



DET KONGELIGE  
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENT

Adresseliste

Deres ref

Vår ref  
200801973-/EIE

Dato  
11.09.2009

**Høring – forlag til vernehjemmel i jordloven**

**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. I rapporten *Klimaskifte for jordvern* redegjør Jordverngruppa for omfanget av omdisponering av matjord til andre formål i Norge, og konkluderer med at det er behov for tiltak. Gruppa viser blant annet til Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge<sup>1</sup>, hvor det fremgår at produktive jordressurser ikke ivaretas slik Stortinget har forutsatt.

Regjeringens mål for jordvernet, sist uttrykt i 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

Hva som menes med å *halvere de mest verdifulle jordressursene* er ikke nærmere definert i Stortingsmeldingen. Departementet har, etter anbefaling fra Jordverngruppa, avgrenset målsettingen til å omfatte den dyrka jorda, og ikke den dyrkbare.

---

<sup>1</sup> Dokument nr. 3: 11 (2006-2007) *Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge*

Departementet har videre lagt til grunn det årlige gjennomsnittet for perioden 1993 – 2004, som var den nærmeste tiårsperioden før målet ble satt. Statens landbruksforvaltnings (SLF) og SSBs seneste statistikk viser at det ble nedbygd 7 900 dekar matjord i 2008. Det er med andre ord et stykke igjen til en er nær målet, dvs. at omdisponeringen ikke skal overstige 5 700 dekar per år.

Disse tallene må ses i lys av at også *dyrkbare mark* er en begrenset ressurs under press. Foreløpige tall for 2008 viser at omdisponeringen av dette arealet økte med ca. 24 % i forhold til samme tiårsperiode, til 7 713 dekar.

Tallene er usikre, og antas å angi et minimum for omdisponering i dag. På grunn av mulighet for underrapportering kan tallene være høyere. Videre inngår ikke nedbygging av dyrka og dyrkbare jord til nødvendige veier og bygninger i landbruket siden dette ikke anses som omdisponering etter jordloven § 9.

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

#### **SLFs forslag og vurderinger**

SLF fikk på denne bakgrunn i brev av 2. desember 2008 i oppdrag utrede en hjemmel for vern av dyrka jord. I sin rapport *Vernehjemmel i jordlova* av 15. mars 2009 (publisert på departementets høringssider på [www.regjeringen.no/lmd](http://www.regjeringen.no/lmd)) har SLF vurdert eksisterende virkemidler, og kommet til at norsk lovgivning i dag ikke har hjemmel for vern av jordressurser med formål å sikre og videreføre matproduksjon. SLF oppsummerer dette slik: "Områder vernet etter naturvernloven har sterkere vern mot nedbygging enn dyrka jord har. Til tross for klare nasjonale målsettinger om å bevare matjord og til tross for mulighetene i eksisterende virkemidler i lovverket til å gjennomføre denne politikken, er den registrerte omdisponeringen av dyrka jord høyere enn målsetningen. En hjemmel for vern av dyrka jord som hindrer nedbygging vil sikre at de mest verdifulle og mest utsatte matproduksjonsområdene i Norge kan bevares og drives nå og i framtiden."

SLF foreslår at nye bestemmelser om jordvern tas inn i jordloven, og videre:

- 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
- at adgangen til å omdisponere og fradele dyrka jord på eiendommer i jordvernområder blir innskrenket, jf 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 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 rådighetsregulering 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 gjør oppmerksom på at forslagene og vurderingene i rapporten står for utreders regning, og ber om høringsinstansenes syn på disse.

### **Andre spørsmål**

Departementet vil videre utdype enkelte punkter som en også ber om å få høringsinstansenes syn på:

#### *Hva slags areal skal kunne vernes*

Det er ikke aktuelt å verne all dyrka jord. SLF har ikke foreslått inntatt i lovteksten spesielle vilkår for å kunne bestemme vern. Hensynet til forutberegnelighet for borgerne tilsier imidlertid etter departementets oppfatning at loven angir nærmere bestemte kriterier for hvilke arealer som kan være aktuelle. Departementet foreslår derfor at det i forslaget § 13 skal framgå at jordvernhjemmelen skal gjelde 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. Forslaget går fram av departementets lovutkast § 13 annet ledd.

#### *Avveining mot andre samfunnsinteresser*

Oppretting av jordvernområde vil etter omstendighetene kunne medføre enkelte uheldige konsekvenser for annen samfunnsutvikling. Eksempler på dette kan være at planmyndigheter må legge til rette for utbygging i mindre egnede eller kostnadskrevende arealer eller åpne opp for bygging i høyden. Dette er momenter vernemyndigheten bør ta i betraktning når et område vurderes for vern.

Selv om vernemyndigheten etter forvaltningsloven §§ 17 og 37 har plikt til å sørge for at "saken er så godt opplyst som mulig før vedta treffes", vil departementet foreslå en egen saksbehandlingsregel om avveining mot andre viktige samfunnsinteresser, se departementets lovutkast § 13 tredje ledd. Med "andre viktige samfunnsinteresser" forstås blant annet behovet for verdiskaping, en effektiv areal- og ressursforvaltning og bevaring av naturens mangfold. 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. Departementet viser for øvrig til muligheten for dispensasjon i departementets lovutkast § 14 annet ledd.

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

Vedtak om vern av dyrka jord tar sikte på å opprettholde eller trygge jordbruksproduksjon, og vil dermed i utgangspunktet ikke få betydning for igangværende bruk. Vedtaket om vern vil imidlertid 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. Departementet mener det vil være behov for en bestemmelse som regulerer disse situasjonene, og foreslår tre ulike løsninger avhengig av hvilken bruk og tillatelse det er tale om:

I § 13 fjerde ledd bokstav a foreslår departementet at vedtak om jordvern ikke får virkning for tiltak der det allerede er gitt samtykke til omdisponering etter § 9.

Departementets lovutkast § 13 fjerde ledd bokstav b klargjør at for bruksendringer som krever *annen* offentlige tillatelse etter for eksempel plan- og bygningsloven eller vannressursloven, vil tiltak som det er gitt tillatelse til gå foran dersom denne er gitt før vernevedtaket. Kravet til tillatelse omfatter alle tilfeller hvor bruken bare kan skje med støtte i et enkeltvedtak etter en lov eller en forskrift, enten det er byggetillatelse, godkjenning, konsesjon eller annet. Det er ikke tilstrekkelig at det foreligger godkjent reguleringsplan for et boligområde dersom det ikke er gitt endelig byggetillatelse i medhold av plan- og bygningsloven. Normalt vil aktuelle verneområder ligge i LNFR-områder med eller uten bestemmelser om spredt bebyggelse. Vedtak om jordvern vil med departementets forslag gå foran gjeldende og framtidige arealplaner, også bestemmelser om spredt bebyggelse i LNFR-områder.

I de tilfeller nødvendige tillatelser til annen bruk er gitt, vil tiltaket kunne gjennomføres uhindret av vedtak om jordvern dersom tiltaket igangsettes innen den frist som følger av lov eller vedtak.

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. Forslag til bestemmelse om dette går fram av departementets lovutkast § 13 fjerde ledd bokstav c.

#### *Virkingen av vernevedtaket – dispensasjon*

Virkingen av vernevedtaket blir at den vernede jorda ikke kan "brukast til anna føremål enn jordbruksproduksjon", se departementets lovutkast § 14 første ledd. Forbudet omfatter blant annet bygging av landbruksveier og oppføring av bygninger knyttet til driften av eiendommen. Det følger implisitt av denne bestemmelsen, og direkte av av forvaltningsloven § 40, at det kreves særskilt hjemmel for å dispensere fra vernevedtaket.

Etter gjeldende bestemmelse om *omdisponering* (§ 9) blir begrepet "jordbruksproduksjon" tolket slik at det dekker all planteproduksjon i jordbruk og hagebruk der jorda blir brukt som vekstmedium samt bygninger som er nødvendige for driften, inkludert våningshuset, jf. M 4/2003 pkt. 7.3. Det innebærer at det for slike tiltak ikke er nødvendig med omdisponeringssamtykke selv om det går med dyrka jord. SLF foreslår i sitt lovutkast § 8 c første ledd at oppføring av bygninger som er knyttet til driften, herunder våningshus, og bygging av driftsveier og gårdsveier, ikke blir regnet som "jordbruksproduksjon" i områder som er vernet. Dette er departementet enig i.

Departementet antar at det etter alminnelig språklig forståelse også kan finnes enkelte andre tiltak som går under begrepet "jordbruksproduksjon" enn dem SLF har nevnt i forslaget. Vi ønsker derfor 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.

SLF har foreslått i § 8 c at det kan gis samtykke til omdisponering i "særlege høve". Dette er samme vilkår som etter gjeldende lov (§ 9). Opplistingen over hvilke momenter som det etter gjeldende lov skal legges vekt på ved vurderingen er imidlertid foreslått utelatt i det nye forslaget.

Hensikten med oppretting av jordvernområder er å gi områder med verdifull matjord særlig beskyttelse. Da må vilkårene for tillatelse til omdisponering være strengere enn etter § 9, ellers oppnår en ikke annet enn at avgjørelsesmyndigheten flyttes til fylkesmannen. Departementet vil derfor foreslå 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", se departementets lovutkast § 14 første og annet ledd. Dette er ment å innebære en klar innstramming av dispensasjonsvilkårene i forhold til vilkårene i § 9.

Hvorvidt tiltaket strider mot vernevedtakets formål vil bero på tiltakets omfang, art og utstrekning vurdert opp mot verneformålet. Tiltak som krever store og irreversible inngrep, vil som en klar hovedregel ikke kunne få tillatelse etter denne bestemmelsen.

Oppføring av driftsbygning eller gårdsvei som er nødvendig for videre drift vil imidlertid kunne anses å være i samsvar med verneformålet – å opprettholde matproduksjonen – og vil etter omstendighetene kunne tillates. Dette beror igjen på om tiltaket dessuten ”har lite å seie for verneverdiene i jordvernområdet”. Et tiltak som i seg selv ikke medfører store inngrep, men som vanskeliggjør driften av gjenværende areal, vil etter omstendighetene kunne påvirke verneverdiene. Hensikten med å stille krav om minimal innvirkning er å sikre at vernevedtaket ikke uthules gjennom omfattende dispensasjoner. Begge vilkårene må være oppfylt for at det skal kunne gis tillatelse. Men det følger ikke av dette at dispensasjon nødvendigvis skal gis dersom kravene er oppfylt. Bestemmelsen er en ”kan”-bestemmelse der andre vurderingsmomenter kan være relevante innenfor rammen av forvaltningsmyndighetens skjønn, alminnelige forvaltningsrettslige regler og retningslinjer og instruksjer fra overordnet myndighet.

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 § 14 annet ledd er oppfylt. Med alternativet ”tryggleiksomsyn” siktes det blant annet til sikkerhet for liv og helse, smittsomme sykdommer fra dyr og planter, og sikkerhet mot omfattende og direkte skade på eiendom. Også der hensynet til ”samfunnsinteresser av særleg stor vekt” gjør det nødvendig å gi tillatelse kan det gis tillatelse selv om tiltaket strider mot verneformålet og påvirker verneverdiene. Departementet legger til grunn at blant annet utbygginger Stortinget har gitt tilslutning til normalt vil kunne få tillatelse etter denne bestemmelsen. Utbygging til boligformål, idrettsanlegg og kjøpesenter vil ikke kunne falle inn under dette vilkåret. Avgjørelsesmyndigheten må vurdere om planmyndigheten eller tiltakshaver har alternative, realistiske muligheter for utbygging. Finnes slike alternativer, har det formodningen mot seg at ”samfunnsinteresser av særleg stor vekt” taler for å bygge ned jorda.

I vurderingen av alle vilkårene vil det også være relevant å vektlegge virkningen av om tilsvarende dispensasjonssøknader vil bli innvilget i framtiden.

SLF foreslår at det kan gis samtykke til *fradeling* dersom ”nasjonale omsyn eller omsyn til jordrasjonalisering” taler for det. Nedbygging av dyrka jord skjer ikke ved deling, men ved omdisponering. Departementet mener derfor det ikke er behov for bestemmelse om fradeling i jordvernområder, og foreslår i stedet at slike saker behandles på vanlig måte etter jordloven § 12.

#### *Prosess*

SLF har foreslått å legge til rette for 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. Det er departementet enig i. God gjensidig informasjon vil etter departementets oppfatning bidra til å dempe eventuelle konflikter og øke forståelsen for

vernet. Forvaltningslovens saksbehandlingsregler ivaretar disse hensynene. For å involvere berørte interesser tidlig i prosessen, herunder kommunale og regionale planmyndigheter, vil departementet foreslå 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. Formuleringen "så langt råd er" innebærer at det ikke foreligger noen saksbehandlingsfeil dersom man ikke når fram til alle, eller dersom et brev kommer for sent fram. Se departementets lovforslag § 15 første ledd.

Et vernevedtak vil få betydning for alle som vil bruke området, og regnes derfor som forskrift etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c. Vernevedtakets følger for bestemte grunneiere eller rettighetshavere innenfor området gjør at det etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b også må regnes som enkeltvedtak med disse som parter. Dette medfører blant annet at grunneiere varsles etter forvaltningsloven § 16 og får uttalelsesrett, mens organisasjoner og andre hvis interesser berøres blir høringsinstanser. Departementets forslag framgår av departementets lovutkast § 15 annet ledd.

Departementet vil komme tilbake til utfyllende retningslinjer for saksbehandlingen ved eget rundskriv eller utfyllende bestemmelser ved egen forskrift. Departementet foreslår at Kongen får hjemmel til å fastsette nærmere forskrifter som utfyller saksbehandlingsreglene i jordloven og forvaltningsloven, i se departementets lovutkast § 15 annet ledd tredje punktum.

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

SLF forutsetter i sin rapport at det skal fattes et eget vedtak om utgreiing av vern før selve vernevedtaket (forskriften) fattes. SLF foreslår at rettsvirkningen av et slikt vedtak er at de strengere dispensasjonsbestemmelsene i § 8c gjelder i områder som utredes for jordvern, samt at Fylkesmannen og ikke kommunene er avgjørelsesmyndighet i første instans, jf. SLFs lovutkast § 8c første og annet ledd. Bakgrunnen for forslaget er å unngå omdisponering mens utreding pågår. Departementet er i tvil om det er hensiktsmessig at kunngjøring av påtenkt verneforslag uten videre skal ha 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 oppfatning 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<sup>2</sup> 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 jf. naturmangfoldloven § 45, eller hjemmel til avslag uten videre når påtenkt verneforslag er kunngjort, jf. samme lov § 44, jf. § 42.

#### *Korrigering*

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. Forslaget går fram av departementets lovutkast § 2 første og annet ledd og er ikke ment å medføre realitetsendringer.

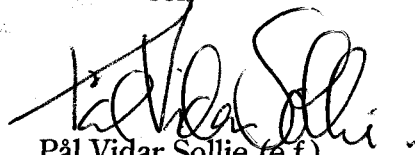
#### *Økonomiske og administrative konsekvenser*

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 økt ressursbruk for offentlige myndigheter, men vil vurdere resursbehovet når en har vunnet erfaring og vil sørge for å tilføre nødvendige ressurser i den grad ordningen fører til et merarbeid.


#### **Avslutning**

Departementet ber om uttalelse **innen 10. januar 2010**, gjerne elektronisk til [postmottak@lmd.dep.no](mailto:postmottak@lmd.dep.no).

Med hilsen



Pål Vidar Sollie (e.f.)  
ekspedisjonssjef



Geir Dalholt  
avdelingsdirektør

---

<sup>2</sup> Forvaltningsloven § 35 har bestemmelser om når vedtak kan omgjøres av overordnet myndighet uten at det har blitt påklaget. Etter første ledd kan vedtaket omgjøres dersom endringen ikke er til skade for noen, dersom underretning om vedtaket ikke har kommet fram, eller dersom vedtaket må anses ugyldig. Etter tredje ledd kan klageinstansen omgjøre vedtak til skade for den vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser, dersom hensynet til andre privatpersoner eller offentlige interesser tilsier det, og omgjøring dessuten skjer innen visse frister. § 35 skal gi forvaltningen mulighet for å kunne gripe inn og korrigere en praksis som er i strid med regelverket eller nasjonale mål. Det å ta vare på dyrka matjord kan etter omstendighetene falle inn under siste alternativet "offentlige interesser".



**Høringsinstanser:**

Departementene

Fylkesmennene

Fylkeslandbruksstyrene

Fylkeskommunene

Kommunene

KS

Den norske advokatforening

Direktoratet for naturforvaltning

Jernbaneverket

Natur og Ungdom

Naturvernforbundet

Norges Bondelag

Norges Fjellstyresamband

Norges Skogeierforbund

NORSKOG

Norsk Bonde- og Småbrukarlag

Opplysningsvesenets fond

Sametinget

Statens landbruksforvaltning

Statskog SF

Statens vegvesen