

Vernebestemmelsene i jordloven

RAPPORT NR. 21 / 2016
01.09.2016





Rapport: Vernebestemmelsene i jordloven

Avdeling: Ressurs og areal

Dato: 1.9.2016

Ansvarlig: Aud-Ingrid Krefting

Bidragstere: Jan Terje Strømsæther, Jostein Tostrup

Rapport-nr.: 21/2016

Forsidebilde: Colourbox.com

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	4
1 Innledning	6
1.1 Nasjonal jordvernstrategi	6
1.2 Oppdraget fra Landbruks- og matdepartementet.....	6
1.3 Tolkning av oppdraget	6
1.4 Tidligere utredninger om jordvern	7
2 Vernebestemmelsene i dagens jordlov	8
2.1 Vernerelaterte bestemmelser i jordloven.....	8
2.2 Formålet med jordloven	8
2.3 Driveplikt	9
2.4 Bruk av dyrka og dyrkbar jord (omdisponering).....	9
2.5 Deling.....	9
2.6 Virkeområde.....	10
3 Plan- og bygningsloven og jordbruksarealer	11
3.1 Plan- og bygningsloven og forholdet til jordvern	11
3.2 Formål	11
3.3 Oppgaver og hensyn i planleggingen § 3-1b.....	11
3.4 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging.....	12
3.5 Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging.....	12
3.6 Regionale planer.....	13
3.7 Kommunale planer (LNFR-områder, hensynssoner etc.)	13
3.8 Dispensasjon i LNFR-områder.....	14
3.9 Styling gjennom nasjonale mål og retningslinjer.....	14
3.10 Fylkesmannens rolle i dialog med kommunene	15

4 Andre vernelover	16
4.1 Vernebestemmelser i andre sektorlover	16
4.2 Naturmangfoldloven	16
4.3 Skogbruksloven.....	17
4.4 Kulturminneloven	17
4.5 Forurensningsloven.....	18
4.6 Vannressursloven	18
4.7 Grunnloven § 112.....	19
5 Forslag for å styrke vernebestemmelsene i jordloven	20
5.1 Formålsparagrafen.....	20
5.2 Virkeområde.....	21
5.3 Driveplikt	21
5.4 Omdisponering.....	22
5.5 Jordbruksbegrepet i jordloven og landbrukets egen nedbygging	24
5.6 Deling.....	25
5.7 Vurdering av egen vernehjemmel i jordloven.....	25
6 Jordloven og plan- og bygningsloven - forenklingsmuligheter.....	26
7 Kunnskapsbehov.....	27
7.1 Økt kunnskap om faktisk nedbygging.....	27
7.2 Full jordressurskartlegging.....	27
7.3 Oppdatert arealressurskart.....	27
8 Anbefalinger	29
8.1 Forslag til endringer i vernebestemmelsene i jordloven	29
8.2 Utrede hvordan jordvern hensyn kan styrkes i plan- og bygningsloven	30
8.3 Utvikle kunnskapsgrunnlaget.....	30

Sammendrag

På oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet legger Landbruksdirektoratet her frem en utredning om muligheter for forsterkning av vernebestemmelsene i jordloven. Dette har sin bakgrunn i Stortingets behandling av regjeringens forslag til ny nasjonal jordvernstrategi. Regjeringen ble da bedt om også å utrede nye mulige tiltak for å nå den fastsatte målsettingen om omdisponering ned mot 4 000 dekar årlig.

For å styrke vernehjemmelen i jordloven foreslår Landbruksdirektoratet en rekke endringer i bestemmelsene om dette, herunder:

Formålsparagrafen

Formålsparagrafen bør moderniseres for å i større grad få frem vern av jordressursene, drift og vedlikehold av jorda som hovedformål. Hensynet til matsikkerhet og til å opprettholde og øke grunnlaget for matproduksjon bør videre være en mer sentral del av formålet med loven. Det bør vises til at jordvern er en vesentlig samfunnsinteresse som det er av nasjonal interesse å ivareta.

Formålsparagrafen bør presisere viktigheten av vern av jorda som grunnlag for matproduksjon i dag og i fremtiden. Generasjonsperspektivet og langsiktig, bærekraftig forvaltning av arealene bør derfor løftes frem som en sentral del av formålet med loven.

En annen del av formålet med loven bør være å sørge for miljøforsvarlig drift av jordbruksarealene, og beskyttelse av jordsmonnet som produksjonsfaktor som grunnlag for et bærekraftig landbruk.

Virkeområde

Landbruksdirektoratet mener at spørsmålet om omdisponering av jordbruksarealer til andre formål enn landbruk bør gjennomgå grundig vurdering, enten gjennom reguleringsplan eller en konkret jordlovsbehandling i tråd med omdisponeringsbestemmelsene i § 9.

Virkeområdet til §§ 9 og 12 bør endres slik at bare arealer som er regulert til annet enn landbruk unntas fra behandling etter disse bestemmelsene.

Driveplikt

Driveplikten bør videreføres. Vi viser til vurderingene gjort av arbeidsgruppen nedsatt av Landbruksdirektoratet som utredet utfordringer rundt leiejord og drivepliktbestemmelsen.

Omdisponeringsbestemmelsen

For å opprettholde og styrke vernebestemmelsene i jordloven er det sentralt at det generelle omdisponeringsforbudet i jordloven § 9 videreføres. Utgangspunktet må være at jordressursene skal ivaretas for fremtidig jordbruksproduksjon, og at spørsmål knyttet til utbygging og andre omdisponeringstiltak først og fremst avgjøres gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven.

Omdisponeringsbestemmelsen bør av smidighetshensyn likevel fortsatt inneholde en mulighet for dispensasjon. Vi mener imidlertid at vilkårene for når dispensasjon fra omdisponeringsforbudet kan innvilges bør gjennomgås og skjerpes. Det bør ved avgjørelsen legges særlig vekt på omdisponeringens konsekvenser for jordvern. En dispensasjon fra lovens omdisponeringsforbud bør

etter direktoratets oppfatning være en sikkerhetsventil, og brukes som en mulighet for praktisk tilpassing der et tiltak ikke tilsidesetter hensikten med omdisponeringsforbudet – nemlig jordvern.

Landbrukets egen nedbygging

Jordloven bør etter Landbruksdirektoratets oppfatning omfatte vurderinger av all byggeaktivitet på jordbruksareal – med dette også landbrukets egen nedbygging. Det motsatte kan etter forholdene være med på å svekke legitimiteten for et sterkt jordvern i samfunnet for øvrig. For å følge opp det vi foreslår i kapittel 5.1 om endringer i formålsparagrafen til jordloven, mener vi at det bør vurderes å snevre inn definisjonen av jordbruksproduksjon i § 9 til eksempelvis kun å gjelde mat- og fôrproduksjon gjennom direkte bruk av jorda.

Deling

Delingsbestemmelsen presiserer i dag at deling til formål som vil kreve omdisponering først må behandles etter jordloven § 9.

Samtidig står hensynet til bosetting som et sterkt og selvstendig element i delingsbestemmelsen i dag. Vi mener derfor at det med fordel kan føyes til i § 12 fjerde ledd at deling ut fra bosettingshensyn ikke skal påvirke jordbruksareal eller dyrkbar jord i negativ retning.

Vernehjemmel i jordloven

En egen vernehjemmel for jordvernområder i jordloven er tidligere foreslått og vurdert ved flere anledninger, sist av en arbeidsgruppe nedsatt av Landbruksdirektoratet som på oppdrag fra departementet vurderte problemstillinger knyttet til leiejord og driveplikt. Vi viser til vurderingene i denne rapporten. Avslutningsvis anbefalte arbeidsgruppen å ikke innføre en egen vernehjemmel med tanke på opprettelse av konkrete jordvernområder. I stedet ble det vist til planlegging etter plan- og bygningssloven som det viktigste verktøyet for å ivareta jordressursene i hele landet.

Muligheter for forenkling

Ved byggesøknader som berører jordbruksarealer eller dyrkbar jord i LNFR-områder kreves det i dag både dispensasjon fra LNFR-formålet etter plan- og bygningsloven, og omdisponeringssamtykke etter jordloven. Tiltaket fordrer med andre ord to kommunale dispensasjonsbehandlinger før behandling av selve byggesaken.

Det vil derfor representere en forenkling, både for kommunene og for søkerne, dersom dette kan bli forent til én sak, som avgjøres etter plan- og bygningsloven.

For å undersøke mulighetene for en forenkling av regelverket med hensyn til behandling av dispensasjonssøknader i LNFR-områdene, og samtidig opprettholde et omdisponeringsforbud, anbefaler vi at det utredes nærmere hvordan hensynet til jordvern kan styrkes i plan- og bygningssloven.

Bedre kunnskapsgrunnlag

For å øke kunnskapen om utviklingen av jordbruksarealene, og å for å legge til rette for at kommunene utøver en kunnskapsbasert arealforvaltning, bør arbeidet med å utvikle jordkvalitetskart og arealressurskart, og å få mer kunnskap om faktisk nedbygging av jordbruksareal prioriteres.

1 Innledning

1.1 Nasjonal jordvernstrategi

Stortinget behandlet 8. desember 2015 forslag til nasjonal jordvernstrategi. I behandlingen ble det vedtatt et mål om en årlig omdisponering av dyrka mark ned mot 4 000 dekar, og at målet skulle nås gradvis innen 2020.

I regjeringens forslag til jordvernstrategi ble det lagt vekt på den betydningen arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven har når det gjelder arealdisponeringer og jordvern.

I 2015 ble det omdisponert 6 341 dekar jordbruksareal¹ til andre formål enn landbruk. Gjennomsnittlig omdisponering siste fem år er ca. 6 170 dekar. I denne perioden var det nasjonale jordvernålet at omdisponeringen skulle være under 6 000 dekar per år².

1.2 Oppdraget fra Landbruks- og matdepartementet

Da Stortinget behandlet nasjonal jordvernstrategi, ble regjeringen også bedt om å utrede nye mulige tiltak for å nå den fastsatte målsettingen om omdisponering ned mot 4 000 dekar dyrka jord årlig. I den sammenheng har Landbruks- og matdepartementet i brev av 11. april 2016 bedt Landbruksdirektoratet om å «vurdere forsterking av vernebestemmelsene i jordloven»³.

Frist for tilbakemelding til departementet er 1. september 2016.

1.3 Tolkning av oppdraget

Oppdraget fra departementet er en del av oppfølgingen av nasjonal jordvernstrategi, der hensikten er å fremme tiltak som styrker vern av landets jordressurser og arealer egnet for matproduksjon.

Kjernen i oppdraget er å vurdere bestemmelsene knyttet til vern av jordressursene som skal begrense omdisponeringen og nedbyggingen av jordbruksarealer i dagens jordlov.

Samtidig er koblingene mellom vernebestemmelsene i jordloven og arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven så sterk at det er naturlig også å trekke inn de aspekter ved plan- og bygningsloven som er relevante for jordvern. Vi begrenser oss likevel til å peke på og fremheve noen momenter i plan- og

¹ Jordbruksareal er en samlebetegnelse på fulldyrka jord, overflatedyrka jord og innmarksbeite, med andre ord all åker og innmark. I jordloven er definisjonen av dyrka jord og jordbruksarealer den samme.

² Mer om status og utviklingstrekk, begrunnelser for jordvern, samt regjeringens tiltak for å styrke jordvernet: Se Prop. 127 S vedlegg IV Nasjonal jordvernstrategi

³ Oppdraget er gitt i henhold til punkt II e) i Stortingets vedtak i sak nr. 7 Innstilling fra næringskomiteen om nasjonal jordvernstrategi, 8. desember 2015.

bygningsloven som er relevante for jordvernarbeidet, og koblinger til jordloven. Forslag om endringer i plan- og bygningsloven må eventuelt vurderes nærmere i en egen utredning.

Enkelt saker om omdisponering av dyrka og dyrkbar jord, som både krever behandling etter jordloven og dispensasjon etter plan- og bygningsloven, fører i dag til delvis overlapp og dobbeltbehandling i kommunene. Vi synes derfor det er naturlig å peke på momenter som kan klargjøre og forenkle regelverket på dette punktet.

For å kunne ta gode og helhetlige beslutninger, trengs det kunnskap om kvaliteten og fordelingen av jordressursene, samt om endringer på arealene. I tillegg til endringer i selve regelverket, vil vi derfor også peke på kunnskapsbehov knyttet til kartlegging av jordressursene og nedbygging.

1.4 Tidligere utredninger om jordvern

De siste ti årene er det utarbeidet og publisert en rekke utredninger knyttet til jordvern. Disse danner et bakteppe for vurderingene som gjøres i denne utredningen. Under gjengis et utvalg av de utredningene vi anser for å være blant de mest sentrale:

- *Spredt utbygging og jordvern*, NIBR-rapport 2006:6
- *Klimaskifte for jordvernet - Rapport fra jordverngruppa*, LMD 2008
- *Vernehjemmel i jordloven*, SLF 2009
- *Tiltak for å styrke jordvernet*, Asplan Viak 2015
- *Bruk av leiejord, endringer i driveplikten og vernehjemmel i jordloven – konsekvenser og effekter for jordvernet, delrapport fra arbeidsgruppe*, Landbruksdirektoratet 2015
- *Nasjonal jordvernstrategi*, LMD 2015

2 Vernebestemmelsene i dagens jordlov

2.1 Vernerelaterte bestemmelser i jordloven

Jordvern brukes som et generelt begrep om det å verne om jorda som grunnlag for produksjon, og da særlig med henblikk på matproduksjon. Jordvernbegrepet innebærer med andre ord ikke et direkte, arealmessig juridisk vern, som vern til eksempelvis naturreservat. Arealer egnet for matproduksjon består enten av allerede opparbeidede jordbruksarealer, eller av dyrkbar jord hvor det er potensiale for oppdyrking til jordbruksareal. Begge disse arealkategoriene utgjør en begrenset ressurs i Norge, og selv om eksisterende jordbruksarealer blir viet mest oppmerksomhet, omfatter jordvernarbeidet både jordbruksarealer og dyrkbar jord⁴.

Nedbygging og annen varig omdisponering, som for eksempel til boligbygging, er den faktoren som i størst grad fører til avgang av produktiv jord i Norge. I tillegg kan erosjon og forurensning spille en rolle. Gjengroing vil føre til at produksjonen opphører, men disse arealene kan nydyrkes og tas i bruk igjen senere dersom det blir behov for det. Gjengroing blir derfor ikke ansett som en varig omdisponering der produksjonsgrunnlaget forsvinner.

I Norge er kun 3 % av arealet jordbruksareal. Dette tilsvarer ca. 1,9 dekar per innbygger, noe som er relativt lavt i internasjonal målestokk. En tilsvarende mengde areal er kartlagt som dyrkbar jord, men store deler av dette befinner seg i klimatisk marginale områder, og lite vil være egnet for korndyrking.

Det er bakgrunnen for at jordloven inneholder bestemmelser for å ivareta produksjonsgrunnlaget for matproduksjon i dag og for fremtidige generasjoner⁵. Foruten formål (§ 1) og virkeområde (§ 2), er de mest relevante bestemmelsene om vern knyttet til bestemmelsene om driveplikt (§ 8), bruk av dyrka og dyrkbar jord (§ 9), og deling av landbrukseiendom (§ 12).

2.2 Formålet med jordloven

Jordloven § 1 angir rammen for de avgjørelser som kan fattes med hjemmel i loven, og får betydning for tolkingen og praktiseringen av de ulike bestemmelsene⁶.

Det overordnede målet er at arealressursene skal brukes på den måten som er best for samfunnet og de som har sitt virke i landbruket. Det at arealene skal brukes på en best mulig måte, innebærer også at de skal gis vern og bevares slik at produksjonsevne og utnyttelsesmuligheter sikres for fremtidige generasjoner.

Det er samfunnets interesser som skal tilgodeses gjennom jordlovens bestemmelser om arealdisponering. En samfunnsnyttig bruk innebærer at det tas hensyn til at arealressursene skal

⁴ I Norge er både eksisterende jordbruksarealer og potensielt dyrkbar jord registrert og kartfestet gjennom kartgrunnlag som forvaltes av NIBIO (Norsk institutt for bioøkonomi). Dyrkbar jord er arealer med slike egenskaper at de ved nydyrking kan opparbeides til fulldyrka jord.

⁵ *Innføring i naturressurs- og miljørett (5. utgave)*, Inge Lorange Backer, 2012

⁶ Rundskriv M-35/95 om jordlovens formål

disponeres ut fra fremtidige generasjoners behov. Bestemmelsen legger bl.a. til rette for praktisering av et strengt jordvern knyttet til matproduserende areal. Både forringelse av produksjonsevne og svekking ved nedbygging er momenter som skal tillegges vekt etter jordloven § 1.

2.3 Driveplikt

Jordloven § 8 slår fast at alt jordbruksareal skal drives, og plikten gjelder uten tidsbegrensning. Driveplikten gjelder selv om ikke driften er lønnsom⁷. Driveplikten kan alternativt oppfylles ved å leie bort jorden som tilleggsjord til et annet gårdsbruk.

Det er mulig å søke om fritak fra driveplikten, men kommunen kan også gi pålegg om bortleie, tilplanting med skog eller tiltak som ivaretar kulturlandskapet.

2.4 Bruk av dyrka og dyrkbar jord (omdisponering)

Bestemmelsene i jordloven § 9 innebærer et forbud mot omdisponering av dyrka og dyrkbar jord til formål som ikke hører inn under eller er et ledd i jordbruksproduksjon. Formålet med omdisponeringsforbudet er jordvern, altså å sikre produktive, matproduserende arealer og jordsmonnet⁸. Utgangspunktet er med andre ord at det er et forbud mot å ta jordbruksarealer i bruk til boligbygging, industri eller samferdselsanlegg, for å nevne noen eksempler. Driftsbygninger og landbruksveier inngår derimot som et ledd i jordbruksproduksjon, og omfattes ikke av omdisponeringsforbudet selv om tiltakene skjer på jordbruksarealer eller dyrkbar jord.

Selv om forbudet mot omdisponering legger opp til et strengt jordvern, kan det ved «særlege høve» gis dispensasjon til omdisponering. Det skal foretas en samlet vurdering, der det skal tas hensyn til godkjente planer etter plan- og bygningsloven, drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området, kulturlandskapet og det samfunnsgagnet omdisponeringen vil gi.

2.5 Deling

Deling av landbrukseiendom må godkjennes av landbruksmyndighetene, jf. jordloven § 12. Formålet med delingsbestemmelsen er å sikre og holde eiendommens ressurser samlet, som grunnlag for videre landbruksdrift. Den har også som formål å unngå det press i retning av ytterligere omdisponering som en fradeling senere vil kunne medføre.

Ved avgjørelsen av om samtykke til deling skal gis, skal det legges vekt på om delingen legger til rette for en tjenlig og variert bruksstruktur i landbruket. Det skal også legges vekt på hensynet til vern av arealressursene.

Dersom formålet med delingen også gjør det nødvendig med godkjenning av omdisponering etter jordlovens § 9, kan delingssøknaden ikke innvilges før det først er gitt tillatelse til omdisponering.

⁷ Rundskriv M-3/2011 om driveplikten

⁸ Rundskriv M-1/2013 om omdisponering og deling

2.6 Virkeområde

Jordloven gjelder i utgangspunktet for hele landet, men bestemmelsene om omdisponering og deling er likevel avhengig av hvordan arealplansituasjonen er i det aktuelle området. Bestemmelsene i §§ 9 og 12 gjelder ikke dersom det er utarbeidet en reguleringsplan for andre formål enn landbruk eller med henssynssone som angir faresone. Bestemmelsene gjelder heller ikke dersom det i kommuneplanens arealdel er angitt arealer for bebyggelse og anlegg, eller LNFR-områder for spredt bebyggelse hvor det stilles krav om utarbeidelse av reguleringsplan før utbygging.

I praksis betyr dette at avveiningene mellom jordvern og utbyggingsformål i hovedsak skjer gjennom arealplanlegging etter plan- og bygningsloven, og at bestemmelsene om omdisponering og deling hovedsakelig kun gjelder i kommuneplanenes ordinære LNFR-områder.

3 Plan- og bygningsloven og jordbruksarealer

3.1 Plan- og bygningsloven og forholdet til jordvern

Avveiningene knyttet til arealdisponeringer og vurderinger av forholdet mellom bruk og vern gjøres, som nevnt ovenfor, i dag hovedsakelig gjennom arealplanlegging etter plan- og bygningsloven.

På grunn av virkeområdet i jordloven, som fastsatt i § 2, vil vurderinger knyttet til eventuell omdisponering av jordbruksarealer til byggeformål i all hovedsak skje gjennom kommunenes vedtakelse av kommuneplanens arealdel. Der arealer angis som områder for bebyggelse og anlegg i kommuneplanens arealdel, vil som nevnt ovenfor ikke omdisponeringsbestemmelsene i jordloven gjelde.

Det er derfor relevant å gå i gjennom hvordan jordvern håndteres i plan- og bygningsloven i dag.

3.2 Formål

Plan- og bygningsloven er en sektorovergripende lov med bestemmelser om forvaltning og bruk av arealer i Norge. Lovens formål er blant annet å «.. fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner». Loven skal også være en viktig samordner på tvers av forvaltningsnivåene og planlegging etter loven skal «..bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser».

Videre står det i formålsbestemmelsen § 1-1- at «Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives».

I lys av dette skal også jordvern vurderes og inngå i de helhetlige vurderingene som skal ligge til grunn for beslutninger som fattes i medhold av loven.

3.3 Oppgaver og hensyn i planleggingen § 3-1b

Plan- og bygningslovens formålsparagraf er generell i sin beskrivelse av hvilke oppgaver og hensyn som skal ivaretas i planleggingen. Lovens § 3-1 supplerer formålsparagrafen og angir konkrete, viktige hensyn som skal ivaretas i planleggingen og hvilke viktige samfunnsoppgaver loven skal bidra til å løse⁹.

Innenfor rammen av formålsparagrafen skal planer etter plan- og bygningsloven blant annet «.. sikre jordressursene, kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer». Dette bygger på lovens formålsparagraf om bærekraftig utvikling som et overordnet mål¹⁰.

⁹ Plan- og bygningsloven (kommentarutgave), Carl Wilhelm Tyrén, 2010

¹⁰ Plan- og bygningsloven med kommentarer, Frode A. Innjord, 2010

3.4 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

Hvert fjerde år utarbeider regjeringen nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Disse forventningene skal følges opp gjennom arbeidet med arealplaner på regionalt og kommunalt nivå, og skal ligge til grunn for statens deltakelse i planprosesser. Nasjonale mål for arealressursene, herunder jordvern, presenteres i dette dokumentet og skal følges opp av kommunene og fylkeskommunene.

I de gjeldende nasjonale forventningene, som ble vedtatt 12.6.2015, beskriver regjeringen den viktige rollen landbruket har for matproduksjon, bosetting og kulturlandskap i Norge. Den peker også på ivaretagelse av god matjord som en viktig oppgave i planleggingen, samtidig som dette må balanseres opp mot storsamfunnets øvrige behov.

Regjeringen forventer blant annet at:

Fylkeskommunene og kommunene sikrer viktige jordbruksområder, og legger til rette for nye og grønne næringer i tilknytning til jordbruk og skogbruk, som grønt reiseliv, mat med lokal identitet og utnyttelse av bioenergi.

Regjeringen peker også på potensialet for økt arealutnyttelse gjennom transformasjon og fortetting for å redusere arealforbruket. Dette er et viktig moment for jordvernet, da den beste matjorda gjerne ligger i områder med stort press på arealressursene med tanke på utbygging til andre formål.

Regjeringen forventer også at «Kommunene sikrer høy arealutnyttelse rundt kollektivknutepunkt (..) Potensialet for fortetting og transformasjon utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk.» Dette gir også føringer for arbeidet med ivaretagelse av jordvern.

3.5 Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging

De statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging ble fastsatt ved kongelig resolusjon av 26.9.2014, og er hjemlet i lovens § 6-2. Disse erstatter rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging fra 1993.

De statlige planretningslinjene er mer konkrete enn de nasjonale forventningene som omtalt over, og skal følges opp og legges til grunn ved statlig, regional og kommunal planlegging, og ved enkeltvedtak fattet etter plan- og bygningsloven. Retningslinjene er et viktig styringsverktøy for staten, og anses å være et godt instrument for å sikre at nasjonale interesser, som for eksempel jordvern, ivaretas i den regionale og kommunale planleggingen.

Retningslinjene har blant annet som mål at planlegging av arealbruk og transportsystem skal fremme samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, og at utbyggingsmønstre og transportsystem bør fremme utvikling av kompakte byer og tettsteder. Selv om jordvern ikke eksplisitt er nevnt i denne målsettingen, er byspredning en stor utfordring for bevaringen av matjord. Måloppnåelse på dette området vil bidra sterkt til å ivareta jordbruksarealene rundt byer og tettsteder.

Retningslinjene gir også konkrete føringer på nødvendigheten av å ta vare på god matjord, men sier også at jordvernet må balanseres mot storsamfunnets behov. Dersom verdifull dyrka eller dyrkbar jord foreslås omdisponert, bør potensialet for fortetting og transformasjon være kartlagt som en del av beslutningsgrunnlaget.

3.6 Regionale planer

Mange planoppgaver lar seg ikke tilfredsstillende løse innenfor de geografiske rammene av en kommunegrense. De nasjonale forventningene og de statlige planretningslinjene peker blant annet på regional planlegging som et viktig virkemiddel for å fastsette rammer for utbyggingsmønster og transportsystem. Retningslinjene peker også på at regionale planer bør trekke langsiktige grenser mellom by og tettstedsområder og store sammenhengende landbruks-, natur- og friluftsområder.

Det er fylkeskommunen som er regional planmyndighet. Regionale planer skal være styrende for den fylkeskommunale virksomheten, og være retningsgivende for kommunal planlegging. Regionale planer må følge opp nasjonale mål og tilpasse disse til regionale forhold. Regionale planer har en viktig samordningsfunksjon, og kan i et jordvernperspektiv være et nyttig hjelpemiddel for å fastsette utbyggingsstrategier som på en best mulig måte ivaretar matjorda på tvers av kommunegrensene.

Endelig vedtatt regional plan vil kunne være grunnlag for innsigelse dersom en kommunal plan eller et planvedtak går imot retningslinjene fastsatt i planen.

3.7 Kommunale planer (LNFR-områder, hensynssoner etc.)

Det er kommunestyret som er kommunal planmyndighet. Kommunestyret vedtar juridisk bindende arealplaner i form av kommuneplan, kommunedelplaner og reguleringsplaner. Planene utformes på bakgrunn av retningslinjer gitt fra statlig og regionalt nivå gjennom nasjonale forventninger, statlige planretningslinjer og regionale planer som beskrevet over, samt gjennom rundskriv og nasjonale føringer innenfor andre sektorer (for eksempel jordvernstrategien). Mål og retningslinjer om jordvern må gjenspeiles i kommunens planlegging. Dersom dette ikke følges opp, kan det gi grunnlag for innsigelse fra statlige eller regionale myndigheter.

Minst én gang i hver valgperiode, og innen ett år etter konstituering, skal kommunestyret utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Dette skal være et strategisk dokument som klargjør hvilke planoppgaver som må prioriteres for å oppnå den ønskede samfunnsutviklingen i kommunen. Dersom kommunen har jordvernutfordringer kan disse behandles i planstrategien, og det kan vurderes hvilke tiltak som bør gjøres i forbindelse med kommuneplanen, eller hvilke planer som skal utarbeides for å forvalte kommunens jordressurser på en best mulig måte.

I planstrategien må kommunen ta stilling til om kommuneplanen skal rulleres innenfor valgperioden. Kommuneplanen består av en samfunnsdel og en arealdel. Samfunnsdelen setter mål og strategier for utviklingen i kommunen, mens arealdelen er det juridisk bindende dokumentet som på bakgrunn av samfunnsdelen på overordnet nivå fastsetter all arealbruk i kommunen. Arealdelen består av et arealplankart med tilhørende bestemmelser og retningslinjer for arealbruk.

I arealdelen er det flere virkemidler som kan tas i bruk for å ivareta jordvernet. Arealer for landbruk vil i plankartet være skravert som arealformål landbruk, natur og friluftsliv, samt reindrift, forkortet til LNFR, med enten underformål «areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag» eller «areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv.»

Plan- og bygningsloven åpner også for at det i kommuneplanens arealdel kan etableres hensynssoner for landbruk med retningslinjer om begrensninger av virksomhet og vilkår for tiltak for å ivareta landbruksinteressene i sonen. I områder med viktige jordressurser og stort utbyggingspress kan det for eksempel være aktuelt å utarbeide en hensynssone jordvern for å ivareta landbruksarealene i området.

Mens kommuneplanens arealdel er en grovmasket plan med overordnede føringer for arealbruk, vil reguleringsplaner gjelde for et begrenset område og være mer detaljert. Disse må utarbeides innenfor rammene gitt i kommuneplanens arealdel, og er en ytterligere konkretisering av arealbruken i et område.

3.8 Dispensasjon i LNFR-områder

Tiltak som faller inn under landbruksbegrepet i plan- og bygningsloven vil være i tråd med LNFR-formålet, og vil ikke trenge ytterligere planavklaring. Dette gjelder f. eks. oppføring av driftsbygninger i landbruket, opparbeiding av landbruksveier og lignende.

Utgangspunktet er altså at nye bygge- og anleggstiltak skal være i samsvar med gjeldende arealplan. Dersom et tiltak ikke er i tråd med LNFR-formålet, kreves det dispensasjon fra kommuneplanens arealdel dersom tiltaket skal kunne godkjennes uten ytterligere planbehandling. Bolighus, fritidsbebyggelse og bygg tilknyttet annen næring enn landbruk er eksempler på tiltak som trenger dispensasjon før gjennomføring.

Dispensasjon krever grunnlagt søknad. Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra (i dette tilfellet: hensikten med LNFR-områder), eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon etter en samlet vurdering være klart større enn ulempene. Det må altså foreligge en klar interesseovervekt.

Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjoner fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt.

Reglene om dispensasjon er utformet med sikte på å unngå at arealplanen blir uthulet gjennom en rekke enkeltstående dispensasjoner, og for å hindre en gradvis utvikling i motsatt retning av lovens formål¹¹.

Dersom noen ønsker å bygge en bolig i et ordinært LNFR-område, og tomtearealet består av jordbruksareal, kreves det både en dispensasjonssøknad etter plan- og bygningsloven, og en søknad om omdisponering (eventuelt også fradeling) etter jordloven.

3.9 Styring gjennom nasjonale mål og retningslinjer

Regionale og kommunale planer skal løse planoppgaver på regionalt og lokalt nivå, men må likevel utarbeides med bakgrunn i nasjonale mål og retningslinjer. Nasjonalt fastsatte jordvernmål vil derfor være med på å sette rammene for planarbeidet i kommunene.

Stortinget behandlet i 2012 Meld. St. 9 (2011-2012) Landbruks- og matmeldingen «Velkommen til bords», og meldingen ligger fremdeles til grunn for den norske landbrukspolitikken. Meldingen slår fast at de viktigste målene for norsk landbrukspolitikk er matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskapning og bærekraftig landbruk.

Statistisk sentralbyrå, SSB, anslår at det innen 2030 vil være 20 prosent flere mennesker i Norge. For å opprettholde matsikkerheten vil det derfor være nødvendig å øke landets matproduksjon. Ivaretagelse

¹¹ *Innføring i naturressurs- og miljørett, 5. utgave, Inge Lorange Backer, 2012*

av det nasjonale produksjonsgrunnlaget trekkes da frem som en av de viktigste forutsetningene for å opprettholde nasjonal matsikkerhet i årene som kommer.

Stortingets vedtak om årlig mål for omdisponering av dyrka mark til 4000 dekar innen 2020 vil derfor fungere som en ramme for kommunenes handlingsrom i arealsaker.

3.10 Fylkesmannens rolle i dialog med kommunene

Fylkesmannen er statens representant i fylket, og skal påse at nasjonale mål og retningslinjer følges opp på regionalt og kommunalt nivå. Dette gjøres ved formidling av nasjonal politikk til kommuner og fylkeskommuner, samt gjennom veiledning og medvirkning i den kommunale og regionale planleggingen. I de tilfellene tidlig medvirkning ikke har ført frem, kan Fylkesmannen fremme innsigelse eller innvending til kommunale eller regionale planer. Fylkesmannen kan også påklage dispensasjonsvedtak.

Det er et mål at planprosesser skal effektiviseres og gjøres enklere gjennom nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. For å hindre unødvendig tidsbruk på grunn av innsigelser eller innvendinger fra statlige og regionale myndigheter er det satt fokus på tidlig medvirkning og involvering i planprosesser. På denne måten ønsker regjeringen at mulige konfliktområder identifiseres og avklares på et tidlig tidspunkt, slik at unødige innsigelser og innvendinger unngås. Fylkesmannen spiller her en viktig rolle i veiledningen til kommunene, både gjennom tett dialog og ved deltakelse i regionalt planforum. Flere fylkesmenn har også deltatt i forsøk med samordning av statlige innsigelser til kommunale planer. Formålet er her at kommunene skal unngå å motta motstridende innsigelser, noe som vil bidra til å gjøre planprosessene enklere og mer effektive. Regjeringen vil som et tiltak i jordvernstrategien jobbe med å klargjøre grunnlaget for bruk av innsigelse med jordvern som begrunnelse¹².

¹² Nasjonal jordvernstrategi, LMD 2015

4 Andre vernelover

4.1 Vernebestemmelser i andre sektorlover

I Norge har vi en rekke sektorlover som har som formål å verne om og ta vare på ulike naturverdier og naturressurser, og beskytte disse mot skade eller tiltak som virker negativt på verdien eller ressursen.

I avsnittene under vises det kort til prinsippene som ligger til grunn for vernebestemmelsene i de ulike sektorlovene, samt miljøbestemmelsen i Grunnloven.

4.2 Naturmangfoldloven

Lovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskers virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur.

Loven inneholder forvaltningsmål om at artene og mangfoldet av naturtyper ivaretas på lang sikt innenfor sine naturlige utbredelsesområder. Enhver har plikt om å opptre aktsomt og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet i strid med forvaltningsmålene.

For offentlig beslutningstaking vises det til fem prinsipper som skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av all offentlig myndighet som berører natur, og der vurderingene som gjøres skal fremgå av beslutningen:

- Kunnskapsgrunnlaget: Offentlige beslutninger skal, innen rimelige rammer, bygge på vitenskapelig og/eller erfaringsbasert kunnskap.
- Føre-var-prinsippet: Når det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet.
- Økosystemtilnærming og samlet belastning: En enkeltstående påvirkning skal vurderes ut fra den samlede belastningen som økosystemet er eller vil bli utsatt for.
- Kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver: Tiltakshaver skal dekke kostnadene ved å hindre eller begrense skade på naturmangfoldet som tiltaket volder.
- Miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder: For å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet skal det tas utgangspunkt i slike driftsmetoder og slik teknikk og lokalisering som, ut fra en samlet vurdering, gir de beste samfunnsmessige resultater.

Ved forskrift kan bestemte arter bli utpekt som prioriterte arter, noe som innebærer at arten blir beskyttet mot uttak, skade eller ødeleggelse. På tilsvarende måte kan bestemte naturtyper bli angitt som utvalgte naturtyper. Disse naturtypene skal det tas særlig hensyn til ved utøvelse av offentlig myndighet, f. eks. knyttet til plan- og/eller byggesak, slik at forringelse av naturtypens utbredelse og forekomstens økologiske tilstand unngås. Før det treffes beslutning om å gjøre inngrep i en forekomst av en utvalgt naturtype, må konsekvensene klarlegges.

Ved vurderingen av om den utvalgte naturtypens utbredelse eller økologiske tilstand forringes, skal det legges vekt på forekomstens betydning for den samlede utbredelse og kvalitet av naturtypen og om en tilsvarende forekomst kan etableres eller utvikles på et annet sted. Tiltakshaver kan pålegges å bære rimelige kostnader ved ivaretagelse, opprettelse eller utviklingen av en slik forekomst. Arealplaner etter plan- og bygningsloven som vedtas på et senere tidspunkt enn vedtatt forskrift om en utvalgt naturtype, vil gå foran bestemmelsene om utvalgte naturtyper. Vurderinger og hensyn knyttet til naturtypen skal da være avklart i arealplanen.

Områder med spesielt viktig natur kan gis en streng beskyttelse mot inngrep og vernes i form av nasjonalpark eller naturreservat. Forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak, og gi dispensasjon fra et vernevedtak, dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig.

4.3 Skogbruksloven

Formålet med loven er å fremme en bærekraftig forvaltning av skogressursene i landet med sikte på aktiv lokal og nasjonal verdiskaping, og å sikre det biologiske mangfoldet, hensynet til landskapet, friluftslivet og kulturverdiene i skogen. Loven gjelder for all skog og skogsmark.

Ved hogst skal det tas hensyn til skogen sin fremtidige produksjon og forynging samtidig som det tas hensyn til miljøverdiene. For å sikre produksjon og gjenvekst skal skogeierne sørge for tilfredsstillende forynging etter hogst.

Loven gjelder selv om et område er vernet etter naturmangfoldloven, eller i plan etter plan- og bygningsloven er lagt ut til andre formål enn landbruk, så sant ikke annet følger av verne- eller planvedtaket.

Skogbruksloven har ikke regler som direkte beskytter skogen mot omdisponering til andre formål enn skogbruk. Dette følges først og fremst opp gjennom plan- og bygningsloven, eller ved områdevern etter naturmangfoldloven.

4.4 Kulturminneloven

Etter lovens formål skal kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon vernes både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning. Formålsparagrafen uttrykker direkte at det er et nasjonalt ansvar å ta vare på disse ressursene. Når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneressursene, skal det legges vekt på denne lovs formål.

En rekke spesifikke kulturminner er i loven definert som såkalte automatisk fredete kulturminner. Ingen må uten tillatelse fra myndighetene sette i gang tiltak som er egnet til å skade eller ødelegge automatisk fredete kulturminner. Ved planlegging av offentlige eller større private tiltak er det plikt til å undersøke om tiltaket vil virke inn på automatisk fredete kulturminner.

Myndighetene kan vedta å frede kulturmiljø, byggverk og anlegg eller deler av dem av kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi.

4.5 Forurensningsloven

Loven har til formål å verne det ytre miljø mot forurensning. Loven skal sikre en forsvarlig miljøkvalitet, slik at forurensninger og avfall ikke fører til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse.

Det skal arbeides for å hindre at forurensning oppstår eller øker, og for å begrense forurensning som finner sted. Loven skal nyttes for å oppnå en miljøkvalitet som er tilfredsstillende ut fra en samlet vurdering av helse, velferd, naturmiljø, kostnader forbundet med tiltakene og økonomiske forhold.

Forurensningsmyndighetene skal samordne sin virksomhet med planmyndighetene, slik at planlovgivningen sammen med forurensningsloven brukes for å unngå og begrense forurensning og avfallsproblemer.

Ingen må gjøre noe som medfører fare for forurensning uten at det er uttrykt tillatt i bestemmelsene i loven, eller vedtak gjort etter loven. Forurensningsmyndigheten kan etter søknad gi tillatelse til virksomhet som kan medføre forurensning. Når forurensningsmyndigheten avgjør om tillatelse skal gis og fastsetter vilkår, skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre.

Vanlig forurensning fra fiske, jordbruk, skogbruk, boliger, fritidshus, ulike næringsbygg, offentlige bygninger o.l, samt midlertidig anleggsvirksomhet er likevel tillatt så fremt ikke annet er vedtatt gjennom særlige forskrifter etter forurensningsloven.

4.6 Vannressursloven

Vannressursloven har til formål å sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann. Vassdragstiltak skal planlegges og gjennomføres slik at de er til minst mulig skade og ulempe for allmenne og private interesser, og skal fylle alle krav som med rimelighet kan stilles til sikring mot fare for mennesker, miljø eller eiendom.

Ingen må hindre vannets løp i vassdrag uten hjemmel i denne lov. Vassdragstiltak som kan berøre allmenne interesser negativt krever som hovedregel konsesjon. Utbygging og annen grunnutnytting bør fortrinnsvis skje slik at nedbøren fortsatt kan få avløp gjennom infiltrasjon i grunnen.

Om planlegging i vassdrag sier loven at samlet planlegging av ulike tiltak innen et vassdrag fortrinnsvis bør skje etter reglene i plan- og bygningsloven. Vassdrag kan ved Stortingets vedtak vernes mot kraftutbygging.

4.7 Grunnloven § 112

Ivaretagelse av naturressursene i et langsiktig perspektiv, og med tanke på fremtidige generasjoners behov, er nedfelt i Grunnloven § 112:

Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten.

Virkingen av denne grunnsetningen er først og fremst at den skal følges opp via lovgivningen ellers på den måte Stortinget finner hensiktsmessig¹³.

¹³ Innføring i naturressurs- og miljørett, 5. utgave, Inge Lorange Backer, 2012

5 Forslag for å styrke vernebestemmelsene i jordloven

5.1 Formålsparagrafen

Innholdet i formålsparagrafen i jordloven har betydning fordi den danner rammen for tolkningen og praktiseringen av de ulike bestemmelsen i jordloven for øvrig.

Deler av formålsparagrafen i dagens jordlov har samme ordlyd som i jordloven av 1955. Siden den gang har innholdet i jordloven blitt vesentlig endret. Tidligere inneholdt jordloven for eksempel bestemmelser om forkjøpsrett, ekspropriasjon, odelsfrigjøring, regler for sameie og samarbeide, boplikt, tiltak mot vanhevd, forbud mot omdisponering og forbud mot deling, for å nevne noe.

Jordloven per 2016 omfatter et snevrere felt, der særlig bestemmelsene om driveplikt, omdisponering av jordbruksareal og deling av landbrukseiendom er sentrale. I tillegg har vern av jordressursene, økt matproduksjon, samt bærekraftig landbruk og bruk av ressursene blitt løftet høyere. Særlig synes første ledd i dagens formålsparagraf å ha et noe anakronistisk preg. Den kan med fordel fornyes for å gjenspeile dagens utfordringer og innholdet ellers i jordloven.

For det første bør derfor formålsparagrafen moderniseres for å i større grad få frem vern av jordressursene, drift og vedlikehold av jorda som hovedformål. Eksempelvis kan bruk av ordet «jordvern» i formålsparagrafen være med på å styrke jordloven som vernelov, eventuelt at uttrykket «vern av jordressursene» løftes frem. Hensynet til matsikkerhet og til å opprettholde og øke grunnlaget for matproduksjon bør videre være en sentral del av formålet med loven. Det bør vises til at jordvern er en vesentlig samfunnsinteresse som det er av nasjonal interesse å ivareta.

Dagens formålsparagraf bruker begrepet «arealressurser». I rundskrivet om jordlovens formål defineres arealressursene som de elementer som inngår i begrepet fast eiendom, dvs. jord, skog, fjell og vann, samt ulike rettigheter knyttet til arealene (f. eks. jakt- og fiskeretter, beiteretter m.m.). Bygninger som står på arealet defineres også som en del av arealressursene.

Landbruksdirektoratet er av den oppfatning at formålsparagrafen i mindre grad bør fokusere på «arealressurser», og heller fokusere på «jordressurser», altså vern av de matproduserende arealene. Andre lovverk innen landbruk- og utmarksforvaltning, som f. eks skogbruksloven, har formålsbestemmelser som dekker opp mange av de andre aspektene ved «arealressurser».

For det andre bør formålsparagrafen presisere viktigheten av vern av jorda som grunnlag for matproduksjon i dag og i fremtiden. Generasjonsperspektivet og langsiktig, bærekraftig forvaltning av arealene bør derfor løftes frem som en sentral del av formålet med loven.

For det tredje bør en sentral del av formålet med loven være å sørge for miljøforsvarlig drift av jordbruksarealene, og beskyttelse av jordsmonnet som produksjonsfaktor som grunnlag for et bærekraftig landbruk.

5.2 Virkeområde

Jordlovens bestemmelser om omdisponering og deling gjelder ikke i områder som i kommuneplanens arealdel er satt av til bebyggelse og anlegg. Bestemmelsene gjelder heller ikke i LNFR-områder for spredt utbygging hvis det er lagt inn forutsetning om utarbeidelse av reguleringsplan før deling og utbygging kan skje. Dersom kommunen ikke krever reguleringsplan i det første tilfellet, blir ikke eventuelle jordbruksarealer vurdert nærmere enn hva som blir gjort ved den overordnede konsekvensutredningen som kommunene gjennomfører ved endring av LNFR-områder til byggeområder i kommuneplanen.

Hovednormen er at større bygge- og anleggstiltak skal bli behandlet gjennom reguleringsplan, og at det i definerte utbyggingsområder i kommuneplanen sin arealdel blir satt krav om reguleringsplan før utbygging. Plan- og bygningsloven setter likevel ikke noen klar grense for hva som er å regne som «større bygge- og anleggstiltak». Dette innebærer at kommunene har anledning til å godkjenne mindre utbygginger direkte gjennom kommuneplanens arealdel, uten å kreve regulering først.

Slik virkeområdet for §§ 9 og 12 er satt opp i jordloven, kan kommunene altså i prinsippet vedta nedbygging av jordbruksarealer i utbyggingsområder i kommuneplanen uten at nedbyggingen vurderes konkret gjennom reguleringsplan eller ved jordlovsbehandling.

Landbruksdirektoratet mener at spørsmålet om omdisponering av jordbruksarealer til andre formål enn jordbruk bør gjennomgå grundig vurdering, enten gjennom reguleringsplan eller ved en konkret jordlovsbehandling i tråd med § 9 (omdisponering).

Virkeområdet til §§ 9 og 12 bør endres slik at bare arealer som er regulert til annet enn landbruk unntas fra behandling etter disse bestemmelsene. Forslaget innebærer at unntaket for jordlovsbehandling etter §§ 9 og/eller 12 i § 2, første ledd bokstav b bortfaller. Alternativt kan bokstav b endres slik at unntaket i punkt 1 gjelder bebyggelse og anlegg der det i bestemmelser til kommuneplanens arealdel er satt krav om reguleringsplan før deling og utbygging kan skje¹⁴.

5.3 Driveplikt

Når det gjelder omtale av driveplikten fastsatt i jordloven, viser vi til vurderingene gjort av arbeidsgruppen nedsatt av Landbruksdirektoratet som så på utfordringer rundt leiejord og drivepliktbestemmelsen¹⁵.

Arbeidsgruppen mente driveplikten var viktig for å opprettholde jordbruksarealets status i omdisponeringssaker, og for å motvirke eiendomsspekulasjon gjennom brakklegging av god matjord. Arbeidsgruppen mente at et jordbruksareal i god hevd og aktiv drift i realiteten ville ha sterkere vern og status enn et brakklagt eller gjengrodd areal dersom det kom opp spørsmål om omdisponering. Det ble derfor anbefalt å videreføre driveplikten, altså som en bestemmelse om at jordbruksareal skal

¹⁴ Dette vil også bidra til å tette «KOSTRA-hullet» som omtalt i rapport nr. 16/2016, KOSTRA landbruk - ei vurdering av rapporteringa for 2015, fra Landbruksdirektoratet.

¹⁵ Bruk av leiejord, endringer i driveplikten og vernehjemmel i jordloven – konsekvenser og effekter for jordvernet, delrapport fra arbeidsgruppe, Landbruksdirektoratet 2015

drives, med forankring i lov. I et jordvernperspektiv var det etter arbeidsgruppens mening viktig at arealer holdes i hevd og sikres kontinuerlig drift.

Arbeidsgruppen fremmet i sin rapport konkrete forslag til endring og forenkling av drivepliktbestemmelsen¹⁶.

5.4 Omdisponering

Selv om vi har et omdisponeringsforbud i jordloven i dag, vedtas likevel en stor andel av den årlige omdisponeringen gjennom forvaltning av jordloven § 9¹⁷. Omdisponeringen gjennom jordloven § 9 finner for det meste sted som spredt utbygging i LNFR-områdene i kommuneplanens arealdel. Opptil 1/3 av boligbyggingen som skjer på jordbruksarealer hvert år godkjennes gjennom jordloven § 9. Spredt utbygging er en betydelig utfordring når det gjelder omdisponering av jordbruksarealer¹⁸.

For å opprettholde og styrke vernebestemmelsene i jordloven er det sentralt at det generelle omdisponeringsforbudet i jordloven § 9 videreføres. Utgangspunktet må være at jordressursene skal ivaretas for fremtidig jordbruksproduksjon, og at spørsmål knyttet til utbygging og andre omdisponeringstiltak først og fremst avgjøres gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven.

Omdisponeringsbestemmelsen bør av smidighetshensyn likevel fortsatt inneholde en mulighet for dispensasjon. Vi mener imidlertid at vilkårene for når dispensasjon fra omdisponeringsforbudet kan innvilges bør gjennomgås og skjerpes. Det bør ved avgjørelsen legges særlig vekt på omdisponeringens konsekvenser for jordvern. En dispensasjon fra lovens omdisponeringsforbud bør etter direktoratets oppfatning være en sikkerhetsventil, og brukes som en mulighet for praktisk tilpassing der et tiltak ikke tilsidesetter hensikten med omdisponeringsforbudet – nemlig jordvern. En dispensasjonsbestemmelse som legger stor vekt på andre samfunnsinteresser enn vern av jordressursene uthuler omdisponeringsforbudet, og virker direkte i mot lovens formål.

Vurderingene i § 9 om omdisponering skal i dag bygge på «ei samla vurdering av tilhøva», og det kan gis dispensasjon i «særlege høve». Dersom vurderingene skal bygge på fullstendig samlede, helhetlige vurderinger uten noen stram anvisning på at jordressursene skal prioriteres, får dette som konsekvens at nedbygging kan prioriteres fremfor jordvern i enkeltsaker. Selv om § 9 tredje ledd viser til jordlovens formål, angir dispensasjonsbestemmelsen i jordloven § 9 andre ledd strengt tatt ikke at kommunene skal ta hensyn til jordvern i sin vurdering. Dette skjønnsrommet fører i praksis til at vi i sum får en bit-for-bit nedbygging av jordbruksarealer. Dette er dokumentert gjennom KOSTRA-tallene (dvs. jordlovssaker der jordbruksarealer omdisponeres til f.eks. bolig- eller fritidsbebyggelse).

På tross av denne dokumentasjonen, er det likevel rimelig å anta at dagens bestemmelse i § 9 i seg selv medfører at omdisponeringsforslag ikke kommer på kommunens bord i form av konkret søknad. Selve eksistensen av omdisponeringsforbudet har trolig en normativ effekt. På landsbasis er imidlertid avslagsprosenten i omdisponeringssaker lav, og det har den vært over flere år (jf. KOSTRA-

¹⁶Regjeringen har sendt ut forslag til revidert drivepliktsbestemmelse i jordloven, blant annet basert på arbeidsgruppens forslag: Høring - Forslag til lov om endring av lov om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven), lov om jord (jordloven), lov om odels- og åseterrett (odelsloven) m.v , datert 27. juni 2016

¹⁷ KOSTRA landbruk – ei vurdering av rapporteringa for 2015, Landbruksdirektoratet 2016

¹⁸ Tiltak for å styrke jordvernet, Asplan Viak 2015

statistikk¹⁹). En innstramming av regelverket vil få som konsekvens at mindre jordbruksareal blir vedtatt omdisponert. Samtidig peker vi på at en innstramming av regelverket vil svekke det kommunale handlingsrommet.

Landbruksdirektoratet peker på at jo mer skjønnsmessig en bestemmelse er utformet, desto mindre kontroll vil statlig nivå ha med utfall av sakene som behandles etter bestemmelsen. Tilsvarende vil gjelde for kontrollen med nivået på den årlige omdisponeringen nasjonalt. Dette vil igjen påvirke de mulighetene nasjonal myndighet har for å sørge for at det nasjonale jordvernålet blir nådd. Avveiningen mellom å ha statlig kontroll med oppfølging av nasjonale jordvern hensyn kontra kommunalt skjønnsrom må til syvende og sist tas av lovgiver.

Landbruksdirektoratet peker altså på at det bør vurderes om skjønnsrommet i jordloven § 9 bør strammes inn. Det bør vurderes om boligbygging, fritidsbebyggelse og annen næringsvirksomhet enn landbruk skal kunne falle inn under begrepet «særlege høve», og om disse er samfunnsinteresser som tilsier nedbygging av jordbruksarealer.

Dersom noen ønsker å gjøre tiltak på jordbruksareal som krever omdisponeringstillatelse, og som også krever dispensasjon fra LNFR-formålet etter plan- og bygningsloven, må tiltaket i dag behandles etter begge lovverk. Hensynene som skal vektlegges i disse to sakene vil ha to ulike utgangspunkt og formål. Etter jordloven er det særlig hensynet til jordressursene, jordbruksproduksjon og jordbruksinteressene som skal vektlegges. Etter plan- og bygningsloven er det i større grad hensynet til utbyggingsmønster, samfunnsutvikling og landskap, i tillegg til hensynet til arealformålet LNFR som blir vurdert.

Jordloven bruker som nevnt fortsatt begrepet «særlege høve» (særlige grunner) som utgangspunkt for å vurdere dispensasjon. Dette begrepet ble fjernet fra dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven da den nye loven ble vedtatt i 2008.

Slik vi ser det vil det være en fordel om vurderingstemaene for dispensasjonsbehandlingen i de to regelverkene i større grad ble tilpasset hverandre. Man bør også for jordloven gå bort fra «særlege høve», og i større grad klargjøre og stramme inn vilkårene for å gi dispensasjon. I tillegg bør det gis nærmere retningslinjer for kommunenes skjønnsutøvelse.

Det bør videre presiseres at omdisponeringstillatelse ikke kan gis dersom hensynene i jordlovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt. Her bør altså vurderinger av jordkvalitet, produksjonsevne, størrelsen på jordbruksarealet som berøres, beliggenhet og omfanget av omdisponeringen det søkes om m.m. inngå.

En viktig del av vurderingen vil være å se det arealet som søkes omdisponert i sammenheng med jordbruksområdet arealet ellers er en del av. Uheldig lokalisering i et større, sammenhengende jordbruksområde med god jordkvalitet, bør vurderes strengere enn en søknad om å omdisponere et mindre, isolert jordbruksareal med lavt produksjonspotensial og dårlig jordkvalitet. Det bør også gis anvisning på vektlegging av hvilke driftsmessige ulemper en omdisponering eventuelt vil ha for landbruket i området.

¹⁹ Avslagsprosenten har de siste årene ligget på ca. 10 %, noe som må anses som lavt når det er snakk om en dispensasjonsbestemmelse.

Planstatusen for det området det søkes omdisponeringssamtykke til bør etter direktoratets mening fortsatt tillegges vekt. Dersom arealet inngår i et kartlagt kjerneområde for landbruk, eller hensynssone for landbruk, i kommuneplanens arealdel bør dette tillegges stor vekt, og tale i mot omdisponering.

Fordelene ved omdisponeringen bør kunne påvises å være klart større enn ulempene for samfunnet. Dersom det omsøkte jordbruksarealet er å anse som viktig, bør det altså være tale om samfunnsinteresse av vesentlig interesse og vekt for allmennheten dersom omdisponeringstillatelse skal gis.

Det bør presiseres i bestemmelsen at hensynet til jordressursene, og hensynet til statlige mål og retningslinjer om jordvern, skal tillegges særlig vekt.

Det bør også settes som krav at søker og kommune gjør en vurdering av hvilke andre muligheter til lokalisering som eksisterer i området, og at man ut fra en samlet vurdering tar utgangspunkt i den lokaliseringen som gir det mest hensiktsmessige resultatet for de allmenne samfunnsinteressene. I dette ligger blant annet at man bør velge en lokalisering som ikke berører verdifulle jordbruksarealer, eller er uheldig med tanke på jordbruksarealets arrondering.

Det kan også vurderes å innføre hjemmel for å løfte vedtaksmyndighet for omdisponering midlertidig til statlig nivå, tilsvarende bestemmelsene i pbl § 19-4, dersom det er nødvendig for å ivareta nasjonale interesser knyttet til jordvern.

Samlet sett vil disse forslagene innebære en styrking av jordlovens verneformål.

5.5 Jordbruksbegrepet i jordloven og landbrukets egen nedbygging

Landbrukets egen byggevirkosomhet er av flere anslått å stå for en betydelig del av nedbyggingen av jordbruksareal nasjonalt hvert år²⁰. Dette gjelder jordbruksarealer som bygges ned til fordel for oppføring av driftsbygninger, landbruksveier o.l. Med den utviklingen som nå skjer med hensyn til kartkvalitet og -analyser, vil vi i nær fremtid få bedre kunnskap om hvilken rolle landbrukets egen byggeaktivitet spiller når det gjelder samlet nedbygging av jordbruksarealer nasjonalt. Foreløpige analyser tyder på at omfanget er betydelig. Dette er årsaken til at Landbruksdirektoratet ønsker å løfte dette frem.

Per i dag er driftsbygninger i landbruket ansett som både en del av landbruksbegrepet/LNFR-formålet etter plan- og bygningsloven, og en del av begrepet «jordbruksproduksjon» i jordloven. Det må søkes om oppføring av større driftsbygninger til det kommunale byggesakskontoret, men det føres ikke kontroll med om bygningen plasseres på produktiv jord eller ei. På samme måte er driftsbygninger i dag unntatt fra omdisponeringsforbudet i jordloven.

Selv om jordbruksproduksjonen for en stor del fortsatt er knyttet til direkte bruk av jorda, er mange driftsformer, særlig innen husdyrproduksjon, basert på kraftfôrintensiv produksjon uten direkte bruk av jordressursene på gården. Det er etter vår mening derfor ikke uten videre gitt at nye driftsbygninger innen slik produksjon må plasseres på eller i nærheten av verdifulle jordbruksarealer.

²⁰ *Spredt utbygging og jordvern, NIBR-rapport 2006:6; Kristine Lien Skog, PhD-kandidat NMBU, pers.medd. (foreløpig upubliserte data).*

I lys av dette mener vi man bør gjennomgå definisjonen av hva som inngår i begrepet «jordbruksproduksjon» i jordloven.

Jordloven bør etter Landbruksdirektoratets oppfatning omfatte vurderinger av all byggeaktivitet på jordbruksareal – med dette også landbrukets egen nedbygging. Det motsatte kan etter forholdene være med på å svekke legitimiteten for et sterkt jordvern i samfunnet for øvrig. For å følge opp det vi foreslår i kapittel 5.1 om formålsparagrafen til jordloven, mener vi at det bør vurderes å snevre inn definisjonen av «jordbruksproduksjon» i § 9 til eksempelvis kun å gjelde mat- og fôrproduksjon gjennom direkte bruk av jorda.

Det mest hensiktsmessige vil trolig være å regulere behandling av jordbrukets egen nedbygging av jordbruksareal i egen bestemmelse i jordloven. Idet driftsbygninger og tilhørende anlegg er helt avgjørende for matproduksjon og drift av gården, må en eventuell søknadsvurdering gjelde plassering av tiltaket, og ikke spørsmålet om tiltaket skal tillates eller ei. Det bør vurderes å utforme bestemmelser som setter krav til vurdering av lokalisering, herunder alternativ plassering, og at den samlede løsning som best ivaretar jordvern og driftsmessige forhold skal velges.

En slik ny bestemmelse vil kunne øke arbeidsbyrden for kommunene og føre til mer søknadsarbeid for aktørene i næringen. Et alternativt som kan lette behandlingen for aktørene er å samkjøre lokaliseringsvurderinger med byggesøknad til kommunene, som da bruker byggesaksreglene for å vurdere selve bygningen, og jordloven til å vurdere plassering.

5.6 Deling

Delingsbestemmelsen presiserer i dag at deling til formål som vil kreve omdisponering først må behandles etter jordloven § 9.

Samtidig står hensynet til bosetting som et sterkt og selvstendig element i delingsbestemmelsen i dag. Vi mener derfor at det med fordel kan føyes til i fjerde ledd at deling ut fra bosettingshensyn ikke skal påvirke jordbruksareal eller dyrkbar jord i negativ retning.

5.7 Vurdering av egen vernehjemmel i jordloven

En egen vernehjemmel for jordvernområder i jordloven er tidligere foreslått og vurdert ved flere anledninger, sist av en arbeidsgruppe nedsatt av Landbruksdirektoratet som på oppdrag fra departementet vurderte problemstillinger knyttet til leiejord og driveplikt. Vi viser til vurderingene i denne rapporten. Avslutningsvis anbefalte arbeidsgruppen å ikke innføre en egen vernehjemmel med tanke på opprettelse av konkrete jordvernområder. I stedet ble det vist til planlegging etter plan- og bygningssloven som det viktigste verktøyet for å ivareta jordressursene i hele landet²¹.

²¹ *Bruk av leiejord, endringer i driveplikten og vernehjemmel i jordloven – konsekvenser og effekter for jordvernet, delrapport fra arbeidsgruppe, Landbruksdirektoratet 2015*

6 Jordloven og plan- og bygningsloven - forenklingsmuligheter

Som vist til i kapittel 3 gjøres avveiningene knyttet til arealdisponeringer og jordvern hovedsakelig gjennom arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Også med de endringene vi foreslår i jordlovens virkeområde vil den kommunale arealplanleggingen være hovedarena for vurdering av jordvernspørsmål. I praksis vil jordlovens bestemmelser om omdisponering av jordbruksareal i § 9 og deling av landbrukseiendom i § 12 i all hovedsak gjelde tiltak i LNFR-områdene i kommunens arealdel til kommuneplanen.

Ved byggesøknader som berører jordbruksarealer eller dyrkbar jord i LNFR-områder, kreves det i dag både dispensasjon fra LNFR-formålet etter plan- og bygningsloven og omdisponeringssamtykke etter jordloven. Tiltaket fordrer med andre ord to kommunale dispensasjonsbehandlinger før behandling av selve byggesaken.

Det er delvis ulike hensyn og vilkår som skal vurderes i de to sakstypene. I prinsippet kan kommunen i en konkret vurdering av en sak komme frem til å gi dispensasjon etter den ene regelverket, og avslå etter det andre. Dette kan oppleves som unødig komplisert, særlig for søkeren. I tillegg kan man ikke se bort fra at et vedtak i den ene eller andre retning etter det ene regelverket kan bidra til å påvirke utfallet av saksbehandlingen etter det andre.

Det vil derfor representere en forenkling, både for kommunene og for søkerne, dersom dette kan bli forent til én sak, som avgjøres etter plan- og bygningsloven.

Det er imidlertid sentralt å minne om at det ikke er de samme vurderingene som ligger til grunn i de ulike regelverkene, selv om søknadene gjelder samme areal og samme tiltak. Etter jordloven er det forholdet til jordbruksinteressene som skal vurderes, mens det etter plan- og bygningsloven er forholdet til arealplanen som skal vurderes. Plan- og bygningsloven inneholder ikke i dag formål og bestemmelser som erstatter de vurderingene som skal gjøres etter jordloven §§ 9 og 12. En opphevelse av jordloven §§ 9 og 12 for å i forenklingssøyemed kun behandle et utbyggingstiltak som dispensasjon etter plan- og bygningsloven vil i realiteten innebære en svekkelse av jordvernet.

Dersom det er ønskelig å oppnå en effektivisering og forenkling av regelverket uten at det går på bekostning av jordvernet, må det utformes nye og skjerpede bestemmelser om ivaretagelse av jordressursene i plan- og bygningsloven.

Det inngår ikke i oppdraget å utrede mulige nye bestemmelser i plan- og bygningsloven. Vi vil likevel peke på at én mulighet kan være å innføre en ny fellesbestemmelse i plan- og bygningsloven etter modell av bestemmelsene om strandsonevern i § 1-8, altså et generelt forbud mot byggetiltak på jordbruksarealer og dyrkbar jord.

For å undersøke mulighetene for en forenkling av regelverket med hensyn til behandling av dispensasjonssøknader i LNFR-områdene, anbefaler vi at det utredes nærmere hvordan hensynet til jordvern kan styrkes i plan- og bygningsloven.

7 Kunnskapsbehov

7.1 Økt kunnskap om faktisk nedbygging

De offisielle tallene for omdisponering av jordbruksarealer til andre formål enn landbruk, bygger på vedtatte reguleringsplaner for utbygging og på godkjente omdisponeringer etter jordlovens § 9. Disse hentes inn fra kommunene gjennom KOSTRA-rapporteringen. Tallene forteller om hvor store jordbruksarealer kommunene har vedtatt at kan tas i bruk til annet formål enn landbruk, og ikke hvor mye som faktisk blir bygd ned hvert år. Det er derfor Landbruksdirektoratet i den årlige rapporten om KOSTRA landbruk omtaler dette som omdisponering og ikke nedbygging. Vi har per i dag ikke nøyaktig oversikt over hvor mye areal som faktisk blir bygd ned. Samtidig er tallene for omdisponering heftet med usikkerhet og feilkilder²². Vi vurderer likevel tallene for omdisponering som en god indikator på omfanget av jordbruksarealer som går tapt på grunn av nedbygging.

SSB og NIBIO samarbeider nå om et prosjekt der flyfoto og kartinformasjon om jordbruksarealer og byggetiltak sammenstilles for å skaffe data på hvor stor faktisk avgang av jordbruksareal vi har nasjonalt. I det samme prosjektet vil det også være mulig å få bedre oversikt over hvor mye areal som nydyrkes.

For å få bedre kunnskap om omfanget av faktisk nedbygging, og hvilke formål arealene tas i bruk til, inkludert landbrukets egen nedbygging, er det viktig at dette utviklingsarbeidet prioriteres.

7.2 Full jordressurskartlegging

Jordressurskartlegging, og kart som fremstiller jordkvalitet, er svært viktig informasjon når det gjelder å prioritere hvilke jordbruksarealer det er viktigst å ta vare på med tanke på matproduksjon. Slik kartinformasjon er derfor et svært viktig verktøy til bruk i arealplanleggingen.

NIBIO har ansvaret for kartleggingen av de norske jordressursene. Per i dag har instituttet kartlagt om lag halvparten av Norges jordbruksarealer. NIBIO publiserer fortløpende resultatene fra kartleggingen på sin database Kilden. Denne databasen er offentlig tilgjengelig og åpen for alle.

Det er avgjørende for en kunnskapsbasert forvaltning av jordressursene at arbeidet med jordressurskartlegging og utvikling av kart som viser jordkvalitet prioriteres.

7.3 Oppdatert arealressurskart

Arealressurskartene, særlig arealressurskartet AR5, er svært sentrale som grunnlag for kunnskap om jordbruksarealene. Disse er en del av det offisielle kartgrunnlaget i Norge. Arealressurskartene er helt avgjørende for en effektiv statlig og kommunal saksbehandling i landbruksforvaltningen. Det er derfor svært viktig at kartgrunnlaget følges opp og ajourføres.

²² KOSTRA landbruk – ei vurdering av rapporteringa for 2015, Landbruksdirektoratet 2016

NIBIO har ansvaret for arealressurskartene, og forvalter og oppdaterer kartgrunnlaget i samarbeid med kommunene. Det er svært viktig for en effektiv landbruksforvaltning at NIBIO og kommunene råder over tilstrekkelig ressurser til å holde arealressurskartene så oppdaterte som mulig.

8 Anbefalinger

8.1 Forslag til endringer i vernebestemmelsene i jordloven

Formålsparagrafen

Formålsparagrafen bør moderniseres for å i større grad få frem vern av jordressursene, drift og vedlikehold av jorda som hovedformål. Hensynet til matsikkerhet og til å opprettholde og øke grunnlaget for matproduksjonen bør videre være en sentral del av formålet med loven. Det bør vises til at jordvern er en vesentlig samfunnsinteresse som det er av nasjonal interesse å ivareta.

Formålsparagrafen bør presisere viktigheten av vern av jorda som grunnlag for matproduksjon i dag og i fremtiden. Generasjonsperspektivet og langsiktig, bærekraftig forvaltning av arealene bør derfor løftes frem som en sentral del av formålet med loven.

En annen del av formålet med loven bør være å sørge for miljøforsvarlig drift av jordbruksarealene, og beskyttelse av jordsmonnet som produksjonsfaktor som grunnlag for et bærekraftig landbruk.

Virkeområde

Landbruksdirektoratet mener at spørsmålet om omdisponering av jordbruksarealer til andre formål enn jordbruk bør gjennomgå grundig vurdering, enten gjennom reguleringsplan eller en konkret jordlovsbehandling i tråd med § 9 (omdisponering).

Virkeområdet til §§ 9 og 12 bør endres slik at bare arealer som er regulert til annet enn landbruk unntas fra behandling etter disse bestemmelsene.

Driveplikt

Driveplikten bør videreføres. Vi viser til vurderingene gjort av arbeidsgruppen nedsatt at Landbruksdirektoratet som så på utfordringer rundt leiejord og drivepliktbestemmelsen.

Omdisponeringsbestemmelsen

For å opprettholde og styrke vernebestemmelsene i jordloven er det sentralt at det generelle omdisponeringsforbudet i jordloven § 9 videreføres. Utgangspunktet må være at jordressursene skal ivaretas for fremtidig jordbruksproduksjon, og at spørsmål knyttet til utbygging og andre omdisponeringstiltak først og fremst avgjøres gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven.

Omdisponeringsbestemmelsen bør av smidighetshensyn likevel fortsatt inneholde en mulighet for dispensasjon. Vi mener imidlertid at vilkårene for når dispensasjon fra omdisponeringsforbudet kan innvilges bør gjennomgås og skjerpes. Det bør ved avgjørelsen legges særlig vekt på omdisponeringens konsekvenser for jordvern. En dispensasjon fra lovens omdisponeringsforbud bør etter direktoratets oppfatning være en sikkerhetsventil, og brukes som en mulighet for praktisk tilpassing der et tiltak ikke tilsidesetter hensikten med omdisponeringsforbudet – nemlig jordvern.

Landbrukets egen nedbygging

Jordloven bør etter Landbruksdirektoratets oppfatning omfatte vurderinger av all byggeaktivitet på jordbruksareal – med dette også landbrukets egen nedbygging. Det motsatte kan etter forholdene være med på å svekke legitimiteten for et sterkt jordvern i samfunnet for øvrig. For å følge opp det vi foreslår i kap. 5.1 om formålsparagrafen til jordloven, mener vi at det bør vurderes å snevre inn definisjonen av jordbruksproduksjon i § 9 til eksempelvis kun å gjelde mat- og fôrproduksjon gjennom direkte bruk av jorda.

Deling

Delingsbestemmelsen presiserer i dag at deling til formål som vil kreve omdisponering først må behandles etter jordloven § 9.

Samtidig står hensynet til bosetting som et sterkt og selvstendig element i delingsbestemmelsen i dag. Vi mener derfor at det med fordel kan føyes til i fjerde ledd at deling ut fra bosettingshensyn ikke skal påvirke jordbruksareal eller dyrkbar jord i negativ retning.

Vernehjemmel i jordloven

En egen vernehjemmel for jordvernområder i jordloven er tidligere foreslått og vurdert ved flere anledninger, sist av en arbeidsgruppe nedsatt av Landbruksdirektoratet som på oppdrag fra departementet vurderte problemstillinger knyttet til leiejord og driveplikt. Vi viser til vurderingene i denne rapporten. Avslutningsvis anbefalte arbeidsgruppen å ikke innføre en egen vernehjemmel med tanke på opprettelse av konkrete jordvernområder. I stedet ble det vist til planlegging etter plan- og bygningsloven som det viktigste verktøyet for å ivareta jordressursene i hele landet.

8.2 Utrede hvordan jordvernhensyn kan styrkes i plan- og bygningsloven

Ved byggesøknader som berører jordbruksarealer eller dyrkbar jord i LNFR-områder kreves det i dag både dispensasjon fra LNFR-formålet etter plan- og bygningsloven, og omdisponeringssamtykke etter jordloven. Tiltaket fordrer med andre ord to kommunale dispensasjonsbehandlinger før behandling av selve byggesaken.

Det vil derfor representere en forenkling, både for kommunene og for søkerne, dersom dette kan bli forent til én sak, som avgjøres etter plan- og bygningsloven.

For å undersøke mulighetene for en forenkling av regelverket med hensyn til behandling av dispensasjonssøknader i LNFR-områdene, anbefaler vi at det utredes nærmere hvordan hensynet til jordvern kan styrkes i plan- og bygningsloven.

8.3 Utvikle kunnskapsgrunnlaget

For å øke kunnskapen om utviklingen av jordbruksarealene, og å for å legge til rette for at kommunene utøver en kunnskapsbasert arealforvaltning, bør arbeidet med å utvikle jordkvalitetskart og arealressurskart, og å få mer kunnskap om faktisk nedbygging av jordbruksareal prioriteres.

LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO

POSTADRESSE:
Postboks 8140 Dep, 0033 Oslo

BESØKSADRESSE:
Stortingsgt. 28, 0161 Oslo

TELEFON: 24 13 10 00
TELEFAKS: 24 13 10 05
E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA

BESØKSADRESSE:
Løkkeveien 111, 9510 Alta

TELEFON: 78 45 70 20
TELEFAKS: 78 45 70 49

www.landbruksdirektoratet.no