte for leiejord i Vestfold med 88 prosent, Hedmark med 86 prosent og Østfold og Oslo og Akershus med 85 prosent. Færrest jordbruksbedrifter betalte for leiejord i Hordaland med 42 prosent og Finnmark med 50 prosent.

Til tross for varierende pris ved leie av jord, mener arbeidsgruppen det er rimeligere å leie jord sammenliknet med å kjøpe tilleggsjord. Det er en fleksibel og kostnadsbesparende måte å utvide og øke driftsgrunnlaget på for jordbruksbedriftene uten å binde investeringskapital i kjøp av tilleggsjord.

I et notat utarbeidet av AgriAnalyse, er det beregnet kostnader ved kjøp av tilleggsjord på landsbasis¹¹. AgriAnalyse anslår prisen ved kjøp av tilleggsjord i gjennomsnitt vil være 8900 kr per dekar. Med utgangspunkt i denne prisen og fortsatt priskontroll, vil dagens leiejord ha en omsetningsverdi på omlag 38 mrd. kr. AgriAnalyse mener dette vil innebære en samlet årlig utgift på 3,8 mrd. kr for jordbruksbedriftene gitt en rentesats på 5 prosent og 20 års nedbetalingstid.

Arbeidsgruppen antar at eier har en forventning til pris når hun eller han skal selge jordbruksarealet som tilleggsjord. AgriAnalyses beregning av prisen på tilleggsjord anslår som nevnt en snittverdi på ett dekar jord til 8900 kr ved salg. Prisen på tilleggsjord er imidlertid avhengig av flere faktorer. I deler av landet betales det ikke for leie av jord, mens i andre deler er leiejorda attraktiv og betalingsvilligheten for god jord større. Dette vil trolig også gjenspeiles i de totale kostnadene for kjøp av leiejorda.

Det har ikke vært mulig for arbeidsgruppen å gjøre beregninger knyttet til pris for kjøp og salg av tilleggsjord. Det eksisterer i dag ikke tilgjengelig prisstatistikk. Dette gjelder både pris ved kjøp av tilleggsjord, og pris på jordbruksareal og skog uten bygninger ved kjøp av hele landbrukseiendommer.

Det er viktig å påpeke at jordbruksbedriftene etter et generasjonsskifte ofte er avhengig av å investere i driftsapparatet. Investeringene som må gjøres, spesielt i melkeproduksjonen, er store. Med begrenset rom for investeringer har jordbruksbedriftene frem til nå prioritert å bygge opp driftsapparatet heller enn å investere i tilleggsjord. Arbeidsgruppen antar dette vil være hovedtendensen også fremover. Sett fra et bedriftsøkonomisk perspektiv lønner det seg ikke å investere i tilleggsjord de fleste steder når man sammenlikner prisen ved å leie jorda.

4.4.2 Kjøp og salg av tilleggsjord

For å få bedre samsvar mellom eier og bruker av jordbruksarealene, må salg av jordbruksareal som tilleggsjord til andre landbrukseiendommer økes. Arbeidsgruppen viser til de tre faktorene Bygdeforsk påviste i sin studie om hva som påvirker eiers holdninger til salg av landbrukseiendommen.

¹⁰ Statistisk sentralbyrå, Landbruksundersøkinga 2013

¹¹ Eie eller leie? Har leiejord fått et ufortjent dårlig rykte, og hva er alternativet? Notat 1/2015, AgriAnalyse. Eivinn Fjellhammer og Martin L. Grimstad.

Norsk landbruksrådgivning Namdal¹² har gjennomført en studie knyttet til eid og leid jord. På spørsmål til utleiende av dyrka jord i Namdal svarer 88 prosent av respondentene at de ikke ønsker å selge jordbruksarealet som tilleggsjord. Årsakene de oppgir for manglende ønske om salg er beredskapsgrunner/selvbergingshensyn, familieforhold og at gården har vært i slekta i mange generasjoner, samt at det ikke er lønnsomt å selge.

En undersøkelse gjennomført i Vestfold¹³ viser at 20 prosent av eiere av jord kan tenke seg å selge hele eller deler av jorda som leies ut i dag. Det er en forholdsmessig større andel av de som ikke har drevet jorda selv som kan tenke seg å selge. Det er grunn til å anta at de som har drevet jorda selv i større grad ønsker å beholde landbrukseiendommens ressurser samlet i påvente av en eventuell overføring til neste generasjon.

For å legge til rette for bedre eiendomsstruktur i jordbruket ble det gjort endringer i jordloven i 2013. Jordloven § 12 om deling ble endret med virkning fra 1. juli 2013 (Prop. 127 L (2012-2013)). Det tidligere delingsforbudet ble opphevet for å skape bedre samsvar mellom eiendoms- og bruksstrukturen, samt legge til rette for økt bosetting i områder med bosettingsutfordringer. Samtidig ble odelskretsen innskrenket, og bestemmelsen som gjorde det mulig å fri tilleggsjord fra odel ble opphevet (tidligere odelsloven § 31, Prop. 128 L 2012-2013). Denne lovendringen trådte i kraft 1. januar 2014.

KOSTRA-tallene for 2014 viser at det på landsbasis var 585 innvilgede søknader om deling der formålet var tilleggsjord til annen landbrukseiendom.¹⁴ Dette er en økning sammenliknet med 2012 og 2013, da antallet innvilgede søknader var henholdsvis 516 og 555.

Eiendomsstatistikken viser likevel ingen tydelige tegn til endringer i gjennomsnittlig størrelse på landbrukseiendommene med jordbruksareal¹⁵. Som følge av endringene i odelskretsen, ble tingrettens behandling av løsningsaker (odelsloven §§ 64 og 65) redusert fra 46 i både 2012 og 2013, til 31 saker i 2014.¹⁶

Arbeidsgruppen antar at de sosiale faktorene også gjør seg gjeldende når eier vurderer salg av tilleggsjord. Dersom eier vurderer å skille ut og selge det utleide jordbruksarealet, vil gårdens samlede ressursgrunnlag bli redusert. Arbeidsgruppen antar at eier ønsker å legge til rette for at neste generasjon skal ha mulighet til å starte egen jordbruksproduksjon. Funnene i undersøkelsene som er gjennomført i Namdal og i Vestfold underbygger dette. Det er likevel enkelte som velger å selge. Undersøkelsen i Vestfold viser at det er en større andel som ønsker å selge tilleggsjord blant de som ikke har drevet jorda selv, enn blant de som selv har

¹² *Aktive bønder ó framtidás leilendinger? Norsk landbruksrådgivning Namdal, 2015.*

¹³ *Prosjektrapport ó Ny kunnskap om jordleie i Vestfold, 2014. Sigbjørn Fjærvoll*

¹⁴ *KOSTRA, SSB. 2014.*

¹⁵ *SSB - Statistikkbanken*

¹⁶ *Domstolene i Norge. Domstoladministrasjonen.*

drevet jorda. Dette kan tyde på at interessen for å selge tilleggsjord øker for hver eiergenerasjon som ikke har drevet jorda selv.

Det er etter arbeidsgruppens mening for tidlig å trekke konklusjoner knyttet til virkningen av endringene i jordloven og odelsloven. Arbeidsgruppen antar videre at det tar tid for eierne å avgjøre om jordbruksarealet skal selges. I tillegg tyder henvendelser til Landbruksdirektoratet på at det tar tid før kommunene implementerer nytt regelverk i sin forvaltningspraksis. Det kan imidlertid også ta tid før salg av tilleggsjord synliggjøres i statistikken. Arbeidsgruppen mener at det uansett var en viktig endring som ble gjort i jordloven § 12 i 2013, ved å gå fra forbud mot deling til en oppmykning der formålet var å gjøre det enklere å dele fra tilleggsjord. I Bygdeforsk sin artikkel trekkes de juridiske virkemidlene i landbruks- og matpolitikken, herunder jord-, konsesjons- og odelsloven, frem som regelverk som kan oppleves som hindre ved kjøp og salg av landbrukseiendommer og tilleggsjord. Arbeidsgruppen går ikke nærmere inn på disse lovene, men mener at det generelt er viktig å gjennomgå regelverket for å forenkle og oppnå bedre målretting, for å sikre bedre samsvar mellom eier og bruker av jordbruksarealene.

4.4.3 Bedre arrondering av eiendommer

Jordskifteretten håndterer saker knyttet til eiendommer som det er vanskelig å utnytte på en hensiktsmessig måte. Gjennom jordskiftelovens § 2 kan jordskifteretten forme og dele eiendommer når grunn og rettigheter skal utformes på en tjenlig måte. Dette innebærer at jordskifteretten kan dele en eiendom dersom det er gitt delingstillatelse etter jordloven. Dersom ervervet tilleggsjord gir en lite hensiktsmessig arrondering for eiendommen samlet sett, kan jordskifteretten bistå med å omfordele jordbruksarealene mellom flere eiendommer, slik at eiendommene i sum får en bedre utforming. Det er viktig å understreke at grunneierne ikke skal tape verdier knyttet til denne omfordelingen av jordbruksarealene, og at eierne av landbrukseiendommene i aktuelt område faktisk ønsker et jordskifte.

Jordskifteretten håndterte 356 saker knyttet til omarrondering i 2014¹⁷.

Mandatet legger vekt på at arbeidsgruppen ikke skal fremme anbefalinger som gir økte reguleringer. Arbeidsgruppen ønsker imidlertid å peke på jordskifterettens rolle som tilrettelegger for bedre arronderingsløsninger i de tilfeller grunneiere mener dette kan være hensiktsmessig, særlig i forbindelse med kjøp av tilleggsjord.

4.4.4 Gevinstbeskatning ved salg av landbrukseiendommer og tilleggsjord

Skattereformen i 2006 medførte endringer i beskatning ved salg av landbrukseiendommer og tilleggsjord. Endringen førte til at selgere av jord- og skogeiendommer som ble solgt ut av familien, fikk høyere skattesats på gevinsten ved salget. Tilsvarende beskatning fikk også eiere ved salg av tilleggsjord.

¹⁷ *Domstolene i Norge. Årsrapport 2014. Domsstoladministrasjonen.*

Som hovedregel (skatteloven § 5-1) er inntekt av virksomhet skattepliktig. Dette gjelder også gevinst ved realisasjon av jord- eller skogeiendom og salg av tilleggsjord. Et unntak fra hovedregelen fritar eieren av alminnelig gårdsbruk eller skogbruk fra gevinstbeskatningen (skatteloven § 9-13) ved salg av landbrukseiendommer til personer som er arveberettiget. Forutsetningen er at vederlaget ikke overstiger $\frac{3}{4}$ -deler av antatt salgsverdi, og at eieren har eid eiendommen i minst 10 år når realisasjonen avtales eller finner sted. Når disse vilkårene ikke er oppfylt, skal gevinsten beskattes av selger. Dette gjelder i praksis alle salg ut av familien.

Ved salg ut av familien er det avgjørende for gevinstbeskatningen om eiendommen er driftsmiddel i virksomheten. En jordbrukseiendom i selvstendig drift er driftsmiddel i virksomheten. Det samme vil i praksis også gjelde alle skogeiendommer som er egnet for lønnsom drift. Avhengig av selgers personinntekt kan gevinsten beskattes maksimalt 50,4 prosent. Dersom eiendommen ikke regnes som driftsmiddel i virksomheten, beskattes salgsgevinsten som alminnelig inntekt (kapitalinntekt), med 27 prosent. Dette gjelder også ved salg av tilleggsjord. Har eier drevet jordbruksarealet selv frem til salgstidspunktet, beskattes altså vedkommende med inntil 50,4 prosent, mens den passive eier (utleier av tilleggsjord) ikke beskattes mer enn 27 prosent.

Det finnes noen unntak fra hovedregelen ved salg av eiendom ut av familien. Etter overgangen til ny skattereform i 2006, er det egen beregningsmodell for kostpris som kan redusere gevinsten ved salget.

De fleste landbrukseiendommer er personlige foretak. Dette innebærer en høy skattesats ved salg ut av familien. Unntaket fra skatteplikten gir incitament for salg innad i familien. Dette kan redusere utbudet av landbrukseiendommer for salg ut av familien/på det åpne marked.

Arbeidsgruppen mener skattereglene legger til rette for passivitet for eier, idet eier får lavere skattesats dersom hun/han har leid bort eiendommen i tiden før et planlagt salg. Ved utleie over tid vil eiendommen gå fra å ha driftsmidler i virksomhet, til å ikke ha driftsmidler i virksomhet. Dette medfører redusert skattesats. Gevinstbeskatningen ved salg av tilleggsjord kan slik sett sies å oppmuntre eier til å leie ut jorda over tid for å få redusert skattesatsen. For å øke omsetningen av landbrukseiendommene ser arbeidsgruppen reduksjon av gevinstbeskatningen som et viktig incitament.

4.5 Tilpasning til markedsmessige og landbruks- og matpolitiske forhold

Det er viktig å ha kunnskap om utviklingen i jordbruket for å forstå hvorfor det ikke er bedre samsvar mellom eier og bruker av jordbruksareal. For å illustrere dynamikken i dette, og de tilpasningene næringsutøveren gjør til de til en hver tid gjeldende markedsmessige og landbruks- og matpolitiske forhold, har arbeidsgruppen valgt å beskrive utviklingen i melkeproduksjonen.

Av grovfôrproduksjonene er melkeproduksjonen av mange karakterisert som bærebjelken i norsk landbruk. Melkeproduksjonen har vært en arealkrevende produksjon med høy andel av beite og grovfôr i førsammensetningen. Produksjonen kan også sies å inneha stor grad av disktriksprofil i tilskuddssystemet, og har tradisjonelt vært lokalisert i hele landet med unntak av kornområdet på Østlandet.

For å forenkle fremstillingen har arbeidsgruppen valgt å sammenlikne utviklingen ved å kategorisere fylker i regioner. Innad i regionene er det variasjoner mellom fylkene, samtidig som det også er variasjoner innad i ett fylke.

Arbeidsgruppen har tatt utgangspunkt i regionene Nord-Norge, Vestlandet med unntak av Rogaland, og Agder og Telemark. Felles for regionene er krevende topografi, arrondering og klimatiske forhold. Vestlandet er preget av lang kyststripe med begrensede arealer til jordbruksdrift. Nord-Norge har tilsvarende utfordring, men også et klima som kan være krevende. Agder og Telemark er preget av lang kyststripe, men også av kupert terreng som gir et fragmentert jordbruksareal.

Dalførene i Buskerud, Oppland og Hedmark, samt Ryfylke i Rogaland, har tilsvarende trekk. Dette blir ikke synliggjort i rapporten.

4.5.1 Samme mengde melk med færre kyr

Produksjonen av melk holdt seg relativt stabil i tidsrommet fra 1999 til 2014. I 1999 var produksjonen på om lag 1600 mill. liter, mens den i 2014 var 1509 mill. liter¹⁸. Produksjonen av melk er regulert gjennom markedsreguleringsordningen av melk, melkevotering og prisutjevningsordningen for melk. Målet er å regulere produksjonen av melk til etterspørselen i markedet og at produsenten skal få lik pris uavhengig av hvor produksjonen foregår. I tillegg ivaretar regelverket struktur- og distriktshensyn.

Antall melkekyr har blitt redusert med 28 prosent i perioden 1999 - 2014. Reduksjonen har vært størst på Vestlandet med 34 prosent, Agder og Telemark med 33 prosent og Nord-Norge med 30 prosent. Kun Buskerud med 39 prosent og Oslo og Akershus med 35 prosent har større reduksjon. Samtidig med denne reduksjonen i totalt antall melkekyr, har antallet melkekyr per besetning økt. I gjennomsnitt har melkebesetningene gått fra 14 til 25 årskyr. Antall kyr per besetning per region viser at Vestlandet og Agder og Telemark ligger under landsgjennomsnittet.

Dette innebærer at produsert mengde melk per ku har gått opp. I 1999 var produsert mengde 6108 liter per ku, mens den i 2014 var om lag 7600 liter per ku¹⁹.

Antall melkebesetninger har siden 1999 blitt redusert med 60 prosent. Reduksjonen er relativt likt fordelt mellom fylkene.

Siden 1999 er antall jordbruksbedrifter redusert med 39 prosent. Det har vært en reduksjon i antall jordbruksbedrifter i alle fylker. Likevel er reduksjonen større i Nord-Norge, Vestlandet og Agder og Telemark.

¹⁸ *Grunnlagsmaterialet til jordbruksforhandlingene 2015, NILF*

¹⁹ *Husdyrkontrollen 2014, TINE rådgivning*

4.5.2 Økt inntak av kraftfôr gir økt ytelse per ku

I perioden 1999 til 2013 øker andel kraftfôr i fôrsammensetningen i melkeproduksjonen fra 36,9 prosent til 43,4 prosent. Andelen beite har blitt redusert med om lag 16 prosent i 1999 til 9,7 prosent i 2013. Surfôrandelen øker fra om lag 42 prosent i 1999 til om lag 45 prosent i 2013. Dette innebærer at andel grovfôr samlet sett er redusert.

Kraftfôrandelen er høyest i Nord-Norge, Vestlandet og Agder og Telemark, i tillegg til Buskerud. Andelen grovfôr (surfôr og beite) varierer mellom fylkene. Dette har sammenheng med tilgangen til surfôr og beite. Topografiske forhold kan forklare at andelen beite er lav på Vestlandet. Tilgang til beite nært driftssenteret er begrenset og grovforet blir benyttet til surfôr.

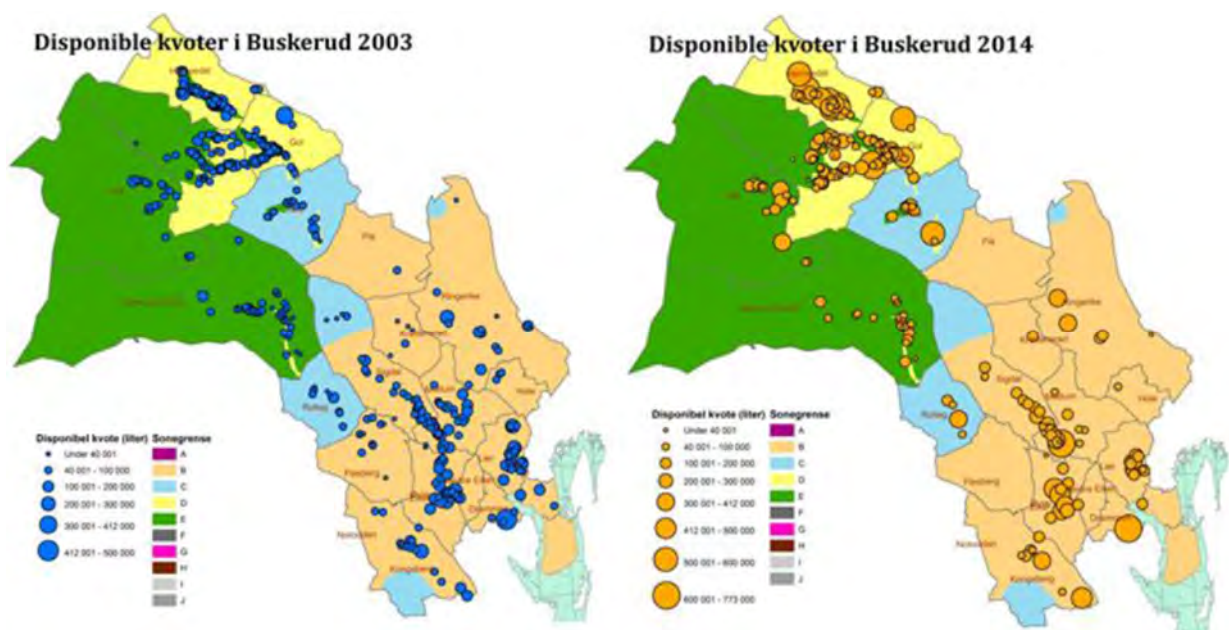
Det er samtidig en klar sammenheng mellom økt ytelse per ku og andelen kraftfôr i fôrsammensetningen²⁰. Det er imidlertid mulig for å øke ytelsen per ku ved bedre sammensetning av grovfôr.

4.5.3 Konsentrasjon av produksjonsmiljøer

Funn i rapporten *Produksjonsregioner for kumelkkvoter* viser at sterke produsentmiljøer tiltrekker seg melkekvoter²¹. Med produsentmiljøer menes områder der det befinner seg flere melkeprodusenter. Fordelingen av melkekvoter innad i fylkene har endret seg ved at melkeprodusentene i perioden 2003 til 2014 har økt kvoten, og at melkeproduksjonen har konsentrert seg om enkelte produksjonsområder og produksjonsmiljøer. Dette illustreres i figur 14. Utviklingstendensene viser at produksjonen i Buskerud konsentrerer seg om produsentmiljøer i Hallingdal og i den sørlige delen av fylket. Når det dannes produsentmiljø med økt melkekvote, blir det press på å leie areal i området for å øke grovfôrgrunnet.

²⁰ Husdyrkontrollen 2014, TINE rådgivning

²¹ *Produksjonsregioner for kumelkkvoter. Rapport fra arbeidsgruppe. Rapport nr. 13/2015. Landbruksdirektoratet*



Figur 14. Lokalisering av melkeprodusenter og størrelse på melkekvoter i 2003 og 2014. Kilde: Produksjonsregioner for kumelkkvoter, Landbruksdirektoratet 2015.

4.5.4 Konsekvenser for dyrka areal

Total andel fulldyrka jordbruksareal har i perioden 1999 til 2014 blitt redusert med 9 prosent. Samlet jordbruksareal i drift hadde i samme periode en reduksjon på 5 prosent, samtidig som det har vært en økning i arealkategoriene annen eng og beite på 16 prosent.

Det er relativt store forskjeller mellom regionene og fylkene. Vestlandet har den største reduksjonen i fulldyrket areal med 20 prosent, mens jordbruksareal i drift er redusert med 13 prosent. Agder og Telemark har en reduksjon på 11 prosent i fulldyrket areal og 8 prosent i jordbruksareal i drift. Nord-Norge har en reduksjon på 11 prosent i fulldyrket areal og 7 prosent i jordbruksareal i drift. Ingen av de øvrige fylkene har tilsvarende reduksjon i jordbruksarealene som disse regionene.

I Østfold, Oslo og Akershus, Hedmark, Oppland, Buskerud og Vestfold (kornområdet på Østlandet) har det vært en reduksjon i arealer som benyttes til kornproduksjon med 14 prosent. I Trøndelag har arealene som benyttes til kornproduksjon holdt seg relativt stabil. For vurderinger knyttet kornproduksjon viser arbeidsgruppen til rapporten *Økt norsk kornproduksjon*.²²

I kornområdet på Østlandet har imidlertid arealene som benyttes til grovfôrproduksjon økt med 11 prosent (arealkategorien fulldyrket eng og annen eng og beite). Den største økningen i arealer som benyttes til grovfôr har skjedd i Vestfold, som har en økning på 46 prosent, mens Østfold har hatt en økning på 33 prosent. Omleggingen fra kornproduksjon til

²² *Økt norsk kornproduksjon ó utfordringer og tiltak. Rapport fra ekspertgruppe. 2013*

grovfôrproduksjon har trolig sammenheng med at det er mer økonomisk lønnsomt å produsere grovfôr av høy kvalitet enn korn på disse arealene.

Arealene som benyttes til grovfôrproduksjon er redusert med 11 prosent på Vestlandet og Nord-Norge med 3 prosent.

4.5.5 Endringer i produksjonen har fått konsekvenser for bruken av jordbruksarealer

Leiejord har gitt jordbruksbedriftene mulighet til å foreta en rasjonell tilpasning til eiendomsstruktur og drift. Arbeidsgruppen mener endringene i melkeproduksjonen illustrerer verdien av leiejord for jordbruksbedriftene. Leiejordandelen kan sees på som et uttrykk for tilpasninger basert på endringene i landbruks- og matpolitikken, etterspørsel i markedet, sosiale faktorer og teknologisk utvikling. På grunn av muligheten til å få leid jord har melkeprodusentene hatt anledning til å øke besetningen, foreta investeringer i driftsbygninger, øke effektiviteten og derigjennom opprettholde eller øke inntekten.

Utviklingen mot større besetninger har fått konsekvenser for enkelte regioner. Nord-Norge, Vestlandet og Agder og Telemark skiller seg ut. Fellestrekk for disse regionene kan være utfordrende topografi, driftsforhold og arrondering. Til tross for at jordbruksarealet ikke nødvendigvis går ut av drift ved nedleggelse av landbrukseiendommene, mener arbeidsgruppen at det er en tydelig sammenheng mellom endringer i melkeproduksjonen og reduksjon i jordbruksareal i drift. Dette synliggjøres også i tendensen til konsentrasjon av produksjonsmiljøer innad i fylkene. Arbeidsgruppen mener derfor det er viktig å se endringer i jordbruksareal i drift i sammenheng med endringer i produksjonen på arealene.

4.6 Jordbruksareal skal drives ó driveplikten

4.6.1 Innledning

Driveplikten kan oppfylles ved bortleie. Eier har ansvar for at jorda blir drevet. Dette kan ivaretas ved bortleie av hele jordbruksarealet, ved å leie bort deler av arealet og drive noe selv eller ved å leie entreprenører til å drive jordbruksarealet.

Eier kan søke fritak fra driveplikten. Et vedtak om fritak fra driveplikten kan være varig i eiers tid, midlertidig, eller innebære dispensasjon fra kravet om 10 års leietid. Det kan knyttes vilkår til slike vedtak.

4.6.2 Endringer i jordbruksarealene ó utfordring med oppfyllelse av driveplikten

Skog og landskap har på oppdrag fra arbeidsgruppen sammenlignet arealressurskartet AR5²³ med omsøkt jordbruksareal registrert gjennom søknader om produksjonstilskudd (PT). Dette for å synliggjøre eventuell differanse mellom registrert jordbruksareal og faktisk drevet jordbruksareal²⁴. Målet er å se hvor stor andel areal registrert som jordbruksareal som faktisk blir drevet og om driveplikten dermed blir oppfylt.

Resultatene viser at faktisk drevet jordbruksareal på landsbasis er 12 prosent lavere enn tilgjengelig jordbruksareal registrert i AR5. Andel registrert jordbruksareal uten drift er størst i regionene Nord-Norge og Vestlandet. På Østlandet er avgangen av jordbruksareal større i skogbygdene enn i lavlandsbygdene.

Arbeidsgruppen antar at det kan være visse feilkilder som gjør at registrert jordbruksareal i AR5 fremkommer med 12 prosents avvik fra faktisk drevet jordbruksareal i PT. Arbeidsgruppen vil påpeke at noe av jordbruksarealet det ikke søkes produksjonstilskudd på, likevel kan være i drift. Eier kan vedlikeholde jordbruksarealet av kulturlandskaphensyn eller jordbruksdriften kan være av mindre omfang slik at den ikke oppfyller kriteriene for å søke om produksjonstilskudd.

Resultatene fra Skog og landskap tyder likevel på at det er en relativt stor andel registrert jordbruksareal i AR5 som ikke benyttes til jordbruksproduksjon. Fravær av areal i PT kan etter arbeidsgruppens vurdering sies å være en indikasjon på at arealene ikke er i drift på grunn av nedleggelse av bruk og at leiejord ikke er etterspurt. Resultatene viser en trend i alle fylker at jordbruksareal går ut av drift.

Resultater fra kulturlandskapets overvåkningsprogram 3Q²⁵ viser også et tilsvarende bilde. 3Q viser også at endringen har vært størst i de ytre fjordbygdene på Vestlandet, og i fjordbygdene i Nordland og Troms.

En undersøkelse gjort av Skog og landskap viser at det i Nordland, Troms og Finnmark er betydelig mer areal som gror igjen knyttet til eiendommer, hvor jordbruksarealet kun blir leid ut enn på eiendommer som drives av egne eiere²⁶. Forskjellen mellom eid jord og leid jord viser at opp mot en tredjedel av hevdholdt areal går ut av drift når eiendommene går fra å være drevet av eier til å bli drevet ved bortleie.

Resultater fra Skog og landskap viser at fulldyrket areal drives likt med hensyn på arrondering uavhengig av om jordbruksarealet er leid eller eid.²⁷ Teigenes arrondering endres over tid på grunn av teknologisk utvikling, uavhengig av om jorda er eid eller leid. Den avgjørende

²³ AR5 ó detaljert arealressurskart. Skog og landskap.

²⁴ Skog og landskap. Notat 2, 2015.

²⁵ Overvåkningsprogram for utviklingstendenser i jordbrukets kulturlandskap

²⁶ Mer leiejord betyr økt gjengroing i nord. Glimt 02/10. Skog og landskap. Stokstad og Puschmann.

²⁷ Upublisert artikkel fra Skog og landskap. Skogstad.

faktoren for opprettholdelse av jordbruksareal er at det er jordbruksbedrifter som ønsker å drive jorda, og marked for leiejord.

Arbeidsgruppen mener dette viser at driveplikten kan være utfordrende å overholde i enkelte kommuner eller områder. Endring i jordbruksproduksjonen, og da særlig i melkeproduksjonen, medfører at enkelte kommuner eller områder tappes for jordbruksbedrifter som kan drive jordbruksarealet som leiejord. Når jordbruksbedriftene legger ned, blir det færre til å drive tilgjengelige arealer.

Arbeidsgruppen mener at endringene i produksjonsform og i jordbruksarealene illustrerer utfordringene knyttet til drivepliktbestemmelsen. Den nedgangen i jordbruksareal i drift som særskilt fremkommer i Nord-Norge og Vestlandet utfordrer driveplikten, mens det i andre fylker er konkurranse om å få leie jord, og driveplikten kan lettere oppfylles ved bortleie. I de områdene der det er et marked for leie av jord, drives jorda likt uavhengig av om den er eid eller leid.

4.6.3 Kommunenes praktisering av drivepliktbestemmelsen

Kommunene skal etter jordloven følge opp driveplikten. Dersom jordbruksarealet ikke blir drevet, kan kommunen pålegge eier å leie ut jorda eller plante til jordbruksarealet eller iverksette tiltak av hensyn til kulturlandskapet. Eier av jordbruksarealet kan imidlertid søke kommunen om fritak fra driveplikten.

I resultatene fra spørreundersøkelsen arbeidsgruppen har gjennomført, svarer 40 prosent av kommunene at de følger opp driveplikten i stor eller svært stor grad. 45 prosent av kommunene svarer at de i liten eller svært liten grad varsler grunneiere om mulig pålegg knyttet til driveplikt. Bare 12 prosent av kommunene svarer at de i stor eller svært stor grad har ressurser og kapasitet til å følge opp driveplikten i sin kommune.

På spørsmål om opprettholdelse av drift på eksisterende jordbruksareal utgjør en utfordring i kommunen, svarer kun 8 prosent av kommunene bekreftende på at dette i stor eller svært stor grad er en utfordring. 60 prosent av kommunene svarer at bestemmelsen om driveplikt i jordloven er viktig faktor for å opprettholde drift av jordbruksareal i egen kommune. Til sammenligning svarer 75 prosent av kommunene at etterspørsel etter areal eller knapphet på areal er en viktig eller svært viktig faktor for om driften opprettholdes.

De siste fire årene har kommunene til sammen behandlet mellom 40-70 søknader årlig om varig fritak for driveplikt. Om lag halvparten av søknadene har blitt innvilget²⁸. Det har blitt behandlet flest søknader om varig fritak fra driveplikt i Nordland. Antall pålegg knyttet til oppfyllelse av driveplikten varierer fra 26-27 kommunale vedtak siden 2011, men ett unntak i 2012 med 71 vedtak. Det vanligste påbudet er å leie ut jordbruksarealet.

Tall rapportert inn gjennom KOSTRA, SSBs landbrukstelling, og arbeidsgruppens spørreundersøkelse til kommunene, tyder på at saksomfanget i kommunene er begrenset, og at kriteriene i drivepliktbestemmelsen i varierende grad blir fulgt opp av eier og leier, samt i kommunene. Spørreundersøkelsen indikerer at relativt få kommuner bruker ressurser og kapasitet på å følge opp driveplikten. Arbeidsgruppen erfarer at enkelte kommuner har

²⁸ KOSTRA, SSB. 2014.

gjennomført prosjektrettet arbeid mot eiere for å få dem til følge opp driveplikten. Rapporteringen gjennom KOSTRA viser at de fleste vedtakene om pålegg er gjort av et fåtall kommuner i Nordland.

Svarene i spørreundersøkelsen tyder på at både etterspørsel etter leiejord og regulering i lovverket er viktige faktorer for å holde jordbruksarealer i drift. Resultatene viser at kommunene i relativt liten grad konkret følger opp driveplikten og eventuelle brudd på denne. Arbeidsgruppen antar at kommunene ikke har tilstrekkelige ressurser og kapasitet til å følge opp driveplikten overfor eierne av jordbruksareal. Likevel kan det synes som om drivepliktbestemmelsen i seg selv bidrar til at jordbruksareal holdes i drift.

4.6.4 Normativ effekt

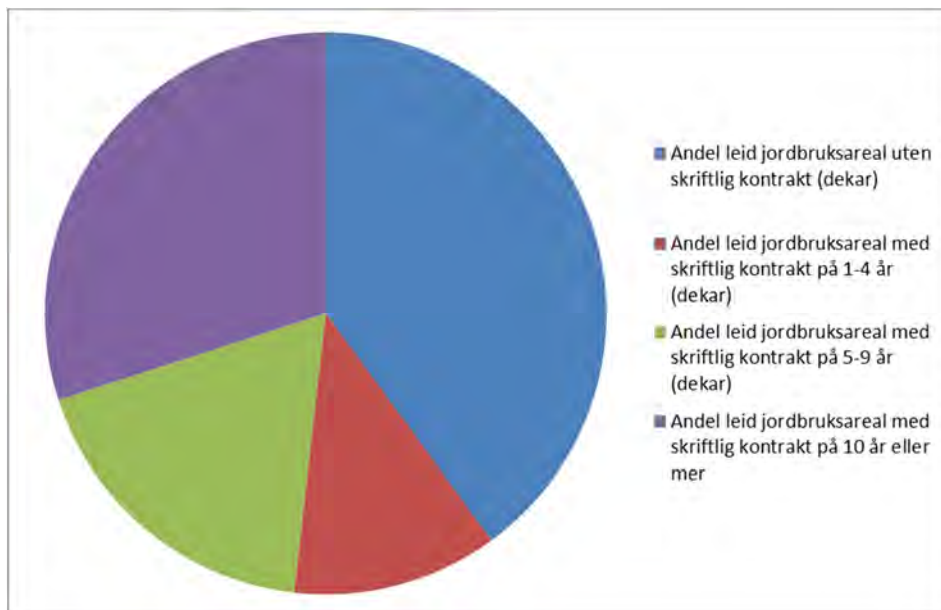
Arbeidsgruppen peker på resultatene fra spørreundersøkelsen, der flertallet av kommunene svarer at drivepliktbestemmelsens normative effekt er viktig. Driveplikten danner en sosial norm, som forplikter eiere av landbrukseiendom til å sørge for drift på arealene, uten at eier nødvendigvis selv står for driften. Arbeidsgruppen mener drivepliktbestemmelsen er viktig av flere hensyn; sikre ressursgrunnlaget med formål økt matproduksjon, ivareta ressursgrunnlaget for framtidige generasjoner og sikre jordbruksareal for de jordbruksbedriftene som ønsker å opprettholde eller øke driftsgrunnlaget.

Arbeidsgruppen viser også til delrapporten *Leiejord, driveplikt og vernehjemmel, konsekvenser for jordvernet*²⁹. Arbeidsgruppen konkluderte her med at driveplikten er viktig for å opprettholde og styrke jordbruksarealenes status i plansaker etter plan- og bygningsloven, og for å motvirke spekulasjon med arealer for utbyggingsformål gjennom brakklegging o.l.

4.6.5 Krav om 10 års varighet og skriftlighet på kontrakter om bortleie av jord

Jordloven § 8 om driveplikt stiller krav om at bortleie av jord skal følges av en skriftlig leieavtale på minst 10 års varighet, der eier ikke har mulighet til å si opp avtalen. Figuren nedenfor viser praktiseringen av denne bestemmelsen i 2013, basert på jordbruksareal.

²⁹ *Bruk av leiejord, endringer i driveplikten og vernehjemmel i jordloven - konsekvenser for jordvernet. Delrapport fra arbeidsgruppe 2015. Landbruksdirektoratet.*



Figur 15. Prosentvis andel leid jordbruksareal med eller uten skriftlig kontrakt 2013. Kilde: Landbruksundersøkinga 2013, SSB.

Kun 30 prosent av det leide jordbruksarealet følges av skriftlig kontrakt på 10 års varighet eller mer, jf. figur 15. Det er fylkesvise variasjoner. Nord-Trøndelag har størst bruk av skriftlig kontakt på 10 års varighet med 47 prosent av arealet, deretter følger Vestfold og Finnmark med henholdsvis 39 og 38 prosent. Fra Buskerud og Telemark og langs kysten til Møre og Romsdal er bruken av skriftlige kontrakter på minst 10 års varighet lavest, med et spenn fra 13 prosent i Telemark til 24 prosent i Møre og Romsdal.

Andelen jordbruksareal med skriftlig kontrakt på 1-9 års varighet utgjør 30 prosent. Østfold og Hedmark har hyppigst bruk av denne type avtaler med 44 prosent. Denne type skriftlige avtaler er minst benyttet i Finnmark med 11 prosent, Troms med 16 prosent og Møre og Romsdal med 17 prosent.

Andelen leid jordbruksareal der det ikke er inngått skriftlige kontrakter utgjør hele 40 prosent. Også her er det fylkesvise variasjoner. Telemark har høyest andel leid jordbruksareal uten skriftlige kontrakter med 67 prosent, deretter følger Møre og Romsdal med 58 prosent og Sogn og Fjordane med 57 prosent. Østfold har lavest andel jordbruksareal uten skriftlige avtaler med 21 prosent, mens Oslo og Akershus har 24 prosent.

I arbeidsgruppens spørreundersøkelse, jf. vedlegg 6, svarer 10 prosent av kommunene at leieavtalene i svært stor grad følger kravet om minst 10 års varighet. 36 prosent svarer i stor grad, mens 34 prosent svarer middels. Om kravet til 10 års varighet oppleves som et hinder for å lage skriftlige avtaler svarer 20 prosent av kommunene bekreftende, og da i svært stor eller i stor grad. 45 prosent svarer middels, mens 29 prosent svarer i liten grad. På spørsmål om leieavtalen er skriftlig, svarer 55 prosent av kommunene i svært stor grad eller i stor grad.

Vestfold Bondelag³⁰ har gjennomført en spørreundersøkelse hvor respondentene var utleiere av jordbruksareal, mens leietakere på jordbruksareal utgjorde referansegruppen. Funnene i

³⁰ Prosjektrapport ó Ny kunnskap om jordleie i Vestfold, 2014. Sigbjørn Fjærvoll

undersøkelsen viser at 59 prosent av eierne har skriftlige avtaler på 10 års varighet. Noen av disse svarer at det er inngått skriftlige avtaler, men da av kortere varighet. Andelen av de som leier jord (referansegruppen) og som har inngått skriftlige kontrakter, er imidlertid mindre.

Jordlovens intensjon med forutsigbarhet for leietaker i form av leieavtaler på minst 10 års varighet følges i relativt liten grad. Avtaler med 10 års varighet er hyppigst brukt i Nord-Trøndelag. Etter arbeidsgruppens erfaring kan dette skyldes at finansieringskildene krever langsiktige avtaler for å innvilge lån. Skriftlige avtaler er imidlertid vanlig, men da med kortere varighet. 60 prosent av det leide jordbruksarealet følges av skriftlige avtaler på mer enn ett år. Det er imidlertid forskjeller mellom fylkene. Dette kan blant annet skyldes at eier ikke ønsker å binde seg for ti år grunnet eventuelt generasjonsskifte eller oppstart av egen virksomhet, eller at eier ønsker å ha mulighet til å inngå avtaler med andre leietakere. Leietaker kan på sin side ha behov for fleksibilitet i samband med vekstskifte, eksempelvis i ved grønnsaks- og potetproduksjon. Dette kan også skyldes at jorda leies ut vederlagsfritt og at eier er tilfreds med at jordbruksarealet ivaretas for å opprettholde kulturlandskapet.

Jordloven fastsetter at eier ikke har anledning til å si opp avtalen i løpet av den tiårige leieperioden. Det kan tenkes at eiere i noen tilfeller ikke ønsker å binde seg til lang tid, siden avtalen er uoppsigelig. Dette kan etter arbeidsgruppens vurdering virke mot formålet med å kreve langsiktighet i de tilfellene driveplikten skal oppfylles gjennom bortleie. I tillegg setter arbeidsgruppen spørsmålsteget ved om et slikt anliggende bør reguleres ved lov.

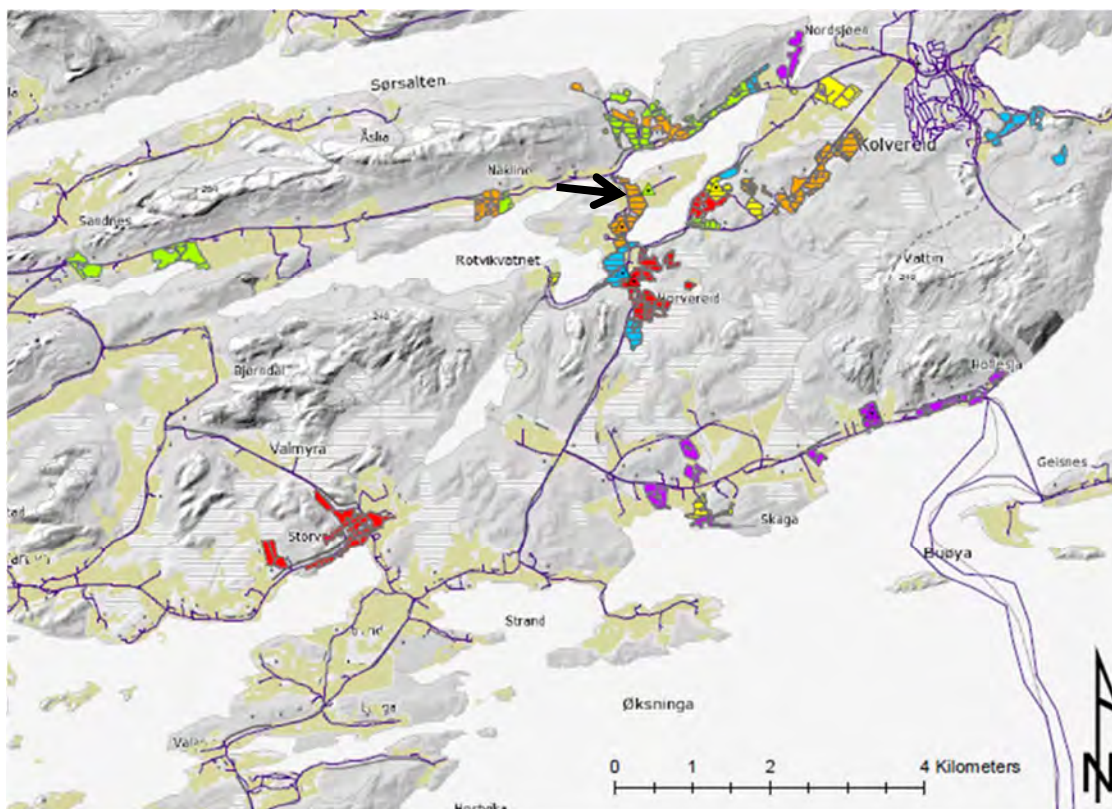
4.6.6 Driftsmessig god eller uheldig løsning

Jordloven § 8 legger vekt på at leieavtalen mellom eier og leietaker skal føre til en driftsmessig god løsning. Avtaler som fører til driftsmessig uheldige løsninger kan følges opp som brudd på driveplikten. Det er kommunen som tar stilling til hva som er en driftsmessig god løsning. Når det skal foretas en konkret vurdering av hva som er en driftsmessig god løsning, er avstanden, veiens standard, trafikk tetthet og naturgitte forhold eksempler på momenter som skal vektlegges³¹. Det er dermed skjønns som til syvende og sist avgjør om leieavtalen utgjør en god eller uheldig driftsmessig løsning.

Nedenfor er et kartutsnitt hentet fra rapporten *Aktive bønder ó framtidás leilendinger?*³², som illustrerer hvordan produksjonsarealene til jordbruksbedriftene i ei bygd er arrondert.

³¹ Rundskriv M-3/2011, *Driveplikten etter jordloven*

³² *Aktive bønder ó framtidás leilendinger? Norsk landbruksrådgivning Namdal, 2015.*



Figur 16. Illustrasjon av arrondering av jordbruksareal eid og leid. Kilde: Aktive bønder – framtidens leilendinger? 2015. Norsk Landbruksrådgivning Namdal.

Sort pil viser driftssenteret for oransje eiendom. Den oransje næringsutøveren kjører forbi jordbruksareal leid av grønn, rød og gul næringsutøver for å drive leiejorda. Jorda nærmest driftssenteret til oransje næringsutøver drives av andre.

Arbeidsgruppen mener at kartutsnittet illustrerer hvordan utviklingen knyttet til leiejord har ført til det som kan karakteriseres som driftsmessige uheldige løsninger. Leieforholdene blir som tilfeldig lagt puslespillbrikker, der jordbruksbedriftene leier jordbruksareal som ligger tett på driftssenteret til en annen jordbruksbedrift. Denne såkalte krysskjøringen i jordbruket har blitt hyppig forekommende, og også dannet grunnlag for debatt i det offentlige ordskiftet.

4.6.7 Kjøreavstander mellom driftssenter og leiejord

Transport til og fra leiejorda krever tid og planlegging for at næringsutøverne skal kunne drive jorda effektivt og rasjonelt. Kjøreavstanden til den leiejorda som ligger lengst unna driftssenteret varierer mellom jordbruksbedriftene.

Økningen i andelen leiejord har gitt økt gjennomsnittlig kjøreavstand til det jordstykket som ligger lengst unna driftssenteret. I 1999 var gjennomsnittlig kjøreavstand 3,2 km for hele landet, mens i 2013 var kjøreavstanden doblet til 6,5 km for jordstykket lengst unna driftssenteret.

Dette gjenspeiles også på fylkesnivå, jf. tabell 6. Bøndene i Finnmark, Aust- og Vest-Agder og Oppland kjører lengst for å nå jordstykket som ligger lengst unna driftssenteret. De kjører i

gjennomsnitt om lag 10 km. Bøndene i Hordaland, Rogaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal kjører kortest.

Tabell 6: Gjennomsnittlig kjøreavstand til det jordstykket som ligger lengst unna i km, 2013. Kilde: Landbruksundersøkinga 2013, SSB.

Fylke	Gjennomsnittlig kjøreavstand til jordstykket lengst unna 1999	Gjennomsnittlig kjøreavstand til jordstykket lengst unna 2013
Østfold	2,4	7,1
Oslo og Akershus	2,7	5,7
Hedmark	4,1	7,2
Oppland	6,9	8,6
Buskerud	4,1	8,2
Vestfold	2,1	6,7
Telemark	3,3	8,1
Aust-Agder	4,2	10,0
Vest-Agder	3,8	9,0
Rogaland	2,1	4,5
Hordaland	1,8	3,9
Sogn og Fjordane	2	5,3
Møre og Romsdal	2,8	5,6
Sør-Trøndelag	3,3	6,4
Nord-Trøndelag	2,4	5,1
Nordland	2,9	7,1
Troms	3,6	8,4
Finnmark	3,8	10,4
Landet	3,2	6,5

Gjennomgående er avstanden til det leide jordstykket som ligger lengst unna driftssenteret størst i fylkene med den høyeste andelen leiejord. Dette gjelder blant annet i regionene Nord-Norge og Agder og Telemark. Vestlandet har derimot et mer variert bilde der leiejordandelen er ulik, men med kortest avstand til det jordstykket som ligger lengst unna driftssenteret. Hordaland ligger på landsgjennomsnittet med 44 prosent i leiejordandel, men har bare 3,9 km i gjennomsnittlig avstand til jordstykket lengst unna driftssenteret. Sogn og Fjordane har en leiejordandel på 39 prosent og 5,3 km å kjøre til jordstykket lengst unna, mens Møre og Romsdal har en leiejordandel på 59 prosent og 5,6 km å kjøre til jordstykket lengst unna. Nord-Norge, Vestlandet og Agder og Telemark skiller seg fra de øvrige fylkene hva gjelder enten kjøreavstand eller andel leiejord.

På oppdrag fra arbeidsgruppen har Skog og landskap gjennomført en analyse knyttet til avstand mellom driftssentrum og leiejord, jf. vedlegg 4. Resultatet av deres analyse viser at gjennomsnittlig kjøreavstand til det leide jordstykket nærmest driftssenteret er 1,4 km, mens avstand til det leide jordstykket lengst unna driftssenteret er 6,1 km. Gjennomsnittlig kjøreavstand til det leide jordstykket som ligger lengst unna driftssenteret samsvarer i stor grad med Landbruksundersøkinga 2013³³.

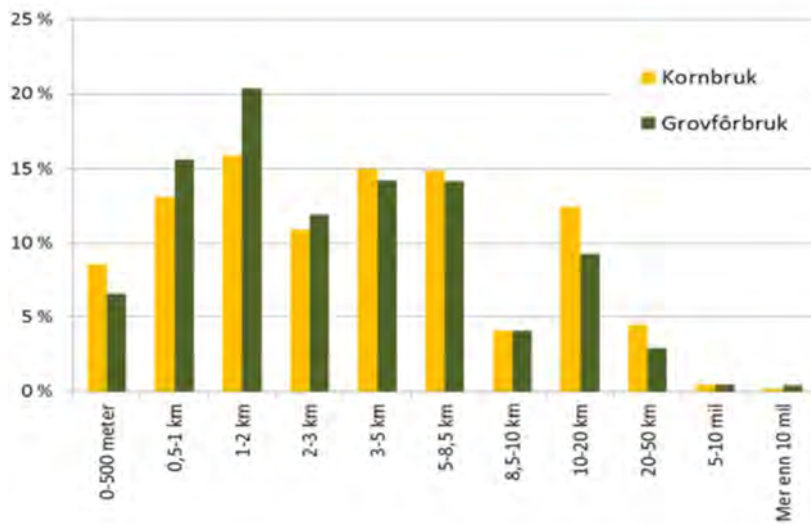
Figuren nedenfor viser andelen av jordbruksbedrifter med lengste avstand til leid fulldyrka areal innen ulike intervall.



Figur 17. Prosentvis andel av jordbruksbedrifter med lengste avstand til leid fulldyrka areal innen ulike intervall. Kilde: Skog og landskap, Notat 3, 2015.

50 prosent av alle som leier areal, har lengste avstand fra driftssenteret til leid fulldyrka jord på under 3 km. Hovedandelen av alle jordbruksbedrifter, 80 prosent, har lengste avstand fra driftssenteret til leid fulldyrka jord på under 8 km.

³³ Landbruksundersøkinga, 2013, førebelse tal



Figur 18. Prosentvis andel jordbruksbedrifter med lengste avstand til leiejord innen kornproduksjon (over 50 dekar eller kornareal større enn grovfôrareal) og grovfôrproduksjon. Kilde: Skog og landskap, Notat 3, 2015.

Andelen jordbruksbedrifter med lengste avstand fra driftssenteret til leiejord er ulik for jordbruksbedrifter som hovedsakelig driver med korn og jordbruksbedrifter som hovedsakelig driver med grovfôr, jf. figur 18. Forskjellen kan forklares med at det er flere store jordbruksbedrifter som driver med korn kontra jordbruksbedrifter som driver med grovfôrproduksjon. Det er langt flere jordbruksbedrifter med kornproduksjon som har et leid areal på over 800 dekar enn innen grovfôrproduksjon.

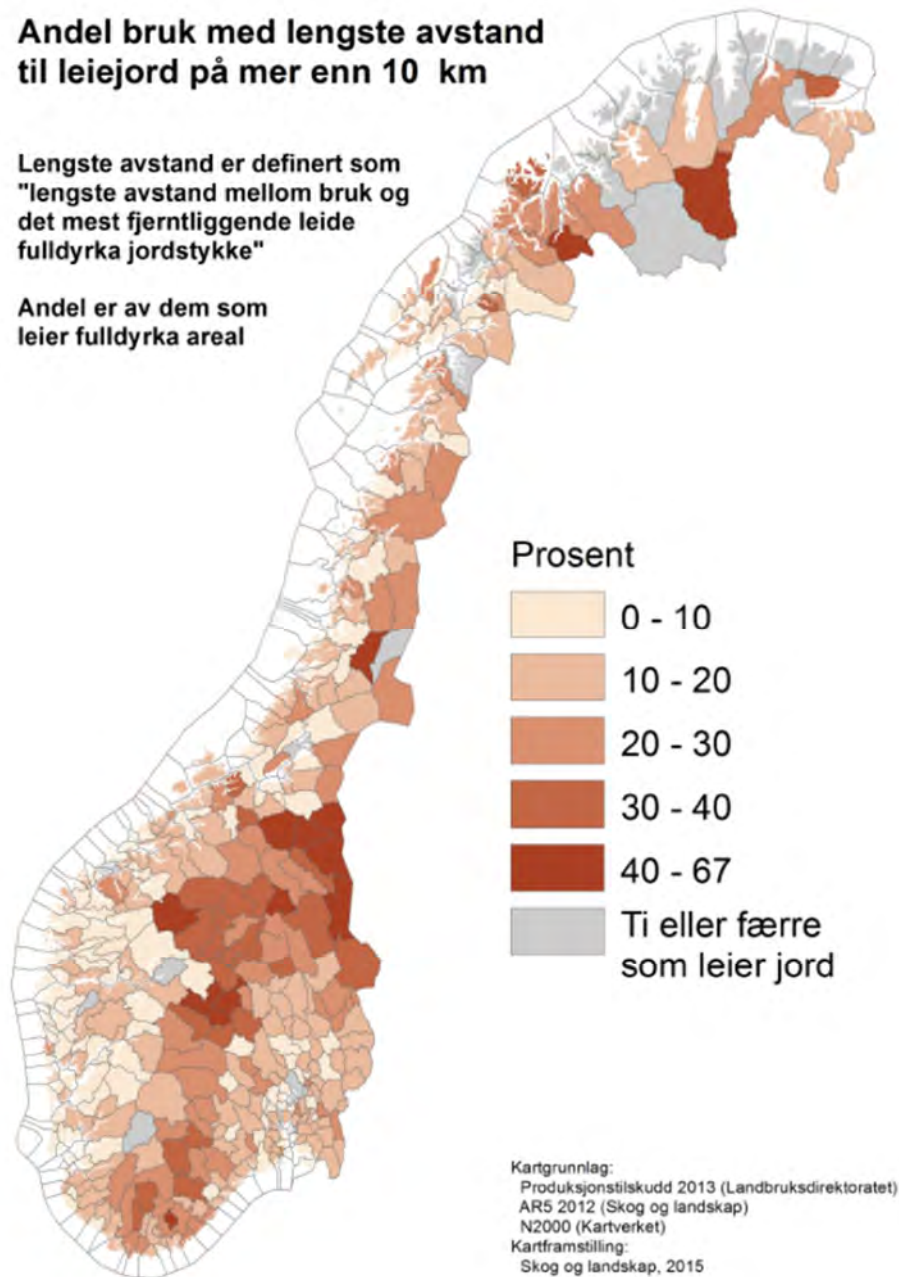
Skog og landskap mener det også er en tendens til at mindre jordbruksbedrifter med kornproduksjon leier areal lokalt, mens mindre jordbruksbedrifter med grovfôrproduksjon har lengre avstand til leiejorda enn større jordbruksbedrifter med grovfôrproduksjon.

Kartet nedenfor viser andel jordbruksbedrifter med lengste avstand fra driftssenteret til leiejord på mer enn 10 km.

Andel bruk med lengste avstand til leiejord på mer enn 10 km

Lengste avstand er definert som "lengste avstand mellom bruk og det mest fjerntliggende leide fulldyrka jordstykke"

Andel er av dem som leier fulldyrka areal



Figur 19. Prosentvis andel jordbruksbedrifter med lengste avstand til leiejord på mer enn 10 km, per kommune. Kilde: Skog og landskap, Notat 3.

Kartet viser at hovedtyngden av kommuner der jordbruksbedriftene kjører mer enn 10 km til leiejorda, ligger i dal- og fjellområdene på Østlandet, herunder Hedmark, Oppland og Buskerud. Det er imidlertid vanlig i mange kommuner at noen av jordbruksbedriftene må kjøre mer enn 10 km for å nå leiejorda.

4.6.8 Kostnader knyttet til å drive leiejorda

Sammenlignet med kjøp, er det relativt rimelig å leie jord. Kostnader knyttet til transport til og fra leiejorda er derimot ikke uvesentlig i de beregninger næringsutøveren må legge til grunn for beregning av lønnsomhet ved leie av jord.

Norsk Landbruksrådgivning Namdal har i sin rapport tatt utgangspunkt i regnskapsanalyser knyttet til grovfôrproduksjon³⁴. Til grunn for beregningene ligger variable og faste kostnader, samt arbeidskostnad. Funnene viser at om man beregner kostnadene for transport til jordstykket per fôrenhet og sammenlikner dette med kostnader ved kjøp av kraftfôr, vil det oppstå en terskel i intervallet 5 til 10 km. Overstiger avstanden en terskel i dette intervallet, vil det lønne seg å kjøpe kraftfôr i stedet for å leie jord for å produsere grovfôr. Terskelen er avhengig av topografi, infrastruktur og kvaliteten på grovfôret. Jo bedre kvaliteten på grovfôret er, og jo lettere transporten er, desto høyere er terskelen for når det i stedet lønner seg å kjøpe kraftfôr.

4.6.9 Rasjonell tilnærming til leie av jord

Skog og landskaps analyse av transportavstander til leiejord viser at 80 prosent av jordbruksbedriftene kjører under 8 km til den leiejorda som ligger lengst unna driftssenteret. Norsk landbruksrådgivning Namdal har gjennom regnskapsanalyser konkludert med at i intervallet 5 til 10 km, går det en kostnadmessig grense for når det lønner seg å kjøpe kraftfôr kontra å leie jorda. Disse funnene kan tyde på at det er en grenseverdi for hvor langt det lønner seg å kjøre. Sammenholder man funnene i analysen til Skog og landskap³⁵ med beregning av transportkostnader knyttet til leiejord, kan det tyde på at det er en grenseverdi på om lag 8 km på landsbasis.

Det er store fylkesvise og kommunevise forskjeller. Nord-Norge har relativt høy andel kraftfôr i fôrsammensetningen, jf. tabell 2, men flest jordbruksbedrifter kjører også lengst for å høste grovfôret. Agder og Telemark har lav kraftfôrandel, men har lange avstander til jordstykket lengst unna driftssenteret. Regionen har høy andel beite i fôrsammensetningen. Vestlandet skiller seg ut med hensyn til topografi, arrondering og avstander mellom teigene. Det er en relativt lav leiejordandel, korte avstander til det jordstykket som ligger lengst unna driftssenteret og en kraftfôrandel som ligger mellom 46 og 47 prosent.

I de områdene der det ikke betales for leie av jord, kan lengre kjøreavstand til leiejorda synes mer attraktivt.

På kommunenivå er bildet imidlertid mer sammensatt med hensyn på andel jordbruksbedrifter som kjører mer enn 10 km til leiejorda som ligger lengst unna driftssenteret, jf. figur 19. Kommunene/tettheten av kommuner som skiller seg ut ligger i Oppland, Hedmark og Sør-Trøndelag. Felles for flere av disse kommunene er at landbruket defineres inn i begrepet fjellandbruk. Dette innebærer at driftsforholdene er mer krevende enn ellers, og at jordbruksbedriftene er relativt små og ligger spredt.

³⁴ *Aktive bønder ó framtidás leilendinger? Norsk landbruksrådgivning Namdal, 2015.*

³⁵ *Skog og landskap notat 3*

Kornproduksjonen er hovedsakelig konsentrert på Østlandet og i Trøndelag. Ulikhetene knyttet til kjøreavstander mellom jordbruksbedrifter innen kornproduksjon og jordbruksbedrifter innen grovfôrproduksjon, er i stor grad knyttet til at kornproduksjonen har en mer konsentrert lokalisering. Jordbruksbedriftene ligger tettere og mer samlet i kornområdene enn i områder grovfôr dominerer. Dette forklarer hvorfor mindre jordbruksbedrifter med kornproduksjon kjører kortere til jordstykket lengst unna driftssenteret sammenliknet med mindre jordbruksbedrifter innen grovfôr. Forskjellen i kjøreavstand mellom mindre og større jordbruksbedrifter innen grovfôrproduksjon er knyttet til høy andel relativt små jordbruksbedrifter innen grovfôr og at avstanden mellom jordbruksbedriftene er større.

Jordbruksbedriftene er ansvarlig for både inntekts- og kostnadssiden ved driften. Grovfôret kan bli uforholdsmessig dyrt sammenliknet med kraftfôr dersom avstanden mellom driftssenteret og leiejorda blir for stor. Samtidig er riktig fôrsammensetning og god nok tilgang til grovfôr viktig.

Når en ser landet under ett, kan det tyde på at jordbruksbedriftene har en rasjonell tilnærming med hensyn til lønnsomheten ved å leie jord. 80 prosent av jordbruksbedriftene ligger innenfor intervallet 0 - 8 km avstand til leiejorda lengst unna driftssenteret. Samtidig er det ikke en tilfeldig fordeling av hvor jordbruksbedriftene med den lengste avstanden mellom driftssenteret og jordstykket lengst unna befinner seg. Dette har en tydelig sammenheng med topografi, driftsforhold og arrondering. Videre er vedlikehold av jorda og arrondering de viktigste kriteriene eierne vektlegger ved bortleie³⁶. Dette gjelder særskilt for eiere som har drevet jorda selv. Personlige egenskaper og relasjoner vektlegges ikke i like stor grad i disse tilfellene. Dette viser at eier har sterk innflytelse på hvem som får leie jorda, noe som igjen får konsekvenser for kjøreavstandene i jordbruket.

De ulike avtaleformene - skriftlige og muntlige og med variasjon i varighet - medfører at leietakere ikke har full oversikt over hvilket areal som til enhver tid er ledig eller hvor dette arealet befinner seg. Leietakerne er på sin side avhengig av tilgang til jordbruksareal og antas å inngå avtale med den eier som har jordbruksareal tilgjengelig. Arbeidsgruppen mener det er viktig at det utarbeides åpne og transparente markedsplasser for leiejord. Dette fordrer imidlertid at staten legger til rette for rammevilkår for etablering av slike løsninger i privat regi.

4.6.10 Kommunens praksis ó skriftlige kontrakter og driftsmessige løsninger

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at kommunene mener at leieavtalene til en viss grad følger kravet om å føre til driftsmessig gode løsninger. 4 prosent svarer i svært stor grad, mens 32 prosent svarer i stor grad og 50 prosent svarer i middels grad. Dette stemmer med funnene i Skog og landskaps undersøkelse om kjøreavstander. Kartet i figur 19 viser dertil at bildet er mer nyansert. Hovedkonklusjonen er imidlertid at næringsutøveren gjør rasjonelle valg basert på økonomi og behovet for tilgang til jordbruksareal.

³⁶ Prosjektrapport ó Ny kunnskap om jordleie i Vestfold, 2014. Sigbjørn Fjærvoll

I 2010 var det 109 000 leieforhold i jordbruket. Kommunen skal i følge regelverket se til at leieavtalen fører til en god driftsmessig løsning. Omfanget av leieavtaler og -forhold i jordbruket er omfattende. Kommunene har begrensede ressurser innenfor landbruksforvaltningen, samtidig som de har omfattende oppgaver på området. Det krever visse ressurser å følge opp at den enkelte leieavtale fører til gode driftsmessige løsninger. Vurderingen skal i følge rundskrivet vektlegge avstanden, veiens standard, trafikk tetthet og naturgitte forhold. I de kommunene der jordbruksbedriftene kjører lengst til leiejorda, er det utfordrende topografi, arrondering og driftsforhold. Fôrtilgang for den enkelte jordbruksbedrift kan synes viktigere for kommunen enn å legge til rette for driftsmessige gode løsninger generelt. I og med at leieavtalene varierer med hensyn til varighet og om de er skriftlige, er det generelt krevende å få til gode driftsmessige løsninger. Dette fordrer at kommunen har oversikt over leiejorda, de ulike avtalene og tidshorisont for avtalene for å kunne legge til rette for en god driftsmessig løsning.

4.7 Vedlikehold og investeringer på leid kontra eid jord

Vedlikehold og investeringer i agronomiske tiltak spenner fra tiltak som kalking og gjødsling til mer kostnadskrevende tiltak som grøfting og hydrotekniske tiltak. God agronomi er viktig for å øke avlingene. Tiltakene som eksemplifisert foran er avgjørende for å nå mål om økt matproduksjon, samt redusere miljøbelastningen ved landbruksdrift og er også viktige i klimatilpassingssammenheng. Tiltakene er også viktig for å ivareta jordas beskaffenhet og bevare jorda som ressurs for fremtidige generasjoner.

Manglende investeringer og vedlikehold av leiejorda blitt karakterisert som en stor ulempe. Påstander om at leiejordas beskaffenhet forringes over tid har festet seg som en sannhet.

4.7.1 Kalking og gjødsling

Kalking av jordbruksarealene er en rimelig og effektiv måte å øke avkastningen på jorda. Kalking er ikke bare effektivt som grunntiltak på jord med lav pH-verdi; jevnlig kalking viser medvirker også til en økning i avkastningen og i økonomien.

I Finland er det gjennomført undersøkelser³⁷ hvor en har sammenliknet næringsinnholdet i eid og leid jord. Funnene i undersøkelsene tyder på at leid jord inneholder et lavere nivå av fosfor og er surere enn eid jord. Dette forklares med at det kalkes og gjødsles mindre på leid enn eid jord.

Statistikk fra Mattilsynet³⁸ viser at omsetning av kalk til landbruksformål har blitt kraftig redusert. I perioden 1979 til 1985 var omsetningen 500 000 tonn per år. I perioden 1988 til 1995 ble omsetningen redusert til 300 000 tonn per år. I 2014 var omsetningen ytterligere redusert og var på om lag 160 000 tonn.

³⁷ *Exploring long-term land improvements under land tenure insecurity: The case of pH and Phosphate in Finland, Land Economics, Vol. 81. No. 4. 20015. Sami Myyrä, Elise Ketoja, Kyösti Pietola, Markku Yli-Halla..*

³⁸ *Kalkstatistikk. Omsetning av kalk til jordbruksformål. Mattilsynet. 2014.*

I rapporten *Kalkingsmål for korn og gras*³⁹ vises det også til den kraftige reduksjonen i omsetningen av kalk de siste tiårene. Sammenhengen mellom kalking og arealproduktiviteten, og dermed økonomi, blir fremhevet. Rapporten konkluderer med at det kalkes underoptimalt, og da særskilt på tyngre mineraljord. Dette har fått utslag i dårligere arealproduktivitet.

Bioforsk har på forespørsel fra arbeidsgruppen gjennomført en analyse av PT-data om leid jordbruksareal og databasen for jordanalyser (Jorddatabanken), for å undersøke forskjeller i gjennomsnittlig pH, kalkbehov og innhold av lettløslig fosfor. Undersøkelsen er gjennomført ved å sammenlikne jordbruksbedrifter som eier hele arealet de driver med jordbruksbedrifter som eier og leier jordbruksarealet de driver. Resultatene indikerer at det kan være noe lavere pH og større kalkbehov på leid jord. Effekten er imidlertid liten og leiejordsforholdene forklarer bare en svært liten del av variasjonen i pH og kalkbehov i datamaterialet. Det ser ikke ut til å være noen sammenheng mellom leiejord og innhold av lettløslig faktor. Bioforsk konkluderer med at leie av jord ikke ser ut til å ha noen betydning for fosfortilstanden i jorda, men kan ha en svak effekt på pH og kalkbehov.

4.7.2 Drenering av jord

Det foreligger lite eller ingen forskning knyttet til hvordan jordbruksarealet ivaretas på eid kontra leid jord. Det er derfor få holdepunkter for å vurdere tilstanden. Landbrukstellinga 2010 kan imidlertid gi en indikasjon på status knyttet til drenering.

Andelen jordbruksbedrifter som rapporterte om dårlig drenert jordbruksareal var på 45 prosent i 2010. Totalt viste landbrukstellinga at om lag 800 000 dekar var dårlig drenert. Fordelingen av dårlig drenert jordbruksareal var 52 prosent på eid og 48 prosent på leid. Fordelingen av dårlig drenert jordbruksareal innen kornproduksjonen var 57 prosent på eid areal og 43 prosent på leid areal. Innen melkeproduksjonen og saueproduksjonen var fordelingen 53 prosent på eid og 47 prosent på leid.

De fylkesvise forskjellene er relativt store. I Rogaland mente jordbruksbedriftene at andelen dårlig drenert jordbruksareal var fordelt med 63 prosent på eid jord, mens 37 prosent var på leid. Leiejordandelen var i 2010 på 33 prosent i Rogaland. Troms hadde i 2010 en leiejordandel på 58 prosent. Fordelingen av dårlig drenert jordbruksareal var henholdsvis 44 prosent på eid og 56 på leid jord.

Forskjellene mellom eid og leid jord er relativt liten når man ser eid og leid jord under ett. Årsakene til de fylkesvise forskjellene er sammensatte. De kan imidlertid ses i sammenheng med attraktiviteten i markedet for leiejord i det aktuelle fylket, og omfanget av ulike driftsformer. I Rogaland er leiejord attraktivt både for grovfôr, korn- og grønnsaksproduksjon. I Troms er det i all hovedsak tilbud om leiejord til grovfôrproduksjon. I et attraktivt leiejordsmarked er leier avhengig av å beholde og vedlikeholde leiejorda. Dette kan være en forklaring på at eid jord i Rogaland fremkommer som dårligere drenert enn leid. I Troms er situasjonen en annen, her finner vi nedgang i dyrket jordbruksareal. I et fylke der det er liten etterspørsel etter leiejord, er det nærliggende å tro at næringsutøveren velger å vedlikeholde eid fremfor leid jord.

³⁹ *Kalkingsmål for korn og gras. Rapport 4/2012. Rådgivande Agronomar. Karl-Jan Erstad*

Arbeidsgruppen vil understreke at det hefter usikkerhet ved tallene. Svarene vil være påvirket av værforholdene det aktuelle året undersøkelsen ble foretatt. Etter 2010 har det vært flere somre som har vært preget av mye nedbør.

AgriAnalyse gjennomførte en spørreundersøkelse i 2012 blant kornprodusenter som blant annet omhandlet drenering på eid og leid jord. Svarene fremkommer i rapporten *Korn og klima*⁴⁰, og tyder på at det er bekymring for at dreneringssituasjonen kan bli betydelig forverret i årene som kommer. 15 prosent av jordbruksarealene til respondentene i undersøkelsen er oppgitt å være dårlig drenert. Undersøkelsen viste også at det ble brukt mindre tid og penger på drenering enn tidligere.

Tilskudd til drenering har vært et omdiskutert virkemiddel. En slik tilskuddsordning ble etablert i 1920 og avviklet i 1990. I 1999 ble den gjeninnført, men avviklet året etter. Begrunnelsen for avviklingen var at drenering er økonomisk lønnsomt for jordbruksbedriftene og skulle være næringsutøverens eget ansvar. Dette fordret at det ikke skulle gis tilskudd til formålet over jordbruksavtalen. Ordningen ble gjeninnført i 2013 etter flere somre med mye nedbør og avlingssvikt.

Formålet med tilskudd til drenering av jordbruksjord er å øke kvaliteten på tidligere grøftet jordbruksjord. Det skal være potensial for økt matproduksjon, samt redusere faren for erosjon og overflateavrenning av næringsstoffer til vassdrag. Drenering skal også bidra til å bevare jord som en ressurs for fremtidig matproduksjon. Tall fra Landbruksdirektoratet viser at i 2014 ble 45 millioner kr. innvilget i tilskudd av en total pott på 100 millioner kr. 18 prosent av de innvilgede midlene gikk til leid jordbruksareal.

Det er ingen entydige resultater som viser at leid jord er dårligere drenert enn eid jord. Tvert imot gir resultatene fra Landbrukstellinga en indikasjon på at tilstanden kan være noe dårligere på eid enn på leid jord. AgriAnalyses undersøkelse viser at det har vært generelt liten investeringslyst knyttet til drenering blant kornbøndene.

4.7.3 Ansvar for vedlikehold og investeringer på leid jord

Ved bortleie av jord stiller jordloven krav om at avtalen skal være skriftlig og at avtalen skal ha en varighet på minst 10 år. Rundskrivet legger til grunn at driveplikten er varig og knyttet til eier, men omtaler ikke hva avtalen bør inneholde og hvem som er ansvarlig for vedlikehold og investeringer på jorda ved bortleie.

70 prosent av utleierne i Vestfold har ikke inngått avtale om hvordan investeringer skal finansieres⁴¹. 17 prosent svarer at eier har ansvaret for finansiering av investeringer, mens 4 prosent svarer at det er eier som har ansvaret. 10 prosent svarer at ansvaret for finansiering og vedlikehold av jorda er delt mellom eier og leier. Det er en høyere andel av dem som tidligere har drevet jorda selv som har avtalt hvordan investeringer skal finansieres, enn de som aldri har drevet jorda selv.

⁴⁰ *Korn og Klima. Rapport 1 ó 2012. AgriAnalyse. Hanne Eldby*

⁴¹ *Prosjektrapport ó Ny kunnskap om jordleie i Vestfold, 2014. Sigbjørn Fjærvoll*

Eiere som har drevet jorda selv har bedre kunnskap om hvordan leietaker vedlikeholder jorda sammenliknet med eiere som ikke har vedlikeholdt/drevet jorda selv. Undersøkelsen viser også at eiere som har drevet jorda selv, i større grad følger opp at vedlikehold blir gjennomført enn eiere som ikke har drevet jorda selv. Andelen med minst 10 års varighet i Vestfold er 39 prosent. Dette er relativt høyt sammenliknet med andre fylker.

Arbeidsgruppen antar at andelen som ikke har skriftlig, avtalefestet ansvarsfordeling av vedlikeholdsbyrde for jorda kan være høyere i landet for øvrig.

4.7.4 Liten oppmerksomhet og kunnskap om vedlikehold og investeringer på leid jord

Det er lite som tyder på at det er store forskjeller knyttet til agronomi på eid og leid jord. Undersøkelsen foretatt av Bioforsk og Skog og landskap indikerer at det kan være lavere pH-verdi, og dermed noe større kalkbehov, på eiendommer som består av både eid og leid jord kontra eiendommer som består av bare eid jord. I den grad det er påvist forskjell på eid og leid jord, kan dette komme av jordbruksarealets beskaffenhet, kvalitet og andre naturlige variasjoner.

Landbrukstellinga i 2010 gir et anslag om at forholdet mellom dårlig drenert jordbruksareal var 52 prosent eid og 48 prosent på leid. De påfølgende somrene etter Landbrukstellinga var regnfylte. Om samme undersøkelse ble gjennomført blant jordbruksbedriftene i 2013, ville andelen dårlig drenert jordbruksareal trolig vært oppgitt som høyere. Tilskudd til drenering viser at 18 prosent av tilskuddet ble innvilget til leid jord i 2014. Tilskuddsordningen har virket for kort tid til å danne grunnlag for å fremme påstand om at det dreneres vesentlig mindre på leid enn eid jord. Arbeidsgruppen mener at innføring av tilskudd til drenering i 2013 er et viktig tiltak for å fremme oppmerksomhet og vilje til å vedlikeholde jorda.

Det har etter arbeidsgruppens vurdering over tid vært manglende oppmerksomhet knyttet til agronomien i jordbruket generelt. Dette gjelder hele kunnskapskjeden fra forskning, rådgivningstjeneste, forvaltning og i næringa. Dette underbygges av rapporten *Korn og klima*.

Manglende oppmerksomhet på agronomi, og dermed drenering, har resultert i at både eid og leid jord har blitt forsømt over tid. Det er altså et etterslep som må utliknes. Det er nærliggende å tro at hovedandelen av tilskudd i en overgangsfase vil innvilges til eid jord, da næringa trolig vil prioritere eid fremfor leid jord.

Det er imidlertid viktig å påpeke at eier har ansvar for vedlikehold og investeringer også på den jorda som leies ut. Det bør derfor i større grad legges til rette for at både eiere og leiere av jordbruksareal gis bedre mulighet til å vedlikeholde og investere i jordbruksarealene. Landbruksdirektoratet erfarer at det er spørsmål fra utleiere av jordbruksareal om å søke tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket. Disse er i dag avskåret fra å søke. Henvendelsene viser imidlertid at det er engasjement også blant eiere av bortleid jordbruksareal knyttet til vedlikehold og investeringer.

4.7.5 Fond for agronomi i jordbruket

Skogeierne har i dag mulighet til å benytte skogfondsordningen. Bakgrunnen for innføringen av ordningen var dårlig foryngelse og behov for å sikre oppbygging av ny skog. Ordningen innebar en tvungen avsetning på 10 % av tømmerverdien.

Skogfond er hjemlet i § 14 i skogbruksloven og reguleres gjennom forskrift om skogfond. Formålet med ordningen er å sikre finansiering av en bærekraftig forvaltning av skogressursene. Skogfondet skal gi skogeier et bedre grunnlag for å gjennomføre langsiktige investeringer, samt sikre viktige miljøverdier i den skogen som virket kommer fra, eller på annen skogeiendom skogeier har.

Skogfondet består av midler som skogeierne plikter å sette av ved alt salg av tømmer og biobrensel. Avsetningen til skogfondskonto må være i intervallet 4 og 40 % av inntekten av tømmeret. Inntektene regnes som bruttov verdi av tømmerets salgsv verdi før merverdiavgift. Hver skogeiendom har egen fondskonto. Skogfondsmidlene er knyttet til skogeiendommen, og følger eiendommen ved salg.

Ved tømmeret salg må skogeier betale skatt av inntektene. Den andelen av tømmerinntekten som settes av på skogfondskontoen regnes som utgift, og blir da ikke beskattet. Når pengene tas ut fra fondet og brukes, regnes dette som inntekt. Når skogfondsmidlene brukes iht. kriteriene for skogfond (investeringer i egen skog), blir bare 15 % regnet som skattbar inntekt. Resten er skattefritt. En anslår at skattefordelen tilsvarer et ordinært tilskudd fra staten på 40-50 %, og enda mer om skogeier har høy marginal skatteprosent på inntekten. Utbetaling til skogeier skjer når tiltakene er utført, altså etterskuddsvis. Tiltakene skal dokumenteres før kommunen gjør utbetaling, kommunen kontrollerer også at tiltakene er innenfor de formål skogfond kan brukes til.

Skogeier har ikke krav på renter av innestående beløp på skogfond. Rentemidlene fordeles prosentvis av Landbruks- og matdepartementet på sentralt, regionalt og lokalt nivå. Rentemidlene skal benyttes til administrasjon av ordningen, og ellers til fellestiltak som informasjonsarbeid/-materiell innenfor skogbruk og tilskudd til organisasjoner og institusjoner innen skogbruk, samt dekke hele eller deler av områdevis takster eller områdevis skogbruksplanaksjoner. I tillegg kan midler tildeles skogeierorganisasjoner eller andre som driver aktivt skogfaglig veiledning til skogeier.

Arbeidsgruppen mener at det bør etableres et tilsvarende fond for agronomi i jordbruket, etter mal av skogfond. Arbeidsgruppen mener skattefordelen vil gi et godt incitament til å investere i jorda.

5 Arbeidsgruppens funn og anbefalinger

Det er en nær sammenheng mellom eiendomsstruktur, bruksstruktur, driveplikt og leiejordandel. Disse faktorene danner utgangspunktet for å vurdere effekten av bruken av leiejord og eventuelle konsekvenser for målet om økt matproduksjon, og hva som påvirker omfanget av leiejord.

Leiejordandelen i Norge var 44 prosent i 2013. Leiejordandelen i landbruket er imidlertid ikke et særnorsk fenomen. Høyt utviklede industrialiserte land har høy leiejordandel og norsk leiejordandelen er ikke spesiell høy.

Nedenfor følger en oppsummering av de funnene arbeidsgruppen har gjort og arbeidsgruppens anbefalinger sett i sammenheng med mandatet. Arbeidsgruppen er samlet i anbefalingene, med unntak av forslaget som omhandler forenkling av drivepliktbestemmelsen. Særmerknaden fremkommer i slutten av dokumentet.

5.1 Bedre samsvar mellom eier og bruker vil ta tid

Det er en rekke forhold som påvirker kjøp og salg av landbrukseiendommer og tilleggsjord, og det å eie og leie jord. Eier påvirkes av landbruks- og matpolitikken med økonomiske og juridiske virkemidler, tekno-økonomiske faktorer med utvikling i maskinpark og krav til økt effektivitet og produktivitet, og sosiale faktorer der sterke bånd til familie og slekt gir rammer for eiers prioriteringer. Arbeidsgruppen mener de sosiale faktorene er avgjørende for eiers holdning til landbrukseiendommen og de valg vedkommende foretar.

Antallet landbrukseiendommer med jordbruksareal er om lag 164 500. 26 prosent av disse er registrert som jordbruksbedrifter. Arbeidsgruppen ser det er en høy andel landbrukseiendommer som ikke er i selvstendig drift. Arbeidsgruppen mener det bør legges til rette for at flere eiendommer enten selges som tilleggsjord, eller til personer som ønsker å drive eiendommen som en selvstendig enhet.

I 2013 ble det gjort endringer i delingsbestemmelsen i jordloven, og i 2014 ble odelskretsen i odelsloven innskrenket for å legge til rette for bedre samsvar mellom eier- og bruksstruktur. Arbeidsgruppen kan ikke påvise at disse endringene har gitt resultater i form av økt salg av tilleggsjord, eller økt omsetning av hel landbrukseiendom. Arbeidsgruppen antar at det tar tid for eier å avgjøre om eiendommen skal selges ut av familien, og at det er en viss treghet med hensyn til å endre praksis i forvaltninga av ny delingsbestemmelse. Det vil derfor ta tid før en eventuell økning i salg av tilleggsjord, som konsekvens av lovendringene, gjenspeiles i statistikken.

Dersom en ønsker økt salg av tilleggsjord for å få bedre samsvar mellom eiendomsstruktur og bruksstruktur, må både eier ønske å selge og næringsutøver ønske å kjøpe. I dag leier næringsutøveren jorda relativt rimelig sammenliknet med kjøp av tilleggsjord. Prisen for leie av jord varierer etter beliggenhet og om jorda er god eller dårlig. Prisen varierer fra at næringsutøveren leier jorda vederlagsfritt, til en gjennomsnittspris på 1025 kr for god grønnsaksjord i Rogaland. Det finnes ikke tilgjengelig informasjon om prisen ved kjøp av tilleggsjord, men arbeidsgruppen legger til grunn at eier/selger har forventning til pris

uavhengig av inntekten ved bortleie. I aktive jordbruksområder er det press på å få leie jord, og dette medfører at prisen for kjøp av tilleggsjord blir høy.

Ved eierskifte i jordbruksbedriftene vil det i de fleste tilfeller være behov for å foreta investeringer i driftsapparatet. Kjøp av tilleggsjord prioriteres ofte ikke når det er tilgang til leiejord. Arbeidsgruppen mener dette også vil være hovedtendensen fremover. I en fase med oppbygging eller økning av driftsapparatet gir leiejord fleksibilitet og er kostnadsbesparende for jordbruksbedriftene.

Dagens skatteregler ved salg av landbrukseiendommer og tilleggsjord innebærer at eier beskattes med 50,4 prosent ved salg ut av familien dersom eier nylig har drevet næringsvirksomhet. Skattesatsen reduseres til 27 prosent dersom jordbruksarealet har vært utleid over tid eller det ikke er driftsmiddel i virksomheten. Dette innebærer at det ikke er skattemessig gunstig for eier å selge eiendommen gjennom fritt salg. Gevinsten vedkommende får ved salg av eiendommen kan oppfattes som marginal, særlig sammenholdt med de lave kostnadene eieren har ved fortsatt å sitte som eier.

Det bør etter arbeidsgruppens vurdering prinsipielt være bedre samsvar mellom eier og bruker av jordbruksarealene. De sosiale faktorene påvirker imidlertid eier av landbrukseiendommene så sterkt at de er til hinder for økt omsetning av både tilleggsjord og hele landbrukseiendommer. Dette endres for hver generasjon som ikke har drevet jorda selv, idet tilknytningen til eiendommen svekkes. Økonomien i jordbruket tilsier at jordbruksbedriftene fortsatt vil investere i drifta fremfor å kjøpe landbrukseiendom eller tilleggsjord. Leiejord vil derfor også i framtiden være en viktig innsatsfaktor i jordbruket, og være en forutsetning for økt matproduksjon.

Arbeidsgruppen anbefaler:

For å legge til rette for bedre samsvar mellom eiendomsstruktur og bruksstruktur på sikt, er det nødvendig å fjerne unødige hindre og bedre informasjonstilgangen.

- Det samlede regelverket knyttet til landbrukseiendommer gjennomgås for ytterligere forenkling og målretting, med sikte på å legge til rette for bedre samsvar mellom eier og bruker.
- Redusert gevinstbeskatning ved salg av landbrukseiendommer og tilleggsjord. Dersom det er politisk ønskelig å øke omsetningen av landbrukseiendommer, bør skattleggingen fjernes ved salg av både landbrukseiendommer og tilleggsjord. Dersom dette ikke lar seg gjøre, likestilles gevinstbeskatningen i landbruket med øvrig næring og reduseres til 27 prosent.
- Det utvikles informasjon og statistikk knyttet til salg av tilleggsjord og prisen på jordbruksareal uten bygninger og skog ved kjøp av hele landbrukseiendommer.

5.2 Leiejord ó avgjørende for økt matproduksjon

Leiejordandelen i landbruket har vært gjenstand for diskusjon i mange år. Sterke krefter har fremholdt at de negative effektene ved leiejord overskygger de positive.

Arbeidsgruppen mener leiejord har vært den avgjørende faktoren for effektivisering av matproduksjonen, og at dette har dannet arealgrunnlaget for produksjon av råvarer i jordbruket. Leiejordandelen er et uttrykk for de tilpasninger jordbruksbedriftene har gjort basert på endringer i landbruks- og matpolitikk, etterspørsel i markedet, sosiale faktorer og teknologisk utvikling. Dynamikken i jordbruket er i rapporten illustrert ved utviklingen i melkeproduksjonen. På grunn av tilgangen på leiejord har melkeprodusentene hatt anledning til å øke besetningene, foreta investeringer i driftsapparat og øke effektiviteten og produktiviteten. Rimelig leie av jordbruksareal har gitt jordbruksbedriftene fleksibilitet til å foreta investeringer i drifta uten å kjøpe tilleggsjord. Leiejord har dermed bidratt til å holde investeringskostnadene for jordbruksbedriftene nede.

For eier har bortleie av jordbruksarealet bidratt til at arealene har blitt drevet og opprettholdt, samtidig som at eier har fått inntekter knyttet til eiendommen.

Til tross for manglende samsvar mellom eierstruktur og bruksstruktur, viser samlet jordbruksareal i drift en relativt liten reduksjon. Arbeidsgruppen mener at dette gir grunnlag for en påstand om at leiejord er den viktigste årsaken til at jordbruksareal i drift blir opprettholdt og at reduksjonen ikke har vært større sammenliknet med endringer i jordbruksproduksjonen.

En negativ effekt ved leiejord kan være manglende vedlikehold og investeringer i jorda. Samtidig har det etter arbeidsgruppens vurdering over tid vært for liten oppmerksomhet i hele kunnskapskjeden knyttet til agronomi i jordbruket. Det er lite som tyder på at det er store forskjeller knyttet til agronomi på eid og leid jord. Landbrukstellinga i 2010 gir en indikasjon på at det er liten forskjell i andel dårlig drenert jord på eid og leid jord. I 2014 ble 18 prosent av innvilget tilskudd til drenering, innvilget på leid jord. Dette kan forklares ved at næringsutøveren investerer i eid jord fremfor leid jord. Det tar tid å utlikne etterslepet knyttet til dårlig drenert jord.

En undersøkelse foretatt av Bioforsk og Skog og landskap har sammenliknet jordbruksareal der jordbruksbedriftene både eier og leier jordbruksarealet de driver kontra jordbruksareal der jordbruksbedriftene eier hele arealet de driver. Bioforsk konkluderer med at leiejord ikke ser ut til å ha noen betydning for fosfortilstanden i jorda, men kan ha en svak effekt på pH-verdi og kalkbehov. Dette kan også komme av jordbruksarealets beskaffenhet, kvalitet og andre naturlige variasjoner.

Det er manglende forsknings-/statistikkbasert kunnskap knyttet til vedlikehold og investeringer på eid kontra leid jord. Funn tyder imidlertid på at den kunnskapen eier besitter forringes for hver generasjon eier som ikke har drevet jorda selv. Det er viktig å legge til rette for at både næringsutøvere og eiere av jordbruksareal har mulighet til å vedlikeholde og investere i jorda. Hindringer i regelverket knyttet til tilskuddsordninger bør fjernes for å likestille eier og leier av jordbruksareal knyttet til investeringer i hydrotekniske tiltak.

Det bør legges til rette for økonomiske incentiver for at eier og leier kan foreta vedlikehold og investeringer i jorda. Dette vil bidra til å nå mål om økt matproduksjon.

Arbeidsgruppen anbefaler:

Mål om økt matproduksjon er avhengig av at både næringsutøvere og eiere av jordbruksareal har grunnleggende kunnskap om agronomi. Økning av arealproduktivitet må ivaretas både på eid og leid jord.

- Iverksette analyse av eksisterende datagrunnlag vedrørende konsekvenser for avkastningen på jordbruksarealene både på leid og eid jord. Arbeidsgruppen er kjent med at Bioforsk besitter jordprøver som kan analyseres ut over det som er gjort i forbindelse med denne rapporten.
- Vurdere og inkludere effekter av leiejord i igangværende og kommende forskningsprosjekter knyttet til agronomi i jordbruket.
- Kunnskap om agronomi må viderefremmes i kunnskapskjeden fra forskning, til rådgivningstjenesten, til næringsutøveren og ikke minst eieren av jordbruksarealene.

For å legge til rette for bedre åpenhet om markedet, er det behov for å utarbeide løsninger som viser tilgjengelig jordbruksareal for utleie og tilleggsjord for salg.

- Staten bør ta initiativ til å etablere rammevilkår for åpne og transparente markedsplasser i privat regi for leiejord og tilleggsjord.

For å oppnå økt avkastning på eksisterende arealer og økt matproduksjon, er det viktig at det gis incentiv som gjør det økonomisk interessant for eier og leier å vedlikeholde og investere i jorda.

- Etablere fond for agronomi i jordbruket, etter mal av Skogfond. Arbeidsgruppen mener skattefordelen vil være et sterkt incitament for eier eller leier til å finansiere investeringer i jorda. Fondet eies av eier av landbrukseiendommen og fondsavsetningen bør følge eiendommen ved salg. Beregning av avsetningen til fondet kan ta utgangspunkt i salgsinntekten for jordbruksbedriften. Inntekter ved bortleie kan inngå i avsetningen for de eiendommene som ikke har andre inntekter på eiendommen. Fondet vil være mest aktuelt for eier i de områder av landet der det betales vederlag for leie av jord. Aktuelle tiltak som kan dekkes av en fondsløsning er grøfting, drenering, hydrotekniske tiltak, vedlikehold av kantsoner og skifte av plantematerialer og såfrø.
- Avgrensningen i krav for å søke tilskudd gjennom forskrift om tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket har slått uheldig ut. Utleiere av jordbruksareal som ønsker å investere i hydrotekniske anlegg er avskåret fra å søke. Det er viktig å legge til rette for at aktive utleiere som ønsker å investere i hydrotekniske anlegg får mulighet til dette på lik linje med jordbruksbedriftene.

5.3 Driveplikten bør videreføres

For å vurdere hvilken effekt driveplikten har mener arbeidsgruppen det er viktig å se på dynamikken og tilpasningene næringsutøverne gjør til de en hver tid gjeldende markedsmessige og landbruks- og matpolitiske føringer. Produksjonen på arealene er

avgjørende for å forstå utviklingen i jordbruksareal i drift. Melkeproduksjonen er holdt for å være bærebjelken i norsk landbruk, og har tradisjonelt vært en arealkrevende produksjon. Produksjonen av melk holder seg stabil, til tross for færre produsenter og færre kyr. Ytelsen per ku har gått opp, mye grunnet økt inntak av kraftfôr. Melkeproduksjonen har historisk bestått av mange små bruk. På 2000-tallet gikk utviklingen i retning av større melkebesetninger, og dette har gitt seg utslag i en økning i gjennomsnittsbesetningen. Illustrasjon av plasseringen av melkekvote viser at melkeprodusentene konsentrerer seg i klynger innad i fylkene. Arbeidsgruppen mener det er en tydelig sammenheng mellom andelen areal som går ut av drift og utviklingen innen melkeproduksjonen. Ved nedleggelse av melkeproduksjonen kan næringsutøveren legge om driften til annen grovfôrbasert produksjon, grovfôrproduksjon for salg eller leie ut jorda. Det er imidlertid sammenheng mellom avgang i melkeproduksjonen og utviklingen i jordbruksareal i noen regioner. Dette gjelder særskilt i Nord-Norge, Vestlandet (med unntak av Rogaland) og Agder og Telemark. Tilsvarende utvikling kan også være tilfelle innad i andre fylker.

Skog og landskaps analyse av AR5 og PT-data viser at reduksjonen i jordbruksareal i drift er størst i Nord-Norge og på Vestlandet. Dette bekreftes i andre undersøkelser, der det går frem at kulturlandskapet gror igjen i noen områder i disse fylkene. Resultatene viser at også i de mer sentrale jordbruksfylkene går jordbruksarealer ut av drift.

Endringene i jordbruksareal i drift synliggjør at endringer i produksjonen på arealene er avgjørende for om jordbruksarealene opprettholdes over tid. I de områdene jordbruksproduksjonen konsentrerer seg er det press om å leie jordbruksarealene. I de områdene der det er få jordbruksbedrifter, er det ikke samme press på leie av jordbruksarealene og jordbruksarealet går ut av drift.

Dette synliggjør utfordringen med en generell drivepliktbestemmelse i jordloven. Skal eier oppfylle driveplikten som innebærer at alt jordbruksareal skal drives, forutsetter dette at det må være jordbruksbedrifter som kan drive arealene.

Kommunene følger i relativt liten grad aktivt opp driveplikten grunnet manglende ressurser og kapasitet. Kommunene mener at etterspørsel etter leiejord er viktig for at driveplikten oppfylles av eier, men også at regulering i lovverket er viktig for å opprettholde jordbruksarealet. Kommunene mener driveplikten danner en viktig sosial norm der opprettholdelse av jordbruksarealet viser at eier følger regelverket.

Arbeidsgruppen deler kommunenes syn på drivepliktens normative effekt. Driveplikten har etter arbeidsgruppens vurdering bidratt til å forhindre at arealer går ut av drift, sammenliknet med endringene i produksjonen på arealene. Driveplikten er i seg selv betydningsfull for å sikre ressursgrunnlaget for økt matproduksjon, ivareta ressursgrunnlaget for framtidige generasjoner og tilgjengeliggjøre jordbruksareal for de jordbruksbedriftene som ønsker å opprettholde eller øke driftsgrunnlaget. Driveplikten opprettholder også jordbruksarealenes status i plansaker etter plan- og bygningsloven, og motvirker dermed spekulasjon til utbyggingsformål.

Arbeidsgruppen anbefaler:

Driveplikten har en viktig normativ effekt, som forplikter eiere av landbrukseiendom til å sørge for drift på jordbruksarealene også når eier selv ikke står for driften.

- Driveplikten bør videreføres i jordlovens § 8 for å
 - sikre ressursgrunnlaget for økt matproduksjon
 - ivareta ressursgrunnlaget for framtidige generasjoner
 - tilgjengeliggjøre jordbruksareal for jordbruksbedrifter som ønsker å opprettholde eller øke driftsgrunnlaget

5.4 Forenkling av drivepliktbestemmelsen

Ved oppfyllelse av driveplikten gjennom bortleie stilles det krav i jordloven § 8 om at leiekontrakten skal være skriftlig og ha minst 10 års varighet uten mulighet for eier til å si opp avtalen. Kravet om minst 10 års varighet følges i relativt liten grad. Ønsket varighet på avtalene vil være avhengig av leietakers produksjon på arealene. Kravet til at den skriftlige avtalen skal være av minst 10 års varighet gir etter arbeidsgruppens vurdering for liten fleksibilitet, og tar ikke i tilstrekkelig grad opp i seg det faktum at eier og leietaker har behov for individuell tilpasning. Arbeidsgruppen setter spørsmålstegn ved om et slikt anliggende bør reguleres i lov.

Kravet om at avtalene skal være skriftlige, følges i stor grad i dag. Regelverket stiller imidlertid ikke krav til det nærmere innholdet i leieavtalen; det er kun fastsatt at avtalen skal være av 10 års varighet. Ved utleie vektlegger eier at leietaker ivaretar vedlikehold og investeringer i jorda mer enn personlige relasjoner. Dette viser at eiers preferanser får konsekvenser for hvor langt leier må kjøre for å få tilgang til leiejord, og medfører at det oppstår såkalt krysskjøring. Eiers kompetanse knyttet til agronomi avtar for hver generasjon eiere som ikke har drevet arealet selv. For å nå målet om økt matproduksjon, bør det stilles tydeligere krav til eiers ansvar knyttet til vedlikehold og investeringer i jorda. Det bør komme tydeligere frem i jordloven at driveplikten er varig og knyttet til eier.

Kommunene skal vurdere om den skriftlige avtalen fører til en god driftsmessig løsning. Herunder skal blant annet kjøreavstanden mellom driftssenteret og leiejorda vurderes. Undersøkelsen foretatt av Skog og landskap viser at 80 prosent av jordbruksbedriftene har under 8 kilometers avstand til den leiejorda som ligger lengst unna driftssenteret. Beregninger av de faktiske kostnadene per fôrenhet i grovfôrproduksjonen viser at i intervallet 5 til 10 km vil kostnadene ved kjøring til og fra leiejord overstige kostnadene ved å kjøpe kraftfôr. Sammenlikningen av gjennomsnittlig fylkesvis kjøreavstand og fylkesvis bruk av kraftfôr i fôrsammensetningen i melkeproduksjonen, viser at det er store forskjeller rundt om i landet. Dette henger sammen med topografi, sammensetning av eiendommer og veistandard. Disse forskjellene viser seg også innad i fylkene. Ett område skiller seg ut med andel jordbruksbedrifter med mer enn 10 kilometers avstand til leiejorda lengst unna driftssenteret, nemlig fjellregionene i Hedmark, Oppland og til dels Buskerud. I disse kommunene ligger eiendommene spredt, de er ofte relativt små og driftsforholdene kan være krevende.

Avtalene rundt leieforholdene i jordbruket varierer i tid. Dette medfører at verken jordbruksbedriftene eller kommunene har oversikt over tilgjengelig leiejord. Dersom kommunene skal oppheve en avtale begrunnet med at leiejorda ligger for langt unna

driftssenteret og løsningen derfor er uheldig, bør kommunen kunne foreslå en annen løsning på eier og leietakers behov. Dette fordrer at annen leiejord er tilgjengelig og at det ikke allerede er inngått leieavtale med annen leietaker.

I 2010 var antallet leieavtaler i jordbruket 109 000. Avtalene som inngås sendes til kommunen. Dersom kommunene skal følge opp regelverket knyttet til kravet om driftsmessige løsninger, vil dette kreve store ressurser. Arbeidsgruppen antar at kommunene prioriterer å holde jordbruksarealet i drift og bidra til at jordbruksbedriftene har tilstrekkelig ressursgrunnlag, heller enn formalitetene ved regelverket.

Næringsutøveren er selvstendig næringsdrivende og ansvarlig for både inntekts- og kostnadssiden ved drifta. Kostnadene kan bli uforholdsmessig høye dersom avstanden mellom driftssenteret og leiejorda blir for stor. Arbeidsgruppen mener resultatene viser at jordbruksbedriftene har en rasjonell tilnærming med hensynet til lønnsomheten ved leiejord og kjøreavstandene. Jordbruksbedriftene må selv vurdere kostnadene ved å leie jord.

Arbeidsgruppen anbefaler at skriftlige avtaler videreføres og at disse inngår i kommunenes kontroll med jordbruksbedriftene. Dette innebærer at leietaker må fremvise leieavtalen når kommunene kontrollerer de økonomiske virkemidlene i jordbruket. Dersom det ikke er inngått skriftlig avtale om bortleie av jordbruksareal, kan dette følges opp som brudd på driveplikten overfor eier. Avkorting av arealtilskuddet overfor jordbruksbedriften bør vurderes som sanksjonsmiddel overfor leier uten skriftlig avtale. Dette vil bidra til også å ansvarliggjøre leier av jordbruksareal.

Arbeidsgruppen anbefaler:

For å nå mål om økt matproduksjon, er det viktig at det stilles tydelige krav til eier av jordbruksareal. Kravet om minst 10 års varighet følges i relativt liten grad og gir leietaker og eier av jordbruksareal liten fleksibilitet og rom for tilpasning. Næringsutøveren er selvstendig næringsdrivende og ansvarlig for både inntekts- og kostnadssiden ved drifta. Det er opp til næringsutøveren selv å avgjøre om leiejorda er lønnsom eller ikke. På bakgrunn av dette mener arbeidsgruppen at jordlovens § 8 bør tydeliggjøre eiers ansvar og at krav til varighet og krav om driftsmessige gode løsninger bør tas ut av drivepliktbestemmelsen. Drivepliktbestemmelsen endres i tråd med dette til følgende:

Jordbruksareal skal drivast. Driveplikta er varig og knytt til eigar av jordbruksarealet. Ny eigar må innan eitt år ta stilling til om han eller ho vil drive eigedomen sjølv eller leige bort jordbruksarealet etter føresegnene i andre ledd.

Driveplikta kan oppfyllest ved at arealet vert leigd bort som tilleggsjord til annan landbrukseigedom. Det er ein føresetnad for at driveplikta er oppfylt ved bortleige at leigeavtala er skriftleg.

Ei leigeavtale som er i strid med andre punktum, kan ikkje gjerast gjeldande mellom partane eller i høve til offentlege styresmakter.

Finn departementet at jordbruksarealet ikkje vert drive, kan eigaren påleggast å leige jorda bort eller at jorda skal plantast til med skog eller tiltak av omsyn til kulturlandskapet.

For å forenkle forvaltningen med skriftlige kontrakter bør de skriftlige avtalene inngå i kommunenes kontroll med jordbruksbedriftene. Leietaker må fremvise skriftlig leieavtale når kommunene kontrollerer de økonomiske virkemidlene i jordbruket.

- Manglende skriftlige avtaler følges opp overfor eier som brudd på driveplikten og overfor leier følges dette opp med avkorting av arealtilskuddet.

5.5 Særmerknader

Særmerknad fra Norges Bondelags representant Erlend Stabell Daling:

Norges Bondelag har i sitt næringspolitiske prinsippprogram for perioden 2013 ó 2016 sett et behov for å «stimulere til langsiktige leieavtaler som sikrer investeringer også på leiejord».

Bakgrunnen for dette er nødvendigheten å sikre et langsiktig produksjonsgrunnlag for de som lever av landbruket, særlig når det i tråd med Stortingets intensjoner er investert i utbygging og opprustning av driftsapparatet. Tilgang til tilstrekkelig areal kan i slike tilfeller både være avgjørende både for finansiering av utbyggingen og for en rimelig inntjening til dekning for faste og variable kostnader, samt lønnsinntekter til bonden.

På denne bakgrunn kan dette medlemmet ikke støtte arbeidsgruppens flertall i at krav om leiekontraktens varighet skal fjernes.

Det understrekes at Norges Bondelag ser behovet for lemping av kravet om leiekontraktens varighet i enkelte produksjoner, særlig grønnsaksproduksjon og økologiske produksjoner. Dette behovet kan imidlertid ivaretas ved en regelverkstilpasning eller praksisendring spesifikt rettet mot slike produksjoner.

Vedlegg 1

Delrapport fra arbeidsgruppe

Bruk av leiejord, endringer i driveplikten og vernehjemmel i jordloven

- konsekvenser og effekt for jordvernet

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Innledning	3
1.1 Beskrivelse av oppgaven/mandatet	3
1.2 Begrepet jordvern.....	4
1.3 Matsikkerhet og klima.....	5
1.4 Politisk målsetting	6
1.5 Dagens regelverk og praktisering.....	6
2 Bruk av leiejord og endringer i driveplikten – konsekvenser for jordvernet	8
2.1 Driveplikt, leiejord og omdisponering	8
2.2 Arbeidsgruppens vurdering	9
2.3 Anbefaling.....	10
3 Egen vernehjemmel i jordloven	11
3.1 Vernebegrepet i jordloven.....	11
3.2 «Klimaskifte for jordvernet»	11
3.3 Forslag om vernehjemmel i jordloven	12
3.4 Høring av vernehjemmel i jordloven	13
3.5 Arbeidsgruppens vurdering	13
3.6 Særmerknad.....	14
3.7 Anbefaling.....	16

Sammendrag

Landbruks- og matdepartementet har gitt Landbruksdirektoratet i oppdrag å nedsette og lede en arbeidsgruppe som skal vurdere problemstillinger knyttet til leiejord og driveplikt. Arbeidsgruppen skal avlevere rapport innen 1. juli 2015.

I forbindelse med at regjeringen skal fremme forslag for Stortinget om jordvernstrategi har arbeidsgruppen i tillegg fått i oppdrag å vurdere om bruk av leiejord og endringer i driveplikten kan ha konsekvenser for jordvernet. Arbeidsgruppen er også bedt om å vurdere om innføringen av en egen vernehjemmel i jordloven kan ha effekt for jordvernet.

Tilleggsoppdraget leveres før hovedoppdraget, og baseres på de vurderinger arbeidsgruppen har gjort på dette tidspunktet når det gjelder leiejord og driveplikt.

Arbeidsgruppen mener driveplikten er viktig for å opprettholde jordbruksarealets status i plan- og omdisponeringssaker, og for å motvirke eiendomsspekulasjon gjennom brakklegging av god matjord. Et jordbruksareal i god hevd, vil i realiteten ha et sterkere vern og status i plansaker, enn et brakklagt eller gjengrodd areal. Driveplikten bør derfor etter arbeidsgruppens mening videreføres i en eller annen form, altså som en bestemmelse om at jordbruksareal skal drives, med forankring i lov. I et jordvernperspektiv er det etter arbeidsgruppens mening viktig at arealer holdes i hevd og sikres kontinuerlig drift.

Adgangen til å oppfylle driveplikten ved bortleie gjør at arealet kan holdes i drift, også når eieren ikke kan eller ønsker å drive videre selv. Denne adgangen bør derfor videreføres. Dette sikrer aktiv drift, og opprettholder arealets verdi og status i plansammenheng.

Selv om det ikke kan påvises noen entydig sammenheng mellom bortleie og nedbygging, finnes det flere grunner til at det likevel bør bli større samsvar mellom eier og driver. Større trygghet med tanke på å investere og satse på fremtidig matproduksjon på gården, og flere incentiver for fortsatt matproduksjon på arealet, er noen grunner. Det bør derfor også legges til rette for økt/letter omsetning av tilleggsjord, slik at det blir større samsvar mellom eier og driver.

Etablering av jordvernehjemmel og opprettelse av jordvernområder vil kunne varig sikre et utvalg av de mest verdifulle arealene for jordbruk i landet mot nedbygging. Men trolig vil dette samlet sett gjelde begrensede arealer.

Slik arbeidsgruppen vurderer det vil fortsatt arealplanlegging etter plan- og bygningsloven være det mest sentrale for å ivareta jordressursene. Virkemidler knyttet til jordvern og arealplanlegging bør derfor styrkes og videreutvikles. Arbeidsgruppen mener en politikk som ivaretar de samlede jordressursene i landet bør legges til grunn.

1 Innledning

1.1 Beskrivelse av oppgaven/mandatet

Landbruks- og matdepartementet har gitt Landbruksdirektoratet i oppdrag å nedsette og lede en arbeidsgruppe som skal vurdere problemstillinger knyttet til leiejord og driveplikt.

I forbindelse med at regjeringen skal fremme forslag for Stortinget om jordvernstrategi, har arbeidsgruppen i tillegg fått følgende oppdrag:

Departementet ber arbeidsgruppen vurdere om bruk av leiejord og endringer i driveplikten kan ha konsekvenser for jordvernet. Gruppen bes også å vurdere om innføring av en egen vernehjæmmel i jordloven kan ha effekt for jordvernet.

Tilleggsoppdraget skal slutføres innen 1. april 2015. Hovedoppdraget slutføres innen 1. juli 2015.

Arbeidsgruppen består av:

Ola Christian Rygh (leder)	Landbruksdirektoratet
Aud-Ingrid Krefting	Landbruksdirektoratet
Erlend Stabell Daling	Norges Bondelag
Arne Rørå	Norskog
Olaf Holm	Selvstendig næringsdrivende
Trine Gevingås	Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
Olav Sandlund	Fylkesmannen i Vestfold

Sekretariatet består av Jan Terje Strømsæther og Berit Lundamo (Landbruksdirektoratet).

Arbeidsgruppen har i arbeidet lagt vekt på at forslagene til tiltak, skal legge til rette for økt matproduksjon, jf målene for landbruks- og matpolitikken i Prop. 1 S. (2014-2015). I arbeidet med tilleggsoppdraget har arbeidsgruppen også lagt til grunn hovedmandatets føring om at det skal legges vekt på anbefalinger som ivaretar eiendomsretten og som ikke gir økte reguleringer.

Tilleggsoppdraget leveres før hovedoppdraget, og baseres på de vurderinger arbeidsgruppen har gjort på dette tidspunktet når det gjelder leiejord og driveplikt.

Arbeidsgruppen viser for øvrig til rapporten *Tiltak for å styrke jordvernet* utarbeidet av Asplan Viak. Rapporten ble presentert 5.3.2015, og inngår som en del av grunnlaget for arbeidet med ny jordvernstrategi. Rapporten går igjennom virkemidlene i plan- og bygningsloven, og foreslår tiltak for å styrke jordvernet i arealplanleggingen.

1.2 Begrepet jordvern

«Jordvern handler om å sikre våre etterkommere muligheten til å dyrke egen mat på egen jord»
(Klimaskifte for jordvernet 2008¹)

Begrepet jordvern knytter seg først og fremst til arbeidet med å sikre jordbruksarealet for varig fremtidig matproduksjon, og å i størst mulig grad unngå at matjord omdisponeres og tas i bruk til boligbygging, annen næringsutvikling, samferdselsprosjekter e.l.

Dyrka og dyrkbar jord er en grunnleggende ressurs for å kunne produsere mat, og for å sikre matforsyning på kort og lang sikt. I Norge er bare 3 prosent av arealet dyrka jord, og dette er svært lite sammenlignet med andre land. Hvert år omdisponeres likevel store arealer av de mest verdifulle jordbruksområdene i landet til andre formål.

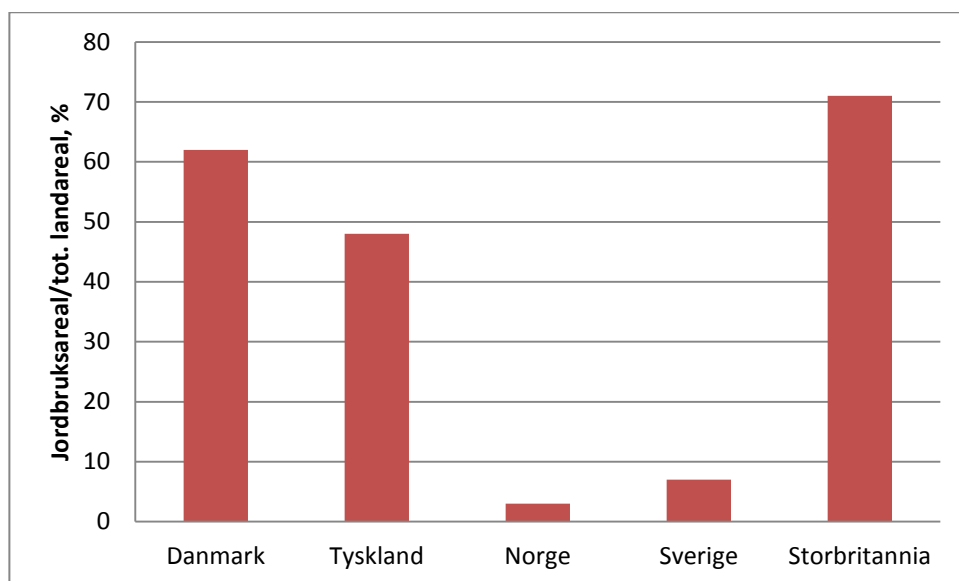


Fig 1: Andel jordbruksareal i forhold til totalt landareal, prosent, 2010-12 (Kilde: World Bank Indicators)

Mange byer og tettsteder i Norge er omkranset av dyrka jord og mye av den beste jorda ligger der hvor utbyggingspresset er størst. Kombinert med ønsket om en mest mulig samlet utbygging rundt eksisterende byer og tettsteder, skaper dette utfordringer i arbeidet med å ivareta jordressursene for fremtiden.

Nedbygging av dyrka jord kan i liten grad erstattes ved nydyrking. Produksjonspotensialet til den dyrkbare jorda er vesentlig mindre enn for dagens jordbruksareal. Dessuten er det meste av dyrkningspotensialet i de beste klimasonene allerede tatt i bruk. Nydyrking av dyrkbare arealer vil uansett ikke kunne kompensere fullt ut for ytterligere nedbygging, da dyrkbar jord også er en begrenset ikke-fornybar ressurs.

¹ Klimaskifte for jordvernet – Rapport fra jordverngruppa, Landbruks- og matdepartementet 2008

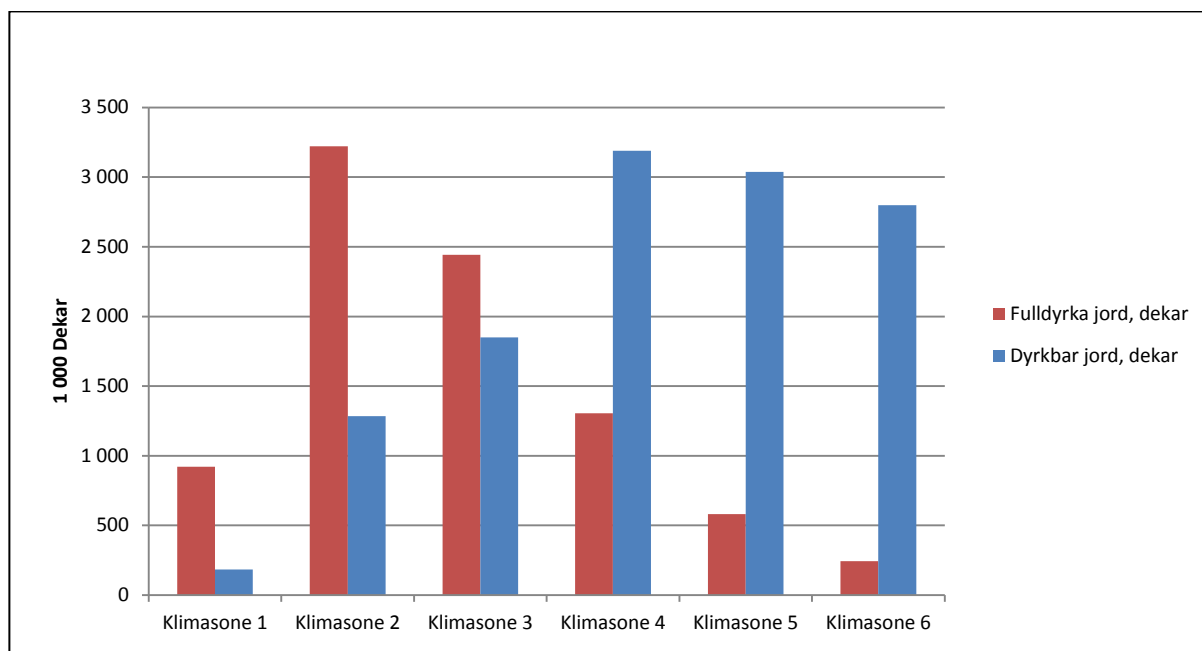


Fig 2: Jordressurser i Norge fordelt på klimasoner. Klimasone 1 er den mest gunstige for dyrking. (Kilde: Skog og landskap)

1.3 Matsikkerhet og klima

Å ivareta produksjonsarealene er avgjørende i beredskapssammenheng. Den globale matvaresituasjonen tilsier at hvert land må ta et eget ansvar for sin egen og verdens matproduksjon. I 2011 passerte verdens befolkning 7 milliarder mennesker, og i 2050 er den beregnet til å være 9 milliarder mennesker. FNs mat- og jordbruksorganisasjon (FAO) har beregnet at den globale matproduksjonen må økes med 70 prosent for å sikre verdens befolkning tilstrekkelig med mat innen 2050.²

Det er ventet at pågående klimaendringer vil føre til vanskeligere betingelser for jordbruk i mange deler av verden. Nedbørsunderskudd og vannmangel kan bli en realitet i områder som i dag er svært sentrale når det gjelder verdens matforsyning. En stor del av jordbruksproduksjonen ventes å forskyves mot nord og mot høyereliggende områder.

Jordsmonnet spiller også en viktig rolle i klimasammenheng gjennom å fange opp og lagre karbon fra atmosfæren.³ Klimahensyn er dermed et viktig argument for å unngå nedbygging, og for effektiv arealutnyttelse ved planlegging av byer og tettsteder.

² *How to feed the world in 2050, FAO 2009*

³ *Climate change and food security, FAO*

1.4 Politisk målsetting

I Meld.St. 9 (2011-2012) *Landbruks- og matpolitikken* settes det mål om at selvforsyningsgraden for den landbaserte matproduksjonen skal opprettholdes i takt med befolkningsveksten. Ivaretagelse av dyrka og dyrkbar jord er grunnleggende for å nå en slik målsetting.

Det nasjonale målet for jordvern har vært å avgrense omdisponeringa av dyrka jord (fulldyrka jord, overflatedyrka jord og innmarksbeite) til under 6000 dekar per år (jf. Meld. St. 9 (2011-2012) *Landbruks- og matpolitikken*).

1.5 Dagens regelverk og praktisering

Beslutninger om omdisponering av jordbruksarealer til andre formål enn landbruk tas i all hovedsak gjennom planprosesser etter plan- og bygningsloven, og gjennom omdisponeringsvedtak etter jordloven. Jordressursene, slik de defineres i plansammenheng og i jordloven, omfatter både dyrka og dyrkbar jord. Det er kommunene som i dag har hovedansvaret for å ta vare på jordressursene ved sin forvaltning etter plan- og bygningsloven og jordloven.

Kommunene er planmyndighet, og skal utarbeide overordnede kommuneplaner etter plan- og bygningsloven som viser utbyggingsmønster, og forholdet mellom utbygging og bevaring. Sikring av jordressursene er inntatt som en viktig oppgave og hensyn i planlegging etter plan- og bygningsloven (jf. pbl § 3-1 b). Planer som utarbeides etter denne loven skal sikre jordressursene, kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer.

Arealdisponeringene bygger likevel i stor grad på lokalpolitisk skjønn, og en sentral oppgave for planmyndigheten er å foreta interesseavveininger mellom ulike formål og samfunnsinteresser. Det er en klar forventning fra nasjonale myndigheter at kommunene ivaretar viktige jordbruksarealer, og vurderer avveininger mellom utbygging og jordvern (jf. *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*). Jordbruksarealenes størrelse, tilstand og kvalitet vil være naturlig å ta med i betraktningen når kommunen vurderer fremtidig planstatus for et område.

Jordloven § 9 inneholder et generelt forbud mot omdisponering, men dette settes til side ved utarbeidelse av kommunale arealplaner for utbygging. Litt forenklet sagt kan man altså si at jordlovens bestemmelser om omdisponering har sitt virkeområde i det plan- og bygningsloven definerer som LNFR- områder (Landbruks-, natur- og friluftsområder, samt reindrift).

Hovedregelen i jordloven er altså at dyrka jord ikke må tas i bruk til formål som ikke tar sikte på jordbruksproduksjon, jf jordloven § 9. I særlige tilfeller kan det likevel innvilges dispensasjon dersom kommunen etter en samlet vurdering mener jordbruksinteressene bør vike. Ved denne dispensasjonsvurderingen skal det blant annet tas hensyn til det samfunnsgavnet en omdisponering vil kunne gi. Det vil da være relevant å vurdere jordbruksarealets tilstand og kvalitet opp mot fordelene ved å gjennomføre det aktuelle tiltaket.

Omdisponeringen av jordbruksareal til andre formål enn landbruk har de siste årene ligget på ca 6 700 dekar. I 2013 ble det imidlertid omdisponert 5 620 dekar jordbruksareal på landsbasis. Dette var den laveste registrerte omdisponeringen siden registreringen startet i 1976.⁴

⁴ KOSTRA landbruk – En vurdering av rapporteringen for 2013, Statens landbruksforvaltning 2014

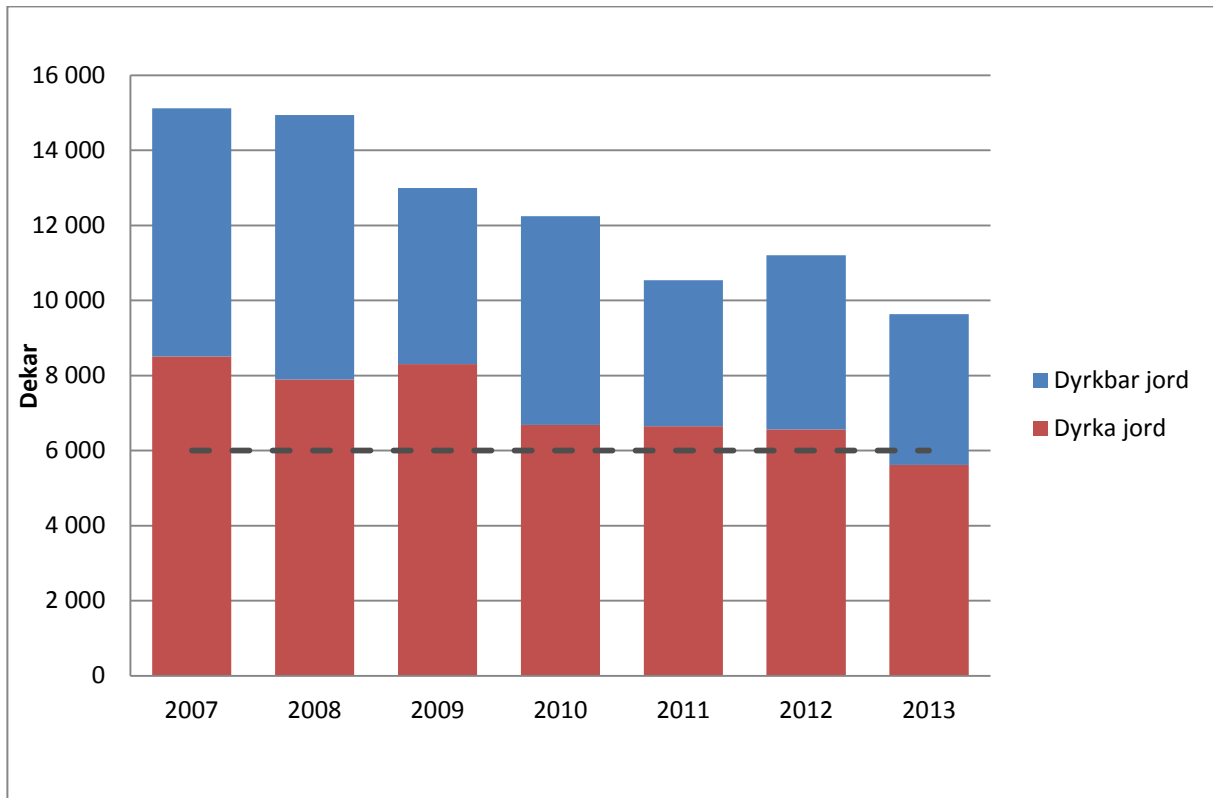


Fig 3: Årlig omdisponert areal i Norge fordelt på dyrka og dyrkbar jord (Kilde: KOSTRA)

2 Bruk av leiejord og endringer i driveplikten – konsekvenser for jordvernet

2.1 Driveplikt, leiejord og omdisponering

Jordloven § 8 setter krav til eieren av et jordbruksareal om at arealet skal drives. Plikten er personlig og varig, og skal ivareta det samfunnsmessige ønsket om å sikre produksjon av mat samtidig som jordbruksarealets produksjonsegenskaper og kulturlandskap blir ivaretatt.⁵

Selv om driveplikten er personlig og knyttet til eier av eiendommen, kan den oppfylles ved at arealet blir leid bort som tilleggsjord til en annen landbrukseiendom. Andelen leiejord i Norge har økt de senere tiårene, og lå i 2012 på 43 prosent.⁶

Norsk institutt for skog og landskap (Skog og landskap) har på oppdrag fra arbeidsgruppen undersøkt andelen av selvdrevet og leid areal på omdisponerte områder i noen utvalgte kommuner (Trondheim, Steinkjer, Levanger, Sarpsborg, Løten og Sunndal).⁷ Resultatene gir ingen entydig konklusjon på spørsmålet om hvorvidt leiejord er mer utsatt for å bli omdisponert til bebyggelse enn jordbruksareal som drives av eier. I Trondheim og Sarpsborg kommuner er riktignok leid areal overrepresentert i arealet som senere omdisponeres. Dette er begge bykommuner, med høyt arealpress. For de andre kommunene er tendensen motsatt eller fraværende. Samla er det derfor ingen klare tegn på at det omdisponeres mer leiejord enn jord som drives av eier.

Skog og landskap har også ved hjelp av AR5 undersøkt om drift på eget eller leid areal har noe å bety for arealendringer over tid i kommunene Time, Luster og Trøgstad. Resultatene viser at om et areal er i drift av eier eller leier, har lite å si for i hvilken grad det fulldyrka arealet er holdt i drift over tid. Man kutter med andre ord like mye hjørner på eget som innleid areal. En annen undersøkelse utført av Skog og landskap i Nordland, Troms og Finnmark viser imidlertid at betydelig mer areal gror igjen på eiendommer hvor jordbruksareal blir leid ut, enn på eiendommer som drives av egne eiere.⁸

Arbeidsgruppen har gjennomført en spørreundersøkelse til kommunene med spørsmål knyttet til kommunens oppfølging og praktisering av driveplikten. Foreløpige resultater fra spørreundersøkelsen tyder på at kommunene anser bestemmelsen om driveplikt i jordloven som betydningsfull og viktig når det gjelder å opprettholde drift på jordbruksareal. Flere respondenter oppgir at drivepliktbestemmelsen har en viktig preventiv effekt. Noen svarer også at det ellers i bynære områder er fare for at områder blir liggende brakk for så å omdisponeres til andre formål, og at områder under press for utbygging er spesielt sårbare for vanhevd.

Ut fra undersøkelsene ovenfor ser det ut til at det først og fremst er mindre og marginale arealer som står i fare for å gå ut av drift, både på grunn av at de er tungdrevne og mindre attraktive for driver, og

⁵ Rundskriv M-3/2011 Driveplikten etter jordloven

⁶ Grunnlagsmateriale til jordbruksforhandlingene 2014, Budsjettnemnda for jordbruket

⁷ Notat leiejord og jordvern, Skog og landskap 2015

⁸ Glimt 02/10, Skog og landskap

på grunn av at disse arealene i mindre grad ser ut til å bli prioritert av kommunen. Større arealer av god kvalitet forblir i drift, både fordi de er attraktive å leie, og fordi kommunen prioriterer oppfølging av driveplikten på disse arealene.

2.2 Arbeidsgruppens vurdering

Slik arbeidsgruppen ser det, er det en naturlig sammenheng mellom forbudet mot omdisponering i jordloven § 9 og driveplikten. Jordloven legger til grunn at dyrka jord skal brukes til jordbruksproduksjon, og at jordbruksarealet skal drives. Driveplikten innebærer ikke i seg selv et vern av jordbruksarealene, men gjennom å bidra til å holde jorda i hevd sikrer driveplikten at arealet forblir dyrka jord.

Drivepliktbestemmelsen pålegger eier å holde jorda i aktiv drift. Aktiv drift reduserer trolig risikoen for at arealene bygges ned. Kontinuerlig drift opprettholder jordbruksarealet, og dette er med på å styrke arealets status i plansaker og omdisponeringssaker. Jord i god hevd har i praksis et sterkere vern enn brakklagt areal. En kontinuerlig drift av jorda er med andre ord med på å sikre arealet som ressurs i jordbruksproduksjon, og at kulturlandskapet blir ivaretatt.

I et kortsiktig og bedriftsøkonomisk perspektiv kan det være en risiko for at jordeiere spekulerer i brakklegging for å redusere arealets status og verdi, og for lettere å få gjennomslag for omdisponering til byggeformål. En drivepliktbestemmelse som bidrar til å holde jordbruksarealer i drift, kan virke som motvekt til spekulasjon med jordbruksarealer til utbyggingsformål. Drivepliktbestemmelsen vil motvirke at eiendomsutviklere erverver jordbruksarealer for så å legge arealene brakk, der målet med brakklegging på sikt er å redusere arealets status og verdi som ressurs. Jord av god kvalitet og i god hevd har trolig sterkere beskyttelse, er vanskeligere å omdisponere, og har større verdi for samfunnet enn areal i dårlig hevd og i en brakklegging- og gjengroingsfase.

Dersom eier ikke kan eller ønsker å drive jorda selv, kan arealet leies bort. Leiejordsordningen legger til rette for til at driveplikten kan oppfylles, og jorda holdes i hevd. Bruk av leiejord bidrar dermed til å styrke jordvernet, dersom alternativet vil være å legge ned jordbruksdriften på arealet.

Driveplikt alene er likevel ikke tilstrekkelig. God økonomi og lønnsomhet for bonden er grunnleggende for fortsatt drift. Jo mindre lønnsomt det er å drive et areal, desto mindre sannsynlig er det at eieren vil drive videre, eller at noen andre ønsker å overta.

Det er den aktive bonden, og ikke nødvendigvis eieren, som har størst interesse av at et areal opprettholdes som jordbruksareal. Forskjell i pris ved salg av areal som jordbruksareal kontra for eksempel salg til boligtomter er stor. En eier som ikke er aktiv i jordbruksnæringen kan derfor ha mindre interesse i å bevare arealet som jordbruksareal, enn en som driver aktivt i næringen. Dette kan tale for at det bør legges mest mulig til rette for omsetning av tilleggsjord, slik at det kan bli større samsvar mellom eier og driver.

2.3 Anbefaling

Arbeidsgruppen mener driveplikten er viktig for å opprettholde jordbruksarealets status i plan- og omdisponeringssaker, og for å motvirke eiendomsspekulasjon gjennom brakklegging av god matjord. Et jordbruksareal i god hevd, vil i realiteten ha et sterkere vern og status i plansaker, enn et brakklagt eller gjengrodd areal. Driveplikten bør derfor etter arbeidsgruppens mening videreføres i en eller annen form, altså som en bestemmelse om at jordbruksareal skal drives, med forankring i lov. I et jordvernperspektiv er det etter arbeidsgruppens mening viktig at arealer holdes i hevd og sikres kontinuerlig drift.

Adgangen til å oppfylle driveplikten ved bortleie gjør at arealet kan holdes i drift, også når eieren ikke kan eller ønsker å drive videre selv. Denne adgangen bør derfor videreføres. Dette sikrer aktiv drift, og opprettholder arealets verdi og status i plansammenheng.

Selv om det ikke kan påvises noen entydig sammenheng mellom bortleie og nedbygging, finnes det flere grunner til at det likevel bør bli større samsvar mellom eier og driver. Større trygghet med tanke på å investere og satse på fremtidig matproduksjon på gården, og flere incentiver for fortsatt matproduksjon på arealet, er noen grunner. Det bør derfor også legges til rette for økt/lettere omsetning av tilleggsjord, slik at det blir større samsvar mellom eier og driver.

I et jordvernperspektiv er det trolig derfor ikke noe enten eller når det gjelder leiejord: Man bør både legge til rette for at det blir større samsvar mellom eier og driver, og opprettholde muligheten til å kunne leie bort jorda for å sikre kontinuerlig drift.

Gode landbrukspolitiske rammebetingelser generelt er uansett viktig for å sikre fremtidig drift og interesse for å produsere mat.

3 Egen vernehjemmel i jordloven

3.1 Vernebegrepet i jordloven

Verken jordloven eller annen norsk lovgivning har i dag regler med formål å sikre varig vern av jordbruksområder for fremtidig matproduksjon. Selv om det etter jordlovens formålsparagraf skal legges til rette for vern av jordsmonnet som produksjonsfaktor, er lovens øvrige regler hovedsakelig rettet mot regulering av den faktiske bruken av jorda, og ikke vern av arealer i et langsiktig perspektiv. Selv om jordloven har forbud mot omdisponering av jordressursene, kan det dispenseres fra bestemmelsen.

Til tross for at jordlovens formål omfatter vern av jordsmonnet som produksjonsfaktor, kan altså dyrka jord både omdisponeres og omreguleres etter jordloven og plan- og bygningsloven. Dagens regler er med andre ord ikke tilstrekkelige til å hindre nedbygging av dyrka jord. Tvert imot er dyrka jord svært utsatt for nedbygging rundt mange byer og tettsteder. En hjemmel for vern av dyrka jord som hindrer nedbygging vil kunne sikre at de mest verdifulle og mest utsatte matproduksjonsområdene i Norge kan bevares og drives nå og i framtiden.

3.2 «Klimaskifte for jordvernet»⁹

På begynnelsen av 2000-tallet viste nasjonal statistikk det som ble betegnet som en urovekkende høy årlig omdisponering av dyrka jord til andre formål, slik som boliger, næringsbygg og samferdsel. På denne bakgrunn satte Stortinget som målsetning å halvere den årlige omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene innen 2010, jf. St.meld. nr 26 (2006-2007). Dette innebar i praksis å redusere den årlige omdisponeringen av dyrka jord til under 6 000 dekar.

Landbruks- og matdepartementet satte i 2007 ned en arbeidsgruppe som særlig skulle vurdere behovet for nye virkemidler for et sterkere jordvern. Blant forslag til nye virkemidler pekte jordverngruppa på behovet for å vurdere å verne visse arealer. Gjeldende virkemidler ble ansett som ikke sterke nok, og områdevern ble pekt på som en mulighet dersom en bedre ønsket å ivareta nasjonale hensyn som jordvern i arealforvaltningen.

Jordverngruppa viste til uttalelser både fra Naturmangfoldlovutvalget og Planlovutvalget om områdevern.

Naturmangfoldlovutvalget: *”Rettsvirkningene av arealplaner etter plan- og bygningsloven gjør at de er vesentlig dårligere egnet til en varig sikring av bevaringshensyn enn reglene om områdevern i naturvernloven. Siden kommunene har hovedansvaret for arealplanleggingen, vil det også være vanskeligere å gjennomføre nasjonale hensyn og foreta vurderinger på tvers av region- og kommunegrenser ved plan- og bygningsloven. Utvalget finner det klart at arealplaner etter plan- og bygningsloven ikke kan erstatte vedtak om områdevern etter naturvernloven.”*

Planlovutvalget: *”Plansystemet i plan- og bygningsloven har imidlertid også visse svakheter sett fra et vernesynspunkt, sammenliknet med vern etter naturvernlovgivningen. Vern etter naturvernloven har en egen status ved at vernet skjer ved kongelig resolusjon og er varig – noe som bare staten selv*

⁹ Jf. note 1

eventuelt vil kunne oppheve. . . . Som konklusjon går utvalget etter en samlet vurdering inn for at vern etter naturvernloven bør bestå som et viktig virkemiddel for staten.”

Jordverngruppa vurderte at vern om jordas produksjonspotensial for mat burde være det sentrale. Et vern med et slikt formål ville innebære en sikring av muligheten til fortsatt drift av arealene og biologisk produksjon. Grunneier skulle føle seg trygg på at arealene forble produksjonsarealer for landbruket, og kommunen ville vite at dette var arealer som det ikke var aktuelt å vurdere i utbyggingsøyemed.

Fordelene med en hjemmel for områdevern ville etter jordverngruppas vurdering være at det muliggjorde en varig sikring av arealer med viktige jordressurser, hevet over gjentatte forsøk på omdisponering. Mulige ulemper kunne være at et vern ville kunne oppfattes som et inngrep i lokal og privat råderett, at det kunne oppleves politisk lite hensiktsmessig å kjøre mange verneprosesser for større områder, samt at prosessene kunne være tidkrevende og tunge.

En opplagt hovedinnvending mot vernehjemmel var at økt fokus på vern om enkelte større områder kunne føre til at andre områder fikk dårligere beskyttelse. Jordverngruppa delte ikke dette synet, og pekte på at en rekke andre virkemidler enn vern kunne tas i bruk på disse områdene. Gruppa så for seg at kun de viktigste og mest utsatte områdene burde være gjenstand for vernevedtak, og at andre virkemidler, som plan-og bygningsloven, skulle benyttes på øvrige arealer.

Jordverngruppa anbefalte altså at det ble utarbeidet en hjemmel for områdevern med formål å ivareta arealer med stort potensial for matproduksjon. Dette ville innebære en sikring av muligheten for fremtidig biologisk produksjon, og ivaretagelse av mulighet for et framtidig aktivt landbruk i utvalgte områder.

3.3 Forslag om vernehjemmel i jordloven

Landbruks- og matdepartementet ga i 2008 Statens landbruksforvaltning i oppdrag å utarbeide en vurdering av forslaget om hjemmel for vern av dyrka jord.¹⁰

Statens landbruksforvaltning foreslo en hjemmel i jordloven for vern av dyrka jord der Kongen gis myndighet til å gi verdifulle jordressurser et varig vern etter modell fra naturmangfoldlovens verneområder. Slike vernede områder ble foreslått kalt jordvernområder. Jordbruksdriften i jordvernområdene skulle i hovedsak kunne fortsette som før. Jordvernområdene skulle beskyttes mot nedbygging, og vernet skulle sikre muligheten for jordbruksdrift for framtiden.

Det ble foreslått å gi Fylkesmannen en sentral rolle i utredning av verneforslag og at det skulle legges til rette for brede medvirkningsprosesser. Forslaget la opp til at det var de mest verdifulle jordressursene innenfor de mest utsatte områdene som burde vurderes som jordvernområder.

Det ble presisert i forslaget at innføring av en vernehjemmel for dyrka jord ikke var ment å endre betydningen av å opprettholde et strengt jordvern for annen dyrka jord. Vern av arealer som jordvernområder skulle altså ikke oppfattes slik at vernet legitimerte en mer lempelig arealpolitikk i andre områder. Tvert imot ble det argumentert med at dette ville kunne bidra til at arealbesparende plangrep tvang seg fram i større grad, i tråd med den nasjonale arealpolitikken.

¹⁰ Vernehjemmel i jordlova, Statens landbruksforvaltning rapport-nr 7/2009

3.4 Høring av vernehjemmel i jordloven

Forslag om egen vernehjemmel i jordloven ble sendt på høring fra Landbruks- og matdepartementet høsten 2009. Forslaget innebar mulighet for å sikre de mest verdifulle matproduksjonsarealene i Norge mot nedbygging for fremtiden. En slik vernehjemmel ville kunne gi enkelte områder langt sterkere sikring enn det jordbruksarealene har i dag etter jordloven.

Forslaget bygget på utredningen fra Statens landbruksforvaltning, men inneholdt presiseringer slik som hva slags areal som skulle kunne vernes, og saksbehandlingsregler om avveining mot andre viktige samfunnshensyn. Den nye vernehjemmelen skulle ha som formål å verne jordas produksjonsevne for mat. Kun de viktigste og mest utsatte områdene skulle vurderes vernet. Andre virkemidler, som plan- og bygningsloven, skulle benyttes på de øvrige jordbruksarealene.

Det kom inn over 150 uttalelser fra kommuner, fylkeskommuner, organisasjoner og statlige etater. Mange av høringsinstansene påpekte at plan- og bygningsloven er det viktigste verktøyet for å fremme bærekraftig utvikling og for å sikre dyrka jord for fremtidig matproduksjon.

Regjeringen valgte på bakgrunn av høringssvarene å ikke gå videre med en egen vernehjemmel i jordloven. I stedet ble det presisert i Meld. St. 9 *Landbruks- og matpolitikken* (2001-2012) at regjeringen ville ta i bruk virkemidlene i plan- og bygningsloven for å sikre dyrka jord for fremtidig matproduksjon.

3.5 Arbeidsgruppens vurdering

Opprettelse av jordvernområder gjennom en jordvernhjemmel vil kunne gi varig sikring av noen av landets mest verdifulle og utsatte jordbruksarealer mot nedbygging. Et varig vern av slike områder vil bety at de ikke blir nedbygd, men blir tatt vare på for matproduksjon for fremtiden. Et slikt varig og langsiktig vern av jordbruksarealer kan trolig bare sikres gjennom opprettelse av jordvernområder.

Verneprosesser og opprettelse av jordvernområder slik det beskrives ovenfor vil likevel trolig være aktuelt kun på en liten andel av det totale jordbruksarealet i Norge. Arbeidsgruppen mener først og fremst at en politikk som ivaretar de samlede jordressursene i landet bør legges til grunn.

I tillegg er det en risiko for at oppmerksomhet mot vern av enkelte områder kan føre til at andre områder av tilsvarende kvalitet får redusert status, og at man i praksis kan få «A- og B-jord». Dette kan imidlertid motvirkes av at forvaltningen av de resterende jordbruksarealene i landet følges opp nasjonalt med klare retningslinjer for bruk og vern.

Etablering av jordvernhjemmel og innføring av jordvernområder som forvaltningsverktøy kan medføre omfattende offentlige verneprosesser som vil være komplekse og ressurskrevende for forvaltningen. Etter arbeidsgruppens vurdering knytter det seg usikkerhet til hvilke arealer som vil være aktuelle for vern, kriterier for utvelgelse og hvordan prosessen skal gjennomføres rundt det å foreslå områder for vern. Ordningen vil også innebære innføring av vern som i liten grad gir grunnlag for erstatning til grunneier (jf. videreføring av eksisterende bruk).

Opprettelse av jordvernområder kan dessuten få uohensiktsmessig og utilsiktet virkning dersom en ser på samfunnsutviklingen for øvrig. Det kan hindre den fleksibiliteten i arealforvaltningen som ellers er nødvendig med hensyn til samfunnsutviklingen lokalt og regionalt, og dermed også mulighetene til å møte fremtidige behov på en best mulig måte.

Arbeidsgruppen mener spørsmålene om arealdisponeringen rundt byer og tettsteder først og fremst bør vurderes gjennom prosessene for arealplanlegging i plan- og bygningsloven. Slik arbeidsgruppen vurderer det vil arealplanlegging etter plan- og bygningsloven uansett være det viktigste virkemidlet for å ivareta jordressursene i landet samlet sett.

Vi sitter etter hvert på et stort kunnskapsgrunnlag når det gjelder jordbruksarealene våre. Skog og landskap leverer landsdekkende arealressurskart. I tillegg er halvparten av landets jordressurser kartlagt med tanke på jordkvalitet. Det er svært viktig at dette datagrunnlaget blir ajourført og videreutviklet, slik at forvaltningen av jordressursene blir kunnskapsbasert. Det er på samme tid viktig å sørge for at denne kunnskapen blir brukt i arealplanleggingen, og blir lagt til grunn for de beslutninger som tas i kommuner og statlige etater. Dette innebærer å øke kompetansen både hos landbruks- og planmyndighet når det gjelder å kunne vise til alternativene til å bygge ned dyrka jord.

Forutsigbare planforhold er viktig for jordvernet. Det blir viktig å bruke virkemidlene i plan- og bygningsloven, samt å legge opp til en politikk som gir kompakte byer og tettsteder med høy utnyttelse. Avklart planstatus i kommuneplaner eller regionale planer med bruk av langsiktige grenser mot utbygging inn i LNFR-områder gir større forutsigbarhet. Utbyggingsmønsteret bør styres vekk fra større, sammenhengende jordbruksområder. God, kompakt byutvikling minker presset på omkringliggende areal, og er godt jordvern. Samtidig kan boligbygging gjennomføres mange steder uten bruk av dyrka jord og samtidig dempe presset på sentrale områder der dyrka jord i mange tilfeller er eneste aktuelle utbyggingsområde. Dette krever imidlertid kompetanse i forvaltningen og hos planleggerne.

Arbeidsgruppen viser for øvrig til Asplan Viaks rapport om jordvern, når det gjelder vurderinger knyttet til bruk av plan- og bygningsloven.

Med landets begrensede areal for matproduksjon vil det være viktig med et sterkt jordvern og en politikk som utnytter jordbruksarealet. Målsetningen om økt matproduksjon forutsetter et sterkt jordvern. Jordvern bør utvikles som politikkområde, med tydelige statlige prioriteringer og mål. Det bør defineres et nytt politisk jordvernmål som legger føringer for regional og kommunal planlegging. Visjonen bør være å ha en betydelig høyere terskel for å ta i bruk dyrka jord til andre formål enn landbruk.

3.6 Særmerknad

Særmerknad fra arbeidsgruppens medlem Erlend Stabell Daling:

Det har allerede i mange år vært adgang til å gi jordbruksareal en særlig beskyttelse gjennom bruk av plan- og bygningsloven, men dette har kun vært gjort i begrenset grad. Andre kommersielle interesser vurderes ofte som viktigere enn fortsatt jordbruksdrift, og beliggenhet eller byggekost er viktige motivasjonsfaktorer for at slike interesser ønsker å velge jordbruksarealer fremfor alternative utbyggingsarealer. I mange tilfeller legger kommunene av eget initiativ til rette for at slik utbygging skal skje, typisk for å tiltrekke seg arbeidsplasser i konkurranse med andre kommuner. Mekanismer som er omtalt foran gjør at dette medlemmet er tvil om kommunene er tilstrekkelig interessert i å nytte de mulighetene som plan- og bygningsloven gir, i den hensikt å etablere en tilfredsstillende beskyttelse av matjorden. Med et lovfestet jordvern ville kommunene på en helt annen måte enn i dag bli tvunget til å tenke beskyttelse av matproduksjonsressursene og alternative arealer som ikke har samme langsiktige samfunnsmessige verdi ville i større grunn blitt tatt i bruk til utbygging.

I forlengelsen av dette er det fortsatt sparsomt med eksempler på at man har lykket med å etablere produktive erstatningsarealer for nedbygd jordbruksareal, om slike eksempler i det hele tatt kan fremvises. Derimot finnes det flere eksempler på at etablering av slike arealer er mislykket.

I tillegg er det slik at andre typer arealvern, for eksempel markaloven, i vesentlig grad bidrar til å øke presset på jordbruksarealene. Kommuner som i slike tilfeller har behov for å ta i bruk nye arealer har i mange tilfeller ikke alternativer til å bygge ned matjorden. Ved innføring av en jordvernbestemmelse som er effektiv i slike områder ville man bli nødt til å sette nedbygging av jordbruksareal opp mot andre arealer, og slik sett fått en mer balansert vurdering og avveining av hvilke arealer som er mest verdifulle i et langsiktig samfunnsmessig perspektiv. Det er god grunn til å anta at dette ville gitt en reduksjon i nedbygging av jordbruksareal i pressområder.

Det som er sagt foran taler for at det bør gis en nasjonal jordvernbestemmelse for utvalgte områder. Etter dette medlemmets syn er det ingen tvil om at innføring av en jordvernhjemmel vil gi en positiv effekt for jordvernet. Det er liten grunn til å tro at en jordvernhjemmel ville føre til økt avgang av jordbruksareal andre steder, alternativet for utbyggerne er andre sentralt beliggende arealtyper.

Samtidig finnes det argumenter mot en jordvernbestemmelse, kanskje særlig at en jordvernhjemmel vil gi flere reguleringer og mer byråkrati, samt ha betydning for grunneiers adgang til å disponere over eiendommen. Dette er avveininger som lovgiver må ta og hvor konklusjonen i stor grad vil avhenge av den enkeltes preferanser. Med fortsatt betydelig befolkningsvekst i en verden som allerede er på balansepunktet når det gjelder matvareforsyninger, er det grunn til å forvente at det ikke er siste gang dette spørsmålet blir reist.

Dette medlemmet er videre enig med de øvrige medlemmene i arbeidsgruppen, om at plan- og bygningsloven er det sentrale verktøyet for å beskytte det alt vesentlige av Norges jordbruksarealer, altså de arealer som verken er av særlig god kvalitet eller som er utsatt for et særlig press. Dette medlemmet er også enig i at plan- og bygningsloven kan være egnet til å nå dette målet forutsatt at det er politisk vilje til å gi tilstrekkelige og presise føringer i nasjonale planretningslinjer.

I mangel av eksisterende effektive virkemidler er det behov for å samle seg om en felles løsning for å oppnå en bedre jordvernsituasjon. Med det forbehold som er nevnt foran kan plan- og bygningsloven representere en slik løsning. Samtidig er det svært viktig å følge utviklingen nøye, slik at man ser om skjerpede retningslinjer gir den ønskede effekt. I motsatt fall bør man igjen reise spørsmålet om et strengere regime, for eksempel gjennom en jordvernbestemmelse.

På bakgrunn av de foranstående særmerknader finner dette medlemmet etter en helhetsvurdering å kunne stille seg bak arbeidsgruppens anbefaling. Anbefalingen blir etter dette enstemmig.

3.7 Anbefaling

Etablering av jordvern hjemmel og opprettelse av jordvernområder vil kunne varig sikre et utvalg av de mest verdifulle arealene for jordbruk i landet mot nedbygging. Men trolig vil dette samlet sett gjelde begrensede arealer.

Slik arbeidsgruppen vurderer det vil fortsatt arealplanlegging etter plan- og bygningsloven være det mest sentrale for å ivareta jordressursene. Virkemidler knyttet til jordvern og arealplanlegging bør derfor styrkes og videreutvikles. Arbeidsgruppen mener en politikk som ivaretar de samlede jordressursene i landet bør legges til grunn.

Arbeidsgruppen ønsker å påpeke at målsetningen om økt matproduksjon forutsetter et sterkt jordvern. Det bør derfor defineres et nytt politisk jordvernmål som viser statlige prioriteringer, og som også legger føringer for regional og kommunal planlegging.

Det bør dessuten satses på å øke kompetansen når det gjelder planlegging og stedsutvikling hos landbruks- og planmyndighet, for å i større grad være i stand til å synliggjøre alternativene til å bygge ned jordbruksarealer.

Delrapport fra arbeidsgruppe:

**Bruk av leiejord, endringer i driveplikten og vernehjemmel i jordloven –
konsekvenser og effekt for jordvernet**

1. april 2015

Vedlegg 2

Notat

Til: Arbeidsgruppa driveplikt og jordleie
Kopi til: [Kopi til]
Fra: Skog og landskap
Dato: 09.03.2015
Saksnr: [Saksnr]

Første leveranse – leiejord og jordvern

Dette er et notat som beskriver metoder, analyser og resultater for spørsmål 1.

1. Bakgrunn

Landbruks- og matdepartementet har i brev av 12.5.2014 gitt Landbruksdirektoratet i oppdrag å nedsette og lede en arbeidsgruppe som skal vurdere problemstillinger knyttet til leiejord og driveplikt.

Med utgangspunkt i en presentasjon som ble holdt for denne arbeidsgruppa 25.11.2014, der blant annet analyser og resultater fra landskapsovervåkingen ble lagt frem, leverte arbeidsgruppa en konkret bestilling til Skog og landskap den 2. februar. Bestillingen inneholdt tre punkter, det første med leveringsfrist 9. mars. Den første delen av bestillingen er gjengitt under.

Jordvern

«Arbeidsgruppa har som tilleggsmandat å vurdere om bruk av leiejord og endringer i driveplikten kan ha konsekvenser for jordvernet. Er det mulig å fremskaffe oversikt over om areal i enkelt kommuner, som ble omregulert i perioden 2000 frem til i dag var leid eller eid areal? Arbeidsgruppa har satt følgende kriterier for hvilke kommuner som velges:

- Kommunen må ha et aktivt landbruk som er viktig for kommunen. (Kommuner som Steinkjer og Levanger ble brukt som eksempler.)
- Kommune der landbruket ikke vurderes som viktig.
- To kommuner i pressområder (Stavanger/Trondheim/Oslo)»

Skog og landskap har ikke tidligere gjort en slik analyse. Dette har derfor hatt karakter av å være et utviklingsarbeid. I dette notatet vil vi kort legge frem resultatene, sammen med en beskrivelse av fremgangsmåten, hvilke datakilder som er brukt og bakgrunn for de valg som er gjort. Notatet er således en dokumentasjon på arbeidet i tillegg til en presentasjon av resultatene.

2. Valg av kommuner

Arbeidsgruppa har satt opp kriterier for valg av kommuner. Vi legger til grunn at «viktighet» av jordbruket i kommunen i denne sammenhengen kan knyttes til størrelsen på jordbruksarealet. Valg av kommuner tar derfor utgangspunkt i SSB's statistikk over areal brukt til jordbruksproduksjon. Det var også ønskelig med en geografisk spredning.

Dette, sammen med lokalkunnskap, ble brukt for å anslå viktighet av jordbruk i kommunene og velge kommuner. Informasjon om de valgte kommunene er samlet i tabell 1.

Tabell 1: Nøkkelinformasjon om syv kommuner utvalgt for videre analyse.

Kommune	Fylke	Jordbruksareal i drift (SSB) (daa)	Totalt landareal (km ²)	Andel jordbruk (%)
Løten	Hedmark	42 580	369,44	11,5
Røyken ¹	Buskerud	14 371	112,63	12,8
Sarpsborg	Østfold	76 596	404,98	18,9
Sunndal	Møre og Romsdal	21 460	1713,44	1,3
Steinkjer	Nord-Trøndelag	162 454	1564,39	10,4
Trondheim	Sør-Trøndelag	56 570	341,12	16,6
Levanger	Nord-Trøndelag	133 490	611,3	21,8

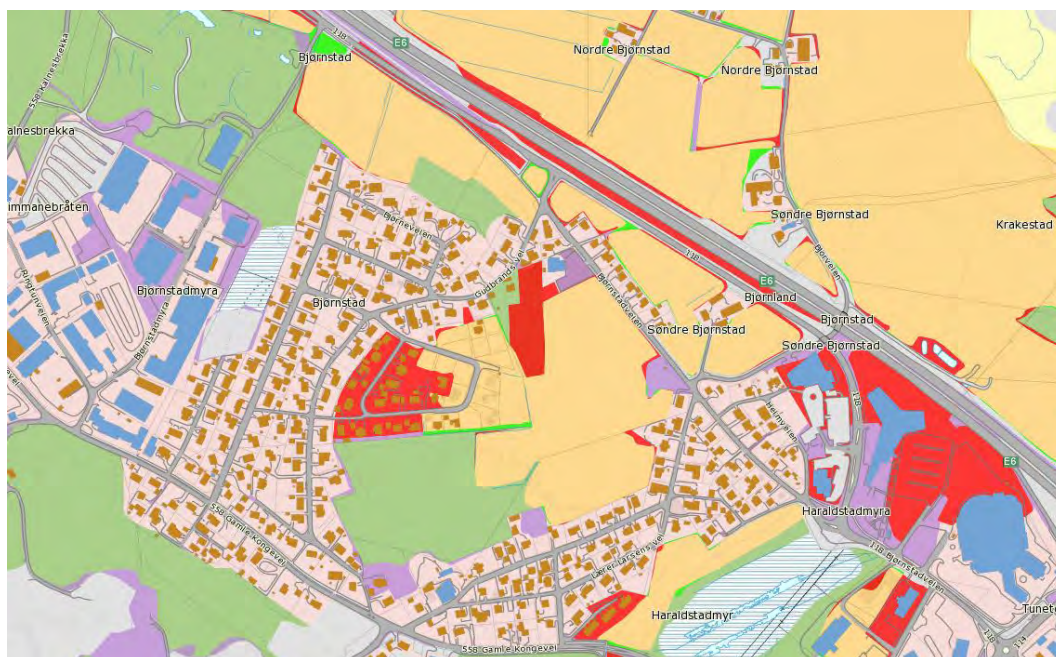
3. Nedbygd / omdisponert areal

De faste endringsanalysene som utføres med arealressurskartet AR5 ble benyttet som grunnlag for å finne nedbygd areal for hver kommune. Dette materialet omfatter areal som er registrert som nedbygd (ved flybildetolking). Areal som bygges ned er kategorisert etter arealtype som blir berørt, slik at man enkelt får ut nedbygd jordbruksareal (Figur 1). Perioden som dataene fanger varierer noe mellom kommuner. Informasjon om hvilken periode som dekkes er imidlertid kjent (tabell 2). Vi har videre valgt å begrense analysene til å gjelde kartfigurer som er større enn 1 dekar. Dette for å begrense analyser av en rekke små kartfigurer som oppstår ved f.eks. konstruksjon av gang- og sykkelvei eller andre mindre endringer i tilknytning til allerede nedbygd areal slik man også ser eksempler på i Figur 1.

Vi har også vurdert å bruke data fra matrikkelen. Dette ville kunne gjøre det mulig å summere bygninger basert på år de er tatt i bruk, for så å koble dette mot areal typer på kart og derfra finne nye bygninger på jordbruksareal. Dataene vil imidlertid finnes som bygningspunkt, og man vil ikke få noe helhetlig areal som er nedbygd om ikke man for eksempel anslår et «gjennomsnittlig areal» per bygg, eller kobler videre og bruker FKB

¹ På grunn av dataproblemer er resultatene for Røyken kommune ikke tatt med i dette notatet, men vi håper å kunne innarbeide dem på et senere tidspunkt.

sine data med bygningsomriss. Da ville man imidlertid fortsatt bare få selve bygningens areal, dvs. bygningens "fotavtrykk" mens det berørte arealet vil være større. Om man brukte FKB data ville man imidlertid også kunne hente ut hva de aktuelle bygningene brukes til, for eksempel om det er næringsbygg eller boliger. Matrikkeldata med informasjon om hvilket år bygningen er tatt i bruk er imidlertid ikke allment tilgjengelig og ville kreve godkjenning av uttak etter søknad til Kartverket. Hele prosessen ville dessuten være relativt arbeidskrevende, med mange mulige (uforutsette) utfordringer. Vår vurdering var derfor at dette ikke var en egnet løsning gitt tidsfristene for dette arbeidet.



Figur 1: Eksempel på endringsanalyser fra AR5 for Sarpsborg kommune. Rød farge markerer endringer som innebærer tap av jordbruksareal. I dette kartutsnittet vises også markslaget slik det er kartlagt i AR5.

Tabell 2: Informasjon om periode endringene beskriver, samt informasjon om de kartlagte endringene som er en del av endringsanalysen i AR5 for de valgte kommunene. Levanger er ikke tatt med i denne tabellen, ettersom det er brukt en annen metode for Levanger (se nedenfor).

Kommune	Periode	Endringer registrert i AR5 totalt (daa)	Endringer med tap av jordbruksareal (daa)	Endringer der jordbruksareal er nedbygd (daa)
Løten	2002 - 2010	10 092,2	2 251,1	126,5
Røyken	1999 - 2012	7 388,0	1 257,1	293,9
Sarpsborg	2003 - 2011	14 786,3	3 362,6	372,7
Sunndal	2004 - 2010	5 540,0	1 502,2	28,3
Steinkjer	2003 - 2010	25 790,8	5 169,4	172,8
Trondheim	2003 - 2013	18 598,8	3 283,7	989,8

Vi mener dette gir et mer riktig bilde av endringer enn hva man kunne få ved bruk av reguleringsplaner, selv om det også ville være en interessant analyse. Reguleringsplaner er imidlertid kun planer og den planlagte endringen blir ikke alltid gjennomført. Våre foreløpige undersøkelser viser dessuten at reguleringsplaner er generelt mindre tilgjengelige, og at det er systematiske forskjeller mellom kommuner med hensyn på om og hvordan de har denne informasjonen tilgjengelig.

Vi har imidlertid forsøksvis gjennomført en analyse for Levanger kommune med bruk av informasjon om planlagt omdisponert areal, slik det står beskrevet i kommunens arealplan. Dette er beskrevet litt senere i notatet.

4. Identifisering av gårds- og bruksnummer som er berørt av nedbygging.

Den største utfordringen i arbeidet er å identifisere hvilket gårds- og bruksnummer som er berørt av omdisponeringen. På kart der nedbyggingen er vist er oppgitt gårds- og bruksnummer det nye nummeret som tilkom etter oppdeling av eiendommen. For å vurdere hvorvidt eiendommen hadde vært drevet som eid eller leid areal før omdisponering er man avhengig av å finne det opprinnelige gårds- og bruksnummeret.

Dette ble løst ved å

- (1) koble kartet over arealendringer fra AR5 mot scannede versjoner av eldre ØK-kart. Disse har gårds- og bruksnummer (se figur 2). Vi kunne også
- (2) bruke en versjon av digitalt eiendomskart (DEK) som var etablert og lagret ved Skog og landskap i 2007 gjennom et tidligere prosjekt der eiendomsinformasjon var benyttet.

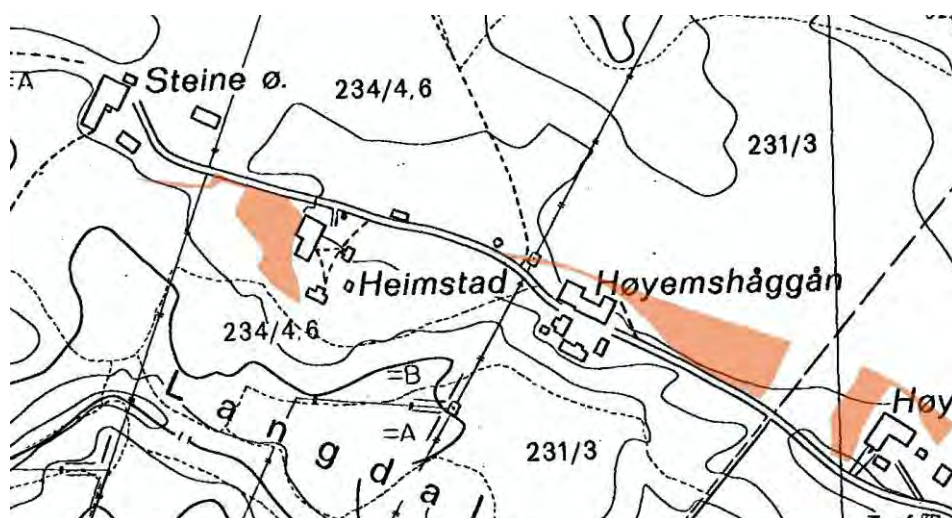
I de aller fleste tilfeller var vi i stand til å finne gårds- og bruksnummer på det omdisponerte arealet ved en av disse metodene. I Sarpsborg møtte vi imidlertid en tilleggsutfordring ved at kommunen har vært gjennom gjentatte kommunesammenslåinger som også har påvirket gårds- og bruksnumre. Vi har derfor dårligere dekning av resultater i Sarpsborg kommune enn de andre kommunene, ettersom det er en del eiendommer vi ikke klarer å knytte til et gårds- og bruksnummer.

Der vi fikk koblet det omdisponerte arealet til et gårds- og bruksnummer ble dette nummeret hentet opp i produksjonstilskuddstabellen. Ved å bruke produksjonstilskuddsdata over flere år, var det mulig å slå fast hvorvidt dette gårds- og bruksnummeret hadde areal i drift som leid eller eid areal i ulike år (se eksempel i tabell 5). I sum fikk vi ved dette andel av det omdisponerte areal som var drevet som henholdsvis eid eller leid areal. Vi valgte å forholde oss til to årstall i analysene, 2000 og 2011, der 2000 representerte situasjonen før omdisponeringen.

Andelene av eid og leid areal av det omdisponerte arealet ble sammenlignet med prosentandelen leiejord i den enkelte kommune basert på produksjonstilskuddstabellen.

Tankegangen her er at om det ikke er noen «sammenheng» mellom nedbygging og leiejord, bør prosentandelen leiejord på omdisponert areal gjenspeile prosentandel leiejord i kommunen forøvrig. Dette blir naturligvis på et litt grovt romlig nivå, og tar ikke hensyn til geografiske forskjeller mellom ulike deler av kommunen med hensyn på leiejordsandel. I produksjonstilskuddstabellen er det dessuten kun kategoriene eid areal eller leid areal. Man kan derved ikke sammenligne summene av prosentverdiene.

Det er også utfordringer knyttet til håndtering av tid i analysene. Vi mener likevel metoden gir en indikasjon på om det der er en tendens til at leiejord oftere omdisponeres enn jord som drives av eier.



Figur 2: Figuren illustrerer prosessen der et scannet ØK-kart er lagt under kartet som viser arealendringer i AR5 (merket med farge) slik at man kan identifisere hvilke(t) gårds- og bruksnummer som er berørt.

5. Resultater av analysene

Bruk av arealplan og resultater av analyser for Levanger kommune

Fra dokumentet «KOMMUNEPLANENS AREALDEL 2010 – 2020»² ble areal som er omdisponert til bebyggelse eller industri identifisert. I dokumentet oppgis det både hvilke gårds- og bruksnummer som vedtaket gjelder for, og hvor mye jordbruksareal vedtaket omfatter (tabell 4).

²

<http://kart.levanger.kommune.no/dokument/reguleringsplan/AndreDokumenter/L2008018%20planbeskrivelse.pdf>

Ved hjelp av produksjonstilskuddstabellen, koblet via hovednummer, er det så undersøkt om arealet på eiendommen ble drevet av eier, var utleid, eller hadde en delt løsning der noe areal ble leid ut mens resten av arealet ble drevet av eier. Dette ble gjort for ulike år, da det er relativt store endringer i eie-leieforhold over tid. Resultatet for de enkelte år (2000, 2003, 2005, 2008, 2011, 2013) er presentert i tabellen under (tabell 5).
 Tabell 4: Berørte gårds- og bruksnummer og areal berørt av planlagt omdisponering slik det er beskrevet i arealplan for Levanger kommune 2010-2020.

Kommune	Gårdsnr	Bruksnr	Dekar
1719	34	2	3
1719	35	1	280
1719	47	1	25
1719	48	3	25
1719	96	3	150
1719	125	6	25
1719	205	1	20
1719	212	11	4,5
1719	212	100	40
Sum			572,5

Vi har benyttet ulike koder som beskriver om arealet er i drift av eier (1,0), av leier (2,0) eller i en kombinasjon (1,5). Kode -1,0 i tabellen betyr at vi ikke finner eiendommen igjen i søknad om produksjonstilskudd. Dette kan skyldes at eiendommen er gått ut av drift, men det kan også skyldes at eiendommen har fått nytt gårds- og bruksnummer.

Tabellen illustrerer forøvrig den store dynamikken i eie-/leieforhold i norsk jordbruk, der ingen av de berørte eiendommene drives av eier gjennom hele perioden (2000 – 2013).

Tabell 5: Tabellen viser om de enkelte gårds- og bruksnummer som er planlagt berørt av omdisponering i følge kommunens arealplan har areal som drives av eier (1,0), av leier (2,0) eller en kombinasjon (1,5) for ulike år. Kode -1 i tabellen betyr at dette gårds-/bruksnummeret ikke finnes i produksjonstilskuddssøknadene. Se også beskrivelsen over.

Gårdsnr	Bruksnr	2000	2003	2005	2008	2011	2013	dekar
34	2	1.5	1.5	2.0	2.0	-1.0	-1.0	3
35	1	1.0	1.0	1.0	1.0	1.5	1.0	280
47	1	1.0	1.0	1.0	1.5	1.0	1.0	25
48	3	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	2.0	25
96	3	1.0	1.0	2.0	2.0	2.0	2.0	150
125	6	1.0	1.0	2.0	2.0	2.0	2.0	25
205	1	1.5	1.5	1.5	1.0	1.0	1.0	20
212	11	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	1.5	40
212	100	1.0	1.0	1.0	1.0	-1.0	1.0	4,5

I sum er det altså planlagt omdisponert totalt 572,5 daa jordbruksareal til bebyggelse eller industri i Levanger kommune (tabell 4). Av dette arealet var 3 daa (0,5 %) drevet som leiejord i 2005 og 2008, for å så å være ute av produksjon fra 2011 (kode -1,0 i tabellen). Det er nærliggende å anta at arealet er tatt ut av produksjon som en forløper til nedbyggingen.

I 2013 er til sammen 329,5 daa (57,6 %) av det arealet som er planlagt omdisponert drevet som eid areal mens 200 daa (34,9 %) av det planlagt omdisponerte arealet er drevet som leid areal og 40 daa (7,0 %) inngår i en kombinasjonsløsning.

For Levanger kommune var andelen jordbruksareal som ble drevet som leiejord i 2001 bare 16,7 %. Hele 83,3 % var drevet av den som eide arealet. I 2013 er leiejordsandelen økt betydelig. I 2013 er 32,6% av arealet drevet som leiejord mens 67,4% er drevet av eier.

En sammenligning med arealet som er planlagt omdisponert (34,9 % leiejord mot 57,6 % eid) med tallene for kommunen for øvrig gir ikke grunnlag for å hevde at leiejord er overrepresentert innenfor det omdisponerte arealet i Levanger kommune.

Resultater for de andre kommunene

Gitt at kommunene er valgt som eksempler på kommuner som har litt ulikt utgangspunkt har vi valgt å presentere resultatene kommunevis.

1. Trondheim

Vi får med mange kartfigurer som ligger spredt i kommunen – selv om vi har begrenset utvalget til kartfigurer større enn ett dekar. I resultatene her presenterer vi sum av areal som kommer fra samme gårds- og bruksnummer.

Vi har valgt å trekke ut de største enkeltstående omdisponeringene, for å se på dem spesielt.

Ved å trekke ut de 23 forekomstene av arealendringer som hver er større enn 8 dekar fra en og samme eiendom i Trondheim kommune ser vi at:

- 7 er drevet som eget areal i 2000, og 5 i 2011
- 9 var i drift som utleid areal i 2000 og 10 i 2011
- 0 har en kombinasjon eid/leid i 2000 og 1 i 2011
- 7 var ikke i drift hverken i 2000 eller 2011

Blant de større omdisponeringene som berørte areal fra en og samme eiendom var det med andre ord en overvekt av eiendommer som var i drift som leiejord, dessuten utgjorde dette arealet fra bruk som i 2011 leier ut areal 262 dekar mot 116 dekar fra bruk som driver eget areal.



Figur 3: Den enkeltvis største figuren med omdisponering av jordbruksareal til bebyggd i Trondheim kommune i perioden (merket med farge) med historisk scannet økonomisk kartverk, som viser gårds- og bruksnummer, og nyere versjon av det samme kartet der arealet tydelig fremstår som bebyggd.

Inkluderes alle omdisponerte kartfigurer i analysene er resultatene slik:

Situasjonen i 2000				
	Søker ikke PT til gårds- og bruks nr	Utleid	Eget	Eget og utleid
Dekar	205,8	218,3	368,8	6,3
Prosent	26	27	46	1

Situasjon i 2011				
Dekar	195,9	345,0	216,3	42,0
Prosent	25	43	27	5

Som tabellen viser har arealet som drives som leiejord økt i perioden; 218,3 daa i 2001 mot 345 daa i 2011. Areal der det ikke søkes produksjonstilskudd til gårds- og bruksnummer er omtrent konstant. Areal som drives av eier er redusert, og men antallet gårds- og bruksnummer som drives av eier også er noe redusert.

I følge produksjonstilskuddstabellene var fordelingen eid-leid areal i Trondheim kommune i 2000 at henholdsvis 20,6 % av arealet ble drevet som leid areal, mens 79,3 % ble drevet som eid areal. I 2011 var situasjonen at 35,6 % ble drevet som leid areal, mens 64,4 % ble drevet som eid areal.

Analysene av omdisponeringene viser at av det nedbygde arealet i Trondheim kommune i denne perioden var 43 % i drift som leid areal, mens 27 % var i drift av eier. Det resterende arealet var enten i drift i en kombinasjonsløsning (5 %) eller ikke tilstede i produksjonstilskuddsregisteret (25 %) i den undersøkte perioden.

For å sammenligne prosentandeler mellom omdisponert areal og tall på kommunenivå er prosentandel eid og leid areal regnet som prosent kun av det areal der informasjon er tilgjengelig, med andre ord er areal som ikke er gjenfunnet tatt ut.

	Omdisponert areal, drevet som leid i %	Andel leid areal i kommunen
2000	38	21
2011	57	36
Endring	20	15

Det er med andre ord en tendens i Trondheim kommune til at en større andel av det omdisponerte arealet er leid areal enn man skulle forvente om fordelingen var «tilfeldig». Det omdisponerte arealet har også hatt en noe høyere økning i leieandelen enn kommunen totalt.

2. Steinkjer

Summen av omdisponert areal (med kartfigurer større enn 1 daa) i Steinkjer i den analyserte perioden er 141,1 dekar. Andelen av disse som var drevet som henholdsvis eid areal, leid areal eller i en kombinasjonsløsning er vist under:

Situasjon 2000	Søker ikke PT til gårds- og bruks nr	Utleid	Eget	Eget og utleid
Dekar	24,4	16,0	90,7	10,0
Prosent	17,3	11,4	64,2	7,1

Situasjon 2011				
Dekar	32,1	23,1	76,3	11,8
Prosent	22,7	16,4	54,9	6,0

Som tabellen viser øker andelen som var drevet som leiejord av det omdisponerte jordbruksarealet fra 2001 til 2011. Andelen av det omdisponerte arealet som var drevet som leiejord i 2011 er likevel relativt begrenset; bare 16,4 %.

Til sammenligning er leiejordsandelen i Steinkjer kommune i følge produksjons-tilskuddsdataene 33,6 % i 2011. Leiejordsandelen har økt fra 16,7 % i 2001. Med andre ord drives 66,4 % av jordbruksarealet i Steinkjer kommune av eier i 2011.

For å sammenligne prosentandeler mellom omdisponert areal og tall på kommunenivå er prosentandel eid og leid areal regnet som prosent kun av det areal der informasjon er tilgjengelig, med andre ord er areal som ikke er gjenfunnet tatt ut.

	Omdisponert areal, drevet som leid i %	Andel leid areal i kommunen
2000	14	17
2011	21	34
Endring	7	17

Andelen omdisponert jordbruksareal i Steinkjer kommune som var drevet som leiejord er derved lavere enn gjennomsnittet for kommunen som helhet. Økningen i leiejordsandelen har også vært lavere på det omdisponerte arealet enn for kommunen totalt.

3. Løten

Totalt 130,7 dekar jordbruksareal er registrert omdisponert til bebygd areal i Løten kommune i perioden.

Situasjon 2000				
	Søker ikke PT til gårds- og bruks nr	Utleid	Eget	Eget og utleid
Dekar	3,9	26,8	57,4	42,6
%	3,0	20,5	43,9	32,6

Situasjon 2011				
Dekar	4,4	71,3	46,7	8,3
%	3,4	54,6	35,7	6,4

Andelen av det omdisponerte arealet som ble drevet som leiejord økte sterkt i Løten kommune i perioden 2000 til 2011; fra 20,5 til 54,6 %. Andelen som ble drevet av eier gikk noe ned, men den største nedgangen ser vi i andelen som inngår i en kombinasjonsløsning.

I 2001 var leiejordsandelen i Løten kommune 36,8 %, mens 64,2 % av jordbruksarealet var drevet som eid areal. I 2011 er fordelingen endret; på dette tidspunktet er 48,6 % drevet som leid mens 51,4 % er drevet som eid areal.

For å sammenligne prosentandeler mellom omdisponert areal og tall på kommunenivå er prosentandel eid og leid areal regnet som prosent kun av det areal der informasjon er tilgjengelig, med andre ord er areal som ikke er gjenfunnet tatt ut.

	Omdisponert areal, drevet som leid i %	Andel leid areal i kommunen
2000	21	37
2011	56	49
Endring	35	12

En sammenligning av fordelingen av det omdisponerte arealet som var i drift som leid areal, med leiejordsandel generelt i kommunen, viser at det er en litt høyere andel leid areal innen det omdisponerte arealet i 2011. Leiejordsandelen har dessuten økt mer på areal som er berørt av omdisponering enn i kommunen som helhet.

4. Sarpsborg

Vi har også for Sarpsborg kommune valgt å se på de arealmessig største enkeltforekomstene av omdisponering. Hovedtendensen i Sarpsborg er at alle større nedbygginger av areal fra bruk som vi har funnet igjen i landbruksregisteret er knyttet til landbrukseiendommer som etter hvert kun drives som utleid areal eller tilhører landbrukseiendommer som det ikke søkes om produksjonstilskudd til i dag.

I Sarpsborg har vi hatt noen utfordringer med at de gamle gårds- og bruksnumrene har endret seg over tid på grunn av sammenslåing av flere kommuner på 1990-tallet. Derfor er det omtrent en tredjedel av det nedbygde arealet vi ikke kan si noe om i forhold til om det var drevet som eid eller leid areal. Resultatene som presenteres her gjelder det arealet der vi har klart å gjøre om gamle gårds- og bruksnummer til nye nummer.

Inkluderer vi alle kartfigurer der jordbruksareal er omdisponert til bebyggelse ser resultatene slik ut:

Situasjon 2000				
	Søker ikke PT til gårds- og bruks nr	Utleid	Eget	Eget og utleid
Dekar	33,2	51,2	58,3	3,0
%	22,8	35,1	40,0	2,1

Situasjon 2011				
	Søker ikke PT til gårds- og bruks nr	Utleid	Eget	Eget og utleid
Dekar	62,4	47,7	35,6	0
%	42,8	32,7	24,4	0

Av det omdisponerte jordbruksarealet i Sarpsborg kommune i perioden var 35,1 % drevet som leiejord i 2000. Andelen av det omdisponerte arealet som var drevet som eget areal sank fra 40,0 % i 2001 til 24,4 % i 2011.

I 2000 var andelen jordbruksareal i Sarpsborg kommune generelt som var drevet som leiejord kun 22,2 %. Andelen jordbruksareal som var drevet som eid areal var 77,8 %. Dette forholdet endret seg frem mot 2011. I 2011 var andelen av jordbruksarealet som ble drevet som leid areal økt til 35,6 %, mens andelen som ble drevet som eid areal var redusert til 64,4 %.

For å sammenligne prosentandeler mellom omdisponert areal og tall på kommunenivå er prosentandel eid og leid areal regnet som prosent kun av det areal der informasjon er tilgjengelig, med andre ord er areal som ikke er gjenfunnet tatt ut.

	Omdisponert areal, drevet som leid i %	Andel leid areal i kommunen (%)
2000	45	22
2011	57	36
Endring	12	14

Sammenligner vi andelen av det omdisponerte arealet som ble drevet som leid areal med andelen av leiejord generelt i kommunen er det tydelig at det er en større andel leiejord i det omdisponerte arealet. Samtidig er økningen i leiejordsandelen den samme, så endringen er ikke større for det omdisponerte arealet enn for kommunen totalt.

5. Sunndal kommune

Det var svært lite omdisponert areal i Sunndal kommune som kunne knyttes til gårds- og bruksnummer i perioden vi har sett på (5,4 dekar). Av dette var dessuten 1,7 dekar knyttet til et gårds- og bruksnummer som vi ikke fant igjen i landbruksregistret. Det vil typisk være et hus med stor hage.

Resten av det omdisponerte arealet var knyttet til to ulike landbrukseiendommer. Av disse var 2,4 dekar knyttet til en eiendom som ikke var utleid i 2000, men som har leid ut areal senere. 1,3 dekar er knyttet til en eiendom som har vært i drift som eget areal.

I Sunndal kommune var leiejordandelen generelt i 2000 at 23,1 % av arealet ble drevet som leiejord og 76,9 % av arealet ble drevet av eier. I 2011 var leiejordsandelen økt også her; 37,3 % av arealet ble drevet som leiejord, mens 62,6 % ble drevet av eier.

Vi synes vi tallene for Sunndal kommune er for små til å gjøre noen sammenligning.

6. Oppsummering

Resultatene gir ingen entydig konklusjon på spørsmålet om hvorvidt leiejord er mer utsatt for å bli omdisponert til bebygget enn jordbruksareal som drives av eier.

Årsaken er stor kommunevis variasjon. Det skyldes også utfordringer av metodisk art, ved at vi «mister» en del areal fra analysene på grunn av manglende kobling i forhold til gårds- og bruksnummer. Andelen vi ikke finner informasjon om kunne antagelig vært redusert noe ved også bruke andre datakilder, men dette var det ikke rom for innenfor dette prosjektet.

I tabellen nedenfor er resultatene for de enkelte kommunene oppsummert.

Tabell 6: Resultatene oppsummert for de ulike kommunene.

Kommune	Totalt omdisponert (jordbruk – bebygd) i perioden (AR5) (daa)	Andel omdisponert drevet som leiejord i 2000 (%)	Andel leiejord generelt i kommunen 2000 (%)
Trondheim	799,0	38	21
Steinkjer	141,2	14	17
Sarpsborg	145,7	45	22
Løten	130,7	21	37
Sunnal	5,4	-	-

I Trondheim og Sarpsborg kommuner er leid areal overrepresentert i arealet som senere omdisponeres. Dette er begge bykommuner, med høyt arealpress. For de andre kommunene er tendensen motsatt eller fraværende. Heller ikke for det planlagt omdisponerte arealet i Levanger var det noen tendens til at dette arealet i større grad var drevet som leiejord enn hva situasjonen var for øvrig i kommunen.

Samla er det ingen klare tegn på at det omdisponeres mer leiejord enn jord som drives av eier. Det er heller ingen klare tegn på at leiejordandelen øker mer på jord som senere omdisponeres.

Vedlegg 3

Notat 2

Til: Arbeidsgruppa driveplikt og jordleie
Kopi til: [Kopi til]
Fra: Seksjon Landskapsovervåking, Skog og landskap
Dato: 14.04.2015
Saksnr: [Saksnr]

Andre leveranse – leiejord og jordvern

Dette er et notat som beskriver metoder, analyser og resultater for spørsmål 2.

1. Bakgrunn

Landbruks- og matdepartementet har i brev av 12.5.2014 gitt Landbruksdirektoratet i oppdrag å nedsette og lede en arbeidsgruppe som skal vurdere problemstillinger knyttet til leiejord og driveplikt.

Med utgangspunkt i en presentasjon som ble holdt for denne arbeidsgruppa 25.11.2014, der blant annet analyser og resultater fra landskapsovervåkingen ble lagt frem, leverte arbeidsgruppa en konkret bestilling til Skog og landskap den 2. februar. Bestillingen inneholdt tre oppgaver. Svar på første oppgave ble levert 9. mars, mens de andre hadde leveringsfrist 14. april. Vi har valgt å levere ett notat for hver oppgave. Oppgave 2 er gjengitt under.

Driveplikt og leiejord

«En sammenlikning av AR5 (arealressurskart), hvor registrert jordbruksareal fremkommer, og omsøkt areal i PT, for å synliggjøre total størrelse på registrert jordbruksareal og faktisk drevet jordbruksareal. Er det mulig å synliggjøre om driveplikten følges opp? Arbeidsgruppa foreslår tidsserier fra 1995, 2000, 2005, 2010 og 2014. Hensikten er å foreta en vurdering av om drivepliktsbestemmelsene benyttes, med bakgrunn i kartgrunnlaget.»

I dette notatet vil vi kort legge frem resultatene, sammen med en beskrivelse av fremgangsmåten, hvilke datakilder som er brukt og bakgrunn for de valg som er gjort. Notatet er således en dokumentasjon på arbeidet i tillegg til en presentasjon av resultatene.

2. Hva gjelder driveplikten

I henhold til jordloven §8, fra 1.7.2009, er det innført generell driveplikt som gjelder alle eiere av jordbruksareal, uansett størrelse. Driveplikten gjelder areal av typen fulldyrka, overflatedyrka og innmarksbeite fra AR5. Plikten er ikke knyttet til vilkår om lønnsom drift, eller optimal drift.

Det er ikke et krav at en eventuelt skal leie ut areal uten vederlag, og en plikter heller ikke å ha beitedyr. Fritak fra driveplikten kan gis om det ikke er lønnsom drift, det ikke er noe leiemarked for tilleggsjord, eller om det ikke er mulig å leie ut i 10 år.

3. Mulige tilnærminger

AR5 oppdateres delvis fortløpende av kommunen. I tillegg gjøres et kommunevis ajourhold i takt med flyfotograferingen "Norge i bilder". Dette ajourholdet gjøres av Skog og landskap og skjer cirka hvert femte til syvende år. Det eksisterer kun årsversjoner av AR5 tilbake til 2008, men disse vil da likevel representere ulike kartleggingsår.

En sammenstilling av AR5 og PT for hvert år er av den grunn ikke meningsfull. Vi har derfor tatt utgangspunkt i hensikten med oppgaven. Kan vi si noe om i hvilken grad driveplikten følges opp? Med andre ord i hvilken grad er det slik at areal tidligere kartlagt som fulldyrka mark i dag tilsynelatende ikke brukes til matproduksjon. Om så – hva brukes det til. Er det mulig å si noe om hvordan dette har endret seg over tid.

Vi vil i tillegg si noe om mulige årsaker til utviklingen slik den kommer til syne i tallmaterialet. Vi har også gjennomført en endringsanalyse på våre faste overvåkingsflater (for perioden ca. 2005 – 2010/2011) for å se nærmere på de arealene der status for drift er endret i perioden.

4. Datagrunnlag og analyser

For å undersøke om areal er i drift har vi benyttet arealdata fra SSB, men dette er basert på data fra søknad om produksjonstilskudd. Det er et krav at areal det søkes om produksjonstilskudd til skal være i drift, men det er enkelte feilkilder man må være oppmerksom på. At det ikke søkes om produksjonsstøtte betyr ikke nødvendigvis at arealene ikke drives. Å søke om produksjonstilskudd er frivillig, og det medfører en del krav med hensyn til hvordan man driver. Bunnfradraget gjør det også mindre interessant å søke for små enheter. All jordbruksdrift er heller ikke berettiget produksjonstilskudd. En viktig forutsetning for å søke om produksjonstilskudd er f.eks. at søker har et salg av varer (omsetning) på minst kr 20 000. F.eks. vil produksjon av gras

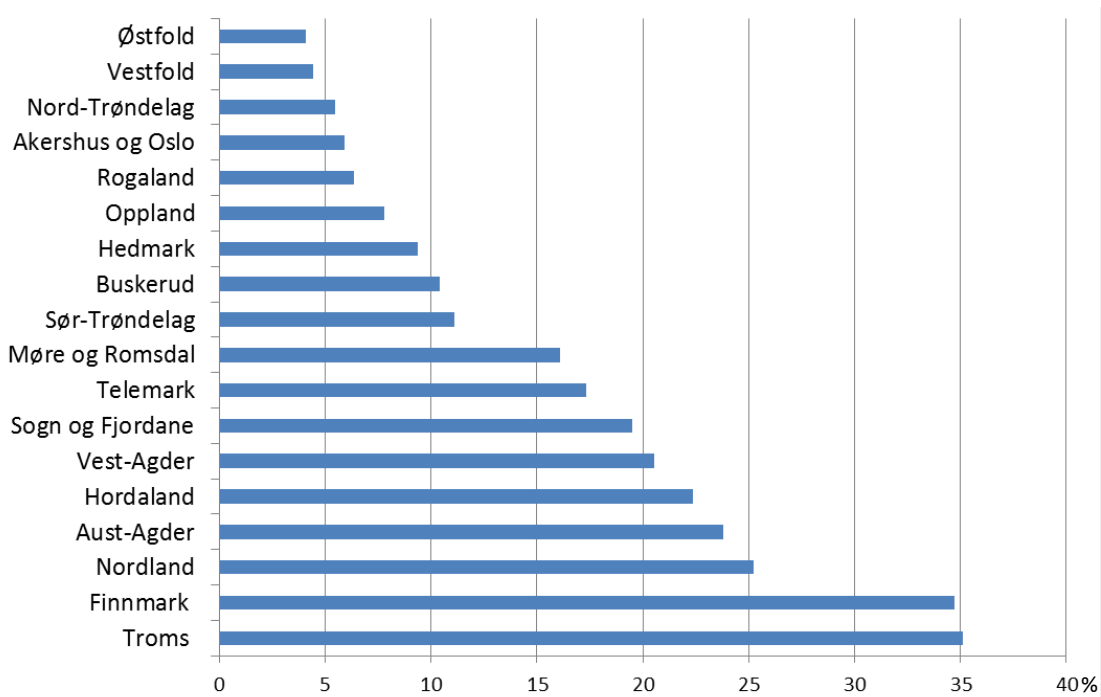
uten dokumentert salg ikke være berettiget for tilskudd. Før 2003 var det ikke noe omsetningskrav, men et krav var at en drev minst 10 dekar. Fravær av areal i PT gir med andre ord bare en indikasjon på at arealene (kanskje) ikke er i drift. Data fra overvåkningsprogrammet er derfor en bedre kilde for å se om areal generelt sett legges ned eller kommer inn i bruk. Vi har derfor også gjennomført noen analyser med bruk av dette datagrunnlaget.

Eiendomsstrukturen er i stor grad bevart over tid. Eiendommene er betydelig mindre enn driftsenhetene. Med salg av arealer fra et bruk til et annet vil arealet til den landbruksenheten som kjøper arealet, øke. Gårds- og bruksnummer som selges til et eksisterende bruk vil imidlertid forsvinne fra landbruksstatistikken siden søker oftest kun oppgir gårds- og bruksnummer på hovedbruket på eget areal i søknaden.

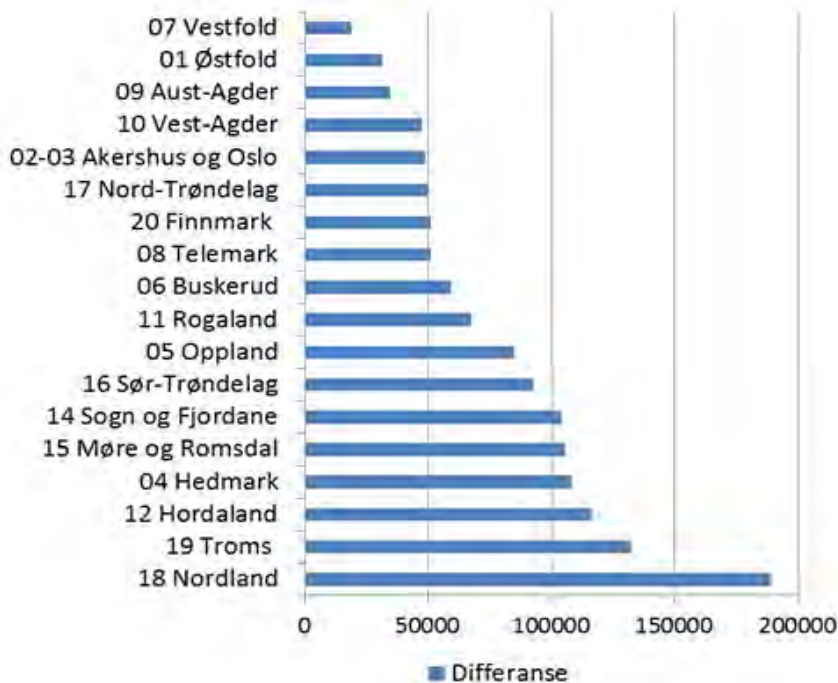
En oppdatering av arealressurskartet (AR5) kan også gi endringer i arealtall. Gjengrodd areal vil bli registrert som skog, og nydyrking vil bli registrert som nytt jordbruksareal. I tillegg kan kriterier for klassifiseringen av arealet bli endret. Tungbrukt fulldyrka areal som ble registrert i gamle ØK kart og derfor finnes i AR5 ville kanskje ikke blitt registrert som fulldyrka areal om kartleggingen ble foretatt i dag. I denne sammenheng er det viktig å huske at AR5 viser arealets potensiale, ikke gjeldende bruk. Det betyr at et fulldyrka areal vil bli stående som fulldyrka selv om flybildene ikke viser tegn til dyrking, helt til arealet oppfyller kravene til en annen kategori, for eksempel har nok trær til at arealet kategoriseres som skog. Med dette som bakgrunn har vi valgt å sammenligne arealtall fra ulike kilder for å få et sikrest mulig svar på spørsmålet.

Vi har tatt utgangspunkt i et datasett med jordbruksareal fra AR5 i 2012 og eiendomsstrukturen i 2012. Arealene er summert per landbrukseiendom ved hjelp av informasjon om gårds- og bruksnummer til grunneiendom og gårds- og bruksnummer til hovedbruket i landbruksregisteret fra 2011. Dette gir oss kartlagt jordbruksareal per landbrukseiendom. Resultatet er først sammenlignet med tall fra SSBs tall om jordbruksareal i drift (tabell 4414- 1) på fylkesnivå. Differansene er presentert i figur 1.

Som Figur 1 viser er det til dels betydelig differanse mellom AR5 i 2012 og jordbruksareal i drift i 2012. Differansen er vist som prosent av AR5 arealet i 2012. I snitt for landet ligger areal i drift 12 prosent lavere enn tilgjengelig areal i følge AR5. Fylker med betydelig andel korn ligger under dette snittet, mens Nord-Norge og Vestlandet med unntak av Rogaland, har betydelig mer (antatt) ubrukt areal enn gjennomsnittet for landet.



Figur 1. Differanse mellom jordbruksareal i drift i 2012 (SSB tabell 4414-1) og areal i AR5 2012 innen fylker i prosent av areal i AR5.



(tusen dekar)

Figur 2. Differanse mellom AR5 og PT i 2012, i 1000 dekar.

Det er med andre ord et omfattende areal som tidligere er kartlagt som jordbruksareal, men som i dag tilsynelatende ikke brukes til jordbruksproduksjon.

Dette resultatet er i samsvar med hva som tidligere er rapportert fra overvåkingsprogrammet for kulturlandskap, i form av at jordbruksareal i drift har gått ned også i fylkene på det sentrale Østlandet.

5. Utvikling i jordbruksareal siden 1995

For å imøtekomme arbeidsgruppas ønske om tidsserier har vi sett nærmere på endringer i jordbruksareal tilbake til 1995. Totalt jordbruksareal i drift er karakterisert av en økning i areal registrert i drift fra 1995 til 2000-2002. Noe av økningen var fulldyrka areal, men en betydelig andel av økningen skyldtes en økning i innmarksbeite.

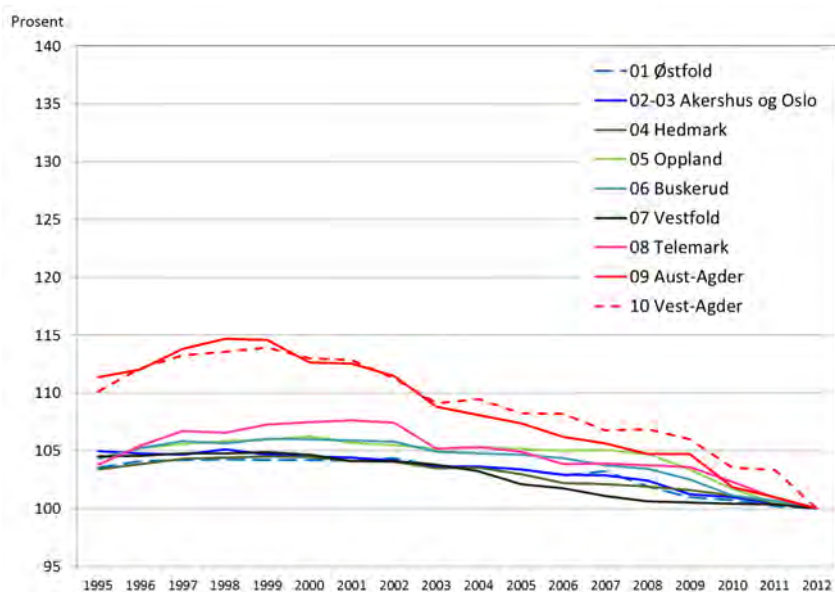
Den skarpe nedgangen i flere fylker rundt 2003 skyldtes nok til dels omsetningskravet som gjorde at en god del små bruk ikke var berettiget produksjonstilskudd uten å endre på drifta. Ulike krav til drifta, som krav om brannvarslingsanlegg, gjorde nok også at en del av disse valgte å slutte med drift.

Figurene 3 til 8 er basert på data fra SSBs statistikkbank. Dette er nødvendig for å få en sammenhengende serie fra 1995. Kilden er SSBs tabell: 04414: Jordbruksareal per 31. juli, etter bruken (dekar) (F)

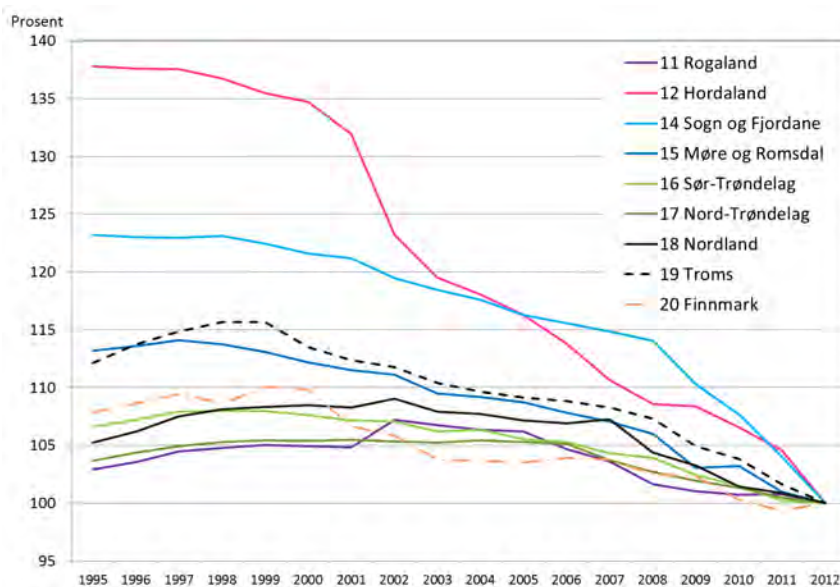
<https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/saveselections.asp>

Vi presenterer først fulldyrka areal i figur 3 og 4, deretter "innmarksbeite og anna eng" i tabell 5 og 6, til sammen utgjør dette totalt jordbruksareal i drift som vises i tabell 7 og 8.

Figur 3 og 4 viser fulldyrka areal fra 1995 til 2012 i prosent av areal i 2012.



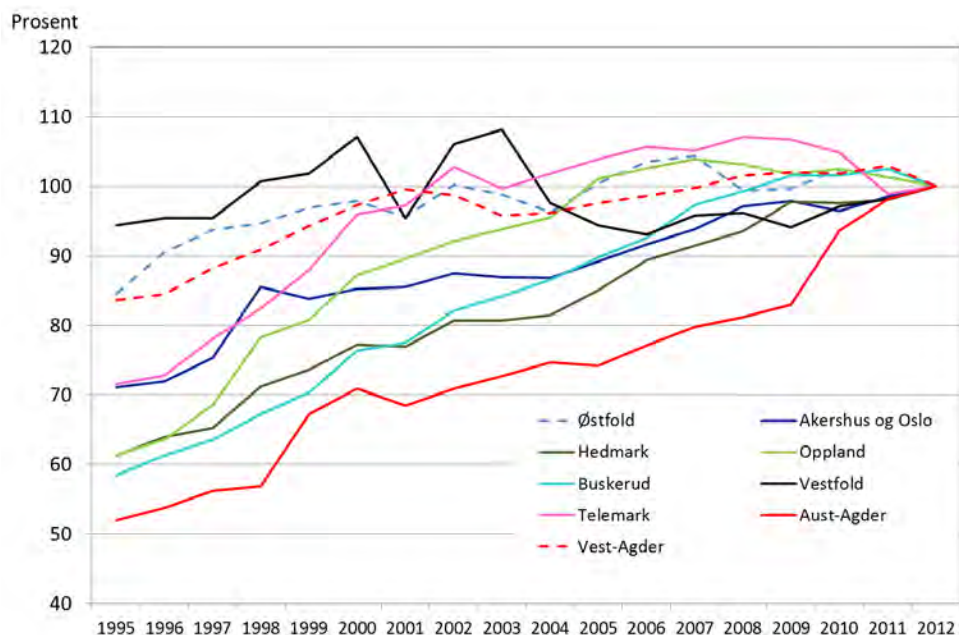
Figur 3. Fulldyrka areal på Østlandet og Sørlandet i prosent av areal i 2012.



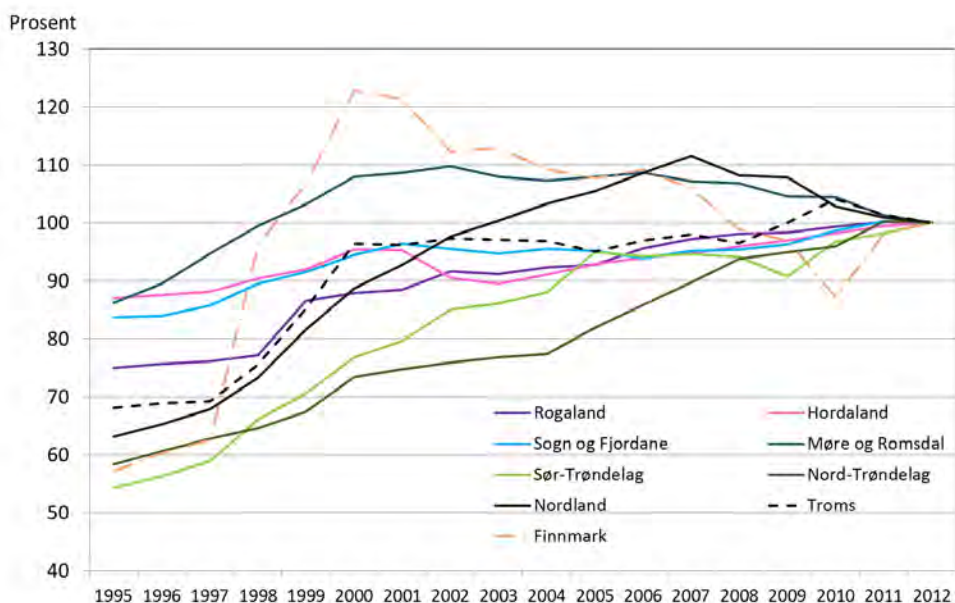
Figur 4. Fulldyrka areal på Vestlandet, Trøndelag og Nord-Norge i prosent av areal i 2012.

Fylkene kan deles i 3 grupper:

- a) Hordaland og Sogn og Fjordane med en betydelig nedgang i fulldyrka areal (20 prosent nedgang i løpet av de 10 siste årene);
- b) Aust-Agder, Vest-Agder, Troms og Møre og Romsdal har hatt en noe mindre nedgang, og nedgangen de 10 siste årene ligger på ca. 10 prosent. Finnmark hadde også en relativt stor nedgang tidlig på 2000 tallet.
- c) I alle andre fylker har det også vært en noe lavere nedgang, rundt 5 prosent de siste 10 årene. Merk at nedgangen i fulldyrka areal også gjelder Rogaland.



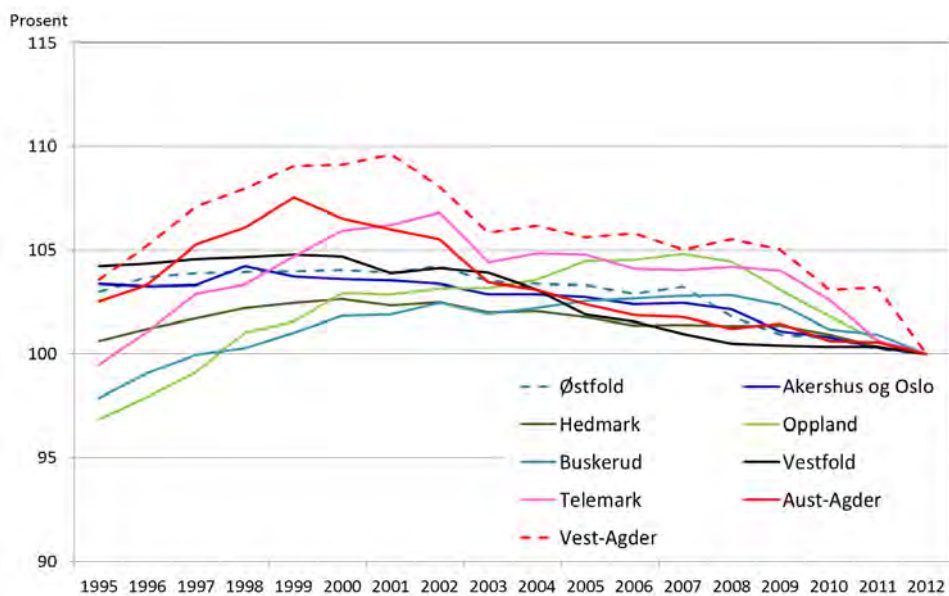
Figur 5. Innsmarksbeite og anna eng på Østlandet og Sørlandet i prosent av areal i 2012.



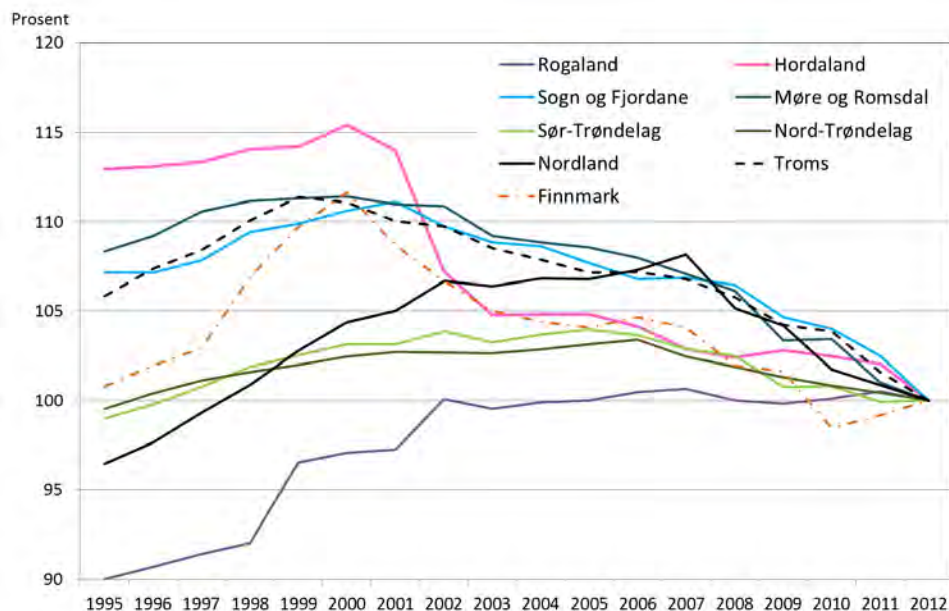
Figur 6. Innsmarksbeite og anna eng på Vestlandet, Trøndelag og Nord-Norge i prosent av areal i 2012.

Figur 5 og 6 viser innsmarksbeite og anna eng (overflatedyrka areal). I alle fylker har arealet økt over tid. For en del fylker så ser det ut til at denne økningen har stoppet opp. Dette gjelder f.eks. Telemark, Oppland, Buskerud og Vest-Agder i figur 5 og Nordland, Møre og Romsdal og Troms (figur 6).

Figur 7 og 8 viser totalt jordbruksareal i prosent av areal i 2012. Den største økningen fram til begynnelsen av 2000- tallet skyldes primært økning i areal som er registrert som beite. Bare Rogaland skiller seg ut med en økning over hele perioden, men dette skyldes først og fremst økning i beite.



Figur 7. Totalt areal i drift i fylker på Østlandet og Sørlandet i prosent av areal i 2012.



Figur 8. Totalt areal i drift fylker på Vestlandet, i Trøndelag og Nord-Norge i prosent av areal i 2012.

Størst nedgang i jordbruksareal de senere år finner vi i Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Nordland og Troms. Finnmark og Troms har i tillegg betydelige arealer som ikke har grodd igjen men som tidligere har vært jordbruksareal (illustrert i figur 1). I Hordaland kom den største nedgangen før 2003. Dette indikerer at Vestlandet med unntak av Rogaland og Nord-Norge har mye areal som også har gått ut av drift relativt nylig. Det er imidlertid også stor lokal variasjon. Skog og landskaps arealovervåking (3Q) viste imidlertid at det på begynnelsen av 2000-tallet var både avgang av jordbruksareal og netto nedgang i jordbruksareal. Disse endringene var størst i de ytre bygdene av jordbruksregionen Vestlandets fjordbygder (Stokstad og Puschmann 2011, s. 37). Innen Nord-Norge så var det fjordbygdene i Nordland og Troms (og Finnmark blant fylkene) som hadde størst tap av jordbruksareal og netto nedgang i jordbruksareal i drift (Puschmann og Stokstad 2010, s. 65). Videre viser både nye og eldre resultatene fra arealovervåkingen 3Q at på Østlandet er avgangen av jordbruksareal større i skogbygdene enn i lavlandsbygdene (Fakta 8/12, Stokstad 2012 m.m.).

Figurene illustrer også at fylkene Vest-Agder, Oppland og Telemark har hatt noe sterkere nedgang enn de resterende fylkene.

Figurene illustrer en generell trend der jordbruksareal går ut av drift i alle fylker, resultater fra 3Q-overvåkingen tyder på at en relativt liten andel av avgangen av areal skyldes nedbygging eller nye veier.

6. Hva skjer egentlig med arealene som endres?

For å se nærmere på arealendringer har vi benyttet oss av landskapsovervåkingens rutenett av én kvadratkilometer store flater som er fordelt utover det norske jordbrukslandskapet. Totalt består dette utvalget av cirka 1000 flater, som overvåkes ved hjelp av tolking av flybilder og kartlegging etter en detaljert instruks. Dette datasettet har den fordel i forhold til AR5-kartleggingen at den registrerer hva arealene er i bruk til på tidspunktet flybildene er tatt. Et areal som er registrert som fulldyrka mark men ikke ser ut til å være i bruk vil derfor bli registrert som enten usikker bruk eller som ute av bruk mye tidligere enn dette vil fanges opp i AR5. I tillegg registreres mindre kartfigurer i overvåkingen sammenlignet med AR5. Overvåkingen er derved langt mer «følsom» i registrering av arealbruksendringer (se figur 9).

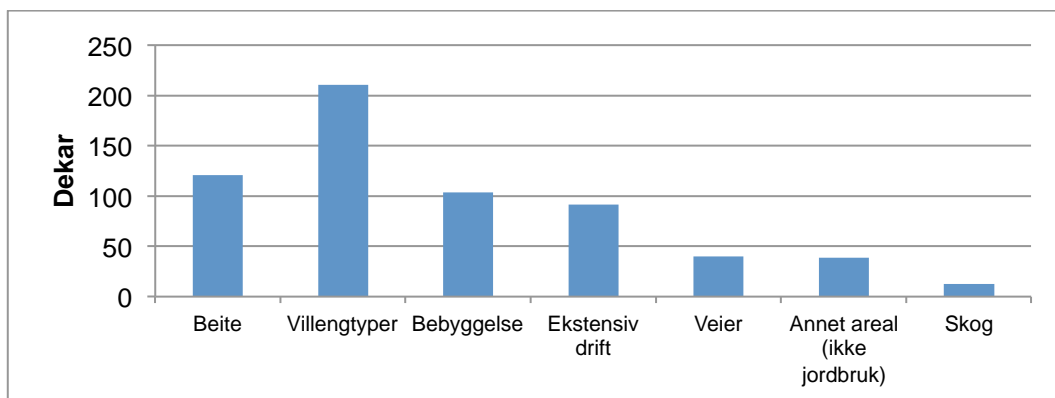


Figur 9. Det samme flybildet kartlagt med grenser slik det ville bli gjort i landskapsovervåkingen (venstre bilde) sammenlignet med AR5 (høyre bilde).

Vi har dessverre ikke to komplette omdrev med nye overvåkingsdata, noe som gjør at vi ikke kan si noe om endringer i alle fylker. I de analysene vi presenterer her har vi derfor valgt å bruke de fylkene der vi har full dekning; Østfold, Akershus, Oslo og Vestfold. Til sammen er det 85 registrerte flater i disse fylkene.

Fulldyrka mark som endrer bruk

En analyse av areal som var fulldyrka mark i første omdrev, men som ikke er det i andre omdrev viser at totalt 645 dekar går fra å være fulldyrka mark til å være noe annet på disse flatene. Dette tilsvarer totalt 2,7 % av det fulldyrka arealet på de analyserte flatene. I figuren under (Figur 10) vises hvilke hovedkategorier av nye arealtyper det endrede arealet er kartlagt å være i andre omdrev.

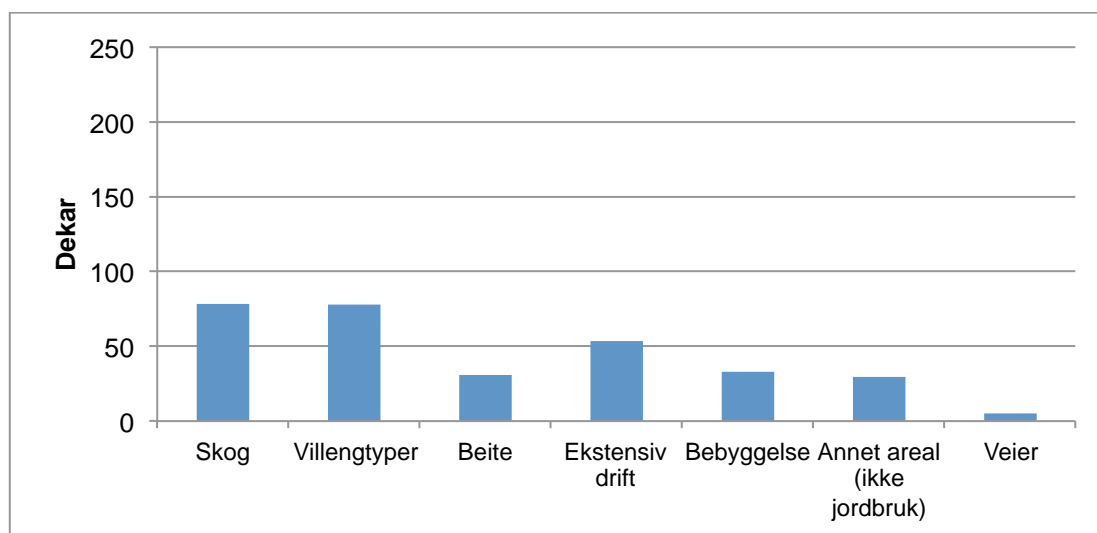


Figur 10. Hva det endrede arealet blir til.

Cirka 30 % av arealet som endrer kategori er i andre omdrev kategorisert som ulike typer av villeng. Dette er areal som ikke bærer preg av å være i bruk i produksjon, men det er ikke nødvendigvis etablert noe omfattende busk- eller tredekke på arealet. Det kan i så måte være areal som bare er midlertidig brakklagt. Cirka femten prosent av arealet som endres fra fulldyrka mark endres til andre typer jordbruksareal (beite). Arealendringer som vi har kategorisert som ekstensivering, først og fremst overgangen til beite og eng i usikker bruk omfatter cirka 13 % av det endrede arealet. Endringer til bebyggelse og infrastruktur (traktorveier inkludert) er henholdsvis cirka 15 og 6 %.

Ny fulldyrka mark

Når man analyserer på arealendringer innen jordbruksareal er det viktig å være oppmerksom på at det også kommer noe nytt areal til. På de flatene som inngår i disse analysene utgjør dette totalt 332 dekar, eller 1,4 prosent av det fulldyrka arealet. Figuren under (Figur 11) viser at en stor del (ca. 22 %) av det som er registrert som nytt fulldyrka areal i andre omdrev kommer fra ulike skogtyper. Det kan derved tolkes å være reell nydyrking. Ytterligere 22 % kommer fra de ulike villengtypene, mens cirka 15 % kommer fra mer ekstensiv drift og cirka 9 % kommer fra beitemark. Arealer som i første omdrev har vært definert som byggeplass eller naken jord, og også tidligere tunareal og areal klassifisert som bebyggelse i første omdrev bidrar med en mindre andel.

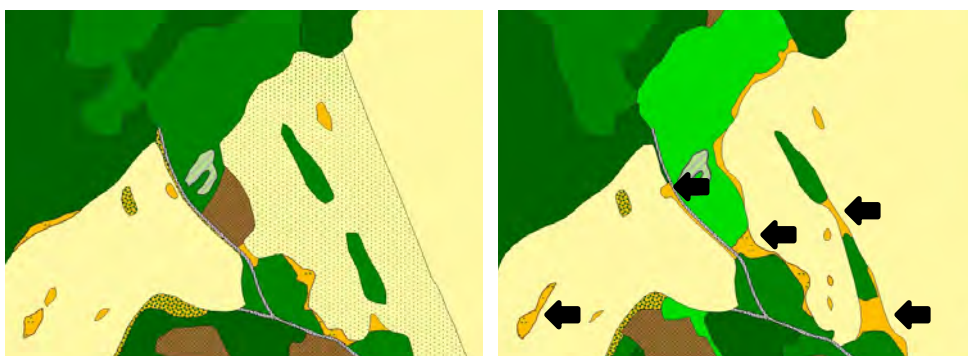


Figur 11. Hva fulldyrka areal i omdrev 2 som ikke var fulldyrka areal i omdrev 1, kommer fra.

Denne analysen viser at det er et lite netto tap av fulldyrka areal på 1,3 prosent av det fulldyrka arealet.

Er det kanter og hjørner som forsvinner fra det fulldyrkede arealet?

En mulighet når det gjelder arealet som går fra fulldyrka til andre arealklasser er at dette er hjørner og svinger, med andre ord at noe areal går ut fordi det er et ønske om å forenkle formen på det fulldyrka arealet. Dette kan skyldes økonomi i kjøring og det kan skyldes størrelsen på redskapen, der stor redskap vanskeliggjør det å drive areal med kompliserte former.



Figur 12. Et eksempel der man kan se flere varianter av denne type endring; åkerholmer smeltes sammen og «innsving» i åkeren eller smale passasjer endres ved kantjusteringer.

For å analysere dette har vi tatt utgangspunkt i at typiske hjørne- og kantarealer som hovedregel vil representere bare en mindre prosentandel av det totale jordstykket. Vi antar videre at dette arealet vil være kategorien villeng i andre omdrev. Vi har derfor sett på hvorvidt det arealet som har endret kategori fra fulldyrka mark til villeng utgjør en relativt liten andel av det jordstykket det kommer fra, og hvor stor andel dette utgjør av det endrede arealet totalt.

På flatene i de analyserte fylkene er det til sammen 867 forekomster der areal går fra å være fulldyrka mark i første omdrev til en eller annen type villeng i andre omdrev. Til sammen representerer de 210 dekar, eller 30 % av det totale endrede arealet. Den gjennomsnittlige størrelsen på disse arealene er 243 m².

Hver enkelt endring utgjør i gjennomsnitt 2,7 % av den kartfiguren de kommer fra. Dette er med andre små endringer som typisk vil karakteriseres som justeringer av kanter og form.

7. Oppsummering

Statistikk basert på jordbruksareal slik det er kartlagt i AR5 og slik det registreres i søknader om produksjonstilskudd viser at det jordbruksarealet som brukes i produksjon i Norge går ned sammenlignet med det arealet kartet viser som dyrka mark.

Det er relativt store fylkesvise forskjeller i differansen mellom det kartlagte og det omsøkte arealet når differansen beregnes som prosentandel av det kartlagte arealet.

I perioden 1995 – 2002 ble det registrert en økning i jordbruksareal i drift. En betydelig andel av denne økningen var innmarksbeite. Fulldyrka areal går ned i perioden siden 1995, til dels betydelig. Også her er det fylkesvise forskjeller.

Analyser basert på overvåkingsprogrammets kartlegging viser at en betydelig andel av fulldyrka mark som går ut av bruk, blir villeng og er i gjengroing. Nedbygd areal utgjør en mindre andel av det endrede arealet. Endringene kan derved tolkes som at driveplikten ikke fullt ut oppfylles, men dette utgjør en liten del av det totale jordbruksarealet.

Referanser

- Puschmann, O. & Stokstad, G. (2010). Status og utvikling i jordbrukets kulturlandskap i Nordland, Troms og Finnmark. Rapport fra Skog og landskap 06/10: 91p.
- Stokstad, G. & Puschmann, O. (2011). Status og utvikling i jordbrukets kulturlandskap. Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag. Rapport fra Skog og landskap 13/11: 70 s.
- Stokstad, G. 2012. Endring i jordbruksareal i drift fordelt på jordbruksregioner. Fakta fra Skog og landskap 08/12: 2 s.

Vedlegg

Jordbruksareal (dekar) per fylke for utvalgte år.

	Jordbruks- areal 1995	Jordbruks- areal 2000	Jordbruks- areal 2005	Jordbruks- areal 2010	Jordbruks- areal 2012	% av areal i 2012
Østfold	754600	762200	756843	738348	732580	7 %
Akershus og Oslo	798400	800200	793478	778396	772252	8 %
Hedmark	1050500	1071600	1062654	1053545	1043902	11 %
Oppland	972000	1033000	1048418	1021771	1003506	10 %
Buskerud	497800	517900	521634	514576	508558	5 %
Vestfold	426400	428400	416953	410473	409095	4 %
Telemark	242500	258200	255419	250134	243718	2 %
Aust-Agder	112900	117300	112773	110799	110102	1 %
Vest-Agder	189300	199400	193026	188389	182735	2 %
Rogaland	898500	968900	998113	999097	998029	10 %
Hordaland	457000	467100	424163	414683	404670	4 %
Sogn og Fjordane	460600	475500	462937	447064	429848	4 %
Møre og Romsdal	594500	611400	595836	567702	548806	6 %
Sør-Trøndelag	732600	763200	769485	745976	740006	7 %
Nord- Trøndelag	860400	885800	891529	871595	864380	9 %
Nordland	540600	584800	598342	570093	560277	6 %
Troms	258300	271100	261464	253492	244042	2 %
Finnmark	96200	106500	99306	93965	95420	1 %
Sum	9943100	10322500	10262373	10030098	9891926	

Kilde: <https://www.ssb.no/statistikkbanken>, SSBs tabell: 04414: Jordbruksareal per 31. juli, etter bruken (dekar).

Vedlegg 4

Notat 3

Til: Arbeidsgruppa driveplikt og jordleie
Kopi til: [Kopi til]
Fra: Seksjon Landskapsovervåking, Skog og landskap
Dato: 14.04.2015
Saksnr: [Saksnr]

Tredje leveranse – leiejord og jordvern

Dette er et notat som beskriver metoder, analyser og resultater for spørsmål 3.

1. Bakgrunn

Landbruks- og matdepartementet har i brev av 12.5.2014 gitt Landbruksdirektoratet i oppdrag å nedsette og lede en arbeidsgruppe som skal vurdere problemstillinger knyttet til leiejord og driveplikt.

Med utgangspunkt i en presentasjon som ble holdt for denne arbeidsgruppa 25.11.2014, der blant annet analyser og resultater fra landskapsovervåkingen ble lagt frem, leverte arbeidsgruppa en konkret bestilling til Skog og landskap den 2. februar. Bestillingen inneholdt tre punkter, det første ble levert 9. mars, mens de to andre hadde leveringsfrist 14. april. Vi har valgt å levere ett notat for hver oppgave. Oppgave 3 er gjengitt under.

Driveplikt og leiejord

«Mandatet trekker opp problemstillingen for arbeidsgruppen om å foreslå tiltak som vil kunne bidra til mest mulig kostnadseffektiv bruk av jordbruksareal. Arbeidsgruppa ber Skog og landskap fremskaffe oversikt over avstand mellom driftssentrum og leiejord.»

I dette notatet vil vi kort legge frem resultatene, sammen med en beskrivelse av fremgangsmåten, hvilke datakilder som er brukt og bakgrunn for de valg som er gjort. Notatet er således en dokumentasjon på arbeidet i tillegg til en presentasjon av resultatene.

2. Leiejord i Norge

Leiejordsandelen i Norge har steget de senere år. En positiv effekt av dette har vært at det har bidratt til å dempe den reduksjonen i jordbruksareal man kunne fått som konsekvens av nedgangen i antall aktive bønder. Undersøkelser viser at 63,9 % av norske bønder (som søker om produksjonstilskudd) i dag leier noe av jorda de driver. En mulig utfordring som følge av dette er det økte behovet for kjøring og transport mellom jordstykkene den enkelte driver. Dette har så langt vi vet ikke tidligere vært undersøkt for hele Norge.

3. Data

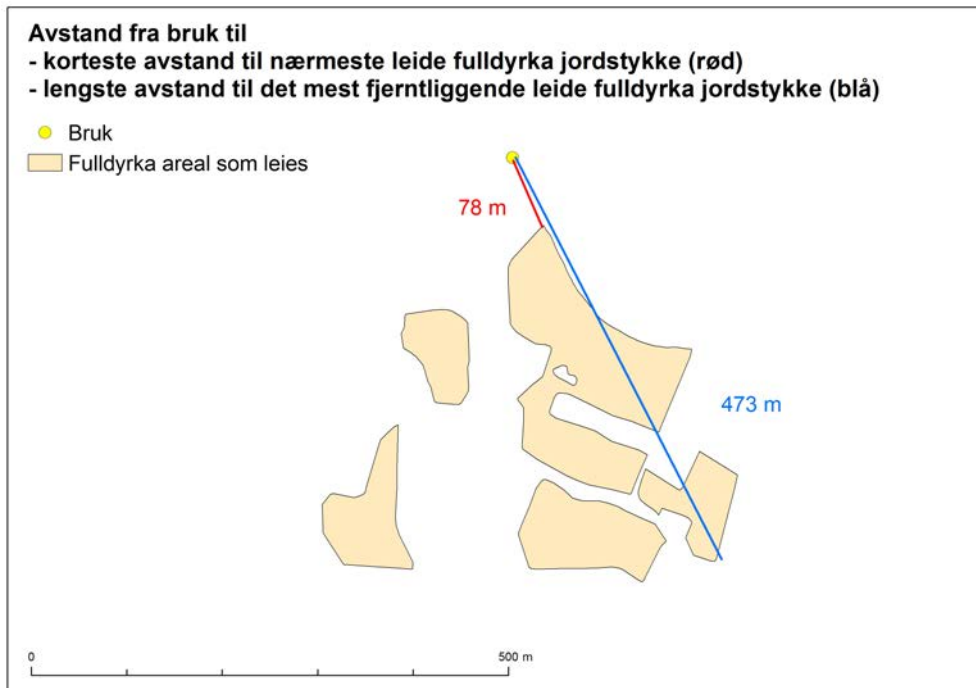
En analyse av leiejord i et geografisk perspektiv krever bruk av flere ulike datakilder. Produksjonstilskuddsdataene (PT-data) gir informasjon om hvem som leier av hvem, og hvor de befinner seg. En viktig forutsetning for at arealet skal være med i dette registeret, og derved bli tatt med i vår analyse, er at det faktisk søkes om PT-tilskudd for arealet (se også notat 2). Informasjonen om leieforhold i PT er imidlertid ikke knyttet til spesifikke areal, men bare til eiendom det leies fra. En grunneier kan derved leie ut til flere, og man vil ikke vite hvilke deler av eiendommen som leies ut til hvem.

I tillegg krever analysene tilgang til en kobling mellom eiendom og jordbruksareal. Dette gjør vi ved å hente informasjon om eiendomsgrenser fra Matrikkelen og koble disse mot jordbruksarealet i AR5. Fra dette datasettet har vi hentet areal som er fulldyrka mark. Vi har videre kuttet ut kartfigurer mindre enn 2 dekar. Som oftest er disse «støy» i form av kunstige resultater av koblingsmetode og unøyaktigheter i kartmaterialet.

Selve analysene er basert på to avstandsmål hentet ut av materialet ved hjelp av et geografisk informasjonssystem (GIS):

- korteste avstand mellom hovednummerets driftssenterkoordinater og det nærmeste leide jordstykke
- lengste avstand mellom hovednummerets driftssenterkoordinater og det mest fjerntliggende leide jordstykke

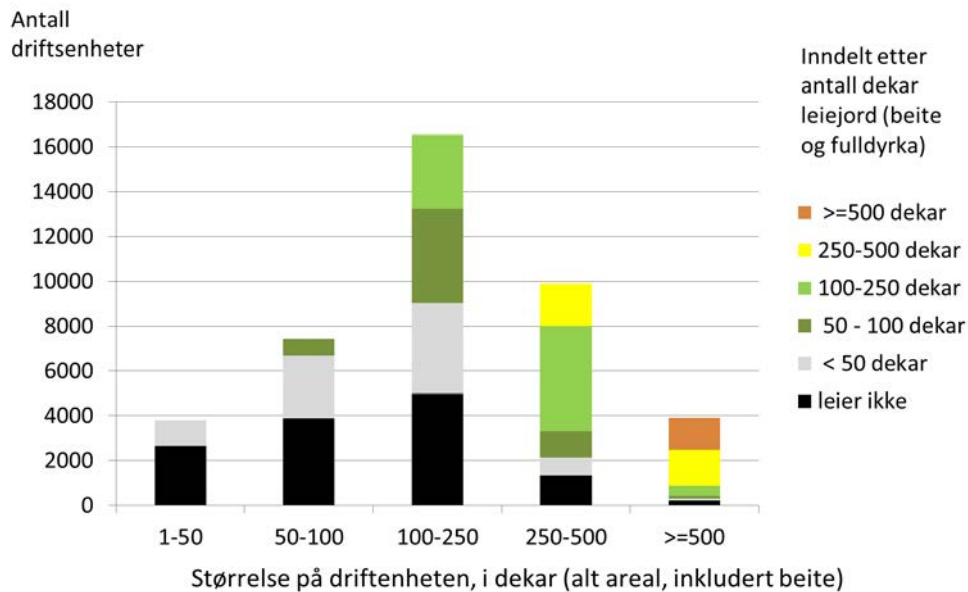
Figur 1 viser hvilke avstander som er registrert.



Figur 1. Eksempel på lengste og korteste avstand til fulldyrka leiejord for ett bruk.

De to avstandsmål gir sammen et avstandsmessig «fotavtrykk» for leiejorda til de mer enn 27 000 bønder i Norge som leier noe av jorda de driver.

Vi har gjennomført analysene på et AR5 datasett fra 2012 og vi har brukt PT-data fra 2013. I datasettet vårt er det 41 526 driftsenheter som søkte om arealtilskudd i 2013. 31 % av disse leide ikke noe areal. Ca. 2000 bruk som leier areal er ikke inkludert i analysen av ulike årsaker. Noen bruk leier bare beite eller overflatedyrka areal, driftsenheter som leier areal og som er knyttet til samme hovedbruk er redusert til en driftsenhet, og noen få bruk klarer vi ikke å koble til det leide arealet på grunn av problemer med eiendomsdataene.



Figur 2. Antall driftsenheter innen ulike størrelsesgrupper, fargekoden viser hvor mye areal de leier.

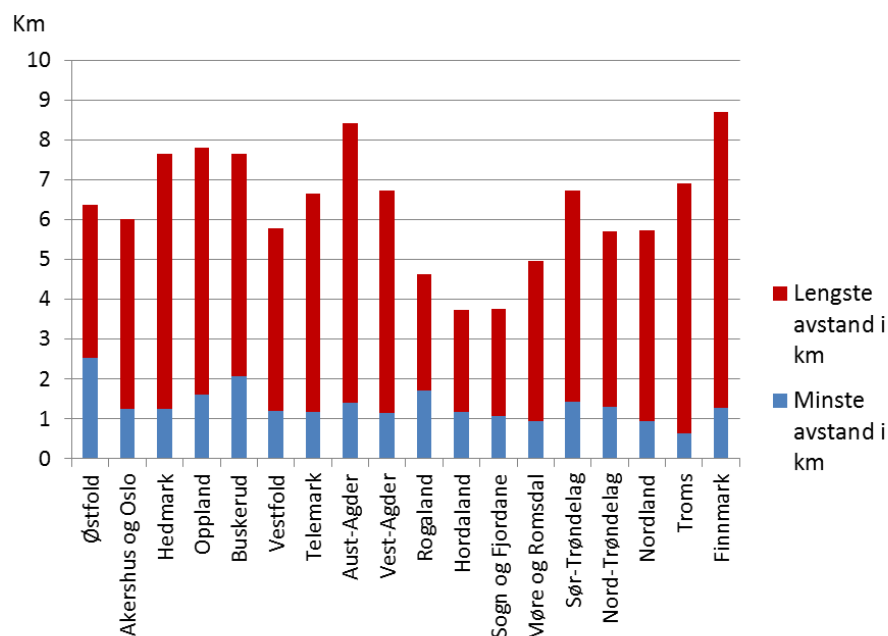
Det er under 4000 bruk som er over 500 dekar, men de driver nesten 3 000 000 dekar jordbruksareal.

4. Resultater

I følge PT-dataene er det altså totalt ca. 28 500 driftsenheter i Norge som søker om PT-tilskudd for jordbruksareal de leier (Figur 2). Totalt finner vi i PT-dataene informasjon om 104 529 leieforhold som inneholder fulldyrka areal. Vi sitter igjen med 26 568 bruk med avstandsinformasjon etter alle koblinger er gjennomført. Det gir en differanse på 2000 bruk som forklart i kapittel 2.

Gjennomsnittlig avstand mellom driftssenterets koordinat og nærmeste jordstykke med leiejord er 1,4 km, mens tilsvarende tall for gjennomsnittlig avstand mellom driftssenterets koordinat og det mest fjerntliggende jordstykke er 6,1 km. Figur 3 viser gjennomsnittlig minste og største avstand per fylke. Aust Agder og Finnmark har gjennomsnittlig lengste avstand. Sogn og Fjordane og Hedmark, hvor brukene i snitt er små, har laveste lengste avstand. Men minste avstand skiller seg ikke mye fra det vi finner i andre områder. Østfold og Buskerud har derimot relativt høy gjennomsnittlig minste avstand.

Gjennomsnittstall kan være påvirket av uteliggere i datamaterialet. Vi må ta forbehold om at vi ikke har kunnet sjekke at det mest fjerntliggende fulldyrka jordstykke virkelig er i bruk som fulldyrka areal av leietakeren.



Figur 3. Minste og lengste avstand til innleid fulldyrka area i 2013 per fylke.

Tabellene 1 og 2 viser antall bruk, andel bruk og akkumulert andel av bruk med verdier innenfor ulike intervall. Tabell 1 viser fordelingen av lengste avstand til leid areal.

Tabell 1. Antall og andel av gårdsbruk med lengste avstand til leid fulldyrka areal innen ulike intervall.

Lengste avstand	Antall	Andel av bruk	Akkumulert andel
0-500 meter	2150	8 %	8 %
0,5-1 km	3647	14 %	22 %
1-2 km	4514	17 %	39 %
2-3 km	2965	11 %	50 %
3-5 km	3935	15 %	65 %
5-8,5 km	3908	15 %	79 %
8,5-10 km	1080	4 %	84 %
10-20 km	3100	12 %	95 %
20-50 km	1084	4 %	99 %
5-10 mil	121	0,5 %	99,8 %
Lenger enn 10 mil	64	0,2 %	100 %
Antall bruk*	26568		

*Driftsenheter som er knyttet til samme hovedbruk er regnet som et bruk

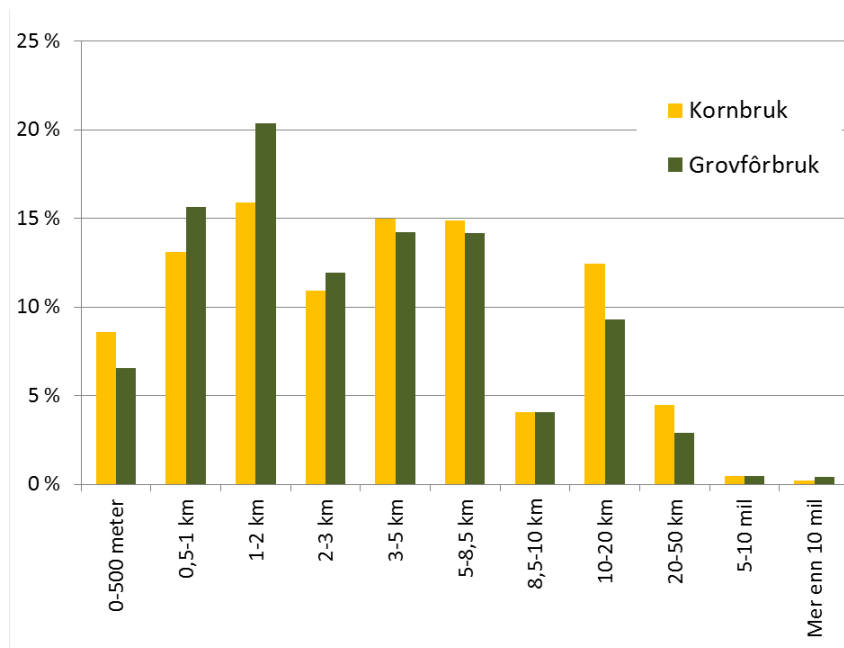
Tabell 1 viser at 50 % av alle som leier areal har lengste avstand innen 3 km, og 84 % av alle bruk har lengste avstand innen 10 km.

Tabell 2 viser korteste avstand til leid areal. 92 prosent av brukene har korteste avstand innen 3 km, og 98 prosent ligger innenfor 10 km. Det betyr at de fleste får leie noe areal relativt lokalt.

Tabell 2. Antall og andel av gårdsbruk med minste avstand til leid fulldyrka areal innen intervallene.

Minste avstand	Antall	Andel av bruk	Akkumulert andel
0-500 meter	17636	66 %	66 %
0,5-1 km	3368	13 %	79 %
1-2 km	2365	9 %	88 %
2-3 km	980	4 %	92 %
3-5 km	912	3 %	95 %
5-8,5 km	629	2 %	97 %
8,5-10 km	143	1 %	98 %
10-20 km	346	1 %	99 %
20-50 km	132	0,5 %	99,8 %
5-10 mil	30	0,1 %	99,9 %
Lenger enn 10 mil	28	0,1 %	100 %
Antall bruk*	26569		

Bruk som har mer korn enn eng, eller som har minst 50 dekar med korn og lignende vekster er skilt ut som "kornbruk". 25 prosent av bruk som leier areal er definert som kornbruk etter denne definisjonen. Figur 4 illustrerer at det er relativt liten forskjell mellom kornbruk og andre bruk med hensyn til lengste avstand til leid areal.



Figur 4. Andel av bruk med lengste avstand til leiejord fordelt på kornbruk (over 50 dekar eller kornareal større enn grovfôrareal) og grovfôrbruk (alle andre bruk).

Tabell 3. Andel av bruk innen hver arealklasse med minste avstand over 2 km og andelen bruk med lengste avstand over 10 km for kornbruk og alle andre bruk (grovfôrbruk).

	Andel med minste avstand over 2 km:		Andel med lengste avstand over 10 km	
	Grovfôrbruk	Kornbruk	Grovfôrbruk	Kornbruk
1-100 dekar	17 %	6 %	9 %	5 %
100-250 dekar	14 %	14 %	14 %	6 %
250-500 dekar	10 %	12 %	23 %	11 %
500-800 dekar	7 %	11 %	31 %	16 %
>= 800 dekar	6 %	7 %	38 %	34 %

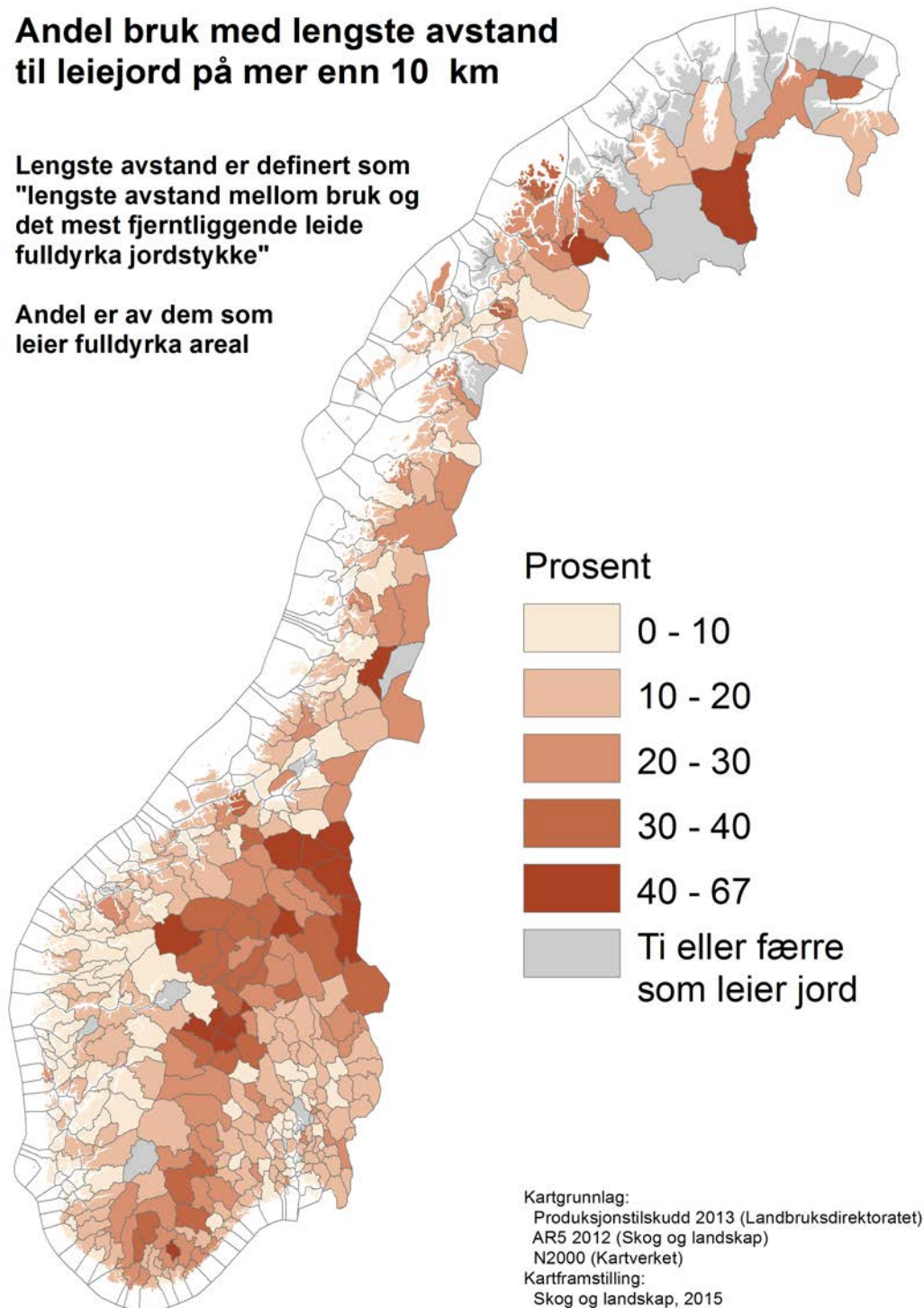
Tabell 3 illustrerer at relativt lang kjørevei er vanligere for grovfôrbruk enn for kornbruk av samme størrelse. Andelen som kjører langt øker også med størrelsen på bruket.

For grovfôrbruk illustrer tabellen at andelen av bruk som har minste avstand over 2 km synker med økende bruksareal. Når det gjelder kornbruk så er det størst andel som har lengst minsteavstand blant gruppen 100-250 dekar. (Det gjelder også om vi ser på andelen bruk med minsteavstand over 1 km). For øvrig er det relativt liten forskjell mellom produksjonsformene med hensyn til andel med minsteavstand over 2 km.

Andel bruk med lengste avstand til leiejord på mer enn 10 km

Lengste avstand er definert som "lengste avstand mellom bruk og det mest fjerntliggende leide fulldyrka jordstykket"

Andel er av dem som leier fulldyrka areal



Figur 5. Andel bruk med lengste avstand til leiejord på mer enn 10 km, per kommune.

Figur 5 viser at det ikke er kornområdene som har de største utfordringene med hensyn til lengste avstand til leid areal.

5. Oppsummering

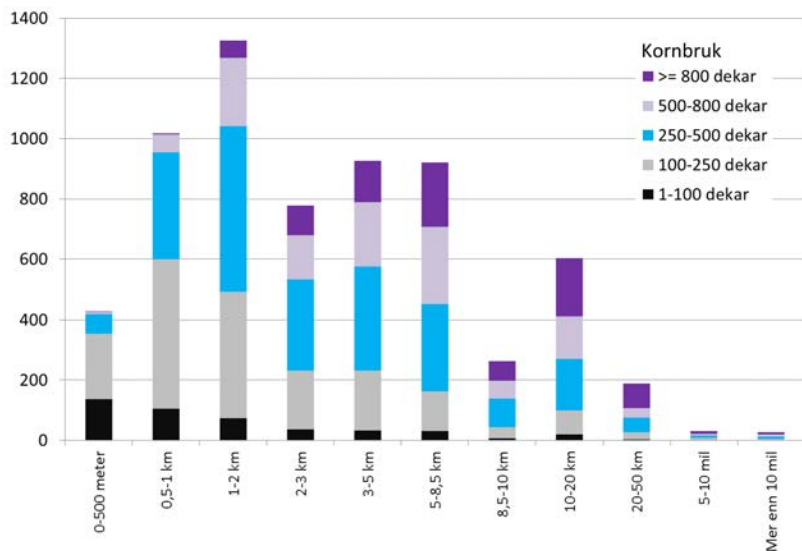
Det er generelt stor spredning med hensyn på avstand til leieareal, slik figur 3 viser. Avstander mellom 1 og 8 kilometer mellom hovedbruket og jorda som leies er relativt vanlig.

Tabell 1 viser at om lag 80 % av de bruk som leier areal kjører inntil 8 kilometer for å nå sitt leide areal. Det er en overraskende flat fordeling i forhold til avstander, uten noen markant topp. Vi tolker dette slik at avstander inntil 8 km generelt oppleves som akseptable.

Som kartet i figur 5 viser er det også geografiske forskjeller med hensyn på hvor vi finner de lange avstandene.

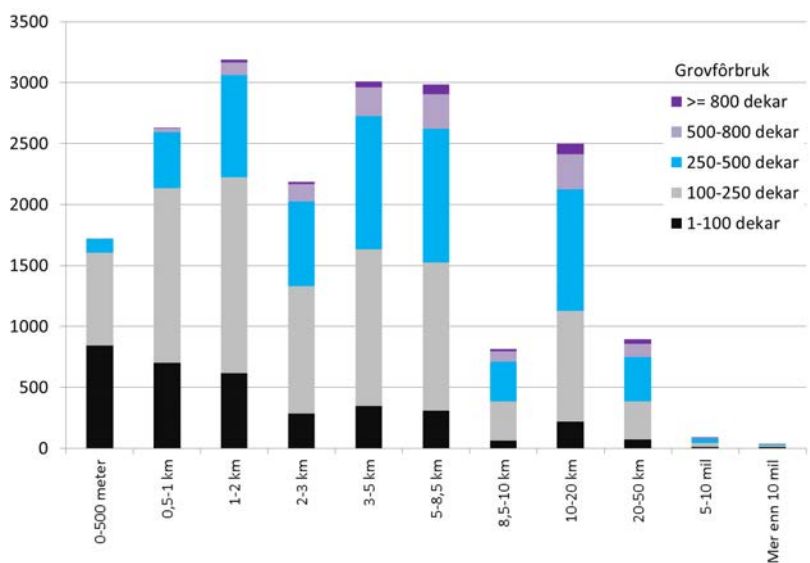
Lengste avstand til leid areal tenderer til å øke med størrelsen på bruket. Det er ingen tydelig forskjell mellom bruk som driver hovedsakelig med korn sammenlignet med bruk som driver hovedsakelig med grovfôr. Forskjellen mellom korn- og grovfôrbruk i figur 4 kommer først og fremst av at det er flere bruk med kornproduksjon som er store. En sammenligning av tabell 1 og 2 i vedlegget viser at det er langt flere kornbruk på over 800 dekar enn grovfôrbruk.

Vedlegg



Figur 1-1. Antall kornbruk inndelt etter lengste avstand til leiejord. Fargekode indikerer størrelsen på bruket.

Figur 1-1 viser at de mindre brukene i større grad leier lokalt, de større brukene må dra lengre for å leie mer areal.



Figur 1-2. Antall grovfôrbruk bruk inndelt etter lengste avstand til leiejord. Fargekode indikerer størrelse på bruket.

Figur 1-2 gjelder “grovfôrbruk”, og den viser at en svært liten andel av disse er over 800 dekar. Videre er det også en tendens til at en større andel av de mindre bruka har *lengste avstand* nærmere enn de større brukene.

Vedlegg 5

Sammenhengen mellom leid areal og kalk- og fosfortilstand

Datakilder og metode

Denne analysen er gjort på grunnlag av data om leid jordbruksareal, skaffet av Skog og landskap, og databasen for jordanalyser (Jorrdatabanken) ved Bioforsk. Den omfatter de driftsenhetene hvor det ble tatt ut jordprøver i årene 1999, 2004, 2009 og 2013. For disse årene er det beregnet gjennomsnittlig pH, kalkbehov og innhold av lettløselig fosfor (PAL) per driftsenhet. De samme driftsenhetene er koblet til databasen med leid jordbruksareal gjennom fylkesnummer, gårds- og bruksnummer.

Jordprøver blir som regel tatt ut med et intervall på 5 til 8 år. Hvert år blir det derfor tatt ut jordprøver for en liten andel av gårdsbrukene. Det er årsaken til at analysen hvert år bare omfatter mindre enn 10 prosent av brukene og jordbruksarealet. Brukene antas likevel å representere et tilstrekkelig stort utvalg til det aktuelle formålet.

Sammenhengen mellom andel leid jord og de aktuelle jordparameterne er beregnet ved en enkel lineær regresjonsanalyse. De to mest interessante parameterne fra en regresjonsanalyse er stigningstallet og R^2 . Stigningstallet forteller hvor mye effektvariablene (pH, kalkbehovet og PAL) endrer seg for hver enhet endring i den uavhengige variabelen, i dette tilfellet andel leid areal. Når andel leid areal er uttrykt som et desimaltall mellom 0 og 1, gir stigningstallet et direkte uttrykk for den estimerte forskjellen i pH, kalkbehov og PAL mellom bruk med bare eid areal og bruk med bare leid areal. R^2 gir et uttrykk for hvor stor del av variasjonen i effektvariabelen som kan forklares av den uavhengige variabelen. Hvis det er en enkel matematisk sammenheng mellom to variable, f. eks. funksjonen $Y=a*X$, vil R^2 være lik 1. Hvis det ikke er noen sammenheng mellom to variable, er R^2 lik 0.

På grunnlag av data om pH, moldinnhold og jordart i jorrdatabanken har en beregnet kalkbehov, uttrykt i kg CaO per dekar. Ved en gitt pH vil kalkbehovet øke med økende leirinnhold og moldinnhold i jorda.

Det antas å være en klar sammenheng mellom størrelsen på det totale jordbruksarealet og andelen leid jord. Det kan tenkes at det er en sammenheng mellom enkelte jordparametere og størrelsen på jordbruksarealet. En eventuell sammenheng mellom jordparametere og leid jord kan derfor tenkes å skyldes en sammenheng med størrelsen på jordbruksarealet. En har derfor gjort regresjonsanalyser mellom jordbruksarealets størrelse og pH, kalktilstand og PAL.

Forklaring til resultatene

Resultatene fra analysen er vist i tabellen på side 2.

Andelen leid jord har vist en jevn økning fra 0,24 i 1999 til 0,45 i 2013. I denne perioden ser det ikke ut til å ha vært noen merkbar endring i gjennomsnittlig pH, kalkbehov og PAL.

Som ventet ser det ut til å være en sammenheng mellom andel leid jord og størrelsen på jordbruksarealet. Denne sammenhengen har blitt mer tydelig med årene. R^2 for denne funksjonen har økt fra 0,02 i 1999 til 0,17 i 2013.

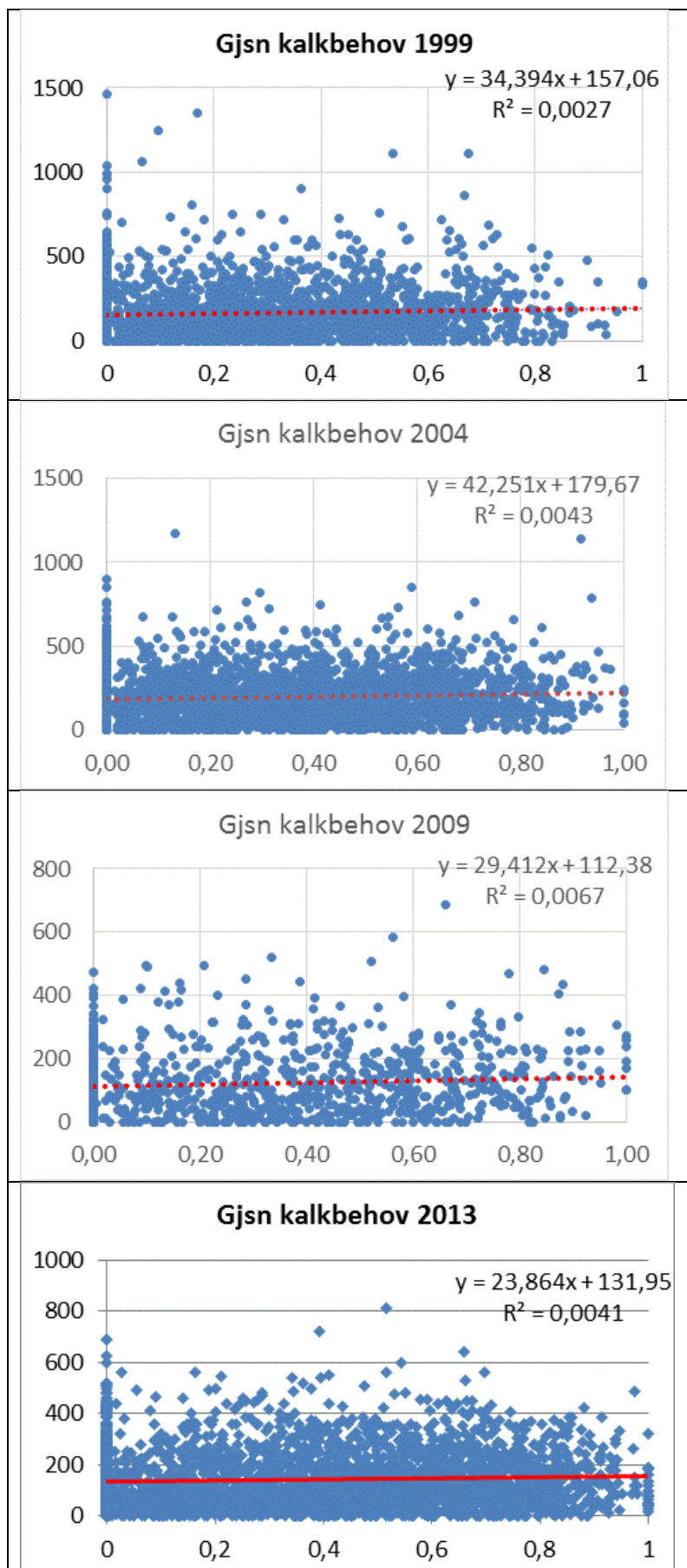
Det er en tendens til negativ sammenheng mellom leid areal og pH og en positiv sammenheng mellom leid areal og kalkbehov. Tilsvarende sammenheng mellom størrelse på jordbruksareal og pH og kalkbehov er motsatt. Det er nemlig en positiv sammenheng mellom jordbruksareal og pH og negativ sammenheng mellom jordbruksareal og kalkbehov.

Dette kan tas som en indikasjon på jordleien kan være årsak til lavere pH og større kalkbehov. Effekten er imidlertid ikke stor. Stigningstallet tyder en på estimert forskjell mellom 0 og 100 % leid jord på 0,1-0,2 pH-enheter og 24-42 kg CaO per dekar i kalkbehov. Det må dessuten tas hensyn til at andel leid jord bare forklarer en svært liten del av variasjonen i pH og kalkbehov, mindre enn 1% (R^2 er mindre enn 0,01), med unntak av pH for året 2009. Figurene på side 3 viser ingen synlig sammenheng mellom andel leid jord og kalkbehov.

Det ser ikke ut til å være noen sammenheng mellom andel leid jord og PAL Stigningstallet fra regresjonen som indikerer effekten er både positiv og negativ og R^2 er svært lav.

Min konklusjon er at leie av jord ikke ser ut til å ha noen betydning for fosfortilstanden i jorda, men kan ha en svak effekt på pH og kalkbehov.

	1999	2004	2009	2013
Jordbruksareal, dekar				
Totalt	615 538	737 484	275 728	850 981
Eid	465 377	485 986	170 200	469 871
Leid	150 161	251 498	105 528	381 110
Andel leid jord	0,24	0,34	0,38	0,45
Antall bruk	3020	3571	1115	3281
Gjennomsnitt av alle bruk				
pH	5,93	5,81	6,02	5,99
Kalkbehov	164	191	121	140
PAL	12,9	12,3	12,4	13,6
Andel leid jord som funksjon av totalt jordbruksareal				
Stigningstall	0,0002	0,0004	0,0005	0,0005
R^2	0,0211	0,0939	0,1245	0,1717
pH som funksjon av totalt jordbruksareal				
Stigningstall	0,0004	0,0003	0,0002	0,0003
R^2	0,021	0,0137	0,0147	0,0375
Kalkbehov som funksjon av totalt jordbruksareal				
Stigningstall	-0,070	-0,012	-0,029	-0,061
R^2	0,0059	0,00007	0,0034	0,0188
PAL som funksjon av totalt jordbruksareal				
Stigningstall	-0,0058	-0,0056	-0,0045	-0,0049
R^2	0,018	0,0203	0,0158	0,0194
pH som funksjon av andel leid jord				
Stigningstall	-0,136	-0,169	-0,194	-0,132
R^2	0,004	0,0078	0,0214	0,0093
Kalkbehov som funksjon av andel leid jord				
Stigningstall	34	42	29	24
R^2	0,0027	0,0043	0,0067	0,0041
PAL som funksjon av andel leid jord				
Stigningstall	1,10	-0,51	-0,46	1,31
R^2	0,0012	0,0003	0,0003	0,0019

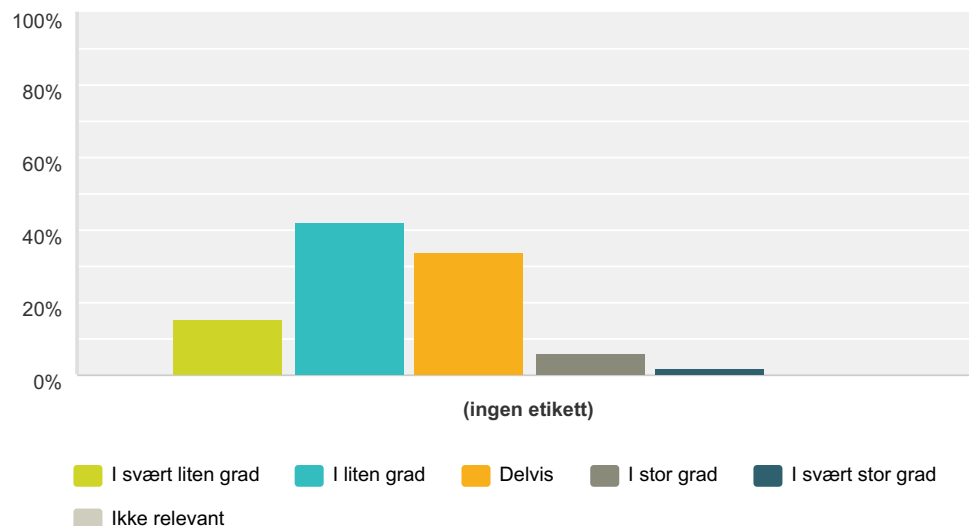


Figurer som viser sammenhengen mellom andel leid areal og kalkbehov.

Vedlegg 6

Q3 Er opprettholdelse av drift på eksisterende jordbruksareal en utfordring i deres kommune?

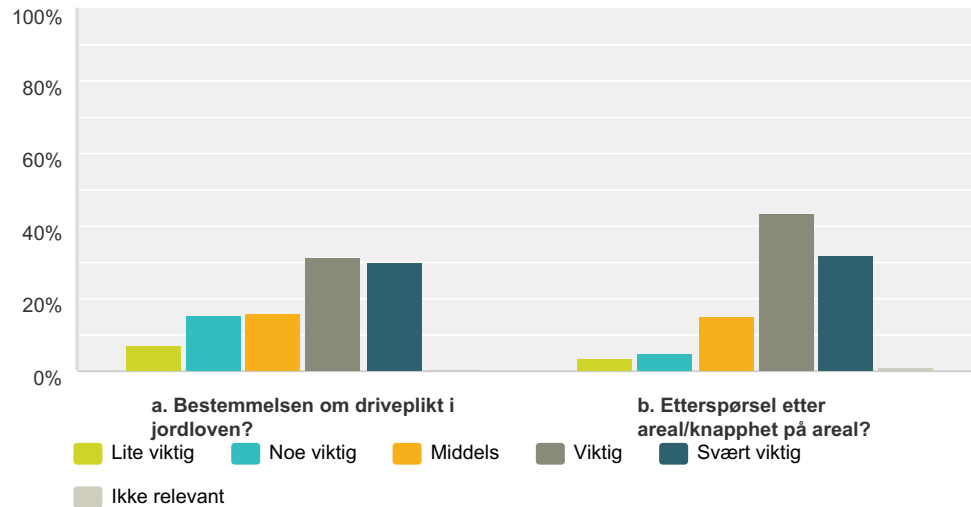
Besvart: 191 Hoppet over: 2



	I svært liten grad	I liten grad	Delvis	I stor grad	I svært stor grad	Ikke relevant	Totalt	Vektet gjennomsnitt
(ingen etikett)	15,71% 30	41,88% 80	34,03% 65	5,76% 11	2,09% 4	0,52% 1	191	2,36

Q4 Hvor viktig er følgende faktorer for å opprettholde drift av jordbruksareal i deres kommune:

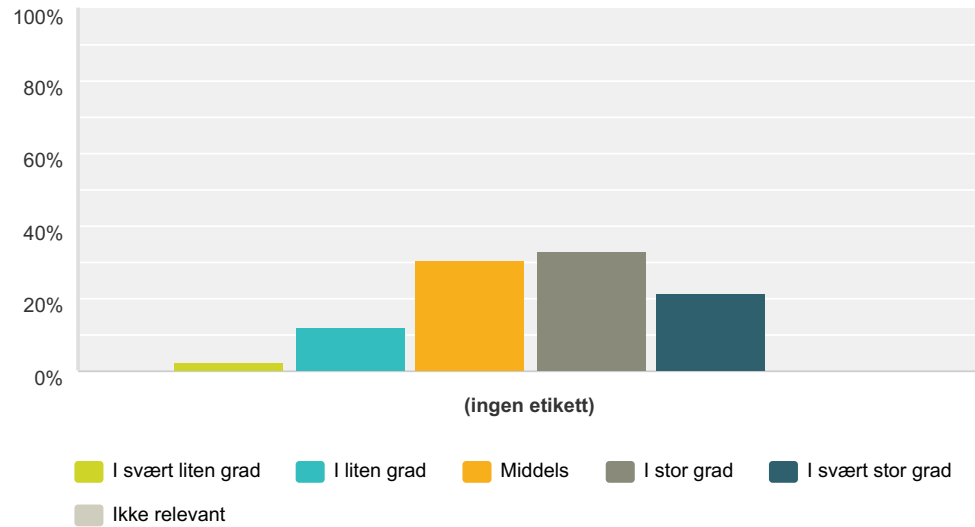
Besvart: 188 Hoppet over: 5



	Lite viktig	Noe viktig	Middels	Viktig	Svært viktig	Ikke relevant	Totalt	Vektet gjennomsnitt
a. Bestemmelsen om driveplikt i jordloven?	6,91% 13	15,43% 29	15,96% 30	31,38% 59	29,79% 56	0,53% 1	188	3,62
b. Etterspørsel etter areal/knapphet på areal?	3,72% 7	4,79% 9	14,89% 28	43,62% 82	31,91% 60	1,06% 2	188	3,96

Q5 Har bestemmelsen om driveplikt i jordloven § 8 en normdannende effekt på opprettholdelse av drift på jordbruksareal?

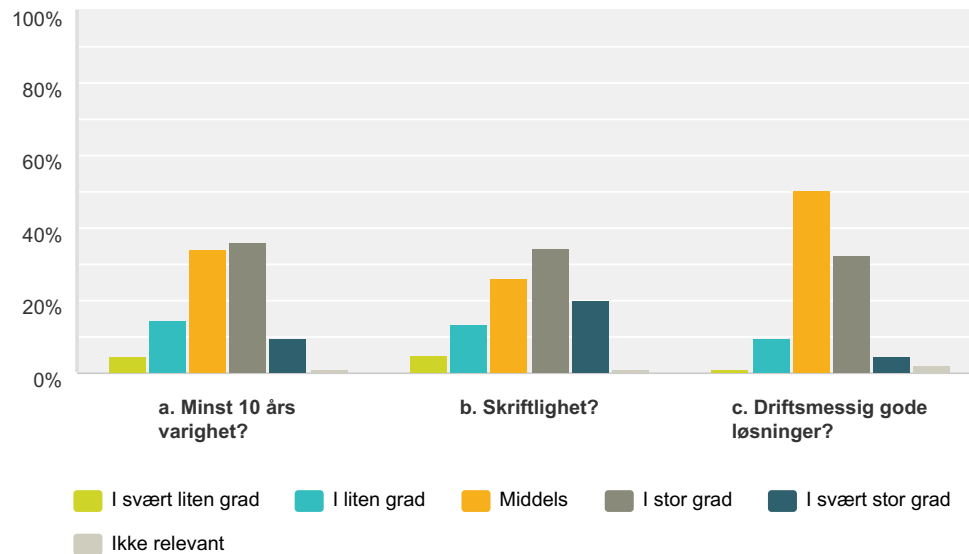
Besvart: 188 Hoppet over: 5



	I svært liten grad	I liten grad	Middels	I stor grad	I svært stor grad	Ikke relevant	Totalt	Vektet gjennomsnitt
(ingen etikett)	2,66% 5	12,23% 23	30,32% 57	32,98% 62	21,28% 40	0,53% 1	188	3,58

Q6 Følger leieavtalene kravet om:

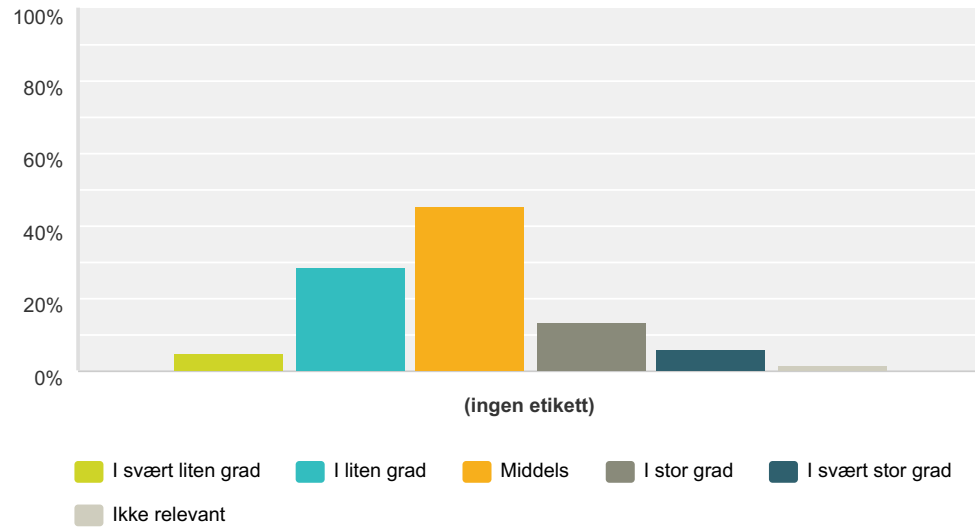
Besvart: 185 Hoppet over: 8



	I svært liten grad	I liten grad	Middels	I stor grad	I svært stor grad	Ikke relevant	Totalt	Vektet gjennomsnitt
a. Minst 10 års varighet?	4,32% 8	14,59% 27	34,05% 63	36,22% 67	9,73% 18	1,08% 2	185	3,33
b. Skriftlighet?	4,86% 9	13,51% 25	25,95% 48	34,59% 64	20,00% 37	1,08% 2	185	3,52
c. Driftsmessig gode løsninger?	1,08% 2	9,73% 18	50,27% 93	32,43% 60	4,32% 8	2,16% 4	185	3,30

Q7 Opplevs plikten om minst 10-års varighet som et hinder for å lage skriftlige avtaler?

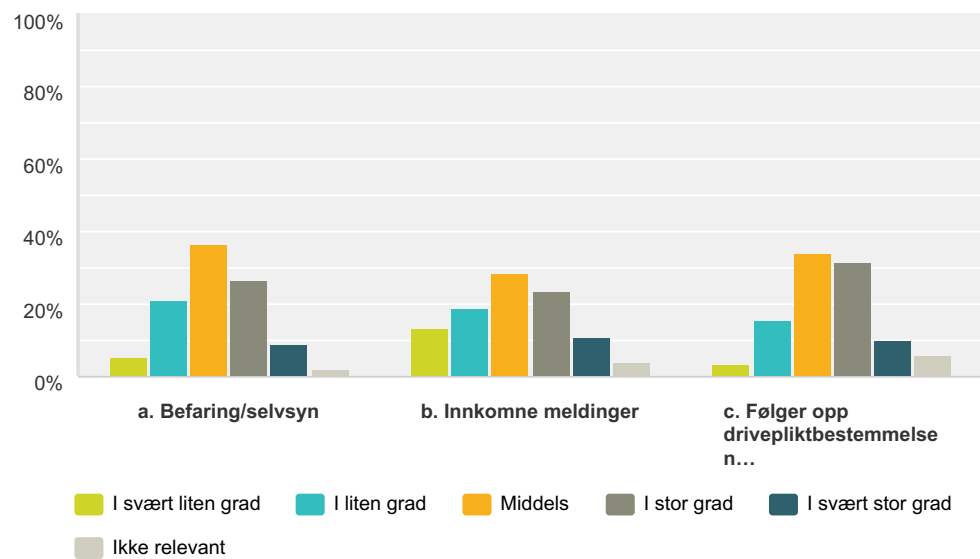
Besvart: 185 Hoppet over: 8



	I svært liten grad	I liten grad	Middels	I stor grad	I svært stor grad	Ikke relevant	Totalt	Vektet gjennomsnitt
(ingen etikett)	4,86% 9	28,65% 53	45,41% 84	13,51% 25	5,95% 11	1,62% 3	185	2,87

Q8 Hvordan følger kommunen opp driveplikten i praksis?

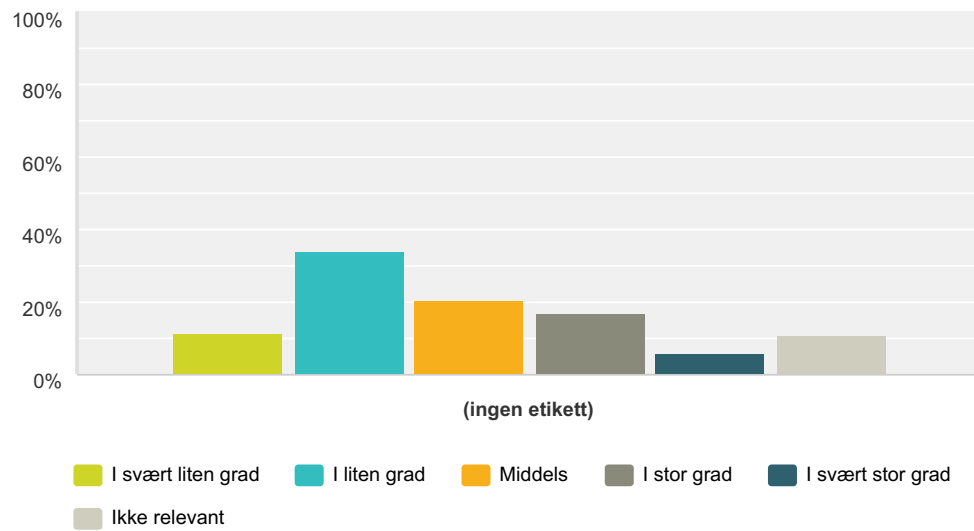
Besvart: 182 Hoppet over: 11



	I svært liten grad	I liten grad	Middels	I stor grad	I svært stor grad	Ikke relevant	Totalt	Vektet gjennomsnitt
a. Befaring/selvsyn	5,49% 10	20,88% 38	36,26% 66	26,37% 48	8,79% 16	2,20% 4	182	3,12
b. Inkomne meldinger	13,74% 25	19,23% 35	28,57% 52	23,63% 43	10,99% 20	3,85% 7	182	2,99
c. Følger opp drivepliktbestemmelsen...	3,30% 6	15,38% 28	34,07% 62	31,32% 57	9,89% 18	6,04% 11	182	3,31

Q9 I hvor stor grad varsler kommunen om mulig pålegg knyttet til driveplikt?

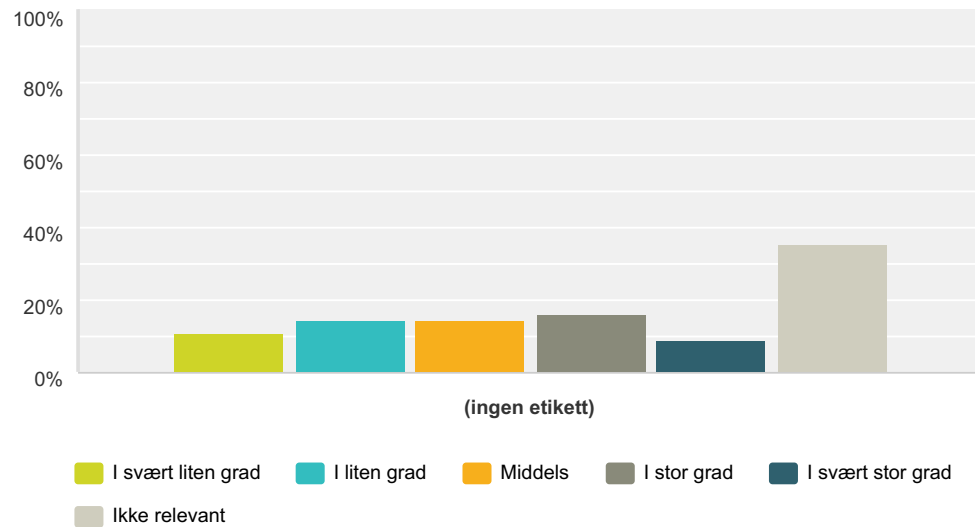
Besvart: 182 Hoppet over: 11



	I svært liten grad	I liten grad	Middels	I stor grad	I svært stor grad	Ikke relevant	Totalt	Vektet gjennomsnitt
(ingen etikett)	11,54% 21	34,07% 62	20,33% 37	17,03% 31	6,04% 11	10,99% 20	182	2,69

Q10 I hvor stor grad trekker kommunen saken fordi varsel om pålegg fører til at arealet drives videre av eier selv eller leies bort?

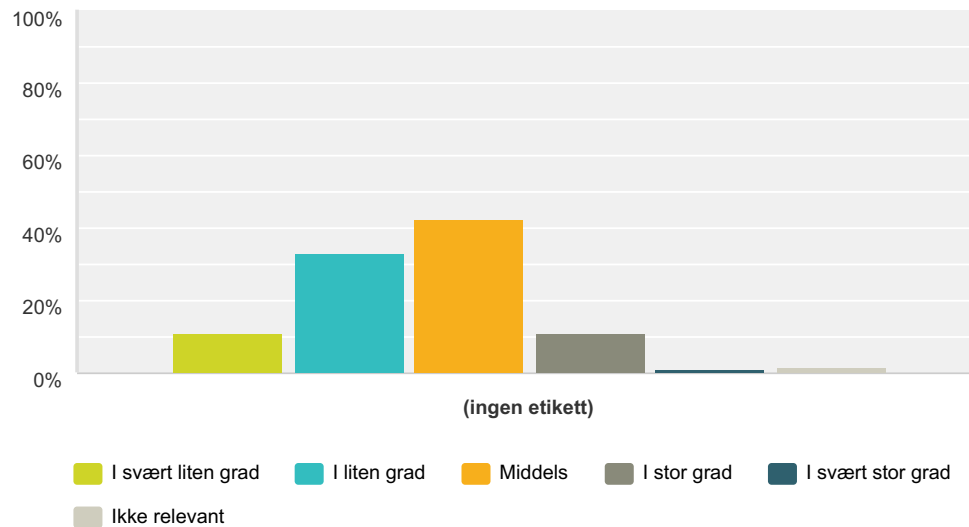
Besvart: 182 Hoppet over: 11



	I svært liten grad	I liten grad	Middels	I stor grad	I svært stor grad	Ikke relevant	Totalt	Vektet gjennomsnitt
(ingen etikett)	10,99% 20	14,29% 26	14,29% 26	15,93% 29	8,79% 16	35,71% 65	182	2,96

Q11 I hvor stor grad har kommunen ressurser og kapasitet til å følge opp driveplikten?

Besvart: 182 Hoppet over: 11



	I svært liten grad	I liten grad	Middels	I stor grad	I svært stor grad	Ikke relevant	Totalt	Vektet gjennomsnitt
(ingen etikett)	10,99% 20	32,97% 60	42,31% 77	10,99% 20	1,10% 2	1,65% 3	182	2,58

POSTADRESSE:
Postboks 8140 Dep, 0033 Oslo

BESØKSADRESSE:
Stortingsgt. 28, 0161 Oslo

TELEFON: 24 13 10 00
TELEFAKS: 24 13 10 05
E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

www.landbruksdirektoratet.no