

Delrapport fra arbeidsgruppe

# **Bruk av leiejord, endringer i driveplikten og vernehjemmel i jordloven**

- konsekvenser og effekt for jordvernet



# Innholdsfortegnelse

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Sammendrag</b> .....   | <b>2</b>  |
| <b>1 Innledning</b> .....   | <b>3</b>  |
| 1.1 Beskrivelse av oppgaven/mandatet .....  | 3         |
| 1.2 Begrepet jordvern.....  | 4         |
| 1.3 Matsikkerhet og klima.....  | 5         |
| 1.4 Politisk målsetting .....   | 6         |
| 1.5 Dagens regelverk og praktisering.....   | 6         |
| <b>2 Bruk av leiejord og endringer i driveplikten – konsekvenser for jordvernet</b> ..... | <b>8</b>  |
| 2.1 Driveplikt, leiejord og omdisponering .....   | 8         |
| 2.2 Arbeidsgruppens vurdering .....   | 9         |
| 2.3 Anbefaling.....   | 10        |
| <b>3 Egen vernehjemmel i jordloven</b> .....  | <b>11</b> |
| 3.1 Vernebegrepet i jordloven.....  | 11        |
| 3.2 «Klimaskifte for jordvernet» .....  | 11        |
| 3.3 Forslag om vernehjemmel i jordloven .....   | 12        |
| 3.4 Høring av vernehjemmel i jordloven .....  | 13        |
| 3.5 Arbeidsgruppens vurdering .....   | 13        |
| 3.6 Særmerknad.....   | 14        |
| 3.7 Anbefaling.....   | 16        |

# Sammendrag

Landbruks- og matdepartementet har gitt Landbruksdirektoratet i oppdrag å nedsette og lede en arbeidsgruppe som skal vurdere problemstillinger knyttet til leiejord og driveplikt. Arbeidsgruppen skal avlevere rapport innen 1. juli 2015.

I forbindelse med at regjeringen skal fremme forslag for Stortinget om jordvernstrategi har arbeidsgruppen i tillegg fått i oppdrag å vurdere om bruk av leiejord og endringer i driveplikten kan ha konsekvenser for jordvernet. Arbeidsgruppen er også bedt om å vurdere om innføringen av en egen vernehjemmel i jordloven kan ha effekt for jordvernet.

Tilleggsoppdraget leveres før hovedoppdraget, og baseres på de vurderinger arbeidsgruppen har gjort på dette tidspunktet når det gjelder leiejord og driveplikt.

Arbeidsgruppen mener driveplikten er viktig for å opprettholde jordbruksarealets status i plan- og omdisponeringssaker, og for å motvirke eiendomsspekulasjon gjennom brakklegging av god matjord. Et jordbruksareal i god hevd, vil i realiteten ha et sterkere vern og status i plansaker, enn et brakklagt eller gjengrodd areal. Driveplikten bør derfor etter arbeidsgruppens mening videreføres i en eller annen form, altså som en bestemmelse om at jordbruksareal skal drives, med forankring i lov. I et jordvernperspektiv er det etter arbeidsgruppens mening viktig at arealer holdes i hevd og sikres kontinuerlig drift.

Adgangen til å oppfylle driveplikten ved bortleie gjør at arealet kan holdes i drift, også når eieren ikke kan eller ønsker å drive videre selv. Denne adgangen bør derfor videreføres. Dette sikrer aktiv drift, og opprettholder arealets verdi og status i plansammenheng.

Selv om det ikke kan påvises noen entydig sammenheng mellom bortleie og nedbygging, finnes det flere grunner til at det likevel bør bli større samsvar mellom eier og driver. Større trygghet med tanke på å investere og satse på fremtidig matproduksjon på gården, og flere incentiver for fortsatt matproduksjon på arealet, er noen grunner. Det bør derfor også legges til rette for økt/lettere omsetning av tilleggsjord, slik at det blir større samsvar mellom eier og driver.

Etablering av jordvernehjemmel og opprettelse av jordvernområder vil kunne varig sikre et utvalg av de mest verdifulle arealene for jordbruk i landet mot nedbygging. Men trolig vil dette samlet sett gjelde begrensede arealer.

Slik arbeidsgruppen vurderer det vil fortsatt arealplanlegging etter plan- og bygningsloven være det mest sentrale for å ivareta jordressursene. Virkemidler knyttet til jordvern og arealplanlegging bør derfor styrkes og videreutvikles. Arbeidsgruppen mener en politikk som ivaretar de samlede jordressursene i landet bør legges til grunn.

# 1 Innledning

## 1.1 Beskrivelse av oppgaven/mandatet

Landbruks- og matdepartementet har gitt Landbruksdirektoratet i oppdrag å nedsette og lede en arbeidsgruppe som skal vurdere problemstillinger knyttet til leiejord og driveplikt.

I forbindelse med at regjeringen skal fremme forslag for Stortinget om jordvernstrategi, har arbeidsgruppen i tillegg fått følgende oppdrag:

*Departementet ber arbeidsgruppen vurdere om bruk av leiejord og endringer i driveplikten kan ha konsekvenser for jordvernet. Gruppen bes også å vurdere om innføring av en egen vernehjemmel i jordloven kan ha effekt for jordvernet.*

Tilleggsoppdraget skal slutføres innen 1. april 2015. Hovedoppdraget slutføres innen 1. juli 2015.

Arbeidsgruppen består av:

|                            |                              |
|----------------------------|------------------------------|
| Ola Christian Rygh (leder) | Landbruksdirektoratet        |
| Aud-Ingrid Krefting        | Landbruksdirektoratet        |
| Erlend Stabell Daling      | Norges Bondelag              |
| Arne Rørå                  | Norskog                      |
| Olaf Holm                  | Selvstendig næringsdrivende  |
| Trine Gevingås             | Fylkesmannen i Sør-Trøndelag |
| Olav Sandlund              | Fylkesmannen i Vestfold      |

Sekretariatet består av Jan Terje Strømsæther og Berit Lundamo (Landbruksdirektoratet).

Arbeidsgruppen har i arbeidet lagt vekt på at forslagene til tiltak, skal legge til rette for økt matproduksjon, jf målene for landbruks- og matpolitikken i Prop. 1 S. (2014-2015). I arbeidet med tilleggsoppdraget har arbeidsgruppen også lagt til grunn hovedmandatets føring om at det skal legges vekt på anbefalinger som ivaretar eiendomsretten og som ikke gir økte reguleringer.

Tilleggsoppdraget leveres før hovedoppdraget, og baseres på de vurderinger arbeidsgruppen har gjort på dette tidspunktet når det gjelder leiejord og driveplikt.

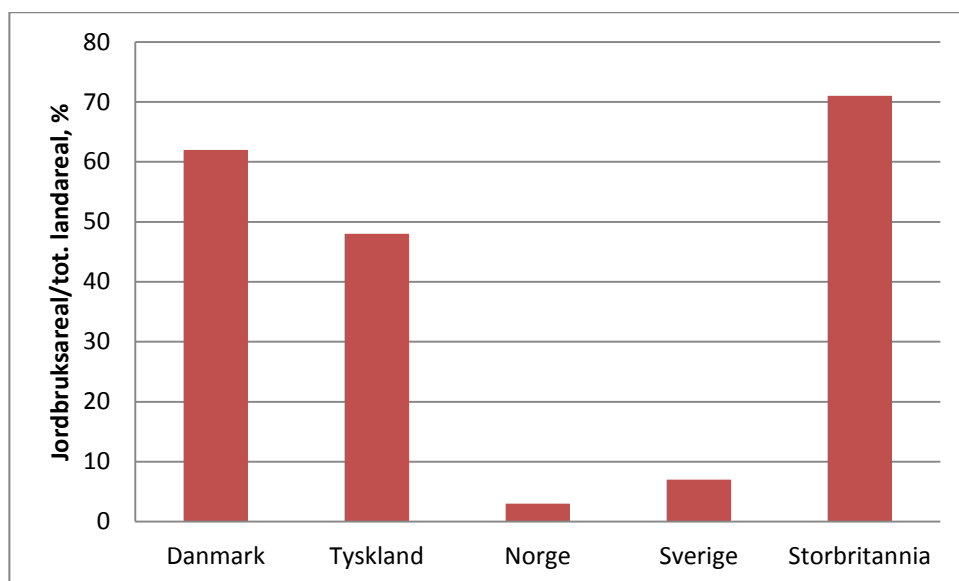
Arbeidsgruppen viser for øvrig til rapporten *Tiltak for å styrke jordvernet* utarbeidet av Asplan Viak. Rapporten ble presentert 5.3.2015, og inngår som en del av grunnlaget for arbeidet med ny jordvernstrategi. Rapporten går igjennom virkemidlene i plan- og bygningsloven, og foreslår tiltak for å styrke jordvernet i arealplanleggingen.

## 1.2 Begrepet jordvern

«Jordvern handler om å sikre våre etterkommere muligheten til å dyrke egen mat på egen jord»  
(Klimaskifte for jordvernet 2008<sup>1</sup>)

Begrepet jordvern knytter seg først og fremst til arbeidet med å sikre jordbruksarealet for varig fremtidig matproduksjon, og å i størst mulig grad unngå at matjord omdisponeres og tas i bruk til boligbygging, annen næringsutvikling, samferdselsprosjekter e.l.

Dyrka og dyrkbar jord er en grunnleggende ressurs for å kunne produsere mat, og for å sikre matforsyning på kort og lang sikt. I Norge er bare 3 prosent av arealet dyrka jord, og dette er svært lite sammenlignet med andre land. Hvert år omdisponeres likevel store arealer av de mest verdifulle jordbruksområdene i landet til andre formål.

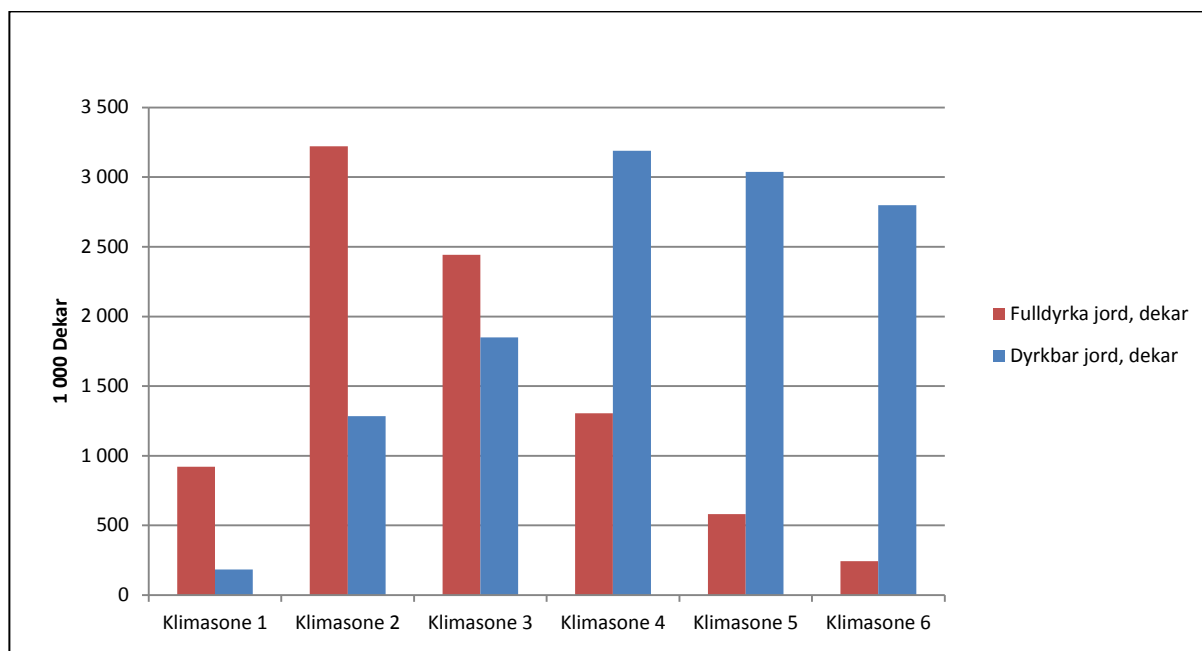


**Fig 1: Andel jordbruksareal i forhold til totalt landareal, prosent, 2010-12 (Kilde: World Bank Indicators)**

Mange byer og tettsteder i Norge er omkranset av dyrka jord og mye av den beste jorda ligger der hvor utbyggingspresset er størst. Kombinert med ønsket om en mest mulig samlet utbygging rundt eksisterende byer og tettsteder, skaper dette utfordringer i arbeidet med å ivareta jordressursene for fremtiden.

Nedbygging av dyrka jord kan i liten grad erstattes ved nydyrking. Produksjonspotensialet til den dyrkbare jorda er vesentlig mindre enn for dagens jordbruksareal. Dessuten er det meste av dyrkningspotensialet i de beste klimasonene allerede tatt i bruk. Nydyrking av dyrkbare arealer vil uansett ikke kunne kompensere fullt ut for ytterligere nedbygging, da dyrkbar jord også er en begrenset ikke-fornybar ressurs.

<sup>1</sup> Klimaskifte for jordvernet – Rapport fra jordverngruppa, Landbruks- og matdepartementet 2008



**Fig 2: Jordressurser i Norge fordelt på klimasoner. Klimasone 1 er den mest gunstige for dyrking. (Kilde: Skog og landskap)**

### 1.3 Matsikkerhet og klima

Å ivareta produksjonsarealene er avgjørende i beredskapssammenheng. Den globale matvaresituasjonen tilsier at hvert land må ta et eget ansvar for sin egen og verdens matproduksjon. I 2011 passerte verdens befolkning 7 milliarder mennesker, og i 2050 er den beregnet til å være 9 milliarder mennesker. FNs mat- og jordbruksorganisasjon (FAO) har beregnet at den globale matproduksjonen må økes med 70 prosent for å sikre verdens befolkning tilstrekkelig med mat innen 2050.<sup>2</sup>

Det er ventet at pågående klimaendringer vil føre til vanskeligere betingelser for jordbruk i mange deler av verden. Nedbørsunderskudd og vannmangel kan bli en realitet i områder som i dag er svært sentrale når det gjelder verdens matforsyning. En stor del av jordbruksproduksjonen ventes å forskyves mot nord og mot høyereliggende områder.

Jordsmonnet spiller også en viktig rolle i klimasammenheng gjennom å fange opp og lagre karbon fra atmosfæren.<sup>3</sup> Klimahensyn er dermed et viktig argument for å unngå nedbygging, og for effektiv arealutnyttelse ved planlegging av byer og tettsteder.

<sup>2</sup> *How to feed the world in 2050, FAO 2009*

<sup>3</sup> *Climate change and food security, FAO*

## 1.4 Politisk målsetting

I Meld.St. 9 (2011-2012) *Landbruks- og matpolitikken* settes det mål om at selvforsyningsgraden for den landbaserte matproduksjonen skal opprettholdes i takt med befolkningsveksten. Ivaretagelse av dyrka og dyrkbar jord er grunnleggende for å nå en slik målsetting.

Det nasjonale målet for jordvern har vært å avgrense omdisponeringa av dyrka jord (fulldyrka jord, overflatedyrka jord og innmarksbeite) til under 6000 dekar per år (jf. Meld. St. 9 (2011-2012) *Landbruks- og matpolitikken*).

## 1.5 Dagens regelverk og praktisering

Beslutninger om omdisponering av jordbruksarealer til andre formål enn landbruk tas i all hovedsak gjennom planprosesser etter plan- og bygningsloven, og gjennom omdisponeringsvedtak etter jordloven. Jordressursene, slik de defineres i plansammenheng og i jordloven, omfatter både dyrka og dyrkbar jord. Det er kommunene som i dag har hovedansvaret for å ta vare på jordressursene ved sin forvaltning etter plan- og bygningsloven og jordloven.

Kommunene er planmyndighet, og skal utarbeide overordnede kommuneplaner etter plan- og bygningsloven som viser utbyggingsmønster, og forholdet mellom utbygging og bevaring. Sikring av jordressursene er inntatt som en viktig oppgave og hensyn i planlegging etter plan- og bygningsloven (jf. pbl § 3-1 b). Planer som utarbeides etter denne loven skal sikre jordressursene, kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer.

Arealdisponeringene bygger likevel i stor grad på lokalpolitisk skjønn, og en sentral oppgave for planmyndigheten er å foreta interesseavveininger mellom ulike formål og samfunnsinteresser. Det er en klar forventning fra nasjonale myndigheter at kommunene ivaretar viktige jordbruksarealer, og vurderer avveininger mellom utbygging og jordvern (jf. *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*). Jordbruksarealenes størrelse, tilstand og kvalitet vil være naturlig å ta med i betraktningen når kommunen vurderer fremtidig planstatus for et område.

Jordloven § 9 inneholder et generelt forbud mot omdisponering, men dette settes til side ved utarbeidelse av kommunale arealplaner for utbygging. Litt forenklet sagt kan man altså si at jordlovens bestemmelser om omdisponering har sitt virkeområde i det plan- og bygningsloven definerer som LNFR- områder (Landbruks-, natur- og friluftsområder, samt reindrift).

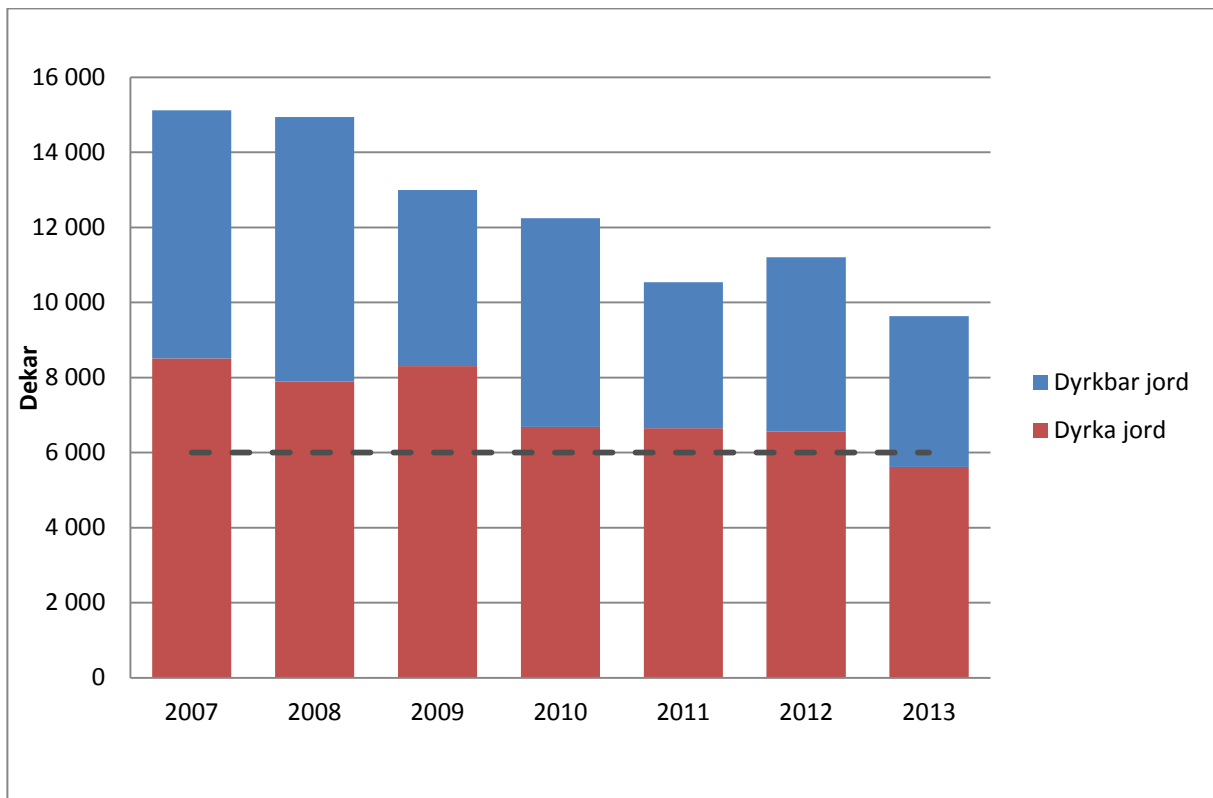
Hovedregelen i jordloven er altså at dyrka jord ikke må tas i bruk til formål som ikke tar sikte på jordbruksproduksjon, jf jordloven § 9. I særlige tilfeller kan det likevel innvilges dispensasjon dersom kommunen etter en samlet vurdering mener jordbruksinteressene bør vike. Ved denne dispensasjonsvurderingen skal det blant annet tas hensyn til det samfunnsgavnet en omdisponering vil kunne gi. Det vil da være relevant å vurdere jordbruksarealets tilstand og kvalitet opp mot fordelene ved å gjennomføre det aktuelle tiltaket.

Omdisponeringen av jordbruksareal til andre formål enn landbruk har de siste årene ligget på ca 6 700 dekar. I 2013 ble det imidlertid omdisponert 5 620 dekar jordbruksareal på landsbasis. Dette var den laveste registrerte omdisponeringen siden registreringen startet i 1976.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> KOSTRA landbruk – En vurdering av rapporteringen for 2013, Statens landbruksforvaltning 2014





**Fig 3: Årlig omdisponert areal i Norge fordelt på dyrka og dyrkbar jord (Kilde: KOSTRA)**

## 2 Bruk av leiejord og endringer i driveplikten – konsekvenser for jordvernet

### 2.1 Driveplikt, leiejord og omdisponering

Jordloven § 8 setter krav til eieren av et jordbruksareal om at arealet skal drives. Plikten er personlig og varig, og skal ivareta det samfunnsmessige ønsket om å sikre produksjon av mat samtidig som jordbruksarealets produksjonsegenskaper og kulturlandskap blir ivaretatt.<sup>5</sup>

Selv om driveplikten er personlig og knyttet til eier av eiendommen, kan den oppfylles ved at arealet blir leid bort som tilleggsjord til en annen landbrukseiendom. Andelen leiejord i Norge har økt de senere tiårene, og lå i 2012 på 43 prosent.<sup>6</sup>

Norsk institutt for skog og landskap (Skog og landskap) har på oppdrag fra arbeidsgruppen undersøkt andelen av selvdrevet og leid areal på omdisponerte områder i noen utvalgte kommuner (Trondheim, Steinkjer, Levanger, Sarpsborg, Løten og Sunndal).<sup>7</sup> Resultatene gir ingen entydig konklusjon på spørsmålet om hvorvidt leiejord er mer utsatt for å bli omdisponert til bebyggelse enn jordbruksareal som drives av eier. I Trondheim og Sarpsborg kommuner er riktignok leid areal overrepresentert i arealet som senere omdisponeres. Dette er begge bykommuner, med høyt arealpress. For de andre kommunene er tendensen motsatt eller fraværende. Samla er det derfor ingen klare tegn på at det omdisponeres mer leiejord enn jord som drives av eier.

Skog og landskap har også ved hjelp av AR5 undersøkt om drift på eget eller leid areal har noe å bety for arealendringer over tid i kommunene Time, Luster og Trøgstad. Resultatene viser at om et areal er i drift av eier eller leier, har lite å si for i hvilken grad det fulldyrka arealet er holdt i drift over tid. Man kutter med andre ord like mye hjørner på eget som innleid areal. En annen undersøkelse utført av Skog og landskap i Nordland, Troms og Finnmark viser imidlertid at betydelig mer areal gror igjen på eiendommer hvor jordbruksareal blir leid ut, enn på eiendommer som drives av egne eiere.<sup>8</sup>

Arbeidsgruppen har gjennomført en spørreundersøkelse til kommunene med spørsmål knyttet til kommunens oppfølging og praktisering av driveplikten. Foreløpige resultater fra spørreundersøkelsen tyder på at kommunene anser bestemmelsen om driveplikt i jordloven som betydningsfull og viktig når det gjelder å opprettholde drift på jordbruksareal. Flere respondenter oppgir at drivepliktbestemmelsen har en viktig preventiv effekt. Noen svarer også at det ellers i bynære områder er fare for at områder blir liggende brakk for så å omdisponeres til andre formål, og at områder under press for utbygging er spesielt sårbare for vanhevd.

Ut fra undersøkelsene ovenfor ser det ut til at det først og fremst er mindre og marginale arealer som står i fare for å gå ut av drift, både på grunn av at de er tungdrevne og mindre attraktive for driver, og

---

<sup>5</sup> Rundskriv M-3/2011 Driveplikten etter jordloven

<sup>6</sup> Grunnlagsmateriale til jordbruksforhandlingene 2014, Budsjettnemnda for jordbruket

<sup>7</sup> Notat leiejord og jordvern, Skog og landskap 2015

<sup>8</sup> Glimt 02/10, Skog og landskap

på grunn av at disse arealene i mindre grad ser ut til å bli prioritert av kommunen. Større arealer av god kvalitet forblir i drift, både fordi de er attraktive å leie, og fordi kommunen prioriterer oppfølging av driveplikten på disse arealene.

## 2.2 Arbeidsgruppens vurdering

Slik arbeidsgruppen ser det, er det en naturlig sammenheng mellom forbudet mot omdisponering i jordloven § 9 og driveplikten. Jordloven legger til grunn at dyrka jord skal brukes til jordbruksproduksjon, og at jordbruksarealet skal drives. Driveplikten innebærer ikke i seg selv et vern av jordbruksarealene, men gjennom å bidra til å holde jorda i hevd sikrer driveplikten at arealet forblir dyrka jord.

Drivepliktbestemmelsen pålegger eier å holde jorda i aktiv drift. Aktiv drift reduserer trolig risikoen for at arealene bygges ned. Kontinuerlig drift opprettholder jordbruksarealet, og dette er med på å styrke arealets status i plansaker og omdisponeringssaker. Jord i god hevd har i praksis et sterkere vern enn brakklagt areal. En kontinuerlig drift av jorda er med andre ord med på å sikre arealet som ressurs i jordbruksproduksjon, og at kulturlandskapet blir ivaretatt.

I et kortsiktig og bedriftsøkonomisk perspektiv kan det være en risiko for at jordeiere spekulerer i brakklegging for å redusere arealets status og verdi, og for lettere å få gjennomslag for omdisponering til byggeformål. En drivepliktbestemmelse som bidrar til å holde jordbruksarealer i drift, kan virke som motvekt til spekulasjon med jordbruksarealer til utbyggingsformål. Drivepliktbestemmelsen vil motvirke at eiendomsutviklere erverver jordbruksarealer for så å legge arealene brakk, der målet med brakklegging på sikt er å redusere arealets status og verdi som ressurs. Jord av god kvalitet og i god hevd har trolig sterkere beskyttelse, er vanskeligere å omdisponere, og har større verdi for samfunnet enn areal i dårlig hevd og i en brakklegging- og gjengroingsfase.

Dersom eier ikke kan eller ønsker å drive jorda selv, kan arealet leies bort. Leiejordsordningen legger til rette for til at driveplikten kan oppfylles, og jorda holdes i hevd. Bruk av leiejord bidrar dermed til å styrke jordvernet, dersom alternativet vil være å legge ned jordbruksdriften på arealet.

Driveplikt alene er likevel ikke tilstrekkelig. God økonomi og lønnsomhet for bonden er grunnleggende for fortsatt drift. Jo mindre lønnsomt det er å drive et areal, desto mindre sannsynlig er det at eieren vil drive videre, eller at noen andre ønsker å overta.

Det er den aktive bonden, og ikke nødvendigvis eieren, som har størst interesse av at et areal opprettholdes som jordbruksareal. Forskjell i pris ved salg av areal som jordbruksareal kontra for eksempel salg til boligtomter er stor. En eier som ikke er aktiv i jordbruksnæringen kan derfor ha mindre interesse i å bevare arealet som jordbruksareal, enn en som driver aktivt i næringen. Dette kan tale for at det bør legges mest mulig til rette for omsetning av tilleggsjord, slik at det kan bli større samsvar mellom eier og driver.

## 2.3 Anbefaling

Arbeidsgruppen mener driveplikten er viktig for å opprettholde jordbruksarealets status i plan- og omdisponeringssaker, og for å motvirke eiendomsspekulasjon gjennom brakklegging av god matjord. Et jordbruksareal i god hevd, vil i realiteten ha et sterkere vern og status i plansaker, enn et brakklagt eller gjengrodd areal. Driveplikten bør derfor etter arbeidsgruppens mening videreføres i en eller annen form, altså som en bestemmelse om at jordbruksareal skal drives, med forankring i lov. I et jordvernsperspektiv er det etter arbeidsgruppens mening viktig at arealer holdes i hevd og sikres kontinuerlig drift.

Adgangen til å oppfylle driveplikten ved bortleie gjør at arealet kan holdes i drift, også når eieren ikke kan eller ønsker å drive videre selv. Denne adgangen bør derfor videreføres. Dette sikrer aktiv drift, og opprettholder arealets verdi og status i plansammenheng.

Selv om det ikke kan påvises noen entydig sammenheng mellom bortleie og nedbygging, finnes det flere grunner til at det likevel bør bli større samsvar mellom eier og driver. Større trygghet med tanke på å investere og satse på fremtidig matproduksjon på gården, og flere incentiver for fortsatt matproduksjon på arealet, er noen grunner. Det bør derfor også legges til rette for økt/lettere omsetning av tilleggsjord, slik at det blir større samsvar mellom eier og driver.

I et jordvernsperspektiv er det trolig derfor ikke noe enten eller når det gjelder leiejord: Man bør både legge til rette for at det blir større samsvar mellom eier og driver, og opprettholde muligheten til å kunne leie bort jorda for å sikre kontinuerlig drift.

Gode landbrukspolitiske rammebetingelser generelt er uansett viktig for å sikre fremtidig drift og interesse for å produsere mat.

## 3 Egen vernehjemmel i jordloven

### 3.1 Vernebegrepet i jordloven

Verken jordloven eller annen norsk lovgivning har i dag regler med formål å sikre varig vern av jordbruksområder for fremtidig matproduksjon. Selv om det etter jordlovens formålsparagraf skal legges til rette for vern av jordsmonnet som produksjonsfaktor, er lovens øvrige regler hovedsakelig rettet mot regulering av den faktiske bruken av jorda, og ikke vern av arealer i et langsiktig perspektiv. Selv om jordloven har forbud mot omdisponering av jordressursene, kan det dispenseres fra bestemmelsen.

Til tross for at jordlovens formål omfatter vern av jordsmonnet som produksjonsfaktor, kan altså dyrka jord både omdisponeres og omreguleres etter jordloven og plan- og bygningsloven. Dagens regler er med andre ord ikke tilstrekkelige til å hindre nedbygging av dyrka jord. Tvert imot er dyrka jord svært utsatt for nedbygging rundt mange byer og tettsteder. En hjemmel for vern av dyrka jord som hindrer nedbygging vil kunne sikre at de mest verdifulle og mest utsatte matproduksjonsområdene i Norge kan bevares og drives nå og i framtiden.

### 3.2 «Klimaskifte for jordvernet»<sup>9</sup>

På begynnelsen av 2000-tallet viste nasjonal statistikk det som ble betegnet som en urovekkende høy årlig omdisponering av dyrka jord til andre formål, slik som boliger, næringsbygg og samferdsel. På denne bakgrunn satte Stortinget som målsetning å halvere den årlige omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene innen 2010, jf. St.meld. nr 26 (2006-2007). Dette innebar i praksis å redusere den årlige omdisponeringen av dyrka jord til under 6 000 dekar.

Landbruks- og matdepartementet satte i 2007 ned en arbeidsgruppe som særlig skulle vurdere behovet for nye virkemidler for et sterkere jordvern. Blant forslag til nye virkemidler pekte jordverngruppa på behovet for å vurdere å verne visse arealer. Gjeldende virkemidler ble ansett som ikke sterke nok, og områdevern ble pekt på som en mulighet dersom en bedre ønsket å ivareta nasjonale hensyn som jordvern i arealforvaltningen.

Jordverngruppa viste til uttalelser både fra Naturmangfoldlovutvalget og Planlovutvalget om områdevern.

Naturmangfoldlovutvalget: *”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: *”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*

---

<sup>9</sup> Jf. note 1

*eventuelt vil kunne oppheve. . . . Som konklusjon går utvalget etter en samlet vurdering inn for at vern etter naturvernloven bør bestå som et viktig virkemiddel for staten.”*

Jordverngruppa vurderte at vern om jordas produksjonspotensial for mat burde være det sentrale. Et vern med et slikt formål ville innebære en sikring av muligheten til fortsatt drift av arealene og biologisk produksjon. Grunneier skulle føle seg trygg på at arealene forble produksjonsarealer for landbruket, og kommunen ville vite at dette var arealer som det ikke var aktuelt å vurdere i utbyggingsøyemed.

Fordelene med en hjemmel for områdevern ville etter jordverngruppas vurdering være at det muliggjorde en varig sikring av arealer med viktige jordressurser, hevet over gjentatte forsøk på omdisponering. Mulige ulemper kunne være at et vern ville kunne oppfattes som et inngrep i lokal og privat råderett, at det kunne oppleves politisk lite hensiktsmessig å kjøre mange verneprosesser for større områder, samt at prosessene kunne være tidkrevende og tunge.

En opplagt hovedinnvending mot vernehjemmel var at økt fokus på vern om enkelte større områder kunne føre til at andre områder fikk dårligere beskyttelse. Jordverngruppa delte ikke dette synet, og pekte på at en rekke andre virkemidler enn vern kunne tas i bruk på disse områdene. Gruppa så for seg at kun de viktigste og mest utsatte områdene burde være gjenstand for vernevedtak, og at andre virkemidler, som plan-og bygningsloven, skulle benyttes på øvrige arealer.

Jordverngruppa anbefalte altså at det ble utarbeidet en hjemmel for områdevern med formål å ivareta arealer med stort potensial for matproduksjon. Dette ville innebære en sikring av muligheten for fremtidig biologisk produksjon, og ivaretagelse av mulighet for et framtidig aktivt landbruk i utvalgte områder.

### **3.3 Forslag om vernehjemmel i jordloven**

Landbruks- og matdepartementet ga i 2008 Statens landbruksforvaltning i oppdrag å utarbeide en vurdering av forslaget om hjemmel for vern av dyrka jord.<sup>10</sup>

Statens landbruksforvaltning foreslo en hjemmel i jordloven for vern av dyrka jord der Kongen gis myndighet til å gi verdifulle jordressurser et varig vern etter modell fra naturmangfoldlovens verneområder. Slike vernede områder ble foreslått kalt jordvern områder. Jordbruksdriften i jordvern områdene skulle i hovedsak kunne fortsette som før. Jordvern områdene skulle beskyttes mot nedbygging, og vernet skulle sikre muligheten for jordbruksdrift for framtiden.

Det ble foreslått å gi Fylkesmannen en sentral rolle i utredning av verneforslag og at det skulle legges til rette for brede medvirkningsprosesser. Forslaget la opp til at det var de mest verdifulle jordressursene innenfor de mest utsatte områdene som burde vurderes som jordvern områder.

Det ble presisert i forslaget at innføring av en vernehjemmel for dyrka jord ikke var ment å endre betydningen av å opprettholde et strengt jordvern for annen dyrka jord. Vern av arealer som jordvern områder skulle altså ikke oppfattes slik at vernet legitimerte en mer lempelig arealpolitikk i andre områder. Tvert imot ble det argumentert med at dette ville kunne bidra til at arealbesparende plangrep tvang seg fram i større grad, i tråd med den nasjonale arealpolitikken.

---

<sup>10</sup> Vernehjemmel i jordlova, Statens landbruksforvaltning rapport-nr 7/2009

### 3.4 Høring av vernehjemmel i jordloven

Forslag om egen vernehjemmel i jordloven ble sendt på høring fra Landbruks- og matdepartementet høsten 2009. Forslaget innebar mulighet for å sikre de mest verdifulle matproduksjonsarealene i Norge mot nedbygging for fremtiden. En slik vernehjemmel ville kunne gi enkelte områder langt sterkere sikring enn det jordbruksarealene har i dag etter jordloven.

Forslaget bygget på utredningen fra Statens landbruksforvaltning, men inneholdt presiseringer slik som hva slags areal som skulle kunne vernes, og saksbehandlingsregler om avveining mot andre viktige samfunnshensyn. Den nye vernehjemmelen skulle ha som formål å verne jordas produksjonsevne for mat. Kun de viktigste og mest utsatte områdene skulle vurderes vernet. Andre virkemidler, som plan- og bygningsloven, skulle benyttes på de øvrige jordbruksarealene.

Det kom inn over 150 uttalelser fra kommuner, fylkeskommuner, organisasjoner og statlige etater. Mange av høringsinstansene påpekte at plan- og bygningsloven er det viktigste verktøyet for å fremme bærekraftig utvikling og for å sikre dyrka jord for fremtidig matproduksjon.

Regjeringen valgte på bakgrunn av høringssvarene å ikke gå videre med en egen vernehjemmel i jordloven. I stedet ble det presisert i Meld. St. 9 *Landbruks- og matpolitikken* (2001-2012) at regjeringen ville ta i bruk virkemidlene i plan- og bygningsloven for å sikre dyrka jord for fremtidig matproduksjon.

### 3.5 Arbeidsgruppens vurdering

Opprettelse av jordvernområder gjennom en jordvernhjemmel vil kunne gi varig sikring av noen av landets mest verdifulle og utsatte jordbruksarealer mot nedbygging. Et varig vern av slike områder vil bety at de ikke blir nedbygd, men blir tatt vare på for matproduksjon for fremtiden. Et slikt varig og langsiktig vern av jordbruksarealer kan trolig bare sikres gjennom opprettelse av jordvernområder.

Verneprosesser og opprettelse av jordvernområder slik det beskrives ovenfor vil likevel trolig være aktuelt kun på en liten andel av det totale jordbruksarealet i Norge. Arbeidsgruppen mener først og fremst at en politikk som ivaretar de samlede jordressursene i landet bør legges til grunn.

I tillegg er det en risiko for at oppmerksomhet mot vern av enkelte områder kan føre til at andre områder av tilsvarende kvalitet får redusert status, og at man i praksis kan få «A- og B-jord». Dette kan imidlertid motvirkes av at forvaltningen av de resterende jordbruksarealene i landet følges opp nasjonalt med klare retningslinjer for bruk og vern.

Etablering av jordvernhjemmel og innføring av jordvernområder som forvaltningsverktøy kan medføre omfattende offentlige verneprosesser som vil være komplekse og ressurskrevende for forvaltningen. Etter arbeidsgruppens vurdering knytter det seg usikkerhet til hvilke arealer som vil være aktuelle for vern, kriterier for utvelgelse og hvordan prosessen skal gjennomføres rundt det å foreslå områder for vern. Ordningen vil også innebære innføring av vern som i liten grad gir grunnlag for erstatning til grunneier (jf. videreføring av eksisterende bruk).

Opprettelse av jordvernområder kan dessuten få uohensiktsmessig og utilsiktet virkning dersom en ser på samfunnsutviklingen for øvrig. Det kan hindre den fleksibiliteten i arealforvaltningen som ellers er nødvendig med hensyn til samfunnsutviklingen lokalt og regionalt, og dermed også mulighetene til å møte fremtidige behov på en best mulig måte.

Arbeidsgruppen mener spørsmålene om arealdisponeringen rundt byer og tettsteder først og fremst bør vurderes gjennom prosessene for arealplanlegging i plan- og bygningsloven. Slik arbeidsgruppen vurderer det vil arealplanlegging etter plan- og bygningsloven uansett være det viktigste virkemidlet for å ivareta jordressursene i landet samlet sett.

Vi sitter etter hvert på et stort kunnskapsgrunnlag når det gjelder jordbruksarealene våre. Skog og landskap leverer landsdekkende arealressurskart. I tillegg er halvparten av landets jordressurser kartlagt med tanke på jordkvalitet. Det er svært viktig at dette datagrunnlaget blir ajourført og videreutviklet, slik at forvaltningen av jordressursene blir kunnskapsbasert. Det er på samme tid viktig å sørge for at denne kunnskapen blir brukt i arealplanleggingen, og blir lagt til grunn for de beslutninger som tas i kommuner og statlige etater. Dette innebærer å øke kompetansen både hos landbruks- og planmyndighet når det gjelder å kunne vise til alternativene til å bygge ned dyrka jord.

Forutsigbare planforhold er viktig for jordvernet. Det blir viktig å bruke virkemidlene i plan- og bygningsloven, samt å legge opp til en politikk som gir kompakte byer og tettsteder med høy utnyttelse. Avklart planstatus i kommuneplaner eller regionale planer med bruk av langsiktige grenser mot utbygging inn i LNFR-områder gir større forutsigbarhet. Utbyggingsmønsteret bør styres vekk fra større, sammenhengende jordbruksområder. God, kompakt byutvikling minker presset på omkringliggende areal, og er godt jordvern. Samtidig kan boligbygging gjennomføres mange steder uten bruk av dyrka jord og samtidig dempe presset på sentrale områder der dyrka jord i mange tilfeller er eneste aktuelle utbyggingsområde. Dette krever imidlertid kompetanse i forvaltningen og hos planleggerne.

Arbeidsgruppen viser for øvrig til Asplan Viaks rapport om jordvern, når det gjelder vurderinger knyttet til bruk av plan- og bygningsloven.

Med landets begrensede areal for matproduksjon vil det være viktig med et sterkt jordvern og en politikk som utnytter jordbruksarealet. Målsetningen om økt matproduksjon forutsetter et sterkt jordvern. Jordvern bør utvikles som politikkområde, med tydelige statlige prioriteringer og mål. Det bør defineres et nytt politisk jordvernmål som legger føringer for regional og kommunal planlegging. Visjonen bør være å ha en betydelig høyere terskel for å ta i bruk dyrka jord til andre formål enn landbruk.

### **3.6 Særmerknad**

Særmerknad fra arbeidsgruppens medlem Erlend Stabell Daling:

Det har allerede i mange år vært adgang til å gi jordbruksareal en særlig beskyttelse gjennom bruk av plan- og bygningsloven, men dette har kun vært gjort i begrenset grad. Andre kommersielle interesser vurderes ofte som viktigere enn fortsatt jordbruksdrift, og beliggenhet eller byggekost er viktige motivasjonsfaktorer for at slike interesser ønsker å velge jordbruksarealer fremfor alternative utbyggingsarealer. I mange tilfeller legger kommunene av eget initiativ til rette for at slik utbygging skal skje, typisk for å tiltrekke seg arbeidsplasser i konkurranse med andre kommuner. Mekanismer som er omtalt foran gjør at dette medlemmet er tvil om kommunene er tilstrekkelig interessert i å nytte de mulighetene som plan- og bygningsloven gir, i den hensikt å etablere en tilfredsstillende beskyttelse av matjorden. Med et lovfestet jordvern ville kommunene på en helt annen måte enn i dag bli tvunget til å tenke beskyttelse av matproduksjonsressursene og alternative arealer som ikke har samme langsiktige samfunnsmessige verdi ville i større grunn blitt tatt i bruk til utbygging.



I forlengelsen av dette er det fortsatt sparsomt med eksempler på at man har lykket med å etablere produktive erstatningsarealer for nedbygd jordbruksareal, om slike eksempler i det hele tatt kan fremvises. Derimot finnes det flere eksempler på at etablering av slike arealer er mislykket.

I tillegg er det slik at andre typer arealvern, for eksempel markaloven, i vesentlig grad bidrar til å øke presset på jordbruksarealene. Kommuner som i slike tilfeller har behov for å ta i bruk nye arealer har i mange tilfeller ikke alternativer til å bygge ned matjorden. Ved innføring av en jordvernbestemmelse som er effektiv i slike områder ville man bli nødt til å sette nedbygging av jordbruksareal opp mot andre arealer, og slik sett fått en mer balansert vurdering og avveining av hvilke arealer som er mest verdifulle i et langsiktig samfunnsmessig perspektiv. Det er god grunn til å anta at dette ville gitt en reduksjon i nedbygging av jordbruksareal i pressområder.

Det som er sagt foran taler for at det bør gis en nasjonal jordvernbestemmelse for utvalgte områder. Etter dette medlemmets syn er det ingen tvil om at innføring av en jordvernhjemmel vil gi en positiv effekt for jordvernet. Det er liten grunn til å tro at en jordvernhjemmel ville føre til økt avgang av jordbruksareal andre steder, alternativet for utbyggerne er andre sentralt beliggende arealtyper.

Samtidig finnes det argumenter mot en jordvernbestemmelse, kanskje særlig at en jordvernhjemmel vil gi flere reguleringer og mer byråkrati, samt ha betydning for grunneiers adgang til å disponere over eiendommen. Dette er avveininger som lovgiver må ta og hvor konklusjonen i stor grad vil avhenge av den enkeltes preferanser. Med fortsatt betydelig befolkningsvekst i en verden som allerede er på balansepunktet når det gjelder matvareforsyninger, er det grunn til å forvente at det ikke er siste gang dette spørsmålet blir reist.

Dette medlemmet er videre enig med de øvrige medlemmene i arbeidsgruppen, om at plan- og bygningsloven er det sentrale verktøyet for å beskytte det alt vesentlige av Norges jordbruksarealer, altså de arealer som verken er av særlig god kvalitet eller som er utsatt for et særlig press. Dette medlemmet er også enig i at plan- og bygningsloven kan være egnet til å nå dette målet forutsatt at det er politisk vilje til å gi tilstrekkelige og presise føringer i nasjonale planretningslinjer.

I mangel av eksisterende effektive virkemidler er det behov for å samle seg om en felles løsning for å oppnå en bedre jordvernsituasjon. Med det forbehold som er nevnt foran kan plan- og bygningsloven representere en slik løsning. Samtidig er det svært viktig å følge utviklingen nøye, slik at man ser om skjerpede retningslinjer gir den ønskede effekt. I motsatt fall bør man igjen reise spørsmålet om et strengere regime, for eksempel gjennom en jordvernbestemmelse.

På bakgrunn av de foranstående særmerknader finner dette medlemmet etter en helhetsvurdering å kunne stille seg bak arbeidsgruppens anbefaling. Anbefalingen blir etter dette enstemmig.

### **3.7 Anbefaling**

Etablering av jordvernhjemmel og opprettelse av jordvernområder vil kunne varig sikre et utvalg av de mest verdifulle arealene for jordbruk i landet mot nedbygging. Men trolig vil dette samlet sett gjelde begrensede arealer.

Slik arbeidsgruppen vurderer det vil fortsatt arealplanlegging etter plan- og bygningsloven være det mest sentrale for å ivareta jordressursene. Virkemidler knyttet til jordvern og arealplanlegging bør derfor styrkes og videreutvikles. Arbeidsgruppen mener en politikk som ivaretar de samlede jordressursene i landet bør legges til grunn.

Arbeidsgruppen ønsker å påpeke at målsetningen om økt matproduksjon forutsetter et sterkt jordvern. Det bør derfor defineres et nytt politisk jordvernmål som viser statlige prioriteringer, og som også legger føringer for regional og kommunal planlegging.

Det bør dessuten satses på å øke kompetansen når det gjelder planlegging og stedsutvikling hos landbruks- og planmyndighet, for å i større grad være i stand til å synliggjøre alternativene til å bygge ned jordbruksarealer.



Delrapport fra arbeidsgruppe:

**Bruk av leiejord, endringer i driveplikten og vernehjemmel i jordloven –  
konsekvenser og effekt for jordvernet**

1. april 2015