

JORDLOVENS FORMÅL



Rundskriv M-35/95
Juni 1995

Landsbruksdepartementet

**Rundskriv M-35/95
Saksnr. 999995 50219 DIK
Juni 1995**

Til fylkeslandbruksstyrene, BU-styrene, fylkesmennene og kommunene

Om jordloven § 1.

INNHOLDSFORTEGNELSE

KAP. I. INNLEDNING	3
KAP. II LOVGRUNNLAGET	3
A. Lovtekst	3
B. Hensyn som er bærende for bestemmelsen	4
KAP. III SAKER HVOR § 1 FÅR BETYDNING	4
KAP. IV NÆRMERE OM INNHOLDET I § 1	5
A. Målet i § 1 første ledd	5
B. Bruksstruktur og eiendomsutforming, § 1 andre ledd	6
1. Tjenlig variert bruksstruktur ut fra samfunnsutviklinga i området	6
2. Momenter som skal tillegges vekt ved vurderingen av hva som gir en tjenlig bruksstruktur	7
a) Innledning	7
b) Bosetting	7
c) Arbeid	8
d) Driftsmessig gode løsninger	8
C. Vern om arealressursene, § 1 tredje ledd	9
1. Framtidige generasjoners behov	9
2. Miljøforsvarlig forvaltning	10
a) Innledning	10
b) Jordvern	10
c) Vern om kulturlandskap	10
KAP. V VEKTLEGGINGEN AV DE ULIKE MOMENTENE	11
A. Generelt	11
B. Bruken av virkemidler knyttet til tilleggsjord	12
1. Generelt	12
Aktiv bruk av virkemidlene	13
Behov for tilleggsareal	13
Interesseavveiningen	14
2. Momenter av praktisk betydning	14
Kjøpers formål- nytte eiendommen til eget bruk	14
Kjøpers formål - nytte eiendommen som tilleggsjord	15
3. Miljøhensyn, § 1 tredje ledd	15
C. Bruken av andre virkemidler	16

KAP. I INNLEDNING

Landbruksdepartementet redegjør i dette rundskrivet for jordloven § 1 slik den skal anvendes etter lov av 12. mai 1995 nr. 23 om jord. Fremstillingen gjelder forståelsen av § 1 og hvordan den skal brukes i forbindelse med avgjørelser etter jordloven og forskrifter gitt med hjemmel i loven, samt andre lover og forskrifter der jordlovens formål er trukket inn som del av avgjørelsesgrunnlaget.

Jordloven § 1 angir rammen for de avgjørelser som kan fattes med hjemmel i loven. I dette rundskrivet gir departementet retningslinjer for avveiningen og vektleggingen av de ulike momentene som er nevnt i formålsbestemmelsen. Retningslinjene må følges av de myndigheter som behandler eller avgjør saker i medhold av loven. Ved bruk av rundskrivet, er det viktig å ha for øye at vurderingene som skal gjøres i den enkelte sak er helhetsvurderinger hvor de enkelte momentene må ses i sammenheng.

Ved dette rundskrivet oppheves Landbruksdepartementets rundskriv M-102/91.

KAP. II LOVGRUNNLAGET

A. Lovtekst

Jordloven § 1 lyder:

§ 1. Føremål

«Denne lova har til føremål å leggja tilhøva slik til rette at jordviddene i landet med skog og fjell og alt som høyrer til (arealressursane), kan verte brukt på den måten som er mest gagnleg for samfunnet og dei som har yrket sitt i landbruket.

Arealressursane bør disponerast på ein måte som gir ein tenleg, variert bruksstruktur ut frå samfunnsutviklinga i området og med hovudvekt på omsynet til busetjing, arbeid og driftsmessig gode løysingar.

Ein samfunnsgagnleg bruk inneber at ein tek omsyn til at ressursane skal disponerast ut frå framtidige generasjonarsine behov. Forvaltinga av arealressursane skal vera miljøforsvarleg og mellom anna ta omsyn til vern om jordsmonnet som produksjonsfaktor og ta vare på areal og kulturlandskap som grunnlag for liv, helse og trivsel for menneske, dyr og planter.»

B. Hensyn som er bærende for bestemmelsen

Bestemmelsen bygger i stor grad på de mål og prinsipper som er kommet til uttrykk i St.prp. nr. 8 (1992-93) Landbruk i utvikling, og som danner grunnlaget for landbrukspolitikken. Det er et hovedmål for landbrukspolitikken å skape et robust landbruk. Det er samtidig lagt til grunn at det er viktig å ta vare på kulturlandskapet og nyttiggjøre seg miljøverdiene i naturen. I tillegg til dette er det lagt vekt på at landbruksnæringen har en sentral rolle som ledd i en helhetlig bygdepolitikk.

I St.prp. nr. 8 (1992-93) er det for øvrig vist til at forvaltning av areal må være både forsvarlig og kostnadseffektiv sett i forhold til produksjonspotensialet;

«For å sikre en samfunnsmessig forsvarlig forvaltning av arealgrunnlaget også på lengre sikt, må summen av virkemidler stimulere til en forsvarlig og kostnadseffektiv forvaltning av produksjonspotensialet.»¹

KAP. III SAKER HVOR § 1 FÅR BETYDNING

Formålet i jordloven får betydning for tolkingen av mange ulike lovregler. I dette kapitlet tar en opp regler hvor bestemmelsen får stor praktisk betydning. En tar ikke sikte på en gjennomgang av alle regler hvor bestemmelsen opptrer som tolkingsmoment.

Formålsbestemmelsen har betydning for tolkingen av alle regler i jordloven og for praktiseringen av reglene. De viktigste eksemplene på avgjørelser etter loven er §§ 8 (vanhevd), 9 (omdisponering), 12 (deling) og 13 (ekspropriasjon).

Et særlig unntak er ekspropriasjon av husmannsbruk, jf. § 14 hvor det uttrykkelig er vist til at ekspropriasjonen skjer uavhengig av formålet i § 1.

Bestemmelsen har også betydning for tolkingen av forskrifter gitt i medhold av jordloven, og for avgjørelser som fattes i medhold av dette forskriftsverket. Forskrifter med hjemmel i §§ 7 (bygdeutviklingsmidler) og 11 (miljøforsvarlig drift av jordbruksareal, nydyrking og veier til landbruksformål) må for eksempel tolkes i lys av § 1.

Enkelte avgjørelser etter konsesjonsloven (lov av 31. mai 1974 nr 19) som gjelder jord- og skogbrukseiendom skal vurderes i forhold til formålet i jordloven. Dette gjelder bruk av virkemidler slik som forkjøp og konsesjonsavgjørelser.

¹ St.prp. nr. 8 (1992-93) s. 42, 1. spalte, 1. avsnitt.

I saker som gjelder fritak fra driveplikt, jf. odelsloven § 27 a tredje ledd, skal det tas hensyn til om det i området der eiendommen ligger er bruk for jordbruksareal som tilleggsareal. Ved denne vurderingen må jordlovens formålsbestemmelse trekkes inn. Adgangen til å odelsfrigjøre, jf. odelsloven § 31, må også vurderes ut fra jordlovens formålsparagraf.

I noen tilfelle overtar staten eiendom for å selge den som tilleggsjord til andre jord- eller skogbrukseiendommer. Overtakelsen kan skje ved frivillig kjøp eller ved bruk av forkjøp eller ekspropriasjon. Både ved overtakelse og fordeling av eiendommen må avgjørelsene tas i lys av formålsbestemmelsen i jordloven.

KAP. IV NÆRMERE OM INNHOLDET I § 1

A. Målet i § 1 første ledd

Begrepet «arealressursene» står sentralt i formålsbestemmelsen. Som arealressurser regnes de elementer som inngår i begrepet fast eiendom, dvs. jord, skog, fjell og vann. I tillegg til dette hører rettigheter knyttet til arealene inn under begrepet. Eksempler på dette er servitutter, jakt- og fiskeretter, rett til uttak av vann, beiterett, andre bruksretter og lignende retter. Bygninger som står på arealet hører til den faste eiendommen, og er dermed en del av arealressursene. Det kan dreie seg om bolighus, seterhus, hytter, driftsbygninger av ulike slag, og andre typer bygninger og byggverk. Arealressursene dekker selve overflatearealet, og ressurser i grunnen. Eksempler på det siste er jordsmonn, grusforekomster og grunnvann.

Begrepet «arealressursene» dekker også skogmark slik denne er definert i § 2 første ledd i skogbruksloven (lov om skogbruk og skogvern av 21. mai 1965). Skogmark er grunn som er skogproduserende eller som etter en samlet jord- og skogbruksmessig vurdering egner seg best til skogproduksjon og ikke nyttes til annet formål. Skogbruksloven har for øvrig sin egen formålsbestemmelse i § 1 som dekker opp mange av de samme intensjoner som jordloven § 1.

Det overordnede målet er at ressursene skal brukes på den måten som er best for samfunnet og de som har yrket sitt i landbruket. Loven tilgodeser ulike interesser. Når arealene skal brukes på en best mulig måte, skal de også gis vern slik at produksjons- evne og utnyttelsesmuligheter sikres for framtidige generasjoner. Regelen retter seg mot alle som faktisk bruker, planlegger bruk av, eller regulerer bruken av arealressursene. Bestemmelsen stiller krav til bondens arealbruk samtidig som den uttrykker et mål for det offentlige virkemiddelbruk ved arealdisponeringen.

Det er samfunnets interesser som skal tilgodeses gjennom lovens regler om arealdisponering. Inn under samfunnets interesser hører interessene til dem som helt eller for en del har yrket sitt i landbruket. Hvor interessene til landbruksutøveren og andre

samfunnsinteresser står mot hverandre må det, som i andre tilfeller hvor ulike samfunnsinteresser trekker i forskjellig retning, foretas en helhetlig vurdering av hvilken arealbruk som gir best resultat for samfunnet.

B. Bruksstruktur og eiendomsutforming, § 1 andre ledd

1. Tjenlig variert bruksstruktur ut fra samfunnsutviklingen i området

Jordlovens mål for bruksstruktur og eiendomsutforming er knyttet til et mål om å skape grunnlag for stabile arbeidsplasser og gi lønnsomhet i landbruket. Svært mange bruk i landet har for små arealressurser for å gi et slikt grunnlag. Ett av jordlovens mål er derfor at driftsenhetene bør styrkes gjennom bruk av virkemidlene i loven og ved de ordninger det legges til rette for i forskrifter hjemlet i loven.

Ved vurderingen av om det enkelte bruk bør styrkes, må en ta utgangspunkt i den varierte bruksstrukturen vi har i landet vårt. Lovens virkemidler skal brukes på en slik måte at det legges til rette for utvikling av bruk som er tjenlige for samfunnet både nasjonalt og lokalt, sett ut fra det området hvor eiendommen ligger. Dette innebærer bl.a. at det både i sentrale strøk og i distriktene skal legges vekt på å skape ressurssterke bruk. Et bredt sammensatt ressursgrunnlag kan bidra til å skape ressurssterke bruk dersom ressursene kan drives på en kostnadseffektiv måte. Svingninger i markedet får på denne måten mindre virkning for inntektsgrunnlaget på bruket.

I arbeidet med å styrke ressursgrunnlaget skal det ikke bare tas hensyn til hva bruket trenger av jord- og skogbruksarealer, men også arealer som kan nyttes i forbindelse med aktuelle tilleggsnæringer. Jordloven åpner for at en kan bruke virkemidler som forkjøp eller ekspropriasjon med sikte på å skaffe et bruk areal som kan nyttes i forbindelse med tilleggsnæringer. Denne tilleggsnæringsvirksomheten må i utgangspunktet utøves i forbindelse med tradisjonell landbruksdrift, ikke som en selvstendig virksomhet. Det kan f.eks. eksproprieres til turistformål hvis turistvirksomheten skjer i tilknytning til tradisjonell landbruksnæring. Hvor tilleggsnæringen drives i tilknytning til tradisjonell landbruksdrift og dermed bidrar til å skape bruk med bredt sammensatt ressursgrunnlag, må det kreves gode grunner for å tillate fradeling av det areal som brukes til tilleggsnæring. Det er redegjort nærmere for dette i rundskriv M-34/95 om Jordloven §§ 9 og 12.

I loven er det ikke satt noen grense for når et bruk er så stort at det ikke er aktuelt å nytte virkemidler for å styrke bruket. Virkemidlene i lov og forskrifter etter loven kan dermed nyttes for å styrke bruk som allerede gir grunnlag for stabile arbeidsplasser, eller har god inntjeningssevne. Ved avgjørelse av en konkret sak kan en likevel komme til at økning av arealet ikke vil føre til noen særlig styrking av bruket som arbeidsplass, eller til forbedret inntjening. I slike tilfeller vil arealressursen etter om-

stendighetene kunne nyttes bedre ved å styrke andre bruk, eller opprettholdes som eget bruk.

Ved vurderingen av hva som gir en tjenlig bruksstruktur må alle de momenter som er nevnt i § 1 annet ledd trekkes med. Enkelte av momentene gjennomgås særskilt under punkt 2 nedenfor.

Behovet for styrking av det enkelte bruket skal vurderes ut fra samfunnsutviklingen i området. Utviklingen i nærområdene hvor eiendommen ligger, grenda eller kommunen er dermed av stor betydning for vektleggingen av de ulike momentene bestemmelsen gir anvisning på. Også samfunnsutvikling i et større område er av betydning. Utviklingen må vurderes ut fra hva som er påregnelig, og den må ses i et langsiktig perspektiv.

Hvilken bruksstørrelse som er ønskelig vil kunne variere etter om eiendommen ligger nær et tettsted med muligheter for annet arbeid, eller om bruket ligger slik til at mulighetene for arbeid utenom bruket er små. Forhold som må tillegges vekt ved vurderingen av hva som er ønskelig bruksstørrelse er bl.a. om det finnes andre inntektsmuligheter i området og om det i området ligger til rette for eller er tradisjon for ulike yrkeskombinasjoner knyttet til landbruk. Et eksempel på dette er tradisjonelt landbruk kombinert med turisme.

2. Momenter som skal tillegges vekt ved vurderingen av hva som gir en tjenlig bruksstruktur

a) Innledning

Hvordan virkemidlene bør brukes for å skape ressurssterke landbruksenheter, må bero på en helhetlig vurdering hvor en trekker inn en rekke momenter knyttet til hva som er tjenlig ut fra samfunnsutviklingen i området og tjenlig for det aktuelle bruket. Flere av de momentene som skal tillegges vekt er nevnt i jordlovens § 1 andre ledd, og hovedvekten ved avveiningen skal legges på disse hensynene. Bestemmelsen er imidlertid ikke utfyllende. Også andre momenter knyttet til hva som er gagnlig for samfunnet må trekkes med. Ved avveiningen av hvilken bruksstørrelse som er tjenlig skal brukets ressursgrunnlag ses i et langsiktig perspektiv.

b) Bosetting

Det skal legges hovedvekt på hensynet til bosetting. Med bosetting mener en både bosetting på eiendommen saken gjelder og bosetting i området for øvrig. Det må gå fram av saken om det er behov for en styrking av bosettingen i området. I den forbin-

delse må det klarlegges hvordan bosettingen er, og det må anslås hvordan den påregnelige utviklingen av bosettingen vil bli. Befolkningsstatistikk fra Statistisk Sentralbyrå kan danne grunnlaget for vurderingen. Den oppfatning som kommunen har av hvilken bosettingsutvikling som ut fra statistikken er påregnelig i området skal tillegges vekt.

Ved avgjørelse av enkeltsaker må en være oppmerksom på at bosetting kan styrkes enten ved å styrke ressursgrunnlaget på nabobruk, eller ved at bruket opprettholdes som selvstendig enhet. I noen tilfelle vil begge alternativene kunne føre til en styrking av bosettingen. Valget mellom de to alternativene må da bero på en vurdering av hvilket alternativ som må påregnes å føre til en styrking av bosettingen på lang sikt.

c) Arbeid

Det skal legges hovedvekt på hensynet til arbeid. På samme måte som bosetting, kan hensynet til arbeid knyttes til det aktuelle bruket og til området. Det må derfor redegjøres for hvilke muligheter som finnes for arbeid på bruket. I tillegg må det redegjøres for om det er aktuelt å kombinere landbruksdrift med annet arbeid i området der eiendommen ligger. Det må også vurderes om det framstår som et påregnelig alternativ at en kan skape arbeid i form av selvstendig virksomhet som kan drives i tilknytning til bruket. Den oppfatning kommunen har av hvilke muligheter som finnes for å skaffe seg annet arbeid skal tillegges vekt ved avgjørelsen. Den enkelte brukers personlige forutsetninger for å skaffe seg arbeid kan trekkes med som et korrigerende moment ved avgjørelsen i enkeltsaker.

d) Driftsmessig gode løsninger

Det skal legges hovedvekt på hva som vil føre til driftsmessig gode løsninger. Dette innebærer at det må legges stor vekt på arrondering og driftsmessige løsninger som kan føre til reduserte kostnader ved driften. Vurderingen av hva som er en driftsmessig god løsning må først og fremst ta utgangspunkt i hvilke driftsmåter som er vanlige på stedet, men også andre driftsformer må vurderes dersom det er påregnelig at eiendommen vil bli brukt slik. Her som ellers, må spørsmålet om hva som gir driftsmessig gode løsninger vurderes i forhold til andre mål i formålsbestemmelsen. Et eksempel på dette er at det må tas hensyn til kulturlandskapet.

Det må i hovedsak legges en landbruksfaglig vurdering til grunn når en skal avgjøre hva som gir driftsmessig gode løsninger i de konkrete tilfellene. Eksempel på en driftsmessig god løsning er det hvor bygningsmasse og driftsapparat kan utnyttes bedre, eller hvor en unngår kostnadskrevende investeringer som ikke er i samsvar med hva eiendommen kan kaste av seg.

Ved mange driftsformer vil det å drive et større areal i seg selv legge grunnlaget for lavere kostnader for hver produsert enhet. Et eksempel på dette er kornproduksjon. Ved slike driftsformer er derfor hovedregelen at økning av areal fører til driftsmessig gode løsninger.

Eiendommens utforming og avstanden til og mellom de produktive arealene som utgjør en driftsenhet er også en del av vurderingstemaet av hva som gir en driftsmessig god løsning. Eiendommens utforming og avstand mellom teigene, har regelmessig betydning for driftskostnadene. Betydningen vil variere etter aktuell driftsform, og vekstforholdene på arealet. Etter omstendighetene kan avstand mellom arealene føre til ulemper for samfunnet i form av trafikkfare og forurensing. Også dette er forhold som det skal legges vekt på ved vurderingen av om en står overfor en driftsmessig god løsning. En bør være oppmerksom på at lang avstand også kan ha betydning for hvorvidt arealer på samme eierhånd anses som en driftsenhet, jf. jordloven § 12 fjerde ledd og odelsloven § 14.

C. Vern om arealressursene, § 1 tredje ledd

1. Framtidige generasjoners behov

En samfunnsnyttig bruk innebærer at det tas hensyn til at arealressursene skal disponeres ut fra framtidige generasjoners behov. Det bør legges til rette for å høste av den avkastningen arealressursene kan gi og skjøtte dem slik at de kan eksistere som en ressurs også for framtidige generasjoner. Bestemmelsen legger bl.a. til rette for praktisering av et strengt jordvern knyttet til matproduserende areal, og understreker at jordvernspørsmål må ses i et langsiktig perspektiv. Den er imidlertid ikke til hinder for at en nyttiggjør seg ressurser som ikke er fornybare, f.eks. grusforekomster.

For skogmark har lov om skogbruk og skogvern av 21. mai 1965 (skogbruksloven) en tilsvarende bestemmelse i § 1 tredje punktum. Ved denne lovs praktisering skal det bl.a. legges vekt på skogens betydning som rekreasjonskilde for befolkningen, som viktig del av landskapsbildet, som livsmiljø for planter og dyr og som områder for jakt og fiske.

2. Miljøforsvarlig bruk og forvaltning

a) Innledning

Bruk og forvaltning av arealressursene skal være miljøforsvarlig. Når bruken skal være miljøforsvarlig, skal det legges vekt på et flersidig vern ved utnytting av arealressursene. Miljøforsvarlig bruk knytter seg til vern om landbruksareal som grunnlag for produksjon, vern om naturverdier og kulturlandskap og vern mot forurensing. Også andre momenter knyttet til vern kan trekkes med.

b) Jordvern

Begrepet jordvern er knyttet til et ønske om å verne om jorda. Det kan være ulike årsaker til at jorda utsettes for forringelse. Jordsmonnet kan f.eks. forringes gjennom forurensing og erosjon. Den viktigste årsaken til at det produktive arealet blir mindre er imidlertid at produktivt areal nyttes til bebyggelse eller annen varig omdisponering. Både forringelse av produksjonskvaliteten, og svekking ved nedbygging er momenter som skal tillegges vekt etter jordloven § 1 tredje ledd.

Et moment er vern om jordsmonnet som produksjonsfaktor. Arealer som danner grunnlag for drift, må holdes i en forsvarlig landbruksfaglig og miljømessig stand slik at det er egnet for produksjon i framtiden. Det innebærer at en må unngå arealbruk som fører til forurensing og annen skade på arealets produksjonsevne. Jorderosjon er et eksempel på slik skade.

Det er videre et moment at det skal tas vare på areal som grunnlag for liv, helse og trivsel for mennesker, dyr og planter. Det må som nevnt ses hen til en langsiktig ressursdisponering, jf. at også framtidige generasjoners behov skal sikres. Det må sikres areal for produksjon av både mat og trevirke. Det må særlig tas sikte på å beholde gode produktive areal for landbruksdrift, og holde dem samlet.

c) Vern om kulturlandskap

Det skal tas hensyn til kulturlandskapet. Det skal da tas hensyn til landskapsbildet, til mangfoldet i naturen og til kulturhistoriske verdier. Vernet er også knyttet til produksjon av miljøgoder som turveier og natur- og kulturopplevelser for almenheten. Det samme gjelder muligheten for jakt, fiske, rekreasjon og turisme. Bestemmelsen bygger på at kulturlandskapet er et samfunns gode som landbruket former og har ansvar for. Bestemmelsen tar hensyn til at kulturlandskapet endres over tid i takt med utviklingen i landbruket.

Landbruksvirksomhet vil vanligvis være et sentralt element av det kulturlandskapet som dekkes av bestemmelsen, men også kulturlandskap som ikke har direkte tilknytning til landbruksnæring eller landbruksvirksomhet dekkes. Vernet er knyttet både til areal i drift og areal som er preget av tidligere landbruksdrift, som f.eks. slåtte- og beitemark, eller lynghei. Vernet må også ses i sammenheng med de natur- og kultur-elementer som henger sammen med slike areal, f.eks. bekker, fløtningsdammer, vannveier, våtmarker, steingjerder, åkerholmer og vegetasjonsbelter langs vassdrag og jorder.

Hvilken vekt kulturlandskapselementet bør tillegges ved avgjørelse i den enkelte sak vil f.eks. kunne avhenge av om saken berører arealer eller landskapselementer som er gamle, særpregede eller mye brukt av almenheten. Arealer og elementer kan også utgjøre et helhetlig landskap det kan være ønskelig å ta vare på. Det må også vurderes om saken kan føre til en omfattende og varig ødeleggelse av kulturlandskapet, eller om det er snakk om mindre endringer som rettes opp over tid.

KAP. V. VEKTLEGGINGEN AV DE ULIKE MOMENTENE

A. Generelt

Ved bruk av de virkemidlene som er angitt under kap. III må det tas hensyn til at arealressursene både skal utnyttes og vernes. Det er dette som kommer til uttrykk i de momentene som er nevnt i jordlovens § 1. Praktiseringen av loven og bestemmelser i forskriftene vil bero på en konkret avveining av disse hensynene. I mange tilfeller kan de trekke i samme retning, men de kan også trekke hver sin vei, slik at den konkrete avveiningen kan bli vanskelig. Et eksempel på at hensynene trekker i retning av ulikt resultat er det hvor miljøhensyn og gårdbrukerens ønske om intensiv drift for å oppnå en forsvarlig inntekt fra arealet står mot hverandre. Et annet eksempel er sak om tilleggsjord hvor en bruker ønsker å ta arealet i bruk til bygdeturisme, mens en annen vil bruke det til tradisjonelt landbruk.

Hvor f.eks. hensynet til vern om miljøgoder jf. tredje ledd står mot hensynet til det å skape arbeidsplasser, skal avveiningen i den konkrete saken bero på en helhetlig vurdering.

De ulike hensynene vil også kunne opptre med ulik tyngde fra sak til sak. Avveiningen av de ulike hensynene skal skje etter en konkret vurdering i hver enkelt sak. Det må derfor gå fram av saken hvilke hensyn som gjør seg gjeldende, og med hvilken tyngde de enkelte hensynene er representert. Først etter dette kan det foretas en forsvarlig avveining.

B. Bruken av virkemidler knyttet til bruksstørrelse og tilleggsjord

1. Generelt

De virkemidler som tar sikte på å styrke ressursgrunnlaget er spredt på en rekke ulike bestemmelser i henholdsvis jordlov, konsesjonslov og odelslov. En vil nevne følgende sentrale bestemmelser:

Jordloven	§ 13, om ekspropriasjon § 6 frivillige kjøp hvor staten bruker Jordfondsmidler og saker om fordeling av statens eiendom som tilleggsjord
Konsesjonsloven	§ 2, konsesjonsbehandling og forkjøp § 9, vilkår ved konsesjon
Odelsloven	§ 31, odelsfrigjøring

Forbudet mot deling i jordloven § 12 skal hindre at bruk stykkes opp eller på annen måte får redusert ressursgrunnlaget. Bestemmelsen danner dermed et naturlig motstykke til reglene ovenfor som tar sikte på å styrke bruk. Momentene som tas opp under dette kapitlet har følgelig betydning også ved tolking av delingsbestemmelsen.

Etter odelsloven § 27 a tredje ledd skal det ved avgjørelse av søknad om fritak fra driveplikten tas hensyn til om det i området er bruk for jordbruksareal som tilleggsareal. De momentene som knyttes til gjennomgangen nedenfor får betydning for om det er behov for tilleggsareal.

Ved avgjørelse av de sakene som er angitt ovenfor, har jordlovens mål om bruksstruktur og eiendomsutforming jf. § 1 andre ledd stor praktisk betydning. Også momentene til vern om arealressursene jf. § 1 tredje ledd skal trekkes inn ved avgjørelsene. En må i hver enkelt sak søke å komme fram til et fornuftig resultat sett på bakgrunn av de formål de enkelte bestemmelsene skal tjene. Det må tas hensyn til den praksis som utvikles når det gjelder hver enkelt sakstype.

Selv om vurderingstemaet for de virkemidlene som er angitt ovenfor har store likhetstrekk, kan avveiningen av de ulike hensyn og momenter gi ulike resultater avhengig av om saken f.eks. gjelder fordeling av tilleggsjord, vilkår ved konsesjon eller ekspropriasjon. En må ved praktiseringen av reglene være klar over at det ligger ulike hensyn bak bestemmelsene og at dette kan få betydning for hvilken vekt hensynene skal tillegges i den enkelte sak.

Aktiv bruk av virkemidlene

Både av hensyn til effektiviteten i landbruksnæringen og av hensyn til ønsket om bosetting i distriktene er det viktig at offentlig forvaltning tar i bruk de virkemidlene som står til rådighet for å skape ressurssterke bruk tilpasset behovene i området. Alle disse virkemidlene har et element av bruksrasjonalisering som formål. Det må derfor legges stor vekt på hvilken løsning som vil kunne føre til tjenlig bruksstruktur.

Gjeldende landbrukspolitikk innebærer at fylkeslandbruksstyret og kommunen må gjøre en innsats for å få til frivillige bruksrasjonaliseringer der forholdene ligger til rette for det. Det er ønskelig at kommunen holder seg orientert om eiendomssalg og tar kontakt med dem som skal selge eiendom slik at en kan få til avtaler om salg som er i samsvar med formålet i jordloven. Det kan også være ønskelig at eieren selger det produktive arealet som tilleggsjord og sitter tilbake med bygninger og tomt. Spørsmål om slik fradeling og bruksrasjonalisering bør tas opp jevnlig i forbindelse med den generelle rettleidingen til publikum.

For å bidra til en tjenlig bruksstruktur med driftsmessig gode løsninger bør det i større grad enn tidligere vurderes om det skal settes vilkår om avståelse av areal i forbindelse med søknad om konsesjon. Det er også aktuelt å gjøre bruk av forkjøpsrett til fordel for en bruker som fra før har en ressursrik eiendom hvis det framgår at tillegget vil gi en bedre driftsmessig løsning enn det frivillige kjøpet.

Behov for tilleggsareal

Forutsetningen for bruk av virkemidlene er at det finnes brukere i området som har behov for tilleggsareal, at arealene ligger drifts- og arronderingsmessig rasjonelt til rette for å drives sammen, f.eks ved at det er snakk om liten avstand mellom arealene, og at eventuelle bosettingshensyn ikke blir skadelidende ved at eiendommen nyttes som tilleggsjord.

Spørsmålet om brukerne i området har behov for tilleggsareal må vurderes i lys av målet om å styrke ressursgrunnlaget på jord og skogbrukseiendommer, jf. omtalen foran under kapittel IV B 1. Søkerne har et slikt behov dersom deres bruk blir mer ressurssterke ved at konsesjonsarealet tillegges deres eiendom. Et bredt sammensatt ressursgrunnlag kan bidra til å skape ressurssterke bruk dersom ressursene kan drives på en kostnadseffektiv måte. Hvorvidt forkjøpsrett bør nyttes beror på en avveining av hvilken bruksstruktur som er tjenlig. Ved denne vurderingen må samfunnsutviklingen i området, samt de øvrige momenter som er omtalt under kapittel IV B trekkes med.

Interesseavveiningen

Hvor det er spørsmål om å bruke virkemidler for å styrke bruk, vil det regelmessig være flere parter i saken, og partenes interesser vil ofte stå mot hverandre. Spørsmål om hva som skal til for å gjøre bruk av virkemidlet har særlig betydning i saker om forkjøp og ekspropriasjon. De krav som stilles er ulike for de to virkemidlene. Det kan nyttes forkjøpsrett dersom det er rimelig klart at bruk av forkjøpsrett gir en bedre løsning sett i lys av jordloven § 1 enn den frivillige ordningen. Ekspropriasjon kan bare skje dersom løsningen uten tvil er mer til gagn enn skade sett i lys av formålsbestemmelsen.

I forbindelse med de øvrige virkemidlene som er behandlet i dette avsnittet, må avveining av de ulike partenes interesser skje etter det samme prinsipp som i forkjøpsvurderingen. Gir løsningen et resultat som klart er bedre, kan virkemidlet brukes. I odelsfrigjøringsaker hvor odelsløser faller inn under kretsen av dem som kunne ervervet eiendommen konsesjonsfritt, jf. odelslovens § 31, første ledd siste punktum og odelseiendommen er over 30 dekar, er avveiningen imidlertid den samme som i ekspropriasjonsaker.

2. Momenter av praktisk betydning

De momenter som har praktisk betydning for avveiningen kan lettest gjenkjennes fra praksis i forkjøpsaker. Gjennomgangen av momenter nedenfor er derfor forankret i en forkjøpsak. Gjennomgangen angir eksempler, og er ikke uttømmende. Momentene får også betydning i de øvrige saksfeltene som er nevnt innledningsvis.

Kjøpers formål er å nytte eiendommen som eget bruk

Det trekkes f.eks. i retning av bruk av forkjøpsrett dersom eiendommen har svakt ressursgrunnlag, dårlig bebyggelse og stort investeringsbehov. Se om dette foran under kapittel IV B 2 c. driftsmessig gode løsninger.

Det trekkes i retning av ikke å bruke forkjøpsrett dersom eiendommen har bebyggelse som kan brukes, eller hvor kjøperen vil nytte eiendommen i kombinasjon med annet enn landbruk. Eiendommen kan også ligge slik til at den bør opprettholdes som eget bruk ut fra bosettingsmessige hensyn. Bosettingsmessige hensyn alene er imidlertid ikke tilstrekkelig, det må finnes inntektsmuligheter i nærheten.

Hvor rasjonaliseringsgevinsten ved bruk av forkjøp er liten eller hvor gevinsten er kombinert med usikkerhet om kostnadene ved ervervet, trekkes det i retning av å ikke bruke forkjøpsrett.

Kjøpers formål er å nytte eiendommen som tilleggsjord

Hvor kjøper selv har behov for tilleggsjord, jf. omtale av når et slikt behov foreligger under kapittel V avsnitt B 1 a, og eiendommen ut fra drifts- og arronderingsmessige hensyn ligger akseptabelt til rette som tilleggsjord for hans eiendom, trekker dette i retning av at forkjøpsrett ikke nyttes. Dette gjelder også dersom kjøpers behov for tilleggsjord ikke er stort, men hvor kjøpet legger til rette for kostnadsreduksjon fordi det gir en god drifts- og arronderingsmessig løsning.

Det forholdet at kjøper har leid og drevet konsesjonseiendommen sammen med annen eiendom over lang tid kan innebære at driftsform og driftsomfang er tilpasset drift av konsesjonseiendommen. I slike tilfeller er langvarig leie et moment som trekker i retning av ikke å nytte forkjøpsrett. En vil likevel legge til at leie ikke alltid gir løsninger som er best i samsvar med jordlovens mål. Ved erverv av areal som er leiet over lengre tid må det foretas en konkret vurdering av om driften av arealet kan skje på en måte som kan aksepteres ut fra målene i jordloven § 1.

Det trekker i retning av bruk av forkjøpsrett dersom arealene ligger slik til at de ut fra drifts- og arronderingsmessige vurderinger er egnet som tilleggsjord for aktuelle jordsøkere. Dette er løsninger som vil kunne bidra til en drift av arealet som er mer kostnadseffektiv. Se kapittel IV B 2 c om driftsmessig gode løsninger. Hvor eiendommene ligger slik til at jordskifte eller makeskifteløsninger samlet sett vil kunne gi en bedre løsning mht. reduksjon av kostnader og investeringsbehov, trekker også dette i retning av bruk av forkjøpsrett.

Det forhold at det frivillige kjøpet hverken vil føre til noen særlig styrking av kjøpers bruk som arbeidsplass eller til forbedret inntjening, kan trekke i retning av bruk av forkjøpsrett. Bruk av eiendommen til å styrke andre bruk vil i slike tilfeller kunne gi en større effekt sett i forhold til hva som er en tjenlig løsning for området. Se kapittel IV B 1 a om tjenlig bruksstruktur.

3. Miljøhensyn, § 1 tredje ledd

Avgjørelse i saker knyttet til virkemidlene om bruksstørrelse og tilleggsjord kan få betydning for miljøet. I enkelttilfeller vil bruksrasjonalisering kunne føre til at steingjerder eller vegetasjonsbelter fjernes, eller at arealet utnyttes på en mer intensiv måte til skade for jordsmonn eller kulturlandskapet. Dette er momenter som må trekkes med ved vurderingen. Er miljøulempene av en viss tyngde, vil dette etter omstendighetene kunne føre til at en unnlater å ta i bruk de aktuelle virkemidlene.

I konsesjonssaker vil miljøhensynene kunne tilgodeses ved at det stilles vilkår for konsesjon eller deling. Bruk av forkjøpsrett for å sikre miljøhensyn framstår derfor

som mindre aktuelt. Av hensyn til ønsket om å ta vare på miljøverdiene i naturen og kulturlandskapet, jf. kapittel II B, er det viktig at muligheten til å sette slike konsekjonsvilkår tas i bruk der slike vilkår er aktuelle.

Hvor det er påregnelig at aktuell bruk vil kunne føre til skade jf. kriteriene i § 1 tredje ledd, kan også andre virkemidler for å sikre bruksstørrelse og tilleggsjord tas i bruk for å hindre slik skade. Det er imidlertid en forutsetning for slik bruk av virkemidlene at en samtidig bidrar til en styrking av ressursgrunnlaget på jordsøkers eiendom, jf. reglens særlige formål om å styrke ressursgrunnlaget.

C. Bruken av andre virkemidler

Også bruken av de øvrige typer av virkemidler som nevnt i kapittel III må skje innenfor den rammen jordloven § 1 angir. Dette gjelder f.eks. virkemidler som tar sikte på vern om areal og jordsmonn, jf. jordloven kapittel IV og V. Et annet eksempel er gruppen av virkemidler knyttet til ulike tilskuddsordninger, jf. jordloven §§ 7 og 18.

Et fellestrekk for disse gruppene av virkemidler er imidlertid at de enten gir lite rom for skjønnsutøvelse, eller at det i stor utstrekning er gitt konkret anvisning i den enkelte bestemmelse på hvilke momenter som er relevante for skjønnsutøvelsen. Betydningen av formålsbestemmelsens momenter er derfor ikke så synlig ved bruken av disse virkemidlene, som for virkemidler gruppert under pkt. B ovenfor.

Landbruksdepartementet har utgitt et eget rundskriv om praktiseringen av reglene om omdisponering og deling, jf. jordloven §§ 9 og 12, se Rundskriv M-34/95. Det foreligger også en rekke rundskriv knyttet til tilskottsordningene, f.eks. Rundskriv M-14/95 om midler til bygdeutvikling - tildeling på fylkesnivå. I den grad momentene i jordloven § 1 kan sies å ha selvstendig praktisk betydning for bruken av andre virkemidler enn de som er tatt opp under pkt. B ovenfor, vil de relevante spørsmålene bli tatt opp i tilknytning til lignende rundskriv om bruk av de enkelte virkemidlene.

Etter fullmakt

Kåre Selvik

Ingrid Aasen