

Advokat Erik Gjøvenes
Universitetsgata 7
0164 OSLO

Vår dato: 04.05.2023
Vår referanse: 22/74664 - 3
Deres dato: 06.07.2022
Deres referanse: M 3670453.1

Endelig vedtak - klage på omdisponering- og delingsvedtak - gnr. 91 bnr. 2 i Modum kommune

Sammendrag: Landbruksdirektoratet tar klagen til følge. Det gis dispensasjon til midlertidig omdisponering av 15 dekar fulldyrka jord i 25 år for montering av bakkemonterte solcellepaneler. Det gis samtykke til deling for inngått leieavtale på 25 år.

20. juni 2022 omgjorde Statsforvalteren i Oslo og Viken Modum kommunes omdisponerings- og delingsvedtak, begge datert 21. mars 2022. Modum kommune ga tillatelse til omdisponering av 15 dekar fulldyrka jord til montering av solcellepaneler, og det ble gitt samtykke til deling.

Sakens bakgrunn

Hydropower AS søkte om omdisponering og deling for del av gnr. 91 bnr. 2 i Modum kommune. Dette ble gjort med formål om å sette opp bakkemonterte solcellepaneler. Selskapet ønsker å sette opp solcellepaneler på omtrent 15 dekar fulldyrka jord. Søknadene ble fremsatt 18. januar 2022.

Av kommunens saksforberedelse går det frem at solcellepanelene skal plasseres i en høyde fra 80 til 193 cm over bakken, slik at underliggende arealer kan benyttes til beite for sau.

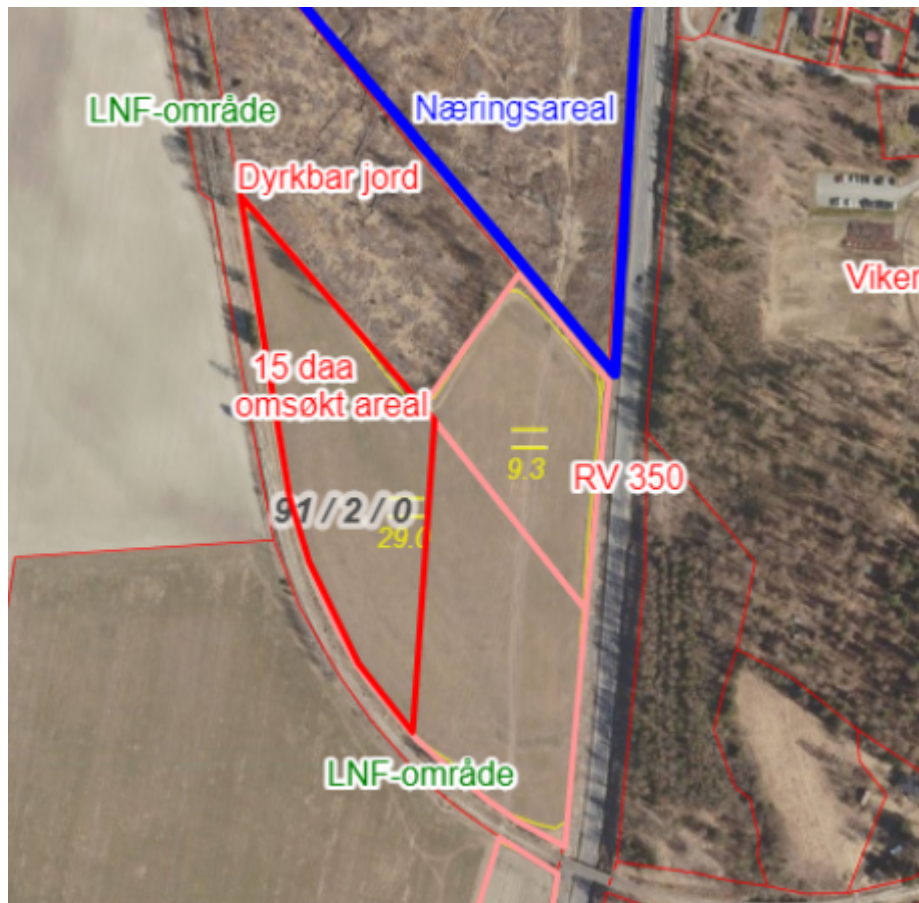
Arealet er avsatt til LNF-formål i kommuneplanens arealdel.

Om eiendommen

Gnr. 91 bnr. 2 har et samlet areal på 53,2 dekar, hvorav 45,6 dekar er fulldyrka jord, 0,6 dekar er produktiv skog, og 7 dekar er annet markslag/bebygd areal. Marianne og Torvald Saastad har grunnbokshjemmelen til eiendommen.

Eiendommen består av tre teiger. Den sørligste teigen er bebygd, mens de to nordlige teigene er ubebygd.

Oversiktsbilde:



Modum kommunes vedtak

Hovedutvalg for teknisk, landbruk og miljø i kommunen fattet delingsvedtak 21. mars 2022 etter jordloven:

«I henhold til jordloven § 12 gir Modum kommune tillatelse til å dele fra et areal, inntil 15 daa, med fulldyrka mark på landbrukseiendommen gnr/bnr 91/2 som omsøkt. Området vil kunne benyttes til beite samtidig som det nyttes til solcellepaneler. Ved evt nedleggelse av anlegget vil arealet enkelt tilbakeføres og kan nyttes til enhver landbruksproduksjon som er ønskelig og i samsvar med arealets egnethet. Modum kommune mener totalen av denne saken oppfyller jordlovens overordnede formål om god forvaltning av arealressursene på sikt og mulighetene for en variert bruksstruktur, som gagnar eierne av landbrukseiendommen.»

Vedtaket ble gitt på flere vilkår som vi ikke gjengir her.

Modum kommune fattet også omdisponeringsvedtak 21. mars 2022 etter jordloven:

«Modum kommune gir tillatelse til midlertidig omdisponering av fulldyrka mark, 15 dekar på gnr/bnr 91/2, i henhold til jordloven § 9. Arealet som solcellene dekker er 9 900 kvm. Totalt inngjerdet areal utgjør 14 800 kvm. Inngjerdet areal består av solceller og serviceganger (mellomrom mellom solcellene, plass til vedlikehold av gjerder o.l. Dette arealet er sådd med gras, og fungerer som beiteareal. Bakgrunnen for at servicegangene er såpass brede er nettopp for å sikre tilstrekkelig dagslys under solcellene, slik at det sikres gode vekstvilkår. Det er også gjerdet helt inn til Krøderbanen, av den grunn vil det ikke bli

tørt gress der, som igjen gir stor brannfare. Den midlertidige tillatelsen gjelder i forbindelse med alternativ bruk av jorda til solcellepaneler. Tillatelsen varer til og med (25 år i første omgang. Deretter må det søkes på nytt.) Dersom produksjonen av solenergi på arealet opphører tidligere enn dette tidspunktet, må arealet ryddes og istandsettes slik avtalen viser til.»

Varsel om omgjøring og merknader til dette

Statsforvalteren i Oslo og Viken varslet 6. april 2022 om mulig omgjøring av kommunens vedtak. I etterkant av varselet innkom det merknader fra utvalgsleder Jon Hovland, der han la vekt på at kommunen må være innovative og at de hadde tro på en kombinasjonsdrift.

Du kom med merknader på vegne av Hydropower AS i brev av 27. april 2022. I brevet har du blant annet vist til følgende:

- Det er overraskende at Statsforvalteren vurderer omgjøring i sak der arealet fortsatt kan benyttes til landbruksdrift.
- Det er ikke tale om permanent nedbygging. Etableringen skal skje skånsomt, og på en måte som gjør at panelene kan fjernes enkelt.
- Omgjøringskompetansen etter § 35 tredje ledd bør brukes med varsomhet. Det vises også til at det må vurderes hva slags behov det er for å omgjøre et lovlig fattet vedtak.
- Det er ikke tale om nedbygging av landbruksarealer, og arealet er av begrenset størrelse. Arealet er også et mindreverdige landbruksareal, og du viser til dets plassering mellom jernbane, vei og skog.
- Saken er lite egnet til å legge noen føringer for andre saker.
- Det er ikke åpenbart at tiltaket krever omdisponering etter jordloven § 9.
- Tiltaket vil bidra til en løpende inntekt for landbrukseiendommen, og vil være en fordel for denne.
- Det er ikke noen landbruksmessige hensyn som taler mot fradeling isolert sett.
- Statsforvalteren har plikt til å legge vekt på kommunalt selvstyre ved prøving av det frie skjønn, se retningslinjer i rundskrivet H-2013 «Retningslinjer for statlig klagebehandling – fvl. § 34».

Vi viser til merknadsbrevet i sin helhet.

Statsforvalterens vedtak om omgjøring

Statsforvalteren i Oslo og Viken omgjorde kommunens omdisponeringsvedtak 20. juni 2022, jf. forvaltningsloven (fvl.) § 35 tredje ledd. Statsforvalteren mente at offentlige interesser tilsa at overordnet myndighet kunne omgjøre vedtaket jf. tredje ledd første punktum. Det ble vist til at vedtaket, hvis det ble stående, ville kunne påberopes i senere, lignende saker. Dette ville etter Statsforvalterens syn dermed kunne dreie praksis etter jordloven § 9 i en klart uheldig retning.

Statsforvalteren har vurdert at montering og drift av solcellepanelene ikke har jordbruksproduksjon som formål, og at tiltaket før øvrig ikke har noen sammenheng med drift av jordbruksarealet.

Statsforvalteren har vurdert at montering av solcellepanelene vil være til klar ulempe og hinder for de fleste former for jordbruksproduksjon. Blant annet vil det ikke være mulig med maskinell jordarbeiding eller annen maskinell drift eller høsting. Statsforvalteren mener at solcellepanelene også vil redusere arealets produktivitet, da panelene vil skygge

for gresset. Statsforvalteren konkluderte deretter med at det var nødvendig med dispensasjon fra omdisponeringsforbudet i jordloven § 9.

Statsforvalteren vurderte deretter om det forelå «særlege høve» for å gi dispensasjon. Statsforvalteren viste til at fulldyrka areal blir tatt ut av produksjon og at muligheten for produksjon blir vesentlig redusert. Selv som beiteareal vil det etter Statsforvalterens vurdering ikke være mulig å opprettholde et normalt avlingsnivå.

Statsforvalteren vurderte at produksjon av fornybar kraft er positivt for klimaet, men at de nasjonale hensynene knyttet til jordvern veier tyngst i denne saken. Som følge av at Statsforvalteren kom til at dispensasjon for omdisponering måtte omgjøres, kom Statsforvalteren også frem til at kommunens delingsvedtak måtte omgjøres.

Klage på omgjøringsvedtaket

På vegne av Hydropower AS klagde du på Statsforvalterens omgjøringsvedtak i klage av 6. juli 2022. Du ber om at vedtaket omgjøres, slik at kommunens to vedtak av 21. mars 2022 opprettholdes. Du anfører at det er en rekke forhold som ikke er vurdert, og at verken hensynet bak jordloven eller fvl. § 35 tredje ledd tilsier at vedtakene skulle vært omgjort. Du viser for øvrig til søknadene etter jordloven §§ 9 og 12, og det som fremkom i ditt merknadsbrev av 27. april 2022.

I klagen har du blant annet vist til følgende:

- Selv om oppsetting av solcellepaneler, isolert sett, ikke er jordbruksproduksjon, utelukker ikke dette at samtykke etter jl. § 9 ikke er nødvendig. Du viser til sitatet fra lovkommentaren som Statsforvalteren også har sitert. Samtidig ser du at det kan argumenteres for at samtykke er nødvendig i dette tilfellet. Problemstillingen dreier seg om samtykke skulle gis.
- Du har vist til at det skal være en høy terskel for at Statsforvalteren skal omgjøre vedtak etter fvl. § 35 tredje ledd. Kommunens vedtak er ikke egnet til å dreie praksis i en klart uheldig retning, og Statsforvalteren har ikke vist til at det er egnet til å endre praksis. Statsforvalteren har for så vidt ikke vist til hvilken praksis som i så tilfelle endres.
- Andre søknader har blitt godkjent, også på arealer større enn i denne saken. Du viser til sak fra Gjøvik kommune, der Statsforvalteren i Innlandet har gitt dispensasjon. Du har også vist til sak fra Stor-Elvdal der NVE har gitt anleggskonsesjon.
- Jl. § 9 er å sikre fremtidige generasjoners matforsyning. I denne saken er det snakk om en midlertidig omdisponering på 25 år, og arealet skal være enkelt å tilbakeføre. Samtidig med drift av solcellepanelene vil det kunne nyttes til matproduksjon i form av beite. Dette synes ikke å være vektlagt i Statsforvalterens omgjøringsvedtak. Tiltaket er ikke i strid med jordlovens formål og intensjon. Det er deres vurdering at det i denne saken ikke er foretatt en reell vurdering av om samtykke bør gis i dette konkrete tilfellet.
- Det er ikke grunnlag for å konkludere med at arealene, som beitegrunn, vil bli mindreverdige som følge av oppføring av solcellepaneler. Det er lite forskning på dette i Norge, og du viser til at Hydropower AS har blitt kontaktet av person som ønsker å forske på dette. Prosjektet vil dermed kunne gi mer kunnskap om følgende av grasproduksjon kombinert med drift av solcellepaneler.
- Skyggevirksomheten av solcellepaneler har en positiv side ved at dyrene får muligheten til å oppsøke skygge. For øvrig har den regenerative driften av arealet, ved blant annet mindre pløying, ha positive virkninger for landbruket. Arealet har

før øvrig en begrenset betydning for annen landbruksdrift enn beite, på grunn av plassering og vannmetning i jorda.

- Statsforvalteren har ikke tatt stilling til at det vil bli nydyrket et erstatningsareal på 10 dekar, og det er ellers en rekke forhold i klagen som Statsforvalteren har unnlatt å vurdere.
- Tiltaket vil ikke gi noen drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området, og fordelene for eiendommen gnr. 91 bnr. 2 overstiger ulempene. Samtidig med drift vil gården kunne sikres gode løpende inntekter, som gir trygghet for driften og gjør gården mindre sårbar. Du viser til at ulempene må være påregnelige og av en viss størrelse for at de skal kunne tillegges vekt i vurderingen. Mer skygge på arealene kan ikke være en slik ulempe. For øvrig anser du at tiltaket også vil ha liten betydning for kulturlandskapet.
- Du anfører at samfunnsnyttene av det omsøkte tiltaket er god, og at det taler for at omdisponering kan skje. Det grønne skiftet er avhengige av at fossilfri og miljøvennlig energi bygges ut. Samtidig vil det gi næringsmessige gode ringvirkninger i lokalmiljøet.
- Arealet vil kunne tilbakeføres til jordbruksproduksjon. Kostnadene ved fjerning er begrenset, og hensynet til tilbakeføring er ivaretatt. Dette er et forhold som taler for tillatelse.
- Du savner at Statsforvalteren har foretatt en samlet vurdering og avveining av den samfunnsmessige nytten og styrking av driftsenhetens ressursgrunnlag mot det generelle hensynet bak det generelle forbudet mot omdisponering. Du anfører at de to korte avsnittene der Statsforvalteren har foretatt sin avveining mangler vurdering av en rekke forhold. Særlig mener du at tiltakets midlertidighet og mulighet for å nydyrke erstatningsjord burde vært vurdert.
- Du anfører at vedtaket må forstås slik at det ikke er adgang til å få samtykke til omdisponering, og at dette er stikk i strid med bestemmelsens ordlyd.
- Gis det ikke dispensasjon i denne saken, er det vanskelig å se hvordan man kan få dispensasjon i andre saker.
- Dersom det gis samtykke til omdisponering bør det også gis samtykke til deling.

Vi viser til klagen i sin helhet.

Statsforvalterens oversendelsesbrev

Statsforvalteren i Oslo og Viken tok ikke klagen til følge. Saken ble oversendt til Landbruksdirektoratet 7. oktober 2022.

Statsforvalteren viser til forvaltningspraksis og at det kan legges til grunn at i saker som gjelder nasjonale hensyn som for eksempel jordvern, så kan det foreligge det offentlige interesser som tilsier omgjøring. Dersom vedtak i strid med slike interesser blir stående, vil det kunne dreie praksis i en klart uheldig retning.

Når det gjelder de solkraftanleggene som er vist til i klagen, viser Statsforvalteren til at dette er anlegg på andre arealer enn jordbruksareal.

Statsforvalteren kommenterer dine anførsler om at solcellepanelene vil bidra til skygge og at dette kan være positivt for dyrene, og at arealet har begrenset betydning for alternativ drift til beite eller grasproduksjon. Statsforvalteren viser til at man i vurderingen av om omdisponering kan tillates, må legge vekt på at det som i dag er fulldyrka jord ikke vil kunne være i produksjon som fulldyrka jord dersom det gis tillatelse. Det vises til at maskinell jordarbeiding og høsting ikke vil være mulig som følge av de fastmonterte

elementene. Statsforvalteren mener dette vil vanskeliggjøre tiltak som er nødvendige for å opprettholde arealets produksjonsevne. Statsforvalteren peker også på at skyggen som panelene vil kaste vil føre til redusert produktivitet på arealet. For dyrene mener Statsforvalteren at nytten av skyggen vil være begrenset, og at dyrene kan finne skygge andre steder.

Statsforvalteren viser til at tiltakets samfunnsnytte er vurdert, og at det vil være positivt for klimaet med fornybar energiproduksjon. Statsforvalteren vurderer likevel at dette ikke er tilstrekkelig til at jordvernenssynet må vike. Det vises til at det finnes arealer for alternativ plassering av solcellepanelene.

Statsforvalteren viser til at jordvern er en viktig nasjonal interesse, og at dersom det gis dispensasjon i denne saken vil denne kunne påberopes i andre, lignende saker. Dette vil etter deres syn innebære en dreining av praksis i en klart uheldig retning. Vi viser til oversendelsesbrevet i sin helhet.

Landbruksdirektoratet bemerker

Landbruksdirektoratet er klageinstans i saken, jf. fvl. § 28 første ledd. Etter fvl. § 34 skal Landbruksdirektoratet som klageinstans prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Videre skal Landbruksdirektoratet vurdere de synspunkter du som klager kommer med, og påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, jf. § 33 femte ledd. Som klageinstans kan Landbruksdirektoratet selv treffe nytt vedtak i saken, eller oppheve vedtaket og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling, jf. § 34 siste ledd. Fristen for å klage er tre uker fra vedtaket kom frem til deg, jf. fvl. § 29 første ledd. Klagen er rettidig.

Etter fvl. § 35 tredje ledd kan klageinstans eller overordnet myndighet omgjøre et vedtak til skade for den som vedtaket retter seg mot, dersom hensynet til offentlige interesser tilsier det. Melding om at vedtaket vil bli overprøvd må i så fall sendes innen tre uker at det ble sendt melding om vedtaket, og melding om at vedtaket er omgjort, må sendes innen tre måneder etter samme tidspunkt. Landbruksdirektoratet viser til at fristene er overholdt.

I denne saken har Statsforvalteren omgjort både kommunens omdisponerings- og delingsvedtak. Det går frem av jordloven (jl.) § 12 annet ledd at det ikke kan gis samtykke til deling uten at det er gitt samtykke til omdisponering i tilfeller der dyrka jord skal tas i bruk til andre formål enn jordbruksproduksjon. Landbruksdirektoratet tar først stilling til omdisponeringsspørsmålet.

Behovet for omdisponeringstillatelse etter jordloven § 9

Vi må først ta stilling til om tiltaket krever omdisponeringstillatelse, ettersom arealet skal nyttes til innmarksbeite i kombinasjon med solcellekraftproduksjon.

En naturlig språklig forståelse av ordlyden i § 9 første ledd første punktum, «må ikke brukast til formål som ikke tek sikte på jordbruksproduksjon», tilsier at bruk av jordbruksareal til annet enn jordbruksproduksjon krever tillatelse til omdisponering. Lovens ordlyd må veie tungt når man tar stilling til om et tiltak krever omdisponeringstillatelse. Av lovforarbeidene¹ går det ikke eksplisitt frem hva som ligger i lovens ordlyd «må ikke brukast til formål som ikke tek sikte på jordbruksproduksjon». Det går frem at både det produktive arealet og jordsmonnet er vernet², og at det må tas stilling til om omdisponeringene er varig eller midlertidig. I forarbeidene³ er det lagt til grunn at golfbane, tilplanting av skog eller juletreproduksjon er eksempler på tiltak som medfører midlertidig omdisponering.

I rundskriv M-2/2021 side 12 går det frem at «[b]egrepet «jordbruksproduksjon» dekker all planteproduksjon i jordbruk og hagebruk der jorda blir brukt som vekstmedium, for eksempel til produksjon av mat og fôr, samt hagevekster». I rundskrivet er det videre uttalt at for eksempel ridebaner og paddocker faller utenfor begrepet.

Landbruksdirektoratet legger til grunn at det skal være kombinasjonsdrift på det omsøkte arealet, og at solcellepanelene vil virke begrensende for hva jordbruksarealet kan brukes

¹ Ot. prp.nr. 72 (1993-1994)

² Ot. prp.nr. 72 (1993-1994) side 43

³ L.c.

til. Eksemplene som fremkommer av lovkommentaren til jordloven⁴ omhandler en noe annerledes situasjon enn det konkrete tilfellet vi skal ta stilling til i herværende sak.

Solcellepanelene skal plasseres på en konstruksjon bestående av søyleformede støtter. Hydropower opplyser at hver støtte har en omkrets på 22 cm, slik at hver støtte vil dekke et areal på 38,5 cm². Det skal settes opp omtrent 2000 søyler. Søylen vil legge beslag på 7,7 m². 0,0077 dekar blir dermed ikke lenger mulig å bruke til jordbruksproduksjon. Dermed vil denne andelen av det omsøkte arealet ikke kunne gi grunnlag for beite eller annen jordbruksvirksomhet. Noe areal vil også beslaglegges av trafo, hovedtavle m.m., men det er ikke angitt nøyaktig hvor mye areal disse vil oppta. Landbruksdirektoratet antar at bare en liten andel av det omsøkte arealet vil dekkes av disse tekniske innretningene. Der vil det ikke være grunnlag for beite eller annen jordbruksvirksomhet.

Oppføring og drift av solcellekraftverk tar i seg selv ikke sikte på jordbruksproduksjon. I lys av bestemmelsens ordlyd er det etter vår vurdering godgjort at plassering av solcellepanelene på jordbruksareal medfører omdisponering av dyrka jord til annet enn jordbruksproduksjon. Det er fortsatt mulighet for jordbruksdrift på arealene, men etter vår vurdering er ikke dette det sentrale for vurderingen av om det er påkrevd med samtykke til omdisponering etter j.l. § 9. Muligheten for kombinasjonsdrift er derimot noe som må ses hen til når man skal vurdere dispensasjon fra forbudet.

Tiltaket i seg selv tar altså ikke sikte på jordbruksproduksjon. Utnyttelsen av arealet, eksempelvis driftsformer og dyrkingsmuligheter, blir påvirket av tiltaket. Landbruksdirektoratet legger etter dette til grunn at tiltaket krever dispensasjon etter § 9 annet ledd.

Omdisponering etter jordloven § 9

Utgangspunktet er at dyrket jord ikke skal tas i bruk for andre formål enn jordbruksproduksjon, jf. jordloven § 9 første ledd. I forarbeidene går det frem at formålet med omdisponeringsforbudet er å verne arealressursen som produksjonsfaktor.⁵ Det grunnleggende formålet med bestemmelsen er jordvern, det vil si sikring av matproduserende areal.⁶

I § 9 annet ledd finner vi adgangen til å gi dispensasjon fra omdisponeringsforbudet, og den viser til at det kan gis dispensasjon der det foreligger «særlege høve». Ved avgjørelsen skal det blant annet tas hensyn til «godkjende planer 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 først attende til jordbruksproduksjon. Det kan krevjast lagt fram alternative løysingar». Opplistingen av momenter er ikke uttømmende.

Formuleringen «særlege høve» er valgt for å understreke det sterke vernet dyrka og dyrkbar jord skal ha. Dispensasjon kan bare gis der man etter en helhetsvurdering kommer til at jordbruksinteressene bør vike.

Vurdering av om jordbruksinteressene bør vike i denne saken

Landbruksdirektoratet vurderer i det følgende tiltaket opp mot de momenter som

⁴ Grette og Aasen, Jordloven, Oslo: Universitetsforlaget, 2020

⁵ Se ot.prp. nr. 72 (1993-1994).

⁶ Se rundskriv M-2/2021 punkt 4.1. Målsetningen går også frem av Stortingsmeldingen Meld. St. 9 (2011-2012) «Velkommen til bords», hvor det går frem at det er viktig med et «sterkt jordvern».

fremkommer av § 9 annet ledd.

Hensyn til godkjent plan etter plan- og bygningsloven

I kommuneplanens arealdel går det frem at det kun er bebyggelse tilknyttet landbruksvirksomhet som er tillatt. Det er vanskelig å se at solcellepanelene kan sies å være tilknyttet landbruksvirksomhet. Tiltaket vil kunne kreve dispensasjon fra kommuneplanen, for å bli godkjent etter plan- og bygningsloven. Hensynet til godkjente planer etter plan- og bygningsloven taler således mot å gi tillatelse til omdisponering av dyrka jord.

Drifts- eller miljømessige ulemper

Det vil slik vi forstår det ikke være mulig å foreta maskinell drift av arealet slik panelene er plassert. Plasseringen av solcellepanelene medfører at driftsmulighetene på teigen blir redusert, da det bare er beiting som vil være den mulige driftsformen. I NIBIOs oversikt over jordkvalitet er arealet registrert med «svært god jordkvalitet». Dette tilsier at arealet er egnet til mer intensiv drift enn beiting. Vi vurderer derfor at tiltaket i så måte vil føre til driftsmessige ulemper, og det taler til en viss grad mot dispensasjon fra omdisponeringsforbudet. Drift med beitedyr er også jordbruksdrift, og Landbruksdirektoratet legger til grunn at eieren i utgangspunktet står fritt til å velge driftsmåte på jordbruksarealene han/hun disponerer. Dette medfører etter vår vurdering at den driftsmessig ulempen ikke kan få avgjørende vekt for drøftingen av om dispensasjon kan gis.

Statsforvalteren og søker har forskjellig oppfatning av om solcellepanelene vil være til ulempe for grasproduksjonen. Statsforvalteren vurderer at skyggevirkningene fra panelene vil ha negativ effekt, mens søker mener skygge ikke nødvendigvis er til skade for grasproduksjonen. Søker mener videre at beitedyrene kan søke ly for solen, og at panelene kan gi beskyttelse mot styrtregn og tørke. Det foreligger ikke dokumentasjon som viser konkrete beregninger for hvordan grasproduksjonen påvirkes på det omsøkte arealet. På generelt grunnlag må det kunne legges til grunn at mindre sollys vil bety dårligere vekstforhold, da sollys er essensielt i fotosyntese. Samtidig kan det være at skyggevirkningene kan virke positivt for å hindre tørke og som beskyttelse mot styrtregn. Vi mangler kunnskap om skyggevirkningenes positive og negative virkninger for grasveksten og egnethet for beiting på norske forhold, og vi kjenner ikke til hvordan det aktuelle arealets grasproduksjon vil bli påvirket av solcellepanelene. Med det kunnskapsgrunnlaget som foreligger, vurderer vi at den eventuelle driftsulempen skyggevirkingen som solcellepanelene vil gi, bare i mindre grad kan tale mot omdisponering.

Teigen der panelene skal monteres ligger inneklemt mellom togspor og riksvei. Det er vår vurdering at plasseringen av solcellepanelene akkurat her ikke vil gi noen drifts- eller arronderingsmessige ulemper for øvrig areal i nærheten til det omsøkte arealet. Det foreligger for øvrig ikke holdepunkter for å anta at tiltaket vil skape miljømessige ulemper på omkringliggende areal.

Hensynet til kulturlandskapet

Kulturlandskapets karakter vil bli endret av solcellepanelene. Panelene vil bli godt synlige og landskapsbildet for området vil endres fra nåværende situasjon. Samtidig er det omsøkte arealet i nærheten av tettbygd strøk, og landskapsbildet er allerede påvirket gjennom vei, jernbane og bygninger. Landbruksdirektoratet vurderer at montering av solcellepaneler i denne saken bare vil ha mindre ulemper for kulturlandskapet.

Om arealet kan føres tilbake til jordbruksproduksjon

Det skal tas hensyn til om jordbruksarealene kan føres tilbake til jordbruksproduksjon. Vi legger til grunn at gjerdene og solcellepanelene vil kunne fjernes på en rimelig enkel og rask måte, og at arealet vil kunne tas i bruk til annen jordbruksproduksjon nokså omgående. Dette taler for at omdisponeringsdispensasjon kan gis. Så lenge arealet brukes til beite eller drives på annen måte som oppfyller driveplikten, vil også jordbruksarealets produksjonsegenskaper ivaretas. Etter tilbakeføring vil arealets produksjonsegenskaper så langt vi kjenner til være i behold. Disse forhold taler for dispensasjon.

Samfunnsgagnet

I rundskriv M-2/2021 punkt 4.4.2 er omdisponeringens samfunnsgagn primært definert som tiltak som har verdi for allmennheten eller en større gruppe personer. Typiske eksempler er tiltak som fremmer sysselsetting, næringsutvikling eller ivaretar bosettingshensyn.

Vi må ta stilling til hvilket hensyn som skal tas til samfunnsgagnet i denne saken. Montering av solcellepaneler vil gi produksjon av utslippsfri energi, som er etterspurt i Norge.⁷ Dette taler for å gi omdisponeringstillatelse i dette tilfellet. Drift og vedlikehold av solcellepanelene kan også antas å gi positive ringvirkninger for lokalt næringsvirksomhet.

Alternative løsninger

I § 9 annet ledd siste punktum går det frem at det kan kreves at det skal legges frem alternative løsninger. En naturlige språklige forståelse av «alternative løsninger» er at det må finnes reelle alternative arealer til det arealet som er omsøkt. Lovens forarbeider har ikke utdypet hva dette innebærer. I rundskriv M-2/2021 side 7 går det frem at forvaltningen må peke på alternative løsninger når man ser at det foreligger alternativer.

I direkte nærhet til det omsøkte arealet er det skogareal som kan være egnet for plassering av panelene. Dette vil kreve avtale med annen grunneier enn eier av gnr. 91 bnr. 2. Dermed er det vanskelig å vurdere hvor reelt dette alternativet er. Det er også slik at plassering på område med produktiv skog ikke kan gjøres uten at dette arealet reelt blir omdisponert til innmarksbeite, eller nydyrkes. Samlet sett legger direktoratet mindre vekt på muligheten for alternativ plassering av panelene i denne saken.

Helhetsvurdering etter § 9

Tiltaket vil bidra til produksjon av utslippsfri energi. Dette må anses samfunnsgagnlig. Solcellepanelene vil påvirke kulturlandskapet, men omsøkt areal ligger i nærhet til et bebygd område og er inneklemt mellom vei og jernbane. Jordkvaliteten vil etter det vi kjenner til ikke påvirkes negativt av at beite velges som driftsform, da beite i seg selv ikke vil endre jordas egenskaper.

Oppsetting av solcellepanelene vil føre til at fulldyrka jord av svært god kvalitet blir benyttet som innmarksbeite. Driveplikten vil bli oppfylt gjennom kombinasjonsdrift med sau. Omdisponering fører til at bruksområdet for arealet begrenses til mer ekstensive produksjonsmåter, men vi vurderer at dette ikke får avgjørende betydning for om dispensasjon til midlertidig omdisponering kan gis eller ikke.

Ordlyden «særlege høve» tilsier at det ikke skal være kurant å få dispensasjon fra

⁷ Se NOU 2023:3 «Mer av alt – raskere» side 9, 29 og 134 m.fl.

omdisponeringsforbudet. Landbruksdirektoratet har kommet til at det i denne saken kan gis midlertidig omdisponeringstillatelse for montering av solcellepaneler på det omsøkte arealet.

Vi har særlig lagt vekt på at arealet ligger er avgrenset av vei, bebyggelse og bane, at det vil fortsatt vil være mulig å drive jordbruksproduksjon på arealet og det kan tilbakeføres til jordbruksdrift etter endt leieperiode til andre mer intensive driftsformer enn beiting.

Omgjøringsadgang etter forvaltningsloven § 35 tredje ledd

Statsforvalteren i Oslo og Viken har omgjort Modum kommunes omdisponerings- og delingsvedtak i medhold av fvl. § 35 tredje ledd, der det går frem at man til skade for den vedtaket retter seg mot kan omgjøre blant annet dersom hensynet til offentlige interesser tilsier det. Bruk av dyrka jord til annet enn jordbruksproduksjon berører offentlige interesser. I denne saken har vi forståelse for at Statsforvalteren tok opp saken av eget tiltak. Vi har imidlertid kommet til et annet resultat i omdisponeringsvurderingen enn Statsforvalteren.

Samtykke til fradeling etter jordloven § 12

Inngåelse av leiekontrakt på 25 år krever samtykke til fradeling etter jl. § 12 første ledd annet punktum.

Landbruksdirektoratet har kommet til at det kan gis midlertidig omdisponeringsdispensasjon for 25 år.

Landbruksdirektoratet viser til at kommunen i sitt delingsvedtak av 21. mars 2022 på en tilstrekkelig måte har vurdert om samtykke til deling kan gis. Vi har kommet til at klagen på omgjøringen av kommunens delingsvedtak også må føre frem. Det gis dermed samtykke til deling som omsøkt, det vil si leieavtale på 25 år for 15 dekar fulldyrka jord på gnr. 91 bnr. 2 i Modum kommune.

Konklusjon: Klagen tas til følge. Modum kommunes omdisponerings- og delingsvedtak, begge datert 21. mars 2022 gjelder.

Dette innebærer at det er gitt dispensasjon til midlertidig omdisponering av 15 dekar fulldyrka jord på gnr. 91 bnr. 2 i Modum kommune. Dispensasjonen gjelder plassering av bakkemonterte solcellepaneler for en periode på 25 år. Det gis også samtykke til deling som omsøkt for samme eiendom, det vil si inngått leieavtale på 25 år. Modum kommunes vilkår gjelder.

Kommunen må på vanlig vis følge opp driveplikten jf. jl. § 8 overfor grunneier. Leieavtalen som er inngått må konsesjonsbehandles, jf. konsesjonsloven § 3 jf. § 2.

Dette er et endelig vedtak og kan ikke påklages, jf. fvl. § 28 tredje ledd. Dere har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. fvl. §§ 18 og 19.

Vedtaket er endret til gunst for Hydropower AS, det kan dermed fremsettes krav om dekning av saksomkostninger som har vært nødvendige og vesentlige for å endre Statsforvalterens vedtak, jf. fvl. § 36. Kravet må fremsettes innen tre uker etter at dette vedtaket har kommet frem til parten.

Med hilsen
for Landbruksdirektoratet

Aud-Ingrid Krefting
seksjonssjef

Chris Drange Roksvåg
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og trenger derfor ingen signatur.

Mottakere:

Advokat Erik Gjævenes

Universitetsgata 7

0164 OSLO

Kopi til:

Modum kommune

Pb 38

3371 VIKERSUND

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Pb 325

1502 MOSS