



**Midtre Namdal  
samkommune**  
**Miljø og landbruk**

Saksmappe: 2009/9348-2

Saksbehandler:

Elin Skard Øien

## Saksframlegg

### Høringsuttalelse - forslag til vernehjemmel i jordloven

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Midtre Namdal samkommunestyre		

#### Rådmannens innstilling

Midtre Namdal samkommunestyre er positiv til at det foreslås en hjemmel for vern av dyrka jord i jordloven. Dette vil kunne lette arbeidet i kommunene med å bevare dyrka jord både i planprosesser og i enkeltsaker. Muligheten for varig vern, vil også indirekte gi signaler om viktigheten og nødvendigheten av å bevare dyrka jorda.

Samkommunestyret vil spesielt kommentere følgende punkter:

1. Avgjørelsesmyndigheten som kommunene har fått delegert i forbindelse med jordvern må videreføres i det nye lovverket. Dette gjelder både opprettelse av områder med varig vern av dyrka jord, og behandling av dispensasjonssøknader.
2. Det aksepteres at vern av dyrka jord skal skje vederlagsfritt, med det kan ikke aksepteres at dette skal føre til lavere erstatningspriser på slike arealer når det tas dyrka jord til offentlige formål slik som veier, flyplasser med mer.
3. Samkommunestyret vil uttrykke bekymring for næringsutvikling innenfor landbruket dersom det i verneområder må søkes om dispensasjon til oppføring av boliger og driftsbygninger, og bygging av veier. Det er derfor viktig at det er forholdsvis enkelt å få innvilget dispensasjon, og at myndigheten til å gi samtykke til omdisponering og deling i jordvernområdene plasseres hos kommunen for enklest og hurtigst mulig saksgang.

## Vedlegg

- 1 Høringsbrev
- 2 LMD's lovforslag
- 3 SLF's lovforslag

## Saksopplysninger

### Høringsfrist

Statens landbruksforvaltning (SLF) har på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) lagt fram forslag til vernehjemmel i jordloven.

LMD ber om uttalelse fra høringsinstansene innen 10.januar 2010.

### Bakgrunn

Dyrka jord er en ikke-fornybar ressurs og et nødvendig grunnlag for at framtidige generasjoner skal ha mulighet til å produsere egen mat på egen jord.

Regjeringen har i Soria Moria-erklæringen uttalt at norsk matjord er en begrenset ressurs som det er et nasjonalt ansvar å ta vare på.

Regjeringens mål for jordvernet jfr St.meld. nr. 26 (2006-2007) *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*, er å:

- halvere den årlige omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene innen 2010
- stimulere kommunene til å utpeke kjerneområder for landbruk som grunnlag for kommunale planavklaringer
- stimulere til regionale planprosesser i by- og tettstedsområder, der det trekkes langsiktige jordverngrenser
- arbeide for å redusere avgangen av dyrka mark til samferdselstiltak

LMD har avgrenset målsettingen til å omfatte den dyrka jorda, og ikke den dyrkbare.

På grunn av økonomisk vekst, økt sentralisering og befolkningsvekst mener LMD at det vil bli krevende å nå og opprettholde nivået i målsettingen, og at det derfor er behov for nye tiltak.

SLF har vurdert eksisterende virkemidler, og kommet til at norsk lovgivning i dag ikke har hjemmel for varig vern av jordressurser med formål å sikre og videreføre matproduksjon.

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

SLF har lagt fram lovforslag som omhandler nye underpunkt i § 8, og LMD har lagt fram lovforslag som omhandler nye paragrafer, §§ 13 og 14. (Begge lovforslagene foreligger som vedlegg til saken).

SLF sine forslag til endringer står for deres regning, og LMD ønsker kommentarer til disse forslagene samt enkelte andre punkter.

### LMD ønsker høringsinstansenes syn på:

### Hva slags areal som skal kunne vernes

#### *SLFs forslag:*

SLF foreslår at Kongen i ny § 8b får myndighet til å gi verdifulle jordressurser varig vern som *jordvernområder*. Dette innebærer at jordbruksdriften i jordvernområdet i hovedsak fortsetter som før.

Det foreslås 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. Videre bør arealene være av en viss størrelse og mest mulig sammenhengende.

#### *LMDs forslag:*

Det er ikke aktuelt å verne all dyrka jord. LMD foreslår i ny § 13 at det framgår at jordvern hjemmelen gjelder verdifull dyrka jord, og at det bl.a. skal legges vekt på 1) arealenes kvalitet til mat- eller fôrproduksjon, 2) om arealene har eller kan få nasjonal eller regional betydning for matproduksjon, 3) om arealene er av en viss størrelse og om de er sammenhengende samt 4) om de ligger i et område der det er eller kan ventes å bli utbyggingspress.

### Avveining mot andre samfunnsinteresser

#### *SLFs forslag:*

En slik avveining er ikke nevnt i SLFs forslag.

#### *LMDs forslag:*

LMD foreslår en egen saksbehandlingsregel om avveining mot andre viktige samfunnsinteresser (ny § 13 tredje ledd). Med ”andre viktige samfunnsinteresser” forstås blant annet behovet for verdiskaping, en effektiv areal- og ressursforvaltning og bevaring av naturens mangfold.

### Forholdet til allerede gitte tillatelser og vedtatte arealplaner mv.

#### *SLFs forslag:*

SLFs forslag nevner ikke forholdet til allerede gitt tillatelser og vedtatte arealplaner.

#### *LMDs forslag:*

Vedtaket om vern av dyrka jord vil i utgangspunktet ikke få betydning for igangværende bruk. Imidlertid vil det kunne få betydning for grunneiere eller rettighetshavere som har planlagt annen framtidig utnytting enn jordbruksproduksjon, men hvor ny bruk ikke har startet når vernevedtaket blir fattet.

LMD foreslår tre ulike løsninger:

1. Ny § 13 fjerde ledd bokstav a: vedtak om jordvern får ikke virkning for tiltak der det allerede er gitt samtykke til omdisponering etter § 9
2. Ny § 13 fjerde ledd bokstav b: for bruksendringer som krever annen offentlig tillatelse (enkeltvedtak etter en lov eller en forskrift), vil tiltak som det er gitt tillatelse til gå foran dersom denne er gitt før vernevedtaket
3. Ny § 13 fjerde ledd bokstav c: for annen bruk som ikke krever tillatelse etter gjeldende lovverk, må tiltaket være igangsatt fysisk før vernevedtaket blir fattet

### Virkning av vernevedtaket – dispensasjon

#### *SLFs forslag:*

SLF foreslår at adgangen til å omdisponere og fradele dyrka jord på eiendommer i jordvernområder blir innskrenket, jfr forslag til ny § 8c. Det er foreslått endrede kriterier for

dispensasjon (samt søknadsplikt også for omdisponering av dyrka jord til bl.a. driftsbygninger og gårds- og driftsveier).

Videre foreslås det at myndigheten til å gi samtykke til omdisponering og deling i jordvernområdene plasseres hos Fylkesmannen. SLF blir klagemyndighet.

*LMDs forslag:*

Virkningen av vernevedtaket blir at den vernede jorda ikke kan ”brukast til anna føremål enn jordbruksproduksjon”. Forbudet omfatter blant annet bygging av landbruksveier og oppføring av bygninger knyttet til driften av eiendommen.

LMD ønsker høringsinstansenes syn på om en slik bestemmelse bør ha som utgangspunkt at alle tiltak som innebærer at jorda ikke lenger skal kunne brukes som vekstmedium for planteproduksjon eller hagebruk omfattes av forbudet. Jfr ny § 14 første og andre ledd foreslår LMD at fritak fra forbudet bare kan gis dersom tiltaket ”ikkje strir mot føremålet til vernevedtaket og tiltaket har lite å seie for verneverdiane i jordvernområdet, eller dersom omsynet til tryggleik eller samfunnsinteresser av særleg stor vekt taler for det”. Dette er ment å innebære en klar innstramming av dispensasjonsvilkårene i forhold til vilkårene i § 9.

I tilfeller der sikkerhetsmessige hensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig, kan det gis tillatelse uavhengig av om de to førstnevnte vilkårene i ny § 14 annet ledd er oppfylt.

Prosess

*SLFs forslag:*

SLF foreslår 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. Videre foreslås det at Fylkesmannen fremmer forslag overfor SLF som deretter vurderer og avgjør hvilke konkrete områder som skal utredes for vern.

Det foreslås også at det legges til rette for gode medvirkningsprosesser slik at grunneiere, planmyndigheter og andre får anledning til å uttale seg

*LMDs forslag:*

Det foreslås brede og grundige medvirkningsprosesser og en åpen og inkluderende saksbehandling hvor alle berørte interesser, herunder kommuner og fylkeskommuner som planmyndigheter, skal involveres og gis anledning til å uttale seg. For å oppnå dette, foreslås det at påtenkt verneforslag kunngjøres når arbeidet med vern tar til. Kunngjøringen skal gjøre rede for de viktigste følgene vedtaket antas å få. Grunneiere skal så langt råd er få skriftlig melding om forslaget, og få en rimelig frist til å gi merknader før forslag blir utformet.

Grunneiere varsles og får uttalelsesrett, mens organisasjoner og andre hvis interesser berøres, blir høringsinstanser.

Tiltak ved igangsatt saksbehandling, men før endelig vernevedtak er fattet

*SLFs forslag:*

SLF foreslår at de strengere bestemmelsene skal gjelde fra det tidspunkt SLF har fattet vedtak om oppstart av verneprosess.

*LMDs forslag:*

SLF forutsetter at det fattes eget vedtak om utgreiing av vern før selv vernevedtaket (forskriften) fattes. Det foreslås at rettsvirkningen av et slikt vedtak er at de strengere

dispensasjonsbestemmelsene i ny § 8c gjelder i områder som utredes for jordvern, dette for å unngå omdisponering mens utredning foregår.

Departementet er i tvil om en slik rettsvirkning, og ønsker høringsinstansenes syn på dette.

Ved lovendring i kraft 1.juli 2009 har fylkesmennene fått hjemmel til for en begrenset tidsperiode å pålegge kommuner å sende inn fortløpende utskrift av alle avgjørelser i en eller flere sakstyper etter jordloven eller konsesjonsloven. Etter departementets mening bør fylkesmannen i alminnelighet bruke denne hjemmelen overfor kommuner som har arealer i et område som fylkesmannen utreder for vern, slik at fylkesmannen får anledning til å gjøre seg kjent med vedtak som berører disse områdene. Departementet mener dette på en mer hensiktsmessig måte enn en egen bestemmelse om tiltak ved igangsatt saksbehandling, innen rammen av forvaltningsloven § 35, vil gjøre det mulig å utsette eller stanse omdisponering i strid med nasjonale mål eller verneformålet før vernevedtak trår i kraft.

Departementet ønsker høringsinstansenes syn på dette, og om det eventuelt er behov for bestemmelse om midlertidig vern jfr. Naturmangfoldloven § 45, eller hjemmel til avslag uten videre når påtenkt verneforslag er kunngjort.

#### Korrigerings

*SLFs forslag:*

SLF har ikke kommentert dette i sitt forslag.

*LMDs forslag:*

Endringene gjort i jordloven § 2 i forbindelse med vedtakelsen av ny plan- og bygningslov ble gjort delvis på bokmål. Jordloven har nynorsk målføre. Departementet foreslår derfor også enkelte språklige justeringer av § 2.

#### Økonomiske og administrative konsekvenser

*SLFs forslag:*

SLF har ikke kommentert dette i sitt forslag.

*LMDs forslag:*

Prosess med vern av dyrka jord skal starte opp gradvis ut fra eksisterende ressurser og kapasitet hos kommunene, fylkesmannen og SLF. Departementet legger i utgangspunktet til grunn at forslagene ikke vil føre til økt ressursbruk for offentlige myndigheter, men vil vurdere ressursbehovet når en har vunnet erfaring og vil sørge for å tilføre nødvendige ressurser i den grad ordningen fører til et merarbeid.

#### **Vurdering**

##### **Generelle kommentarer**

Bakgrunnen for forslaget er at regjeringen har en målsetting om å halvere den årlige omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene innen 2010. Dette målet er foreløpig ikke nådd. Dette skyldes bl.a. økt press på dyrka jorda i sentrumsnære områder.

Også i Midtre Namdal ser man i sentrumsnære områder at det er press på dyrka jord til bolig- og næringsformål. Samtidig som det innvilges en del dispensasjoner fra kommuneplanenes arealdel i hele regionen.

Styret for miljø og landbruksforvaltningen i Midtre Namdal har i sin ”Strategisk plan for miljø- og landbruksforvaltningen i Midtre Namdal 2009-2012” bosettingsstruktur i regionen som et av flere satsingsområde.

Strategisk plan omfatter et sett med saksbehandlingsregler som spesielt omhandler jordlovsaker:

- Jordvernet praktiseres strengt i Midtre Namdal
- Ved behandling av omdisponeringsaker og delingssaker etter jordloven, skal det søkes etter alternative løsninger som ikke medfører forbruk av dyrka eller dyrkbar mark
- I områder med stabilt eller økende folketall skal jordvernet praktiseres svært strengt
- I områder med synkende folketall kan det utøves en mindre streng holdning i forbindelse med omdisponering og fradeling av areal til boligformål
- Ved behandling av saker skal det tas hensyn til arealets produksjonsevne, helningsgrad, størrelse og arrondering, samt tilgjengelighet og beliggenhet. I tillegg skal arealets betydning for kulturlandskapet vurderes

Ut fra dette oppfattes det som positivt at det foreslås en hjemmel for vern av dyrka jord i jordloven. Dette vil kunne lette arbeidet i kommunene med å bevare dyrka jord både i planprosesser og i enkeltsaker.

Muligheten for varig vern av dyrka jord, vil også indirekte gi signaler om viktigheten og nødvendigheten av å bevare dyrka jorda.

#### Hva slags areal som skal kunne vernes

Alle fire arealkrav som er nevnt i LMDs forslag, bør være oppfylt ved opprettelse av jordvernområde.

Når det gjelder arealenes betydning for matproduksjon, er det viktig at forproduksjon også tillegges vekt. Med dagens dyrkingsmetoder og kornsorter, er det i enkelte områder små eller ingen arealer med jord som er egnet til korndyrking. Det er allikevel viktig å opprettholde dyrka jorda og mulighetene for matproduksjonen også i disse områdene. Med tanke både på beredskap, behovet for produksjon av ulike typer mat og miljøkonsekvenser ved transport av matvarer, er det viktig at jordvernområder finnes over hele landet.

Når det gjelder arealenes størrelse, bør det ikke settes absolutte arealgrenser. Hva som er verdifull dyrka mark vil kunne variere rundt om i landet ut fra topografi, klima, bruksstruktur, arrondering med mer.

#### Avveining mot andre samfunnsinteresser

Det kan være vanskelig å få forståelse for lokalt jordvern når kostnadene med å omdisponere dyrka og dyrkbar mark til andre formål er så lavt. Det er derfor viktig at det aksepteres at andre løsninger som ikke innebærer tap av dyrka jord vil ha større kostnader. Dette gjelder både private og offentlige aktører. Eventuelle retningslinjer for anvendelse av lovendringene bør presisere at det bør aksepteres alternative løsninger for å bevare dyrka jorda, selv om disse løsningene medfører økte kostnader.

Det forutsettes i SLF og LMD sine forslag at etablering av jordvernområder ikke vil føre til rett til erstatning. I dag ser vi at der det tas dyrka mark til offentlige formål, slik som veier, flyplass m.fl., har dyrka jorda liten verdi slik at grunneierne får lave erstatninger. Det er derfor svært viktig at vern av sentrumsnære arealer ikke gir mindre erstatninger til grunneiere enn om arealene var regulert til andre formål. Erstatningene gjenspeiler ikke den varige verdien av dyrka jord.

### Forholdet til allerede gitte tillatelser og vedtatte arealplaner mv

Departementets forslag innebærer at konsekvenser av et vernevedtak behandles ulikt ut fra type tillatelse som er gitt. Det anses rimelig at vernevedtak ikke gir tilbakevirkende kraft for omdisponeringer som allerede er innvilget i medhold av jordlovens § 9. Dette er viktig for å sikre en viss grad av forutsigbarhet for grunneiere.

Departementet foreslår i § 13 fjerde ledd bokstav b at bruksendringer som krever annen offentlig tillatelse, må være innvilget gjennom enkeltvedtak etter lov eller forskrift før et eventuelt vernevedtak. En del kommuner har gamle reguleringsplaner, med dyrka jord som er båndlagt til ulike utbyggingsformål. I noen tilfeller har jordvernet blitt kraftig strammet inn siden planene ble vedtatt. Det oppfattes som positivt at § 13 fjerde ledd bokstav b gir mulighet til å verne slike områder som er vedtatt i planer, men der tillatelser til tiltak ikke er fattet gjennom enkeltvedtak.

### Virkning av vernevedtaket – dispensasjon

Departementet foreslår at begrepet ”jordbruksproduksjon” i verneområder kun omfatter jorda brukt som vekstmedium. Dvs at oppføring av våningshus og driftsbygninger og bygging av veier krever dispensasjon.

Det er viktig at dette ikke medfører at våningshus og driftsbygninger plasseres utenom dyrka jord og fører til uhensiktsmessige plasseringer av slike bygninger, for å unngå å søke om dispensasjon. En er derfor usikker på om det er riktig med en slik innstramming av dispensasjonsbestemmelsene i jordvernområder. Dersom jordbruksproduksjon skal defineres slik LMD foreslår, er det viktig at det er forholdsvis enkelt å få innvilget dispensasjon, og at myndigheten til å gi samtykke til omdisponering og deling i jordvernområdene plasseres hos kommunen for enklest og hurtigst mulig saksgang.

Departementets forslag om at fradeling i verneområder behandles på vanlig måte etter jordlovens § 12 støttes.

### Prosess

Som tidligere nevnt, kan det være vanskelig å få forståelse for lokalt jordvern, dette gjelder også hos grunneiere. For å unngå konflikter og å skape størst mulig forståelse og kunnskap, er det svært viktig med en bred prosess. Det er særlig viktig at grunneier og grunneierorganisasjoner deltar i prosessen på et så tidlig stadium som mulig. Grunneiers rolle i prosessen bør presiseres tydeligere i lovteksten.

SLF foreslår at Fylkesmannen fremmer forslag overfor SLF som deretter vurderer og avgjør hvilke konkrete områder som skal utredes for vern. Dette innebærer at lokale myndigheter fratras avgjørelsesmyndighet. Dette er et tilbakeskritt i forhold til tankene om lokaldemokratiet. Det er også en endring i forhold til den økte myndighet som er tillagt kommunene i praktisering av jordloven det siste 10-året.

Det bør derfor være kommunene, som etter mer fastlagte kriterier og retningslinjer foreslår mulige jordvernområder på sine arealer.

### Tiltak ved igangsatt saksbehandling, men før endelig vedtak er fattet

Det er ingen kommentarer til dette punktet.

### Korrigerings

Det er ingen kommentarer til at det brukes samme målform i hele lovteksten.

### Økonomiske og administrative konsekvenser

En innføring av vernehjemmel i jordloven vil gi økt arbeidsmengde til alle forvaltningsnivå. Det er derfor viktig at lovendringen etterfølges av økte bevilgninger.