



Forvaltningsenheten

Vår dato:
01.11.2005
Deres dato:
30.06.2005

Vår ref.:
PRU/05/12324/K2-V6, K3-&13/
Deres ref.:
200501130-/IAA

Til

DET KONGELIGE LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Postboks 8007 Dep

0030 Oslo

Landbruks- og matdep.	
Saksnr.: 2005 01130	Doknr.: 145
Mottatt: 2 NOV 2005	
Saksper.: ASR/JUR/IAA	Ark.: 41
Kopi:	Avskr.:

HØRINGSUTTALELSE TIL DIVERSE ENDRINGER I JORDLOVEN MV.

Det vises til Landbruks- og matdepartementets høringsbrev av 30.06.2005.

Kongsvinger og Eidskog kommuner etablerte i fjor en felles landbruksforvaltning med førstnevnte som vertskommune. De administrativt ansvarlige for fagområdet står bak denne uttalelsen.

Selv om landbrukets næringsmessige betydning er redusert her som ellers i landet har jordbruksarealet i drift vært stabilt i de siste tiårene. Avvirkningen i skogen ligger helt oppunder det langsiktige potensialet, og de siste års utvikling med økende uttak er det motsatte av landstrenden. Nasjonalt er vi av de nabokommunene som kan vise til høyest skogbruksaktivitet (ca. 5 % av landets avvirkning).

Ettersom dette er en administrativ uttalelse har vi valgt å vektlegge kommunenes praktisering av jordlovens § 12 etter fjorårets reform med lokal avgjørelsesmyndighet, den regionale eiendomsstrukturen i skog og utmark og landbruksfaglige konsekvenser av å erstatte det prinsipielle delingsforbudet etter § 12 med en generell delingsfrihet.

Lokal praktisering

Høringsnotatet har vedlagt statistikk på nasjonalt nivå og for noen fylker på praktiseringen av § 12. Våre tall presentert på samme måte, men noe mer detaljert fremgår av tabellen under. Ettersom Eidskog ble en del av landbruksforvaltningen midtveis i fjoråret har vi bare komplette tall for Kongsvinger og ett kalenderår med de nye fullmaktene.

Statistikk over saker i 2004 avgjort av Kongsvinger kommune etter jordloven § 12

Samtykker fordelt på formålet med delingen										
Totalt antall ^{1,2}	Herav dyrka mark	Bebygde bolig- og hyttetomter	Tillegg bebygde tomter	Bebygde feste-tomter ²	Nye bolig-tomter	Nye hytte-tomter	Gårds-tun ³	Tilleggs-jord ⁴	Tilleggs-skog	Egen drifts-enhet
95	7	7	9	59	8	1	3	2	2	4
Avslag fordelt på formålet med delingen										
4	3	0	1	0	2	0	0	0	0	1

¹ herav 3 som ble omgjort etter klage

² 55 er bebygde og ubebygde punktfester i det samme hyttefeltet

³ m/ vilkår om videresalg av landbruksarealet

⁴ m/ vilkår om full bruksrasjonalisering

Detaljer om avslagene¹

Antall saker avslått			Spesifikasjon bygning		Spesifikasjon areal		
Totalt	Areal uten bygning	Areal med bygning	Våningshus eller driftsbygning	Kårbolig	Dyrka jord	Skog	Dyrka jord og skog
4	3	1	1	0	2	1	1
Avslagsgrunner ²							
Eiendommens avkastning		Drifts- og miljølempen		Nærhet til tun	Kulturlandskap		Planhensyn
3		2		1	0		1

¹ ingen ble påklaget

² samme sak kan ha flere grunner

Tabellen viser i større grad enn departementets statistikk hvor mangfoldig formålet med delingene er. Sakene spenner fra de svært kurante med noen hundre kvadratmeters tillegg til bebygde tomter til deling av store landbrukseiendommer med kompliserte faglige og juridiske avveininger mellom avkastningsmulighetene på det gjenværende bruket til hvorvidt bruksrasjonaliseringen er «god nok» for det bruket som skal styrkes. De vanskeligste sakene er fradeling av kårboliger, nye boligtomter i landbruksområdene, frasalg av deler av landbruksarealet til fortsatt landbruksdrift og gjenoppbygging av tidligere selvstendige bruk.

Den lave avslagsprosenten kan ikke brukes som argument for at delingsforbudet har liten betydning eller praktiseres for liberalt. Bestemmelsen er relativt godt kjent og forvaltningens veiledningsplikt gjør nok at mange «nei-søknader» aldri blir fremmet.

Generelt sett er det vel riktig å si at Kongsvinger opp gjennom årene har vært lojale mot de nasjonale retningslinjene. Det førte tidligere til en streng praktisering av delingsforbudet og en viss oppmykning i de siste årene. Det fins mange eksempler på at prinsippet om «alt eller intet» ved salg av tilleggsgjord førte til at eieren ble sittende igjen med tunarealet som boligtomt (gjerne 3-4 daa). Den samme strenge praksisen har vært ført ved salg av enkeltteiger i skogen og ikke minst ved ytterligere oppdeling av skogteiger.

I dag er det en romsligere praktisering, men ikke noen generell ja-holdning.

I kårbolig-sakene vektlegger vi i større grad brukets ressursgrunnlag.

Nye boligtomter i arealdelens LNF-områder skal ikke punktere sammenhengende, urørte jord- og skogbruksarealer, men etableres i tilknytning til annen bebyggelse og infrastruktur. Når det gjelder lokaliseringen av ny bolig- og fritidsbebyggelse er jordloven fortsatt sentral, ikke minst i planprosessene. Vår erfaring er at kommuneplanens arealdel har snevret inn mulighetene til å bygge boliger spredt langt mer enn jordlovens praktisering i enkeltsaker. Fylkesmannens krav til mindre soner for ny spredt bebyggelse ved siste revisjon førte til at betydelige arealer med små landbrukskonflikter ble utelukket mens presset mot dyrka mark og høgproduktiv skog økte i ja-sonene som er lokalisert i kulturlandskapet nær bygdesentrene.

Vi har åpnet for såkalt «delvis» bruksrasjonalisering (etter føringer fra departement og fylkesmann), dvs. at en eier kan overdra deler av sine landbruksressurser til en annen landbrukseiendom. Vårt krav er at det skal gi gode drifts- og arronderingsmessige løsninger, primært styrking av naboeiendom og deretter andre brukere i bygda. Det aksepteres stort sett ikke oppbygging av nye eiendommer. Ved ønske om å dele opp igjen det som tidligere årtiers bruksrasjonalisering har samlet er det som regel bare aktuelt hvis det opprinnelige tunet med bygningsmasse er intakt.

Eiendomsstrukturen i skog og utmark

I Norge har myndighetene opp gjennom årene hatt skiftende syn på hvordan skogeiendommene bør arronderes. Dels har nok utviklingen skjedd uten bevisste handlinger fra myndighetene, men de ulike forhold som rådde førte til ulike resultater i eiendomsutformingen.

Store skogarealer lå frem til 1600-tallet som kongsalmenninger eller sameier. Skogen var av liten verdi og lite skjedde med privatskogbruket. Utover 1700-tallet økte skogen betydelig i verdi etter som sagbruksindustrien ble bygd ut og fløtningsvassdrag ble bygd ut innover i landet.

Store skogskifter ble satt i verk fra 1800 og utover. Store skogområdet som tidligere hadde vært sameier skulle nå deles opp slik at hver eiendom fikk sin egen skog. Jordskiftemennene følte seg ikke sikre på korrekt verdsetting av skog på ulike boniteter og i områder med ulike driftsforhold. Områdene ble derfor delt i flere «målinger» der hver eiendom fikk en eller flere teiger i hver måling. Dette førte ofte til betydelige teigantall. Ved deling av eiendommen f. eks. mellom søsken på 1800-tallet ble disse eiendommene ytterligere oppdelt i flere teiger – for å sikre at begge fikk lik verdi.

På 1900-tallet ble det etter hvert åpenbart at det store teigantallet i mange skogområder var en hemsko for rasjonell drift av eiendommene. I enkelte områder i Kongsvinger var det flere eiendommer med 500-1500 dekar skog som hadde dette arealet fordelt på 10-20 teiger. Jordskifteverket fikk etter hvert store oppgaver med å forsøke og samle teiger til rasjonelle driftsenheter. Glåmdal Jordskifterett ble lokalisert på Kongsvinger først på 1980-tallet for å ivareta de store skogskiftene i denne viktige skogbruksregionen.

I Kongsvinger er det i de siste 35 år gjennomført jordskifter på ca. 190 000 dekar. I tillegg er det gjennomført minnelige jordskifter (makeskifte) på ca. 60 000 dekar, til sammen har ca. 25 % av kommunens totalareal vært gjennom skifte (vedlegg 1). I Eidskog har det i samme tidsrom vært et tilsvarende omfang på jordskifte i skog. Betydelige ressurser er altså lagt ned for å fremme rasjonelt arronderede driftsenheter. Likevel viser vedlagte kart at teigoppdelingen fremdeles er for omfattende til å kunne tilfredsstille en fremtidsrettet rasjonell utnyttelse av skogarealene.

Kartet over Kjølaberget i Åsnes kommune (vedlegg 2) illustrerer hvordan et jordskifte fra de senere år har redusert teigantallet og økt teigstørrelsen.

Når det gjelder skog på utenbygds hender, er dette arealet atskillig lavere i dag enn for 100 år siden. I 1908 var 65 % av Brandvals skogareal eid av folk bosatt utenfor kommunen. I dag regner vi med at ca. 70 % av skogen i Kongsvinger tilhører innenbygdsboende og kommunen selv. Statens Skoger har 10 % og resten, ca. 20 % tilhører de utenbygdsboende.

Landbruksfaglige konsekvenser av forslaget til endringer i jordloven § 12

I høringsbrevet begrunner departementet lovendringene med følgende målsettinger:

- større eiendommer for å ivareta den tradisjonelle landbruksproduksjonen
- muligheter for flere til å bo på småbruk uten inntekt fra tradisjonelt landbruk
- muligheter til å dele fra store boligtomter i landbruksområder

Hvorvidt dette er ønskelige målsettinger er politiske verdispørsmål. Vi nøyer oss med å vurdere målsettingene i forhold til vår forståelse og praktisering av 1995-loven og peke på mulige uønskede konsekvenser av en delingsfrihet.

Større eiendommer

Vi minner om at jordloven både før og etter 1995-endringene har hatt målsetting om større eiendommer. Delingsforbudet med krav til offentlig delingssamtykke har vært sett på som et viktig virkemiddel i bruksrasjonaliseringen. I våre to kommuner så vel som i Hedmark for øvrig har § 12 vært praktisert med dette for øye. Delingsforbudet har vært et av mange virkemiddel ved siden av statlig forkjøpsrett, jordfondet og ekspropiasjon av tilleggsjord. Av disse er vi ikke i tvil om at § 12 har vært det mest effektive. Ikke bare for å hindre oppdeling i mindre eiendommer, men gjennom adgangen for det offentlige ved frivillige salg å sette vilkår om at alt landbruksareal skulle overdras. Slik har mange nabobruk blitt styrket med eid areal og tunet på resteiendommen blitt en middels stor boligtomt (om enn ikke 10-20 dekar). Dette har vært frivillige overdragelser, men selgerne har selvfølgelig måtte innrette seg etter loven slik den ble praktisert.

Småbruk

Når det gjelder ønsket om å tilrettelegge for at flere kan bo på småbruk brukte departementet samme begrunnelse for å heve konsesjonsgrensene for noen år siden. Først fra 5 til 20 dekar og deretter til 100 dekar. I Kongsvinger omfattet den første endringen ca. 100 småbruk og den siste ca. 200 bruk. Disse 300 småbrukene vil selgerne fritt kunne omsette til markedspris og uten at kjøperne trenger konsesjon (godkjenning) fra landbruksmyndighetene. Vi ser på denne regelendringen som en samordning av distrikts- og landbrukspolitikken. Formålet er bl.a. å øke tilbudet til de som ønsker seg en «herregård» på landet. Dette markedsbehovet kan da kanaliseres til eksisterende småbruk uten at man «kunstig» deler opp større rasjonelle landbrukseiendommer i store boligtomter.

Store boligtomter

Vår erfaring som landbruksmyndighet i enkeltsaker og landbrukskyndige i kommunale planprosesser er at arealforvaltningen i dag er et samspill mellom plan- og bygningsloven (PBL), jordloven og skogbruksloven (med flere). Ikke minst gjelder dette etter at jordloven i 1995 ble endret slik at planhensyn kom inn som et av flere lovbestemte momenter. Departementets statistikk dokumenterer det samme i fire utvalgte fylker ved at det er vist til planhensyn i nesten halvparten av avslagene. Vår praktisering av § 12 er slik at planhensyn ikke alene kan brukes som avslagshjemmel, det må være landbruksfaglige ulemper i tillegg.

De to lovene har helt ulike formål. I arealsammenheng er PBL en lov for *oversiktsplanlegging*, jordloven ivaretar *detaljene*. I et jordvernperspektiv utfyller disse hverandre. Praktiseringen av PBL er basert på veiledningsmateriell fra Miljøverndepartementet og godkjenning fra regionale myndigheter med innsigelsesrett. LD's nye mål om store boligtomter i landbruksområdene går på tvers av kravet til stedbunden næring i LNF-områdene. Det samme gjelder ny næringsvirksomhet som ikke er tuftet på gårdens egne naturressurser. Det kan riktignok åpnes for slik bebyggelse, men kravene til avgrensning geografisk er så strenge at størstedelen av kommunenes areal faller utenfor. Den nye veilederen om PBL og Landbruk Pluss synliggjør interessemotsetningene mellom plan- og landbruksmyndighetene på sentralt nivå.

Uønskede konsekvenser av delingsfriheten

Høringsutkastet er preget av at delingsfriheten utelukkende vil bli brukt til å realisere de erklærte målsettingene. Vår lokale erfaring tilsier noe annet. Det kan bli gjennomført en rekke vilkårlige delinger som ofte vil være økonomisk motivert ut fra personlige og kortsiktige hensyn. Plan- og bygningsloven vil bare kunne hindre tomtedparsellene. Vi er bekymret for at lovendringen får samme effekten som jordloven av 1955 ville hindre – at bruksenhetene generelt blir mindre og ikke større (utkastet s. 4).

Med utkastets forslag om at det fortsatt må gis delingssamtykke for dyrka jord som ikke er omdisponert etter § 9 eller skal selges som tilleggsjord vil mange vilkårlige delinger kunne hindres. Problemene vil oppstå på de udyrka restarealene i kulturlandskapet og i skog og utmark. Ikke minst gjelder dette i de store skogkommunene hvor næringen fortsatt står for betydelige ringvirkninger. Høringsutkastet berører problematikken (s. 17), men på en overfladisk og lettvinnt måte i forhold til de store ressurser som er nedlagt i, og den aktivitetsskapende betydning som skogbruksnæringen og –myndighetene tillegger en rasjonell eiendomsutforming (vedlegg 1 og 2).

Begrunnelsen for å stramme inn delingsfriheten på dyrka jord og for bygninger nær tunet er av hensyn til jordvernet og jordbruksdrifta. Skogbruket er avhengig av det samme. Svært langsiktige investeringer krever en viss trygghet for at arealene forblir skogsmark og ikke splittes opp etter kortsiktige bit-for-bit-beslutninger. Skogvernet er allerede svekket ved at skoglovens omdisponeringsbestemmelse (§ 50) ikke videreføres i den nye skogloven eller ble flyttet til jordloven.

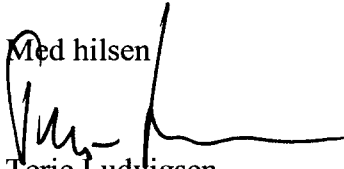
En ubegrenset delingsfrihet i skog vil føre til at mindre enkeltteiger vil havne hos personer med interesse i eierskap og jakt, men som er mindre interessert i skogsdrift og gjerne bosatt utenfor kommunen. Selv i våre kommuner tallrike på storvilt er førstehandsverdien av elgkjøttet fortsatt ikke på mer enn ca. 5 % tømmeravvirkningen.

Forslaget vil føre til at arealforvaltningen ute i kommunene i enda større grad enn i dag overlates til plan- og bygningsmyndighetene. Dagens samarbeid mellom medarbeidere innen plan- og landbruksfaget er tuftet på egne fullmakter og lovverk. Noe av begrunnelsen for å overføre landbruksforvaltningen til kommunene var nettopp tilføring av landbruksfaglig kompetanse i arealforvaltningen. Svekket jordloven vil det i enda større grad bli samarbeidsklimaet innad som avgjør hvorvidt landbruksinteressene blir ivaretatt.

Konklusjon

Vi mener at departementets høringsnotat ikke gir tilstrekkelig dokumentasjon på at innføringen av en frihet for eierne til å dele opp landbrukseiendommene sine blir et treffsikkert virkemiddel for å nå målene om større eiendommer, bebodde småbruk og store boligtomter.

Vi savner spesielt en grundigere analyse av konsekvensene for eiendomsstrukturen i skog og utmark. Mens utkastet foreslår å begrense delingsfriheten av hensyn til de landbruksfaglige ulempene for dyrka jord og jordbruksdrifta er det ikke forespeilet noe tilsvarende for skogbruket. Det er plan- og bygningsloven som legger rammene for ny bolig- og fritidsbebyggelse i landbruksområdene og jordloven er et nødvendig korrektiv i enkeltsaker. For landbrukets egen eiendomsstruktur er jordlovens § 12 derimot helt sentral – viktigere enn konsesjonsloven. Ikke primært ved å øke størrelsen på eiendommer, men ved å begrense oppdelingen.

Med hilsen

Terje Ludvigsen
enhetsleder

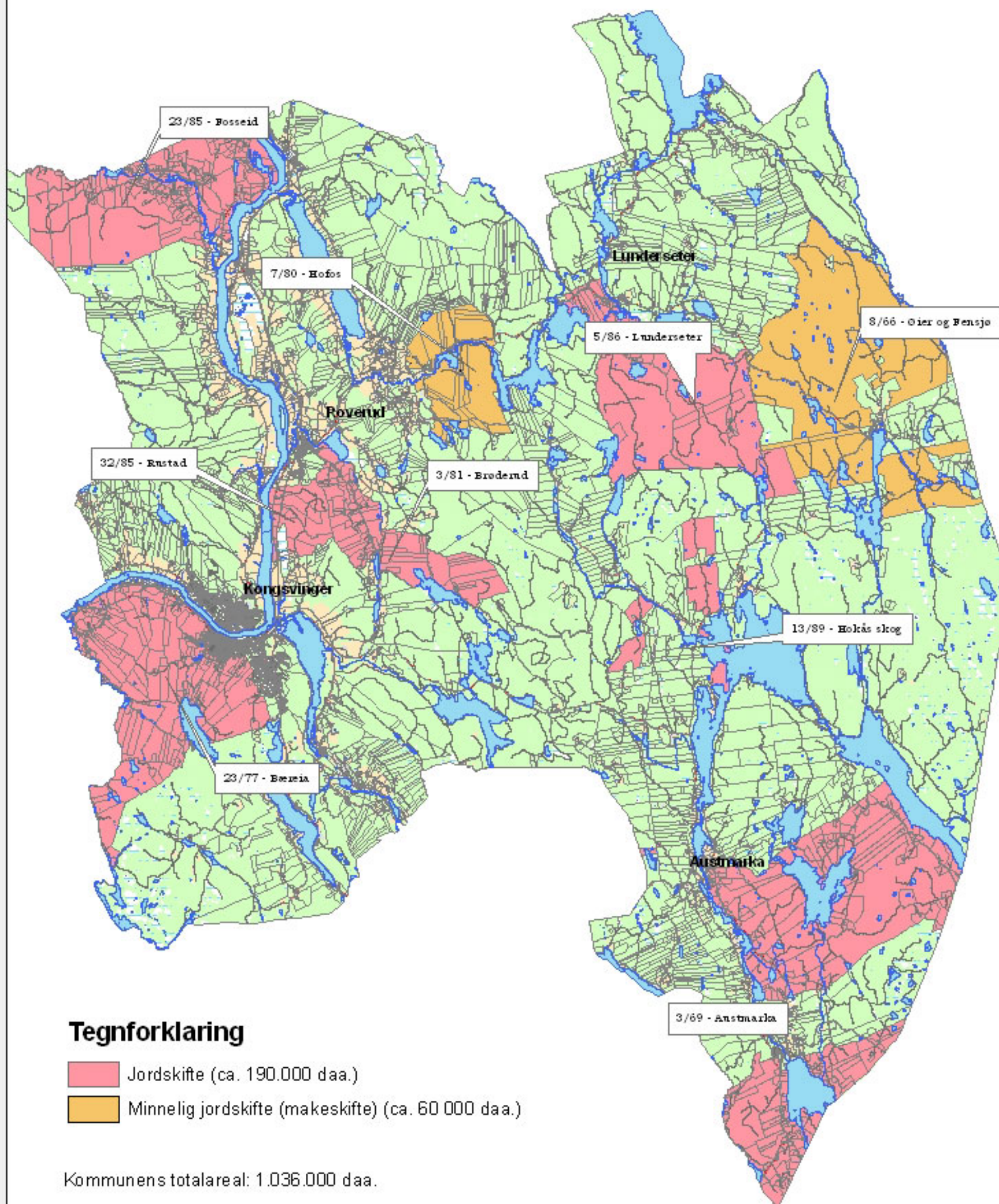

Per Rudi
fagansvarlig landbruk

Kartvedlegg: 1. Større jordskiftesaker i Kongsvinger kommune
2. Et eksempel på arrondering før og etter jordskifte i skog

Større jordskiftesaker i Kongsvinger kommune

Kilde: Glåmdal jordskifterett, 27.10.2005

Målestokk 1:200 000



Sak 3/97 Kjølaberget
i Åsnes kommune

9417 daa.

Målestokk 1:35 000

Kilde: Glåmdal jordskifterett
27.10.2005

Før skifte:

111 teiger
84,8 daa i gj.snitt

Etter skifte:

70 teiger
134,5 daa i gj.snitt