



**Statens landbruksforvaltning**  
Norwegian Agricultural Authority

Rapport

## ***Vernehjemmel i jordlova***



**Statens landbruksforvaltning**  
*Norwegian Agricultural Authority*

Rapport: Vernehjemmel i jordlova

---

Avdeling: Ressurs og areal

---

Dato: 15.03.2009

---

Ansvarlig: Frode Davidsen

---

Bidragstere: Prosjektleder: Marianne S. Barstad  
Prosjektmedarbeidere: Brynhild Resell og Frode Davidsen

---

Rapport-nr.: 7/2009

## Forord

Denne rapporten er Statens landbruksforvaltnings anbefaling til Landbruks- og matdepartementet om utforming av en vernehjemmel i jordlova for varig vern av dyrka jord.

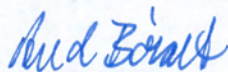
Rapporten inneholder også forslag til hvordan verneprosess etter hjemmelen i jordlova kan gjennomføres.

Forslaget innebærer en mulighet for å sikre de mest verdifulle matproduksjonsarealene i Norge mot nedbygging for all framtid, og samtidig legge til rette for en ordinær og tidsmessig jordbruksdrift.

Forslaget innebærer ikke noen generell svekkelse av jordvernpolitikken for områder som ikke vernes. Tvert imot vil dette kunne bidra til at arealbesparende plangrep tvinger seg fram i større grad, helt i tråd med den nasjonale politikken.

Områder vernet etter den nye hjemmelen i jordlova kalles jordvernområder.

Oslo 15.03.09



Aud Børset  
direktør



Frode Davidsen  
seksjonssjef

# Innholdsfortegnelse

<b>Forord</b> .....	<b>2</b>
<b>Innholdsfortegnelse</b> .....	<b>3</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>5</b>
<b>Del 1 Om oppdraget</b> .....	<b>6</b>
<b>Del 2 Vern av dyrka jord - jordvernområder</b> .....	<b>7</b>
2.1 Behovet for et sterkt jordvern .....	7
2.2 Gjeldende rett.....	8
2.2.1 Innledning.....	8
2.2.2 Jordlova av 12. mai 1995 nr. 23 .....	8
2.2.3 Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 og lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen) av 27. juni 2008 nr. 71 .....	10
2.2.4 Naturvernloven av 19. juni 1970 nr. 63 og NOU 2004:28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven).....	12
2.2.5 Andre lover.....	13
2.2.6 Oppsummering – gjeldende rett .....	14
2.3 Hjemmel for jordvern som virkemiddel i jordlova .....	15
2.3.1 Forslag til ny jordvernhjemmel .....	15
2.3.2 Avgjørelsesmyndighet.....	16
2.3.3 Forholdet til jordlova § 9 og § 12.....	17
2.4 Prosess for utvelgelse av jordvernområder .....	19
2.4.1 Hvilke typer arealer skal kunne vurderes .....	19
2.4.2 Verneprosess .....	21
2.4.3 Erstatning .....	24
2.5 Dyrka og dyrkbar jord som ikke er vernet.....	25
<b>Del 3 Administrative og økonomiske konsekvenser</b> .....	<b>26</b>

3.1 Utredning av jordvernområder.....	26
3.2 Enkeltsaksbehandling i jordvernområder .....	26
<b>Vedlegg 1 Endringsforslag.....</b>	<b>27</b>
Lov om jord (jordlova) m.m. ....	27

# Sammendrag

Jordvern betyr å hindre irreversible tap av noen av de mest verdifulle arealressursene vi har i Norge. Disse ikke-fornybare arealressursene er et nødvendig grunnlag for at framtidige generasjoner skal ha mulighet til å produsere egen mat på egen jord.

Vi har en klart uttrykt nasjonal jordvernpolitikk i Norge. Staten har også virkemidler i jordlova og plan- og bygningsloven for å påse at den nasjonale politikken følges opp i lokal arealforvaltning. Likevel skjer det en årlig omdisponering av dyrka jord i et betydelig større omfang enn Regjeringens erklærte mål.

Erfaringer viser at jordvernet ofte taper i lokalpolitiske planprosesser og at det ofte er svært verdifulle jordressurser som må vike for utbygging. Tallene for omdisponering av dyrka jord viser at det er behov for sterkere virkemidler enn de vi har i plan- og bygningsloven og jordlova.

Statens landbruksforvaltning foreslår i denne rapporten en hjemmel i jordlova § 8b for vern av dyrka jord. Kongen gis myndighet til å gi verdifulle jordressurser et varig vern. Vernede områder benevnes jordvernområder.

Jordbruksdriften i jordvernområdene kan i hovedsak fortsette som før. Gjennom vernet sikres muligheten for jordbruksdrift for fremtiden. Jordvernområdene beskyttes mot nedbygging.

Adgangen til å omdisponere og fradele dyrka jord i jordvernområdene innskrenkes. Det gis egne bestemmelser om dette i jordlova § 8c. Avgjørelsesmyndigheten i slike saker foreslås lagt til Fylkesmannen.

Fylkesmannen får en sentral rolle i utredning av verneforslag. Det legges til rette for brede medvirkningsprosesser.

Jordvernhjemmelen blir et godt verktøy for å gi et varig vern av de mest verdifulle jordressursene i landet. Det skal fortsatt opprettholdes et strengt jordvern i øvrige områder.

## Del 1 Om oppdraget

Jordverngruppa som ble nedsatt av daværende landbruks- og matminister Terje Riis-Johansen la fram sin rapport vinteren 2008. Ett av forslagene fra jordverngruppa er at det bør innføres en hjemmel for vern av jordressurser. Landbruks- og matminister Lars Peder Brekk har fulgt opp ved å gi Statens landbruksforvaltning i oppdrag å utrede en slik hjemmel. Oppdraget ble gitt i brev av 02.12.2008:

*Landbruks- og matdepartementet (LMD) ber Statens landbruksforvaltning (SLF) å utarbeide en vurdering av forslaget om hjemmel for vern av dyrka jord. Vurderingen skal utformes som et foreløpig utkast til høringsnotat. Det etableres en gruppe med deltakere fra LMD og SLF som følger arbeidet. Frist for oppdraget settes til 15.mars 2009.*

Underveis i arbeidet har det vært avholdt to møter med Landbruks- og matdepartementet. I tillegg er det etablert en kontaktgruppe bestående av to personer fra Fylkesmannens landbruksavdeling i to ulike fylker, samt en ressursgruppe. Et foreløpig høringsutkast ble sendt ut til samtlige Fylkesmenn ved Landbruksdirektørene og til ressursgruppen. Så godt som alle har gitt tilbakemelding, og støtter i overveiende grad de forslag og vurderinger som framkom i notatet. I disse prosessene er det kommet mange konstruktive innspill som alle er vurdert i forbindelse med arbeidet.

## Del 2 Vern av dyrka jord - jordvernområder

### 2.1 Behovet for et sterkt jordvern

Jordvern betyr å hindre irreversible tap av noen av de mest verdifulle arealressursene vi har i Norge. Disse ikke-fornybare arealressursene er et nødvendig grunnlag for at framtidige generasjoner skal ha mulighet til å produsere egen mat på egen jord.

Vi har svært lite dyrka jord i Norge sammenliknet med mange andre land. Kun 3 % av Norges landareal er dyrka jord, og kun  $\frac{1}{3}$  av dette er egnet for matkornproduksjon. Dyrka jord utgjør i Norge bare 2,2 dekar pr innbygger mot 2,7 dekar pr verdensborger.

Nydyrking kan ikke kompensere for denne situasjonen, da hoveddelen av de arealene som årlig nydyrkes ligger i klimasoner som er lite egnet for dyrking av matkorn. Vi har nesten ikke arealreserver med sikte på nydyrking i de beste klimasonene. Nydyrking vil ikke kunne kompensere for ytterligere omdisponering, da dyrkbar jord også er en begrenset ikke-fornybar ressurs.

Det har lenge vært omdisponert mye dyrka jord, i størrelsesorden 10 – 14 000 dekar årlig siden midten av 1990-tallet. De senere årene er tallene lavere, men også mer usikre. I tillegg har det i samme periode blitt omdisponert fra 4 – 8 000 dekar dyrkbar jord. Jordbruksarealet pr. innbygger har gått ned og kornarealet pr. innbygger er lavere enn gjennomsnittet i Europa.

Dyrka jord i Norge bygges ned i større tempo og omfang enn vedtatte politiske målsettinger tilsier. Nedbygging av dyrka jord er et irreversibelt inngrep. Jord lagt under bygg eller asfalt kan ikke tas i bruk igjen til matproduksjon. Utbyggingspresset er størst der de beste arealene for kornproduksjon befinner seg.

Dette er en utfordrende situasjon sett på bakgrunn av blant annet forventet befolkningsvekst og økning i etterspørselen av mat både nasjonalt og internasjonalt. Innen 2030 kan vi være en million flere nordmenn og innen 2050 kan det være ni milliarder mennesker på jorden. I et slikt perspektiv vil det være behov for å doble matproduksjonen i verden.

2008 var preget av store bevegelser og ustabil prisnivå i internasjonale matvaremarkeder. I siste halvår var det svært turbulente tider i de globale finansmarkedene.

Økte og ustabile priser i matvaremarkedene skyldes flere forhold. Medvirkende faktorer er befolkningsvekst, økt kjøpekraft og endret mønster for etterspørsel av mat hovedsakelig i Asia, små globale matvarelagre, klimaendringer og økt konkurranse om arealene blant annet til fremstilling av bioenergi. Alt dette har bidratt til økt etterspørsel etter mat og dermed høyere kornpriser. I 2008 steg matkornprisene med flere hundre prosent. Selv om prisene nå er redusert, viser dette hvor sårbar situasjonen kan bli på kort tid.

Dyrka jord er grunnlaget for matproduksjonen i verden. Både nasjonalt og internasjonalt er man blitt mer oppmerksom på behovet for å ta vare på matjord som ressurs. På et møte i Berlin vinteren 2009, der 32 landbruksministre deltok, ble man enige om en erklæring som



sier at alle land må utnytte sitt produksjonspotensial for landbruksvarer for å sikre tilstrekkelige tilførsler av mat.

På toppmøtet i FNs organisasjon for mat og landbruk (FAO) slo FNs generalsekretær fast at matproduksjonen må økes med 50 % innen 2030 dersom den økte etterspørselen skal kunne møtes. I en slik situasjon bør alle land prioritere en hensiktsmessig grad av egenforsyning av matvarer, og da må matproduksjonsarealene tas vare på.

Bevaring av god dyrka jord må på denne bakgrunn anses som et nasjonalt ansvar. Regjeringen har i Soria Moria-erklæringen uttalt at norsk matjord er en begrenset ressurs som det er et nasjonalt ansvar å ta vare på. Regjeringen har som mål å halvere den årlige omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene innen 2010.

## **2.2 Gjeldende rett**

### **2.2.1 Innledning**

I vurderingen av behovet for en egen hjemmel for vern av jordressurser i jordlova, er det hensiktsmessig å undersøke mulighetene i eksisterende lovverk for å hindre nedbygging av dyrka jord og å bevare arealer for jordbruksproduksjon.

Jordlova av 12. mai 1995 nr. 23 er i den forbindelse en sentral lov. Jordlova regulerer bruk av jordressursene og hjemmelen for vern av jord tenkes lagt til denne loven. Loven omtales i kapittel 2.2.2.

Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 regulerer arealdisponering i Norge. Plandelen av ny plan- og bygningslov ble vedtatt 27. juni 2008 og vil også bli omtalt, selv om loven ennå ikke har trådt i kraft. Lovene omtales i kapittel 2.2.3.

Naturvernloven av 19. juni 1970 nr. 63 hjemler vern av naturområder i Norge. Loven regulerer flere former for vern, og er verdifull som kilde og sammenligningsgrunnlag også for utredning av en vernehjemmel i jordlova. Det arbeides med forslag til ny naturmangfoldlov som skal erstatte naturvernloven. Loven og NOU 2004:28 *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven)* omtales i kapittel 2.2.4.

Det er også andre lover som regulerer bruk av jordressursene. Disse omtales kort i 2.2.5.

### **2.2.2 Jordlova av 12. mai 1995 nr. 23**

Jordlovas formål er å legge forholdene til rette slik at jordressursene kan brukes på den måte som er mest gagnlig for samfunnet og for dem som har yrket sitt i landbruket, jf. jordlova § 1. For å oppnå dette skal arealressursene disponeres på en måte som gir en tjenlig, variert bruksstruktur med hovedvekt på hensynet til bosetning, arbeid og driftsmessig gode løsninger. Jordlova § 1 tredje ledd definerer samfunnsgagnlig bruk som bruk som tar hensyn til framtidige generasjoners behov, vern om jordsmonnet som produksjonsfaktor, miljøforsvarlig forvaltning og det å ta vare på areal og kulturlandskap som grunnlag for liv, helse og trivsel.

Formålsparagrafen i jordlova viser direkte til behovet for å verne jordsmonnet som produksjonsfaktor. En hjemmel for vern av jord med tanke på framtidig matproduksjon kan lovfestes med støtte i formålsparagrafen. Det er derfor ikke behov for å endre § 1.

Jordlova er hovedsakelig en lov som regulerer bruken av jordressursene. Lovens kap. IV omhandler vern av dyrka og dyrkbar jord m.v., men har ingen bestemmelser om varig vern. Det er spesielt tre bestemmelser som tar sikte på å bevare dyrka jord; plikt til å holde jorda i hevd i § 8, forbud mot omdisponering i § 9 og forbud mot deling av landbrukseiendom i § 12.

Plikten til å holde dyrka jord i hevd etter § 8 er begrenset til jord som kan gi grunnlag for lønnsom drift. På dyrka jord som ikke kan drives lønnsomt, kan det gis pålegg om tilplanting med skog eller andre tiltak for å bevare kulturlandskapet. Landbruks- og matdepartementet har i høringsnotat av 5. februar 2008 *Forslag til endringer i odelsloven, konsesjonsloven og jordloven – Bestemmelser om bo- og driveplikt mm*, foreslått å endre § 8 til også å omhandle driveplikt.

Det er etter jordlova § 9 kun tillatt å bruke dyrka jord til formål som tar sikte på "jordbruksproduksjon". Dyrka jord kan heller ikke disponeres slik at jorda i framtiden ikke er egnet til jordbruksproduksjon. I Ot.prp. nr. 72 (1993-94) *om lov om jord (jordlova) m.m.* er jordbruksproduksjon definert slik: *"Omgrepet jordbruksproduksjon gjeld all planteproduksjon i jordbruk og hagebruk der jorda vert brukt som vekstmedium. Omgrepet femner vidare om bygninger som er direkte knytt til drifta av eiendomen – driftsbygninger og våningshus."* Jordbruksbegrepet omfatter altså blant annet landbrukets driftsbygninger. Etter rundskriv M-4/2003 *Omdisponering og deling* omfatter jordbruksbegrepet også anlegg av nødvendige driftsveier og gårdsveier.

Det kan i "særlege høve" gis samtykke til omdisponering av dyrka jord etter en samlet vurdering. Slikt samtykke er ikke nødvendig for driftsbygninger og våningshus ettersom disse faller inn under jordbruksbegrepet.

Det er etter jordlova § 12 forbudt å dele eiendom som benyttes eller kan benyttes til jordbruk eller skogbruk uten å søke om delingssamtykke. Det kan gis samtykke til deling dersom dette vurderes å være forsvarlig ut fra hensynet til avkastningen på eiendommen, eller dersom samfunnsinteresser av stor vekt taler for det. Samtykke til fradeling av dyrka jord vil normalt kun gis når det foreligger samfunnsinteresser av stor vekt. I rundskriv M-4/2003 *Omdisponering og deling*, er idrettsanlegg, industriltak og deling som tar sikte økt sysselsetting og næringsutvikling på bygdene omtalt som eksempler på hva som kan utgjøre en samfunnsinteresse av stor vekt. Tiltakene må komme en større krets av personer til gode.

Dette innebærer at når dyrka jord fradeles, er dette til et konkret formål, og at i de aller fleste tilfeller medfører dette formålet nedbygging av dyrka jord etter at deling er gjennomført. Unntaket er de tilfellene der tunet deles fra og jordveien selges som tilleggsjord til nabobruk. Her videreføres jordbruksdriften.

Fra 1.1.2004 fikk kommunene avgjørelsesmyndighet i de fleste saker etter konsesjonsloven, jordlova og odelsloven, herunder etter jordlova § 9 og § 12, ved vedtak om overføring av myndighet av 8. desember 2003 nr. 1479 (delegasjonsforskriften). Samtykke til omdisponering eller deling kan gis på vilkår. Dersom tillatelsene ikke er benyttet innen tre år, faller de bort. Der det søkes tillatelse til omdisponering etter § 9 må det normalt også søkes om dispensasjon fra plan, jf. plan- og bygningsloven av 1985 § 7. Slik dispensasjon må være

innvilget før det aktuelle tiltaket kan gjennomføres. Omdisponerings- og delingsforbudet gjelder hovedsakelig landbruks-, natur, og friluftsområder (LNF)<sup>1</sup>, jf. jordlova § 2.

### *Vurdering - jordlova*

Jordlova har i dag ingen regler som har til formål å sikre varig vern av jordressursene. Selv om det etter formålsparagrafen skal legges til rette for vern av jordsmonnet som produksjonsfaktor, er lovens regler hovedsakelig rettet mot regulering av den faktiske bruken av jorda, ikke vern i et langsiktig perspektiv. Selv om jordlova har forbud både mot omdisponering og deling av jordressursene, kan det dispenseres fra begge bestemmelser.

Det er store variasjoner mellom kommunene i deres praksis i saker om omdisponering og deling. Forbudet mot omdisponering og deling gjelder ikke der jordbruksarealer er omregulert til annet formål enn landbruk eller lagt ut til byggeområde i kommuneplanens arealdel. Press på arealene i den enkelte kommune kan dermed føre til at jordbruksområder blir omdisponert gjennom både enkeltsaker og som konsekvens av arealplaner. Når en reguleringsplan er vedtatt, er jordressursene ikke lenger beskyttet av omdisponerings- og delingsforbudet og kan bygges ned.

Erfaring viser at dyrka jord nedbygges i større omfang enn den politiske målsettingen tilsier. Til tross for at jordlovens formål blant annet er å verne jordsmonnet som produksjonsfaktor, kan dyrka jord både omdisponeres og omreguleres etter jordlova og plan- og bygningsloven. Dagens regler i jordlova er altså ikke tilstrekkelige til å hindre nedbygging av dyrka jord.

### **2.2.3 Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77 og lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen) av 27. juni 2008 nr. 71**

Jordvern handler om arealforvaltning. Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven (pbl) er det sentrale juridiske virkemiddelet for å avveie ulike arealinteresser, herunder gjennomføre jordvernpolitikken. Planprosessene etter loven er i stor grad preget av skjønnsutøvelse, og arealdisponeringen blir for en stor del et resultat av politisk skjønn lokalt og regionalt.

Statistikken viser at for mesteparten av arealene med dyrka jord som er omdisponert til andre formål enn jordbruksproduksjon, er beslutningen truffet gjennom planvedtak etter plan- og bygningsloven. I tillegg skjer det en bit-for-bit omdisponering gjennom dispensasjonsvedtak fattet i kommunene.

Miljøverndepartementet har det overordnede ansvaret for å utarbeide nasjonale mål og retningslinjer for arealplanleggingen i Norge, mens andre sektorer med ansvar innenfor arealforvaltning bidrar på sine områder. Både regional og kommunal arealplanlegging skal i prinsippet skje innenfor rammen av den nasjonale areal- og miljøpolitikken.

---

<sup>1</sup> I plandelen av ny plan- og bygningslov av 27. juni 2008 nr. 71 er arealformål LNF endret til LNFR (landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift)

Staten har ulike virkemidler hjemlet i plan- og bygningsloven for å påse at den nasjonale politikken følges opp i den lokale arealforvaltningen. Medvirkning i planprosessene med mulighet for bruk av innsigelse, samt klagerett på dispensasjonsvedtak fattet etter plan- og bygningsloven er sentrale virkemidler i denne sammenheng. Gjennom dette har staten mulighet for å hindre arealdisponeringer i strid med den nasjonale politikken. Likevel skjer det en årlig omdisponering av dyrka jord i et betydelig større omfang enn Regjeringens erklærte mål.

### *Ny plan- og bygningslov*

Plandelen i ny plan- og bygningslov ble vedtatt den 27. juni 2008. Det er forutsatt at ikrafttredelse vil skje 1. juli 2009. Den nye loven viderefører i stor grad hovedprinsippene fra loven av 1985, men innfører likevel noen nye virkemidler av relevans for jordvernet. Noen av disse nevnes kort:

På nasjonalt nivå innføres en ny bestemmelse i § 6-1 kalt ”*Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*”. Kongen skal hvert fjerde år utarbeide et slikt dokument som grunnlag for arbeid med planstrategier og arealplanlegging regionalt og kommunalt. Hjemmelen er ny og innebærer lovfesting av noe som til dels har vært praktisert også tidligere. Kongen får dessuten nå hjemmel i § 11-18 til å bestemme at nærmere angitte deler av kommuneplanens arealdel ikke skal kunne endres eller oppheves innen en nærmere angitt tidsramme, uten etter samtykke av departementet. Bestemmelsen kan eksempelvis anvendes for å sikre jordvern hensyn.

På regionalt nivå gis regional planmyndighet mulighet til å utarbeide regional planbestemmelse etter § 8-5 for å hindre at det foretas arealbruksendringer i strid med regional plan. Regional planmyndighet skal minst en gang hvert fjerde år utarbeide en regional planstrategi i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet, jf. § 7-1.

På kommunalt nivå gis kommunen nå mulighet til å vedta hensynssoner og juridisk bindende bestemmelser som et supplement til kommuneplanens arealdel. Kommunen kan blant annet gi bestemmelser om landbruksbebyggelse med sikte på å unngå lokalisering på dyrka jord.

### *Vurdering – ny plan- og bygningslov*

Plandelen i den nye plan- og bygningsloven inneholder ingen hjemmel for varig vern av verdifulle jordressurser sett fra et nasjonalt ståsted. § 11-18 kan riktig nok anvendes for å ivareta jordvern hensyn, men bestemmelsens rekkevidde er begrenset ut fra hvilke vurderinger som er lagt inn i den enkelte kommuneplanen. Regional planbestemmelse kan for inntil 10 år nedlegge forbud mot visse typer tiltak uten samtykke innenfor nærmere avgrensede områder, med mulighet for forlengelse med fem år av gangen, jf. § 8-5. Disse virkemidlene har sin basis i kommunale og regionale planvedtak. Et vernevedtak fattet ved kongelig resolusjon vil ha en helt annen status ved at bare staten selv kan oppheve vernet.

Vern skiller seg prinsipielt fra arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Både Biomangfoldlovutvalget og Planlovutvalget har pekt på fordelene med områdevern som virkemiddel dersom en ønsker å ivareta nasjonale hensyn i planleggingen.

Biomangfoldlovutvalget uttaler i NOU 2004:28 *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold* kapittel, 12.4.2: ”Rettsvirkningene av arealplaner etter plan- og bygningsloven gjør at de er vesentlig dårligere egnet til en varig sikring av bevaringshensyn enn reglene om områdevern i naturvernloven. Siden kommunene har hovedansvaret for arealplanleggingen, vil det også være vanskeligere å gjennomføre nasjonale hensyn og foreta vurderinger på tvers av region- og kommunegrenser ved plan- og bygningsloven. Utvalget finner det klart at arealplaner etter plan- og bygningsloven ikke kan erstatte vedtak om områdevern etter naturvernloven.”

Planlovutvalget uttaler i NOU 2003:14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*, kapittel 8.19.5: ”Plansystemet i plan- og bygningsloven har imidlertid også visse svakheter sett fra et vernesynspunkt, sammenliknet med vern etter naturvernlovgivningen. Vern etter naturvernloven har en egen status ved at vernet skjer ved kongelig resolusjon og er varig – noe som bare staten selv eventuelt vil kunne oppheve.

Statens landbruksforvaltning vurderer det slik at både den nåværende og den nye plan- og bygningsloven er godt egnet som verktøy for å avveie ulike arealinteresser i de fleste tilfeller. Erfaringer viser imidlertid at jordvernet ofte taper i lokalpolitiske planprosesser, både på kommunalt og regionalt nivå, og at det ofte er svært verdifulle jordressurser som må vike for utbygging i pressområder. Tallene for omdisponering av dyrka jord viser at det er behov for sterkere virkemidler enn de vi har i plan- og bygningsloven.

## **2.2.4 Naturvernloven av 19. juni 1970 nr. 63 og NOU 2004:28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven)**

*Lov om naturvern av 19. juni 1970 nr. 63 (naturvernloven)*

Naturvernloven er den loven som hjemler vern av naturområder i Norge. Formålsparagrafen slår fast at naturen er en nasjonal verdi som må vernes, jf. naturvernloven § 1. I den grad dyrka jord er vernet, er det i hovedsak som del av landskapsvernområder. Dette har sin bakgrunn i at både naturområder og kulturlandskapsområder kan vernes innenfor denne kategorien.

Etter naturvernloven kan egenartet eller vakkert natur- eller kulturlandskap vernes som landskapsvernområder (§ 5), mens det for nasjonalparker (§ 3) er krav om at områdene skal være større urørte eller i det vesentlige urørte eller egenartede eller vakre naturområder. Naturreservater (§ 8) er områder som omfatter urørt, eller tilnærmet urørt natur, eller som utgjør spesiell naturtype. Formålsparagrafen og de ulike verneformene viser først og fremst til behovet for å verne naturen og naturens kvaliteter for fremtiden.

I landskapsvernområder er det normalt lite restriksjoner på *eksisterende* jordbruksvirksomhet. I noen verneområder kan det være nødvendig med aktiv jordbruksdrift for å opprettholde verneverdier, særlig i kulturlandskapet. Fortsatt jordbruksdrift kan tillates, men ikke pålegges. Verneforskriftene for disse områdene vil ofte inneholde bestemmelser som gjør at man må ta større hensyn til de landskapsmessige konsekvensene av virksomheten enn hva man må i andre landbruksområder. Områdevern etter naturvernloven er et arealvern i den forstand at det er arealet som pekes ut som det vernede objekt.

Områdevern etter naturvernloven vil normalt ivareta ”...en mest mulig naturlig tilstand, det vil si en tilstand der påvirkningen av mennesker ikke har ført til irreversible skader, eller der utnyttelsen ikke har forringet området økologiske særtrekk. Det er denne naturtilstanden som er utgangspunkt for vernet, og som danner rammen for den fremtidige bruken. Kjernen for et vedtak om områdevern er nettopp denne forhåndsprioriteringen av naturverdiene fremfor utnyttelse av området. ” (NOU 2004: 28 s 154).

*NOU 2004: 28 Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold (naturmangfoldloven)*

Biomangfoldlovutvalget har i NOU 2004:28 foreslått å videreføre hovedelementene i dagens naturvernlov hva gjelder reglene om områdevern. Med en del justeringer er vernekategoriene nasjonalpark, landskapsvernområde, naturreservat og biotopvern foreslått videreført. En viktig endring i forhold til dagens naturvernlov er at det er foreslått felles erstatningsregler for alle vernekategorier. Dette er basert på at det gis erstatning for økonomisk tap som vedkommende grunneier eller rettighetshaver blir påført ved at verneforskriften medfører begrensninger i igangværende bruk, jf. utkastet § 47 første ledd.

*Vurdering - naturvernloven og NOU 2004:28*

Naturvernloven har i dag ingen hjemmel for vern av jordressurser ut fra et formål om et langsiktig vern av arealer for framtidig matproduksjon. Det nærmeste vi har i dag er landskapsvernområder i medhold av naturvernloven § 5, men denne verneformen har som formål å bevare egenartet eller vakkert natur- eller kulturlandskap. NOU 2004:28 inneholder ikke forslag om noen verneform der formålet er vern av jordressurser for å sikre grunnlaget for framtidig matproduksjon.

## 2.2.5 Andre lover

*Konsesjonsloven av 28. november 2003 nr. 98 og odelsloven av 28. juni 1974 nr. 58*

I dag har konsesjonsloven § 5 andre ledd og odelsloven § 27 regler om driveplikt i 5 år for nær slekt og odelsberettigede som overtar landbrukseiendom. Driveplikten etter odelsloven § 27 er 10 år for en odelsberettiget som løser eiendommen på odell.

Landbruks- og matdepartementet har i høringsnotatet av 5. februar 2008 foreslått endringer i disse reglene. Reglene om driveplikt er foreslått flyttet til jordlova og gjort varig i eiertiden for eiere av landbrukseiendom, uavhengig av slektskapsforhold til tidligere eier og ervervs måte.

Driveplikten er et virkemiddel for å sørge for drift på landbrukseiendommene. Det er mulig å søke fritak fra driveplikten etter konsesjonsloven § 5 tredje ledd og odelsloven § 27 a. Det er foreslått å videreføre muligheten til å søke fritak, jf. forslag til jordlova § 8 a. Den foreslåtte varige driveplikten kan oppfylles ved utleie på 10-årig kontrakt. Driveplikten fører dermed ikke til vern av jordressurser, i det den bortfaller der areal omdisponeres etter jordlova § 9 eller der det er gitt fritak fra driveplikten.

### *Vurdering – konsesjons- og odelsloven*

Konsesjons- og odelsloven har ingen hjemler for vern av jord.

### *Skogbruksloven av 27. mai 2005 nr. 31*

Skogbruksloven har som formål å fremme en bærekraftig forvaltning av skogressursene, med sikte på aktiv lokal og nasjonal verdiskapning, å sikre det biologiske mangfoldet og å ta hensyn til landskapet, kulturverdiene i skogen og friluftslivet, jf. skogbruksloven § 1.

Skogbruksloven regulerer drift av skog og omhandler ikke jordressursene. I lovens kap. 3 er det bestemmelser om vernskog (§ 12) og skogområder av særlig miljøverdi (§ 13). Disse bestemmelsene gir regler om vern av skog som er nødvendig for å verne annen skog eller landskap mot skader og lignende, samt restriksjoner på drift i skogsområder av særlig miljøverdi.

### *Vurdering – skogbruksloven*

Statens landbruksforvaltning mener vernebestemmelsene i skogbruksloven i liten grad er overførbare til jordvern. Vern etter skogbruksloven er ikke arealvern som i naturvernloven, men vern for å hindre skade på annen skog. Dette er et helt annet formål enn det tenkte vern av jordressurser.

### *Ot.prp. nr. 23 (2008-2009) om lov om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (markaloven)*

Miljøverndepartementet har 19.12.2008 lagt fram forslag til markalov for Stortinget. Lovforslaget gjelder vern av naturområdene rundt Oslo by. Det er lagt opp til et strengt vern med bygge- og tiltaksforbud innenfor markagrensen. Det er åpnet for at jordbruksarealer kan inngå i vernet. Dette vernet er rettet mot et spesifikt område og er ikke en generell vernelov. Lovens formål er å sikre Oslomarka for friluftsliv og naturopplevelser.

### *Vurdering – markaloven*

Markaloven gjelder kun et spesielt område i Norge. Loven legger opp til et strengt vern, der det forutsettes bruk av reguleringsplan for å kunne gjennomføre visse tiltak som ikke faller inn under verneformålet. Markalovens formål er først og fremst å sikre friluftsliv og naturopplevelser. Der jordressurser blir vernet etter denne loven, er det fordi arealene faller innenfor markagrensa, ikke etter en vurdering av jordressursenes betydning for matproduksjon.

## **2.2.6 Oppsummering – gjeldende rett**

Norsk lovgivning har i dag ingen hjemmel for vern av jordressurser med formål å sikre og videreføre matproduksjon på arealene. 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 målsettingen.

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.

Dyrka jord er en knapphetsfaktor i Norge. Beredskapshensyn begrunner et så sterkt virkemiddel som vern. Jordvernhjemmelen bør anvendes i tillegg til virkemidlene i plan- og bygningsloven. Varig vern av dyrka jord vil være det sterkeste virkemiddelet for å beskytte jordressursene mot nedbygging.

Et forslag til jordvernhjemmel bør utformes slik at den kan anvendes i flere påfølgende prosesser. Endringer i utbyggingsmønster og arealbehov gjør det sannsynlig at det med jevne mellomrom vil være aktuelt å vurdere nye områder for vern.

Det må legges opp til en verneprosess der det foretas en grundig vurdering av hvilke arealer som bør vernes. Det er viktig med medvirkning fra grunneiere og lokale myndigheter. Kriteriene for utvelgelse av områder må baseres på kjent kunnskap om hva som er de mest verdifulle områdene for matproduksjon. Spørsmålet om vern av konkrete arealer må vurderes opp mot det utbyggingspress arealet er utsatt for, aktuelle arealplaner og nasjonale politiske føringer innenfor arealpolitikken. Endelig vedtak om vern bør fattes av Kongen.

Jordvernhjemmelen er tenkt anvendt i hele landet. Som nevnt under 2.1 er behovet for matproduksjon i verden økende, samtidig som verden opplever klimaendringer som påvirker produksjonsmulighetene, i tillegg til raske svingninger på matvaremarkedene.

På denne bakgrunn er det behov for et virkemiddel for varig vern av dyrka jord.

## **2.3 Hjemmel for jordvern som virkemiddel i jordlova**

Statens landbruksforvaltning har utredet forslag til ny hjemmel for vern av dyrka jord i jordloven. Nedenfor gjennomgås lovforslaget i kapittel 2.3.1 og spørsmål om avgjørelsesmyndighet i kapittel 2.3.2. Endringsforslagenes betydning for gjeldende rett etter jordlova og plan- og bygningsloven er behandlet i kapittel 2.3.3 og 2.3.4.

### **2.3.1 Forslag til ny jordvernhjemmel**

Statens landbruksforvaltning foreslår at det lovfestes en hjemmel for vern av dyrka jord i jordlova. Kongen kan med hjemmel i bestemmelsen gi verdifulle jordressurser status som jordvernområde.

Det er naturlig å plassere jordvernhjemmelen i jordlovas kap. IV *Vern av dyrka og dyrkbar jord m.v.* Jordlova § 8 "*Vern av dyrka jord*" omhandler i dag plikt til å holde dyrka jord i



hevd. Paragrafen er foreslått endret til også å omhandle driveplikt<sup>2</sup>. Jordlova §§ 9-11 omhandler bruk av dyrka jord.

Med en ny hjemmel for vern av jordressursene vil det være bestemmelser både om bruk og vern i jordlova kap. IV. Statens landbruksforvaltning mener overskriften til kapittel IV bør gjenspeile dette, og foreslår å endre den til ”*Vern av dyrka jord, bruk av dyrka og dyrkbar jord*”.

Den mest oversiktlige oppbygningen av kap. IV ville være å begynne med bestemmelsen om vern, fulgt av bestemmelsene om driveplikt og forbudet mot omdisponering. Statens landbruksforvaltning har vurdert dette. Dersom Landbruks- og matdepartementets forslag til ny § 8 om driveplikt og § 8a om fritak fra driveplikt blir vedtatt, vil det bli en ny struktur i kapitlet. Disse reglene henvises det til i rundskriv og generell informasjon om bo- og driveplikt. Statens landbruksforvaltning mener det er uheldig med enda en endring i kap. IV, blant annet fordi dette vil medføre unødig merarbeid i forbindelse med endring av informasjonsmateriell.

Statens landbruksforvaltning foreslår at jordvern hjemmelen lovfestes i en ny § 8b. En egen bestemmelse vil på en god måte synliggjøre muligheten for et varig vern av dyrka jord.

Som det framgår av 2.3.2 og 2.3.3 foreslås avgjørelsesmyndigheten i saker om omdisponering og fradeling i jordvernområde lagt til statlig organ. Samtidig innskjerpes praksis på disse saksområdene i jordvernområdene. Statens landbruksforvaltning mener at det ut fra hensynet til en klar lovtekst bør framgå direkte i loven at blir skjerpede krav for å kunne få innvilget samtykke til omdisponering eller fradeling i jordvernområdene. Å lovfeste dette i en egen bestemmelse vil tydeliggjøre innskjerpingen av praksis i jordvernområdene, sett i forhold til LNF-områder (LNFR) generelt. Det anbefales derfor at det i en ny § 8c gis en egen bestemmelse om omdisponering og fradeling av dyrka jord i område vernet etter § 8b.

### **2.3.2 Avgjørelsesmyndighet**

Det er kommunene som har ansvaret for lokal arealplanlegging etter plan- og bygningsloven kap. VI. Kommuneplanleggingen er kommunenes viktigste verktøy i denne sammenheng. I henhold til delegasjonsforskriften har kommunene hatt avgjørelsesmyndighet fra 1.1.2004 i de fleste saker etter landbrukslovgivningen, herunder etter jordlova.

Statlige organer har mulighet til å utøve kontroll med kommunene både etter plan- og bygningsloven og etter jordlova, samt som overordnet myndighet etter forvaltningsloven.

Ved overføringen av avgjørelsesmyndigheten etter jordlova til kommunene er det åpnet for en mer variert praksis i saker om omdisponering og deling, dog innenfor de nasjonale rammene. Som planmyndighet har kommunen mulighet til å tilpasse arealdisponeringen til lokale behov. I dette ligger en positiv mulighet til gode lokale tilpasninger av nasjonale politiske retningslinjer, men samtidig fører det til store forskjeller i hvordan hensynet til jordvern blir ivaretatt i praktisk arealforvaltning.

---

<sup>2</sup> Landbruks- og matdepartementets høringsnotat av 5. februar 2008 Forslag til endringer i odelsloven, konsesjonsloven og jordloven – Bestemmelser om bo- og driveplikt mm

Hensynet til det kommunale selvstyret og prinsippet om rammestyring i sin alminnelighet veier tungt, jf. forvaltningsloven § 34. Det må foreligge sterke nasjonale hensyn dersom den myndighet kommunene er tillagt etter planlovgivningen begrenses.

Å sikre at landets beste matproduserende arealer er tilgjengelige for produksjon av mat nå og i fremtiden er et nasjonalt ansvar. Denne oppgaven bør derfor løses på statlig nivå.

Fylkeslandbruksstyret er etter delegasjonsforskriften klageinstans i de fleste saker etter jordlova. Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv.* inneholder forslag om at fylkeslandbruksstyrene skal nedlegges fra 1.1.2010 og at fylkesmannen overtar styrets oppgaver innen klagebehandling, innsigelsesmyndighet på landbruksområdet og enkelte saker med vedtaksmyndighet. Statens landbruksforvaltning omtaler derfor ikke fylkeslandbruksstyret nærmere i denne utredningen.

Forslaget om innføring av jordvernhjemmel innebærer at Kongen gis hjemmel til å fatte vedtak om vern etter jordlova § 8b, og også gis myndighet til å oppheve hele eller deler av vernet. Det blir også mulig å gi egen forskrift for de enkelte jordvernområdene.

Som nevnt er det åpnet for en variert praksis i kommunene i saker etter jordlova. Statens landbruksforvaltning mener avgjørelsesmyndigheten etter jordlova i jordvernområdene må legges til et statlig organ for å sikre en ensartet praksis, og for å unngå at en nasjonal beslutning om vern av et område kan tilsesettes gjennom kommunale beslutninger.

### 2.3.3 Forholdet til jordlova § 9 og § 12

Formålet med å opprette et jordvernområde er å hindre nedbygging av dyrka jord. Som nevnt i 2.2.1 åpner jordloven § 9 og § 12 for nedbygging av dyrka jord. Driftsbygninger kan i dag fullt lovlig oppføres på dyrka jord uten at det etter jordlova foretas noen vurdering av størrelse og plassering fra myndighetenes side.

I jordvernområdene er det ønskelig at driften av jordressursene videreføres. Det er positivt med ordinær og tidsmessig jordbruksdrift. Samtidig som det legges til rette for en aktiv jordbruksdrift i disse områdene, må det likevel utøves et strengt jordvern.

Statens landbruksforvaltning anbefaler å innføre en egen bestemmelse med forbud mot å omdisponere dyrka jord til annet enn jordbruksformål unntatt i ”særlege høve”. For å kunne føre kontroll med bygging på dyrka jord, må det innføres søknadsplikt for driftsbygninger, gårdsveier og driftsveier innenfor jordvernområdene. Disse tiltakene skal ikke regnes som ”jordbruksproduksjon<sup>3</sup>” i disse områdene.

Det er foreslått å innføre en generell søknadsplikt for alle ”alminnelige driftsbygninger” i ny plan- og bygningslov § 20-3<sup>4</sup>. Bestemmelsen har som formål å sikre byggets kvalitet mv.

<sup>3</sup> Jf. Ot.prp. nr. 72 (1993-94) om lov om jord (jordlova) m.m.

<sup>4</sup> Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)

Denne søknadsplikten ivaretar ikke jordvern hensynet og Statens landbruksforvaltning mener det derfor må være en vurdering etter jordlova før det tillates bygging på dyrka jord.

Bestemmelsen må praktiseres slik at det er adgang til å bygge vanlige driftsbygninger. Myndighetenes oppgave vil først og fremst være å vurdere plassering av bygget for å minimere nedbygging av dyrka jord. Det vil være hensiktsmessig å presisere rammene for det skjønnet som skal utøves i et rundskriv.

Fradeling av dyrka jord innenfor jordvernområdene bør bare skje der nasjonale hensyn taler for det. Dette er et strengere vilkår enn ”*samfunnsinteresser av stor vekt*” og krever at formålet med fradelingen er av nasjonal, ikke bare lokal interesse.

Statens landbruksforvaltning mener at det skal være adgang til å fradele eiendommens jordbruksarealer (inkl. dyrka jord) og selge disse som tilleggsjord også i jordvernområdene. En slik fradeling kommer ikke i strid med verneformålet, og den dyrka jorda vil fortsatt bevare sin status som jordvernområde selv om den overføres til ny eier.

### *Landbruksveier*

Statens landbruksforvaltning mener at disse veiene i størst mulig grad bør unngås lagt slik at dyrka jord i jordvernområdene berøres. Forslaget innebærer som nevnt at det må søkes om omdisponeringstillatelse etter § 8c for å bygge alle former for drifts- og gårdsveier over dyrka jord innenfor jordvernområder. Det kan dermed oppstå søknadsplikt for hele veien etter landbruksveiforskriften<sup>5</sup> og for hele eller deler av veien etter jordlova § 8c. Søker må da forholde seg til både kommunen og Fylkesmannen. Dersom det ikke gis tillatelse til omdisponering etter jordlova § 8c, kan ikke denne delen av trasèen bygges.

Det må være et moment i vurderingen etter landbruksveiforskriften at veitrasèen foreslås lagt over dyrka jord i jordvernområde. I behandlingen etter jordlova § 8c vil også valg av trasè være et viktig moment.

### *Landbruksproduksjon på utskilt tomt*

Omfanget av ulike former for landbruksproduksjon på utskilte tomter og med ulike former for eierskap har utviklet seg raskt de siste årene. Ved å fradele tomt der det skal bygges en stor driftsbygning for landbruksproduksjon, kan eieren minimere den økonomiske risikoen for hovedbruket. Landbruks- og matdepartementet har satt i gang egne utredninger av dette spørsmålet. Statens landbruksforvaltning mener denne typen bygninger uansett ikke ønskes plassert på dyrka jord i jordvernområdene.

---

<sup>5</sup> FOR 1996-12-20 nr 1200: Forskrift om planlegging og godkjenning av veier for landbruksformål

### *Forholdet mellom dyrka jord og andre arealer innenfor jordvernområder*

Som beskrevet under 2.4.1 kan det i enkelte tilfeller være nødvendig å ta med dyrkbar jord eller tilhørende kulturlandskap, eksempelvis åkerholmer, innenfor avgrensingen av jordvernområder. Dette vil kunne gi mer oversiktlige grenser for jordvernområdet. Statens landbruksforvaltning vil presisere at det strenge jordvernet innenfor jordvernområdene skal gjelde dyrka jord. For andre typer arealer innenfor jordvernområdene vil jordlovas og plan- og bygningslovens generelle bestemmelser for LNF-områder (LNFR) komme til anvendelse.

## **2.4 Prosess for utvelgelse av jordvernområder**

### **2.4.1 Hvilke typer arealer skal kunne vurderes**

Hensikten med en egen hjemmel for vern av jordressurser er å kunne sikre landets mest verdifulle arealer for matproduksjon for framtiden. Det er mange typer arealer som gir mulighet for matproduksjon. De arealene som anses mest aktuelle for vern etter denne hjemmelen bør først og fremst være arealer med verdifull dyrka jord som er utsatt for utbyggingspress.

Som nevnt ovenfor er kjernen bak vedtak om jordvernområder en forhåndsprioritering av jordressursene framfor utnyttelse av området på annen måte.

### *Det er de mest verdifulle jordressursene som bør vurderes som jordvernområder*

Hva som er de mest verdifulle jordressursene med tanke på matproduksjon er et landbruksfaglig spørsmål. Jordverngruppa uttalte følgende i rapporten ”Klimaskifte for jordvernet”: *”I spørsmålet om hva som er de mest verdifulle jordressursene mener Jordverngruppa det er naturlig å legge til grunn at: Dyrka mark er mer verdifull enn dyrkbar mark. Fulldyrka jord er mer verdifull enn overflatedyrka mark, som er mer verdifull enn innmarksbeite. Jord som er egnet til matkornproduksjon bør ha særlig oppmerksomhet.”*

Det er dyrka jord som er aktuell for vern. Arealenes kvalitet og egnethet for matproduksjon vil være et vesentlig vurderingskriterium. Det er ikke nødvendig at det drives matproduksjon på jorda i dag, for at et areal skal kunne vernes. Jordas potensial for matproduksjon er det sentrale kriteriet. Med matproduksjon menes i denne sammenheng både matkornproduksjon, dyrking av grønnsaker og poteter, men også fôrproduksjon. Jord egnet til matkornproduksjon bør ha en spesiell oppmerksomhet. Slike arealer vil også kunne være egnet til produksjon av en rekke andre krevende vekster.

Klimatiske forhold påvirker vekstsesongens lengde og begrenser mulighetene for matproduksjon i Norge. Jordsmonnets egnethet for matproduksjon varierer også. Dette er faktorer som må vurderes i forbindelse med utvelgelse av områder for mulig vern. Det eksisterer et godt kunnskapsgrunnlag på dette området i Norge, blant annet gjennom klimasonekart og markslagskart som dekker alt jordbruksareal. Beredskapshensyn kan tilsi at verdifulle jordbruksarealer i ulike landsdeler med ulike naturgitte vilkår for matproduksjon bør gis et varig vern.

Områder som vurderes for vern som jordvernområde bør være av en viss størrelse og være mest mulig sammenhengende. Kravet til størrelse må sees i sammenheng med lokale forhold. Statens landbruksforvaltning mener det ikke er hensiktsmessig å sette et generelt krav til minstestørrelse på området.

Det er ikke noen forutsetning at absolutt hele arealet som befinner seg innenfor vernegrensen for et jordvernområde er dyrka jord. Også eksisterende bygninger og annet areal enn dyrka jord kan innlemmes der dette er nødvendig for å oppnå en naturlig avgrensning av jordvernområdet.

### *Det er innenfor de mest utsatte områdene jordvernområder bør vurderes*

En stor og økende andel av Norges befolkning bor i tettsteder. Nær mange større byer og tettsteder ligger også en stor andel av de mest verdifulle jordressursene. Utbyggingspress i tilknytning til tettsteder fører også til stort press på tilgrensende produktive jordbruksområder. Arealer inntil trafikkknutepunkter er også utsatt for stort press. Derfor er det behov for et så sterkt virkemiddel som vern på jordbruksområder som er utsatt for press.

Jordvern skal beskytte jordbruksarealene mot nedbygging. I områder med lite utbyggingspress, er det heller ikke behov for vern. Jordbruksarealene i slike områder kan ivaretas på en god måte gjennom ordinære virkemidler etter plan- og bygningsloven. Erfaringen viser at det er nettopp i områder med sterkt utbyggingspress at dyrka jord omdisponeres i størst omfang.

I praksis vil det derfor ofte være et høyt konfliktpotensial knyttet til de arealene som velges ut med sikte på vern som jordvernområde. Det vil være en krevende oppgave å balansere ulike hensyn i en slik prosess. Det påhviler vernemyndighetene, så vel som øvrige aktører i disse prosessene, et stort ansvar for å gjøre kvalifiserte vurderinger av aktuelle områder for vern. Vurderingen skal skje ut fra kriterier som nevnt ovenfor, men også ut fra en god forståelse av den nasjonale areal- og miljøpolitikken, som jordvernpolitikken er en del av. Eksempelvis må hensynet til at aktuelle arealer skal være av en viss størrelse og kvalitet, veies opp mot arealpolitiske signaler som framkommer gjennom blant annet gjeldende rikspolitiske retningslinjer og andre sentrale areal- og miljøpolitiske dokumenter.

Konkret kan dette tenkes å medføre at det avstås fra vern av arealer som ellers kunne vært aktuelle, enten fordi de er små, ligger inneklemt mellom bebyggelse, eller fordi et vern vil kunne bidra til å flytte utbyggingspresset på andre verdifulle arealer i eller nært et tettsted på en uønsket måte. Slike vurderinger må gjøres i forbindelse med konkrete verneprosesser. Det er viktig at hensyn og vurderinger av den typen konflikter og avveiningsspørsmål som nevnt her, kommer klart fram i utredningene. Konsekvensutredning kan være et godt virkemiddel i slike sammenhenger, jf. kapittel 2.4.2.

## 2.4.2 Verneprosess

### *Ansvarlig myndighet*

Landbruks- og matministeren vil være ansvarlig statsråd for prosesser og beslutninger etter den foreslåtte hjemmelen.

Statens landbruksforvaltning foreslår at beslutning om vern av jordvernområder treffes av Kongen.

### *Vernemyndigheter*

Gjennomføring av verneprosesser for jordvernområdene vil sortere under Landbruks- og matdepartementet som ansvarlig departement. Rent praktisk anbefales at det eksisterende apparatet innenfor statlig landbruksforvaltning blir hovedaktørene i gjennomføring av verneprosesser under denne ordningen. Det vil si Fylkesmennene på regionalt nivå og Statens landbruksforvaltning på sentralt nivå. Fylkesmennene vil være hovedansvarlige for prosessene med å velge ut og vurdere aktuelle områder for vern. Det må utøves et aktivt samarbeid med alle berørte aktører, både grunneiere, organisasjoner og øvrige myndigheter. Hvilke andre myndigheter som skal involveres vil kunne variere. Fylkeskommunene og kommunene som planmyndigheter på henholdsvis regionalt og kommunalt nivå må imidlertid alltid involveres i prosesser under ordningen.

### *Verneprosessen*

Som nevnt foreslår Statens landbruksforvaltning at beslutning om vern av jordvernområder treffes av Kongen. Nedenfor presenteres et forslag til hvordan den forberedende delen av prosessen forut for framleggelse av forslag til kongelig resolusjon kan gjennomføres.

### *Verneprosessen - identifiseringsfasen*

Den første og innledende fasen vil være å identifisere aktuelle områder for mulig vern. Denne delen av prosessen kan gjøres på ulike måter, og i ulikt omfang.

Etter at en hjemmel for vern av jord eventuelt er vedtatt, vil det være naturlig å igangsette en nasjonal prosess for å vurdere aktuelle jordvernområder. Statens landbruksforvaltning ser for seg at dette i alle fall bør vurderes i alle deler av landet. Det trenger ikke å være et uttalt mål at det skal opprettes jordvernområder i alle fylker, men det anses likevel naturlig at en gjennomgang med vurdering av aktuelle arealer tar utgangspunkt i fylkesstrukturen. Denne prosessen vil være en større gjennomgang som leder fram til en første nasjonal verneplan for jordvernområder.

Etter en første landsomfattende verneprosess kan det gå flere år før en tilsvarende prosess gjentas. Det kan tenkes at en fornyet større verneprosess kun vil omfatte mer avgrensede deler av landet.

Verneprosess må også kunne igangsettes for enkeltstående områder. Forslag om å igangsette verneprosess for enkeltområder kan framkomme ved initiativ fra eksempelvis grunneiere,

andre enkeltpersoner, organisasjoner eller ulike myndigheter. Forslaget framsettes overfor Fylkesmannen.

Fylkesmannen må snarest mulig vurdere om det bør startes en verneprosess, og om denne i tilfelle bør igangsettes straks eller om innkomne forslag bør vurderes samlet. Fylkesmannen fremsetter så sin vurdering og anbefaling om videre prosess overfor Statens landbruksforvaltning, som tar beslutningen om videre oppfølging.

Også når det ikke pågår noen større verneprosess kan det oppstå behov for å vurdere om ett eller flere områder bør utredes for mulig vern som jordvernområde. Naturlige arenaer for identifisering av potensielle jordvernområder kan da være ordinære planprosesser etter plan- og bygningsloven. Regionale planprosesser, herunder utarbeidelse og behandling av regional planstrategi jf. ny plan- og bygningslov § 8-1 og kommuneplanprosessene vil være særlig viktige i denne sammenheng. Fylkesmennene og fylkeskommunene som regional planmyndighet har sentrale roller i alle disse prosessene, og bør ha som naturlig vurderingstema om det kan være arealer innenfor planområdene som bør utredes nærmere med tanke på vern som jordvernområde.

Fra nasjonalt hold kan den nasjonale forventningen om å bruke planprosessene som nevnt, uttrykkes i dokument med nasjonale forventninger til regionale og kommunal planlegging. Slikt dokument skal etter ny plan- og bygningslov § 6-1 utarbeides hvert fjerde år, første gang innen to år etter lovens ikrafttreden, jf. § 34-2 første ledd. Dokumentet skal følges opp i planleggingen etter plan- og bygningsloven og legges til grunn for statens deltakelse i planprosessene. I tillegg kan slike forventninger konkretiseres i egne brev.

Hvilke konkrete arealer som skal utredes for mulig vern som jordvernområder må vurderes med utgangspunkt i landbruksfaglige vurderinger basert på kriterier som omtalt i 2.4.1.

Statens landbruksforvaltning antar det vil være urealistisk å få vurdert alle aktuelle områder for jordvern i en første nasjonal vernerunde. Hjemmelen for vern av dyrka jord er utformet slik at nye områder kan bringes fram til vurdering i seinere prosesser.

### *Verneprosessen - vurderingsfasen*

Etter at Fylkesmennene har identifisert aktuelle områder for nærmere utredning som mulige jordvernområder, starter en vurderingsfase. Det må treffes en beslutning om hvilke områder som det skal igangsettes en formell verneprosess for.

Etter å ha identifisert aktuelle områder som nevnt, fremmer Fylkesmannen forslag overfor Statens landbruksforvaltning om konkrete områder avgrenset på egnet kart for videre utredning for vern som jordvernområde.

Statens landbruksforvaltning gjør så en samlet vurdering og avgjør hvilke konkrete områder som skal utredes for vern og avgrensingen av disse. Statens landbruksforvaltning fatter vedtak om oppstart av verneprosess. Statens landbruksforvaltning kan også fatte vedtak om oppstart av verneprosess etter eget initiativ eller initiativ fra Departementet. Fylkesmannen gis i oppdrag å utrede områdene for vern, foreta en samlet regional vurdering og fremme verneforslag for Statens landbruksforvaltning.

Vedtak om oppstart av verneprosess bør ikke kunne påklages. Det ville vært svært uheldig om det var mulig å trenere eller hindre en vurdering av området. Prosessen fram mot et endelig vernevedtak skal ivareta borgernes rettssikkerhet gjennom god informasjon og bred mulighet for medvirkning. Den enkeltes mulighet til å bli hørt anses godt ivaretatt gjennom den grundige medvirkningsprosessen som det legges opp til.

#### *Verneprosessen - områder under utredning for vern*

Når det er vedtatt at et område skal utredes for vern, vil det være uheldig om det er adgang til å bygge ned dyrka jord innenfor området samtidig som verneprosessen pågår. Det bør derfor være slik at fra det tidspunkt Statens landbruksforvaltning har truffet vedtak om oppstart av verneprosess, får de aktuelle områdene status som område under utredning for vern etter jordlovas § 8b. Innenfor disse områdene gjelder da de reglene som følger av jordlova § 8c, jf. avsnitt 2.3.3, inntil området enten vernes eller det eventuelt treffes beslutning om at vern ikke skal gjennomføres for angjeldende område.

Innenfor avgrensingen av områder under utredning for vern må det ikke gis dispensasjoner fra vedtatte arealplaner, vedtas nye arealplaner som endrer arealbruken fra LNF-område (LNFR), eller treffes jordlovvedtak som hindrer gjennomføring av et eventuelt vern. Fylkesmannen må da få plikt til om nødvendig å bruke de tilgjengelige virkemidler for å hindre dette, dvs. bruk av klagerett på dispensasjonsvedtak og innsigelse mot arealplaner etter plan- og bygningsloven og eventuelt overprøving av vedtak etter jordlova, jf. fvl § 35.

#### *Verneprosessen - utredningsprosessen fram mot forslag til vernevedtak*

Fylkesmannen må utrede de aktuelle områdene ut fra kriteriene omtalt i kapittel 2.4.1. Omfanget av prosessen vil kunne variere ut fra hvor mange og hvor store områder som utredes for vern samtidig.

Fylkesmannen får ansvar for å samle og vurdere alle relevante opplysninger om aktuelle vedtatte og igangværende arealplaner som har relevans for vurdering av vernet. Kommunene får ansvar for å gi Fylkesmannen nødvendige opplysninger om slike planer, og i den form som Fylkesmannen har behov for i sitt arbeid.

Prosessen må gjøres tilstrekkelig grundig slik at alle beslutningsrelevante opplysninger kan komme fram og bli vurdert. Det må gis god informasjon og legges til rette for gode medvirkningsprosesser, slik at grunneiere, kommuner og andre får anledning til å uttale seg i saken.

Det kan foreligge ulike arealinteresser i tilknytning til aktuelle framtidige verneområder. Konsekvensene for lokalsamfunnet og arealdisponering i områdene bør belyses godt. Statens landbruksforvaltning anbefaler derfor at det utarbeides konsekvensutredning etter reglene i plan- og bygningslov for områdene som vurderes for vern. Omfanget av en konsekvensutredning bør tilpasses konfliktnivået i saken og hvor omfattende verneforslaget er. Fylkesmannen har ansvar for gjennomføring av konsekvensutredning.

Fylkesmannen foretar en samlet vurdering av alle relevante opplysninger i saken, og oversender sin anbefaling til Statens landbruksforvaltning. I anbefalingen skal det også være



vurdert om det er behov for å fastsette egne verneforskrifter for ett eller flere av de foreslåtte jordvernområdene.

Statens landbruksforvaltning foretar en samlet vurdering og gir sin anbefaling til Landbruks- og matdepartementet. Departementet forbereder så saken for endelig beslutning av Kongen.

### 2.4.3 Erstatning

Etter Grunnloven § 105 har eiere eller rettighetshavere krav på full erstatning ved avståelse, det vil si ekspropriasjon av privat eiendom. Etter Høyesteretts praksis må vernevedtak etter naturvernloven rettslig sett anses som rådighetsreguleringer og kan derfor ikke likestilles med ekspropriasjon, jf. særlig Rt. 1987 s. 80. Statens landbruksforvaltning mener vern etter jordlova må erstatningsrettslig likestilles med vern etter naturvernloven. Ved vern etter jordlova begrenses eierens rådighet over eiendommen noe mer enn hva som følger etter gjeldende rett, men det skjer ingen overføring av rådighet til andre rettssubjekter.

Ved rådighetsreguleringer er hovedregelen i norsk rett at offentlig regulering av eierrådigheten kan skje erstatningsfritt. Bare i helt spesielle tilfeller har det blitt gitt erstatning på grunnlag av prinsipper utviklet av Høyesterett ved en analogisk anvendelse av Grunnloven § 105, i naturvernloven § 20 b omtalt som ”*alminnelige rettsgrunnsetninger*”. Ut fra Høyesteretts praksis beror spørsmålet om en rådighetsregulering utløser erstatningsplikt på en helhetsvurdering. Det er da av betydning hva formålet med reguleringen er.

I Rt. 1993 s. 321 (Hydalen) la Høyesterett til grunn at:

*”selv vesentlige inngrep i eierrådigheten ikke kan kreves erstattet, f.eks fordi de rammer en virksomhet som på grunn av ny erkjennelse anses å være så skadelig eller uheldig at den bør reguleres eller forbys.*

...

*Et forhold som må ha vekt ved avgjørelsen av erstatningsspørsmålet er at formålet med fredningen i vår sak nettopp er å hindre en slik hyttebygging som tomteeierne har tatt sikte på. ... Når tomteeierne berøves adgangen til å bebygge sine tomter, skjer dette ikke som en sidevirkning av at andre økonomiske interesser skal ha forrang, men fordi utbyggingen berører et område av slik karakter at den i forhold til verneinteressene anses skadelig. ... Domstolene må legge til grunn fredningsmyndighetenes vurdering av hvilke restriksjoner som anses nødvendige av hensyn til fredningsformålet.”*

Der en rådighetsregulering tar sikte på å hindre en utnytting, for eksempel utbygging, som i seg selv anses som uønsket eller skadelig av hensyn til generelle samfunnsinteresser, må det legges til grunn ut fra den foreliggende høyesterettspraksis at det ikke utløses erstatningsansvar, jf. de alminnelige rettsgrunnsetninger nevnt over.

Vern etter jordlova er en rådighetsregulering som tar sikte på å hindre nedbygging av dyrka jord for å bevare de mest verdifulle jordressursene i landet for framtidig matproduksjon. Utbygging av disse områdene anses uheldig ut fra nasjonale interesser.

Eiers rådighet over dyrka og dyrkbar jord er allerede begrenset gjennom bestemmelsene i jordlova. Det gjelder generelle forbud mot omdisponering og fradeling av jordressurser. Innføringen av en hjemmel for vern av jord vil føre til en innskjerping av dagens bestemmelser i jordvernområdene, men representerer ikke en ny form for begrenning av eierrådigheten.

Statens landbruksforvaltning mener ut fra dette at vern av jord etter jordlova er en rådgighetsregulering som i utgangspunktet må tåles erstatningsfritt. Erstatning kan bare i helt spesielle tilfeller bli aktuelt på grunnlag av den svært snevre muligheten som ligger i de alminnelige rettsgrunnsetninger nevnt over.

Gjennom menneskerettsloven av 21. mai 1999 nr. 30 er den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) gjort til norsk lov. EMK første tilleggsprotokoll art. 1 har bestemmelser som verner eiers eller rettighetshavers interesser i fast eiendom.

Artikkelens andre ledd omhandler statens rett til å regulere bruk av eiendom. Stater har adgang til å regulere bruken av eiendom i samsvar med samfunnets interesser. Det er ikke oppstilt regler om økonomisk kompensasjon til eier for rådgighetsreguleringer.

## **2.5 Dyrka og dyrkbar jord som ikke er vernet**

Innføringen av en vernehjemmel for dyrka jord er ikke ment å endre betydningen av å opprettholde et strengt jordvern for annen dyrka jord.

Normalt er jordbruksområdene i Norge markert som LNF-områder i kommuneplanens arealdel. I disse områdene gjelder den nasjonale areal- og miljøpolitikken, som jordvernet er en del av. Det forutsettes at den strenge jordvernpolitikken innenfor LNF-områder (LNFR) legges til grunn for arealdisponeringen i slike områder også i framtida.

Vern av arealer som jordvernområder skal altså ikke oppfattes slik at det legitimerer en mer lempelig arealpolitikk i andre områder. Tvert imot vil dette kunne bidra til at arealbesparende plangrep tvinger seg fram i større grad, helt i tråd med den nasjonale politikken.

## **Del 3 Administrative og økonomiske konsekvenser**

### **3.1 Utredning av jordvernområder**

Forslaget om en ny jordvern hjemmel innebærer merarbeid og kompetansebehov hos berørte myndigheter. Både Landbruks- og matdepartementet, Statens landbruksforvaltning, Fylkesmennene og kommunene er involvert i utvelgelsesprosessene og forvaltningen av jordvernområdene.

Gjennomføringen av en verneprosess som beskrevet i kapittel 2.4.2 stiller krav til faglig kompetanse og vil kreve en betydelig tidsbruk særlig hos Fylkesmennene. Det er forutsatt i forslaget at Fylkesmannen skal stå for identifikasjon av aktuelle områder, utredning og vurdering av hvilke områder man vil gå videre med, informasjon og tilrettelegging for medvirkning og utarbeiding av konsekvensutredninger. Dette innebærer økt ressursbruk hos Fylkesmannen. En nasjonal vernerunde vil være den mest krevende, men også prosesser på et lite antall områder krever mye tid. Tidsbruk i andre typer verneprosesser kan antyde ressursbehovet.

Statens landbruksforvaltning og Landbruks- og matdepartementet skal gjennomgå og foreta en selvstendig vurdering av Fylkesmannens forslag til jordvernområder. Statens landbruksforvaltning får ansvar for å veilede Fylkesmennene i forbindelse med verneprosessene. Landbruks- og matdepartementet skal forberede verneforslagene for Kongen. Alt dette medfører økt ressursbruk også hos sentrale landbruksmyndigheter.

### **3.2 Enkeltsaksbehandling i jordvernområder**

I jordvernområdene og områder der det er vedtatt å igangsette utredning om vern, er det foreslått å legge avgjørelsesmyndigheten i enkeltsaker om omdisponering og fradeling til Fylkesmannen, med Statens landbruksforvaltning som klageinstans.

I dag er det kommunen som behandler alle enkeltsaker om omdisponering og fradeling, med fylkeslandbruksstyret som klageinstans. Fylkesmannen er normalt saksbehandler for fylkeslandbruksstyret i klagesakene. Ressursbruk på disse sakene i første instans og som klagesak i dag kan antyde ressursbehovet når myndigheten legges til Fylkesmannen og Statens landbruksforvaltning. Det vil være avgjørende hvor mange områder som vernes eller utredes for vern. Det vil også være regionale forskjeller – i noen fylker vil man ha en større mengde jordvernområder enn i andre.

## Vedlegg 1 Endringsforslag

### **Lov om jord (jordlova) m.m.**

#### **Kap. IV skal lyde:**

*Kap. IV Vern av dyrka jord, bruk av dyrka og dyrkbar jord*

#### **Ny § 8b skal lyde:**

##### **§ 8b. Vern av dyrka jord for jordbruksproduksjon**

*Kongen kan fatte vedtak om vern av dyrka jord for jordbruksproduksjon. Slikt område nemnast jordvernområde.*

*Om nasjonale omsyn taler for det, kan Kongen oppheve heile eller deler av vernet.*

*Departementet kan gi nærare føresegner om jordvern, saksførebuing og utgreiing.*

#### **Ny § 8c skal lyde:**

##### **§ 8c. Omdisponering og frådeling av dyrka jord i jordvernområde**

*I område som er verna etter § 8b og i område der det er vedteke utgreiing om vern etter § 8b må dyrka jord ikkje brukast til anna føremål enn jordbruksproduksjon. Oppføringer av bygning som er knytta til drifta av eigedomen, bygging av driftsvegar og gardsvegar vert ikkje rekna som jordbruksproduksjon i desse områda. Departementet kan i særlege høve gi samtykke til omdisponering.*

*I område som er verna etter § 8b og i område der det er vedteke utgreiing om vern etter § 8b kan dyrka jord ikkje delast frå driftseininga uten samtykke frå departementet. Departementet kan gi slikt samtykke om nasjonale omsyn eller omsyn til jordrasjonalisering taler for deling. Fjerde og femte ledd i § 12 gjeld tilsvarande.*

*Samtykke etter paragrafen her kan givast på slike vilkår som er nødvendige av omsyn til dei føremåla som lova skal fremja.*

*Samtykke til omdisponering fell bort dersom arbeid for å nytta jorda til det aktuelle føremålet ikkje er sett i gang innan tre år etter at samtykke er gitt. Samtykke til deling fell bort dersom det ikkje er rekvirert deling innan tre år etter at samtykke er gitt.*

**Statens landbruksforvaltning**

Postadresse: Postboks 8140 Dep,

NO-0033 Oslo, Norway

Besøksadresse: Stortingsgt. 28

Telefon: +47 24 13 10 00

Telefaks: +47 24 13 10 05

E-post: [postmottak@slf.dep.no](mailto:postmottak@slf.dep.no)

Web: [www.slf.dep.no](http://www.slf.dep.no)