

Omdisponering og fradeling – Forholdet mellom plan- og byggningsloven og jordlova

Lovsamling 21. november 2019

Øivind Fredlund

Fylkesmannen i Vestfold og Telemark



Fylkesmannen i Vestfold og Telemark



22.11.2019



Plan- og bygningsloven

- Plan- og bygningsloven (pbl.) er en sektorovergripende lov med bestemmelser om forvaltning og bruk av arealer i Norge. Både planlegging av arealer og byggesaksbeh.
- Lovens formål (§ 1-1) er blant annet å
 - «... fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner».
 - Loven skal også være en viktig samordner på tvers av forvaltningsnivåene og planlegging etter loven skal «..bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser».
- Lovens oppgaver og hensyn (§ 3-1):
 - Bestemmelsen supplerer formålsparagrafen og angir konkrete, viktige hensyn som skal ivaretas i planleggingen og hvilke viktige samfunnsoppgaver loven skal bidra til å løse.
 - Innenfor rammen av formålsparagrafen skal planer etter pbl. bla. «sikre jordressursene, kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer», jf. første ledd bokstav b.



Plan- og bygningsloven – forts.

- Plandel sammen med reglene om gjennomføring og byggesaksdel, utgjør hoveddelene.
- Plandelen inneholder bestemmelser om statlig, regional, fylkeskommunal og kommunal planlegging.
- Kommuneplanens arealdel skal fastlegge hva de ulike arealene i kommunen skal kunne brukes til. Angis ved arealformål, herunder LNFR-formålet.
- Byggesaksreglene har som formål å sikre hensyn som bygningsteknisk kvalitet, helse, miljø, sikkerhet mv.
- Eksempel – oppføring av driftsbygning:
 - Spørsmålet om et tiltaket er i tråd med LNF-formålet handler om forholdet til plan – Veilederen Garden som ressurs.
 - Dersom det skal gjennomføres et tiltak som medfører nybygg, ombygginger eller bruksendringer, kommer også byggesaksbestemmelsene i pbl. til anvendelse.
- Søknadsplikt og dispensasjon.



Jordloven

- Jordloven er en særlov. Regulerer forholdet mellom myndighetene og privatpersoner når det gjelder bruk av landbrukseiendom/landbrukets produksjonsarealer.
- Det overordnede formålet er at arealressursene skal brukes på den måten som er best for samfunnet og de som har sitt virke i landbruket.
- I plansammenheng har landbruk flere innfallsvinkler:
 - Ta vare på produksjonsarealene (jordvern)
 - Ivareta landbrukets kulturlandskap
 - Legge til rette for ulike former for landbruksdrift
- Jordloven inneholder flere bestemmelser for å ivareta produksjonsarealene:
 - § 8 om driveplikt
 - § 9 om forbud mot omdisponering dyrka og dyrkbar jord
 - § 12 om deling av landbrukseiendom



Jordlovens virkeområde

- Jordlova § 2. Loven gjelder for hele landet.
- Bestemmelsen om omdisponering og deling gjelder ikke for områder som:
 - I reguleringsplan er lagt ut til andre formål enn landbruk eller med henssynssone som angir faresone.
 - I kommuneplanen er lagt ut til bebyggelse og anlegg, eller LNFR-områder for spredt bebyggelse der det stilles krav om utarbeidelse av reguleringsplan før utbygging.
 - Kan fatte vedtak om at bestemmelsene skal gjelde for ovennevnte områder.
- Bestemmelsene gjelder heller ikke for tiltak som krever konsesjon etter energiloven § 3-1, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven.
- I praksis betyr dette at bestemmelsene om omdisponering og deling hovedsakelig kun gjelder i kommuneplanenes ordinære LNF-områder.
- Driveplikt: Det er ikke gjort tilsvarende unntak for bestemmelsen om driveplikt (§ 8) i jordlovas virkeområde.



Forholdet mellom pbl. og jordloven

- Begge lovene gjelder innenfor sitt virkeområde.
- Innenfor arealer der jordlovens bestemmelser om omdisponering og deling ikke gjelder, vil avveiningene mellom jordvern og utbyggingsformål mv. i hovedsak skje gjennom arealplanlegging etter pbl.
- Innenfor arealer som er avsatt til LNF-område eller regulert til landbruk, styres den videre arealdisponeringen i stor grad av jordloven, men også av pbl. og da særlig når det kreves dispensasjon.
- Et tiltak som skal behandles både etter pbl. og jordloven, krever tillatelse etter begge regelverk. Behandles i to separate vedtak.



Eksempler

- Oppføring av driftsbygning på dyrka jord i LNF-område:
 - Krever byggetillatelse etter pbl., jf. pbl. § 20-1 første ledd bokstav a.
 - Ikke krav om dispensasjon etter pbl. – i tråd med LNF-formålet (ikke i strid med plan).
 - Ikke krav om omdisponeringstillatelse etter jordloven, jf. jordlova § 9 (anses som jordbruksproduksjon).
- Fradeling til landbruksformål i LNF-område:
 - Krever tillatelse etter pbl. i mange sammenhenger, jf. pbl. § 20-1 første ledd bokstav m.
 - Ikke krav om dispensasjon etter pbl. – i tråd med LNF-formålet (ikke i strid med plan).
 - Krever tillatelse etter jordlova dersom delingen gjelder eiendom som er nytta eller kan nyttes til jordbruk eller skogbruk, jf. jordlova § 12.
- Fradeling av tomt fra landbrukseiendom og oppføring av bolighus på dyrka jord i LNF-område:
 - Krever tillatelse etter pbl. § 20-1 og dispensasjon fra LNF-formålet etter pbl. §§ 19-1 og 19-2.
 - Krever omdisponeringstillatelse og fradelingssamtykke etter jordlova § 9 og 12.



Behandlingsrekkefølge – Pbl. og jordloven - dispensasjonssaker

- Gjelder dispensasjonssaker etter pbl. som også krever behandling etter jordloven.
- Ikke lovfestet behandlingsrekkefølge.
- Miljøverndepartementet (MD) og Landbruksdepartementets (LD) brev 4. mai 1998 og MD og LD sin uttalelse i planjuss 2/2002: **Saken bør forhåndsvurderes etter pbl. først.**
- Begrunnelsen for anbefalingen:
 - Unngå behandling etter jordloven der det ikke er nødvendig.
 - Unngå at søker får forventninger om fradeling/bygging etter at saken er behandlet etter jordloven, for deretter å få avslag når saken behandles etter pbl.
 - Arealbruk i plan begrunnes normalt etter flere hensyn. Får dermed avklart om andre hensyn som ikke vurderes i jordlovsbehandlingen hindrer dispensasjon etter pbl.



Uttalelsen fra planjuss 2/2002 – forts.

- Anbefalt fremgangsmåte:
 - Når kommunens administrasjon skal vurdere en dispensasjon etter pbl. bør saken først sendes på intern høring, herunder til landbrukskontoret.
 - Dersom administrasjonens innstilling er positiv, skal saken sendes til uttalelse til regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt før det gis dispensasjon.
 - I slike tilfeller bør saken behandles etter jordloven før dispensasjonssaken oversendes til regionale og statlige myndigheter for uttalelse.

 - Dersom administrasjonens innstilling er negativ, men der politikerne i kommunen likevel ønsker å gi dispensasjon etter pbl., skal saken til uttalelse til regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt før det gis dispensasjon.
 - I slike tilfeller bør også saken behandles etter jordloven før dispensasjonssaken oversendes til regionale og statlige myndigheter for uttalelse.



Uttalelsen fra planjuss 2/2002 – forts.

- Argumenter for å behandle saken etter jordloven først:
 - Lavere gebyr i jordlovsaker enn i pbl.saker.
 - Behandlingen etter jordloven antas å være raskere.
 - Sjeldent aktuelt å gå videre med saken i pbl.sporet om det blir avslag etter jordloven.
 - Fordel for søkeren også å få avklart saken etter annen særlovgivning, herunder avkjøringstillatelse etter vegloven.
- Utelukker ikke at den enkelte kommune, ut fra administrativ organisering og kapasitet, eller ut fra sakens karakter eller av hensyn til gebyrsatser, finner det mer hensiktsmessig å håndtere enkelte saker på andre måter. Det er et valg kommunen står fritt til å ta.



Planportalen Vestfold – samordning med behandling etter særlov

- Anbefaler vurdering etter pbl. først.
- For å unngå unødig saksbehandling og tidsbruk, anbefales at den omsøkte arealbruken først vurderes etter pbl., som er den sektorovergripende loven.
- Et eventuelt positivt dispensasjonsvedtak fritar ikke for behandling etter særlov, men denne vil kunne bli enklere dersom berørte særmyndigheter har hatt saken til vurdering etter pbl.
- Dersom en søknad avslås etter pbl., kan søker likevel kreve behandling etter særlov. Eventuell tillatelse etter særlov vil i så fall ikke få betydning uten at det gis dispensasjon etter pbl., eller dersom den aktuelle arealplanen endres slik at dispensasjon ikke lenger er nødvendig.



Oppsummering behandlingsrekkefølge

- Først vurdering etter pbl.
- Kommunens landbrukskontor bør/skal involveres – landbruksfaglig vurdering.
- Dersom administrasjonen er positiv bør den landbruksfaglig vurdering, også omfatte en (foreløpig) vurdering etter jordloven.
- Dersom kommunens administrasjon og/eller politikere vil gi dispensasjon skal saken oversendes til regionale og statlige myndigheter før dispensasjon kan gis.
- Viktig med to selvstendig vedtak i to brev.



Dispensasjonsvurdering etter pbl.

- Pbl. § 19-1 første ledd: Kommunen myndighet til etter søknad å dispensere fra bestemmelser i loven, forskrifter eller planer gitt i medhold av loven.
- Pbl. § 19-2 annet ledd: Følgende to vilkår må være oppfylt før kommunen kan gi dispensasjon:
 1. Hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, må ikke bli vesentlig tilsidesatt.
 2. Fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.
- Vurdering av disse vilkårene er rettsanvendelsesskjønn. Det kommunale selvstyre gjør seg gjeldende innenfor handlingsrommet som kalles «det frie skjønn». Det kommunale selvstyre begrenser seg derfor til interesseavveiningen om dispensasjon skal gis når lovens formelle vilkår for å gi dispensasjon er oppfylt.



Dispensasjonsvurdering etter pbl. – forts.

- Pbl. § 19-2 tredje ledd: «Ved dispensasjon fra loven og forskriften til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, **jordvern**, sikkerhet og tilgjengelighet.»
- Pbl. §19-2 tredje ledd: «Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer ... når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.»
- FM vil utarbeide en veileder for dispensasjonssaker i LNF-område.



Samordningsplikten i byggesaker

- Gjelder byggesaker der det ikke er krav om dispensasjon etter pbl., men som krever behandling etter jordloven.
- Kommunens samordningsplikt i pbl. § 21-5.
- Samordningsplikten omfatter jordlovmyndigheten, jf. byggesaksforskriften § 6-2.
- Pbl. § 21-5:
 - Når tiltaket er betinget av tillatelse eller samtykke fra andre myndigheter, kan kommunen vente med å avgjøre saken inntil det foreligger avgjørelse eller samtykke.
 - Kommunen skal i slike tilfeller forelegge saken for aktuelle myndigheter, om ikke avgjørelse eller uttalelse er innhentet på forhånd.
 - Må fatte avgjørelse eller avgi uttalelse innen 4 uker fra oversendelsen.
- Søker kan selv forelegge saken for berørte myndigheter, byggesaksforskriften § 6-2.