

Høringsnotat

Forslag til endringer i lov om jord (jordlova)

1 Høringsnotatets hovedinnhold

I dette høringsnotatet foreslås endring i lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova) § 2 tredje ledd. Forslaget er utarbeidet av Olje- og energidepartementet etter avtale med Landbruks- og matdepartementet som forvalter jordlova.

Olje- og energidepartementet foreslår en endring av lov om jord (jordlova) § 2 tredje ledd, slik at forbudet mot omdisponering etter § 9 og krav til samtykke for deling etter § 12 ikke skal gjelde for tiltak med konsesjon etter energiloven § 3-1, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven. Etter ordlyden i § 2 tredje ledd er det i dag kun vassdragstiltak etter vannressursloven som er unntatt fra omdisponeringsforbudet i § 9. For någjeldende § 12 om deling er det unntak for tiltak etter alle de tre lovene.

Forslaget fjerner tvil om rekkevidden av dagens bestemmelse, og gir en enklere og mer forutsigbar prosess for tiltakshavere. Forslaget innebærer også en effektivisering ved at jordvern hensyn som gjør seg gjeldende i energisaker skal vurderes i konsesjonsbehandlingen på lik linje med alle andre berørte hensyn, uten en etterfølgende behandling i kommunene. Denne saksbehandlingen gjelder allerede for vassdragstiltak etter vannressursloven. Endringene innebærer ingen svekkelse av jordverninteressene i energisaker etter energiloven og vassdragsreguleringsloven.

2 Behov for endring av jordlova og bakgrunn for forslaget

I henhold til jordlova § 2 tredje ledd, gjelder ikke bestemmelsene om deling i § 12 når energi- eller vassdragsmyndighetene har gitt endelig samtykke for anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi eller for anlegg for produksjon av elektrisk energi etter energiloven § 3-1 tredje ledd, vassdragsreguleringsloven eller vannressursloven. Unntaket fra omdisponeringsbestemmelsene i § 9 gjelder derimot bare vassdragstiltak med tillatelse etter vannressursloven § 8.

Departementet har merket seg at gjeldende avgrensning i jordlova § 2 tredje ledd er vanskelig å praktisere for kommunene på denne sektoren. En rekke vannkraftutbygginger behandles både etter vannressursloven og vassdragsreguleringsloven. Rekkevidden av avgrensningen i § 2 tredje ledd kan da være vanskelig å angi presist. I praksis har noen kommuner i enkelttilfelle tolket unntaksbestemmelsen snevert, slik at hjelpeanlegg som veier eller følger av tiltaket har falt utenfor, mens andre kommuner helt har unnlatt å behandle energianlegg etter jordlova.

Etter jordlova § 12 annet ledd forutsetter samtykke til deling at det også er gitt samtykke til omdisponering etter § 9. Samtidig gjelder ikke § 12 for anlegg for produksjon, overføring eller omforming av elektrisk energi, jf. jordlova § 2 tredje ledd. Dette tilsier at det kan deles uten å omdisponere. Henvisningene i § 2 til §§ 9 og § 12 er en lovteknisk lite heldig løsning. Departementet mener det er behov for å klargjøre forholdet mellom jordlova og energi- og vassdragslovgivingen. En slik opprydding bidrar til en nødvendig

forenkling av en allerede omfattende og grundig saksbehandling av energi- og vassdragsanlegg.

Uavhengig av utfordringene med å angi rekkevidden av avgrensningene i § 2, mener departementet at de hensynene som ligger til grunn for avgrensningen av bruken av jordlova § 9 mot vannressursloven også gjør seg gjeldende for den øvrige konsesjonsbehandlingen av energi- og vassdragsanlegg.

Unntaket i jordlova § 2 tredje ledd første punktum fra forbud om omdisponering etter § 9, gjelder der vassdragsmyndighetene har gitt tillatelse til vassdragstiltak, jf. vannressursloven § 8. Dette unntaket ble innført i forbindelse med at ny vannressurslov ble vedtatt i 2000. Begrunnelsen for unntaket var at behandlingen den gang ga en tilfredsstillende behandling der jordvernhensyn også ble ivaretatt. I forarbeidene til vannressursloven (Ot.prp. nr. 39 (1998-99)) side 311 er Landbruksdepartementets vurdering av inntatt. Landbruksdepartementet uttalte:

" (...) dersom hensynet til jordvernet og eventuelle drifts- og miljømessige ulemper trekkes inn som momenter som utløser konsesjonsplikt og landbruksmyndigheten gis en lovbestemt rett til å uttale seg i forbindelse med konsesjonssaken, mener imidlertid Landbruksdepartementet at det ikke skulle være behov for behandling etter jordloven. Dette bør i tilfelle komme til uttrykk i lov."

Med vannressursloven ble vassdragslovgivningen modernisert, og det ble blant annet nedfelt bestemmelser om saksbehandlingen, herunder krav til offentliggjøring og krav til innhold i søknader.

I jordlova § 2 tredje ledd andre punktum er det gitt unntak fra krav om samtykke ved fradeling av landbrukseiendom etter § 12. Unntaket gjelder anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi som nevnt i energiloven § 3-1 eller for anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven, når energi- eller vassdragsmyndigheten har gitt endelig samtykke til tiltaket.

Begrunnelsen for unntaket var at hensynet til *samfunnsnytte av stor vekt* ble tatt ut av loven. I Prop. 127 L (2012-2013) side 40 fremgår det:

"Etter gjeldande rundskriv M-4/2003 om omdisponering og deling kan samfunnsinteresser av stor vekt vere etablering av idrettsanlegg, industriltak eller anna verksemd som ikkje er landbruk. Ei slik deling vil i realiteten vere ei arealbruksendring. (...) Departementet meiner slike tiltak bør planleggjast etter plan- og bygningslova. (...)"

Landbruks- og matdepartementet meiner likevel at dei aktuelle tiltaka Olje- og energidepartementet viser til etter vassdragsreguleringslova, vannressurslova og energilova bør kunne gjennomførast utan behandling etter delingsføresegna sjølv om tiltaka ikkje er fastsette i ein plan etter plan- og bygningslova. Landbruks- og matdepartementet kan ikkje sjå at det er behov for ei eiga vurdering av delingsspørsmålet når energi- eller vassdragsmyndigheitene har behandla saka. (...)"

Ved ikrafttredelsen av ny plandel til plan- og bygningsloven i 2009, ble øvrige sektormyndigheters stilling ved behandling av energisaker ytterligere styrket, ved at bestemmelsene om innsigelse i plan- og bygningsloven også ble gitt anvendelse på energi- og vassdragslovgivningen, se omtalene av gjeldende rett nedenfor. Hensynet til jordvern kan gi grunnlag for innsigelse fra landbruksmyndighetene i konsesjonssaker, noe som ytterligere reduserer behovet for en egen behandling etter jordlova.

Med bakgrunn i hensynene omtalt ovenfor, foreslår derfor departementet endringer i jordlova § 2, som unntar tiltak med konsesjon etter energi- og vassdragslovgivningen fra bestemmelsene i jordlova §§ 9 og 12. Forslaget innebærer at landbruksinteresser og jordvern skal inngå i forbindelse med behandling av tiltak etter energi- og vassdragslovgivningen. Jordlovmyndighetene skal dermed ikke lenger fatte vedtak i disse sakene, men være høringsinstans og ha innsigelsesrett/klageadgang.

3 Gjeldende rett

3.1 Omdisponerings- og delingsforbudene i jordlova §§ 9 og 12

Jordlova har som formål å legge til rette for at jordbruksarealene i landet med skog og fjell og alt som hører til (arealressursene), kan bli brukt på den måten som er mest gagnlig for samfunnet og de som har yrket sitt i landbruket. Arealressursene bør disponeres slik at man får "ein tenleg, variert bruksstruktur ut frå samfunnsutviklinga i området og med hovudvekt på omsynet til busetjing, arbeid og driftsmessige gode løysingar", jf. § 1 annet ledd.

Jordlova § 2 angir lovens virkeområde. Etter § 2 annet ledd kan det ved vedtak eller godkjenning av kommuneplan eller reguleringsplan fattes vedtak av planmyndighetene om at reglene i §§ 9 og 12 skal gjelde for planområdene eller avgrenset deler av dem.

Etter jordlova § 2 tredje ledd første punktum skal omdisponeringsbestemmelsene i jordlova § 9 ikke gjelde for vassdragstiltak med tillatelse etter vannressursloven § 8.

Jordlova § 9 første ledd setter et forbud mot omdisponering av dyrka jord. Hovedregelen er at dyrka jord ikke skal brukes til formål som ikke tar sikte på jordbruksproduksjon. Dyrka jord skal heller ikke disponeres slik at den ikke er egnet til jordbruksproduksjon i fremtiden.

Departementet kan i særlig tilfeller gi dispensasjon dersom det etter en samlet vurdering av forholdene kommer fram til at hensynet til jordbruksinteressene bør vike, jf. § 9 annet ledd. Myndigheten til å gi dispensasjon er delegert til kommunene, jf. forskrift 8. august 2003 nr. 1479. Ved avgjørelse om dispensasjon skal det blant annet tas hensyn til godkjente planer etter plan- og bygningsloven, drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området, kulturlandskapet og den samfunnsnytt en omdisponering vil gi. Det skal også tas hensyn til om arealet kan tilbakeføres til jordbruksproduksjon. Etter bestemmelsen kan det også kreves fremlagt alternative løsninger.

Samtykke til omdisponering kan gis med vilkår som er nødvendige av hensyn til de formålene loven skal fremme.

I henhold til jordlova § 2 tredje ledd annet punktum, gjelder ikke bestemmelsene om deling i § 12 når energi- eller vassdragsmyndighetene har gitt endelig samtykke for anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi eller for anlegg for produksjon av elektrisk energi etter energiloven § 3-1 tredje ledd, vassdragsreguleringsloven eller vannressursloven.

Deling av eiendom som kan brukes til jordbruk eller skogbruk må godkjennes av departementet, jf. jordlova § 12. Departementets kompetanse er delegert til kommunen, jf. forskrift 8. august 2003 nr. 1479. Det samme gjelder for tomtefeste, leie eller tilsvarende disposisjonsrett over eiendom, med varighet på over 10 år. Jordloven § 12 tredje ledd lyder:

"Ved avgjerd av om samtykke til deling skal givast, skal det leggjast vekt på om delinga legg til rette for ein tenleg og variert bruksstruktur i landbruket. I vurderinga inngår mellom anna omsynet til vern av arealressursane, om delinga fører til ei driftsmessig god løysing, og om delinga kan føre til drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området. Det kan leggjast vekt på andre omsyn dersom dei fell inn under formålet i jordlova."

Ifølge rundskriv M-1/2013 skal deling tillates dersom det ikke går ut over de interessene bestemmelsen skal verne om.

3.2 Konesjonsbehandlingen etter energi- og vassdragslovgivningen

3.2.1 Vannressursloven

Vannressursloven § 8 oppstiller en generell konesjonsplikt for alle tiltak i vassdrag som kan være til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenne interesser i vassdraget eller sjøen. Vassdragstiltak er definert i § 3 og omfatter bygning eller konstruksjon i eller over vassdrag og alle andre tiltak i vassdraget som etter sin art er egnet til å påvirke vannføringen, vannstanden, vassdragets leie eller strømmens retning og hastighet eller den fysiske og kjemiske vannkvaliteten på annen måte enn ved forurensning.

Konesjonsplikten i vannressursloven er virkningsbestemt og ikke knyttet til spesielle tiltak eller størrelser. Etter § 18 kan det fattes egen avgjørelse av om konesjonsplikt for et tiltak foreligger. Typiske vassdragstiltak kan være vannkraft, settefiskanlegg, drikkevannsuttak, grusuttak mv.

Myndigheten til å gi tillatelse etter § 8 ligger til Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE).¹ For vannkraft er den avgrenset til prosjekter med inntil 10 MW installert effekt.

¹FOR-2000-12-15-1270

For vannkraft over 10 MW ligger myndigheten hos Kongen². Vannkraftutbygginger over 40 GWh, men uten konsesjonspliktig regulering behandles etter vannressursloven, men en del av bestemmelsene i vassdragsreguleringsloven gis anvendelse, jf. vannressursloven § 19 annet ledd. Konsesjonsplikt for grunnvannstiltak er regulert i vannressursloven § 45.

Olje- og energidepartementet foreslår i utkast til et høringsnotat om endringer i vassdragsreguleringsloven, sendt på departementsforeleggelse 13. september d.å., å utvide virkeområdet til vassdragsreguleringsloven, slik at stor vannkraft over 40 GWh omfattes av den reviderte loven. Å innlemme slik vannkraft i vassdragsreguleringsloven vil gi en lovteknisk bedre avklaring mellom vannressursloven og vassdragsreguleringsloven.

3.2.2 Vassdragsreguleringsloven

Lov av 14. desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer gjelder tiltak for å regulere vannføringen i et vassdrag, typisk ved oppdemming. Loven gjelder også overføring av vann mellom vassdrag og pumping av vann til høyereliggende magasin.

Konsesjonsplikten er fastsatt i § 2, og er avgrenset nedad mot de minste reguleringene. Kongen i statsråd er tillagt konsesjonsmyndighet for saker etter vassdragsreguleringsloven.

En typisk vannkraftutbygging med regulering behandles etter både vassdragsreguleringsloven og vannressursloven. Som omtalt over vil vannkraftutbygginger på over 40 GWh, men uten konsesjonspliktig regulering, behandles etter vannressursloven, men en del av bestemmelsene i vassdragsreguleringsloven er gitt anvendelse.

3.2.3 Energiloven

Anlegg for produksjon, omforming, overføring og fordeling av elektrisk energi kan ikke bygges, eies eller drives uten konsesjon etter energiloven. Selv om en tiltakshaver har konsesjon for kraftverket etter vannressursloven, er det likevel nødvendig med konsesjon for det elektriske anlegget etter energiloven.

Myndigheten til å fatte vedtak om anleggskonsesjon er delegert til NVE, unntatt for nye store kraftledninger lenger enn 20 kilometer på spenningsnivå fra og med 300 kV og oppover, hvor vedtak fattes av Kongen i statsråd.

Anleggskonsesjon etter energiloven § 3-1 gjelder typisk kraftledninger, transformatorstasjoner og vindkraftverk.

Energiloven § 3-2 har egne bestemmelser om områdekonsesjon som omfatter det lokale fordelingsnett for elektrisitet. Disse anleggene behandles ikke enkeltvis av energimyndighetene, og omfattes ikke av den foreslåtte endringen i jordlova.

²FOR-2000-12-19-1705

3.3 Nærmere om saksgangen i energisaker

I henhold til konsekvensutredningsforskriften³ vedlegg I skal vannkraftanlegg med over 40 GWh årlig produksjon, vindkraftanlegg over 10 MW, samt kraftledninger og jord- og sjøkabler med lengde over 15 km og spenning på 132 kV eller høyere, alltid konsekvensutredes.

Dersom tiltaket er omfattet av vedlegg I til KU-forskriften, starter behandlingsprosessen med en melding med forslag til konsekvensutredningsprogram. Meldingen blir lagt ut til offentlig ettersyn og sendt på høring til lokale myndigheter og organisasjoner. NVE fastsetter endelig konsekvensutredningsprogram etter å ha forelagt dette for Klima- og miljødepartementet. Høringsinstansene mottar det endelige utredningsprogrammet til orientering.

Behandlingen av tiltak etter KU-forskriften vedlegg II, som omfatter alle konsesjonspliktige kraftledninger og kraftproduksjonsanlegg som ikke omfattes av vedlegg I, starter med innsending av konsesjonssøknad. NVE skal i behandlingen vurdere om kravene til konsekvensutredninger er oppfylt og eventuelt stille krav om supplerende utredninger.

Konsesjonssøknad om energi- eller vassdragstiltak sendes NVE uavhengig av hvem som er avgjørelsesmyndighet, med mindre noe annet er særlig fastsatt. Eventuelle konsekvensutredninger skal vedlegges søknaden. Søknadsdokumentene blir sendt på høring til berørte myndigheter, organisasjoner og grunneiere mv. for uttalelse og offentliggjort i lokalpresse og på NVEs hjemmesider. I de fleste sakene gjennomfører NVE en befaring av planområdet og har åpne møter for alle interesserte i den forbindelse.

NVE foretar en samlet vurdering av saken, og fatter vedtak dersom direktoratet har myndighet. Ligger myndigheten hos Kongen i statsråd, oversender NVE innstilling til Olje- og energidepartementet. Departementet forbereder saken for Kongen i statsråd og legger fram en tilråding til kongelig resolusjon. Store (over 20 000 naturhestetekrefter) og/eller vassdragsregulerings- og vannkraftutbyggingssaker hvor betydelige interesser står mot hverandre, forelegges først Stortinget til samtykke i en stortingsproposisjon, før konsesjon kan gis av Kongen i statsråd.

Ved ikrafttredden av ny plandel til plan- og bygningsloven i 2009, ble øvrige sektormyndigheters stilling ved behandling av energisaker styrket, ved at bestemmelsene om innsigelse i plan- og bygningsloven også ble gitt anvendelse på energi- og vassdragslovgivningen. Vannressursloven § 24 tredje ledd lyder:

"Reglene om innsigelse i plan- og bygningsloven §§ 5-4 til 5-6 gjelder så langt de passer for søknader om konsesjon til kraftproduksjonsanlegg etter denne lov. De samme organer som gis innsigelsesrett etter plan- og bygningsloven, gis også klagerett på konsesjonsvedtaket etter reglene i forvaltningsloven kapittel VI. Departementet gir nærmere forskrifter om bruk av innsigelse i konsesjonssaker etter denne lov."

³Forskrift om konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover av 19. desember 2014.

Tilsvarende bestemmelse er tatt inn i energiloven § 2-1 sjuende ledd og vassdragsreguleringsloven § 6 nr. 1. Bestemmelsene innebærer at landbruksmyndighetene, kommunen, fylkesmannen og Landbruksdirektoratet, har innsigelsesmyndighet i energisaker dersom deres saksområde, herunder hensynet til jordvern, blir berørt. Fremmes innsigelse til en sak om konsesjonssøknad til energianlegg uten at NVE kommer innsigelsen i møte, må NVE oversende konsesjonssaken til Olje- og energidepartementet, som må ta stilling til innsigelsen før endelig vedtak kan fattes.

Konsesjonsvedtak fattet av NVE kan påklages til Olje- og energidepartementet av parter og andre med rettslig klageinteresse. De instansene som har innsigelsesadgang kan også klage, jf. vannressursloven § 24. Utbyggingskommunene kan påklage vedtaket. Det er ikke klageadgang i større vannkraftsaker og i store kraftledningssaker, i og med at konsesjonsmyndigheten ligger hos Kongen i statsråd.

Som det fremgår av denne saksgjennomgangen, skal hensynet til landbruk og jordvern fremgå av konsekvensutredninger og søknader, og dermed kunne vurderes i konsesjonsbehandlingen. Landbruksmyndighetene skal høres og trekkes inn ved minst ett av trinnene i saksbehandlingen og kan fremme innsigelse til konsesjonssøknaden.

Klager på NVEs konsesjonsvedtak behandles etter forvaltningslovens regler. Når departementet har fattet klagevedtak, vil konsesjonsvedtaket være endelig i den forstand at det ikke kan påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd, første punktum.

Departementet mener denne gjennomgangen viser at egen behandling etter jordlova § 9 er unødvendig også for tiltak etter vassdragsreguleringsloven og energiloven for å ivareta de hensyn jordlova skal ivareta.

3.4 Om jordvernhensyn i energisaker

3.4.1 Arealbruk

Hensynet til jordvern kan være aktuelt i en rekke energisaker. Større vannkraft, vindkraft og kraftledningssaker berører ofte store arealer, og hensynet til landbruksinteresser generelt og jordvern spesielt er regelmessig et tema.

Større vindkraftverk kan omfatte planområder på flere titalls kvadratkilometer. De direkte arealbeslagene ved vindkraft, i form av turbinpunkter, veier, mv., omfatter imidlertid bare i størrelsesorden 3-5 prosent av planområdene. Vindkraft etableres vanligvis på høydedrag og antas i liten grad å komme i direkte konflikt med dyrka mark. Adkomstvei og nettilknytning kan i større grad berøre landbruksområder, men generelt vil det være betydelige rom for å tilpasse plasseringen av disse. Når det gjelder adkomstveier vil planleggingen så langt det er praktisk mulig ta utgangspunkt i allerede etablerte veier. Noen vindkraftverk er planlagt i områder som brukes til beite, herunder også beiteområder som i større eller mindre grad kultiveres, selv om det antas at disse beiteområdene i liten grad faller inn under definisjonen av innmarksbeite og dermed er omfattet av jordlovas bestemmelser. De berørte landbruksinteressene er regelmessig

positive til etablering av slike vindkraftverk, da særlig veinettet øker muligheten for kultivering, tilsyn og drift av beitet.

Kraftledninger kan ofte berøre jordbrukslandskap. De direkte arealbeslagene er knyttet til mastefester og tilhørende elektriske anlegg som transformatorstasjoner mv. Mastefester på dyrka mark vil gi et beskjedent, men permanent tap av jordbruksareal. I tillegg til det direkte tapet, kan mastefestet gi utfordringer for driften i form av mindre optimal arrondering og begrensinger for møkkaspredning mv. Ved etablering av kraftledninger vil det imidlertid stort sett være en viss fleksibilitet med hensyn til plassering av mastefester, og der terreng og avstander ligger til rette for det, vil nettselskapene forsøke å plassere master i utkanten av dyrka mark. Plassering av nye kraftstasjoner, koblingsanlegg, mv. kan tilpasses landbruksvirksomheten, men utvidelser av eksisterende stasjoner kan være mindre fleksibel.

Større vannkraftreguleringer vil ofte være arealkrevende. Nye magasiner etableres som regel i høyereliggende områder. Større vannkraftreguleringer berører derfor først og fremst arealer som brukes til utmarksbeite, og i mindre grad dyrka mark. Adkomstveier og nett kan imidlertid, på samme måte som for vindkraft, berøre landbruksområder.

Både ved etablering av større vannkraftverk, vindkraftverk og kraftledninger kan det være behov for midlertidige anlegg i form av oppstillings- og baseplasser og rigg- og brakkeplasser mv. for mellomlagring av maskiner og utstyr, innkvartering, administrasjon osv. Enkelte slike anlegg kan være relativt arealkrevende, og fra et anleggsteknisk perspektiv vil landbruksarealer være godt egnet. Anleggene fører i utgangspunktet ikke til permanent omdisponering av dyrka mark. Dersom jorda etter fjerning av de midlertidige anleggene ikke lenger vil være egnet til jordbruksformål, skal dette betraktes som en varig omdisponering. Dersom et midlertidig tiltak kan føre til at jord blir uegnet til fremtidig jordbruksproduksjon, må konsekvensene inngå i behandlingen etter energi- og vassdragslovgivningen.

3.4.2 Saksbehandling

I saker som konsekvensutredes vil hensynet til landbruksinteresser og jordvern være en del av utredningen. I NVEs veileder for konsesjonsbehandling av vannkraftsaker⁴ heter det følgende om standarddisposisjonen for konsekvensutredningsprogram:

"Jord- og skogressursane i området samt dagens bruk og utnytting av areala skal skildrast. Informasjon skal hentast inn mellom anna frå dei aktuelle grunneigarane og rettshavarar. Det kan også vere aktuelt å basere arbeidet på Landbruksdepartementets rettleiar "Konsekvensutredninger og landbruk".

Konsekvensane av tiltaket for jordbruk, skogbruk og utmarksbeite skal vurderast. Storleiken av areal som går tapt eller blir omdisponert, skal givast opp, med vekt på eventuelt tap av dyrka mark.

⁴ Rettleiar 3 2010: Konsesjonshandsaming av vasskraftsaker – Del III: Utarbeiding av melding med forslag til konsekvensutgreiingsprogram.

Ein skal vurdere om redusert vassføring i elvane kan oppheve eller redusere vassdraga sin funksjon som naturleg gjerde i forhold til beitande sauer og storfe."

I saker som ikke konsekvensutredes, skal søknaden gi de opplysninger som er nødvendig for å vurdere om og på hvilke vilkår, tillatelse bør gis, jf. energiloven § 2-1 tredje ledd og vannressursloven § 23. I NVEs veileder for utarbeidelse av søknad om konsesjon til nettanlegg⁵ fremgår det at arealbruken skal beskrives, og at dette skal inkludere fordeling på arealtyper som båndlegges, herunder jord- og skogbruksareal. Søknader sendes på høring blant annet til lokale og regionale landbruksmyndigheter i henholdsvis kommunen og hos fylkesmannen.

De fleste energianlegg av en viss størrelsesorden gis konsesjon med vilkår om utarbeidelse av detaljerte planer, for eksempel miljø- transport og anleggsplan (MTA). MTA godkjennes av NVE ved enkeltvedtak. Det settes i all hovedsak krav om at kommunen skal involveres i tiltakshavers utarbeidelse av MTA, og NVE holder regelmessig møter med kommunen og tiltakshaver om planene.⁶ MTA-planen skal beskrive all permanent og midlertidig arealbruk som følge av tiltaket, i et eller flere arealbrukskart. Departementet forutsetter at kartene gir tydelig oversikt over dyrka mark.

4 Endring i jordlova § 2 tredje ledd

Departementet mener dagens utforming av jordlova § 2 tredje ledd er lovteknisk uheldig og kan gi opphav til ulik forståelse og ineffektiv behandling av saker med konsesjon etter energi- og vassdragslovgivningen. Det er behov for en enklere og mer forutsigbar prosess for tiltakshavere.

I henhold til jordlova § 2 tredje ledd, gjelder ikke bestemmelsene om deling i § 12 når energi- eller vassdragsmyndighetene har gitt endelig samtykke for anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi eller for anlegg for produksjon av elektrisk energi etter energiloven § 3-1 tredje ledd, vassdragsreguleringsloven eller vannressursloven.

Unntaket fra omdisponeringsbestemmelsene i § 9 gjelder bare vassdragstiltak med tillatelse etter vannressursloven § 8. Avgrensingen mot vannressursloven kom inn da vannressursloven trådte i kraft i 2000. I forarbeidene til loven⁷ står det at *bestemmelsen vil gjøre det unødvendig å søke om omdisponeringstillatelse etter jordloven § 9 eventuelt 12, dersom det gis konsesjon etter vannressursloven. Hensynet til jordvern og eventuelle drifts- og miljømessige ulemper vil trekkes inn i konsesjonsvurderingen.*

⁵ Veileder 4 2013: Veileder for utforming av søknader om anleggskonsesjon for kraftoverføringsanlegg

⁶ Se Rettleiar 1 2016: Rettleiar for utarbeiding av detaljplan og miljø-, transport- og anleggsplan (MTA) for vindkraftverk.

⁷ Ot. prp. nr. 39 (1998-99)

Hensynene som ligger til grunn for avgrensningen av bruken av jordlova § 9 mot vannressursloven gjør seg også gjeldende for den øvrige konsesjonsbehandlingen av energi- og vassdragsanlegg.

Departementet har merket seg at gjeldende avgrensning i jordlova § 2 tredje ledd er vanskelig å praktisere for kommunene på denne sektoren. Som det er redegjort for ovenfor, behandles en rekke vannkraftutbygginger av både vannressursloven og vassdragsreguleringsloven. Rekkevidden av avgrensningen i § 2 tredje ledd kan da være vanskelig å angi presist. I praksis har unntaksbestemmelsen i noen enkeltsaker blitt tolket snevert, slik at hjelpeanlegg som veier eller følger av tiltaket har falt utenfor. Det varierer også hvorvidt kommunene overhodet har behandlet energitiltak etter jordlova.

Hensynet til landbruk og jordvern skal fremgå av konsekvensutredninger og søknader og dermed kunne vurderes i konsesjonsbehandlingen. Ved fastsetting av konsekvensutredningsprogram må det tas i betraktning at landbruksmyndighetene ikke lenger vil foreta en egen saksbehandling av jordvernspørsmål. Landbruksmyndighetene skal høres og trekkes inn ved minst ett av trinnene i saksbehandlingen, og kan fremme innsigelse til konsesjonssøknaden. Med en slik saksbehandling av tiltak etter energi- og vassdragslovgivningen mener departementet at det ikke vil være behov for egen behandling etter jordlova § 9 for å ivareta de hensyn jordlova skal ivareta. Samtidig vil denne endringen medføre en viss effektivisering av saksbehandlingen i disse sakene.

Forslaget til endringer i jordlova § 2 tredje ledd innebærer at forbudet i § 9 om omdisponering og bestemmelsen i § 12 om deling ikke gjelder for tiltak med konsesjon etter energiloven § 3-1, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven.

Som nevnt under punkt 3.2.3 omfattes ikke anlegg for fordeling av elektrisk energi som bygges i henhold til områdekonsesjon etter energiloven § 3-2 av unntaket. En områdekonsesjon er en generell tillatelse, og det foretas ingen særskilt konsesjonsbehandling av de respektive nettanleggene. Jordvernhensyn vil derfor ikke vurderes på samme måte som for enkeltanlegg som konsesjonsbehandles etter energiloven § 3-1. Etablering av tiltak under områdekonsesjonen vil derfor kunne utløse krav om behandling etter jordlova §§ 9 og 12.

Energiloven har i § 4-2 en bestemmelse om konsesjon til utenlandsforbindelser. Det følger av § 4-2 første ledd at slike anlegg også krever anleggskonsesjon etter § 3-1. Det er i anleggskonsesjonen de fysiske inngrepene og virkningene av dem vurderes.

Henvisningen til vannressursloven vil omfatte vassdragstiltak, herunder vassdragsanlegg, med konsesjon etter § 8, men også uttak og annen rådighet over grunnvann etter kapittel 8.

I de tiltak som skal unntas, inngår alt som omfattes av konsesjonen etter de respektive lovene, herunder permanente og midlertidige hjelpeanlegg.

Forslaget innebærer at hensynet til jordvern ikke lenger behandles som egen sak med hjemmel i jordlova, men vurderes som under konsesjonsbehandlingen av energi- og vassdragsaker. Det at landbruksmyndighetene, kommunen og fylkesmannen ikke lenger

har myndighet til å fatte bindende vedtak på sitt område vil etter departementets vurdering ikke gi noen realitetsendring med hensyn til vurderingene av bruk av dyrket mark i energisammenheng, blant annet fordi landbruksmyndighetene fremdeles vil ha innsigelseskompetanse på dette området. Departementet viser for øvrig til at Stortinget i Innst. 56 S (2015-2016) har fastsatt at årlig omdisponering av dyrka mark ikke skal gå ut over 4000 dekar innen 2020. I dag rapporterer kommunene omdisponering etter jordloven § 9 i KOSTRA. Med departementets forslag vil flere energisaker være unntatt kommunal behandling etter jordlova. Departementet mener derfor det bør opprettes en ordning for å rapportere omdisponeringer etter energi- og vassdragslovgivningen.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget fjerner tvil om rekkevidden av dagens bestemmelse. Forslaget innebærer også en effektivisering ved at jordvern hensyn i energisaker kun behandles av energimyndighetene på lik linje med alle andre berørte hensyn, og uten en etterfølgende behandling i kommunene.

Endringen vil innebære at behandling i kommunene ikke lenger er påkrevd. Behandling av jordvern hensyn i konsesjonssaker skal sikres med utgangspunkt i dagens praksis, og vil ikke kreve vesentlig økt ressursbruk. Ved å unngå en uklarhet i lovteksten bidrar forslaget også til å sikre en mer ensartet saksbehandling i forskjellige utbyggingskommuner for tiltakene med konsesjon etter energi- og vassdragslovgivningen.

Forslaget vil innebære en forenkling for konsesjonssøker og gi økt forutsigbarhet når tiltaket ikke lenger er omfattet av jordloven. Denne forenklingen vil også kunne være positiv for andre involverte i prosessen, for eksempel grunneiere.

Dersom endringen innebærer økt bruk av innsigelse fra landbruksmyndighetene, kan dette gi mer arbeid for konsesjonsmyndighetene i form av innsigelsesmøter og behandling i departementet. Etter dagens praksis behandles innsigelser i energisaker sammen med eventuelle klager, og disse følger samme behandlingsprosess både hos førsteinstansen (NVE) og klageinstansen (departementet). Konsesjonssaker der det utelukkende foreligger innsigelse av hensyn til jordvern kan forekomme, men forslaget antas likevel ikke å innebære vesentlig økt ressursbruk i konsesjonsbehandlingen. I de sakene som avgjøres direkte av Kongen, må Olje- og energidepartementet drøfte eventuelle innsigelser fra landbruksmyndighetene med Landbruks- og matdepartementet før saken kan fremmes.

6 Merknader til bestemmelsene

Nytt tredje ledd jordlova § 2 slår fast at bestemmelsene i jordlova § 9 om omdisponering og § 12 om deling ikke gjelder for tiltak med konsesjon etter energiloven § 3-1,

vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven. Anlegg med områdekonsesjon etter energiloven § 3-2 omfattes ikke av unntaket.

Med *tiltak med konsesjon* skal forstås ikke bare det tiltaket eller den virkningen som utløser konsesjonsplikten, men alt som omfattes av konsesjonen etter de respektive lovene, herunder permanente og midlertidige hjelpeanlegg.

Forslag til lov om endringer i jordlova

I

I lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova) skal § 2 tredje ledd lyde:

Føresegnene i §§ 9 og 12 gjeld ikkje for tiltak med konsesjon etter energiloven § 3-1, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven.

II

Ikrafttredelses- og overgangsbestemmelser:

1. Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.
2. Loven får ikke anvendelse for tiltak som er behandlet etter jordlova §§ 9 og 12 før lovens ikrafttredelse.