

Statsforvalteren i Trøndelag
Pb 2600
7734 STEINKJER

Vår dato: 13.02.2023
Vår referanse: 22/74987 - 2
Deres dato: 05.10.2022
Deres referanse: 2022/9414

Svar på spørsmål fra Statsforvalteren i Trøndelag om grensen for fabrikkmessig jordbruk

Landbruksdirektoratet viser til brev av Statsforvalteren i Trøndelag av 5. oktober 2022.

Dere spør om jordlova § 9 kommer til anvendelse i tilfeller hvor det er store driftsbygninger i form av kyllinghus på fem dekar som skal etableres på dyrka jord. I tilfellet dere beskriver skal ikke tomten som kyllinghuset står på fradeles, men bestå som en del av landbrukseiendommen. Videre spørres det om et slikt tiltak vil kreve dispensasjon fra LNFR-formålet i kommuneplanens arealdel, jf. pbl. § 19-2. Det vises til at det har vært vanlig å praktisere jordlova § 9 slik at all den tid det er snakk om produksjon innenfor grensene i husdyrkonsesjonsforskriften § 1, så kreves det ikke samtykke til omdisponering etter jordlova § 9.

Det vises til at ettersom konsesjonsgrensene har økt, har også størrelsen på driftsbygningene økt. Det har også blitt reist spørsmål om det fremdeles er riktig å forstå begrepet jordbruksproduksjon slik at alle driftsbygninger med produksjon inntil konsesjonsgrensene skal kunne oppføres uten omdisponeringssamtykke. Særlig i lys av utvidelsen av konsesjonsgrensen for kyllingproduksjon, savner man nærmere retningslinjer for vurderingen av om et tiltak faller innenfor eller utenfor «jordbruksproduksjon»-begrepet.

Jordbruksproduksjonsbegrepet i jordlova

Formålet med jordlova, jf. § 1 første ledd, er «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.»

Et tungtveiende hensyn bak bestemmelsene i jordlova er nettopp jordvern, altså ivaretagelse av arealressursene til landbruket. Imidlertid er avgrensingen i § 9 angitt slik at jordvernhensyn bare blir aktualisert når det gjelder omdisponering som ikke er jordbruksproduksjon. Jordlova § 9 verner dermed ikke dyrka jord mot landbrukets egen nedbygging. Som det vises til i deres henvendelse, vil forbudet mot omdisponering av dyrka jord gjelde all omdisponering som «ikkje tek sikte på jordbruksproduksjon».

I det oppdaterte rundskriv M-2/2021 er det presisert nærmere hvilken type omdisponering som omfattes av jordbruksproduksjonsbegrepet, herunder driftsbygninger:

«Når det gjelder driftsbygninger, omfatter begrepet jordbruksproduksjon bygninger som er nødvendige blant annet i forbindelse med tradisjonelt husdyrhold. Hvorvidt bygningen er nødvendig må bero på en objektiv vurdering av eiendommens arealgrunnlag og påregnelig drift. Eierens egen oppfatning av hva som er nødvendig kan ikke tillegges avgjørende vekt. Det er eksempler fra praksis på at det er krevd søknad hvor størrelsen av driftsbygningen har stått i klart misforhold til eiendommens dyrkede areal. Hvor driftsbygningen eller produksjonen har fått karakter av fabrikkmessig jordbruk, har også omdisponeringsbestemmelsen fått anvendelse.»

Etter rundskrivet legges det dermed opp til en vurdering av om driftsbygningen er nødvendig i forhold til gårdens ressursgrunnlag, og kun for areal som er eid. Det er videre presisert at man skal ta utgangspunkt i en objektiv vurdering av de jordbruksmessige ressursene, ikke søkerens subjektive oppfatning om hva som er nødvendige bygg. Problemstillingene som dere presenterer, gjelder imidlertid grensen for hva som kan ha karakter av fabrikkmessig jordbruk. Det vises i rundskrivet til at § 9 første ledd har fått anvendelse i tilfeller hvor driftsbygningen eller produksjonen har fått karakter av fabrikkmessig jordbruk, altså tilfeller hvor driftsbygningen eller produksjonen faller utenfor hva som kan betegnes som «jordbruksproduksjon». Ut over det, er rundskrivet taus om hvilke vurderingskriterier som skal legges til grunn for hvor grensen for fabrikkmessig jordbruk går. Vurderingen kan dermed både knyttes til selve driftsbygningen som skal oppføres, eller produksjonen som helhet.

Kommentarutgaven til jordlova omtaler eldre praksis fra departementet hvor det ble fastslått at oppføring av driftsbygg medførte at tiltaket var omfattet av jordlova § 9 dersom driftsbygningen fremsto som fabrikkmessig: «I praksis er det eksempler på at det er krevd søknad hvor størrelsen på driftsbygningen har stått i klart misforhold til eiendommens dyrket areal, se for eksempel departementets avgjørelse i sak 070900 00037 KLO hvor det er vist til at bygningen må være nødvendig for driften av eiendommen. Departementet har blant annet i sak 999987 50372 DIJ gitt uttrykk for at om driftsbygningen eller produksjonen får karakter av «fabrikkmessig jordbruk», kommer omdisponeringsbestemmelsen til anvendelse. I slike tilfeller kan produksjonen ikke anses som jordbruksproduksjon.» (Vår understreking).

Det er generelt få holdepunkter i forarbeidene og forvaltningspraksis som trekker klare linjer for når et tiltak er å anse som fabrikkmessig jordbruk. Mye taler

dessuten for at hva som kan regnes som «jordbruksproduksjon» har karakter av å være en rettslig standard som vil utvikle seg i takt med samfunnsutviklingen. Utgangspunktet for vurderingen bør være om produksjonen faller inn under en naturlig språklig forståelse av «jordbruksproduksjon», eller om produksjonen som helhet og/eller driftsbygningen som søkes oppført har karakter av å være fabrikkmessig produksjon. Her må det foretas en nærmere, konkret vurdering av hva slags driftsopplegg som er planlagt og hvilke fysiske byggetiltak som er planlagt, og om dette kan betegnes som jordbruksproduksjon.

Forholdet til husdyrkonsesjonsregelverket

I deres henvendelse vises det til at det har vært praksis for å legge til grunn at omdisponering etter jordlova § 9 ikke er nødvendig så lenge det er snakk om produksjon innenfor husdyrkonsesjongrensene. Det vises videre til at dette spørsmålet har relevans for om et byggetiltak er innenfor LNFR-formålet, jf. pbl. § 11-5 nr. 5 og når det kreves dispensasjon fra arealformålet i pbl. § 19-2. Det vises til at det i veilederen «Garden som ressurs» står at grisefarmer og hønserier inngår i LNFR-kategorien hvis anleggets størrelse er tilpasset brukets størrelse og drift, og ikke har karakter av industriell produksjon jf. konsesjongrensene i husdyrkonsesjonsforskriften.

Dere reiser spørsmålet om det blir riktig å lene seg på konsesjongrensene ettersom disse øker og driftsbyggene blir større.

I forarbeidene til lov om regulering av svine- og fjøreproduksjonen¹ står det følgende om bakgrunnen for lovreguleringen: «Uten konsesjonsregulering må man derfor på sikt regne med at produksjonen vil samles på få og store industrialiserte enheter.» og videre: «Formålet med husdyrkonsesjonsbestemmelsene er å opprettholde en differensiert bruksstruktur gjennom å fordele de kraftfôrbaserte husdyrproduksjonene med basis i familiejordbruket. Regjeringen anser det fortsatt ønskelig å sikre at produksjonene har tilknytning til vanlig jordbruksdrift for å styrke inntektsgrunnlaget i jordbruket». Formålet er dermed å regulere enkelte produksjoner innenfor de kraftforkrevende produksjonene. Grenser for konsesjonen settes i husdyrkonsesjonsforskriften, og angir således grensen for hvilket omfang en produksjon kan ha før man anser den som industrialisert.

Landbruksdirektoratet mener at det både i relasjon til tolkningen av «jordbruksproduksjon» i jordlova og «landbruk» i plan- og bygningsloven er relevant å vektlegge om søker eller tiltakshaver driver over eller under konsesjongrensene. Samtidig er det ikke nevnt i jordlovas forarbeider eller rundskriv en slik kobling mellom regelverkene. I plan- og bygningsloven er koblingen som nevnt i «Garden som ressurs». Likevel er både jordlova og lov om regulering av svine- og fjørfeproduksjon juridiske virkemidler for å nå målene satt i landbrukspolitikken, og derfor vurderer vi at regelverkene kan sees i sammenheng.

¹ Ot. Prop. Nr. 94 (2002-2003) kap. 2.1

Dersom man driver under konsesjonsgrensene, og produksjonen er regulert av husdyrkonsesjonsregelverket, vurderer vi at det skal mye til for å regne produksjonen som fabrikkmessig. Dette fordi departementet har satt en grense for hva som er å regne som industrialiserte produksjoner i husdyrkonsesjonsforskriften, hvor motstykket til dette er «vanlig jordbruksdrift». Dette begrepet vil etter direktoratets syn samsvare med «jordbruksproduksjon»-begrepet i jordlova.

Samtidig kan det også tenkes at det søkes om oppføring av driftsbygg hvor produksjonen ikke er regulert av husdyrkonsesjonsregelverket, men hvor det likevel er tvil om produksjonen har fått karakter av fabrikkmessig jordbruk. Her må det foretas en konkret vurdering hvor man tar stilling til om produksjonen har karakter av fabrikkmessig produksjon, eller om det samsvarer med en naturlig språklig forståelse av «jordbruksproduksjon».

Resultatet etter jordlova

Jordlova er innrettet slik at landbrukets egen nedbygging ikke er regulert. Dermed vil man, så lenge man er innenfor hva som er å regne som «jordbruksproduksjon», ikke kunne ta hensyn til jordvernet. Fabrikkmessig eller industrialisert jordbruk vil derimot være omfattet av forbudet mot omdisponering.

Husdyrkonsesjonsgrensene er hva man har sett som hensiktsmessig å regulere for å unngå industrielt jordbruk. Dermed vil konsesjonsgrensene være relevante for å ta stilling til om man er innenfor «jordbruksproduksjon» i jordlova § 9.

Kort om forholdet til plan- og bygningloven

Etter Landbruksdirektoratets syn vil hva som faller inn under landbruksformål i pbl. § 11-7 nr. 5 med tilhørende underformål: «areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag» ha relevans for forståelsen av hva som omfattes av «jordbruksproduksjon» i jordlova § 9 første ledd, ref. det siterte ovenfor om driftsbygninger fra jordlovsrundskrivet. Dersom et tiltak ikke er å anse som «jordbruksproduksjon», og dermed krever omdisponeringstillatelse etter jordlova § 9, vil dette følgelig også kreve dispensasjon fra LNFR-formålet, jf. pbl. § 11-7 nr. 5.

I Garden som ressurs² angis det nærmere kriterier for å vurdere om et tiltak er innenfor landbruksbegrepet etter plan- og bygningloven.

I samme veileder kapittel 1.1. er det gitt angitt momenter for vurderingen. Som det fremgår av kriteriene, er dette en sammensatt vurdering hvor det tas utgangspunkt i om tiltaket er knyttet til produksjon på gården, og videre om tiltakets virkninger for jordvern og andre hensyn. Kommunens vurdering er ikke et enkeltvedtak som kan påklages. I kapittel 1.2 er det videre ramset opp eksempler på tiltak som inngår i LNFR-kategorien. Hva gjelder grisefarmer og hønserier står det at dette inngår i LNFR-kategorien dersom anleggets størrelse er tilpasset brukets størrelse og drift, og ikke har karakter av industriell produksjon jf. konsesjonsgrensene i forskrift om regulering av svine- og fjørfeproduksjon.

² Se Ot.prp.nr.32 (2007-2008) punkt 6.11 hvor det redegjøres for relevansen «Landbruk pluss» - forløperen til «garden som ressurs» har som relevans for LNF-begrepet.

Det er presisert i veilederen at eksemplene som nevnes ikke uttømmende angir hva som kan betegnes som landbruk, men at man må ta utgangspunkt i vurderingskriteriene i kap. 1.1. Det er videre slått fast i LB-2012-14677 at konsesjonsgrensene i husdyrkonsesjonsloven ikke alene kan være avgjørende for å ta stilling til om en bygning er å regne som en driftsbygning i landbruket, herunder om det må søkes dispensasjon. (Dommen gjaldt vel å merke plan- og bygningsloven av 1981.).

Styringsmuligheter etter plan- og bygningsloven og jordlova

I henvendelsen vises det til at det som står i rundskrivet til jordlova at driftsbygninger bør - i den grad det er hensiktsmessig - plasseres på annet enn fulldyrket jord, erfarer dere at er egnet til misforståelser, ved at kommunene tror dette er en styringsmulighet. Dere skriver at det burde heller vært vist til pbl. § 29-4 og om mulig utarbeidet en veiledning til bestemmelsen når det gjelder landbruksbygg.

Landbruksdirektoratet er enig i at kommunen ikke vil ha styringsmuligheter etter jordlova så lenge omdisponeringen er til jordbruksproduksjon. Dersom et tiltak krever omdisponering etter § 9 annet ledd, kan kommunen etter annet ledd fjerde punktum kreve at det legges frem «alternative løsninger».

I jordlovsrundskrivet står det følgende om dette i kapittel 4.6: «Det må foretas en konkret og individuell vurdering av alle relevante hensyn i saken. I de tilfellene kommunen ser at søknaden ikke kan innvilges, kan kommunen ta kontakt med søker med sikte på å finne fram til en alternativ løsning som kan godtas og som beslaglegger minst mulig gode jordbruksressurser eller for å redusere eventuelle drifts eller miljømessige ulemper knyttet til omdisponeringen.» Dersom produksjonen har karakter av fabrikkmessig jordbruk og dermed krever tillatelse etter § 9, vil kommunen kunne kreve at det blir lagt frem alternative løsninger.

Som nevnt ovenfor, vil ofte vurderingen av hva som er «jordbruksproduksjon» og hva som er «landbruk» samsvare. Tiltaket blir dermed gjenstand for byggesaksbehandling. Som påpekt fra dere, vil kommunen i slike tilfeller kunne anvise plassering av driftsbygningen av hensyn til jordvernet, jf. pbl. § 29-4.³ Etter plan- og bygningsloven kan kommunen også gi bestemmelser om landbrukets nedbygging. Etter § 11-11 nr. 1 kan kommunen fastsette bestemmelser om «omfang, lokalisering og utforming av bygninger og anlegg til landbruk og reindrift (..)» i kommuneplanens arealdel. Arealdelen er rettslig bindende for fremtidig arealbruk. Det kan også knyttes bestemmelser til hensynssone i reguleringsplan, herunder «bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet», jf. § 12-7.

Oppsummering og avsluttende bemerkning

Husdyrkonsesjonsregelverket har relevans for å vurdere om en produksjon har slikt omfang at den må ansees som fabrikkmessig eller industriell i de tilfeller hvor omdisponeringen eller tiltaket er knyttet til en produksjon som er regulert av dette

³ Se for øvrig KDDs tolkningsuttalelse om dette TUDEP-2016-2522-2

regelverket. I tilfeller hvor produksjonen ikke er regulert av husdyrkonsesjonsregelverket, må man foreta en konkret vurdering av produksjonen opp mot en naturlig språklig forståelse av «jordbruksproduksjon». Vurderingen kan ta utgangspunkt i selve driftsbygningen som søkes oppført, eller i produksjonen som helhet. Ellers er det få andre holdepunkter for å vurdere hvilke produksjoner som er av et slikt omfang at de er utenfor dette begrepet. Vurderingen etter plan- og bygningsloven, herunder hva som er innenfor «landbruk» i LNFR-formålet, vil hovedsakelig være sammenfallende med jordlova. Her gir imidlertid «Garden som ressurs» også noen ytterligere vurderingskriterier i kapittel 1.1.

Dersom tiltaket er innenfor «jordbruksproduksjon» i jordlova, krever tiltaket ingen behandling etter jordlova. Hvis tiltaket er innenfor «landbruk»-begrepet i plan- og bygningsloven, krever tiltaket i tillegg byggesaksbehandling. Kommunen kan ta hensyn til jordvernet når det gjelder plassering av bygget, og/eller angi retningslinjer for landbruksbygg i kommune- eller reguleringsplan.

Vi vil videreformidle statsforvalterens synspunkter på behov for presiseringer og veiledningsmateriell til rette departementer.

Med hilsen
for Landbruksdirektoratet

Aud-Ingrid Krefting
seksjonssjef

Maja Sandvik Schartum
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent og trenger derfor ingen signatur.

Mottakere:

Statsforvalteren i Trøndelag

Pb 2600

7734 STEINKJER