



**Eidsvoll kommune**  
Kultur- og næringsetaten

Deres ref:  
Vår ref.: 2009/3860/EAS  
Dato: 17.12.2009  
Saksbehandler: Eli Ann Skovseth

Det Kongelige Landbruks- og matdepartement  
v/ Geir Dalholt  
Postboks 8007 Dep  
0030 OSLO

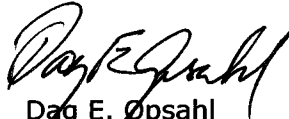
Landbruks- og matdep.	
Saksnr.: 08/1973	Doknr.: 79
Mottatt: 21 DES 2009	ASR/MA
Saksbeh.:	Ark.: 410
Kode:	Avskr.:

## Melding om vedtak

### Høring - forslag til vernehjemmel i jordloven

Det underrettes herved om at HOVEDUTVALGET FOR KULTUR OG NÆRING i møtet den 15.12.2009, sak nr. 92/09, fattet følgende vedtak (se vedlegg).

Med hilsen

  
Dag E. Øpsahl  
Jordbrukssjef

**Avsenderadresse.:**  
Rådhusgata 1  
2080 Eidsvoll  
**Telefon:** 66107000  
**Telefaks:** 66107001  
**E-post:**  
post@eidsvoll.kommune.no

**Besøksadresse.:**  
Rådhusgata 1, 2080 Eidsvoll  
**Dir.telefon:** 66107108  
**Telefaks:** 66107101  
**Etatens/avdelingens e-post:**  
kultur@eidsvoll.kommune.no

**Bankkonto:**  
1637.07.06313  
7855.05.02371 (skatt)  
**Org.nr.:**  
964 950 113  
**Internettadr.:**  
www.eidsvoll.kommune.no

**IBAN:**  
NO3916370706313  
NO2178550502371

**BIC-adr.:**  
DNBAOKK  
DNBAOKK



**Eidsvoll kommune**  
Kultur- og næringsetaten

**Arkivsak:** 2009/3860-2  
**Arkiv:**  
**Saksbehandler:**  
Dag Erland Opsahl  
**Dato:** 20.11.2009

### Saksframlegg

Utv.saksnr	Utvalg	Møtedato
92/09	Hovedutvalg for kultur og næring	15.12.2009

### Høring - forslag til vernehjemmel i jordloven

#### Rådmannens innstilling:

Hovedutvalget for kultur og næring i Eidsvoll kommune uttaler følgende:

- Landbruks- og matdepartementets forslag om innføring av vernehjemmel i jordloven støttes under forutsetning av at dette ikke fører til et svekka jordvern utenfor verneområdene.
- Departementets forslag til tilføyelser i jordloven støttes under forutsetning av at det gis klare retningslinjer for hvilke samfunnsinteresser som vil kunne sette et vern til side.
- Fylkesmannen bør gis avgjørelsesmyndigheten i omdisponeringssaker i verneområdene.
- Det bør innføres bestemmelser om midlertidig vern i påtenkte verneområder.

#### Saksprotokoll i Hovedutvalg for kultur og næring - 15.12.2009

#### Vedtak

Hovedutvalget for kultur og næring i Eidsvoll kommune uttaler følgende:

- Landbruks- og matdepartementets forslag om innføring av vernehjemmel i jordloven støttes under forutsetning av at dette ikke fører til et svekka jordvern utenfor verneområdene.
- Departementets forslag til tilføyelser i jordloven støttes under forutsetning av at det gis klare retningslinjer for hvilke samfunnsinteresser som vil kunne sette et vern til side.
- Fylkesmannen bør gis avgjørelsesmyndigheten i omdisponeringssaker i verneområdene.
- Det bør innføres bestemmelser om midlertidig vern i påtenkte verneområder.

**ENSTEMMIG.****Vedlegg som følger saken:**

- 1 Høringsbrev m/lovforslag

**Vedlegg som ligger i saksmappen:**

- 1 "Vernehjemmel i jordlova". Rapport nr. 7/2009 fra SLF
- 2 "Klimaskifte for jordvernet". Rapport fra LMD's jordverngruppe.

**Utskrift av saken sendes til:**

Landbruks- og matdepartementet

**SAKSUTREDNING:****Bakgrunn for saken**

Regjeringa har i Stortingsmelding nr. 26 (2006-2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand* fastsatt et mål om at den årlige omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene skal halveres innen 2010. Dette ble fulgt opp med at Departementet nedsatte ei jordverngruppe våren 2007. Gruppen la fram sin rapport i 2008, og anbefalte som et av mange virkemidler for styrking av jordvernet, utredning av en hjemmel for vern av jordressurser med høgt produksjonspotensial. På dette grunnlag fikk Statens landbruksforvaltning (SLF) i oppdrag å utrede en slik hjemmel. I sin rapport *Vernehjemmel i jordlova* av 15. mars 2009 har SLF fastslått at det i dag ikke finnes noen lovhjemmel for vern av jordressurser med formål å sikre og videreføre matproduksjon på arealene. SLF foreslår derfor at bestemmelser som sikrer en slik hjemmel, tas inn i jordloven. Landbruks- og matdepartementet har nå sendt på høring forslag om endringer i jordloven som langt på veg er i tråd med SLF's anbefalinger. Forslaget gjelder kun vern av dyrka jord. Dyrkbar jord omfattes ikke.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på SLF's anbefalinger samt en del andre spørsmål rundt temaet.

**Fakta i saken**

SLF anbefaler:

- at Kongen i ny paragraf i jordloven får myndighet til å gi verdifulle jordressurser varig vern som jordvernområder. Dette innebærer at jordbruksdriften i jordvernområdet i hovedsak fortsetter som før
- at adgangen til å omdisponere og fradele dyrka jord på eiendommer i jordvernområder blir innskrenket. Det er foreslått endrede kriterier for dispensasjon (samt søknadsplikt også for omdisponering av dyrka jord til bl.a. driftsbygninger og gårds- og driftsveger)
- at myndigheten til å gi samtykke til omdisponering og deling i jordvernområdene plasseres hos Fylkesmannen. Statens landbruksforvaltning blir klagemyndighet
- at vernet skal gjelde verdifull dyrka jord. Arealenes kvalitet og egnethet i matproduksjon, særlig for matkorn, vil være et vesentlig kriterium, men også arealer til fôrproduksjon kan være aktuelle
- at arealene bør være av en viss størrelse og mest mulig sammenhengende
- at det settes i gang en prosess for å vurdere aktuelle jordvernområder i alle deler av landet når loven er trådt i kraft
- at verneprosesser deretter kan igangsettes for enkeltstående områder

- at Fylkesmannen fremmer forslag overfor SLF som deretter vurderer og avgjør hvilke konkrete områder som skal utredes for vern
- at det legges til rette for gode medvirkningsprosesser slik at grunneiere, planmyndigheter og andre får anledning til å uttale seg
- at de strengere bestemmelsene skal gjelde fra det tidspunkt SLF har fattet vedtak om oppstart av verneprosess

SLF legger til grunn at vedtak om jordvern er en rådhetsregulering som i utgangspunktet må tåles erstatningsfritt. Det blir videre understreket i utredningen at forslaget ikke endrer betydningen av å opprettholde et sterkt jordvern også i områder som ligger utenfor jordvernområdene.

Departementet ønsker høringsinstansenes syn på SLF's anbefalinger samt:

- Hva slags areal som skal kunne vernes
- Avveiningen mot andre samfunnsinteresser
- Forholdet til allerede gitte tillatelser og vedtatte arealplaner
- Virkning av vernevedtaket – dispensasjon
- Prosess
- Tiltak ved igangsatt saksbehandling, men før vernevedtak er fattet

### Vurdering med konklusjon og begrunnelse

Det finnes altså i dag ikke noen hjemmel i norsk lov for vern av jordressurser med formål å sikre og videreføre matproduksjon på arealene. Det finnes lovhjemler for å verne utmarksområde og skog og for den saks skyld kulturlandskap, men altså ikke for å verne jordas produksjonsgrunnlag. I et land der dyrkamarka utgjør snaut 3 % av arealet er dette et paradoks.

Matjordas produksjonspotensial er en ikke fornybar ressurs som det etter all sannsynlighet vil bli stadig større knapphet på. Slik sett bør alle tiltak som kan sikre denne ressursen et sterkere vern, hilses velkommen. Vern av dyrka jord slik det nå foreslås, kan være et slikt tiltak.

Slik hjemmel er foreslått tatt inn i 1. ledd en ny § 13 i jordloven som lyder:

**"Kongen kan vedta at område med verdifull dyrka jord skal vernast som jordvernområde"**

Hva slags areal skal kunne vernes?:

I forslaget til ny § 13 i jordloven står det i 2. ledd:

***"Ved avgjerda om vern skal det mellom anna leggjast vekt på i kva grad areala er eigna til mat- eller fôrproduksjon, om areala har eller kan få noko å seie for nasjonal eller regional mat- eller fôrproduksjon, om areala er av ein viss storleik og ligg samla, og om areala ligg i eit område der det er eller kan ventast å verta utbyggingspress."***

Dette samsvarer med SLF's anbefalinger, og betyr at det er dyrka jord i de beste områdene for mat- eller fôrproduksjon i områder med utbyggingspress som skal kunne vernes. Dyrkbar mark skal ikke kunne vernes etter denne hjemmelen.

Det er svært ofte de beste jordbruksområdene som er mest utsatt for utbyggingspress, i og med at svært mange sentra ligger midt i de beste jordbruksområdene. Arealer uten utbyggingspress har sjelden behov for ytterligere vern. Når det gjelder dyrkbar mark er dette som regel jord med låg potensiell avkastningsevne. Ellers ville den ganske enkelt allerede vært oppdyrket. Når det gjelder kvaliteten på arealene vil det selvsagt bli gjenstand for skjønn hva som ligger i de ulike kriteriene, men det er gitt viktige signaler her som vil kunne bringe skjønntøvelsen på rett veg.

Avveiningen mot andre samfunnsinteresser:

I forslaget til ny § 13, 3. ledd står det:

**“Omsynet til vern av dyrka jord skal vegast mot andre viktige samfunnsinteresser.”**

Med “andre viktige samfunnsinteresser” mener departementet “behovet for verdiskaping, en effektiv areal- og ressursforvaltning og bevaring av naturens mangfold” (høringsbrevets side 4, 1. avsn.). Departementet sier videre: “Vernemyndigheten har plikt til å foreta en slik helhetlig vurdering av ulemper for andre viktige samfunnsinteresser. Resultatet av en slik avveining vil etter omstendighetene bli å akseptere visse samfunnsmessige kostnader for å kunne gi verdifull dyrka matjord særlig beskyttelse.”

Det foreslåtte 3. ledd gir svært stort rom for skjønn, og vil kunne gjøre det vanskelig å få gjennomslag for et verneønske i kamp mot sterke utbyggingsinteresser. Nå sies det riktignok at det som regel vil måtte aksepteres visse samfunnsmessige kostnader ved vern, men for ikke å uthule vernehjemmelen bør det, gjerne i forskrifts form eller i det minste i klare retningslinjer, spesifiseres så langt som mulig, hva som menes med sterke samfunnsinteresser. Ellers er det god grunn til å frykte at en er like langt, og at matjorda blir den tapende part i svært mange saker.

Forholdet til allerede gitte tillatelser og vedtatte arealplaner:

Forslått § 13, 4 ledd lyder:

**“Vedtaket om vern får ikkje verknad for**

**a) tiltak der det allereie er gitt samtykke til omdisponering etter § 9,**

**b) tiltak som krev løyve frå det offentlege etter anna lovverk, og slikt løyve er gitt, eller**

**c) tiltak som ikkje krev samtykke etter § 9, som omdisponering av dyrka jord til driftsbygning og våningshus, dersom tiltaket fysisk er sett i gong når vernevedtaket blir gjort”**

Det er et greit prinsipp at et vedtak ikke skal gis tilbakevirkende kraft, og dette følges opp her ved at godkjente enkelttiltak vil kunne gjennomføres.

Departementet legger imidlertid til grunn at vernevedtak skal gå foran gjeldende arealplaner, også reguleringsplaner og bestemmelser om spredt boligbygging i LNF-områder.

Det kan virke som et svært strengt forslag, men det støttes da det antas at det sjelden vil bli aktuelt å verne regulerte områder, men at en i enkelte tilfeller bør kunne ha muligheten hvis det er nødvendig for å verne verdigfull jord som i utgangspunktet ikke burde vært omregulert. Dette kan være tilfelle i gamle og mer upresise reguleringsplaner.

Når det gjelder spredt boligbygging er det naturlig at et vernevedtak reduserer muligheten til å bruke jordbruksareal til boligbygging til et minimum.

Virkning av vernevedtaket – dispensasjon:

Forslag til ny § 14 lyder:

**I jordvernområde må dyrka jord ikkje brukast til anna føremål enn jordbruksproduksjon. Forbodet gjeld i alle tilfelle kor jorda ikkje vert nytta som vekstmedium for planteproduksjon eller hagebruk.**

**Departementet kan gi fritaking frå forbodet i første ledd dersom tiltaket ikkje strir mot føremålet til vernevedtaket og har lite å seie for verneverdiane i jordvernområdet, eller dersom omsynet til tryggleik eller samfunnsinteresser av særleg stor vekt talar for det. § 9 tredje til femte ledd og § 12 tredje til sjette ledd gjeld tilsvarande.**

'Første ledd forbyr i utgangspunktet også bygging av landbruksbygg på dyrka jord i verneområde, i tråd med SLF's anbefaling. Dette er en utvidelse av omdisponeringsforbudet i jordlovens § 9.

Dette må ses i sammenheng med dispensasjonsmuligheten som følger av 2. ledd. Samla medfører dette at i verneområder vil framtidige landbruksbygg i større grad måtte plasseres og utformes slik at forbruk av dyrka mark minimaliseres, hvilket er positivt. Slik det er i dag er det ingen restriksjoner på bruk av dyrka jord til dette formålet. Da den beste jorda ofte ligger rundt tunet er dette svært uheldig for den samla produksjonsevnen, ikke bare på det enkelte bruk, men også for jordressursene som helhet. Derfor støttes Departementets forslag.

Hensyn til trygghet og særlig sterke samfunnsinteresser vil kunne gi grunnlag for dispensasjon etter 2. ledd. Bruken av ordet "særlig" indikerer at samfunnsinteressene må være sterkere enn hva som kreves for dispensasjon etter gjeldende lov. Dette er positivt, og ikke minst logisk hvis vern i det hele tatt skal ha noen hensikt. Vi har tidligere etterlyst at hva som menes med sterke samfunnsinteresser bør spesifiseres, gjerne i forskrifts form, eller i det minste i klare retningslinjer. Dette er ikke mindre viktig her.

#### Prosess:

Forslag til ny § 15 inneholder følgende:

***"Når arbeidet med vern etter § 13 tek til, skal Kongen kunngjere eit påtenkt verneforslag i minst éi avis som er alminneleg lesen på staden. Kunngjeringa skal gjere greie for dei viktigaste følgjene av forslaget, jf. § 14. Grunneigarar og rettshavarar i det påtenkte jordvernområdet skal så langt råd er få skriftleg melding om forslaget, og få ein rimeleg frist til å gi merknadar før forslaget vert utforma.***

***Vedtak om vern av dyrka jord for jordbruksproduksjon vert fastsett som forskrift, jf. forvaltningsloven kapittel VII. Overfor grunneigarar og rettshavarar som verneforskrifta får følgjer for, gjeld også reglane om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Kongen kan i forskrift gi føresegner som utfyller sakshandsamingsreglane i paragrafen her og forvaltningsloven.***

Første ledd sikrer brei medvirkning fra alle berørte parter, hvilket er en selvfølge i et moderne og demokratisk samfunn. Som vi ser, foreslås det at det skal kunne gis utfyllende regler om saksbehandling, hvilket er naturlig og nødvendig.

SLF anbefaler at myndigheten til å gi samtykke til omdisponering og deling i jordvernområdene plasseres hos Fylkesmannen og at SLF blir klagemyndighet, i motsetning til utenfor verneområde der kommunen vil ha avgjørelsesmyndighet som i dag. Dette er et forståelig standpunkt, all den tid det vil være sterke interessekonflikter knyttet til vernede områder. Det vil jo i utgangspunktet være derfor de er vernet, jf. det som er skrevet ovenfor. Erfaringsmessig representerer kommunene mye oftere utbyggingsinteresser enn verneinteresser. Jordvernet vil nok derfor være bedre sikret hvis Fylkesmannen får myndighet i omdisponeringssaker. Departementet mener imidlertid at det ikke er behov for egne regler for deling i verneområder, da det ikke er i rene delingssaker nedbygginga skjer. Dette er helt riktig, og dette standpunktet støttes.

SLF anbefaler videre at det settes i gang en prosess for å vurdere aktuelle jordvernområder i alle deler av landet når loven er trådt i kraft og at verneprosesser deretter kan igangsettes for enkeltstående områder. Fylkesmannen skal fremme forslag overfor SLF som deretter skal vurdere og avgjør hvilke konkrete områder som skal utredes for vern. Såframt denne prosessen kjøres i tett samarbeid med de berørte kommuner, ser en ingen store betenkeligheter. Skal en vernehjemmel ha noen verdi må den brukes i praksis, og ut fra det som er sagt over om kommunenes utbyggingsinteresser, kan en ikke regne med at verneinitiativer fra den enkelte kommune vil strømme på i stort monn.

Tiltak ved igangsatt saksbehandling, men før vernevedtak er fattet:

SLF anbefaler at de strengere bestemmelsene skal gjelde fra det tidspunkt det er fattet vedtak om oppstart av en verneprosess. Departementet mener det er mer hensiktsmessig at Fylkesmannen bruker hjemmelen sin til å utsette eller stanse omdisponering i strid med verneformålet før vernevedtak trår i kraft.

I pressområder vil iveren etter å omdisponere raskt øke betraktelig når det blir kjent at et område utredes for vern. Departementets metode vil derfor kunne føre til at mange vedtak må utsettes eller omgjøres. Å innføre strengere bestemmelser med en gang vil antakelig legge en større demper på omdisponeringsiveren, hvilket er helt avgjørende for at vernehjemmelen skal ha den ønskede virkning. Det er altså behov for bestemmelser om midlertidig vern i påtenkte verneområder. Derfor støttes SLF's anbefaling.

Arealer utenfor verneområder:

SLF understreker betydningen av å opprettholde et sterkt jordvern også i områder som ligger utenfor jordvernområdene, og her er vi ved det sterkeste ankepunktet mot å opprette jordvernområder. Vi har opp igjennom årene vært vitne til mangt et forsøk på å kategorisere areal i den hensikt å spare verdifulle landbruksområder fra nedbygging. Dette kan være i form av en sortering av arealene i klasser etter jordbruksmessig verdi, eller i form av byggegrenser, for eksempel "grønn strek". Resultatet har gjerne blitt at utbyggingsinteresser og kommunale reguleringsmyndigheter har oppfattet dette som et klarsignal til en uhemmet omdisponering innenfor byggegrensa eller på de "dårlige" jordbruksarealene. Faren er at et vern etter den foreslåtte hjemmel vil kunne oppfattes slik at alt areal som ikke vernes, nærmest er frigitt for utbygging. Å skape forståelse for at dette ikke er tilfelle vil i pressområder være en krevende øvelse som sentrale myndigheter må legge stor vekt på hvis vernehjemmelen skal ha noen positiv virkning.

Konklusjonen blir følgende:

- Forslaget om innføring av vernehjemmel i jordloven støttes under forutsetning av at dette ikke fører til et svekka jordvern utenfor verneområdene.
- Departementets forslag til tilføyelser i jordloven støttes under forutsetning av at det gis klare retningslinjer for hvilke samfunnsinteresser som vil kunne sette et vern til side.
- Fylkesmannen bør gis avgjørelsesmyndigheten i omdisponeringssaker i verneområdene.
- Det bør innføres bestemmelser om midlertidig vern i påtenkte verneområder.