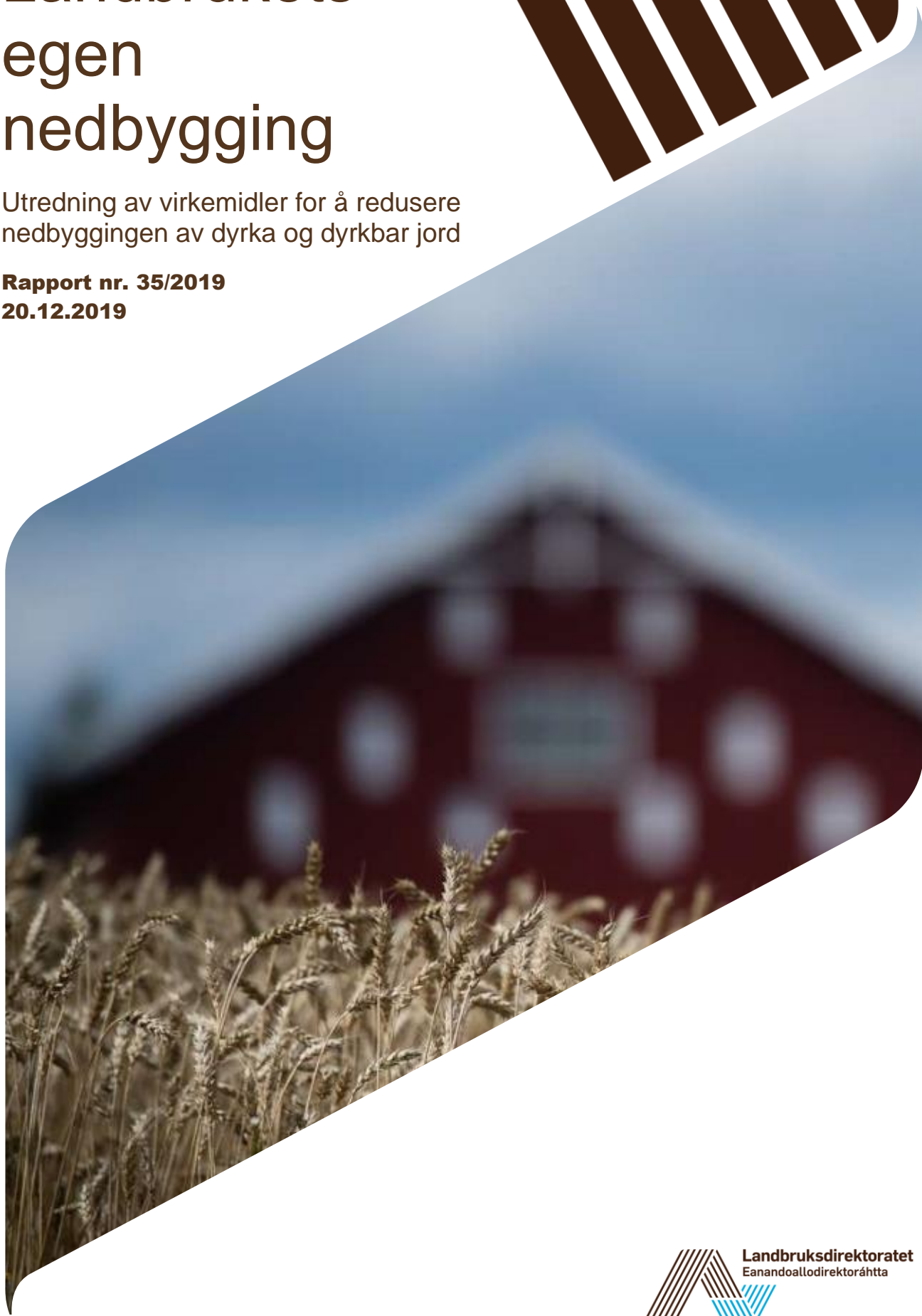


# Landbrukets egen nedbygging

Utredning av virkemidler for å redusere  
nedbyggingen av dyrka og dyrkbar jord

**Rapport nr. 35/2019**  
**20.12.2019**







Rapport:	Landbrukets egen nedbygging - utredning av virkemidler for å redusere nedbyggingen av dyrka og dyrkbar jord
Avdeling:	Ressurs og areal
Dato:	20.12.2019
Ansvarlig:	Aud-Ingrid Krefting
Bidragstyttere:	Jostein Tostrup, Maja Sandvik Schartum, Oda Andrea S. Gundersen
Rapport-nr.:	35/2019
Forsidebilde:	Torbjørn Tandberg, Landbruksdirektoratet

# Innhold

<b>Innhold</b> .....	<b>2</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>4</b>
1.1 Meldeplikt for byggetiltak til jordbruksproduksjon på dyrka og dyrkbar jord .....	4
1.2 Mål å redusere landbrukets egen nedbygging og få omfanget registrert i KOSTRA..	4
1.3 Styrket veiledning og endring av landbruksveiforskriften .....	4
<b>1 Innledning</b> .....	<b>6</b>
1.1 Oppdraget.....	6
1.2 Metode .....	7
1.3 Mulige feilkilder og svakheter ved rapporten .....	8
1.4 Rapportens oppbygging.....	8
<b>2 Bakgrunn og drivere, aktører og roller</b> .....	<b>9</b>
2.1 Bakgrunn – landbrukets egen nedbygging av dyrka og dyrkbar jord .....	9
2.2 Drivere bak landbrukets egen nedbygging av dyrka og dyrkbar jord .....	10
2.3 Aktører og roller .....	11
<b>3 Jordvern i gjeldende rett - relevante bestemmelser i jordloven og plan- og bygningsloven</b> .....	<b>12</b>
3.1 Jordloven.....	12
3.2 Jordlovens omdisponeringsforbud (§ 9) .....	12
3.3 Plan- og bygningsloven.....	14
<b>4 Jordvern i praksis – undersøkelse av kommunenes praktisering av relevante bestemmelser i jordloven og plan- og bygningsloven</b> .....	<b>17</b>
4.1 Flertallet av kommunene har ikke bestemmelser knyttet til arealformålet om lokalisering av bygg på dyrka jord (§ 11-11) .....	17
4.2 Mange kommuner tar jordvernhensyn ved godkjenning av plassering av driftsbygning eller våningshus (§ 29-4) .....	19
<b>5 Tiltak og saksbehandling etter gjeldende rett – byggesaksdelen i plan- og bygningsloven og forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier</b> .....	<b>20</b>
5.1 Tiltak som er omfattet av byggesaksbestemmelsene – søknadspliktige og ikke-søknadspliktige tiltak (§§ 20-1 og 20-2) .....	20
5.2 Saksbehandlingen .....	25
<b>6 Saksbehandling og tiltaksvurderinger i praksis</b> .....	<b>27</b>
6.1 Det er god samhandling mellom jordlovsmyndighet og plan- og bygningsmyndighet ..	27
.....	27
<b>7 Omfang og fordeling av landbrukets egen nedbygging</b> .....	<b>29</b>
7.1 Landbrukets egen nedbygging i det store bildet.....	29
7.2 Grovinndeling av landbrukets egen nedbygging.....	30
7.3 Nærmere om områder med bygninger .....	30
7.4 Nærmere om områder uten bygninger .....	31
<b>8 Drøfting av dagens situasjon – nullalternativet</b> .....	<b>33</b>
8.1 Praktiseringen av jordlovens omdisponeringsbestemmelse – hva er egentlig «jordbruksproduksjon» i dag? .....	33
8.2 Kommunene benytter seg ikke av muligheten til å regulere landbrukets egen nedbygging.....	34

	8.3 Nullalternativet oppsummert.....	35
<b>9</b>	<b>Tiltak som bør omfattes av en eventuell regulering .....</b>	<b>36</b>
	9.1 Inndeling av tiltak .....	36
	9.2 Omfang av regulering.....	37
<b>10</b>	<b>Drøfting av ulike alternativer for å redusere landbrukets egen nedbygging .....</b>	<b>39</b>
	10.1 Styrket veiledning – myke virkemidler.....	39
	10.2 Regelmessige analyser over faktisk nedbygging .....	39
	10.3 Endringer i regelverket - jordbruksproduksjon, meldeplikt, søknadsplikt og landbruksvei.....	40
<b>11</b>	<b>Valg av virkemiddel – vår anbefaling.....</b>	<b>46</b>
	11.1 Vår anbefaling kort oppsummert.....	47
<b>12</b>	<b>Sanksjoner – håndheving av regelverket .....</b>	<b>48</b>
	12.1 Behovet for sanksjonsmuligheter.....	48
	12.2 Tvangsgebyr .....	48
	12.3 Straff .....	49
	12.4 Overtredelsesgebyr .....	49
	12.5 Er overtredelsesgebyr egnet for overtredelse av meldeplikt i jordloven? .....	50
<b>13</b>	<b>Praktiske og økonomiske konsekvenser av vårt forslag for næringen og forvaltningen .....</b>	<b>51</b>
	13.1 Konsekvenser for næringen .....	51
	13.2 Konsekvenser for forvaltningen .....	52
	13.3 Effekt av meldeplikt etter jordloven.....	54
	13.4 Oppsummering.....	55
<b>14</b>	<b>Veien videre.....</b>	<b>56</b>
	14.1 Saksbehandlingsløsning.....	56
	14.2 Utvikle forskrift og lovbestemmelse for overtredelsesgebyr .....	56
	14.3 Veiledning og økonomiske virkemidler .....	56
<b>15</b>	<b>Definisjoner og begreper.....</b>	<b>57</b>
	<b>Kilder.....</b>	<b>58</b>

# Sammendrag

## 1.1 Meldeplikt for byggetiltak til jordbruksproduksjon på dyrka og dyrkbar jord

I denne utredningen anbefaler Landbruksdirektoratet at det innføres en meldeplikt for byggetiltak til jordbruksproduksjon på dyrka og dyrkbar jord. Vi foreslår å endre ordlyden i jordlovens<sup>1</sup> omdisponeringsbestemmelse (§ 9 første ledd) slik at det presiseres at omdisponering av dyrka og dyrkbar jord er forbudt, men at byggetiltak knyttet til jordbruksproduksjon er tillatt etter tillatelse («løyve»).

### **Forslag til ny ordlyd i jordloven § 9 første ledd**

*Omdisponering av dyrka jord er ikkje tillatt. Det same gjeld for dyrkbar jord, når ho ikkje vert egna til jordbruksproduksjon i framtida. Byggetiltak knytt til jordbruksproduksjon på dyrka eller dyrkbar jord krev løyve. Departementet kan gi føresegner om korleis løyve kan givast.*

Dette betyr at tillatelse («løyve») er gitt så lenge tiltaket meldes. Hvordan denne tillatelsen kan gis og hvilke tiltak som er meldepliktige, foreslår vi inntatt i en egen forskrift. Vi foreslår videre å innføre en egen hjemmel i jordloven for overtredelsesgebyr, slik at brudd på meldeplikten enkelt kan sanksjoneres.

## 1.2 Mål å redusere landbrukets egen nedbygging og få omfanget registrert i KOSTRA

Utredningen er et svar på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet (LMD)<sup>2</sup>. Ved å innføre meldeplikt for byggetiltak til jordbruksproduksjon, gir man kommunen mulighet til å ta i bruk eksisterende verktøy i plan- og bygningsloven<sup>3</sup> ved å gå inn i ukurante saker og anvise plassering (pbl. §29-4). På denne måten fanges de mest omfattende tiltakene opp, samtidig som det blir mulig å registrere alle byggetiltakene i KOSTRA (kommune-stat-rapporteringen). Vi har lagt vekt på å finne løsninger som legger opp til minst mulig byråkrati både for forvaltning og næring, samtidig som den unødvendige nedbyggingen fanges opp.

## 1.3 Styrket veiledning og endring av landbruksveiforskriften

Kommunene utnytter ikke fullt ut mulighetene de har for å regulere landbrukets egen nedbygging etter gjeldende regelverk. Vi ser derfor behov for å bedre veiledningen innenfor gjeldende rett.

---

<sup>1</sup> Lov om jord (LOV-1995-05-12-23)

<sup>2</sup> Vedlegg 1

<sup>3</sup> Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71)

Bygging av landbruksvei er unntatt fra søknadsplikt etter plan- og bygningsloven og vil ikke fanges opp av en meldeplikt etter jordloven. Det vil si at det kun er gjennom forvaltning av regelverket for landbruksveier at hensynet til jordvernet kan ivaretas.

For landbruksveiforskriften<sup>4</sup> foreslår vi derfor å endre formålsbestemmelsen § 1-1, slik at jordvern blir ett av flere hensyn det skal legges vekt på.

### **Landbruksveiforskriften § 1-1. Formål**

*Formålet med denne forskriften er å sikre at planlegging og bygging av landbruksveier skjer på en måte som skal gi landbruksfaglige helhetsløsninger. Det skal samtidig legges vekt på hensynet til miljøverdier som naturmangfold, landskap, jordvern, kulturminner og friluftsliv, hensynet til fare for flom, erosjon, samt andre interesser som blir berørt av veiframføringen.*

*(vår understreking)*

---

<sup>4</sup> Forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier (FOR-2015-05-28-550)

# 1 Innledning

Landbrukets egen nedbygging av dyrka jord inngår ikke i det nasjonale jordvernmålet om å få den årlige omdisponeringen under 4 000 dekar innen 2020. Det har tidligere ikke vært god nok kunnskap om denne typen nedbygging. En undersøkelse gjennomført av Statistisk sentralbyrå (SSB) og Norsk Institutt for bioøkonomi (NIBIO) i 2017 viste imidlertid at 22 prosent av all faktisk nedbygging av dyrka jord i Norge skyldtes landbruket selv.

Byggevirksomhet på dyrka og dyrkbar jord i forbindelse med landbruksvirksomhet registreres ikke i kommune-stat-rapporteringen (KOSTRA). Dette er fordi denne typen tiltak verken krever dispensasjon etter jordloven<sup>5</sup> eller etter plan- og bygningsloven<sup>6</sup>.

I oppdatert jordvernstrategi<sup>7</sup> er det lagt til grunn at regjeringen vil utrede en generell søknads- eller meldeplikt i jordloven for å regulere landbrukets egen nedbygging. På bakgrunn av dette fikk Landbruksdirektoratet i oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) å utrede nødvendige endringer i lovgivningen som kan gi landbruksmyndighetene egnet verktøy for å redusere landbrukets egen nedbygging av dyrka og dyrkbar jord<sup>8</sup>.

## 1.1 Oppdraget

LMD ber om at «utredningen bør ta utgangspunkt i at all omdisponering av dyrka og dyrkbar jord underlegges en form for offentlig kontroll som kan registreres i KOSTRA. Forslagene til endringer bør legge opp til en enkel meldings- eller søknadsbehandling, særlig for aktive bruk og for ordinære driftsbygninger, slik at byråkrati og inngrep i den private eiendomsretten blir lite. Samtidig bør en kunne fange opp mindre kurante saker, som ikke er landbruk, eller som av andre grunner ikke bør få tillatelse.

Utredningen skal:

1. beskrive virkeområdet for og praksis knyttet til jordloven § 9 og eventuelle relevante bestemmelser i plan- og bygningsloven slik reglene er i dag
2. inneholde en vurdering av om og hvordan reglene i plan- og bygningsloven § 11-11 og § 29-4 i praksis er brukt for å ivareta jordvern hensyn
3. inneholde en vurdering av om innføring av meldeplikt eller søknadsplikt i jordloven er egnet til å redusere landbrukets nedbygging av dyrka og dyrkbar jord
4. inneholde en vurdering av hvilke nedbyggingstiltak som eventuelt bør omfattes av en eventuell meldeplikt/søknadsplikt i jordloven, herunder hvordan saksbehandlingen knyttet til plikten kan gjøres enkel, særlig for aktive bruk og ordinære driftsbygninger
5. belyse praktiske og økonomiske konsekvenser av en meldeplikt/søknadsplikt i jordloven for næringsutøverne i landbruket

---

<sup>5</sup> Lov om jord (LOV-1995-05-12-23)

<sup>6</sup> Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71)

<sup>7</sup> Innst. 56 S (2015–2016)

<sup>8</sup> Se vedlegg 1



6. beskrive hvilke administrative og økonomiske konsekvenser meldeplikt/søknadsplikt i jordloven kan føre til for landbruksmyndighetene mht. behandling, oppfølging og sanksjoner

7. inneholde alternative forslag til lovtekst om meldeplikt/søknadsplikt som omfatter regler om saksbehandling, om landbruksmyndighetenes avgjørelse og hvilke sanksjoner som er aktuelle ved eventuell overtredelse

8. gi en tilrådning mht. hvilken løsning som etter en helhetsvurdering er best; meldeplikt eller søknadsplikt, og gi en beskrivelse av hvilke forutsetninger som må være til stede for en vellykket gjennomføring.»

### 1.1.1 Vår forståelse av oppdraget

Oppdraget gir en detaljert bestilling på hva som ønskes belyst og hvilke drøftinger som skal gjøres. Arbeidet med utredningen har bygd på to hovedmål:

- Det er ønskelig å redusere landbrukets egen nedbygging
- Det er ønskelig at omfanget av omdisponert jord blir registrert i KOSTRA

Vi har lagt vekt på å finne løsninger som legger opp til minst mulig byråkrati både for forvaltning og næring, samtidig som den unødvendige nedbyggingen fanges opp. Med unødvendig nedbygging mener vi bygging på dyrka eller dyrkbar jord der det fins alternative plasseringsmuligheter, eller nedbygging der byggingen ikke er nødvendig for jordbruksvirksomhet.

En viktig erkjennelse er at strukturendringene i dagens jordbruk iblant krever at det bygges på dyrka eller dyrkbar jord. En forutsetning for at en eventuell regulering skal fungere optimalt har derfor vært at kurante saker kan godkjennes på en enkel måte, mens ukurante saker må vurderes nærmere.

Med «landbrukets egen nedbygging» forstås i denne utredningen tiltak som medfører at dyrka eller dyrkbar jord blir omdisponert til formål som er innenfor begrepet «jordbruksproduksjon» etter jordloven eller «landbruk» etter plan- og bygningsloven. Eksempler på dette er driftsbygninger, våningshus eller oppstillingsplasser for landbruksmaskiner.

Selv om oppdraget er tydelig på at det er en melde- eller søknadsplikt som skal utredes, så har vi også drøftet andre virkemidler som kan bidra til å redusere landbrukets egen nedbygging.

## 1.2 Metode

En viktig del av utredningen har vært å belyse dagens praksis innenfor gjeldende rett. Vi utarbeidet derfor en spørreundersøkelse som ble sendt ut til 30 kommuner. 70 prosent av kommunene (21) besvarte undersøkelsen. Dette har vært et verdifullt bidrag til drøftingen og utforming av forslag til endringer i regelverket.

For å få belyst næringsperspektivet best mulig har vi gjennom en spørreundersøkelse<sup>9</sup> også hentet inn erfaringer om praksis fra ulike rådgivningstjenester. Herunder Norsk landbruksrådgivning (NLR) og Tine. Innovasjon Norge har også delt erfaringer med hensyn til tildeling av tilskudd og lån.

---

<sup>9</sup> Se vedlegg 3 og 4

Informasjon om omfanget av landbrukets egen nedbygging kommer fra utredningene «Nedbygging av jordbruksareal»<sup>10</sup> og «Landbrukets egen nedbygging av jordbruksareal»<sup>11</sup>. I rapportene har SSB og NIBIO gått mer i dybden på hvilke typer tiltak som bygger ned dyrka jord enn man har for de dyrkbare arealene.

### **1.3 Mulige feilkilder og svakheter ved rapporten**

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til «typiske jordbrukskommuner». Det kan tenkes at disse har større oppmerksomhet på jordvern enn kommuner der jordbruket ikke står like sterkt. Dette kan ha resultert i at svarene vi fikk ikke nødvendigvis er helt representative for alle landets kommuner.

Utredningen kunne også styrket seg dersom vi hadde vært i kontakt med aktive næringsutøvere i landbruket om hvilke vurderinger de gjør når de skal bygge, hvilke rådgivningstjenester de benytter seg av og om de har noen tanker rundt en eventuell melde- eller søknadsplikt. Mye informasjon er likevel hentet inn ved at vi har vært i kontakt med flere av rådgivningstjenestene og Innovasjon Norge.

### **1.4 Rapportens oppbygning**

For å kunne foreslå eventuelle endringer i regelverket som kan bidra til å redusere landbrukets egen nedbygging, er det viktig å forstå hvilke drivere som ligger bak landbrukets byggeaktivitet på dyrka og dyrkbar jord. Dette belyses i kapittel 2. Gjeldende rett og praksis rundt dagens bestemmelser som gjelder dyrka eller dyrkbar jord, tiltaksvurderinger og saksbehandling er belyst i kapitlene 3, 4, 5 og 6. Omfang og fordeling av landbrukets egen nedbygging fremgår av kapittel 7 før vi i kapittel 8 drøfter dagens situasjon under gjeldende rett og praksis. I kapittel 9 drøfter vi hvilke typer tiltak som bør omfattes av en eventuell regulering. De ulike virkemidlene som kan redusere landbrukets byggeaktivitet på dyrka og dyrkbar jord drøfter vi i kapittel 10 før vi kommer med en anbefaling i kapittel 11. Håndheving av regelverket og sanksjoner skriver vi om i kapittel 12. Konsekvenser av forslaget og tanker om veien videre drøfter vi henholdsvis i kapittel 13 og 14. En liste over definisjoner og begreper står i kapittel 15.

---

<sup>10</sup> SSB/NIBIO (2017) *Nedbygging av jordbruksareal. 2017/14*

<sup>11</sup> SSB (2019) *Landbrukets egen nedbygging av jordbruksareal. 2019/15*

## 2 Bakgrunn og drivere, aktører og roller

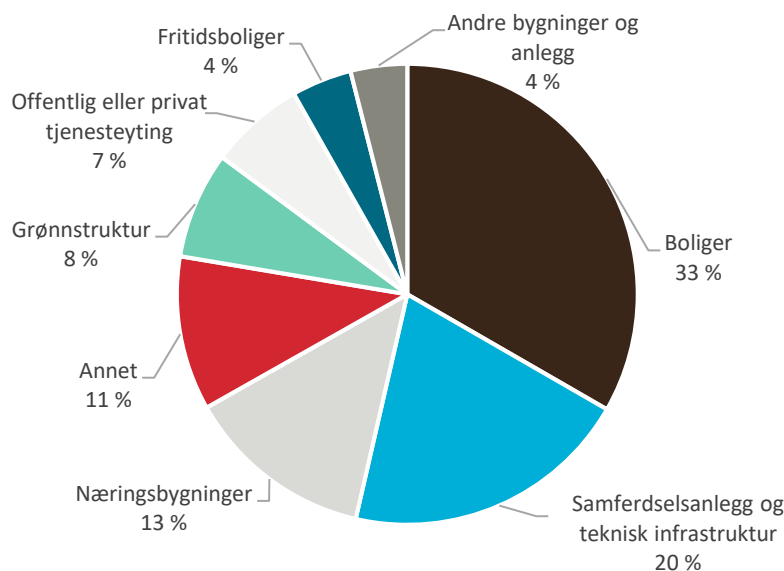
Jordvern har stått høyt på den politiske agendaen siden regjeringen Bondevik II lanserte halveringsmålet for omdisponering av viktige jordressurser i 2005.<sup>12</sup> Siden da har tendensen vært at omdisponeringen av dyrka jord til andre formål enn landbruk har vært synkende. Halveringsmålet ble for første gang nådd i 2013. Siden ble det innstrammede målet på 4 000 dekar oppnådd i 2017. Landbrukets egen nedbygging har ikke vært en del av disse politiske målsettingene. Hva dette skyldes og hvorfor landbrukets egen nedbygging nå har fått oppmerksomhet kommer vi nærmere inn på i dette kapittelet.

### 2.1 Bakgrunn – landbrukets egen nedbygging av dyrka og dyrkbar jord

De fire overordnede målene for norsk landbrukspolitikk er matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og et bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser<sup>13</sup>.

En forutsetning for alle disse målsettingene er at jordbrukets arealressurser ivaretas på en god måte. Norge har svært lite jordbruksareal sammenlignet med andre europeiske land. Bare tre prosent av Norges landareal regnes som dyrka jord. Av dette er det kun en tredjedel som er av så god kvalitet at den kan brukes til korndyrking.

De politiske målsettingene på jordvern rapporteres i kommune-stat-rapporteringen (KOSTRA), der kommunene blant annet rapporterer på arealer av dyrka og dyrkbar jord som er omdisponert til andre formål. Omdisponering skjer gjennom vedtak av reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven eller ved dispensasjoner etter jordloven. I 2018 ble 3 561 dekar dyrka jord registrert som omdisponert gjennom KOSTRA<sup>14</sup>. Størstedelen av omdisponeringen gikk til boliger (33 %) og samferdsel (20 %) (se figur 1).



Figur 1: Fordeling av arealformål dyrka jord ble omdisponert til i 2018 gjennom reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven og enkeltvedtak etter jordloven § 9. Kilde: KOSTRA

<sup>12</sup> St.meld. nr. 21 (2004–2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand

<sup>13</sup> Meld. St. 11 (2016–2017) Endring og utvikling s. 9

<sup>14</sup> Landbruksdirektoratet (2019) KOSTRA landbruk Rapport nr. 26/2019

Byggevirksomhet på dyrka og dyrkbar jord i forbindelse med landbruksvirksomhet inngår som nevnt innledningsvis ikke i KOSTRA-statistikken. Bygging på dyrka og dyrkbar jord til jordbruksproduksjon rammes ikke av jordlovens omdisponeringsbestemmelse <sup>15</sup>, og omfattes ellers av landbruksbegrepet i LNFR-formålet<sup>16</sup> i plan- og bygningsloven.

Vi har altså ikke hatt oversikt over landbrukets egen nedbygging før SSB og NIBIOs rapport «Nedbygging av jordbruksareal»<sup>17</sup> kom i 2017. Rapporten viste at 22 prosent av jordbruksarealene som faktisk ble bygget ned i perioden 2004 – 2015 var et resultat av landbrukets egen byggevirksomhet.

## 2.2 Drivere bak landbrukets egen nedbygging av dyrka og dyrkbar jord

Det er mange grunner til at landbrukstiltak plasseres på dyrka og dyrkbar jord. Landbruket er for det første en stedbunden næring, der gårdstunene ofte ligger i tilknytning til dyrka og dyrkbar jord. Det er også tradisjon for at produksjonslokaler plasseres i nærheten av våningshus. Ved oppføring av ny driftsbygning vil ofte dyrka jord være det best tilgjengelige arealet, samt at det kan være mest praktisk å bygge driftsbygninger i nærheten av våningshus. Nedbygging av jordbruksareal kan i mange tilfeller også skyldes tilbygg til eksisterende driftsbygning.

Plassering av driftsbygning må også ses i sammenheng med krav til areal for mosjon og beite for flere av husdyrslagene. Byggekostnader er en annen viktig faktor. Kostnadene ved å bygge på dyrka og dyrkbar jord er lavere enn på areal der det kreves grunnarbeid før bygging, som eksempelvis fjell eller skogsmark.

Det norske landbruket er i stadig omstilling. Antall jordbruksbedrifter har gått ned fra 99 400 i 1989 til 40 400 i 2017.<sup>18</sup> Nedgangen i jordbruksareal i drift har imidlertid ikke vært like dramatisk. Fra 2001 til 2017 var det en nedgang på 6 prosent. Det gjennomsnittlige jordbruksarealet per aktive jordbruksbedrifter har derfor gått opp, fra 147 dekar i 1999 til 244 dekar i 2017. Samtidig har produksjonen blitt mer spesialisert. I 1989 var det i gjennomsnitt 11,7 melkekyr per bruk. I 2017 var tallet



Bilde 1: Krav om løsdrift er blant årsakene til at det bygges mange nye og arealkrevende driftsbygninger. Foto: Landbruksdirektoratet

<sup>15</sup> Rundskriv M-1/2013 Omdisponering og deling – Lov om jord (jordlova) 12. mai 1995 nr 23, s. 11.

<sup>16</sup> Pbl. § 11-7 nr.5

<sup>17</sup> SSB/NIBIO (2017) Nedbygging av jordbruksareal. 2017/14

<sup>18</sup> NIBIO 2018 - Utsyn over norsk landbruk (12)

27.4. Samtidig har en gjennomsnittlig ku gått fra å melke 2 000 liter i året i 1949 til 7 100 liter i året i dag<sup>19</sup>.

Strukturendringer i landbruket er som vist i dette kapitlet en viktig bidragsyter til landbrukets egen nedbygging. Gårdsbrukene blir færre, større og mer spesialiserte. Konsekvensen av dette er at dyrka og dyrkbar jord i større grad brukes som tomtegrunn til driftsbygninger fremfor som vekstmedium. De landbrukspolitiske målsetningene om økt matproduksjon og et sterkt jordvern kan i enkelte sammenhenger komme i konflikt med hverandre. Landbrukets egen nedbygging må dermed ses i sammenheng med strukturendringene i landbruket.

## **2.3 Aktører og roller**

Det er kommunene og næringa selv som har innflytelse når det kommer til landbrukets byggetiltak på dyrka og dyrkbar jord. Under kommer vi nærmere inn på hvordan.

### **2.3.1 Kommunen**

Kommunene er ulikt organisert, og har egne delegasjonsreglement som fordeler myndighet. For enkelhets skyld har vi i denne rapporten delt opp kommunens befatning med areal- og byggerregelverk gjennom å kalle kommunen for henholdsvis landbrukskontor, byggesakskontor og planavdeling.

Gjennom landbrukskontoret, byggesakskontoret og planavdeling har kommunen mulighet til å påvirke plasseringen av landbruksbygg. Landbrukskontoret kan ta en aktiv rolle og gi veiledning under planleggingen av nye tiltak på gårdsbruket.

### **2.3.2 Næringen**

Det er ikke ofte at den enkelte næringsutøver i landbruket bygger større driftsbygninger. I den forbindelse er det derfor vanlig å benytte seg av ulike rådgivningstjenester.

Innovasjon Norge gir tilskudd og lån til finansiering av nye driftsbygninger i landbruket. Innovasjon Norge har på nåværende tidspunkt ikke egne retningslinjer rundt jordvern når de gir tilskudd til nye driftsbygninger.

Norsk landbruksrådgivning (NLR), Tine og Nortura har alle sammen egne rådgivertjenester som tilbyr veiledning til bønder som skal bygge eller ombygge eksisterende driftsbygninger.

NLR og Tine har i samarbeid utarbeidet et en sjekkliste til bruk i forprosjekteringsfasen ved oppføring av driftsbygning. Formålet er å sikre at hensynet til at jordvern blir tatt inn tidligst mulig i planleggingsprosessen, på linje med optimalisering av funksjonalitet, konstruksjons- og materialvalg. Det er også retningslinjer for å vurdere jordvernhensyn i vurdering av plassering. I vedlegg 2 har vi oppsummert svarene på undersøkelsen.

---

<sup>19</sup> SSB (2015) Dette er Norge 2015

### 3 Jordvern i gjeldende rett - relevante bestemmelser i jordloven og plan- og bygningsloven

Målet med denne utredningen er å peke på mulige virkemidler for å redusere landbrukets egen nedbygging av dyrka og dyrkbar jord. For å kunne foreslå eventuelle endringer må vi først gjennomgå hvilke muligheter som finnes innenfor gjeldende regelverk. Jordloven og plan- og bygningsloven danner til sammen lovgrunnlaget for forvaltningen av landbrukets arealbruk. I dette kapitlet går vi gjennom relevante bestemmelser som virker direkte inn på muligheten til å regulere landbrukets byggetiltak bort fra, eller på, dyrka og dyrkbar jord. I neste kapittel går vi nærmere inn på hvordan disse bestemmelsene praktiseres i dag.

#### 3.1 Jordloven

Formålet med jordloven er at arealressursene i landbruket skal brukes på en måte som er mest mulig gagnlig for samfunnet og de som har yrket sitt i landbruket<sup>20</sup>.

#### 3.2 Jordlovens omdisponeringsforbud (§ 9)

Forbudet mot omdisponering av dyrka og dyrkbar jord følger av jordloven § 9 (se tekstboks 1). Loven gir et forbud mot å bruke dyrka jord til formål som ikke tar sikte på jordbruksproduksjon. Dyrkbar jord må ikke disponeres slik at den ikke er egnet til jordbruksproduksjon i framtiden.

Formålet med omdisponeringsforbudet er å styrke jordvernet. Arealkategoriene dyrka og dyrkbar jord i jordloven samsvarer med slik disse kategoriene er definert i klassifikasjonssystemet AR5.<sup>21</sup>

Tekstboks 1

#### **Jordloven § 9. Bruk av dyrka og dyrkbar jord, første ledd**

*Dyrka jord må ikkje brukast til føremål som ikkje tek sikte på jordbruksproduksjon. Dyrkbar jord må ikkje disponerast slik at ho ikkje vert eigna til jordbruksproduksjon i framtida.*

<sup>20</sup> Se jordloven § 2 for mer presis angivelse av virkeområdet

<sup>21</sup> Se kapittel 15 for definisjoner.

### 3.2.1 Omdisponeringsforbudet – unntak for tiltak til «jordbruksproduksjon»

Det er tillatt å bruke dyrka og dyrkbar jord til tiltak som omfattes av begrepet «jordbruksproduksjon». «Jordbruksproduksjon» omfatter all planteproduksjon i jord- og hagebruk der jorda blir brukt som vekstmedium. Begrepet omfatter imidlertid også bygninger som er direkte knyttet til driften av eiendommen, samt våningshuset. «Jordbruksproduksjon» er nærmere definert i Ot. Prp. nr. 72 (1993-94) punkt 7, og er senere utdypet i rundskriv til jordloven, M/1-2013 «Omdisponering og deling» (se tekstboks 2).

Tekstboks 2

#### **Utdrag fra rundskriv M/1-2013 «Omdisponering og deling»**

*«Begrepet «jordbruksproduksjon» dekker all planteproduksjon i jordbruk og hagebruk der jorda blir brukt som vekstmedium, for eksempel til produksjon av mat og fôr samt hagevekster. Begrepet omfatter videre bygninger som er direkte knyttet til driften av eiendommen, samt våningshuset. Når det gjelder driftsbygninger, vil begrepet omfatte bygninger som er nødvendige blant annet i forbindelse med tradisjonelt husdyrhold. Det vil videre omfatte bygninger for lagring og bearbeidelse av planteprodukter fra egen produksjon. Det vil også omfatte bygninger for lagring av driftsmidler og redskaper til gårdens eget bruk. Når det gjelder oppføring av drivhus eller veksthus, må dette oppfattes som «jordbruksproduksjon» når arealet som huset dekker, blir nytt til direkte til planteproduksjon. Videre vil anlegg av nødvendige driftsveier og gårdsveier dekkes av begrepet.*

*Oppføring av kårbolig krever samtykke til omdisponering. Boligen skal i første rekke tjene som bosted for den generasjonen som har overdratt eller skal overdra eiendommen videre og er ikke direkte knyttet til driften.*

*Anlegg av fangdammer eller våtmarker med formål å være et økologisk rensetiltak, omfattes også av begrepet. Det samme gjelder anlegg av dammer som skal gi drikkevann for husdyr. Leplanting og anlegg av vegetasjonssoner som tar sikte på å hindre erosjon av den dyrka jorda, vil i utgangspunktet falle innenfor begrepet. Landskapsplanting og dammer som anlegges for å ivareta hensynet til biologisk mangfold, faller derimot utenfor.»*

«Jordbruksproduksjon» omfatter altså ikke bare direkte bruk av jorda til matproduksjon, men også arealbruk som medfører tap av matjord. Bygging av driftsbygg, våningshus, anlegg av veier og parkeringsplasser er eksempler på tiltak som omfattes av jordbruksproduksjonsbegrepet.

### 3.2.2 Omdisponeringsforbudet – dispensasjonsbestemmelsen

I særlige tilfeller kan det etter jordloven § 9 annet ledd (tekstboks 3) gis dispensasjon til omdisponering der man etter en samlet vurdering av forholdene finner at jordbruksinteressene bør vike. Omdisponering etter § 9 annet ledd utgjorde 21,5 prosent av den årlige omdisponeringen av dyrka jord i 2018.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Landbruksdirektoratet (2019) KOSTRA landbruk Rapport nr. 26/2019

Tekstboks 3

**Jordloven § 9. Bruk av dyrka og dyrkbar jord (andre ledd)**

*Departementet kan i særlege høve gi dispensasjon dersom det etter ei samla vurdering av tilhøva finn at jordbruksinteressene bør vika. Ved avgjerd skal det mellom anna takast omsyn til godkjende planar etter plan- og bygningslova, drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området, kulturlandskapet og det samfunnsgagnet ei omdisponering vil gi. Det skal òg takast omsyn til om arealet kan førast attende til jordbruksproduksjon. Det kan krevjast lagt fram alternative løysingar.*

**3.3 Plan- og bygningsloven**

Plan- og bygningsloven er en sektorovergripende lov som er bestemmende for offentlig myndigheters planlegging og vern av ressurser. I tråd med lovens formålsbestemmelse (§ 1-1) skal planer etter loven blant annet sørge for å «sikre jordressursene, kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer» (§ 3-1 bokstav b). I dette delkapitlet presenterer vi gjeldende rett slik den virker inn på landbrukets egne byggetiltak på dyrka og dyrkbar jord.

**3.3.1 Landbruksbegrepet, bestemmelser til arealformålet og jordvern som hensyn ved plassering av driftsbygning (§§ 11-7, 11-11, 12-5, 12-7, 19-2 og 29-4)**

Vi har tidligere vist at landbrukets egen nedbygging kan defineres som «jordbruksproduksjon» etter jordloven, og at slike tiltak ikke krever dispensasjon fra jordloven. Under går vi nærmere inn på hvordan plan- og bygningsloven åpner for de samme byggetiltakene på dyrka og dyrkbar jord. Vi viser også hvilke bestemmelser som kan regulere plassering av bygningstiltak i landbruket.

**3.3.1.1 Arealformål, landbruksbegrepet og dispensasjon (§§ 11-7, 12-5 og 19-2)**

Kommunen har som planmyndighet ansvar for å utarbeide kommuneplan, som skal inneholde en arealdel. I pbl. § 11-7 er det definert hvilke arealformål kommuneplanens arealdel skal bestå av. Nr. 5 gjelder «Landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift» (LNFR-områder). Se tekstboks 4.

Tekstboks 4

**Plan- og bygningsloven § 11-7. Arealformål i kommuneplanens arealdel andre ledd**

*5. Landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift.*

*Underformål:*

- a) areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag,*
- b) areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv., jf. § 11-11 nr. 2.*



Alle tiltak som faller inn under bokstav a eller b er innenfor arealformålet, og kan gjennomføres uhindret av plan. Om et tiltak er innenfor arealformålet er en skjønnsmessig vurdering. Retningslinjene for skjønnnet finnes i veilederen «Garden som ressurs».<sup>23</sup> Veilederen gir støtte til vurderingen av om et tiltak ligger innenfor landbruksbegrepet i plan- og bygningsloven.

Tiltak som for eksempel oppføring av parkeringsplass tilknyttet landbruksdrift, driftsbygg og våningshus faller innenfor landbruksbegrepet. Slike tiltak omfattes likevel av byggereglene i plan- og bygningsloven. Dette kommer vi nærmere inn på i kapittel 5.

Også ved utarbeidelse av reguleringsplan, skal det angis arealformål. Disse arealformålene kan deles inn i underformål, og kombineres innbyrdes med hensynssoner. Etter § 12-5 første ledd nr. 5 kan LNFR-områder blant annet deles inn i underformål eller hensynssoner:

- områder for jordbruk
- jordvern
- vern av kulturmiljø eller kulturminne
- landbruks-, natur- og friluftsområder der kommuneplanens arealdel tillater spredt bolig-, fritidsbolig- og næringsvirksomhet.

### 3.3.1.2 Tiltak som krever dispensasjon fra plan

Dersom et tiltak er utenfor landbruksbegrepet i bokstav a eller b, eller det skal iverksettes tiltak i strid med bestemmelser i kommuneplanens arealdel, må det søkes dispensasjon fra plan. Tiltak som er utenfor «jordbruksproduksjon» i jordloven krever dessuten tillatelse til omdisponering etter jordloven § 9 annet ledd. I dispensasjonsvurderingen etter pbl. § 19-2 skal det særlig legges vekt på dispensasjonens konsekvenser for jordvern. Jordvern ble tatt inn som et hensyn det særlig skal legges vekt på i dispensasjonsvurderingen ved en lovendring i 2017.<sup>24</sup>

### 3.3.1.3 Bestemmelser til arealformålet (§§ 11-11 og 12-7)

Plan- og bygningsloven åpner for at kommunen kan gi bestemmelser om landbrukets nedbygging. Etter § 11-11 nr. 1 kan kommunen fastsette bestemmelser om «omfang, lokalisering og utforming av bygninger og anlegg til landbruk og reindrift (..)» i kommuneplanens arealdel. Arealdelen er rettslig bindende for fremtidig arealbruk. Det kan også knyttes bestemmelser til hensynssone i reguleringsplan, herunder «bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet».

### 3.3.1.4 Plassering av tiltaket (§ 29-4)

Det er ikke bare gjennom bestemmelser i kommuneplan eller reguleringsplan at kommunen kan gi føringer for plassering av landbrukstiltak. Også i enkeltsaker skal kommunen godkjenne plasseringen.

Kapittel 29 i plan- og bygningsloven gir bestemmelser om krav til tiltaket. Etter § 29-4 skal byggverkets plassering, herunder høydeplassering og byggverkets høyde, godkjennes av kommunen.

<sup>23</sup> Se veileder [Garden som ressurs](#)

<sup>24</sup> Se Innst. 181 L (2016-2017) s.7 under flertallets merknader

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) har i en tolkningsuttalelse<sup>25</sup> kommet til at jordvern er et relevant hensyn etter § 29-4. Tolkningsresultatet er basert på en tolkning av plan- og bygningslovens formålsbestemmelse samt Rt. 1995 s. 1939, der Høyesterett kom fram til at § 29-4 (etter tidligere bestemmelse § 70 nr. 1) kunne brukes til å anwise alternativ plassering av friluft- og naturvern hensyn. Bestemmelsen gir altså bygningsmyndighetene adgang til å kreve en annen plassering dersom dette er nødvendig for å ivareta hensynet til jordvern.

Adgangen til å stille vilkår om plassering etter § 29-4 følger av den alminnelige vilkårs læren. Forvaltningen kan stille vilkår som skal stå i saklig sammenheng med tillatelsen og ikke være uforholdsmessig tyngende. Adgangen til å stille vilkår etter § 29-4 er nærmere behandlet i en dom fra Høyesterett<sup>26</sup>: «I slike tilfeller vil utgangspunktet være at forvaltningsmyndigheten kan sette vilkår som tjener til å motvirke de skadevirkninger eller ulemper som ellers kan følge av vedtaket.»

KMD har på bakgrunn av en tolkning av dommen lagt til grunn at bygningsmyndighetene etter plan- og bygningsloven § 29-4 har en viss adgang til å oppstille vilkår for avhjelpe eventuelle ulemper dersom det foreligger avgjørende grunner mot at tiltakshavers ønske om plassering følges. En slik vurdering vil bero på et fritt skjønn<sup>27</sup>. Alternativ plassering kan enten inntas som et vilkår til byggetillatelse, eller avslag på byggesøknaden kan begrunnes med at plasseringen ikke godkjennes.

Høyesterett kom i Rt. 1995 s. 1939 frem til at kommunen kan anwise plassering av bygg innenfor driftsenheten, ikke bare den aktuelle byggetomten (se tekstboks 5).

Tekstboks 5

#### **Anvisning av plassering av bygg innenfor driftsenhet (Rt. 1995 s. 1939)**

*«Jeg finner etter dette at kompetansen etter plan- og bygningsloven § 70 nr. 1 til å anwise en alternativ plassering av bebyggelsen, ikke er begrenset til et område som ligger innenfor det som kan ansees som samme "byggetomt". Den må i prinsippet gjelde innenfor de arealer som omfattes av den aktuelle driftsenhet. Det er imidlertid i denne forbindelse grunn til å understreke at kompetansen etter § 70 nr. 1 ikke er ubegrenset. Den alternative plassering som det kan henvises til, må tilfredsstillende formålet med den omsøkte bebyggelsen. Myndighetenes avveining av hensynet til byggherrens interesser i forhold til foreliggende kryssende interesser må også skje under hensyn til de retningslinjer som er kommet til uttrykk i lovens forarbeider.»*

*(Vår understrekning)*

Det skal altså foretas en interesseavveining mellom tiltakshavers ønsker og de ulemper ønskede plassering kan medføre. Jordvern hensynet og hensynet til tiltakshavers ønske om plassering må dermed veies opp mot hverandre.

<sup>25</sup> TUDEP-2016-2522-2

<sup>26</sup> RT 2003 s. 764 «Bærums verk» avsnitt 61.

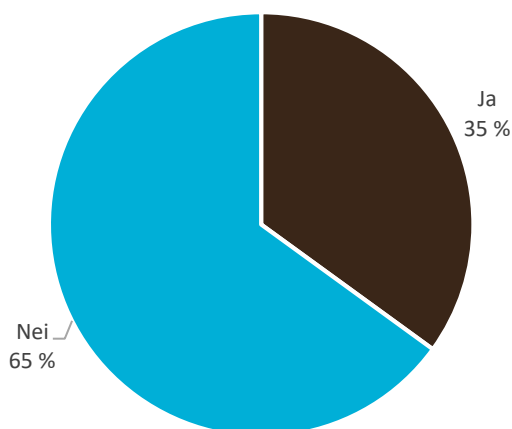
<sup>27</sup> Se kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMDs) rundskriv om § 29-4 H-2015-8 punkt 7

## 4 Jordvern i praksis – undersøkelse av kommunenes praktisering av relevante bestemmelser i jordloven og plan- og bygningsloven

I det foregående kapittelet gikk vi gjennom gjeldende rett knyttet til landbrukets egen nedbygging og viste hvilke muligheter kommunene har til å ta jordvernhensyn etter eksisterende bestemmelser i jordloven og plan- og bygningsloven. Nedenfor presenterer vi noen av resultatene fra spørreundersøkelsen, der vi hentet inn informasjon om kommunenes praktisering av de aktuelle bestemmelsene.

### 4.1 Flertallet av kommunene har ikke bestemmelser knyttet til arealformålet om lokalisering av bygg på dyrka jord (§ 11-11)

I undersøkelsen svarte 35 prosent av kommunene at de hadde bestemmelser knyttet til lokalisering av bygninger og anlegg til landbruk på dyrka jord (figur 2). En gjennomgang av kommuneplanene i de aktuelle kommunene viste at det var svært ulikt hvordan disse bestemmelsene var utformet (se eksempel i tekstboks 6). I enkelte kommuner var det i stedet for bestemmelser knyttet retningslinjer til arealformålet (se tekstboks 7).



Figur 2: Andel kommuner med bestemmelser i kommuneplanens arealdel knyttet til lokalisering av bygninger og anlegg til landbruk på dyrka jord. jf. § 11-11 i plan- og bygningsloven.

Tekstboks 6

**Bestemmelser - Klepp kommune**

Gardshus til drift av landbrukseigedom

*På bruk med avgrensa ressursar og/eller ikkje sjølvstendig drift, er det ikkje tillate med meir enn ein bustad. Behov for meir enn ein bustad på gardsbruk i aktiv drift må vurderast konkret og individuelt med bakgrunn i bruksstørrelse og faktisk produksjonsomfang på søknadstidspunktet. Behovet må dokumenterast av brukar sjølv. Bustad til gardsknytt næringsverksemd skal plasserast i eksisterande tun med teneleg lokalisering i høve til drifta på bruket, og for tilsyn og deltaking i produksjonen på landbrukseigedomen. Arealforbruket skal minimaliserast ved bruk av eksisterande atkomst og tun.*

Bygging og lokalisering av driftsbygningar

*Nye driftsbygningar skal som hovudregel plasserast som ein integrert del av eksisterande tun. Bygningane må i minst mogleg grad byggjast på dyrka jord. Byggjesøknad må dokumentera at alternative plasseringar er vurdert. Riving av eldre driftsbygningar og gjenbruk av tomt skal inngå i ei slik alternativusvurdering. Omsynet til gode løysingar for drifta, arealforbruk, kulturminne, miljø- og kulturlandskap og byggjeestetikk er sjølvstendige moment som skal vurderast av kommunen ved byggjesaksbehandlinga.*

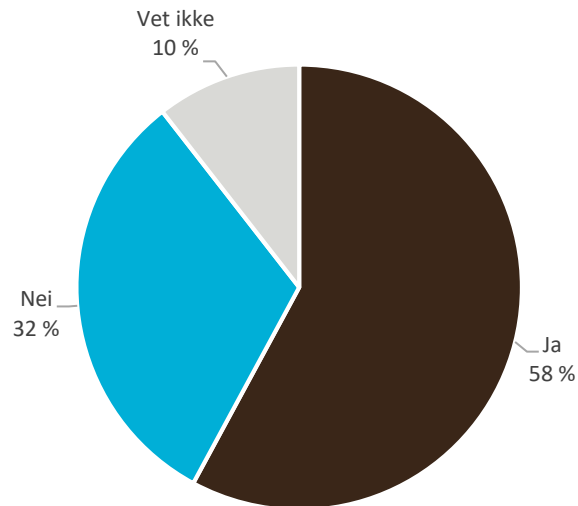
Tekstboks 7

**Retningslinjer – Ringsaker kommune**

*Også ved lokalisering av nye bygg i landbruket, bør hensynet til jordvern og landskap tillegges vekt. Ved oppføring av nye landbruksbygg skal en fortrinnsvis unngå dyrket eller dyrkbar mark. En landbruksfaglig vurdering skal legges til grunn ved vurdering av om det er behov for mer enn én bolig på ett gårdsbruk.*

## 4.2 Mange kommuner tar jordvernhensyn ved godkjenning av plassering av driftsbygning eller våningshus (§ 29-4)

Mange kommuner benytter seg av muligheten til å anvise plassering av byggverk av hensyn til jordvern etter § 29-4 i plan- og bygningsloven (figur 3).



Figur 3: Fordeling av kommuner som sier at de bruker plan- og bygningsloven § 29-4 ved plassering av driftsbygning eller våningshus av hensyn til jordvern.

## **5 Tiltak og saksbehandling etter gjeldende rett – byggesaksdelen i plan- og bygningsloven og forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier**

Gjennomføring av typiske landbrukstiltak krever altså ikke dispensasjon verken etter jordloven eller plan- og bygningsloven. Dette betyr imidlertid ikke at alle byggetiltak som gjennomføres av landbruket er unntatt søknadsplikt. I dette kapitlet går vi gjennom hva som er søknadspliktige og ikke-søknadspliktige tiltak etter plan- og bygningsloven, og hva dette innebærer i praksis. Vi går også nærmere inn på saksbehandlingsreglene. Som vi kommer nærmere inn på senere i utredningen, er dette relevant ved vurderingen av en eventuell søknads- eller meldeplikt for regulering av landbrukets egen nedbygging, samt hvordan et slikt regelverk bør utformes.

### **5.1 Tiltak som er omfattet av byggesaksbestemmelsene – søknadspliktige og ikke-søknadspliktige tiltak (§§ 20-1 og 20-2)**

Tiltak som er innenfor landbruksbegrepet krever ikke dispensasjon fra plan, men kan likevel være omfattet av byggesaksreglene i plan- og bygningsloven. Hvilke typer tiltak dette gjelder angis i § 20-1. Alle typer tiltak er imidlertid ikke nødvendigvis søknadspliktige selv om de *omfattes* av byggesaksbestemmelsene. Enkelte bygg kan oppføres uten søknad, så lenge de meldes fra om i etterkant. Hvilken kategori et tiltak faller inn under, avgjøres i en vurdering etter § 20-2 andre ledd. Nedenfor går vi inn på hva som er søknadspliktige tiltak og hvilke typer tiltak som er unntatt etter disse bestemmelsene.

#### **5.1.1 Søknadspliktige tiltak (§§ 20-3 og 20-4)**

At et tiltak er søknadspliktig etter byggesaksreglene innebærer at tiltakshaver må søke og få godkjenning fra kommunens byggesakskontor før igangsetting. Tiltak som er søknadspliktige etter § 20-2 kan deles inn etter om det stilles krav til ansvarlig foretak eller ikke (se tabell 1).

Tabell 1: Søknadspliktige tiltak etter plan- og bygningsloven.

Type tiltak	Beskrivelse	Bestemmelse(r)
Søknadspliktige tiltak med krav om ansvarlige foretak, jf. § 20-3		
Våningshus	Oppføring av bolighus på gård. Skal behandles etter normal prosedyre.	Pbl. § 20-3
Driftsbygg med BRA over 1000 m <sup>2</sup> .	Dersom BRA er over 1000 m <sup>2</sup> må tiltaket forestås av ansvarlig foretak.	
Søknadspliktige tiltak som kan forestås av tiltakshaver, jf. § 20-4		
Driftsbygg under 1000 m <sup>2</sup> «Alminnelig driftsbygning i landbruket». Dersom BRA er under 1000 m <sup>2</sup> .	Kan forestås av tiltakshaver dersom BRA er under 1000 m <sup>2</sup> . «Alminnelig driftsbygning i landbruket» er nærmere definert i byggesaksforskriften § 3-2: Begrepet «driftsbygning» i bestemmelsen skal forstås som et byggverk som er et nødvendig ledd i, og et driftsmiddel i forbindelse med landbruksdrift.	Pbl. § 20-4 Byggesaksforskriften § 3-2.

Oppføring av alminnelige driftsbygninger i landbruket står altså i en særstilling i byggesakslovgivningen. Hageveksthus, siloer og landbruksverksteder er omfattet av «alminnelige driftsbygninger i landbruket» dersom de blir brukt som en del av landbruksdriften. Dersom bygningen bare har som formål å tjene som lager for landbruksmaskiner til salg, opplag eller lignende, faller det utenfor begrepet «driftsbygning i landbruket». Opp til en viss størrelse kan tiltaket forestås av tiltakshaver selv. For å forstå hvorfor det er slik er det nødvendig å se dagens bestemmelser i en historisk sammenheng <sup>28</sup> (se tekstboks 8).

<sup>28</sup> NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning kap. 13.3.2  
Ot.prp.nr.45 (2007-2008) punkt 2.3.12

**Dagens byggesaksbestemmelser sett i et historisk perspektiv**

*Etter plan- og bygningsloven av 1985 var oppføring av ny driftsbygning i landbruket og bestående driftsbygg et meldepliktig, ikke-søknadspliktig tiltak (§ 81 andre ledd). Dette var uavhengig av størrelse på driftsbygget, så lenge det var et nødvendig bygg.*

*Sikkerhetsrisikoen ved at store driftsbygninger ble oppført uten søknad og av foretak uten ansvarsrett ble pekt på som en utfordring i forarbeidene til ny plan- og bygningslov. Manglende krav til planlegging og prosjektering vanskeliggjorde også kommunens etterkontroll med oppføring av slike bygg. Utviklingstrekk i landbruket ved at driftsbyggene blir større og mer komplekse, gjorde også at begrunnelsen for å unnta slike bygg særskilt fra søknadsplikt ikke gjorde seg gjeldende i like stor grad.*

*Med dette som bakgrunn gikk man ved vedtak av ny plan- og bygningslov (2008) vekk fra denne særskilte meldingsordningen og endret loven slik at alle tiltak som utgangspunkt var søknadspliktige, men med forskjellige krav til ansvar og kontroll.*

*For driftsbygninger i landbruket ble tiltakets omfang og kompleksitet bestemmende for hvilken kategori tiltaket hører under. Oppføring av store og kompliserte landbruksbygg krever bruk av ansvarlige foretak, mens mindre og enklere landbruksbygg fortsatt vil kunne forestås av tiltakshaver (bonden) selv.*

*Tidsfrister for kommunens saksbehandling innebærer at søknad om oppføring av mindre driftsbygninger, der tiltakshaver selv kan stå ansvarlig, skal behandles av kommunen innen tre uker.*

*Begrunnelsen for innstramningene i ny lov var altså først og fremst byggetekniske og sikkerhetsmessige hensyn. Utviklingstrekkene i jordbruket har ført til at driftsbygningene har blitt større og mer spesialiserte, noe som krever høyere grad av kompetanse hos tiltakshaver og gjensidig mulighet for kontroll av kommunen. Her er det viktig å merke seg at hensynet til jordvernet ved etablering av nye driftsbygninger på dyrka jord altså ikke har vært en del av begrunnelsen for innstramningene i plan- og bygningsloven.*

**5.1.2 Tiltak som er unntatt fra søknadsplikt (§§ 20-5 og 20-6)**

Tiltak kan være unntatt søknadsplikt fordi de faller inn under unntaksbestemmelsene etter byggesaksreglene eller fordi de behandles tilfredsstillende etter andre lover. Under kommer vi inn på hvilke typer tiltak dette gjelder (se tabell 2).



Tabell 2: Tiltak som er unntatt søknadsplikt etter plan- og bygningsloven.

Type tiltak	Lovbestemmelse	Beskrivelse	Forskriftsbestemmelse
Tiltak som er unntatt søknadsplikt	Pbl. § 20-5	Frittliggende bygning som ikke skal brukes til beboelse, og som verken har et samlet bruksareal (BRA) over 50 m <sup>2</sup> . Bygningen kan oppføres i én etasje og kan ikke underbygges med kjeller.	Byggesaksforskriften § 4-1 bokstav a
		Mindre, frittliggende byggverk knyttet til drift av jordbruks-, skogbruks- og reindriftsområder	Byggesaksforskriften § 4-1 bokstav c
		Intern veg på tomt og biloppstillingsplasser for tomtens bruk som ikke krever vesentlig terrenginngrep. Unntaket omfatter også anlegg av oppstillingsplass for landbruksmaskiner til bruk på landbrukseiendom. Mindre fylling eller planering av terreng – under 3 m avvik av terrengnivå i spredtbygde strøk	Byggesaksforskriften § 4-1 bokstav e nr. 10
Tiltak som ikke er søknadspliktige dersom tiltaket blir tilfredsstillende behandlet etter andre lover	§ 20-6	Landbruksveier som er godkjent etter bestemmelser gitt i eller med hjemmel i lov 27. mai 2005 nr. 31 om skogbruk (skogbruksloven) eller lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordloven)	Byggesaksforskriften § 4-3 første ledd bokstav e

### 5.1.2.1 Tiltak som faller inn under unntaksbestemmelsene (§20-5)

Tiltak som ikke krever søknad og tillatelse etter byggesaksreglene er nærmere definert i byggesaksforskriften kapittel 4. Etter § 4-1 er det oppramset tiltak som ikke krever søknad eller tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med lovens bestemmelser med tilhørende forskrifter, kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, tillatelser eller annet regelverk.

Blant annet er intern veg på tomt og biloppstillingsplasser for tomtens bruk som ikke krever vesentlig terrenginngrep unntatt. Unntaket omfatter også anlegg av oppstillingsplass for landbruksmaskiner til bruk på landbrukseiendom. Også etablering av mindre fylling som ikke medfører avvik med opprinnelig terrengnivå over 3 m er unntatt søknadsplikt. For landbruket er f.eks. områder for massehåndtering eksempler på tiltak som omfattes av unntaket. Fyllinger som er større enn 3 m er søknadspliktige. Det er kun mindre fyllings- og planeringsarbeider som er omfattet av unntaksbestemmelsen. Arbeider som har et omfang i areal som gjør at de ikke kan betegnes som mindre, vil ikke være omfattet selv om de fastsatte grensene for avvik i forhold til opprinnelig terrengnivå ikke er overskredet.<sup>29</sup>

Oppføring av frittliggende bygning som ikke skal brukes til beboelse, og som ikke har et samlet bruksareal (BRA) over 50 m<sup>2</sup> er unntatt søknadsplikt. Bygningen kan oppføres i én etasje og kan ikke underbygges med kjeller. Typiske bygg som kan falle inn under landbrukets egen nedbygging innenfor denne kategorien er garasjer og verksteder, lager eller lignende.

Oppføring av frittliggende byggverk som er knyttet til drift av jordbruks-, skogbruks- eller reindriftsområder, og som verken har et samlet bruksareal (BRA) eller bebygd areal (BYA) på over 15 m<sup>2</sup> er unntatt fra søknadsplikt. Det er en forutsetning at det kan konstateres tilknytning til jord-, skog- eller reindrift og bestemmelsen er ikke ment som en åpning for hyttebygging.

Et vilkår for at oppføring av bygg etter byggesaksforskriften § 4-1 første ledd bokstav a-c kan oppføres uten søknad, er at disse meldes til kommunen i etterkant av oppføring, jf. § 4-1 fjerde ledd. Dette er fordi kommunen skal matrikkelføre oppføringen av byggene. Oppføring av slike bygg er altså meldepliktige i dag<sup>30</sup>.

### 5.1.2.2 Tiltak som er unntatt fordi de behandles etter andre lover – landbruksveier (§ 20-6 og landbruksveiforskriften)

Enkelte tiltak er unntatt søknadsplikt dersom de blir behandlet tilfredsstillende etter andre lover (§ 20-6). Hvilke tiltak som er unntatt, er nærmere definert i byggesaksforskriften § 4-3. Etter første ledd bokstav e er landbruksveier som er godkjent etter bestemmelser gitt i eller med hjemmel skogbruksloven<sup>31</sup> eller jordloven unntatt. Dette er regulert nærmere i forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier (landbruksveiforskriften<sup>32</sup>).

---

<sup>29</sup> Direktoratet for byggkvalitets [veileder](#) til byggesaksforskriften

<sup>30</sup> Se skjema [her](#).

<sup>31</sup> Lov om skogbruk (LOV-2005-05-27-31)

<sup>32</sup> Forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier (FOR-2015-05-28-550)

Formålet med landbruksveiforskriften er å sikre at planlegging og bygging av landbruksveier skjer på en måte som skal gi landbruksfaglige helhetsløsninger. Det skal samtidig legges vekt på hensynet til miljøverdier som naturmangfold, landskap, kulturminner og friluftsliv, hensynet til fare for flom, erosjon og løsmasseskred, samt andre interesser som blir berørt av veiframføringen. Hensynet til jordvern er ikke nevnt i formålsbestemmelsen.

Forskriften omfatter nybygging og ombygging av landbruksveier, hvor landbruksvirksomhet utgjør hovedformålet. Forskriften gjelder også for massetak som blir etablert i forbindelse med bygging av landbruksvei. Nybygging av landbruksveier med en lengde over 5 km skal vurderes konsekvensutredet før vedtak fattes.

Tiltak som er unntatt fra forskriften er opparbeidelse av oppstillingsplass for landbruksmaskiner til bruk på eiendommen og enkle avkjørsler fra godkjente landbruksveier. Det samme gjelder enkle og midlertidige driftsveier som bare medfører ubetydelige terrenginngrep. Med ubetydelige terrenginngrep menes planering med samlet omfang på inntil 150 meter eller på areal inntil 450 m<sup>2</sup>, der fylling eller skjæring ikke fører til mer enn 1 meter avvik fra opprinnelig terrengnivå. Slike tiltak er nærmere regulert i byggesaksreglene.

## **5.2 Saksbehandlingen**

For at en eventuell melde- eller søknadsplikt for landbrukets egen nedbygging skal bli så smidig som mulig, er det fordelaktig om den er tilpasset dagens saksbehandlingsregler. Vi vil derfor i det følgende gå kort gjennom disse saksbehandlingsreglene. Se oppsummering i tabell 3.

### **5.2.1 Samordningsplikten og saksbehandlingsfrister**

De kommunale myndighetene har plikt til å samordne sin virksomhet når et tiltak er betinget av tillatelser fra ulike myndigheter. Dette er for eksempel særlig relevant når et tiltak må behandles både etter plan- og bygningsloven og jordloven.

Kommunen kan også gi rammetillatelse innenfor sitt myndighetsområde, med forbehold om at igangsettingstillatelse ikke vil bli gitt før forholdet til andre myndigheter er brakt i orden. Byggesaksforskriften gir bestemmelser om hvilke myndigheter som er omfattet av samordningsplikten. For landbrukskontoret er det jordlovmyndigheten som er aktuell. Innen fire uker fra oversendelse må jordlovmyndigheten fatte avgjørelse eller gi uttalelse. Når tiltaket ikke er betinget av tillatelse eller samtykke fra andre myndigheter, kan saken avgjøres når fristen er ute.

Når søknaden er fullstendig, skal kommunen snarest mulig, og senest innen fristen fastsatt i § 21-7, gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven.

Etter § 21-7 tredje ledd er det bestemt at der tillatelse til oppføring av driftsbygning er i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, og ikke ytterligere tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annet myndighet er nødvendig, skal søknad avgjøres innen tre uker. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen den tid, regnes tillatelse som gitt. For søknad som omfattes av tidsfristen i enten plan- og bygningsloven § 21-7 andre eller tredje ledd, kan kommunen i særlige tilfeller forlenge fristen. Underretning om ny frist må være sendt søker før utløpet av den først nevnte 3-ukersfristen.

Tabell 3: Saksbehandlingsregler etter plan- og bygningsloven.

Saksbehandlingstema	Lovbestemmelse	Nærmere regler	Forskriftsbestemmelse
Behandling av søknaden i kommunen	Pbl. § 21-5	De kommunale bygningsmyndighetens samordningsplikt	Byggesaksforskriften § 6-2
Saksbehandlingsfrister	Pbl. § 21-7 første ledd	Søknad om tillatelse jf. § 20-2 skal avgjøres etter 12 uker	Byggesaksforskriften kap. 7
	Pbl. § 21-7 tredje ledd	Søknad om tillatelse til tiltak som omfattes av § 20-4, skal avgjøres av kommunen innen 3 uker	Byggesaksforskriften kap. 7

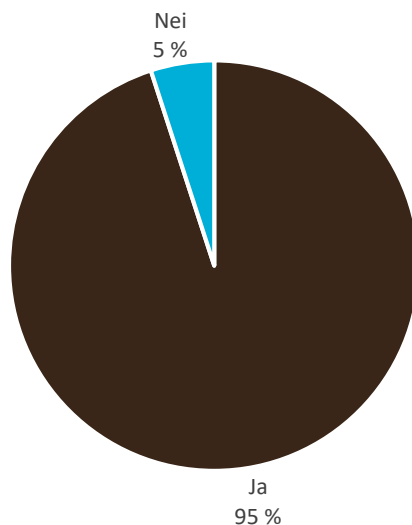
## 6 Saksbehandling og tiltaksvurderinger i praksis

I det foregående kapittelet gikk vi gjennom gjeldende rett knyttet til søknadspliktige- og ikke søknadspliktige tiltak og presenterte saksbehandlingsreglene. Nedenfor viser vi noen av resultatene fra undersøkelsen rundt kommunenes praktisering av dette regelverket.

### 6.1 Det er god samhandling mellom jordlovsmyndighet og plan- og bygningsmyndighet

En eventuell melde- eller søknadsplikt etter jordloven kan få konsekvenser for byggesaksbehandlingen etter plan- og bygningsloven. Som beskrevet i kapittelet over har kommunen en plikt til å samordne sin virksomhet. Hvordan dette fungerer i praksis mellom jordlovsmyndighetene og plan- og bygningsmyndighetene i kommunene i dag har vi belyst gjennom å undersøke hvilke rutiner kommunene har når landbruksfaglige vurderinger må gjøres i sammenheng med byggesak.

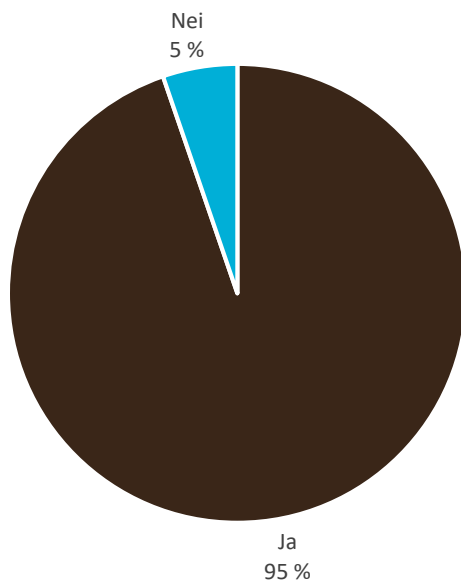
Et typisk tilfelle der byggesakskontoret og landbrukskontoret må samordne seg, er når et omsøkt byggetiltak på dyrka jord kan defineres som «jordbruksproduksjon» etter jordloven § 9. Undersøkelsen viser at de aller fleste kommunene har rutiner for å vurdere om et omsøkt tiltak faller inn under begrepet «jordbruksproduksjon». Det var kun 5 prosent av kommunene som ikke hadde slike rutiner (figur 4).



Figur 4: Fordeling av kommuner med og uten rutiner for vurdering av om et tiltak faller inn under begrepet "jordbruksproduksjon" etter jordloven §9.

For kommunene som svarte på undersøkelsen er det ulikt om disse rutinene er nedskrevet eller ei, men de aller fleste har likevel en innarbeidet praksis på at landbrukskontoret involveres når det gjelder tiltak på dyrka og dyrkbar jord.

Et annet eksempel på at byggesakskontoret rutinemessig involverer landbrukskontoret ved søknad om oppføring av alminnelige driftsbygninger i landbruket. I undersøkelsen svarte 95 prosent av kommunene at de gjorde dette rutinemessig (figur 5). Andre tilfeller der de aller fleste kommunene hadde slike rutiner var for eksempel ved vurderingen av om et tiltak falt inn under landbruksbegrepet etter plan- og bygningsloven. Se vedlegg 2.



Figur 5: Andelen kommuner som har rutiner for å involvere landbruksfaglig kompetanse ved vurdering av om et tiltak faller inn under definisjonen av alminnelig driftsbygning i landbruket.

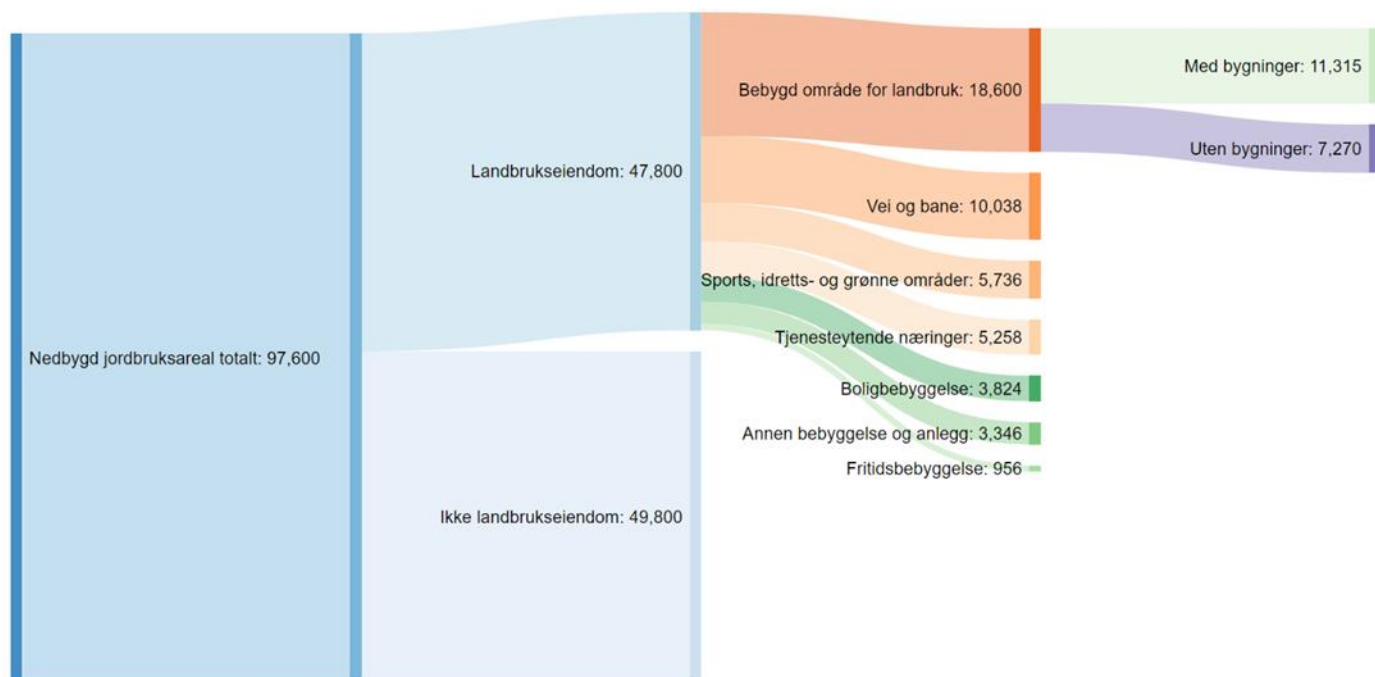
## 7 Omfang og fordeling av landbrukets egen nedbygging

Vi har nå gått gjennom gjeldende rett og praksis i forvaltningen. Før vi kan drøfte hvilke virkemidler som best kan bidra til å redusere landbrukets egen nedbygging, er det viktig å ha oversikt over hvilke type tiltak nedbyggingen går til og hvordan arealfordelingen er mellom disse. Dette går vi nærmere inn på her.

Tallene i dette kapittelet er i sin helhet hentet fra rapportene «Nedbygging av jordbruksareal – En kartbasert undersøkelse av nedbygging og bruksendring av jordbruksareal»<sup>33</sup> og «Landbrukets egen nedbygging av jordbruksareal»<sup>34</sup>. Undersøkelsene viser nedbygging av jordbruksareal i perioden 2004 - 2015.

### 7.1 Landbrukets egen nedbygging i det store bildet

Analysene viser at 49 prosent av den totale nedbyggingen av dyrka jord i perioden 2004 – 2015 skjedde på landbrukseiendom. Av dette kan 22 prosent knyttes til områder som i SSBs arealbruksklassifisering er klassifisert som «bebygde område for landbruk» (figur 6). Nedbygde arealer i denne kategorien kan i hovedsak knyttes til landbrukets egen nedbygging. «Landbrukets egen nedbygging av jordbruksareal» er i disse analysene definert som bygging og omdisponering av dyrka jord tilknyttet landbruksvirksomhet.



Figur 6: Figuren viser antall dekar nedbygd jordbruksareal på ulike areal og til ulike formål i tidsperioden 2004-2015. Dataene er hentet fra SSB og NIBIO.

<sup>33</sup> SSB/NIBIO (2017) Nedbygging av jordbruksareal. 2017/14

<sup>34</sup> SSB (2019) Landbrukets egen nedbygging av jordbruksareal. 2019/15

I tillegg til arealene av dyrka jord som ble bygget ned, ble 65 700 dekar dyrkbar jord bygget ned i samme periode. Av dette kunne 12 prosent (7 800 dekar) knyttes til bebyggt område for landbruk. Tallene for dyrkbar jord er imidlertid mer usikre enn for arealene med dyrka jord.

## 7.2 Grovinndeling av landbrukets egen nedbygging

Landbrukets egen nedbygging av dyrka jord<sup>35</sup> kan deles inn i to hovedkategorier under arealbruksklassifiseringen «bebyggt område for landbruk»:

1. Områder med bygninger (11 315 dekar)
  - Bygningens grunnflate samt et område rundt bygningen som ikke kan drives som jordbruksareal lenger (herunder driftsbygninger og våningshus).
2. Områder uten bygninger (7 270 dekar)
  - Herunder gårdstun som utvides til plen, parkeringsplass, lagringsplass eller andre opparbeidede arealer som legges der det tidligere var jordbruksdrift.

Det er i tillegg til disse to kategoriene registrert lagerbygninger som ikke ligger i kategorien «bebyggt område for landbruk» men som kan relateres til landbruket (290 dekar). Areal nedbyggt til vei, herunder gårdsveier, og veksthus med fast gulvedekke (omkring 370 dekar) er ikke medregnet.

## 7.3 Nærmere om områder med bygninger

I bebyggt område for landbruk ble det i alt oppført 15 725 bygninger på jordbruksareal fordelt på 11 780 landbrukseiendommer i perioden 2004-2015. Hvordan disse fordeler seg på ulike kategorier går vi nærmere inn på under.

### 7.3.1 Driftsbygninger

Nye driftsbygninger utgjorde 68 prosent av bygningene som ble oppført. Dette tilsvarer om lag 1 000 nye driftsbygninger per år. Størst andel av den totale grunnflaten til driftsbygninger plassert på dyrka jord, er knyttet til husdyrproduksjon. Jordbruksbedrifter med svin/fjørfe som viktigste produksjon bygde de største driftsbygningene med et snitt på 1 070 kvadratmeter i grunnflate per bygning. De minste driftsbygningene, med et snitt på 390 kvadratmeter per bygning, ble satt opp på jordbruksbedrifter som drev med sau.



Bilde 2: Fjørfeproduksjon er blant de mest arealkrevende landbruksnæringene. Foto: Torbjørn Tandberg, Landbruksdirektoratet

Det er en klar sammenheng mellom bygningens grunnflate og andel bygd på jordbruksareal. En høy andel av små bygninger blir bygd på jordbruksareal, mens andelen større bygninger på jordbruksareal er mindre. Eksempelvis blir 87 prosent av hus til landbruk/dyr som er mindre enn

<sup>35</sup> Det er ikke gjort tilsvarende analyser av fordelingen innenfor nedbyggt areal på dyrkbar jord.



50 kvadratmeter bygd på jordbruksareal. Av hus til landbruk/dyr over 3000 kvadratmeter var 58 prosent bygd på jordbruksareal.

### **7.3.1.1 Spesielt om driftsbygninger på eiendom uten aktiv drift**

Over halvparten av driftsbygningene som er mindre enn 200 kvadratmeter fins på landbrukseiendommer uten aktive jordbruksbedrifter. Fordi dette er bygninger som er på eiendommer uten aktivt drift, antar vi at en betydelig andel av dem i realiteten ikke faller inn under gjeldende definisjon av «jordbruksproduksjon» og dermed er en del av det vi har kalt «unødvendig nedbygging».

### **7.3.2 Våningshus og kårbolig**

Våningshus har en egen kode i matrikkelen, og nybygg innenfor denne kategorien utgjorde 1 588 dekar nedbygd dyrka jord. Samtidig var det bygd 2 179 eneboliger og 3 623 garasjer i samme periode. Kårbolig har ingen egen kode i matrikkelen. SSB har derfor foretatt en analyse basert på antall bolighus oppført på landbrukseiendommer. Analysen til SSB viser at mest sannsynlig så mye som 50 prosent av eneboligene som er oppført på dyrka jord i realiteten er kårboliger.

## **7.4 Nærmere om områder uten bygninger**

En stor del av nedbyggingen av dyrka jord i «bebygd område for landbruk» skyldes utvidelse av gårdstun. 39 prosent av arealet var områder uten bygninger som var utvidet til plen, lagerområde, lekeplass og lignende. Hvilken betydning etableringen av bygninger har for tunutvidelse er viktig i den videre drøftingen, se kapittel 9.1.2.

### **7.4.1 Særlig om landbruksveier**

Analysen til SSB tyder på at store deler av jordbruksarealet som ble bygd ned til vei kan være relatert til landbrukets egen nedbygging. Ut fra undersøkelsene som ble gjort er det ikke mulig å gi noe eksakt tall på dette, og landbruksveier er derfor ikke inkludert i tallet for «bebygd område for landbruk». I kapittel 10.2.2 ser vi på mulighetene for å gjøre grundigere analyser av dette.

### **7.4.2 Særlig om omkringliggende areal**

Ved etablering av nye driftsbygninger utgjør hele 76 prosent av det totale arealbeslaget bruksendringen på omkringliggende areal. Dette kan for eksempel være områder til lager, oppstilling av maskiner, plen eller kjøreveier som følge av etableringen av den nye driftsbygningen. Tallmaterialet tyder på at hele gårdstunet blir utvidet betydelig ved at det bygges en ny driftsbygning eller et nytt våningshus.

Hvordan arealet fordeler seg mellom bygningsarealet og omkringliggende areal er avhengig av bygningstypen. For hus til dyr/landbruk (driftsbygninger) utgjorde bygningens arealavtrykk 33 prosent, og omkringliggende areal 67 prosent. For nedbygd areal til våningshus utgjorde arealavtrykket til bygningen 7 prosent, mens omkringliggende areal (for eksempel hage og parkering) utgjorde 93 prosent.

### **7.4.3 Nøkkeltall**

Under oppsummerer vi noen viktige nøkkeltall for den videre drøftingen:

- 39 % av nedbygd areal er uten bygninger, 61% av nedbygd areal er med bygninger.
- Den største andelen av nedbygd areal til bygninger er driftsbygg (68%).
- Over halvparten av driftsbygningene under 200 kvm ble bygd på eiendommer uten aktiv jordbruksdrift.

## 8 Drøfting av dagens situasjon – nullalternativet

I det foregående har vi belyst gjeldende rett og dagens forvaltningspraksis knyttet til landbrukets byggeaktivitet på dyrka og dyrkbar jord. Vi har også vist hvilke typer landbrukstiltak som bygger ned jordbruksareal. I dette kapitlet drøfter vi nåsituasjonen og hvordan forvaltningen jobber under gjeldende regelverk. I de neste kapitlene drøfter vi mulige endringer.

### 8.1 Praktiseringen av jordlovens omdisponeringsbestemmelse – hva er egentlig «jordbruksproduksjon» i dag?

Praksis etter omdisponeringsforbudet i jordloven fra 1955 (§ 54) har vært at oppføring av bygninger som er direkte knyttet til driften av eiendommen, altså driftsbygninger og våningshus, ikke har vært avhengig av dispensasjon fra forbudet.<sup>36</sup> Denne praksisen ble videreført i gjeldende jordlov fra 1995, og er også omtalt i rundskriv M-1/2013.

Landbruket har imidlertid gjennomgått store strukturelle endringer siden jordloven ble vedtatt. Fortsatt drives jordbruk for en stor del gjennom direkte bruk av jorda, for eksempel til dyrking av grønnsaker og korn eller til produksjon av grovfôr. Mange driftsformer er likevel basert på kraftfôrintensiv produksjon uten direkte bruk av jordressursene. SSBs analyse av landbrukets egen nedbygging viser også at det er driftsbygninger for svin og fjørfe som bygger ned mest jordbruksareal.<sup>37</sup> Teknologiske nyvinninger har også gjort sitt til at driftsbygninger og andre tiltak ikke nødvendigvis trenger å plasseres på eller i nærheten av dyrka jord.

Dersom det ikke gjøres endringer i praktiseringen av omdisponeringsforbudet slik at dette også gjelder landbrukets egen nedbygging, kan det tenkes at nedbyggingen av dyrka og dyrkbar jord til dette formålet holder seg på samme nivå som i dag, eller også går noe opp dersom utviklingen i den kraftfôrkrevende produksjonen fortsetter å preges av oppføring av større driftsbygninger. Det er heller ikke utenkelig at nedbyggingsaktiviteten går ned som følge av oppmerksomheten den har fått de siste årene.

#### 8.1.1 Særlig om kårboliger

Bygging av våningshus på gården er innenfor begrepet «jordbruksproduksjon» etter jordloven. Kårbolig krever imidlertid tillatelse til omdisponering etter § 9 annet ledd og dispensasjonsbehandling etter pbl. § 19-2. Dersom kårboligen kan sies å være nødvendig av hensyn til driften, trengs det ikke tillatelse. I dag regnes kårbolig normalt ikke som nødvendig av hensyn til driften. Strukturendringene landbruket har gjennomgått de siste 50 årene har medført at kårbolig anses å ligge utenfor jordbruksproduksjon-begrepet. Dermed vil ikke kårbolig inngå i det vi regner som landbrukets egen nedbygging, siden det krever tillatelse.

SSBs analyse<sup>38</sup> kan tyde på at kårboliger likevel kan være en kilde til nedbygging i den forstand nedbygging er definert i denne utredningen. Kårbolig har ikke egen kode i matrikkelen. Vi vet derfor lite om hvor mange av disse eneboligene som i realiteten er kårbolig. En annen mulig feilkilde er at våningshus blir registrert som enebolig i matrikkelen.

<sup>36</sup> Normann, Karl. *Jordloven – Kommentarutgave*. 1996. Universitetsforlaget s. 36

<sup>37</sup> Se kapittel 7.3.1

<sup>38</sup> Se kapittel 7.3.2

LMD har i forbindelse med høring av strategi for bygningsdelen i matrikkelloven<sup>39</sup> uttrykt at det er behov for bedre grunnlagsinformasjon om kårbolig på landbrukseiendommer. LMD peker på at det finnes kode for bygningstypen våningshus, og at andre boligbygg skal kodes som enebolig ol. uten at det framgår om boligen er bygd i tilknytning til landbruk. KMD foreslår i første omgang ingen endringer i matrikkelføringen av bygningstype og viser til at gjeldende registrering tross svakheter i all hovedsak synes å fungere etter hensikten. KMD vil på litt lengre sikt vurdere andre inndelinger.

### **8.1.2 Jordvern hensyn ved bygging av landbruksveier**

Årlig bygges det 260 kilometer ny landbruksvei. Det ombygges om lag 350 km eksisterende landbruksvei årlig. Disse veiene følger i all hovedsak gammel trasé. Med landbruksvei menes både bil- og traktorveier. Det finnes ikke noe statistikk over hvilke typer arealer som bygges ned, men det er naturlig å tenke seg at hovedtyngden vil ligge i skogsarealer. SSB kan heller ikke i sin analyse gi noe klart svar på hvor mange dekar jordbruksareal som bygges ned til landbruksvei. De vurderer likevel at store deler av veibyggingen på dyrka jord kan knyttes til landbrukets egen nedbygging.

Nybygging og ombygging av veier, hvor landbruk utgjør hovedformålet, reguleres gjennom landbruksveiforskriften. Som beskrevet i kapittel 5.1.2.2 er ikke jordvern trukket fram som et særlig hensyn etter forskriften. Planlegging og bygging av landbruksveier skal likevel skje på en måte som gir *landbruksfaglige helhetsløsninger*. Det er ikke presisert hverken i forskrift eller rundskriv at jordvern skal være en del av den landbruksfaglige vurderingen. LMD jobber nå med å utarbeide rundskriv.

Landbruksdirektoratet har ikke oversikt over om det er vanlig praksis at kommunene ser på hensynet til jordvern ved behandling av søknader om bygging av landbruksvei. Vårt inntrykk er likevel at det er et fåtall kommuner som har rutiner for en slik vurdering. Det er med andre ord vår oppfatning at det ikke er vanlig praksis at kommunene vurderer jordvern som en del av de landbruksfaglige helhetsløsningene.

På bakgrunn av dette vil vi foreslå endringer i regelverket.

## **8.2 Kommunene benytter seg ikke av muligheten til å regulere landbrukets egen nedbygging**

Som beskrevet tidligere i denne rapporten åpner ikke jordloven for en generell regulering av landbrukets byggeaktivitet på dyrka og dyrkbar jord. Den enkelte kommune har imidlertid mulighet til å styre plasseringen av landbrukstiltak ved å sette planbestemmelser om plassering av landbrukets byggetiltak på dyrka jord (pbl. § 11-11) eller ved å ha rutiner i byggesaksbehandlingen for å anviser alternativ plassering av bygg av hensyn til jordvern (pbl. § 29-4).

Det er imidlertid ulikt hvordan de forskjellige kommunene benytter seg disse mulighetene. Av kommune i undersøkelsen var det kun 35 prosent som hadde satt bestemmelser i kommuneplanens arealdel knyttet til lokalisering av bygninger og anlegg til landbruk på dyrka jord jf. § 11-11 i plan- og bygningsloven.

---

<sup>39</sup> [Høringsnotat fra KMD side 25](#)

Det er imidlertid ikke nødvendig å ha bestemmelser til arealformålet for at kommunen skal kunne gjøre vurderinger knyttet til plassering av landbrukstiltak på dyrka jord. I undersøkelsen sa over halvparten (58 %) av kommunene at de vurderer hensynet til jordvern ved vurdering av plassering av driftsbygning eller våningshus på dyrka jord (§ 29-4). Dette er en god indikasjon på at kommunene i disse tilfellene er aktivt inne og i enkelte tilfeller kanskje også hindrer at mer dyrka jord enn nødvendig bygges ned.

Undersøkelsen viser at dagens regelverk kan være effektivt for å begrense landbrukets egen nedbygging. Utfordringen er at en stor andel av kommunene ikke benytter seg av denne muligheten. Forvaltningspraksis og utforming av bestemmelser til arealformålet varierer også fra kommune til kommune. Dette er uheldig da det skaper forskjeller i ulike deler av landet og gir en ikke-enhetlig saksbehandling av landbrukets byggeaktivitet.

Det kan være ulike grunner til at kommuner ikke regulerer landbrukets byggeaktivitet på dyrka og dyrkbar jord. Det kan skyldes at kommunene aktivt har gjort et valg om at de ikke ønsker å blande seg inn i landbrukets byggeaktivitet på dyrka og dyrkbar jord. En annen forklaring er at kommunene ikke er kjent med at dagens regelverk faktisk gir rom for en slik regulering. KMDs rundskriv til pbl § 29-4<sup>40</sup> sier for eksempel ikke noe om at jordvern er et relevant hensyn ved vurderingen av plassering av byggverk. Tydeligere og bedre veiledning på dette området kan derfor være et bidrag til å redusere byggingen på dyrka og dyrkbar jord.

### 8.3 Nullalternativet oppsummert

Nullalternativet, altså at det ikke gjøres endringer hverken i regelverket eller forvaltningen av det eksisterende regelverket, er ikke nødvendigvis ensbetydende med at landbrukets egen nedbygging vil fortsette i samme takt i tiden framover. Etter at SSB og NIBIO la fram rapporten om faktisk nedbygging av jordbruksareal i 2017, har problemstillingen fått økt oppmerksomhet både politisk, hos forvaltningen og i næringa selv. Som vist i kapittel 2.2 har rådgivningstjenestene oppmerksomhet på plassering av landbrukstiltak. Det kan også tenkes at den økte oppmerksomheten medfører at flere kommuner innfører bestemmelser om plassering av driftsbygninger.

Det er imidlertid vanskelig å si noe om hvor stor effekt dette vil ha på landbrukets egen nedbyggingsaktivitet. Her vil dessuten overordnet strukturell og økonomisk utvikling i landbruket også spille inn. Tendensen vi ser er at driftsbygningene blir større, og beslaglegger dyrka og dyrkbar jord. I dag er reguleringen av landbrukets egen nedbygging avhengig av kommunens oppmerksomhet rundt problemstillingen i plan- og byggesaker. Dette fører til at landbrukets egen nedbygging i dag er ulikt regulert, på tross av at jordvern er et viktig nasjonalt hensyn. Landbruksdirektoratet ser derfor et behov for en nærmere regulering av landbrukets egen nedbygging for å styrke jordvernhensynet. Dette kommer vi tilbake til i den videre drøftingen.

---

<sup>40</sup> KMDs rundskriv om § 29-4 H-2015-8

## 9 Tiltak som bør omfattes av en eventuell regulering

Tidligere har vi vurdert nullalternativet, og ser at det er behov for en regulering landbrukets egen nedbygging. I dette kapitlet gjør vi rede for hvordan vi har brukt rapportene til SSB og NIBIO for å velge ut hvilke tiltak som bør omfattes av melde- eller søknadsplikt.

### 9.1 Inndeling av tiltak

Rapporten til SSB<sup>41</sup> tar for seg nedbygging som også ikke skyldes landbruket. I utredningen har vi tatt utgangspunkt i tall fra SSBs rapport for å lage et anslag på hvor stort nedslagsfelt en melde- eller søknadsplikt vil ha. Vi har derfor forsøkt å isolere de byggetiltakene som er innenfor «jordbruksproduksjon» i jordloven § 9 og landbruksbegrepet i plan- og bygningsloven. Videre har vi inndelt tiltakene etter hvilken saksbehandling tiltakene i dag krever etter plan- og bygningsloven og byggesaksforskriften. Samtidig inkluderer vi også nedbygging som rapporten ikke kartlegger på grunn av manglende datagrunnlag, men som er omfattet av plan- og bygningsloven eller landbruksveiforskriften.

Vi har av smidighetshensyn skilt mellom tiltak som er søknadspliktige, og tiltak som ikke er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven.

#### 9.1.1 Nedbygd areal med bygninger

Av nedbygd areal innenfor kategorien «bebygd område for landbruk» utgjorde områder med bygninger drøye 61 prosent av nedbyggingen. Innenfor søknadspliktige tiltak i denne kategorien finner vi driftsbygg, våningshus, lagerbygning m.m. SSB har ikke regnet med veksthus til landbrukets egen nedbygging, fordi man mangler metode for å skille mellom veksthus med støpt såle og veksthus uten støpt såle. Veksthus regnes som alminnelig driftsbygning i plan- og bygningsloven og vil være søknadspliktige tiltak, både med og uten støpt såle.

Av bygninger som ikke er søknadspliktige er enkeltstående bygg under 50 kvm, samt mindre, frittliggende byggverk med totalareal under 15 kvm knyttet til drift av jordbruks-, skogbruks- og reindriftsområder. Majoriteten av oppføring av bygninger vil likevel være søknadspliktige etter plan- og bygningsloven i dag.

#### 9.1.2 Nedbygd areal uten bygninger

Av nedbygd areal innenfor kategorien «bebygd område for landbruk» utgjorde områder uten bygninger 39 prosent av nedbyggingen. En tredjedel innenfor denne kategorien skyldes utvidelse av hage (2 200 dekar). Det som er kategorisert til «grasdekt område» utgjør 1500 dekar. Innenfor denne gruppen er det usikkert om det fortsatt er landbruksdrift på arealet. Det kan også være areal til parkeringsplass. Majoriteten av denne kategorien med tiltak vil ikke være søknadspliktige etter plan- og bygningsloven.

---

<sup>41</sup> SSB (2019) Landbrukets egen nedbygging av jordbruksareal. 2019/15

### 9.1.3 Landbruksvei

SSB har i sin rapport ikke regnet inn den nedbyggingen som følger av etablering av landbruksvei, men antar at det er et betydelig omfang av nedbygging innenfor denne kategorien. Vi har i utredningen forholdt oss til reguleringen slik den er i dag, og foreslår egne tiltak som spesielt gjelder landbruksveier i landbruksveiforskiften.

Tabell 4: Tiltak fordelt på kategorier

Andel av nedbygging	Søknadspliktig	Ikke søknadspliktig
61 % areal med bygninger	Driftsbygg, våningshus, annet landbruksbygg	Enkeltstående bygg under 50 kvm (en etasje), mindre frittliggende bygg under 15 kvm til landbruksformål
39 % areal uten bygninger	Større utendørstiltak som ikke omfattes av unntaket i byggesaksforskriften § 4-1 bokstav e.	Utvidelse av hage, mindre fylling eller planering av terreng, parkeringsplass for landbruk

## 9.2 Omfang av regulering

I utgangspunktet kan en melde- eller søknadsplikt omfatte alle tiltak som medfører omdisponering av dyrka jord. Vår anbefaling er at en melde- og søknadsplikt etter jordloven ses i sammenheng med byggereglene i plan- og bygningsloven. For tiltak som er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven i dag, kan en melde- eller søknadsplikt etter jordloven følge samme saksbehandlingsspor som byggesaken. For den siste gruppen, ikke-søknadspliktige tiltak, kan en melde- eller søknadsplikt være mer utfordrende å innføre.

En melde- eller søknadsplikt for ikke-søknadspliktige tiltak etter plan- og bygningsloven vil medføre saksbehandling for tiltak som i dag kan utføres uten noen form for saksbehandling. Bakgrunnen for at slike tiltak er unntatt søknadsplikt i dag, er at tiltakene er ansett å ha liten skadevirkning på omkringliggende eiendommer og at det er bygningsteknisk forsvarlig å unnta slike bygg fra søknadsplikt. Som vist til i kapittel 5, har ikke jordvern vært et fremtredende hensyn ved utvikling av byggesaksbestemmelsene. Samtidig er jordloven en sektorlov som kan og skal ivareta andre hensyn enn byggereglene i plan- og bygningsloven. At et tiltak ikke er melde- eller søknadspliktig etter plan- og bygningsloven, gir ikke svar på om tiltaket bør reguleres i jordloven. Det kan være jordvern hensyn av tungtveiende karakter som gjør en slik regulering nødvendig.

Rapporten til SSB viser at hele gårdstunet blir utvidet betydelig ved at det bygges en ny driftsbygning eller et nytt våningshus, idet det da gjerne også etableres nye områder til lager, oppstilling av maskiner, plen, kjøreveger og lignende. Plasseringen av driftsbygningen eller våningshuset er i mange tilfeller bestemmende for hvor tunutvidelsen skjer. En melde- eller søknadsplikt som kun gjelder oppføring av bygningen, vil imidlertid ikke fange opp slik nedbygging. Samtidig er slike arealer enkle å dyrke opp ved behov. En regulering med melde- eller søknadsplikt for slike tiltak vil dessuten være vanskelig å gjennomføre i praksis.

Landbruksdirektoratet er av den oppfatning at plassering av bygninger har størst betydning for omfanget og lokaliseringen av nedbygging. Vårt forslag er derfor at det innføres en melde- eller søknadsplikt for oppføring av alle typer bygninger som inngår i de to kategoriene, også bygninger som ikke er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven i dag. I kapittel 10.3.3 drøfter vi hvorvidt melde- eller søknadsplikt er mest hensiktsmessig for slike tiltak. I neste kapittel redegjør vi for lovtekniske rammer som vi mener er nødvendige for å regulere landbrukets egen nedbygging.



Bilde 3: Kyllingfjøs på landbrukseiendom. Foto: P. G. Aftret, Landbruksdirektoratet



## 10 Drøfting av ulike alternativer for å redusere landbrukets egen nedbygging

Allerede i dag finnes det verktøy som kan bidra til å redusere landbrukets egen nedbygging. Spørsmålet er om dagens virkemidler og praktiseringen av regelverket er tilstrekkelig. Selv om oppdraget fra LMD er spisset inn på å vurdere en melde- eller søknadsplikt, kan det være flere måter å bidra til å redusere nedbyggingen. I det videre drøfter vi alle de ulike alternativene.

### 10.1 Styrket veiledning – myke virkemidler

Som beskrevet tidligere, har kommunene flere muligheter til å påvirke hvor landbrukstiltak gjennomføres. Veiledningstjenestene kan også spille en sentral rolle for å finne alternative arealer for oppføring av driftsbygninger i landbruket.

Det er en stor andel av kommunene som i dag ikke har bestemmelser knyttet til LNFR-formålet i kommuneplanens arealdel. Mange kommuner kan ha tatt et aktivt valg om at de ikke ønsker å innføre slike bestemmelser. Det er likevel sannsynlig at mange ikke er kjent med at denne muligheten finnes. Kommunene bør derfor gjøres oppmerksomme på at dette er et virkemiddel de kan ta i bruk, samtidig som de trenger veiledning på hvordan slike bestemmelser kan utformes. Herunder kan Landbruksdirektoratet videreutvikle sine jordvern-faglige nettsider. Samtidig må også fylkesmannen ha ekstra oppmerksomhet på dette i sin kommunedialog, samt ved bruk av eventuell innsigelse eller klagemulighet etter plan- og bygningsloven.

Når det gjelder muligheten til å styre plasseringen av landbrukstiltak gjennom byggesaksbehandlingen (§ 29-4), har over halvparten av kommunene i undersøkelsen rutiner for å gjøre en vurdering av hensynet til jordvern. Det vil likevel være positivt om kommunene i større grad gjøres oppmerksom på at jordvern er et relevant hensyn i denne vurderingen. KMDs rundskriv H-2015-8 bør derfor oppdateres. Også her er det viktig at fylkesmennene formidler dette i dialogen med kommunene.

Andelen driftsbygninger som er oppført på landbrukseiendommer uten aktiv drift, tyder på at det er mange tiltak som faktisk skulle vært gjenstand for dispensasjonsbehandling etter jordloven og plan- og bygningsloven fordi de hverken faller inn under jordbruksproduksjonsbegrepet eller kan regnes som landbruk i LNFR. Det er vanskelig å si noe om hvor omfattende dette er, men det kan i alle fall tyde på at det er viktig å gi tydeligere veiledning på hva som er kurante tiltak innenfor LNFR-områder.

Styrket veiledning av kommunene og næringa kan med stor sannsynlighet være et positivt bidrag for å redusere nedbyggingen. Det er imidlertid usikkert hvor bredt dette virkemiddelet vil treffe. Det vil heller ikke være et bidrag for å få bedre oversikt over landbrukets byggeaktivitet, da det fortsatt ikke vil være mulig å registrere nedbyggingen gjennom KOSTRA.

### 10.2 Regelmessige analyser over faktisk nedbygging

Virkemidlene som er presentert over, gir ingen mulighet for systematisk registrering og statistikk for dyrka jord som bygges ned i forbindelse med landbruksdrift. SSB jobber imidlertid nå med å utvikle en ny metode for å utarbeide et årlig arealregnskap. En slik årlig rapportering over Norges arealbruk, herunder hvor mye dyrka jord som har blitt nedbygd som følge av landbrukstiltak, kan

bidra til at vi får den oversikten over landbrukets egen nedbygging som vi savner i dag.<sup>42</sup> Dersom metoden for arealregnskap blir god, vil dette medføre at man ikke lenger er avhengig av at landbrukets egen nedbygging rapporteres i KOSTRA, for å få tallene registrert.

### 10.2.1 Analyse over faktisk nedbygging av landbruksveier

Kunnskapen om omfanget av nedbygging av dyrka og dyrkbar jord i forbindelse med bygging av landbruksveier, er mangelfull. Landbruksdirektoratet ønsker derfor å gjøre en analyse. Dette kan gjøres som en GIS-analyse der en sammenligner ferdigstilte veier registrert i fagsystemet ØKS med versjon av AR5 før ferdigstilling av veien. Gjennom analysen vil få ut en lengde som berører dyrka og dyrkbar jord. Deretter kan man anslå et berørt areal ved å multiplisere med veibredde.

## 10.3 Endringer i regelverket - jordbruksproduksjon, meldeplikt, søknadsplikt og landbruksvei

I dette kapitlet foreslår vi at ordlyden i jordloven § 9 første ledd endres. Under kommer vi nærmere inn på hvorfor vi mener dette er den beste løsningen for å få oversikt og redusere landbrukets egen nedbygging.

Tabell 5: Jordloven § 9 første ledd. Nåværende bestemmelse og forslag til ny ordlyd.

Jordloven § 9 første ledd	
Nåværende bestemmelse	Ny ordlyd
Dyrka jord må ikkje brukast til føremål som ikkje tek sikte på jordbruksproduksjon. Dyrkbar jord må ikkje disponerast slik at ho ikkje vert eigna til jordbruksproduksjon i framtida.	Omdisponering av dyrka jord er ikkje tillat. Det same gjeld for dyrkbar jord, når ho ikkje vert egna til jordbruksproduksjon i framtida. Byggetiltak knytt til jordbruksproduksjon på dyrka eller dyrkbar jord krev løyve. Departementet kan gi føresegnar om korleis løyve kan givast.

### 10.3.1 Endringer i jordlovens omdisponeringsbestemmelse (§ 9) - uavhengig av meldeplikt eller søknadsplikt

Uavhengig av om man velger å innføre en meldeplikt eller en søknadsplikt for å regulere landbrukets egen nedbygging, bør jordlovens omdisponeringsbestemmelse endres. Den nye ordlyden vi foreslår kan brukes uansett hvilket alternativ man eventuelt beslutter gjennomført.

I dag er all omdisponering av dyrka og dyrkbar jord til formål som ikke gjelder jordbruksproduksjon forbudt. Tiltak til jordbruksproduksjon som medfører en omdisponering av dyrka jord er dermed tillatt i dag. For å innføre melde- eller søknadsplikt som et vilkår for at slike tiltak er tillatt, er det nødvendig å innskrenke forbudet av lovtekniske hensyn. Det vil være lovteknisk uheldig å sette et tilleggsvilkår (melde- eller søknadsplikt) til tiltak som etter hovedregelen er tillatt etter loven i dag (tiltak til jordbruksproduksjon). Derfor anbefaler vi at jordloven § 9 første ledd endres.

<sup>42</sup> Gundersen, Geir Inge, pers. med.

Vi har formulert et forslag til ny ordlyd i § 9 første ledd første og annet punktum, hvor vi utvider forbudet mot omdisponering til all form for omdisponering. I nytt tredje punktum angir vi at byggetiltak til jordbruksproduksjon krever tillatelse, eller «løyve». Samtidig foreslår vi at det skal fastsettes en forskrift med nærmere bestemmelser for når løyve kan gis.

### 10.3.1.1 Ny struktur i jordloven § 9

Forslaget vårt innebærer en endring i jordloven § 9. Oppsummert nedenfor er den viktigste begrunnelsen for endringen i lovstrukturen. Forslaget til ny lovtekst får etter vår vurdering frem tre viktige nyanser:

- Mange tiltak til «jordbruksproduksjon» medfører ikke en omdisponering av arealet, og vil ikke omfattes av forbudet.
- I tredje punktum er «byggetiltak» knyttet til jordbruksproduksjon gitt et unntak fra omdisponeringsforbudet. Byggetiltak knyttet til jordbruksproduksjon er tillatt, dersom det er gitt tillatelse. I fjerde punktum står det at Departementet kan fastsette forskrift om når «løyve» kan gis.
- For omdisponering som ikke er knyttet til byggetiltak til jordbruksproduksjon, gjelder någjeldende bestemmelse i jordloven § 9 annet ledd. Her er det klart angitt at omdisponering til andre formål enn landbruk krever dispensasjon. Vi foreslår ingen endringer her.

I dag er hva som omfattes av begrepet «jordbruksproduksjon» definert i rundskriv. Dette er en utpreget skjønsmessig vurdering som kommunen gjør. Vi er av den oppfatning at dersom det skal innføres melde- eller søknadsplikt på byggetiltak til jordbruksproduksjon på dyrka eller dyrkbar jord, bør det klart defineres i forskrift hva som er søknads- eller meldepliktige tiltak. Av prosesshensyn er det en fordel at slikt regelverk høres. Ved å fastsette en egen forskrift vil man dessuten enklere kunne justere regelverket når det gjelder hvilke tiltak som er hensiktsmessig at er melde- eller søknadspliktige. Det kan videre bestemmes i forskrift at slike saker skal innrapporteres i KOSTRA.

### 10.3.2 Endring av rundskriv («jordbruksproduksjon») eller regulering i forskrift

I dagens regelverk er innholdet av begrepet «jordbruksproduksjon» nærmere omtalt i rundskriv. Dette gir rom for skjønn. Når vi foreslår en endring av bestemmelsens virkeområde, samtidig som vi åpner opp for at «byggetiltak» til jordbruksproduksjon er tillatt dersom man har «løyve», ser vi behovet for at en slik regel reguleres nærmere i forskrift. Forskriften bør klart definere hvilke tiltak som er melde- eller søknadspliktige, og gi nærmere bestemmelser for saksbehandlingen. Dette av hensyn til å gi en ramme som legger opp til en enhetlig praktisering av regelverket.

I en tidligere rapport<sup>43</sup> har Landbruksdirektoratet anbefalt å innskrenke omdisponeringsforbudet ved å omdefinere «jordbruksproduksjon» i rundskrivet, slik at landbrukets egen nedbygging ikke omfattes av begrepet, og dermed krever dispensasjon etter § 9 annet ledd. Etter nåværende utredning ser vi imidlertid et behov for lov- eller forskriftsfesting av endringene. Som vist til i kapittel 8.1.1 har innholdet i jordlovens omdisponeringsbestemmelse

<sup>43</sup> Landbruksdirektoratets rapport nr. 21 / 2016 «Vernebestemmelsene i jordloven»

vært likt siden 1955, og en endring som vil medføre en innskrenking i tiltak bonden kan gjøre etter loven, må høres. Lovtolkningen skal dessuten ta utgangspunkt i en naturlig språklig forståelse, dermed vil det være retsteknisk uheldig å omdefinere et begrep i rundskriv, som først og fremst er skrevet for forvaltningen.

I neste delkapittel diskuterer vi valget mellom melde- eller søknadsplikt, og hvordan dette nærmere kan reguleres i forskrift.

### **10.3.3 Valget mellom melde- eller søknadsplikt etter jordloven**

Egnethet for å redusere landbrukets egen nedbygging og registrering i KOSTRA vil være avgjørende i vurderingen av om det er meldeplikt eller søknadsplikt som vil være det beste virkemiddelet. Samtidig er det etter mandatet viktig at det legges opp til en løsning med minst mulig byråkrati og inngripen i den private eiendomsretten. Det er likevel avgjørende at saker der dyrka eller dyrkbar jord ikke bør bygges ned fanges opp.

#### **10.3.3.1 Søknadsplikt etter jordloven**

En søknadsplikt vil innebære at alle byggetiltak på dyrka eller dyrkbar jord må omsøkes etter nærmere bestemmelser i forskrift.

Ved å gjøre byggetiltak til jordbruksproduksjon søknadspliktig, vil kommunen måtte fatte enkeltvedtak for godkjenning av plasseringen av bygningen. Herunder må kommunen vurdere om plasseringen av bygget er forenlig med jordvern hensyn. Samtidig er det viktig å understreke at kommunen ikke skal ta stilling til om oppføringen av bygningen skal tillates, kun om plasseringen kan godkjennes av jordvern hensyn. Om oppføringen av bygningen er innenfor landbruksbegrepet, og herunder kan oppføres uten at det søkes om dispensasjon, er en vurdering som gjøres etter plan- og bygningsloven. Som vist til i vår spørreundersøkelse, blir landbrukskontoret rutinemessig spurt i vurderingen om oppføringen av driftsbygningen er et «nødvendig ledd i driften» jf. byggesaksforskriften § 3-2. Forskjellen ved innføring av en søknadsplikt etter jordloven, vil være at landbrukskontoret må godkjenne plasseringen av byggetiltaket etter jordloven.

For tiltak som er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven, er det mulig å se for seg at man følger samme saksgang som for byggesaken i dag. For søker kan en søknadsplikt etter jordloven innebære at man i et skjema krysser av for om det skal bygges på dyrka eller dyrkbar jord. Her er det også muligheter for å gi søker en skjerpet begrunnelsesplikt som følge av at man skal bygge på dyrka eller dyrkbar jord. Dette kan for eksempel bestå av et ekstra felt hvor søker må begrunne hvorfor dyrka eller dyrkbar jord skal brukes som tomtegrunn, og om det er vurdert alternative plasseringer.

Søknadsplikten kan utformes på ulike måter. Enten kan det være et eget søknadsskjema som tiltakshaver må få godkjent for å få byggetillatelse. Byggesak kan, dersom tiltakshaver ønsker det, gi rammetillatelse for gjennomføring av prosjektet, selv om tiltaket krever vedtak om godkjenning av bygningens plassering etter jordloven. Tillatelse etter jordloven kan dermed settes som vilkår for at byggetillatelse (igangsettingstillatelse) gis.

En annen mulig løsning er at søknadsplikten etter jordloven oppfylles i forbindelse med søknad om byggetillatelse, slik at byggesaken og søknad om godkjenning etter jordloven behandles i

samme skjema. Selve den praktiske gjennomføringen av søknadsprosessen bør utredes nærmere, se kapittel 14.

#### *10.3.3.1.1 Særlig om ikke-søknadspliktige tiltak*

I kapittel 9.2 anbefalte vi at også bygninger som i dag ikke er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven bør omfattes av en eventuell regulering etter jordloven. En forutsetning for at slike bygninger ikke er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven er at de meldes til kommunen etter ferdigstilling.<sup>44</sup> Dersom man innfører en søknadsplikt etter jordloven, vil kommunen ha mulighet til å godkjenne oppføringen av slike bygninger i forkant. SSBs rapport viser at det er et betydelig omfang av mindre bygninger som blir oppført på dyrka jord. En søknadsplikt kan bidra til å gjøre det mindre attraktivt å bygge på dyrka jord. Samtidig vil dette innebære at prosessen med å oppføre enkle, små bygninger på egen eiendom blir mer byråkratisk, både for landbrukskontoret og for søker selv.

#### *10.3.3.1.2 Fordeler med søknadsplikt etter jordloven*

En søknadsplikt vil være den strengeste reguleringen av landbrukets egen nedbygging. Hovedtyngden av bygningene er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven i dag, og landbrukskontoret er involvert i vurderingen av om oppføringen av bygningen er innenfor landbruksbegrepet etter plan- og bygningsloven. Ved å innføre en særskilt søknadsplikt etter jordloven for oppføring av bygninger på dyrka eller dyrkbar jord, må landbrukskontoret også ta stilling til plasseringen av bygget av hensyn til jordvernet. Her synliggjør man jordlovsmyndighetenes viktige rolle, ved at hensynet til arealbruken og hensynet til behovet for oppføring av bygninger i næringen må balanseres. Vi mener at det er avgjørende at denne kompetansen ligger til jordlovsmyndigheten.

En søknadsplikt bør være utformet på en måte som følger samme løp som for byggesaken i dag, gjerne ved bruk av samme skjema. Kurante saker bør bli behandlet raskt, og her antar vi også at man gjennom et godt samarbeid med næringsaktørene og med økt oppmerksomhet på jordvern vil kunne bidra til at de fleste saker får en rask saksbehandling. Kommunen vil også få en viktig rolle i å veilede søkeren når det gjelder hensiktsmessig plassering av bygninger. Samtidig blir det enklere å fange opp oppføring og plassering av bygninger som representerer unødvendig nedbygging.

#### *10.3.3.1.3 Ulemper med søknadsplikt etter jordloven*

Som vist til i forrige delkapittel, antar vi at et stort antall av tiltakene er å anse som kurante, og dermed vil kunne bli gjenstand for en rask og enkel behandling. En vellykket innføring av søknadsplikt er derfor avhengig av å følge et enkelt, nærmest skjematisk, saksbehandlingsspor, som gjør at landbrukskontoret ikke må gjøre annet enn å godkjenne eller avslå plasseringen i et enkeltvedtak.

For de ikke-søknadspliktige tiltakene vil innføring av søknadsplikt etter jordloven imidlertid medføre en ny sakstype, som landbrukskontoret ikke tidligere har saksbehandlet. Både for søker og for forvaltningen kan dette oppleves tidkrevende og byråkratisk.

---

<sup>44</sup> Se kapittel 5.1.2

For kommunen kan dette medføre unødig ressursbruk, da mange av sakene vil være kurante. For de ukurante sakene vil enten utfallet være at det gis avslag på søknaden, eller godkjenner på vilkår om annen plassering. Dette vil være et enkeltvedtak som søker kan klage på til fylkesmannen.

Det er allerede hjemmel til å anvise plassering etter gjeldende rett, i plan- og bygningsloven. Argumentet for å innføre en særskilt søknadsplikt etter jordloven må dermed være at jordvern hensynet ikke ivaretas tilstrekkelig i gjeldende rett. Som vi kommer tilbake til, ser vi ikke at ressursbruken ved innføring av søknadsplikt vil være forholdsmessig kontra dagens ordning, der det er muligheter for å godkjenne plassering gjennom bruk av plan- og bygningsloven.

### **10.3.3.2 Meldeplikt etter jordloven**

Man kan se for seg to varianter av meldeplikt. Én variant er at byggetiltak på dyrka eller dyrkbar jord må meldes inn samtidig med søknad om oppføringen av bygninger. Tiltakshaver vil ved innsendelse av byggesaksskjema krysse av dersom det skal bygges på dyrka eller dyrkbar jord. Kommunen kan dermed registrere disse sakene i KOSTRA. Videre kan det knyttes en særskilt begrunnelsesplikt til meldeplikten, i form av at tiltakshaver må opplyse om det er vurdert alternative plasseringer, eventuelt også begrunne hvorfor det skal bygges på dyrka eller dyrkbar jord. Denne varianten er ikke avhengig av godkjenning fra kommunen, men medfører at kommunen har mulighet til å bruke virkemidlene i eksisterende regelverk til å anvise plassering av bygningen. Etter gjeldende rett kan pbl. § 29-4 brukes til å anvise plassering av bygninger, også av hensyn til jordvernet. Kommunen kan dermed stille som vilkår for byggetillatelsen at bygningen blir plassert på en måte som ivaretar jordvernet.

En annen variant av meldeplikt er at bygningen meldes inn ved ferdigstillelse, slik at kommunen kan registrere nedbyggingen i KOSTRA.

#### *10.3.3.2.1 Fordeler ved meldeplikt*

En fordel med meldeplikt i forkant av igangsettelse av tiltaket, er at denne i likhet med søknadsplikt kan følge et parallelt spor med byggesaken for tiltak som i dag er søknadspliktige etter plan- og bygningsloven. Samtidig vil man ved en meldeplikt unngå, som beskrevet ovenfor, at kommunen må behandle kurante saker. Her kan kommunen bruke verktøy i eksisterende regelverk til å anvise plassering av bygget. På denne måten vil en meldeplikt være enkel for søkeren, og ikke medføre unødig ressursbruk for kommunen.

Når det gjelder de ikke-søknadspliktige tiltakene, bør meldeplikten etter jordloven være knyttet til den eksisterende meldeplikten etter byggesaksforskriften.<sup>45</sup> Ved innsendelse av skjemaet i byggesaken må det opplyses om det er bygd på dyrka eller dyrkbar jord. Dermed kan kommunen registrere dette inn i KOSTRA.

#### *10.3.3.2.2 Ulemper ved meldeplikt*

En potensiell ulempe med meldeplikt er at kommunen ikke pålegges å gå inn i ukurante saker. Det kan dermed bli forskjeller i kommunenes praktisering av denne muligheten.

Hvis man velger meldeplikt i forbindelse med ferdigstillelse, vil vårt forslag innebære at de allerede er oppført når de meldes inn, slik at det ikke kan anvises plassering etter pbl. § 29-4. Av

---

<sup>45</sup> Se kapittel 5.1.2

denne grunn ser vi det som mer hensiktsmessig å innføre meldeplikt i forkant av tiltaket for tiltak som allerede er søknadspliktige i dag. For de mindre tiltakene ser vi det ikke som hensiktsmessig for kommunene å ha mulighet til å anwise plassering av bygg, sett opp mot ulempene dette medfører for søker. Ved å få kunnskap om dette gjennom KOSTRA, kan man enklere ta stilling til om det er behov for en innskjerping i forskriften også for slike tiltak.

#### 10.3.4 Jordvern inn i formålsbestemmelsen i landbruksveiforskriften

Som beskrevet ovenfor<sup>46</sup> er jordvernhensyn noe som ikke inngår i vurderingen når det skal bygges landbruksvei. Vårt forslag er dermed å endre ordlyden i landbruksveiforskriftens formålsbestemmelse § 1-1 slik at jordvern er et særlig hensyn det skal legges vekt på ved planleggingen av landbruksveier (se tekstboks 9).

Tekstboks 9

##### **Landbruksveiforskriften § 1-1. Formål**

*Formålet med denne forskriften er å sikre at planlegging og bygging av landbruksveier skjer på en måte som skal gi landbruksfaglige helhetsløsninger. Det skal samtidig legges vekt på hensynet til miljøverdier som naturmangfold, landskap, jordvern, kulturminner og friluftsliv, hensynet til fare for flom, erosjon, samt andre interesser som blir berørt av veiframføringen.*

*(vår understreking)*

---

<sup>46</sup> Se kapittel 8.1.1.

## 11 Valg av virkemidler – vår anbefaling

Vi ser et behov for at landbrukets egen nedbygging reguleres nærmere enn den gjøres etter gjeldende rett og praksis. Etter vår vurdering er det viktig at jordloven som sektorlov benyttes som hjemmelsgrunnlag for en slik regulering. Av retts tekniske hensyn ser vi det mest hensiktsmessig at ordlyden i jordloven § 9 første ledd endres, slik at all omdisponering i utgangspunktet ikke er tillatt. Byggetiltak til jordbruksproduksjon vil imidlertid fortsatt være tillatt, forutsatt at det er gitt «løyve» (se tekstboks 10). Nærmere bestemmelser gis i forskrift.

Tekstboks 10

### **Forslag til ny ordlyd i jordloven § 9 første ledd**

*Omdisponering av dyrka jord er ikkje tillat. Det same gjeld for dyrkbar jord, når ho ikkje vert egna til jordbruksproduksjon i framtida. Byggetiltak knytt til jordbruksproduksjon på dyrka eller dyrkbar jord krev løyve. Departementet kan gi føresegner om korleis løyve kan givast.*

Vi har konkludert med at det er byggetiltak det er mest hensiktsmessig og viktigst å regulere. Annen omdisponering skjer gjerne i sammenheng med oppføring av bygninger, og er dessuten lettere å tilbakeføre til dyrka jord ved behov. Vi har for praktiske formål inndelt tiltakene i hva som er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven i dag, og hva som ikke er det. Nærmere bestemmelser om dette må gis i forskrift.

Hvordan «løyve» skal gis, fastsettes i forskrift. For at prosess og saksbehandling skal bli smidigst mulig, samtidig som jordvernet ivaretas, anbefaler vi at det innføres en *meldeplikt* for alle byggetiltak. Det betyr at «løyve» (tillatelse) er gitt, så lenge tiltaket meldes. Dette gir kommunen mulighet til å ta i bruk eksisterende verktøy i plan- og bygningsloven i dag ved å gå inn i ukurante saker og anvisse plassering etter pbl. § 29-4.

For tiltak som er søknadspliktig etter byggesaksbestemmelsene i plan- og bygningsloven i dag, er vi av den oppfatning at meldeplikten bør følge samme spor som byggesaken, ved at det gis melding *før* igangsetting. For de ikke-søknadspliktige byggetiltakene foreslår vi også at meldeplikten følger byggesaken ved at tiltaket meldes *etter* ferdigstilling. På denne måten fanges de mest omfattende tiltakene opp, samtidig som det blir mulig å registrere alle byggetiltakene i KOSTRA. KOSTRA kan videre gi grunnlag for å eventuelt justere en slik praksis senere, hvis dette er ønskelig.

Kommunene har anledning til å regulere landbrukets egen nedbygging etter gjeldende regelverk (pbl. §§ 11-11 og 29-4). Som vist til i drøftingen i kapittel 10.2 kan mye tyde på at også ukurante byggetiltak får byggetillatelse selv om de ikke faller inn under landbruksbegrepet etter plan- og bygningsloven eller kan defineres som jordbruksproduksjon etter jordloven. Vi ser derfor at det er behov for bedre veiledning på disse områdene.

Bygging av landbruksvei er unntatt fra søknadsplikt etter plan- og bygningsloven. Det vil si at det kun er gjennom forvaltning av regelverket for landbruksveier at hensynet til jordvernet kan



ivaretas. For landbruksveiforskriften foreslår vi å endre formålsbestemmelsen § 1-1, slik at jordvern blir et av flere hensyn det skal legges vekt på.

Landbruksdirektoratets anbefaling er at jordvern inntas som et særlig hensyn i landbruksveiforskriftens formålsbestemmelse. Dette vil markere et skille for framtidig regulering av landbrukets egen nedbygging, og hvilke hensyn som skal tas i planleggingen. Dette er en endring som bør høres, og av den grunn bør endringen inntas i forskrift. LMD kan videre vurdere om jordvernhensynet i større grad bør synliggjøres ved utarbeidelsen av rundskriv til landbruksveiforskriften.

Tekstboks 11

### **Landbruksveiforskriften § 1-1. Formål**

*Formålet med denne forskriften er å sikre at planlegging og bygging av landbruksveier skjer på en måte som skal gi landbruksfaglige helhetsløsninger. Det skal samtidig legges vekt på hensynet til miljøverdier som naturmangfold, landskap, jordvern, kulturminner og friluftsliv, hensynet til fare for flom, erosjon, samt andre interesser som blir berørt av veiframføringen.*

*(vår understreking)*

## **11.1 Vår anbefaling kort oppsummert**

Landbruksdirektoratet anbefaler følgende virkemidler for å redusere landbrukets egen nedbygging og få omfanget registrert i KOSTRA:

- Endre ordlyden i jordloven § 9 slik at all omdisponering i utgangspunktet ikke er tillatt. Byggetiltak knyttet til jordbruksproduksjon er tillatt, forutsatt at det er gitt «løyve».
- Fastsette forskrift som angir hvilke byggetiltak knyttet til jordbruksproduksjon som er tillatt.
- Innføre en meldeplikt for alle byggetiltak til jordbruksproduksjon. Nærmere bestemmelser for når melding skal gis reguleres i forskrift.
- Styrket veiledning i veiledningsmateriell og KMDs rundskriv H-2015-8.
- Jordvern som særlig hensyn i landbruksveiforskriftens formålsbestemmelse.

Vår vurdering er at den foreslåtte løsningen balanserer de sentrale hensynene en nærmere regulering av landbrukets egen nedbygging søker å ivareta.

## 12 Sanksjoner – håndheving av regelverket

En viktig forutsetning for at regelverket vil bli håndhevet, er at kommunen har tilstrekkelige virkemidler for sanksjonering tilgjengelig. I dette kapittelet drøfter vi først behovet for håndhevingsmekanismer. Deretter ser vi på gjeldende rett. Nedenfor gjennomgår vi kort håndhevingsmekanismene vi har i dagens jordlov. Til slutt foreslår vi enkelte endringer i regelverket for håndhevelse av brudd på meldeplikt, i form av overtredelsesgebyr.

### 12.1 Behovet for sanksjonsmuligheter

Et viktig utgangspunkt er å se på det reelle behovet for håndheving av regelverk, og om dette er nødvendig for at regelverket skal følges. Med vår foreslåtte løsning vil noe som tidligere har vært tillatt, bli forbudt. Det kan dermed sees på som en innskrenkning i den enkeltes handlefrihet. Regelverket innebærer at man må melde fra dersom det skal bygges på dyrka eller dyrkbar jord. Nærmere bestemmelser fastsettes i forskrift. Hvis man ikke har gjort det, har man overtrådt forbudet mot omdisponering.

For å sørge for at meldeplikten overholdes, er det nødvendig for kommunen å ha mulighet til å reagere på overtredelser. I motsatt fall vil et brudd på meldeplikten ikke ha betydning, og dermed bli krevende for kommunen å håndheve. I jordloven har man i dag både mulighet til å ilegge tvangsgebyr, og påtalemyndigheten kan ilegge bøter. I det følgende drøfter vi om de eksisterende håndhevingsmekanismene etter gjeldende rett er egnet til å håndheve et brudd på en fremtidig meldeplikt.

### 12.2 Tvangsgebyr

Etter jordloven § 20 kan den ansvarlige ilegges tvangsgebyr av departementet for å sikre at bestemmelsene i jordloven §§ 8 til 12 blir overholdt, eller for å sikre gjennomføring av vedtak etter samme bestemmelser. I forskrift har fylkesmannen fått delegert kompetanse til å ilegge tvangsgebyr.

Eksempler på bruk av bestemmelsen er ved omdisponering i strid med § 9 første ledd. Etter § 9 femte ledd kan departementet påby at ulovlige bygg eller anlegg blir tatt vekk. Tvangsgebyr kan brukes som et oppfyllellespress for å sikre gjennomføring av påbud etter loven.

Tvangsgebyret kan fastsettes når forhold som bryter mot loven selv eller vedtak etter loven er oppdaget. Innkrevingen kan skje etter nærmere fastsatt frist. Tvangsgebyret kan fastsettes som løpende dagbøter til den ansvarlige har rettet seg etter påbudet eller at den forfaller for hvert brudd.

Tvangsgebyr er et egnet virkemiddel til å gi et oppfyllellespress etter jordloven. Ileggelse av et tvangsgebyr forutsetter at den ansvarlige må foreta ta seg noe, slik at det ulovlige forholdet blir rettet opp.

Det aktuelle grunnlaget for å ilegge tvangsgebyr er i så fall hvis meldeplikten etter jordloven er brutt. Etter vår vurdering er tvangsgebyr lite egnet fordi det ikke vil være aktuelt å pålegge den ansvarlige å rive bygningen i de tilfellene meldeplikten ikke er overholdt. Derfor mener vi at det

bør gis en enkel reaksjon på overtredelsen fremfor bruk av tvangsgebyr i de tilfellene der det er selve bruddet på meldeplikten man ønsker å sanksjonere en overtredelse, og ikke pålegg etter jordloven §§ 8 til 12.

### 12.3 Straff

Etter jordloven § 21 kan den som forsettlig bryter omdisponeringsforbudet i jordloven § 9 eller påbud om å sette i stand arealet ved uttak av myr etter § 10 straffes med bøter. Medvirkning straffes ikke. Vi er ikke kjent med rettspraksis for denne bestemmelsen, eller i hvilken grad den har vært brukt.

Det må vurderes hvorvidt bøtestraff er et egnet virkemiddel for å sanksjonere brudd på meldeplikten. For at overtredelse av meldeplikten skal kunne rammes av ordlyden i jordloven § 21, er det nødvendig å endre ordlyden i bestemmelsen. Skyldkravet er dessuten forsett, noe som gjør at det må bevises at tiltakshaver forsettlig unnlot å melde oppføring av bygget til jordlovsmyndigheten.

Overtredelse av jordloven § 21 vil medføre at forholdet må politianmeldes av kommunen, og videre straffefølges. Justisdepartementet har drøftet valget mellom administrativ sanksjon og bøtestraff i forbindelse med endringer i forvaltningslovens bestemmelser om administrative sanksjoner: «I valget mellom straff og administrative sanksjoner er det i stor grad tale om å veie effektivitet – størst mulig grad av måloppnåelse med minst mulig bruk av ressurser – mot rettssikkerhet».

Overtredelser av meldeplikten etter jordloven vil etter vår vurdering ikke være problematisk å behandle administrativt for forvaltningen. Som utvalget i NOU: 2003: 15 «Bot og bedring» viser til, vil hensynet til rettssikkerhet ha mindre vekt i sakstyper hvor det er enkelt å konstatere hva som har skjedd og reaksjonene er standardisert.<sup>47</sup> Ved brudd på meldeplikten vil det nettopp være relativt enkelt for kommunen å konstatere hva som har skjedd, og prosedyren for fastsettelse av en eventuell administrativ sanksjon må være standardisert.

Samtidig vil en overtredelse av meldeplikten i form av bøtestraff politianmeldes og etterforskes av politiet, hvilket medfører ressursbruk. Dette blir en ny sakstype som politiet eventuelt må følge opp. Sett opp mot muligheten for måloppnåelse og ressursbruk, er kommunen nærmere til å vurdere et brudd på meldeplikten er overtrådt. Dette gjør kommunen allerede etter andre lover, som for eksempel plan- og bygningsloven og forurensingsloven.

Vår vurdering er at overtredelse av meldeplikt etter jordloven ikke er best egnet til å sanksjoneres ved bøtestraff. Sett hen til at det er lite problematisk av rettssikkerhetshensyn at forvaltningen følger opp, sammenholdt med potensielt økt ressursbruk for påtalemyndigheten, anbefaler vi ikke at ordlyden i jordloven § 21 endres.

### 12.4 Overtredelsesgebyr

Overtredelsesgebyr kan fastsettes som administrativ sanksjon i særlovgivningen. Det er fastsatt egne bestemmelser for administrative sanksjoner i forvaltningsloven, herunder overtredelsesgebyr. I forarbeidene til forvaltningsloven<sup>48</sup> er overtredelsesgebyr definert slik:

<sup>47</sup> NOU: 2003 15 punkt 10.5.6.

<sup>48</sup> Prop. L 62 (2015-16) kapittel 13.1.4.

«Det karakteristiske ved overtredelsesgebyr bør være at forvaltningen pålegger en lovovertreder eller noen som hefter for lovovertrederen (en person eller et foretak), å betale et pengebeløp til det offentlige på grunn av lovovertredeisen. I tillegg må reaksjonen oppfylle den alminnelige definisjonen av «administrativ sanksjon» i forvaltningsloven § 43 annet ledd, noe som innebærer at reaksjonen utgjør straff etter EMK.»

## **12.5 Er overtredelsesgebyr egnet for overtredelse av meldeplikt i jordloven?**

I forarbeidene til forvaltningsloven er det drøftet typisk hvilke lovovertredeiser av særlovgivning som er egnet til å ilegges overtredelsesgebyr: «Et kjerneområde for overtredelsesgebyrene er mindre alvorlige overtredelser der det er relativt enkelt å kartlegge de fakta som er avgjørende for om overtredelse har skjedd. I slike tilfeller bør overtredelsesgebyr kunne ilegges både fysiske og juridiske personer.»

Ved overtredelse av meldeplikt etter jordloven, vil overtredelsesgebyr kunne være aktuelt i de tilfeller en bygning er oppført uten at det er meldt om dette i henhold til bestemmelser i forskriften. Vårt forslag innebærer at oppføring av bygning på dyrka eller dyrbar jord rammes av forbudet dersom meldeplikten ikke er overholdt.

Vi vurderer det slik at selve hjemmelen for overtredelsesgebyr bør være i jordloven, i sammenheng med de øvrige bestemmelsene i kapittel VII. Nærmere prinsipper for utmåling kan stå i egen forskrift.

Bestemmelsen bør utformes etter modell fra plan- og bygningslovens bestemmelse om overtredelsesgebyr.

«Den ansvarlige» vil være den som har søkt om oppføring av bygget, enten om dette er en juridisk eller fysisk person. Bestemmelsen legger opp til at også foretak kan ilegges administrative sanksjoner når noen har havnet på vegne av foretaket.

Skyldkravet bør være utformet slik at også uaktsomme overtredelser rammes. Aktsomhetsnormen bør være streng. Justisdepartementet har også antatt at det som alminnelig uaktsomhet vil være tilstrekkelig skyldkrav for fysiske personer i de fleste saker som gjelder administrative sanksjoner.<sup>49</sup>

Dette er av hensyn til at det normalt vil være enkelt å konstatere at meldeplikten er overtrådt, ved at man har oppført et bygg på dyrka eller dyrkbar jord uten å melde om dette i byggesøknaden. Her vil uaktsomhet være relativt enkelt for kommunen å konstatere, ettersom man har unnlatt å melde fra om oppføring i skjema. Samtidig må det foretas en konkret vurdering av skyldspørsmålet, et overtredelsesgebyr kan ikke ilegges automatisk ved unnlatt meldeplikt. Dette ivaretar de prosessuelle delene av bestemmelsen.

---

<sup>49</sup> Se Prp.62 L (2015-16) kapittel 11.6.

## 13 Praktiske og økonomiske konsekvenser av vårt forslag for næringen og forvaltningen

I det forrige kapittelet har vi sett på hvilke håndhevingsmekanismer som bør være til stede for en vellykket gjennomføring av en meldeplikt etter jordloven. I dette kapittelet skal vi se nærmere på hvilke praktiske og økonomiske konsekvenser en meldeplikt kan ha for næringen. Videre ser vi på hvilke administrative og økonomiske konsekvenser meldeplikt kan ha for forvaltningen. Vi har valgt å skille mellom sikre og usikre virkninger av en slik regulering.

### 13.1 Konsekvenser for næringen

Med næringen mener vi aktive bønder som driver jordbruksvirksomhet. For andre grunneiere skal det i utgangspunktet ikke være mulig å få byggetillatelse uten å søke omdisponeringstillatelse eller dispensasjon, fordi oppføringen av bygg må være nødvendig i jordbruksdriften. En mulig konsekvens av en meldeplikt kan være at nedbygging som ikke er knyttet til aktive jordbruksbedrifter reduseres på grunn av skjerpet kontroll. Dette er i så fall en ønsket virkning som kan bidra til å redusere unødvendig nedbygging.

#### 13.1.1 Sikre praktiske og økonomiske konsekvenser for næringen

For den enkelte næringsutøver vil innføringen av en meldeplikt i jordloven få enkelte konsekvenser. Først og fremst vil jordloven nå regulere noe som har kun vært avhengig av byggesaksbehandling eller meldeplikt tidligere. Dette kan oppleves som økt byråkrati for den enkelte i møte med kommunen.

Oppføring av nye bygg er tiltak som medfører en rekke kostnader for næringsutøveren, fra prosjektering til oppføring. Samtidig er ikke oppføring av nye bygninger noe den enkelte søker gjør mange ganger i løpet av sin yrkesaktive karriere. For mange vil dette være en prosess man må forholde seg til et fåtall ganger. I vår foreslåtte løsning skal meldeplikten dessuten følge samme saksbehandlingsspor som byggesaken.

Søker vil måtte fylle ut to ekstra felt i byggesaksskjemaet dersom bygningen skal oppføres på dyrka eller dyrkbar jord. Ett felt som skal krysses av, og ett felt hvor man skal begrunne behovet for å bruke dyrka eller dyrkbar jord til byggetiltaket. For den enkelte søker innebærer dette først og fremst at byggingen på dyrka eller dyrbar jord skal være et bevisst valg. Meldeplikten må som beskrevet suppleres med god veiledning fra kommunen, men også aktører som for eksempel Innovasjon Norge, Norsk landbruksrådgivning og Tine. Etter vår vurdering vil ikke selve søknadsprosessen medføre en økt kostnad for den enkelte, og kan ellers bidra til å bevisstgjøre søkeren om plassering av bygget.

Ved innføring av meldeplikt i jordloven kan landbrukskontoret velge å anwise plassering etter pbl. § 29-4 av jordvern hensyn. Dette kan enten stilles som et vilkår i byggetillatelsen, eller det kan gis avslag med henvisning på at det må søkes på nytt. Dersom kommunen bruker pbl. § 29-4 til å anwise plassering av bygget, vil dette kunne medføre økte kostnader for søker i form av fjell som må sprenges bort etc. Samtidig kan ikke vilkårene som stilles etter pbl. § 29-4 være

uforholdsmessig tyngende, det må foretas en interesseavveining.<sup>50</sup> Vedtaket etter plan- og bygningsloven kan klages på til fylkesmannen.

Ved at jordvern innføres som et hensyn det skal legges vekt på etter landbruksveiforskriften, kan dette føre til at landbruksveier i enkelte tilfeller kan bli mer kostbare å opparbeide enn tidligere.

For den enkelte næringsutøver vil innføring av et overtredelsesgebyr etter jordloven ved brudd på meldeplikt medføre en økonomisk risiko ved å ikke overholde melde- eller søknadsplikten. er en forutsetning for å innføre en slik lovendring at plikten fremkommer tydelig av søknadskjemaet for oppføring av bygningen. Dette ivaretas ved en særskilt begrunnelsesplikt som vist til ovenfor. Samtidig er det viktig å få frem konsekvensen av å bryte meldeplikten. Dette må også fremkomme tydelig av skjemaet.

### **13.1.2 Usikre praktiske og økonomiske konsekvenser for næringen**

En potensiell kostnad for den enkelte er at kommunen vil ta et særskilt saksbehandlingsgebyr for saksbehandling for meldeplikt i jordloven. I dag er det hjemmel for kommunen å ta gebyr for delingssaker, men ikke omdisponeringssaker.<sup>51</sup> Det er heller ikke hjemmel for å ta gebyr for saker etter landbruksveiforskriften. Landbruksdirektoratet har myndighet til å endre gebyrforskriften. Vi har ikke vurdert behovet for kommunene å innføre et slikt saksbehandlingsgebyr, dette er noe som bør utredes nærmere i forkant av en eventuell høring.

Samtidig er det nødvendig å se dette i sammenheng med saksbehandlingsgebyrene etter plan- og bygningsloven. Byggesaksgebyrer er høye, og en mer omfattende saksbehandling etter plan- og bygningsloven kan bli kostbart. Dette bør også utredes nærmere.

## **13.2 Konsekvenser for forvaltningen**

Med forvaltningen mener vi kommunen, fylkesmannen og Landbruksdirektoratet.

### **13.2.1 Sikre administrative og økonomiske konsekvenser for forvaltningen**

For kommunen vil en meldeplikt etter jordloven medføre økt arbeid for landbrukskontoret ved KOSTRA-rapportering. Rapportering om oppføring av landbruksbygg vil samtidig medføre at samfunnet får bedre kunnskap om landbrukets egen nedbygging.

Ved innføring av meldeplikt etter jordloven vurderer vi det slik at innføringen ikke vil medføre særlig økt ressursbruk. For kommuner som allerede har god samhandling mellom landbrukskontoret og byggesakskontoret kan dette bli en mindre omstilling, en formalisering av etablert praksis. Vår undersøkelse viser at et betydelig antall av kommunene allerede bruker pbl. § 29-4 til å anvisse plassering av bygg av jordvern hensyn. For kommuner som ikke

---

<sup>50</sup> Se kapittel 3.3.1

<sup>51</sup> Se forskrift om gebyr for behandling av konsesjons- og delingssaker FOR-2011-12-14-1336

har slike etablerte rutiner kan dette medføre økt ressurs- og tidsbruk, uten at vi kan tallfeste dette.

Fylkesmannen vil ved innføring av meldeplikt etter jordloven måtte forvente seg økt veiledningsbehov hos kommunene når det kommer til kvalitetssikring av KOSTRA-tall. Videre vil en innføring av meldeplikt uansett innebære samhandling mellom plan- og bygg- og landbruksavdelingen i embetene. Landbruksdirektoratet erfarer at det er noe forskjellig organisering når det kommer til samhandling mellom disse avdelingene hos fylkesmannen i dag. Det vil derfor variere fra embete til embete hvor stor omstilling en innføring av meldeplikt vil innebære.

For Landbruksdirektoratet vil det videre arbeidet med innføring av meldeplikt medføre arbeid med utvikling av regelverk og veiledningsmateriell. Dette behandler vi i kapittel 14.

I vårt forslag ligger det å innføre et overtredelsesgebyr for overtredelse av meldeplikten. Dette vil medføre ressursbruk for kommunen, og en ny oppgave. I dag er det hjemmel til å ilegge bøtestraff etter jordloven. Slike saker må behandles av påtalemyndigheten, og er antatt lite brukt i dag. Samtidig er dette en oppgave som allerede ligger til kommunen etter en rekke andre lover, som forurensningsloven og plan- og bygningsloven. Dermed er det antatt at innføring av et slikt overtredelsesgebyr etter jordloven ikke bør være for utfordrende å innføre eller praktisere.

For at håndhevelse av regelverket skal fungere optimalt, er det nødvendig at kommunen har gode kontrollmekanismer for å oppdage overtredelser. Dette er noe som må utredes nærmere. Samtidig baserer forslaget vårt seg på å følge systemet man har for overtredelsesgebyr etter plan- og bygningsloven, slik at det er naturlig å bruke samme kontrollmekanismer som eksisterer i dag.<sup>52</sup>

Selv om vi vurderer overtredelsesgebyr til å være en egnet reaksjonsform for overtredelse av meldeplikt etter jordloven, vil en innføring av lovovertredsgebyr medføre en ny sakstype for forvaltningen. Det er derfor viktig at prosedyren rundt ileggelse og utmåling fastsettes i forskrift, slik at forvaltningen av regelverket blir enkel. Lovovertredsgebyr kan dessuten være aktuelt for andre sakstyper etter jordloven. Dette har vi imidlertid ikke vurdert i denne utredningen, men bør utredes nærmere.

### **13.2.2 Usikre administrative og økonomiske konsekvenser for forvaltningen**

Jordloven regulerer ikke i dag tiltak som er innenfor jordbruksproduksjonsbegrepet. Oppføring av bygning kan i praksis byggesaksbehandles uten involvering av landbrukskontoret. Imidlertid viser vår undersøkelse at det i stor grad er samhandling internt i kommunene, mellom byggesakskontoret og landbrukskontoret. Samtidig var kommunene som var utpekt i vår undersøkelse nettopp utvalgt fordi de er «typiske jordbrukskommuner». Vi har lite kunnskap om slik samhandling er så gjennomgående i forvaltningen.

En mulig positiv bieffekt av meldeplikt er at kommuner som ikke har et etablert samarbeid mellom landbrukskontoret og byggesakskontoret i større grad må samhandle. Etter plan- og

---

<sup>52</sup> Mer om dette i kapittel 14

bygningsloven § 21-5 har særmyndighetene i kommunen allerede en samhandlingsplikt. Samtidig er det kun i saker som rammes av jordloven § 9 i dag som krever samhandling mellom byggesakskontoret og landbrukskontoret. Ved behandling av byggesaken skal man herunder ta stilling til om for eksempel driftsbygget er nødvendig for driften. Ved at landbrukskontoret gjøre en slik vurdering, kan man potensielt avverge unødvendig nedbygging.

For kommuner som har bestemmelser til arealformålet jf. plan- og bygningsloven § 11-11 i dag, vil innføring av antageligvis melde- eller søknadsplikt innebære svært begrensede endringer.

### **13.3 Effekt av meldeplikt etter jordloven**

Innenfor rammene av utredningen vår har vi ikke fått gjort en fullstendig samfunnsøkonomisk analyse av mulige effekter av innføring av meldeplikt. Imidlertid vil vi forsøksvis drøfte hva som er ventede effekter av en meldeplikt i jordloven.

Vi har lite kunnskap om nedbyggingen som skjer i dag. Derfor vil i første omgang en meldeplikt være verdifull for å kartlegge landbrukets egen nedbygging. Som redegjort for i kapittel 2, bidrar strukturendringene i landbruket til at behovet for å bygge nye, mer spesialiserte bygninger er tilstede. Ofte er det ikke et alternativ å plassere bygget annerledes.<sup>53</sup> Derfor vil det bli interessant å se i hvilke tilfeller kommunen finner grunn til å bruke pbl. § 29-4 for å anwise alternativ plassering av bygget. Samtidig vil en innføring av meldeplikt gjøre at aktører som Tine, Innovasjon Norge og NLR i større grad må ta hensyn til jordvern når de bistår med prosjektering og rådgivning rundt plassering av driftsbygg.

#### **13.3.1 Potensiale for å hindre unødvendig nedbygging**

Forutsetningen for utformingen av meldeplikten etter jordloven er at den skal søke å fange opp unødvendig nedbygging, og samtidig være næringsvennlig. Om innføringen kan styrke samhandlingen mellom byggesakskontoret og landbrukskontoret i enkelte kommuner, kan dette potensielt føre til at tiltak som er omsøkt/meldt som landbrukstiltak, men som i realiteten for eksempel er skjult hytte- eller boligbygging unngås. På bakgrunn av at vi mangler konkrete tall og kunnskap om nedbyggingen og saksbehandlingen rundt den, er det vanskelig å estimere hvilken effekt dette vil ha på den unødvendige nedbyggingen.

#### **13.3.2 Mulige gevinster av forslaget**

Målet med å innføre en meldeplikt etter jordloven, er at nedbyggingen av dyrka og dyrkbar jord går ned. Dette bidrar til å ivareta framtidig matsikkerhet og selvforsyningsgrad. Vi vet ikke hvor mange dekar dyrka jord som ikke vil bli bygget ned som følge av en meldeplikt. Dersom man regner med at én kvadratmeter dyrka jord i snitt produserer nok mathvete til ett brød kan man se for seg hvor mye verdi som ligger i hvert dekar som ikke bygges ned.

---

<sup>53</sup> Se kap. 2.2.



### 13.3.3 Usikkerhet

På bakgrunn av at vi mangler tall og kunnskap om nedbyggingen i dag, er det usikkert hvor effektivt virkemiddel meldeplikten vil være. Dermed mangler vi også kunnskap om hvor stor andel av tiltakene som omsøkes i dag kan betegnes som kurante eller ukurante saker.

Hvis et stort antall saker i dag er kurante, vil innføringen av en meldeplikt ha begrenset samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dersom bildet ikke er så entydig, noe som SSB-rapporten underbygger, kan en meldeplikt bidra til å redusere unødvendig nedbygging. Og i alle fall gi grunnlag til å skaffe bedre kunnskap gjennom rapportering i KOSTRA, og videre dybdeanalyser med utgangspunkt her.

Ved at man gir en forskriftshjemmel, kan denne usikkerheten håndteres ved at reguleringen justeres i tråd med at nedbyggingen tallfestes og dokumenteres.

### 13.4 Oppsummering

Forslaget vårt vil ha praktiske og økonomiske konsekvenser for næringen. En mulig konsekvens av reguleringen er at bygg som ikke er knyttet til aktive jordbruksbedrifter reduseres, og dermed kan begrense unødvendig nedbygging. Samtidig vil det være knyttet en skjerpet begrunnelsesplikt for tiltakshaver, herunder om alternativ plassering er vurdert. Overtredelse av meldeplikten vil dessuten medføre en økonomisk reaksjon for næringsutøveren.

For kommunen vil endringen medføre økt samhandling internt i kommunen, mellom byggesaks kontor og landbrukskontor. Samtidig vil registrering i KOSTRA medføre tids- og ressursbruk for kommunen. Kommunen må dessuten håndtere en ny sakstype, ved illeggelse av overtredelsesgebyr etter jordloven.

Meldeplikt etter jordloven vil bidra til verdifulle data om landbrukets egen nedbygging. Videre er den samfunnsøkonomiske nytten av meldeplikten vanskelig å anslå, fordi vi vet lite om hvor stor grad av saker som er kurante i dag. Den samfunnsøkonomiske verdien av å ta vare på matjord er imidlertid betydelig, og vi mener det er sannsynlig at meldeplikten vil kunne bidra til å redusere landbrukets egen nedbygging.

## 14 Veien videre

Denne utredningen har tatt for seg landbrukets egen nedbygging i et vidt perspektiv. Vi har sett på virkemidler som finnes i dag, og virkemidler vi mener bør utvikles. Samtidig er det enkelte aspekter vi ikke har fått anledning til å utrede nærmere. I dette kapittelet vil vi se fremover, og skriver litt om hva vi mener det er grunn til å utrede nærmere.

### 14.1 Saksbehandlingsløsning

I utredningen har vi gjentatte ganger vist til at man ønsker seg en saksbehandlingsløsning som gjør saksbehandlingen etter jordloven enkel. Videre har vi sett for oss at saksbehandlingen etter jordloven kan følge samme spor som byggesaken. Vi har tatt utgangspunkt i hvordan saksbehandlingsreglene for byggesak er i dag. Imidlertid har vi ikke hatt noe samarbeid med KMD eller Direktoratet for byggkvalitet (DIBK). For at en saksbehandlingsløsning som vi ser for oss skal være gjennomførbar, forutsetter dette et samarbeid med myndighetene som har ansvar for plan- og bygningsloven.

Vi ser for oss at et utredningssamarbeid kan bidra til å finne gode løsninger, slik at meldeplikten etter jordloven kan innlemmes som en del av skjemaene i byggesaken.<sup>54</sup> Dette må selvfølgelig utvikles i samarbeid med KMD/DIBK. Samtidig som det er verdifullt med ekspertise på plan- og bygningsloven når vi skal foreslå regelverk som berører dette regelverket. Et samarbeid tror vi er en viktig suksessfaktor for at forslaget kan gjennomføres.

### 14.2 Utvikle forskrift og lovbestemmelse for overtredelsesgebyr

Vi har videre i utredningen foreslått at jordloven § 9 endres, og at nærmere bestemmelser for hvordan «løyve» kan gis fastsettes i forskrift med hjemmel i jordloven. Vi har også foreslått at overtredelser blir sanksjonert med overtredelsesgebyr, og at dette hjemles i jordloven.

Når vi leverer utredningen, har vi ikke utarbeidet forslag til forskriftsbestemmelser. Dette er imidlertid noe vi eventuelt ønsker å jobbe videre med i 2020. I forskriften bør det angis hvilke tiltak som er meldepliktig og nærmere bestemmelser om saksbehandlingen. Videre bør det fastsette utmålingsregler for overtredelsesgebyret. Utformingen av overtredelsesgebyrbestemmelsen bør være likt formet som i plan- og bygningsloven § 32-8.<sup>55</sup>

### 14.3 Veiledning og økonomiske virkemidler

Vi har vist til at det er behov for å styrke veiledningen av både kommunen og næringen selv. Utvikling av veiledningsmaterieill er noe det bør jobbes videre med. Basert på kontakten vi har hatt med Innovasjon Norge<sup>56</sup> vurderer vi at det kan være grunn vil å se nærmere på tilskuddsordningene de forvalter til nye driftsbygg, herunder om det kan stilles vilkår med tanke på plassering. Dette har vi imidlertid ikke fått vurdert i denne utredningen, men vi ser for oss at dette kan være et aktuelt tiltak.

---

<sup>54</sup> Se kapittel 10.5.3

<sup>55</sup> Se kapittel 12.5

<sup>56</sup> Se kapittel 2.3.2

## 15 Definisjoner og begreper

**Dyrka jord (AR5):** Som dyrka jord regnes fulldyrka jord, overflatedyrka jord og innmarksbeite

Fulldyrka jord: Jordbruksareal som er dyrka til vanlig pløedybde, og kan benyttes til åkervekster eller til eng, og som kan fornyes ved pløying.

Overflatedyrka jord: Jordbruksareal som for det meste er ryddet og jevnet i overflaten, slik at maskinell høsting er mulig.

Innmarksbeite: Jordbruksareal som kan benyttes som beite, men som ikke kan høstes maskinelt. Minst 50 prosent av arealet skal være dekt av godkjente grasarter eller beitetålende urter. På innmarksbeiter som er tresatt, kan det registreres treslag

**Dyrkbar jord (AR5):** Areal som ikke er fulldyrka, men som kan fulldyrkes til lettbrukt eller mindre lettbrukt fulldyrka jord, og som holder kravene til klima og jordkvalitet for plantedyrking.

**Jordbruksproduksjon:** All planteproduksjon i jordbruk og hagebruk der jorda blir brukt som vekstmedium, for eksempel til produksjon av mat og fôr samt hagevekster. Begrepet omfatter videre bygninger som er direkte knyttet til driften av eiendommen, samt våningshuset

**Våningshus:** Bolighus på en gård.

**Kårbolig:** Bolighus nummer to på gården der den eldre generasjonen bor.

**Jordvern:** Begrep som blir brukt om det å beskytte forekomstene av dyrket eller dyrkbar jord.

## Kilder

### Rapporter og litteratur

SSB (2015) Dette er Norge 2015

Landbruksdirektoratet (2016) «Vernebestemmelsene i jordloven» 21 / 2016

SSB/NIBIO (2017) Nedbygging av jordbruksareal. 2017/14

NIBIO (2018) - Utsyn over norsk landbruk (12)

SSB (2019) Landbrukets egen nedbygging av jordbruksareal. 2019/15

Landbruksdirektoratet (2019) KOSTRA landbruk Rapport nr. 26/2019

Normann, Karl. Jordloven – Kommentirutgave. 1996. Universitetsforlaget

### Veiledere

[Veiledning AR5](#) (NIBIO)

[Garden som ressurs](#) (LMD og KMD)

[Veileder til byggesaksforskriften](#) (DIBK)

### Rettspraksis

Rt. 1995 s. 1939 «Ohna»

Rt. 2003 s. 764 «Bærums verk»

### Lover

Lov om jord (jordlova) LOV-1995-05-12-23

Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) LOV-2008-06-27-71

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) LOV-1967-02-10

Lov om skogbruk (skogbrukslova) LOV-2005-05-27-31

## **Forskrifter**

Forskrift om byggesak (byggesaksforskriften)  
FOR-2010-03-26-488

Forskrift om gebyr for behandling av konsesjons- og delingssaker FOR-2011-12-14-1336

Forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier (landbruksveiforskriften) FOR-2015-05-28-550

## **Rundskriv og tolkningsuttalelser**

KMDs rundskriv om pbl.§ 29-4, H-2015-8

LMDs rundskriv om jordloven § 9 M-1/2013

Tolkningsuttalelse fra KMD TUDEP-2016-2522-2

## **Forarbeider og stortingsmeldinger**

St.meld. nr. 21 (2004–2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand

Meld. St. 11 (2016-2017) Endring og utvikling

NOU 2005:12 Mer effektiv bygningslovgivning

NOU: 2003 15 Fra bot til bedring

Ot. Prp. nr. 72 (1993-94) Ot. Prp. nr. 72 (1993-94)

Ot.prp.nr.45 (2007-2008)

Prp.62 L (2015-16)

Innst. 56 S (2015–2016) Innst. 56 S (2015–2016)

Innst. 181 L (2016-2017)

[Høringsnotat fra KMD](#) i forbindelse med endringer i matrikkellova

---

**LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO**

**POSTADRESSE:**

Postboks 1450 Vika, 0116 Oslo

**BESØKSADRESSE:**

Stortingsgt. 28, 0161 Oslo

**TELEFON: 78 60 60 00**

**E-POST: [postmottak@landbruksdirektoratet.no](mailto:postmottak@landbruksdirektoratet.no)**

**LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA**

**BESØKSADRESSE:**

Løkkeveien 111, 9510 Alta

**LANDBRUKSDIREKTORATET STEINKJER**

**BESØKSADRESSE:**

Skolegata 22, C-bygget, 7713 Steinkjer

**[www.landbruksdirektoratet.no](http://www.landbruksdirektoratet.no)**

---



**DET KONGELIGE  
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT**

Landbruksdirektoratet  
Postboks 1450 Vika  
0116 OSLO  
NORWAY

Deres ref

Vår ref

Dato

19/403-1

28. februar 2019

## **Utredningsoppdrag - landbrukets egen nedbygging**

Oppdatert jordvernstrategi ble fremlagt for Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet for 2019 (Prop. 1 (2018-2019)). I denne er det lagt til grunn at regjeringen vil: *"greie ut ei generell søknads- eller meldeplikt i jordlova for å regulere landbruket si eiga nedbygging."* Under Stortingets behandling av budsjettet har Stortinget i anmodningsvedtak nr. 155 (2018-2019) bedt regjeringen utrede dette spørsmålet.

Landbrukets egen nedbygging av dyrka og dyrkbar jord har et stort omfang. En undersøkelse som ble gjort av SSB og NIBIO i 2017, viste at landbruket står for 22 pst. av nedbyggingen av dyrka jord, og i gjennomsnitt 1 750 daa per år. Det foreligger snart en ny rapport fra SSB basert på undersøkelsen fra 2017 med en nærmere analyse av landbrukets egen nedbygging, bl.a. med antall og type bygg og produksjon og størrelse på eiendommene.

Det er ønskelig å redusere nedbyggingen, og reglene i jordloven inneholder i dag ikke tilstrekkelige virkemidler til å bidra til en slik reduksjon. Jordloven § 9 inneholder et forbud mot å bruke dyrka jord til formål som ikke tar sikte på jordbruksproduksjon. Bestemmelsen setter også forbud mot at dyrkbar jord brukes slik at den ikke lenger egner seg for jordbruksproduksjon. Iht. forarbeider og fast praksis gjelder forbudet i bestemmelsen ikke oppføring av nødvendige bygninger for jordbruksproduksjon, for eksempel våningshus eller nødvendige driftsbygninger i landbruket. Slike bygninger kan plasseres på dyrka eller dyrkbar jord uten at eieren må søke tillatelse etter jordloven. Også framføring av nødvendige driftsveier, parkeringsarealer for landbruksmaskiner og nødvendig masseuttak knyttet til drift av landbrukseiendommen kan skje uten tillatelse etter jordloven selv om dette i realiteten innebærer en omdisponering av dyrka eller dyrkbar jord.

Postadresse  
Postboks 8007 Dep  
0030 Oslo  
postmottak@lmd.dep.no

Kontoradresse  
Teatergata 9  
www.lmd.dep.no

Telefon\*  
22 24 90 90  
Org.nr.  
972 417 874

Avdeling  
Avdeling for skog- og  
ressurspolitikk

Saksbehandler  
Iris-Adele Berg  
Jess

Det er også ønskelig at omfanget omdisponert jord blir registrert i KOSTRA slik at landbrukets nedbygging synliggjøres i statistikken på samme måte som annen nedbygging.

Landbruksdirektoratet bes på denne bakgrunn å utrede nødvendige endringer i lovgivningen som kan gi landbruksmyndighetene egnet verktøy for å redusere landbrukets egen nedbygging av dyrka og dyrkbar jord.

Utredningen bør ta utgangspunkt i at all omdisponering av dyrka og dyrkbar jord underlegges en form for offentlig kontroll som kan registreres i KOSTRA. Forslagene til endringer bør legge opp til en enkel meldings- eller søknadsbehandling, særlig for aktive bruk og for ordinære driftsbygninger, slik at byråkrati og inngrep i den private eiendomsretten blir lite. Samtidig bør en kunne fange opp mindre kurante saker, som ikke er landbruk, eller som av andre grunner ikke bør få tillatelse.

Utredningen skal:

1. beskrive virkeområdet for og praksis knyttet til jordloven § 9 og eventuelle relevante bestemmelser i plan- og bygningsloven slik reglene er i dag
2. inneholde en vurdering av om og hvordan reglene i plan- og bygningsloven § 11-11 og § 29-4 i praksis er brukt for å ivareta jordvern hensyn
3. inneholde en vurdering av om innføring av meldeplikt eller søknadsplikt i jordloven er egnet til å redusere landbrukets nedbygging av dyrka og dyrkbar jord
4. inneholde en vurdering av hvilke nedbyggingstiltak som eventuelt bør omfattes av en eventuell meldeplikt/søknadsplikt i jordloven, herunder hvordan saksbehandlingen knyttet til plikten kan gjøres enkel, særlig for aktive bruk og ordinære driftsbygninger
5. belyse praktiske og økonomiske konsekvenser av en meldeplikt/søknadsplikt i jordloven for næringsutøverne i landbruket
6. beskrive hvilke administrative og økonomiske konsekvenser meldeplikt/søknadsplikt i jordloven kan føre til for landbruksmyndighetene mht. behandling, oppfølging og sanksjoner
7. inneholde alternative forslag til lovtekst om meldeplikt/søknadsplikt som omfatter regler om saksbehandling, om landbruksmyndighetenes avgjørelse og hvilke sanksjoner som er aktuelle ved eventuell overtredelse
8. gi en tilrådning mht. hvilken løsning som etter en helhetsvurdering er best; meldeplikt eller søknadsplikt, og gi en beskrivelse av hvilke forutsetninger som må være til stede for en vellykket gjennomføring.

Utredningen skal bygge på utredningsinstruksen.

Vi ber om at arbeidet med å utrede nødvendige endringer i lovgivningen slutføres innen 20. desember 2019.



Landbruks- og matdepartementet legger til grunn at departementet og direktoratet møtes i forkant av arbeidet for å drøfte nærmere eventuelle utfordringer oppdraget reiser, innholdet i utredningen og hvordan framdriften i arbeidet bør legges opp.

Med hilsen

Geir Dalholt (e.f.)  
avdelingsdirektør

Iris-Adele Berg Jess  
seniorrådgiver

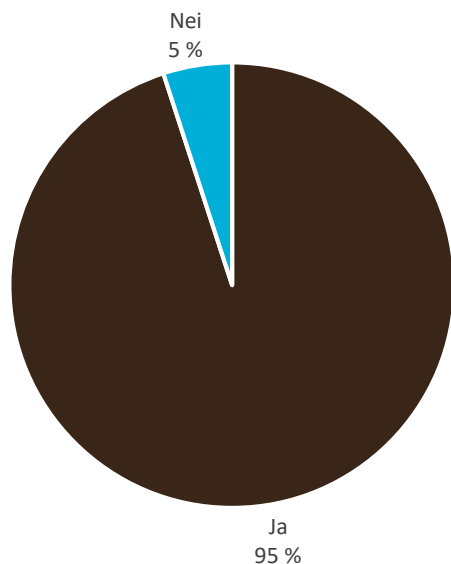
*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer*

## Oppsummering av svar på spørreundersøkelse

Under oppsummerer vi svarene på spørreundersøkelsen som ble sendt ut til 30 kommuner. Svarprosenten var på 70 prosent.

### Spørsmål 1

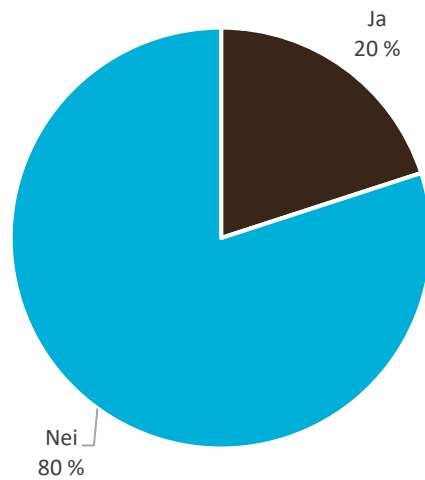
Jordloven § 9 setter et forbud mot at dyrka jord brukes til andre formål enn jordbruksproduksjon. Begrepet «jordbruksproduksjon» er nærmere definert i rundskriv M-1/2013 om omdisponering og deling punkt 6.3:«..all planteproduksjon i jordbruk og hagebruk der jorda blir brukt som vekstmedium, for eksempel til produksjon av mat og fôr samt hagevekster. Begrepet omfatter videre bygninger som er direkte knyttet til driften av eiendommen, samt våningshuset. Når det gjelder driftsbygninger, vil begrepet omfatte bygninger som er nødvendige blant annet i forbindelse med tradisjonelt husdyrhold. Det vil videre omfatte bygninger for lagring og bearbeidelse av planteprodukter fra egen produksjon. Det vil også omfatte bygninger for lagring av driftsmidler og redskaper til gårdens eget bruk. Når det gjelder oppføring av drivhus eller veksthus, må dette oppfattes som «jordbruksproduksjon» når arealet som huset dekker, blir nytted direkte til planteproduksjon. Videre vil anlegg av nødvendige driftsveier og gårdsveier dekkes av begrepet.»Har kommunen rutiner for å vurdere om et søknadspiktig tiltak faller innenfor begrepet «jordbruksproduksjon» etter jordloven § 9?



Figur 1: Fordeling av kommuner med og uten rutiner for vurdering av om et tiltak faller inn under begrepet "jordbruksproduksjon" etter jordloven §9.

## Spørsmål 2

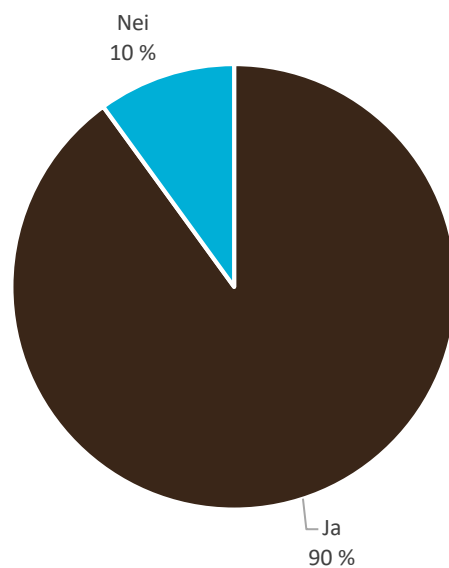
Oppføring av kårbolig krever samtykke til omdisponering etter jordloven § 9. Boligen skal i første rekke tjene som bosted for den generasjonen som har overdratt eller skal overdra eiendommen videre. Har kommunen behandlet saker om omdisponering av dyrka jord til kårbolig i 2018?



Figur 2: Andel kommuner som har behandlet saker om omdisponering av dyrka jord til kårbolig i 2018.

## Spørsmål 3

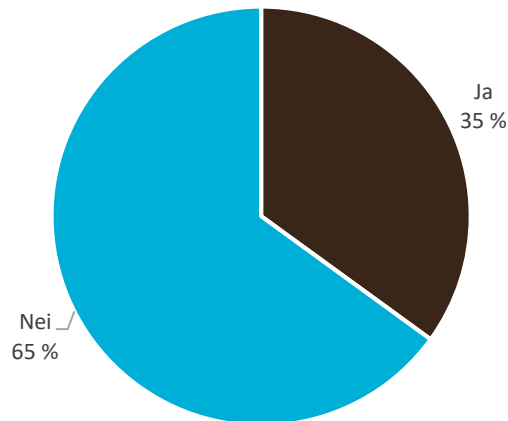
I plan- og bygningsloven er landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift (LNFR) angitt som eget arealformål etter § 11-7 nr. 5 med underformål: a) areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag, eller b) areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse. Hvilke tiltak som faller inn under landbruksbegrepet avhenger av kommunens skjønn, hvor veilederen «Garden som ressurs» er utgangspunkt for tolkning av begrepet. Har kommunen rutiner for å vurdere om et tiltak er innenfor landbruksbegrepet i LNFR, jfr. § 11-7?



Figur 3: Andel kommuner med rutiner for å vurdere om et tiltak er innenfor landbruksbegrepet i LNFR, jfr. § 11-7 i plan- og bygningsloven.

#### Spørsmål 4

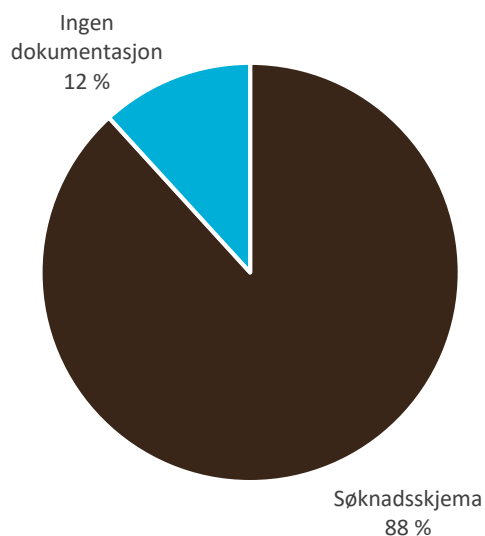
Etter plan- og bygningsloven § 11-11 kan det i nødvendig utstrekning fastsettes bestemmelser til arealformålene jf. pbl. § 11-7 nr. 5 og 6. Bestemmelsene kan blant annet gjelde omfang, lokalisering og utforming av bygninger og anlegg til landbruk. Har kommunen bestemmelser i kommuneplanens arealdel knyttet til lokalisering av bygninger og anlegg til landbruk på dyrka mark, jf. § 11-11?



Figur 4: Andel kommuner med bestemmelser i kommuneplanens arealdel knyttet til lokalisering av bygninger og anlegg til landbruk på dyrka mark, jf. § 11-11 i plan- og bygningsloven.

#### Spørsmål 5

Oppføring av bygning og anlegg av veg og parkeringsplass er typiske tiltak som faller inn under byggesaksbestemmelsene. Utgangspunktet for slike tiltak er at de er søknadspliktige, og krever byggetillatelse. For oppføring av alminnelige driftsbygninger i landbruket som ikke overstiger 1000 m<sup>2</sup>, er dette tiltak som kan forestås av tiltakshaver selv, jf. pbl. § 20-4. Dette er nærmere definert i byggesaksforskriften § 3-2: «Bygninger som er et nødvendig ledd i driften eller som er et driftsmiddel i forbindelse med landbruksdrift, anses som driftsbygning». Hvordan må søker dokumentere at vilkårene for å definere et bygg som «driftsbygning i landbruket» er oppfylt?



Figur 5: Fordeling av krav til dokumentasjon.

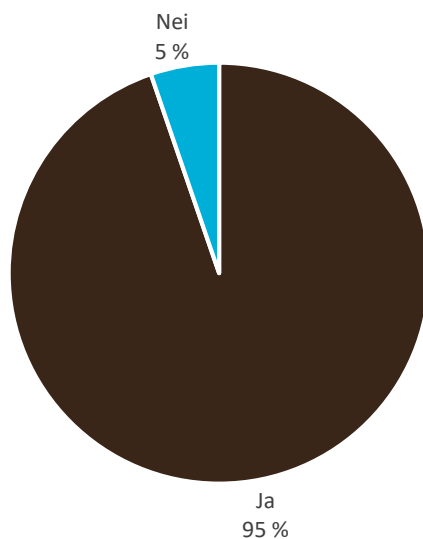
### Spørsmål 6

Oppgi antall saker behandlet i 2018 etter byggesaksforskriften § 3-2 (jf. spørsmål 5):

- |         |                         |
|---------|-------------------------|
| - 16    | - 2                     |
| - 2     | - Fører ikke statistikk |
| - 4     | - Ca 2                  |
| - Ca 20 | - 3                     |
| - 3     | - 10                    |
| - 5 -10 | - Ca 20                 |
| - 5     |                         |

### Spørsmål 7

Involveres landbruksfaglig kompetanse i kommunen i vurderingen av om bygningen er et nødvendig ledd i driften (jf. spørsmål 5)?

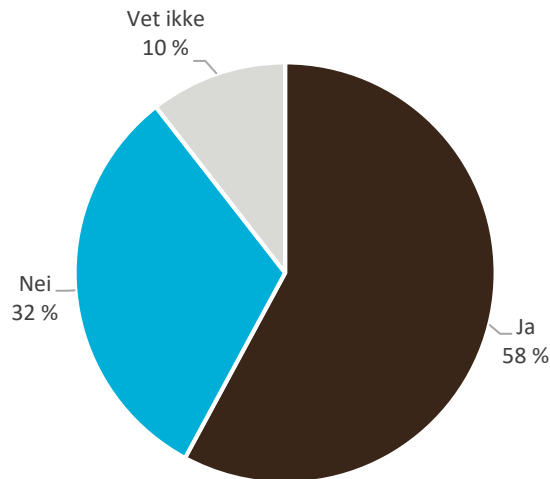


Figur 6: Andelen kommuner som involverer landbruksfaglig kompetanse i vurderingen av om en bygning er et nødvendig ledd i driften jf. byggesaksforskriften § 3-2.

### Spørsmål 8

Etter pbl. § 29-4 skal byggverkets plassering, herunder høydeplassering, og byggverkets høyde godkjennes av kommunen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har i en tolkningsuttalelse (lenke) fra 2016 slått fast at jordvern et relevant hensyn ved vurderingen av pbl. § 29-4.

Brukes pbl. § 29-4 for å godkjenne plassering av driftsbygning eller våningshus av hensyn til jordvern?

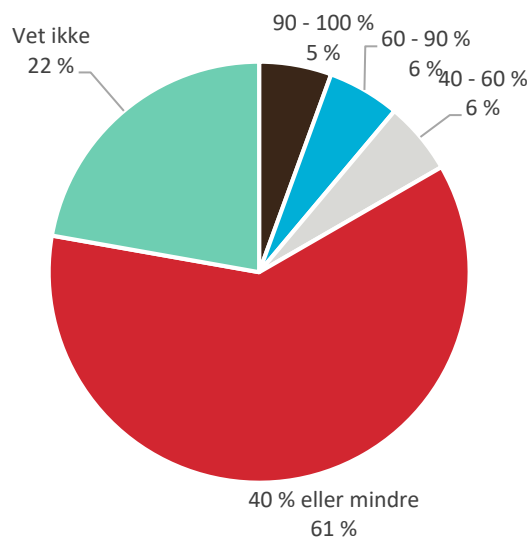


Figur 7: Fordeling av kommuner som sier at de bruker plan- og bygningsloven § 29-4 ved plassering av driftsbygning eller våningshus av hensyn til jordvern.

### Spørsmål 9

Etter pbl. § 21-7 tredje ledd skal søknad om oppføring av driftsbygning behandles innen tre uker av kommunen. Dersom kommunen ikke har avgjort søknaden innen fristens utløp, regnes tillatelse som gitt.

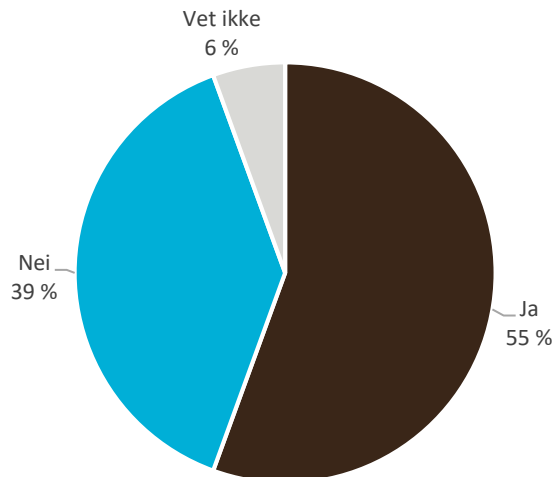
Hvor stor andel av søknader som ble behandlet i 2018 etter § pbl. 20-4 ble gitt tillatelse som følge av at den særskilte fristen i § pbl. 21-7 tredje ledd var ute?



### Spørsmål 10

I følge rapporten til SSB gikk nedbygning av dyrka mark i tillegg til bygninger, til andre formål som gårdstun som utvides til plen, parkeringsplass, lagringsplass eller andre opparbeidede arealer som legges der det tidligere var jordbruksdrift.

Behandler kommunen andre type landbrukstiltak etter plan- og bygningsloven som medfører tap av dyrka jord?



### Spørsmål 11

Har du noe du ønsker å tilføye i forbindelse med utredningen?

Svar:

- Steinkjer kommune har et aktivt landbruk med stor produksjon og betydelig landbruksareal. Det har i løpet av de siste 10-15 årene skjedd en omfattende bruksutbygging i kommunen. Driftsomfanget på enhetene tilsier at det er behov for store driftsbygninger. Det er ofte en utfordring å kunne plassere slike nye bygninger i sammenheng med eksisterende tun, uten at det legger beslag på dyrkamark. Driftsmessige hensyn kan i en del saker tale for å legge nye bygninger i tilknytning til eksisterende infrastruktur/driftstun. Steinkjer kommune har påvirket plassering av bygninger i slike saker gjennom dialog, men har ikke sagt nei til å legge landbrukets egne driftsbygninger på fulldyrka jord. EN tilleggsdimensjon i dette er at det i tilknytning til selve bygningene vil bli behov for relativt betydelige trafikkareal rundt, for å kunne sikre en god driftslogistikk. Dette legger også beslag på dyrka mark. I byggesakene er det mest fokus på selve bygningen.
- Kanskje det skulle vært utarbeidet retningslinjer mht bl.a. jordlovens § 9 slik at nye arbeidstakere i større grad blir klar over at det skal gjøre vurderinger. Kan dette tas inn i e-byggesak?
- Driftsbygninger som det er uunngåelig å plassere på jordbruksareal, vil måtte medføre nedbygging. Det er mer betenkelig at mulighetene for bygging, bruksendring og fradeling av driftsbygninger til andre formål enn landbruk utnyttes til å etablere virksomhet som strengt tatt ikke ligger innenfor landbruksdrift. Landbruk Pluss og Garden som ressurs fører til flere gråsoner og gir økte muligheter for omgåelse av regelverket.
- For å få ned omdisponeringen fra landbruket, er det viktig at all omdisponering krever omdisponeringstillatelse. Mye arealer ved nye bygninger og utvidelse av gårdsplasser og veiene dit.
- Rakkestad kommune er ikke en større kommune annet enn at vi har dialog i mange av de nevnte problemstillinger. Dette medfører bedre løsninger og i noen tilfelle mindre bruk av dyrka/dyrkbare jord. Dessverre er det slik at regelverk/regionale myndigheter av og til er vanskelig i forhold til alternative

plasseringer. Et eksempel er en stor melkegård i Rakkestad der de ønsket å bygge nye plansiloer, samt avsette plass for fremtidig nytt fjøs. De ønsket ikke å benytte sin dyrkamark til dette. Saken endte med en reguleringsplan grunnet mye stenmasser i området der tiltaket er godkjent. Rakkestad kommune er blitt kritisert for godkjent plassering - kulturlandskap. Tiltakshaver har brukt mye midler på blant annet reguleringsplan og fjellsprenning. Rakkestad kommune synes plasseringen er god og belønner tiltakshavers ønske om å verne dyrkamarka, men dessverre så hadde den enkle og billige løsningen vært å ta av jordveien. Kritik - både til kommune og tiltakshaver - når man faktisk utøver jordvern synes noe merkelig.

- Strukturrasjonaliseringa i jordbruket i form av større husdyrenheter inkl. samdriftsfjøs har medført nedbygging av noen 10-talls dekar de siste 15 år, da disse store besetningene har krevd store hus som det ikke har vært plass til inne på tunet. Det skjer sjelden at bygninger som har blitt stående tomme som følge av den samme utviklingen har blitt revet og arealet tilbakeført til dyrka mark.
- Det er ønskelig at det settes krav om omdisponering vedtak jf. jordloven også i byggesaker knyttet til landbrusbygg/anlegg



## Kort spørreundersøkelse om praksis knyttet til landbrukets egen nedbygging

Landbruksdirektoratet skal utrede hva som kan være nødvendige endringer i lovgivningen for å gi landbruksmyndighetene egnet verktøy for å redusere landbrukets egen nedbygging av dyrka og dyrkbar jord. Dette kan for eksempel dreie seg om innføring av en melde- eller søknadsplikt for landbrukstiltak. Bakgrunnen for dette arbeidet er blant annet NIBIO og SSBs rapport [«Nedbygging av jordbruksareal»](#) som viste at landbruket selv står for 22 prosent av den faktiske nedbyggingen av dyrka jord. Utredningen utføres på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet.

Landbrukstiltak som i kommuneplan omfattes av arealformålet LNFR (landbruks- natur- og friluftsliv, samt reindrift) eller faller inn under definisjonen av «jordbruksproduksjon» etter omdisponeringsbestemmelsen i jordloven § 9, krever hverken planbehandling etter plan- og bygningsloven eller dispensasjon fra jordloven. Det er derfor i stor grad opp til gårdbruker selv å avgjøre hvor et tiltak skal lokaliseres. Man har heller ingen oversikt over hvor mye jordbruksareal som omdisponeres til landbruksformål hvert år (KOSTRA).

Ulike aktører tilbyr rådgivning i forbindelse med større investeringsprosjekter. Vi ønsker å få mer kunnskap om dagens praksis rundt rådgivning og hvordan jordvernensynet ivaretas her. Vi er derfor takknemlig hvis dere kan fylle inn svar på de seks spørsmålene nedenfor.

Dersom noe er uklart er du velkommen til å ta kontakt på telefon 78 60 60 34 eller e-post: [oda.gundersen@landbruksdirektoratet.no](mailto:oda.gundersen@landbruksdirektoratet.no).

Vi imøteser et svar så raskt som mulig og senest 2. desember.

På forhånd tusen takk for hjelpen!

Med hilsen

Oda Gundersen  
Rådgiver

1. Beskriv kort hvilken rolle din organisasjon har når det kommer til kontakt med bønder og plassering av nye landbrukstiltak.

2. Har dere selv utviklet veiledningsmateriell eller kjenner dere til veiledningsmateriell som sier noe om plassering av landbrukstiltak på dyrka eller dyrkbar jord?  
(Kopier gjerne inn en lenke)

3. Er det i deres organisasjon utviklet sentrale retningslinjer for vurdering av plassering av landbrukstiltak på dyrka eller dyrkbar jord?  
Utdyp.

4. Hva er typiske årsaker til at man bygger på dyrka jord heller enn andre arealer, slik dere erfarer det?

5. Hva vurderer dere at kan være effektive virkemidler for å redusere landbrukets egen nedbygging av dyrka og dyrkbar jord?

6. Har dere noen synspunkter på en eventuell melde- eller søknadsplikt for landbruksbygg som plasseres på dyrka eller dyrkbar jord?  
Tror dere dette kan ha en effekt?

# Sammenstilling av næringsaktørenes svar på spørreundersøkelsen

## Kap. 2

### Roller

#### Norsk landbruksrådgivning

NLR har en egen byggerådgivertjeneste i sitt tjenestetilbud. Det er i dag 21 fagkoordinatorer i byggerådgivertjenesten i NLR. Disse har ansvar for koordinering av tjenesten og faglig oppdatering av byggerådgivere. Fagkoordinatorerne tilbyr tjenester over hele landet og utarbeider bygningsplaner der de gir råd om plassering og utforming av bygg.

#### Tine

Tine har en egen rådgivningstjeneste kalt Tine Rådgiving og medlem-bygg (TRM-bygg). TRM-bygg består av 15 byggerådgivere fordelt over hele Norge, som bistår medlemmene i utbyggingssaker. Tjenesten tilbyr rådgiving som blant annet omhandler:

- veivalg
- økonomi
- forprosjektering (herunder utomhusplan med tomteplassering)
- kostnadsoverslag
- Innhenting av tilbud/anbud med kontrahering
- Byggesøknader
- Byggeledelse

Via disse tjenestene kommer de tidlig inn i sakene, og er ofte involvert i valg av tomt. Tine har egen kvalitetssikring av forprosjekt med sidemannskontroll.

#### Innovasjon Norge

IN er involvert i saksbehandling av søknader om tilskudd og lån til finansiering av nye driftsbygninger i landbruket. De er i liten grad involvert i prosjektering og byggeprosess.

## Kap. 5

### Dagens praksis - næringsaktørene:

Norsk landbruksrådgiving har i samarbeid med Norges Bondelag og TINE utarbeidet en sjekklister til bruk i skisserings- og forprosjekteringsfasen. Denne skal sikre at hensynet til jordvern kommer tidlig inn i planleggingsfasen, på linje med optimalisering av funksjonalitet, konstruksjons- og materialvalg. Tine følger ofte hele byggeprosessen, og har i de tilfeller der kommunen etterspør det, lagt ved en beskrivelse av prosessen som ble gjort i forkant av valgte byggetomt. Der begrunner de valget som er gjort.

Norsk landbruksrådgiving har som praksis at når de rådgir i spørsmål relatert både til plassering og utforming av ny bygningsmasse, skal de ta hensynet til jordvern inn i sin analyse og diskutere det med bonden som tiltakshaver tidligst mulig i prosessen. Det samme gjelder for analysen av gjenbruk av eksisterende bygningsmasse som ressurs i det framtidige driftsopplegget. NLR skriver at gjenbruk

av eksisterende bygningsmasse reduserer arealbehovet i ny bygningsmasse, samtidig som en unngår at eldre bygninger blir stående på dyrka mark uten at den lenger har funksjonell og økonomisk verdi i drifta på gården.

Innovasjon Norge har i dag ingen krav eller retningslinjer til plassering av driftsbygninger ved søknad støtte, men kommuniserer til tiltakshaver viktigheten av å søke kommunen om godkjenning etter Plan- og bygningsloven.

## Hvorfor bygges det på dyrka jord?

NLR fremhever at landbruket er en stedbunden næring. Gårdstunene ligger normalt i tilknytning til dyrka jord, og hensynet til god, forsvarlig og sikker drift (herunder overvåking av produksjonen) er lettere å tilfredsstille når det ikke er for lang avstand mellom boligen og produksjonslokalene. Dette gjelder spesielt for husdyrproduksjoner, men er heller ikke uvesentlig for planteprodusenter. NLR mener krav til beitetilgang og utegang i stor grad påvirker tomtevalget. Tine er av samme oppfatning. For dem er det i mange byggesaker ofte snakk om tilbygg. Bygg som bygges i tilknytning til eksisterende bygningsmasse, og der de fleste tilfeller er eksisterende melkefjøs plassert på eller i tilknytning til dyrka jord. Tine skriver at for bygg med oppstalling av storfe så er det holdforskriften, og § 10. *Mosjon og beite*, som gir de fleste føringene på hvor og hvordan plassering av landbrukstiltak blir gjort. Lovverket krever at driftsmåten gir gode muligheter for fri bevegelse, mosjon og naturlig atferd for storfebesetningen. Plassering av driftsbygning i umiddelbar nærhet til beite blir ofte et kriterium for å imøtekomme krav til mosjon og beite. Plassering av andre bygg, som ikke skal ha oppstalling av storfe, gir i større grad fleksibilitet til alternativ plassering.

NLR sin oppfatning er at en betydelig andel av bruksutbyggingen skjer gjennom modernisering og utvidelse av eksisterende bygninger. Det gjøres både for å tilfredsstille ønsker og krav til bedre dyrevelferd, Helse-Miljø-Sikkerhet, og for å øke kapasiteten på dagens produksjon. I disse tilfellene er det etter NLR sin oppfatning nødvendigvis slik at ny bygningsmasse må plasseres inntil eksisterende driftsbygning. Innovasjon Norge trekker frem det samme, og skriver at de antar at nedbyggingen av dyrka jord blant annet kan skyldes tilbygg til eksisterende driftsbygninger som gir lite rom for alternative plasseringer. IN trekker også frem at plassering på dyrka jord vil kunne foretrekkes i tilfeller der det gir den driftsmessige beste løsningen, og at byggekostnadene ved å benytte dyrka jord blir lavere enn på annet areal med behov for kostnadskrevenende grunnarbeid.

Tine viser til at etableringen av nye driftsbygg ofte er en prosess som har pågått over et lengre tidsrom, der mange faktorer har vært med på påvirke valget av tomt. For frittstående bygg der man ofte har større påvirkningsmuligheter til plassering, er det mange ting som må vurderes. Avstander for ressurser som skal fraktes frem og tilbake til det nye bygget, livdyr, melk og kjøtt skal hentes i henhold til krav, husdyrgjødsel som skal fraktes ut til dyrka jord, fôr som skal høstes og fraktes tilbake, og at alle dyrene skal ha tilgang til beite. Med dagens teknologi (melkerobot) må dette være i umiddelbar nærhet når det gjelder storfehold, ifølge Tine.

## Hva mener næringsaktørene selv -hvordan kan landbrukets egen nedbygging reduseres?

NLR mener økt fokus på vern av dyrka jord i utbyggingssaker vil kunne redusere nedbyggingen av dyrka jord. Dette kan gjøres gjennom holdningsskapende og kompetansehevende tiltak hos bonden som bruksutbygger, hos rådgivere, planleggere, selgere og kommunal landbruksforvaltning, og vil bidra til å sikre at jordvernhensyn tas tidlig inn i planleggingsprosessen. NLR erfarer at det er vanskeligere å ta inn krav og innspill som kommer inn sent i prosessen, samtidig som det kan skape

forsinkelser i planleggings- og byggeprosessene med tilhørende problemer for bonden som bruksutbygger. NLR sitt inntrykk er at jordvern hensyn i planleggingen blir positivt mottatt av bonden som tiltakshaver. IN mener også at økt bevisstgjøring rundt problemstillingen hos landbruksutøverne vil ha effekt, og at å synliggjøre omfanget av arealet som blir nedbygd av landbruket selv kan være et verktøy inn i dette. De trekker også frem juridiske virkemidler som et mulig tiltak.

Tine har i de tilfeller der kommunen har etterspurt det, lagt ved en beskrivelse av vurderingene som ble gjort ved valg av tomt i prosjektene de selv har fulgt. Tine foreslår at dette kan legges ved i søknaden til Innovasjon Norge og kommunen når byggesøknaden sendes, som fast praksis. Dersom dette blir et krav for å få støtte fra Innovasjon Norge, tror de det i seg selv være et effektivt virkemiddel.

Ved spørsmål om man tror en eventuell melde- eller søknadsplikt for landbruksbygg som plasseres på dyrka eller dyrbar mark vil ha effekt, er både NLR og Tine skeptiske til dette. NLR sin tilnærming er at begge tiltakene vil ha usikker effekt, og at kommunene i dag har lovhjemler for å kunne påvirke både plassering og utforming av bygninger og anlegg.

NLR sin erfaring er at bonden ønsker å verne om gårdens jordbruksareal som framtidig produksjonsressurs så langt det er mulig. Og at dette spesielt gjelder for jorda som ligger nær driftsbygningene og gårdstunet, der transportavstandene er korte og transportkostnadene lave. NLR har større tro på effekten av å øke fokuset på å bevare dyrka jord som en evigvarende produksjonsressurs. De mener dette gjøres mest effektivt gjennom å sette fokus, skape holdninger, og bygge kompetanse hos bonden som bruksutbygger, hos planleggere, rådgivere og selgere som omgir bonden i disse prosessene, samt hos de som utøver forvaltningsmyndighet i disse sakene. Tine deler dette synpunktet og mener at de som lever av å dyrke jorda, sjelden ønsker å ta mer av egne jordressurser til slike formål enn det som er nødvendig. Tine viser også til SSB sin rapport (Gundersen et al. 2019), der det konkluderes med at 51% av landbrukets egen nedbygging var på eiendommer med mindre enn 5 dekar jordbruksareal. Tine mener det derfor vil være mer fornuftig å stille større krav til de som ikke bygger for å produsere mat, enn til de som faktisk må bygge på egen dyrka jord til matproduksjon.

Innovasjon Norge tror en eventuell søknads- eller meldeplikt vil kunne gi effekt og bidra til bevisstgjøring rundt problemstillingen. Videre mener de det vil åpne for viktigheten av å vurdere alternative plasseringer.