



Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 Oslo

Høringsuttalelse vedrørende endringer i jordlovens § 12

Fylkesmannen i Vest-Agder frarår at delingsforbudet i jordlovens § 12 endres som foreslått.

Vi er enige i intensjonen om økt mulighet for fradeling i forbindelse med omsetning av tilleggsjord, og lett adgang til fradeling til boligformål i områder med svak folketallsutvikling. Vi mener imidlertid at dette kan gjennomføres ved å endre rundskriv og retningslinjer.

Vi er bekymret for at en liberalisering som foreslått kan føre til uheldig oppdeling av eiendommer ved arveoppgjør og økte problemer med spredt boligbygging i eller nært til sentrale områder med byggepress og jordvernproblematikk. Dersom loven likevel blir endret, er det svært viktig at det klargjøres bedre enn i høringsmaterialet hvilke delinger som fortsatt er uønsket, og hvordan og i hvilke sakstyper fylkesmannen skal kunne bruke kontrollhjemmelen i sin oppfølging av kommunenes delingspraksis.

Vi støtter forslaget om en forskriftshjemmel vedrørende grensejustering etter matrikkelloven.

Vi viser til høringsnotat av 24.01.2013 vedr. foreslåtte endringer i jordlovens § 12. Vi har følgende vurderinger og merknader til forslaget.

Behovet for endringer

Vi er enige i at det er behov for et mer dynamisk eiendomsmarked for jord- og skogbrukseiendommer, og at det er et mål å få økt samsvar mellom driver og eier. Vi er imidlertid i sterkt i tvil om jordlovens delingsforbud er en sentral barriere for salg av tilleggsjord. Andre rammebetingelser, inkludert priskontrollen etter konsesjonsloven, har antakelig også stor effekt på dette.

Vi mener at dagens lovtekst i jordlovens § 12 gir vidt rom for skjønn og gir kommunene tilstrekkelig handlingsrom til å tillate fradelinger ut fra de konkrete utfordringer som finnes i området der eiendommen ligger. Det er ut fra dagens praksis i Vest-Agder stort sett aksept for å dele fra arealer ved salg som tilleggsareal til andre bruk. I de tilfellene slike søknader avslås

er det ofte begrunnet med at delingen samlet sett gir et dårligere resultat, eksempelvis dersom et bruk med godt ressursgrunnlag deles og legges til et bruk som er ressursmessig svakere.

I følge høringsnotatet under punkt 2.5.2 fremgår det at det i 2011 ble behandlet 4478 søknader, og at 4081 fikk helt eller delvis samtykke, mens 397 søknader ble avslått. Dette gir en avslagsprosent på ca. 8,9. Det fremgår videre i høringsnotatet at det er grunn til å tro at mange søkere får rettledning slik at de ikke søker om fradeling som ellers ville bli avslått. Vi mener at høringsnotatet bygger på feil forståelse av faktum her. Vår erfaring er at kommunene er gode til å veilede og bistå med finne alternative tomter, eksempelvis når arealet som søkes fradelt har en uheldig beliggenhet i forhold til landbruksvirksomhet og at kommunene i de fleste tilfellene bistår med finner alternative arealer som kan fradeles til formålet. Denne praksisen er etter vårt syn svært positivt fordi den bidrar til positive løsninger både med hensyn til landbruks- og boliginteressene.

I de tilfellene sakene ikke er kurante så er vår erfaring at administrasjon i kommunene veileder søkeren og varsler dem om en negativ innstilling til det politiske utvalget, men gjør samtidig oppmerksom på at utvalget kan ha et annet syn enn administrasjonen. Det er ikke uvanlig at en negativ innstilling fra administrasjonen ender opp med et positivt vedtak i det politiske utvalget og dette er allment kjent.

Vi støtter tanken om å legge mer vekt i delingssaker på kjøpers bruk enn på avgiverbruket. En justering av skjønnet i slike saker vil kunne øke omsetningen av tilleggsjord og -skog. Ønsket om en mer liberal praksis på dette området må imidlertid lett kunne skje gjennom rundskriv og retningslinjer uten å endre jordlovens § 12.

I brev av 25.06.2010 fra landbruksministeren skjedde det etter vårt syn og for vårt fylkes del heller en innskjerping av delingspraksisen ved fradeling til tilleggsareal, enn en liberalisering slik høringsnotatet legger til grunn. Vi tenker da på brevetts formulering om at «etter fradeling må ikke resteiendommen være så stor at den fremstår som en urasjonell driftsenhet knyttet til landbruk». Videre at bosettingshensyn bør kunne tilsi at selgeren får beholde et noe større areal enn det som er vanlig for en ordinær boligtomt. Fylkesmannen i Vest-Agder har blant annet ofte vist til dette rundskrivet ved behandling av klagesaker og omgjøringssaker etter forvaltningslovens § 35.

Når det gjelder hensynet til bosettinga så har det i lang tid vært aksept for fradeling hvor bosettingshensyn har gjort seg gjeldene og det har også i slike tilfeller vært aksept for å dele fra større tomter enn ellers, med bakgrunn i samfunnsinteresser av stor vekt. Hvis det er ønske om liberalisering av delingsforbudet utover dagens praksis, så bør dette også kunne skje ved endring av rundskriv uten at det er nødvendig med lovendring. Vi mener i likhet med mange av våre kommuner at den liberalisering som nå skisseres allerede har vært praktisert over lengre tid.

I 2009 ble det innført hjemmel i jordloven som gir Fylkesmannen rett til å pålegge kommunene fortløpende å oversende avgjørelser i en eller flere sakstyper etter jordloven og konsesjonsloven. Bakgrunnen for dette var at Departementet hadde grunn til å tro at flere kommuner anvendte regelverket feil eller ikke fulgte opp nasjonale retningslinjer ved saksbehandlingen. Sett i lys av den liberaliseringen det nå legges opp til i jordlovens delingsforbud og det store handlingsrommet i kommunens skjønnsvurdering som den foreslåtte endring vil medføre, ser vi det som svært vanskelig å ta i bruk kontrollhjemmelen for overprøving av kommunale vedtak med hjemmel i forvaltningslovens § 35.

Med det handlingsrommet for skjønn som det nå legges opp til i delingssaker etter jordloven er det også god grunn for å tro det vil bli svært ulik praksis kommunene i mellom med hensyn til skjønnsutøvelsen og nærmest fritt fram for kommunene til å dele eiendommer. I Vest-Agder er det ikke uvanlig at eiendommer søkes delt i forbindelse med arveoppgjør og ved oppløsning av sameie, og den foreslåtte liberaliseringen i jordloven vil gjøre det lettere å få delt eiendommer i slike tilfeller, selv om delingen på sikt ut fra landbrukshensyn er klart uheldig.

Vi mener derfor at det vil være svært uheldig å fjerne de lovfestede vilkår for deling. Det vil i så fall innebære en nedtoning at de statlige hensynene som har begrunnet delingsforbudet, og at det som er igjen av jordlovens § 12 blir da tilnærmet fritt skjønn.

Fylkesmannen i Vest-Agder anbefaler sterkt at dersom delingsforbudet endres, så må det samtidig klargjøres veldig tydelig hvor grensene for kommunens handlingsrom går, og hvordan fylkesmennene eventuelt skal følge opp kommunenes praksis på området gjennom kontrollhjemmelen. Det bør da ev. sies noe klart om arveoppgjør, om oppløsning av sameie, og om at målet er større landbrukseiendommer over tid, ikke en oppdeling. Selve begrepet «delingsforbud» har vært og er en institusjon og en merkestein i seg selv, som ventelig har stor normativ betydning for å hindre at eiendommene gjennom generasjonenes gang deles opp i stadig mindre biter. Hvis denne merkesteinen fjernes, og hovedbudskapet ute i befolkningen blir oppfattet som «frislipp», er det viktig at nye grenser etableres fra første dag. Dette gjelder også jordvernet generelt, og spesielt ved spredt bygging av boliger på dyrket mark i utkantstrøk.

Lovfesting av rekkefølgen i behandling etter jordloven og plan og bygningsloven

Fylkesmannen i Vest-Agder mener at forholdet mellom plan- og bygningsloven (pbl) og jordloven er omfattende, og at det trengs avklaring av flere forhold enn de som drøftes i høringsnotatet for å oppnå en avklaring.

Dagens situasjon

På side 7 i høringsnotatet er det lagt til grunn at i noen saker etter jordlovens § 12 må det også søkes om dispensasjon etter plan- og bygningsloven. Vår erfaring er at langt de fleste delingssakene etter jordloven også krever dispensasjon etter plan- og bygningsloven. Denne overlappingen mellom de to lovene skaper noen utfordringer i dagens situasjon som ikke uten videre blir løst gjennom høringsforslaget. I dispensasjonssaker etter pbl kan kommunen ikke fatte vedtak uten å ha hørt regionale instanser. Fylkesmannen kommer slik alltid inn i disse sakene før vedtak, og kan påklage avgjørelser vi er uenige i til settefylkesmann. Dette er arbeidskrevende saker hvor de fleste fylker sliter betydelig med å holde gjeldende tidsfrister mm.

Jordloven er derimot helt delegert til kommunene, og Fylkesmannen blir normalt bare involvert i disse ved normal klagesaksbehandling hvis de påklages av andre parter. Hvis Fylkesmannen allerede har uttalt seg tydelig og konkret i samme sak i høringsrunden etter pbl, kan vi bli inhabile til å behandle en slik klage etter jordloven. Vi har bl.a. derfor anbefalt kommunene at de i alle saker der landbruksforhold eller jordvern er et viktig tema, gjennomfører jordlovbehandlingen først, og deretter sender saken på høring hvis det ble ja etter jordloven. Dokumentene fra jordlovbehandlingen følger da høringen etter pbl, og tjener til å opplyse saken for alle de regionale høringspartene. Hvis vi er innen 3-ukersfristen i

forvaltningsloven § 35 kan også landbruksavdelingen reagere i høringen og omgjøre jordlovavgjørelsen hvis vi mener den endrer praksis i en uheldig retning.

Vår erfaring er at der kommunen gir samtykke til fradeling etter jordloven, er det ikke uvanlig at fylkesmennene i dispensasjonshøringen tar omkamper om jordlovproblematikk i dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven og frarår dispensasjon og ev. påklager kommunale dispensasjonsvedtak ut fra landbrukshensyn, selv om kommunen har gitt endelig samtykke etter jordloven. Vi viser her til at Fylkesmannen i Vest-Agder får en rekke klager som settefylkesmann fra Fylkesmannen i Rogaland som er rene omkamper om tematikken i jordlovens § 12 og som kommunene har endelig avgjort etter jordloven. Landbruksavdelingen i Rogaland mener disse «omkampene» er påkrevd for å sikre jordvernet gjennom styring etter plan i disse pressområdene, og får i all hovedsak medhold av juristene i byggesaksgruppa i Vest-Agder på sine klager. Mange av disse sakene kunne antakelig vært løst raskere og enklere ved at Landbruksavdelingen i Rogaland hadde omgjort jordlovsakene etter forvaltningsloven §35, hvis de hadde fått kunnskap om dem i tide.

Rekkefølgebestemmelsen isolert

Et byggetiltak i LNF-område krever tillatelse etter begge lovene, og et nei etter en av lovene gjør at behandling etter den andre er unødvendig. Vi fører i dag en praksis hvor vi råder kommunene til å behandle saken først etter det lovverket som er mest avgjørende for sakens utfall. Det har eksempelvis liten hensikt å behandle søknaden først etter jordloven, hvis det er bygging i 100 metersbeltet som er grunnen for avslaget. I slike tilfeller bør saken først behandles etter plan- og bygningsloven. Dersom det er åpenbart at det er landbrukshensyn som søknaden står og faller på, bør det være mest hensiktsmessig å først behandle saken etter jordloven. Vi mener at det er uhensiktsmessig å lovfeste en rekkefølgebehandling, da kommunen selv må ta stilling til hvilket lovverk den enkelte søknad bør behandles etter, alt etter der hvor «skoen trykker».

En lovfesting av rekkefølgebehandling vil kunne få som resultat at den som søker om deling må betale behandlingsgebyr både etter plan- og bygningsloven og etter jordloven. Vi er kjent med at enkelte kommuner opererer med svært høye gebyrer ved søknader etter plan- og bygningsloven, og dersom det er åpenbart at det er landbrukshensyn som søknaden står og faller på, bør det være mest hensiktsmessig å først behandle saken etter jordloven. Ved et avslag etter jordloven vil ytterligere behandling etter plan- og bygningsloven falle bort, og søker vil ikke påføres unødvendig gebyr.

Hvis et areal som søkes fradelt krever både omdisponerings- og delingssamtykke etter jordlovens §§ 9 og 12 er det noe uklart i lovutkastet om saken først skal behandles av landbruksmyndighetene etter jordlovens § 9, deretter etter plan- og bygningsloven og så igjen som delingssak etter jordlovens § 12, eller om en annen rekkefølge kan velges. Dette bør klargjøres.

Hva skal vurderes etter hver av de to lovene?

En avklaring bør i tillegg til rekkefølge også si noe om innholdet i vurderingen etter hver av de to lovene. Det bør i arbeidet være fokus på både områder med bosettingsproblemer og pressområder. De fleste sakene og de største konfliktene er i pressområdene, og derfor er det viktig å legge vekt på dette i regelverksutformingen, selv om fokus for endringen er å tilgodese utkantstrøk og tilleggsjord.

Hvis det som foreslått skal gjennomføres en full dispensasjonsbehandling med regional høring i alle saker, hvordan skal landbruksmedarbeiderne hos fylkesmannen og i kommunen agere i denne runden? Hvis det eksempelvis søkes om å få fradelt en stor tomt fra en landbrukseiendom, så må vel bosettingshensynet avklares ved behandlingen etter plan- og bygningsloven. Likedan vil jordvern og «miljømessige ulemper» bli tatt opp ved vurderingen ifht planen det skal dispenseres fra, og bli brukt som argument i saken. Hva gjenstår da til jordlovbehandlingen – og under hvilke typer forhold kan kommunen tenkes å komme til en annen konklusjon i jordloven enn i den foregående dispensasjonssaken?

Vi er tilbøyelig til å mene at jordlovbehandling i tillegg til pbl-prosessen først og fremst bringer merverdi hvis denne behandlingen skjer på forhånd, som en grundig utredning av og dokumentasjon på landbrukets behov og hensyn, slik at dette kan telle med i dispensasjonssaken.

Vil en liberalisering etter jordloven få noen effekt – når samme forhold også reguleres etter pbl?

Som nevnt over er det i dag slik at et byggetiltak utenfor næringsbegrepet i LNF-område krever tillatelse etter begge lovene, og et nei etter en av lovene gjør at behandling etter den andre er unødvendig. Dette vil fortsatt gjelde om den foreslåtte endringen i jordloven blir gjennomført. Det følger da at en ensidig liberalisering av delingsforbudet i jordloven ikke vil ha noen effekt på de tiltak som også krever tillatelse etter pbl, og hvor det er denne loven som begrenser eller vil komme til å begrense aktiviteten etter endringen. I den grad man ønsker flere store tomter fradelt, og også til fritidsbruk, bør dette også vurderes signalisert som styringssignal i pbl-kanalen for å kunne få effekt.

Vi tar for gitt at det fortsatt skal føres en streng politikk for å sikre styring gjennom plan i alle pressområder, av hensyn til bl.a. jordvern, klima og arealpolitikken ellers.

Konklusjon

Fylkesmannen i Vest-Agder frarår at ordlyden i jordlovens § 12 endres som foreslått.

Med hilsen


Ann Kristin Olsen
fylkesmann


Dag Petter Sødal
landbruksdirektør