



Landbruks og matdepartementet  
Avd. for skog og ressurspolitikk  
Postboks 8007 DEP

0030 OSLO

Landbruks- og matdep.	
Saksnr.: 2008/1973-222	Dokumentnr.:
Mottatt: 16 MAR 2010	
Saksbehandler: ASR/MA	Arkiv: 410
Kopi:	Avskrift:

Deres referanse

Vår referanse  
2009/15784-5-32411/2010-GUHO

Klassering  
V04

Dato  
11.03.2010

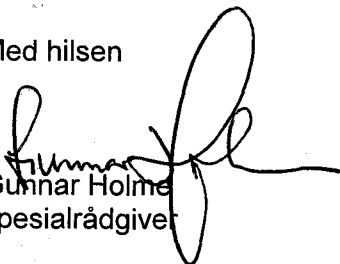
### Forslag til ny vernehjemmel i jordloven - ettersendelse av bystyrets vedtak

Vi viser til vårt brev av 15.01.2010 med oversendelse av administrasjonens forslag til høringsuttalelse.

Fredrikstad bystyre har som sak 8/10 behandlet saken og avgitt sin uttalelse i tråd med rådmannens innstilling.

Utskrift av møtebok sak 8/10 følger vedlagt.

Med hilsen



Gunnar Holme  
spesialrådgiver

#### Arealplanavdelingen

Besøksadresse: Nygaardsgt. 16, 1606 Fredrikstad  
E-postadresse: postmottak@fredrikstad.kommune.no  
Telefon: 69 30 60 00      Telefaks: 69 30 60 04

Postadresse: Postboks 1405, 1602 Fredrikstad  
Webadresse: www.fredrikstad.kommune.no  
Tlf. saksbeh.: 69 30 56 16      Bankkonto: 5122 05 77000

## FREDRIKSTAD KOMMUNE

Saksnr.: 2009/15784  
Dokumentnr.: 2  
Løpenr.: 1064/2010  
Klassering: V04  
Saksbehandler: Gunnar Holme

### Møtebok

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaksnr.
Formannskapet	04.02.2010	13/10
Bystyret	11.02.2010	8/10

### Høringsuttalelse - forslag til vernehjemmel i jordloven

#### Rådmannens innstilling

Rådmannen anbefaler formannskapet å avgi slik innstilling til bystyret:

1. Fredrikstad kommune støtter målet om en halvering av den årlige omdisponering av de mest verdifulle jordressursene innen 2010.
2. Fredrikstad kommune finner ikke å kunne støtte forslaget om særskilt vernehjemmel i jordvernloven. Dette begrunnes med:
  - Forslaget vil kunne virke negativt for annen viktig samfunnsutvikling.
  - Jordvernmålet kan ivaretas gjennom eksisterende lovverk.
3. Dersom vernebestemmelsen likevel innføres, advares det mot at det settes for restriktive bestemmelser for utvikling av tradisjonell landbruksvirksomhet i verneområdene.

Kommunen mener også at en eventuell vernebestemmelse ikke bør slå inn på regulerte områder før 5 års fristen for bygge – og anleggstilltak hjemlet etter lovens §12 – 11, har gått ut.

Fredrikstad, 20.01.10

#### Formannskapets behandling 04.02.2010:

På vegne av FrP fremmet representanten Bjørnar Laabak slikt forslag:

Fredrikstad kommune deler bekymringen som framkommer i rapporten om omdisponering av verdifulle landbruksarealer til utbyggingsformål og mener at disse arealene i så stor grad som mulig må bevares til matproduksjon. Fredrikstad kommune mener at det derimot ikke foreligger sterke nok nasjonale hensyn til å innføre en lovhjemmel for jordvern, som tilsidesetter kommunalt selvstyre og kommunen som planmyndighet. Fredrikstad kommune går derfor imot en lovfestet hjemmel for jordvern.

Lovforslaget strider likeledes mot Stortingets delegering av myndighet til kommunene vedrørende forvaltning av jordlov, konsesjonslov, og odelslov, iverksatt fra 1.1.2004. Omdisponeringen av dyrka jord er blitt betydelig lavere har etter kommunene fikk denne myndigheten. Fredrikstad kommune vil samtidig påpeke at staten selv gjennom utbygging av infrastruktur er en vesentlig aktør i omdisponeringen av dyrka jord. Dette gjelder ikke minst i pressområder hvor staten ser det største behovet for å innføre lovhjemlet jordvern.

Fredrikstad kommune mener at plan- og bygningsloven er det viktigste virkemiddelet for å verne viktige jordbruksarealer mot nedbygging, gjennom denne har kommunene et selvstendig ansvar for å ivareta jordvern hensyn. Kommuner og fylkeskommuner kan i sine framtidige planprosesser definere viktige jordarealer inn som hensynssoner og beskrive hvordan disse arealene skal forvaltes. Siden dette er et nytt virkemiddel, bør dette prøves ut i praksis før en evt. går til en lovendring.

I tillegg har kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn et ansvar for å følge opp nasjonal politikk. Fredrikstad kommune mener innsigelsesinstituttet er et virkemiddel for å sikre jordverninteresser. Fredrikstad kommune vil også påpeke at regjeringen kan utarbeide nasjonale forventninger om jordvern til fylkeskommunenes og kommunenes planlegging. Jordvern kan også ivaretas gjennom de nye bestemmelsene i plan og bygningsloven, for eksempel ved å definere jordvernbehov inn som hensynssoner i arealdelen.

Fredrikstad kommune støtter ikke forslaget om at fylkesmennene skal være hovedansvarlige for prosessene med å velge ut og vurdere aktuelle områder for vern. Fredrikstad kommune mener forslaget strider mot Stortingets intensjoner med forvaltningsreformen og endringene i Plan- og bygningsloven, der fylkeskommunene i betydelig grad har fått styrket sin rolle som planmyndighet på fylkesnivå. Forslaget til lovendring vil bidra til å undergrave denne rollen.

Fredrikstad kommune mener derfor at det bør tilrettelegges for en helhetlig gradering av de forskjellige landbruksarealene etter nasjonal viktighet, for eksempel arealer som er egnet for matkornproduksjon, annen innmark, utmark, skogsarealer og arealer knyttet til den nye Naturmangfoldloven. Dette må kunne føre til en forvaltning der viktig matjord, som for eksempel jord til matkornproduksjon, likestilles med arealer vernet etter Naturmangfoldloven. Fredrikstad kommune anbefaler at det utredes videre hvordan dette konkret kan gjennomføres innenfor gjeldende lovverk.

#### På vegne av SV fremmet representanten Arild Skau slikt forslag:

1. Fredrikstad kommune støtter Regjeringens mål for jordvernet, sist uttrykt i St.meld. nr 26 (2006 – 2007), Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand, som er å:
  - Halvere den årlige omdisponering 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 tettsteder der det trekkes langsiktige jordverngrenser
  - Arbeide for å redusere avgangen av dyrka mark til samferdselstiltak
2. Fredrikstad kommune støtter forslaget til ny §§ 8b og 8c i Jordloven

#### Votering:

Forslag fra Arild Skau (SV) fikk 2 stemmer (KrF 1, SV 1) og falt.

Forslag fra Bjørnar Laabak (FrP) fikk 5 stemmer (FrP 3, H 2) og falt.

Rådmannens innstilling ble vedtatt med 11 stemmer (Ap 4, FrP 3, H 2, V 1 Pp 1) mot 2 stemmer (KrF 1, SV 1).

#### **Formannskapetets innstilling 04.02.2010 til bystyret:**

1. Fredrikstad kommune støtter målet om en halvering av den årlige omdisponering av de mest verdifulle jordressursene innen 2010.
2. Fredrikstad kommune finner ikke å kunne støtte forslaget om særskilt vernehjemmel i jordvernloven. Dette begrunnes med:
  - Forslaget vil kunne virke negativt for annen viktig samfunnsutvikling.
  - Jordvernmålet kan ivaretas gjennom eksisterende lovverk.
3. Dersom vernebestemmelsen likevel innføres, advares det mot at det settes for restriktive bestemmelser for utvikling av tradisjonell landbruksvirksomhet i verneområdene.  
Kommunen mener også at en eventuell vernebestemmelse ikke bør slå inn på regulerte områder før 5 års fristen for bygge – og anleggstiltak hjemlet etter lovens §12 – 11, har gått ut.

## Bystyrets behandling 11.02.2010:

På vegne av SV, Sp og Bymiljølista tok representanten Arild Skau opp sitt forslag fra formannskapet.

Representanten Bjørnar Laabak (FrP) tok opp sitt forslag fra formannskapet.

### Votering:

Forslag fra SV, Sp og Bymiljølista fikk 11 stemmer (SV 2, Sp 1, Bym 1, FS 1, Pp 1, V 2, KrF 3) og falt.

Forslag fra Bjørnar Laabak fikk 24 stemmer (FrP 17, H 7) og falt.

Formannskapets innstilling ble vedtatt med 42 stemmer (Ap 18, FrP 17, H 7) mot 11 stemmer (SV 2, Sp 1, Bym 1, Pp 1, V 2, KrF 3, FS 1).

## Bystyrets vedtak 11.02.2010:

1. Fredrikstad kommune støtter målet om en halvering av den årlige omdisponering av de mest verdifulle jordressursene innen 2010.
2. Fredrikstad kommune finner ikke å kunne støtte forslaget om særskilt vernehjemmel i jordvernloven. Dette begrunnes med:
  - Forslaget vil kunne virke negativt for annen viktig samfunnsutvikling.
  - Jordvernmålet kan ivaretas gjennom eksisterende lovverk.
3. Dersom vernebestemmelsen likevel innføres, advares det mot at det settes for restriktive bestemmelser for utvikling av tradisjonell landbruksvirksomhet i verneområdene.  
Kommunen mener også at en eventuell vernebestemmelse ikke bør slå inn på regulerte områder før 5 års fristen for bygge – og anleggstiltak hjemlet etter lovens §12 – 11, har gått ut.

Fredrikstad, 26.02.2010

Retts utskrift



Anita Simonsen  
møtesekretær

Utskrift til: Arealplanavdelingen v/ Gunnar Borge  
Kst. kommunalsjef Steinar Haugsten

## Sammendrag

Statens landbruksforvaltning (SLF) har på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) vurdert eksisterende virkemidler for jordvern. SLF har kommet fram til at norsk lovgivning i dag ikke har hjemmel for vern av jordressurser med formål å sikre og videreføre matproduksjon. For å hindre nedbygging av dyrka jord og sikre at de mest verdifulle og mest utsatte matproduksjonsområdene i Norge bevares og drives, foreslår SLF nye virkemidler i jordloven, blant annet en ny hjemmel for varig vern av verdifulle jordressurser. Rådmannen støtter målet om å halvere den årlige omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene innen 2010.

Rådmannen støtter imidlertid ikke forslaget om en særskilt vernehjemmel i jordvernloven. Begrunnelsen for dette er at:

- Forslaget vil kunne virke negativt for annen viktig samfunnsutvikling
- Jordvernmålet kan ivaretas gjennom eksisterende lovverk

Dersom vernebestemmelsen likevel innføres advares det mot at det settes for restriktive bestemmelser for utvikling av tradisjonell landbruksvirksomhet i verneområdene. Rådmannen mener også at en eventuell vernebestemmelse ikke bør slå inn på regulerte områder før 5 års fristen for bygge- og anleggstiltak hjemlet etter § 12-11, har gått ut.

## Vedlegg

1. Høringsforslag til vernehjemmel i jordloven – Brev datert 11.09.2009 fra Landbruks – og Matdepartementet.
2. Vedlegg 1 til Rapport nr.7/2009

## Andre saksdokumenter (ikke vedlagt)

3. Statens Landbruksforvaltning: Rapport nr.7/2009 "Vernehjemmel i jordlova". 15.mars 2009.

## Saksopplysninger

Statens landbruksforvaltning (SLF) har på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) vurdert eksisterende virkemidler for jordvern, og kommet til at norsk lovgivning i dag ikke har hjemmel for vern av jordressurser med formål å sikre og videreføre matproduksjon. For å hindre nedbygging av dyrka jord og sikre at de mest verdifulle og mest utsatte matproduksjonsområdene i Norge bevares og drives, foreslår SLF nye virkemidler i jordloven. SLF's forslag til nye bestemmelser er som følger:

- Kongen skal få myndighet til å gi verdifulle jordressurser varig vern som jordvernområder.
- Adgang til å omdisponere og fradele dyrka mark på eiendommer i jordvernområder blir innskrenket. Kriteriene for dispensasjon endres. Søknadsplikt for omdisponering til driftsbygninger og driftsveier innføres.
- Myndighet til å gi samtykke til omdisponering og deling i jordvernområder gis Fylkesmannen (flyttes fra kommunene). SLF skal være klagemyndighet.
- Vernet skal gjelde verdifull dyrka jord (ikke dyrkbar).
- Arealene bør være av en viss størrelse og mest mulig sammenhengende.
- Det settes i gang en prosess for å vurdere aktuelle jordvernområder i alle deler av landet når loven er trådt i kraft.
- Verneprosesser for enkeltstående områder kan igangsettes når disse vurderingene er gjort.
- Fylkesmannen fremmer forslag til områder for varig vern. SLF vurderer og avgjør hvilke konkrete områder som skal utredes for vern.
- Det legges til rette for god medvirkningsprosess.
- Bestemmelsene skal gjelde fra det tidspunkt SLF har fattet vedtak om oppstart av verneprosess.

Landbruks- og matdepartementet (LMD) påpeker at forslagene og vurderingene står for SLF sin regning, og ber om høringsinstansenes syn på disse. Høringsfristen er satt til 10. januar 2010. Fredrikstad kommune har orientert LMD om at kommunen ikke får behandlet høringsforslaget i bystyret innen høringsfristen. Rådmannens saksframlegg er oversendt LMD som kommunens foreløpige høringsuttalelse. Særutskrift av bystyrets behandling ettersendes.

## Hva slags areal skal kunne vernes

Departementet foreslår at jordvernheimmelen skal gjelde verdifull dyrka jord, og at det bl.a. skal legges vekt på:

1. arealene kvalitet til mat- / førproduksjon
2. om arealene har eller kan få nasjonal eller regional betydning for matproduksjon
3. om arealene er av en viss størrelse og er sammenhengende

4. om de ligger i et område der det er eller kan ventes å bli utbyggingspress  
Kriteriene skal ligge til grunn for vurderingene, og er ikke ment å være oppfylt samtidig.

#### **Avveining mot andre samfunnsinteresser**

Oppretting av jordvernområde vil kunne være negativ for annen samfunnsutvikling. Eksempler på dette kan være at kommunene som erstatning for verdifulle dyrka mark må legge til rette for utbygging på mindre egnede eller kostnadskrevende arealer eller åpne opp for bygging i høyden. Dette er momenter som bør tas i betraktning når et område vurderes for vern.

#### **Forholdet til allerede gitt tillatelser og vedtatte arealplaner mv.**

Vedtaket om vern av dyrka jord vil i utgangspunktet ikke få betydning for eksisterende bruk. Vedtaket om vern vil imidlertid kunne få betydning for grunneiere eller rettighetshavere som har planlagt annen framtidig utnytting av jordbruksarealene, men der det ikke er gitt tillatelse til omdisponering når vernevedtaket fattes. For bruksendringer hvor det kreves annen offentlig tillatelse etter for eksempel Plan- og bygningsloven, vil tiltak som det er gitt tillatelse til gå foran dersom denne er gitt før vernevedtaket. For annen bruk som ikke krever tillatelse etter gjeldende lovverk, for eksempel omdisponering av dyrka jord til driftsbygning, må tiltaket være igangsatt fysisk før vernevedtaket blir fattet.

#### **Tiltak ved igangsatt saksbehandling, men før endelig vernevedtak er fattet.**

SLF forutsetter at det skal fattes et eget vedtak om utgreiing av vern før selve vernevedtaket fattes. SLF foreslår at rettsvirkningen av et slikt vedtak skal være at de strenge dispensasjonsbestemmelsene skal gjelde i alle områder som utredes for jordvern, samt at Fylkesmannen og ikke kommunene er avgjørelsesmyndighet i første instans. LMD ønsker innspill på dette. LMD ønsker også tilbakemelding på om det er behov for hjemmel til midlertidig vern slik det er i naturmangfoldloven eller hjemmel til avslag på søknad om tiltak uten videre når påtenkt verneforslag er kunngjort.

#### **Økonomiske konsekvenser**

Ingen spesielle.

#### **Ansattes medbestemmelse**

Ikke relevant i denne saken.

#### **Vurdering**

Dyrka mark er en ikke-fornybar ressurs og et nødvendig grunnlag for at fremtidige generasjoner skal ha mulighet til å produsere mat. Regjeringens mål for jordvernet jf. St. meld. Nr 26 (2006-2007) om 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 planvedtak.
- Stimulere til regionale planprosesser i by- og tettstedsområder, der det trekkes langsiktige grenser.
- Arbeide for å redusere avgangen av dyrka mark til samferdselstiltak.

Fredrikstad kommune støtter regjeringens mål for jordvernet. Målet om å halvere omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene er nedfelt som lokalt mål i kommuneplanens arealdel (2007 – 2018) og er videre forankret i kommunens landbruksplan, vedtatt av Fredrikstad bystyre 19.06.2008.

Her defineres bl.a. kjerneområder for landbruk som beslutningsgrunnlag for arealplanleggingen.

Rådmannen støtter imidlertid ikke forslaget om en særskilt vernehjemmel i jordvernloven.

Begrunnelsen for dette er følgende:

- Forslaget vil kunne virke negativt for annen viktig samfunnsutvikling
- Jordvernmålet kan ivaretas gjennom eksisterende lovverk

### **Hensynet til annen samfunnsutvikling**

For byutvikling i områder som er omgitt av verdifulle jordressurser vil et strengt jordvern kunne medføre utbygging med større avstand til eksisterende sentrumsområder. Et mer spredt utbyggingsmønster med avstand til sentrumsområder vil generere mer trafikk.

Generelt vil en konsentrert byvekst være mest transportøkonomisk lønnsomt.

Nedprioritering av samferdselstiltak til fordel for jordvern kan gå på bekostning av næringsutvikling, trafikksikkerhet og miljøvennlig transportmønster. Jordvernmålet vil, sett på bakgrunn av karbonbindingen i utgangspunktet bygge opp under klimapolitiske mål.

Imidlertid vil et utbyggingsmønster som genererer mer transport kunne gi økte klimagassutslipp. Et strengt jordvern vil også kunne fremtvinge nedbygging av bynære utmarksområder og dermed gå på bekostning av biologisk mangfold og viktige rekreasjonsområder. Fortetting innenfor de eksisterende byområdene kan også gå på bekostning av verdier som biologisk mangfold og grønnstruktur. En for høy grad av fortetting kan dessuten gjøre det utfordrende å følge opp rikspolitiske retningslinjer for barn og unge i planleggingen. Utrivelige bomiljøer med lite grønnstruktur kan påvirke befolkningens helse og trivsel negativt.

Til sammenlikning retter vern etter naturvernloven seg i stor grad mot områder og biotoper som ligger utenfor de store befolkningskonsentrasjonene. For å ha en hensikt, må en vernehjemmel etter jordloven rette seg mot de områdene som er underlagt utbyggingspress. Det ligger da i sakens natur at "jordvernsakene" i mye sterkere grad enn "naturvernsakene" griper direkte inn i samfunnsutviklingen. Som følge av dette må avveiningene mot andre samfunnsinteresser få større omfang og fokus i jordvernsaker. Prosesser og arenaer for slike avveininger følger i dag av Plan- og bygningsloven (PBL). PBL er en samordningslov, der ulike interesser skal veies mot hverandre. Etter rådmannens vurdering vil en vernebestemmelse etter en særlov kunne være til hinder for en helhetlig samfunnsutvikling. PBL vil dermed kunne svekkes som et egnet verktøy for å gjøre disse avveiningene.

### **Jordvernmålet kan ivaretas gjennom annet lovverk**

Kommunene kan ikke omdisponere større landbruksarealer uten godkjenning av fylkeskommunal og statlig myndighet. Med hjemmel i ny Plan- og bygningslov kan det fastsettes at deler av en arealplan ikke kan endres eller oppheves i en nærmere angitt tidsramme uten samtykke fra Miljøverndepartementet. Lengre bindingstid vil gi større forutsigbarhet for de som har interesser knyttet til området. Dette kan brukes f.eks. for landbrukets kjerneområder.

Initiativet til en slik binding skal være en del av planbehandlingen og kan komme fra kommunen selv eller fra regionale og statlige myndigheter. Ny Plan- og bygningslov styrker den regionale planleggingen med regional planstrategi og regional planbestemmelse.

Fylkeskommunene må føre en bevisst arealpolitikk i alle sine regionale planer i forhold til jordvernet, og være tydelige på hvordan jordvernhensyn skal tas.

Fylkesplan "Østfold mot 2050", som ligger til behandling i Miljøverndepartementet, har foreslått langsiktig grense mellom fremtidige utbyggingsområder og Landbruks- natur og friluftsområder i et 40 års perspektiv. I dette arbeidet er nødvendige avveininger mellom ulike samfunnsinteresser gjort, eks avveininger mellom areal- og transporthensyn i forhold til jordvern.

Oppsummert kan det sies at Plan- og bygningsloven har de plantyper og virkemidler, samt krav til prosess / medvirkning og godkjenning, som sikrer gode avveininger mellom ulike samfunnsinteresser og samtidig sikrer den beste samlede måloppnåelse.

På bakgrunn av ovennevnte støtter heller ikke rådmannen forslaget om mulighet for midlertidig vern.

### **Synspunkter dersom vernebestemmelsen likevel innføres**

Dersom det likevel blir innført en vernehjemmel i jordloven vil rådmannen generelt advare mot at det settes for restriktive bestemmelser for utvikling av tradisjonell landbruksvirksomhet. En vesentlig del av de arealene som i dag tas ut av produksjon og som gror igjen er en direkte følge av rammevilkårene for norsk landbruk og ikke aktiv omdisponering/nedbygging.

Rådmannen mener videre det er en svakhet at det ikke er angitt klare definisjoner på hvilke tiltak et eventuelt vernevedtak får virkning for. Rådmannen mener en vernebestemmelse ikke bør slå inn på regulerte områder før 5 års fristen for bygge- og anleggstiltak hjemlet etter § 12-11, har gått ut. Dette innebærer at en grunneier/rettighetshaver som har innrettet seg etter en vedtatt reguleringsplan, og som har gjort sine disposisjoner i forhold til dette, ikke blir stoppet av et eventuelt vernevedtak.