



Lesja kommune
Postboks 53
2665 LESJA

Saksbehandler, innvalgstelefon

Håvard Pharo Gravdal, 61 26 61 42

Tilbakemelding vedrørende Lesja kommune sin praksis i saker om midlertidig omdisponering av dyrka mark for å ta ut torv

Vi viser til vårt brev til Landbrukskontoret for Lesja og Dovre datert 05.05.2022 der vi påla Lesja kommune å sende inn saker som gjelder omdisponering av dyrka mark der formålet er å ta ut torv. Vi viser også til felles befaring i Dovre og Lesja onsdag den 24. august 2022.

Vi beklager at det har gått lang tid fra befaringen til vi nå følger opp med våre vurderinger. Det skyldes hovedsakelig at vi i har hatt stor saksmengde og en periode med redusert bemanning hvor vi har prioritert behandling av klagesaker.

Bakgrunnen for det nevnte pålegget fremgår av vårt brev 05.05, som er vedlagt.

Innsendte saker

I perioden for pålegget, 11. mai til 1. september 2022, mottok vi fire avgjørelser fra kommunen.

Kommunen har tillatt midlertidig omdisponering i alle sakene, men i tre av dem (sak 2022/215, 2022/675 og 2022/2591) er tillatelsene begrenset sammenlignet med det arealet som det ble søkt om. Begrensningene knytter seg til landbruksfaglige vurderinger om at uttak av torv ikke er forsvarlig på deler av arealene.

Disse sakene er endelig avgjort i forvaltningen og med unntak av sak 2022/673 legger vi til grunn at torvuttakene gjennomført og avsluttet. Disse fire avgjørelsene gir ikke et tilstrekkelig grunnlag for Statsforvalteren til å konkludere med hvordan praksisen i Lesja har vært og er. Likevel gir sakene, sammen med befaringen og dialog med landbrukskontoret i forbindelse med revisjon av de kommunale retningslinjene for torvuttak, et grunnlag for at vi kan gi uttrykk for vårt inntrykk av kommunens praktisering av jordloven § 9 andre ledd i saker som gjelder uttak av torv fra dyrka mark.



Omdisponering av dyrka mark – utgangspunkt

Uttak av torv på dyrka mark, er et tiltak som er omfattet av omdisponeringsforbudet i jordloven § 9 første ledd. Det er jordsmonnet som er vernet.¹ Den type uttak som Lesja kommune over flere år har gitt tillatelser til, innebærer at det aktuelle arealet tilbakeføres til jordbruksproduksjon når uttaket er ferdig. Det er derfor tale om midlertidig, og ikke varig, omdisponering i disse sakene.

Dispensasjon til omdisponering av dyrka mark kan gis i «*særlege høve [...] dersom det etter ei samla vurdering av tilhøve finn at jordbruksinteressene bør vika*», jf. jordloven § 9 andre ledd. Bakgrunnen for bestemmelsen og dispensasjonsvurderingen som skal gjøres i omdisponeringssaker, har Statsforvalteren redegjort for i vårt brev til Landbrukskontoret den 02.02.2022. Brevet er vedlagt og vi viser til dette.

Statsforvalterens vurdering av kommunens praksis

Det er ulike begrunnelser som ligger til grunn for søknadene om uttak av torv i de fire sakene vi har fått tilsendt. Bakgrunnen for søknaden er et moment som er relevant i vurderingen av om saken er et «særleg høve». For eksempel vil et rent privatøkonomisk behov for kapital, selv om midlene eventuelt skal benyttes til vedlikehold eller opprusting av gården, kunne påberopes av enhver som har dyrka mark med potensiale for uttak av torv. Det må noe mer til som gjør at saken skiller seg fra flertallet av andre saker.

I flere av sakene fra Lesja, har søker vist til behov for profilering og/eller planering som følge av feil eller uheldige konsekvenser knyttet til nydyrking eller etablering av vanningsanlegg på 80-tallet. Fordi det da uansett skal gjøres arbeid og tiltak på arealet, er det søkt om å ta ut torv i forbindelse med dette. På den ene siden er det en naturlig vurdering at torvuttak kan kombineres med de nødvendige utbedringene som grunneier skal og vil gjøre. På den annen side vil de ut fra en jordbruksfaglig vurdering være mest i tråd med hensynet til vern av jordsmonnet å mellomlagre matjorda og tilbakeføre den etter at planering/profilering er gjennomført. Statsforvalteren vurderer at andre tiltak på arealet ikke er et tungtveiende argument for å gi dispensasjon til uttak av torv, men samtidig er det faktum at arealet uansett må profileres eller planeres et moment som gir saken et noe mer særpreget faktum enn et rent ønske om å ta ut torv. Det bør i slike tilfeller uansett fremgå av kommunens eventuelle tillatelse hvorfor det aktuelle tiltaket kan kombineres med uttak av torv uten at det får avgjørende negative virkninger for jordsmonnet. Eventuelt hvorfor det er forsvarlig at hensynet til jordsmonnet og jordvernet må vike.

Hensynet til jordsmonnet, produksjonsevnen, erosjonsrisiko og generelle virkninger for jordbruksvirksomheten er sentralt i dispensasjonsvurderingen. Vi oppfatter at disse momentene blir belyst og vurdert i kommunens avgjørelser og vi har merket oss at blant annet erosjonsrisiko er brukt som argument for å avslå uttak av torv på deler av omsøkte arealer. Uttak av torv fra dyrka mark vil etter Statsforvalterens vurdering alltid innebære en forringelse av jordsmonnet og svekke hensynet til jordvernet. De jordbruksmessige konsekvensene ved å fjerne topplaget av jordsmonnet, er beskrevet i rapporten som NIBIO har laget på oppdrag fra Lesja kommune.

Selv om torv er en ressurs på eiendommen som det er forståelig at enkelte grunneiere vil kunne ønske å utnytte er konklusjonene på side 14 i NIBIOs rapport blant annet at «*torvuttak har ingen påviselig positiv virkning for jordsmonnet verken på kort eller lang sikt*». Og videre: «*Konsekvenser av torvuttak kan ikke bare vurderes ut fra avlingsresultater. Avlingsresultater påvirkes i stor grad av tilført gjødsel. Konsekvenser av torvuttak må sees i et mer langsiktig perspektiv med tanke på jordhelse og jordsmonnets evne til å utføre økosystemtjenester*».

¹ Ot.prp. nr. 72 (1993-1994) s. 82



Konklusjonen samsvarer i stor grad med formålsbestemmelsen i jordloven § 1 om at arealressursene skal bli brukt på den måten som er mest gagnlig for samfunnet og at en samfunnsgagnlig bruk «inneber at ein tek omsyn til at ressursane skal disponerast ut frå framtidige generasjonar sine behov». Selv om torvuttaket vil kunne generere inntekter for grunneier og bidra til sysselsetting og bosetting lokalt, må disse momentene vurderes mot virkningene det har for jordsmonnet at det beste matjordlaget blir fjernet. Selv om det i henhold til kommunale retningslinjer er fastsatt at matjordlaget skal være minimum 25 cm etter avsluttet uttak og at torvlaget som tas ut maksimalt skal være 6 cm tykt, understreker Statsforvalteren at all fjerning av matjord har negative agronomiske konsekvenser og at det tar svært lang tid å reproducere god matjord.

Det at torvuttaket er midlertidig, senker i utgangspunktet terskelen for å gi dispensasjon sammenlignet med varig omdisponering. En forutsetning for å legge en lavere terskel til grunn bør imidlertid være at produksjonsevne og jordkvalitet ikke forringes som følge av tiltaket. Dette kan til en viss grad vurderes ut fra en generell landbruksfaglig vurdering, men også erfaringer fra tidligere torvuttak kan benyttes i vurderingen av om det er forsvarlig av hensyn til jordsmonnet å ta tillate uttak i fremtidige saker.

I jordlovens formålsbestemmelse skal det også tas hensyn til de som har yrket sitt i landbruket og at arealressursene bør disponeres på en måte som gir en tjenlig og variert bruksstruktur ut fra samfunnsutviklinga i området, og med hovedvekt på hensynet til bosetting, arbeid og driftsmessig gode løsninger. Hensynet til sysselsetting og bosetting blir trukket frem av kommunen til fordel for midlertidig omdisponering. I henhold til jordloven § 9 andre ledd kan det tas hensyn til samfunnsgagnen en omdisponering kan gi. Lokalt vil økt sysselsetting og bosetting kunne være et slikt samfunnsgagn. Statsforvalteren understreker imidlertid at dette kun er ett av flere momenter som det skal tas hensyn til.

Vi vet at dyrka og dyrkbar jord er en knapp ressurs i Norge og at jordvernet står sterkt. Dispensasjon er et unntak og derfor må hensynet til jordvernet og bevaring av matjord være det klare utgangspunktet, som eventuelle gevinster ved torvuttaket må vurderes mot.

Begrunnelsesplikt

Enkeltvedtak skal begrunnes, jf. forvaltningsloven § 24. Minimumskrav til begrunnelsens innhold fremgår av § 25.

Grunnvilkåret om at det kan gis dispensasjon i «særlege høve», åpner for et visst tolkningsrom. Tolkningen er imidlertid ikke et fritt skjønn, men skal ta utgangspunkt i lovbestemte momenter, jf. jordloven § 9 andre ledd. Derfor er begrunnelsesplikten viktig i disse sakene. Både for å forstå hvilke momenter kommunen har vurdert og hvordan disse er vektet mot hverandre.

Vi understreker at kommunen har oppfylt begrunnelsesplikten og at vi ikke har merknader til omfanget av kommunens begrunnelse i disse sakene.

De kommunale retningslinjene

Statsforvalteren har i utgangspunktet ingen merknader til de reviderte retningslinjene for uttak av torv som ble vedtatt av kommunestyret den 10.03.2022. Det er positivt at det blant annet kreves omfattende dokumentasjon i form av matjordlagets tykkelse, jordprøveanalyser og at det er tilgang på tilstrekkelig mengde husdyrgjødsel.



Selv om en søknad oppfyller kriteriene i retningslinjene, vil Statsforvalteren bemerke at det ikke gir søkeren noe rettskrav på å få dispensasjon. Det er vilkårene i jordloven § 9 andre ledd som er den rettslige skranken. Vi oppfatter retningslinjene slik at de angir minimumskrav for når kommunen kan tillate uttak av torv, men for øvrig er retningslinjene hovedsakelig en sjekklister på hvilke tiltak som skal gjøres før og etter uttaket. Retningslinjene kan til en viss grad fungere som rettesnor for hvilke særlege høve som kan gi grunnlag for dispensasjon. Selve dispensasjonsvurderingen er imidlertid individuell og det er ikke tilstrekkelig at kommunens egne krav til f.eks. matjorddybde, moldklasse og jordprøveanalyse er oppfylt. Det avgjørende er en totalvurdering hvor konklusjonen er at jordbruksinteressene bør vike.

Kommunalt selvstyre

Jordloven § 9 andre ledd er en «kan-bestemmelse». Det innebærer at dersom vilkårene er oppfylt, «kan» kommunen gi dispensasjon til omdisponering. Kommunen kan følgelig avslå en søknad selv om saken er vurdert som et «særleg høve». Det er i denne kan-vurderingen det kommunale selvstyret kommer inn. Vurderingen av om det foreligger et «særleg høve» er ikke underlagt kommunalt selvstyre, men er en vurdering av om lovens vilkår er oppfylt. Selv om det er et betydelig element av skjønn i «særlege høve»-vurderingen, er dette et rettsanvendelsesskjønn. I motsetning til «kan-skjønn» som er et forvaltningskjønn.

Forholdet til plan- og bygningsloven

Statsforvalteren har søkt veiledning hos Kommunal- og distriktsdepartementet for å undersøke om midlertidig uttak av torv fra dyrka mark er søknadspiktig etter plan- og bygningsloven og om det er i tråd med LNFR-formålet. I vår henvendelse til departementet viste vi til departementets (den gang Kommunal- og moderniseringsdepartementet) brev om kommunal behandling av torvuttak datert 19.11.2015, som ble sendt til alle landets kommuner. I brevet skriver departementet blant annet:

«Uttak av torv krever behandling etter plan- og bygningsloven (pbl). Torvuttak må være i samsvar med arealformålet i kommuneplanens arealdel (pbl § 11-6). Loven åpner for uttak av torv for produksjonsformål i områder som er avsatt til arealformålet Bebyggelse og anlegg med underformål råstoffutvinning (pbl § 11-7 andre ledd nr. 1). Kommuneplanens arealdel gir ytre grenser for området som tillates brukt til torvuttak, og bør omfatte både eksisterende og planlagte torvuttak. Torvuttak til produksjonsformål, er ikke tillatt utenfor områder som er avsatt til råstoffutvinning. Unntatt fra dette, er torvuttak til husbehov i landbruk som tillates i LNF(R)-områder. Videre må kommunen vurdere om torvuttaket er et vesentlig terrenginngrep og dermed et søknadspiktig tiltak (pbl § 20-1 første ledd bokstav k).»

I lys av dette stilte vi følgende spørsmål til departementet i e-post den 03.05.2022:

«Betyr dette at all torvuttak som ikke er til husbehov i landbruk, uansett omfang, vil være i strid med LNFR-formålet og således kreve dispensasjon? (Med mindre arealet er avsatt til råstoffutvinning?) I så tilfelle oppfatter vi at uttak av torv på dyrka mark for salg, aldri vil kunne anses som en tilleggsnæring i tråd med det utvidede LNFR-begrepet jf. garden som ressurs?»

Departementet har den 21.10.2022 svart bekreftende på våre spørsmål.² Dette innebærer at uttak av torv på dyrka mark, når torva ikke skal brukes til formål internt på landbrukseiendommen, er i strid med LNFR-formålet. Eventuell tillatelse til uttak av torv kan derfor ikke skje uten at det også er gitt dispensasjon fra arealformålet, med mindre arealet er avsatt til råstoffutvinning.

Vi ber kommunen legge seg dette på minne ved behandlingen av fremtidige søknader.

² Telefonsamtale med Hallvard Surlien, KDD.



Oppsummering

Statsforvalteren har forståelse for kommunens ønske om sysselsetting og økt bosetting, som kan være positive virkninger av å tillate midlertidig omdisponering for å ta ut torv på dyrka jord. Vi forstår også at slik virksomhet kan være en kjærkommen biinntekt til gårdbrukere.

På den annen side er det ikke til å komme utenom hva som er formålet med jordloven § 9, der det klare utgangspunktet er at omdisponering av dyrka jord er forbudt. Dispensasjon kan kun gis i «særlege høve». Det er jordsmonnet som er vernet og ordlyden angir at det er en høy terskel for å kunne gi dispensasjon.

Statsforvalteren understreker at det er adgang til å dispensere fra omdisponeringsforbudet i § 9, og at det således ikke er noe absolutt forbud mot omdisponering. Det senker også terskelen for dispensasjon at det er tale om midlertidig omdisponering i disse sakene.

Men selv om omdisponeringen er midlertidig, er fjerning av topplaget med god matjord et irreversibelt tiltak som etter vår vurdering gir en kortsiktig gevinst. Kampen om jordvernet utspilles mellom kortsiktige økonomiske interesser og mer langsiktige interesser for å sikre et bærekraftig matsystem. På den ene siden står grunneier, utbygger og kommune. På den andre side står posisjoner som ikke er like tydelig til stede på arenaen der beslutningene tas, som storsamfunnet og framtidige generasjoner. I tillegg handler det om en kamp mellom vektlegging av økonomisk verdi og vektlegging av andre verdier som jord og lokal matproduksjon.³

Dyrka mark er en begrenset ressurs og det tar lang tid å reproducere god matjord. I jorda og jordsmonnet skjer det prosesser som er viktige for bioproduksjon og klima og miljø. Jordstrukturen og livet i jorda påvirker blant annet organisk materiale og evnen til lagring av karbon. Et best mulig jordsmonn er også viktig for å få næringsstoffer som gir best mulig forhold for matproduksjon. Det bør følgelig svært gode grunner til for å tillate uttak av torv fra dyrka mark, og i alle fall bør det ikke tas ut torv dersom det er godtgjort eller sannsynlig at det vil svekke produksjonsevne og viktige kvaliteter ved jordsmonnet. Vi viser til rapporten fra NIBIO og stiller oss bak funnene som er presentert der.

I de fire sakene vi har vurdert stiller vi spørsmål ved om kommunen har lagt for stor vekt på de mer kortsiktige virkningene knyttet til sysselsetting og bosetting og private fordeler, fremfor de mer langsiktige hensynene knyttet til bevaring av et best mulig jordsmonn med tanke på kommende generasjoners muligheter til å produsere egen mat. Hensynene til sysselsetting, næringsutvikling og bosetting er relevante momenter i en helhetsvurdering, men etter vår vurdering må disse momentene vektas mot øvrige momenter og eventuelt med styrke tale for dispensasjon, dersom det kan være aktuelt å sette hovedhensynet til jordvernet til side.

³ Heidi Vinge (2020): *Jordvernets vilkår – mellom verdier og verdi. En empirisk studie av mening, kunnskap og makt i planlegging og politikk. Doktoravhandling ved NTNU, 2020:74. Trondheim: NTNU.*



Med hilsen

Haavard Elstrand (e.f.)
miljø- og landbruksdirektør

Øyvind Gotehus
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg:

- 1 Veiledning om jordloven § 9 andre ledd
- 2 Pålegg til Lesja kommune om å sende inn saker etter jordloven § 9 om omdisponering av dyrka mark for uttak av torv

Kopi til:

Landbrukskontoret for Lesja og Dovre

Postboks 53

2665

LESJA