



Dovre kommune
Kongsvegen 4
2662 DOVRE

Saksbehandler, innvalgstelefon

Håvard Pharo Gravdal, 61 26 61 42

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

Vi viser til vårt brev til Landbrukskontoret for Lesja og Dovre datert 13.05.2022 der vi påla Dovre kommune å sende inn saker som gjelder omdisponering av dyrka mark der formålet er å ta ut torv. Vi viser også til felles befarings i Dovre og Lesja onsdag den 24. august 2022.

Vi beklager at det har gått lang tid fra befaringsen til vi nå følger opp med våre vurderinger. Det skyldes hovedsakelig at vi 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 13.05, som er vedlagt.

Innsendte saker

I perioden for pålegget, 13. mai til 1. september 2022, mottok vi to avgjørelser fra kommunen¹. I begge ga kommunen dispensasjon til midlertidig omdisponering av dyrket mark. I sak 2021/1512 ble søknaden avslått administrativt, men etter klage ga plan-, nærings- og utviklingsutvalget tillatelse.

Disse sakene er endelig avgjort i forvaltningen og etter det vi kjenner til er torvuttakene gjennomført og avsluttet. To avgjørelser alene gir ikke Statsforvalteren et tilstrekkelig grunnlag til å kunne konkludere med hvilken praksis Dovre kommune har og om praksisen er i tråd med jordloven § 9 eller ikke. Likevel gir disse to sakene, sammen med befaringsen og dialog med landbrukskontoret i forbindelse med revisjon av de kommunale retningslinjene for torvuttak, et grunnlag for at vi kan gi en tilbakemelding om den praksisen vi oppfatter at kommunen har.

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.² Den type uttak som Dovre kommune over flere år har gitt tillatelser til, innebærer at det aktuelle arealet tilbakeføres til jordbruksproduksjon neste vekstsesong. Det er derfor tale om midlertidig, og ikke varig, omdisponering i disse sakene.

¹ Kommunens ref: 2021/1512 og 2022/327

² Ot.prp. nr. 72 (1993-1994) s. 82



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

I begge de to sakene vi har fått tilsendt, var søknadene begrunnet med hjemmelshavers behov for midler til vedlikehold av bygninger på eiendommene. Behov for vedlikehold av bygninger er en kjent utfordring på mange landbrukseiendommer. Statsforvalteren har forståelse for søkerens ønske om å kunne ta ut torv for å finansiere slike formål.

På den annen side er dette et behov som gjør seg gjeldende på svært mange landbrukseiendommer. Dersom både formålet/begrunnelsen for en søknad og de faktiske omstendighetene i saken er av mer generell karakter som vil kunne påberopes av mange andre, vil det i utgangspunktet være vanskelig å se at kravet «særleg høve» er oppfylt. Det klare utgangspunktet er at dyrka mark ikke skal brukes til andre formål enn jordbruksproduksjon og dette kan kun fravikes i spesielle saker eller spesielle omstendigheter – der det foreligger «særlege høve». Statsforvalteren stiller derfor spørsmål ved om formålet med omdisponeringen i disse to sakene representerer et «særleg høve».

Hvis man står overfor et «særleg høve», kan departementet (delegert til kommunen) gi dispensasjon. Tiltak som har verdi for allmennheten eller en større gruppe personer kan vektlegges til fordel for å gi dispensasjon. En grunneiers behov for penger til vedlikehold av egne bygninger, er imidlertid først og fremst et privatøkonomisk anliggende som ikke omfattes av hensynet til det «samfunnsgagnet ei omdisponering vil gi», jf. § 9 andre ledd.

Hensynet til jordsmonnet, produksjonsevnen, erosjonsrisiko og generelle virkninger for jordbruksvirksomheten er sentralt i dispensasjonsvurderingen. Uttak av torv fra dyrka mark vil etter Statsforvalterens vurdering alltid innebære en forringelse av jordsmonnet og svekke hensynet til jordvernet. De jordbruksfaglige konsekvensene ved å fjerne topplaget av jordsmonnet, er beskrevet i rapporten som NIBIO har laget på oppdrag fra Lesja kommune. Landbrukskontoret har rapporten og vi legger til grunn at den er kjent eller vil bli gjort kjent også i Dovre 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*».

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*». Når formålet med omdisponeringen er å frigjøre midler til vedlikehold av eiendommens bygninger, er dette et moment som vi mener taler mot å omdisponere dyrka mark.

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 reprodusere 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 riktignok 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.

I sak 2021/1512 er det under overskriften «oppsummering» angitt noen momenter som plan-, nærings- og utviklingsutvalget kan tillegge vekt til fordel for dispensasjon. Utover det kan vi ikke se at utvalgets vedtak er begrunnet. Derfor er det uklart hvilke momenter utvalget har lagt vekt på og hvordan disse er vektet mot hverandre. Statsforvalteren vurderer at dispensasjonen i sak 2021/1512 ikke oppfyller forvaltningslovens krav til begrunnelse av enkeltvedtak. Bestemmelsen angir blant annet at begrunnelsen skal «*gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på*». I lovkommentaren til dette skriver professor Jan Fridthjof Bernt: «*Er rettsgrunnlaget uklart og omtvistet, vil det etter forholdene også bli nødvendig å presisere nærmere hvordan man har forstått og tolket de aktuelle reglene*».

Selv om kommunedirektøren har pekt på hvilke momenter PNU-utvalget eventuelt kan vektlegge til fordel for dispensasjon, fremgår det ikke av avgjørelsen hva som har vært de avgjørende momentene. Vi ber kommunen legge seg dette på minne i fremtiden.

De kommunale retningslinjene

Statsforvalteren har i utgangspunktet ingen merknader til de reviderte retningslinjene for uttak av torv som ble vedtatt i Dovre kommune den 15.02.2022. Det er positivt at det 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 forvaltningseskjønn.

Forholdet til plan- og bygningsloven

Statsforvalteren har undersøkt om midlertidig torvuttak på dyrka mark eventuelt er et søknadspliktig tiltak etter plan- og bygningsloven og om det er et tiltak i tråd med LNFR-formålet. Vi har vært i kontakt med Kommunal- og distriktsdepartementet og vist 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 søknadspliktig 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.³ 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

³ Telefonsamtale med Hallvard Surlien, KDD.



eventuelt er gitt dispensasjon fra LNFR-formålet i kommuneplanens arealdel. Alternativt må arealet avsettes eller reguleres til råstoffutvinning.

Statsforvalteren ber derfor kommunen vurdere om eventuelle nye søknader om midlertidig omdisponering av dyrka mark krever dispensasjon etter plan- og bygningsloven.

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.⁴

Dyrka mark er en begrenset ressurs og det tar lang tid å produsere 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 to sakene vi har fått tilsendt 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.

⁴ 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 Dovre 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