

FYLKESLANDBRUKSSTYRET
I BUSKERUD

Jnr. 2009/6194

Drammen 15.12.2009

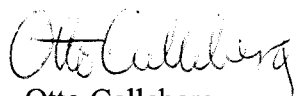
Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep.
0030 Oslo

Landbruks- og matdep.	
Saksnr.: 200801973	Doknr.: 58
Mottatt: 17 DES 2009	
Saksomr.: ASR/MA/	Ark.: 410
Kode:	Avskr.:

Høring - forslag til vernehjemmel i jordloven

Vedlagt følger til orientering møtebok fra Buskerud fylkeslandbruksstyre sin behandling av sak 29/09.

Med vennlig hilsen


Otto Galleberg
Seniorrådgiver

MØTEBOK

for fylkeslandbruksstyret i Buskerud

Styresak nummer: 29/09

Arkivsaksnummer: 09/6194

Sakstype: Høringssak

Saksbehandler: Otto Galleberg

Varig bruk av matjord til jordbruksproduksjon– innføring av vernehjemmel i Jordloven

Dokumentliste og vedlegg:

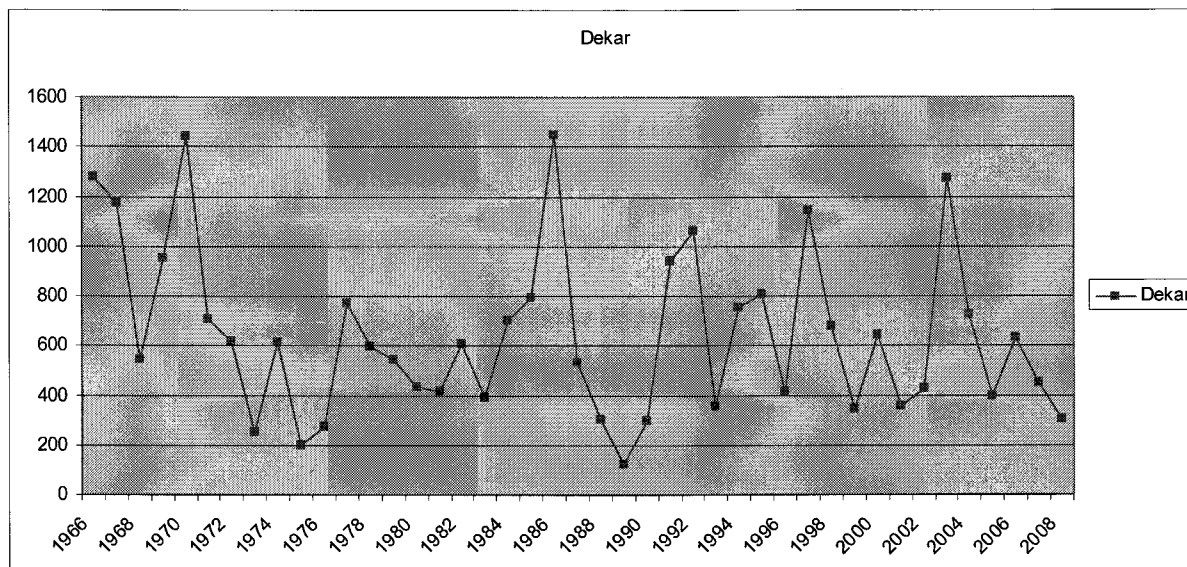
- Brev av 11.09.09 fra Landbruks- og matdepartementet
- Brev av 14.09.09 fra Landbruks- og matdepartementet
- Rapport fra Statens Landbruksforvaltning av 15. mars 2009

Fra Landbruks- og matdepartementet har Fylkesmannen og fylkeslandbruksstyret fått oversendt til uttalelse forslag til vernehjemmel i jordloven.

Bakgrunnen for foreliggende forslag til vernehjemmel er blant annet rapport om Klimaskifte for jordvern. I rapporten gjør jordverngruppa rede for omfanget av omdisponeringen av dyrka jord (matjord) til andre formål enn jordbruksproduksjon. Likeså vises det til Regjeringens mål for jordvernet som er kommet til uttrykk i St.meld. nr. 26 (2006-2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand, hvor det framgår at det er et mål å:

- halvere den årlige omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene innen 2010
- stimulere kommunene til å utpeke kjerneområder for landbruk som grunnlag for kommunale planavklaringer
- stimulere til regionale planprosesser i by- og tettstedsområder, der det trekkes langsiktige jordverngrenser
- arbeide for å redusere avgangen av dyrka mark til samferdselstiltak

I følge tall fra SSB for 2008 er det nedbygd 7900 dekar matjord i landet, mens uttrykt mål er 5700 dekar. Buskerud sin andel av denne nedbyggingen går fram av oversikt nedenfor:



Kjent kunnskap om pågående planprosesser i Buskerud i 2009 tyder på at det vil være en stor utfordring å holde antall dekar dyrka mark omdisponert til andre formål under 300 dekar pr år framover.

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

Det er viktig å ta vare på dyrka mark der den ligger. Av beredskapsmessige årsaker er det viktig at det eksisterer matproduserende arealer i store deler av landet, og ikke bare i de aller beste klimasonene. Dette gjør at alle fylker har sine viktig dyrka arealer, selv om ikke alle fylker har like klimamessige forhold. Dette gjør også at det vil være viktig å verne arealer for framtidig matproduksjon i alle deler av landet.

I SLF sin rapport "Vernehjemmel i jordlova" av 15.03.2009 gjøres en slik oppsummering: "Områder vernet etter naturvernloven har sterkere vern mot nedbygging enn dyrka jord har. Til tross for klare nasjonale målsettinger om å bevare matjord og til tross for mulighetene i eksisterende virkemidler i lovverket til å gjennomføre denne politikken, er den registrerte omdisponeringen av dyrka jord høyere enn målsettingen. En hjemmel for vern av dyrka jord som hindrer nedbygging vil sikre at de mest verdifulle og mest utsatte matproduksjonsområder i Norge kan bevares og drives nå og i framtiden."

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

- at Kongen i ny § 8 b får myndighet til å gi verdifulle jordressurser varig vern som jordvernområder. Dette innebærer at jordbruksdriften i jordvernområdet i hovedsak fortsetter som før
- at adgangen til å omdisponere og fradele dyrka jord på eiendommer i jordvernområder blir innskrenket, jf. forslag til ny § 8c. Det er foreslått endrede kriterier for dispensasjon (samt søknadsplikt også for omdisponering av dyrka jord til bl.a. driftsbygninger og gårds- og driftsveger)
- at myndigheten til å gi samtykke til omdisponering og deling i jordvernområdene plasseres hos Fylkesmannen. Statens landbruksforvaltning blir klagemyndighet

- at vernet skal gjelde verdifull dyrka jord. Arealenes kvalitet og egnethet i matproduksjon, særlig for matkorn, vil være et vesentlig kriterium, men også arealer til forproduksjon kan være aktuelle
- at arealene bør være av en viss størrelse og mest mulig sammenhengende
- at det settes i gang en prosess for å vurdere aktuelle jordvernområder i alle deler av landet når loven er trådt i kraft
- at verneprosesser deretter kan igangsettes for enkeltstående områder
- at Fylkesmannen fremmer forslag overfor SLF som deretter vurderer og avgjør hvilke konkrete områder som skal utredes for vern
- at det skal legges til rette for gode medvirkningsprosesser slik at grunneiere, planmyndigheter og andre får anledning til å uttale seg
- at de strengere bestemmelsene skal gjelde fra det tidspunkt SLF har fattet vedtak om oppstart av verneprosess

SLF legger til grunn at vedtak om vern for framtidig jordbruksproduksjon er en rådighetsregulering som i utgangspunktet må tåles erstatningsfritt.

Forslag til nytt kap. VI i jordloven har slik ordlyd:

§ 13. Vedtak om oppretting av jordvernområde

Kongen kan vedta at område med verdfull dyrka jord skal vernast som jordvernområde.

Ved avgjerda om vern skal det mellom anna leggjast vekt på kva grad areala er eigna til mat- eller forproduksjon, om areala har eller kan få noko å seie for nasjonal eller regional mat- eller forproduksjon, om areala er av en viss storleik og ligg samla, og om areala ligg i eit område der det er eller kan ventast å verta utbyggingspress.

Omsynet til vern av dyrka jord skal vegast mot andre viktige samfunnsinteresser.

Vedtak om vern får ikkje verknad for

- a) tiltak der det allereie er gitt samtykke til omdisponering etter § 9
- b) tiltak som krev løyve frå det offentlege etter anna lovverk, og slikt løyve er gitt, eller
- c) tiltak som ikkje krev samtykke etter § 9, som omdisponering av dyrka jord til driftsbygning og våningshus, dersom tiltaket fysisk er sett i gong når vernevedtak blir gjort

§ 14. Bruk av dyrka jord i jordvernområde

I jordvernområde må dyrka jord ikkje brukast til anna formål enn jordbruksproduksjon.

Forbodet gjeld i alle tilfelle kor jorda ikkje vert nytta som vekstmedium for planteproduksjon eller hagebruk.

Departementet kan gi fritaking fra forbodet i første ledd dersom tiltaket ikkje strir mot føremålet til vernevedtaket og har lite å seie for verneverdiane i jordvernområdet, eller dersom omsynet til tryggleik eller samfunnsinteresser av særleg stor vekt taler for det.

§ 9 tredje til femte ledd og § 12 tredje til sjette ledd gjeld tilsvarende.

§ 15. Handsaming av saker om jordvern

Når arbeidet med vern etter § 13 tek til, skal Kongen kunngjere eit påtenkt verneforslag i minst ei avis som er alminneleg lesen på staden. Kunngjeringa skal gjere greie for dei viktigaste følgjene av forslaget, jf. § 14. Grunneigarar og rettshavarar i det påtenkte jordvernområdet skal så langt råd er få skriftlig melding om forslaget, og få ein rimeleg frist

til å gi merknader før forslaget vert utforma.

Vedtak om vern av dyrka jord for jordbruksproduksjon vert fastsett som forskrift, jf. forvaltningsloven kapittel VII. Overfor grunneigarar og rettshavarar som verneforskrifta får følgjer for, gjeld også reglane om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Kongen kan i forskrift gi føresegner som utfyller sakshandsamingsreglane i paragrafen her og forvaltningsloven.” Når det gjelder den nærmere begrunnelse for lovforslaget vises til vedlagte høringsnotat.

Landbruks- og næringsavdelingens merknader:

Departementet har i høringsbrevet bedt om særlig tilbakemelding på en del konkrete tema i høringsforslaget:

Hva slags areal skal kunne vernes?

Kriterier for valg av områder:

- 1) Arealenes kvalitet til mat- eller forproduksjon
- 2) Om arealene har eller kan få nasjonale eller regional betydning for matproduksjon
- 3) Om arealene er av en viss størrelse og om de er sammenhengende
- 4) Om de ligger i et område der det er eller kan ventes å bli utbyggingspress

Store deler av jordbruksarealene i Buskerud oppfyller kriteriene 1-3. Kvaliteten på arealene i fylket til mat- og forproduksjon er imidlertid varierende, med størst andel grønnsaksjord og matkornareal sør i fylket.

Det er også noe variasjon i fht. pkt 4. Det kan stilles spørsmål til hva som er utbyggingspress. Tradisjonell forståelse av dette er nok ofte press om vidare vekst av by- og tettsted gjennom behov for nye byggeområder for bolig, næring, offentlig formål og ikke minst samferdselsinfrastruktur. I Buskerud er det størst utbyggingspress sør i fylket, men det er også stor utbygging til turisme i midten og nord i fylket selv om dette mer sjeldent kommer i konflikt med høyproduktive arealer.

Landbruks- og næringsavdelingen legger derfor til grunn at vern av dyrka mark for framtidig matproduksjon er mest aktuelt i søndre deler av Buskerud der de mest produktive grønnsaks- og matkornarealene ligger og hvor også utbyggingspresset er størst.

Avveining mot andre samfunnsinteresser

Sikring av næringsareal har en pris, enten det skal nyttas til ordinær næring (handel, industri m.m.) eller til matproduksjon og landbruksnæring. Jordvern koster også, framtiden vil likevel etter vår vurdering vise at nedbygging av matjord også har en høy pris. En oppnår ikke både ”billig” byggegrunn og jordvern. Matjord blir i dag av mange aktører sett på som rimelig byggegrunn, noe som indirekte også gir mindre intensiv arealutnyttelse i tettsteder.

En utfordring i samfunnsplanleggingen der matjord blir berørt, er at vi i dag ikke har aksepterte og omforente gode nok metoder for prissetting av dyrka jord. Konsekvensen av dette er større risiko for at jordvernet ”taper” i en konsekvensutredning mot andre ”prissatte” konsekvenser. Jordbruk er som kjent i Statens Vegvesen håndbok 140 ”Konsekvensanalyser”, plassert under ”Ikke-prissatte konsekvenser”.

Fylkesmannen støtter departementet sin vurdering av at storsamfunnet må akseptere samfunnsmessige kostnader for å kunne gi matjord særlig beskyttelse.

Virkningen av vernevedtaket – dispensasjon (§ 14)

Landbruks- og næringsavdelingen er enig i at oppretting av jordvernområder må utgjøre en forskjell i forhold til ordinært LNF - område. En innstramming av dispensasjonsvilkårene i § 9 i jordloven er etter vår vurdering derfor nødvendig for å sikre det verneområdene skal ivareta.

Samtidig er det avgjørende at regelverket ikke er til hinder for aktiv jordbruksproduksjon, med de tiltak for eksempel volumproduksjon i jordbruket i dag krever av bygninger og lignende. Her kan lokalisering av slike bygg være et like viktig vurderingstema som byggingen i seg selv.

Varig vern av matjord er et ”vern for bruk” - til jordbruksproduksjon. I forhold til et ”klassisk” og tradisjonelt områdevern av naturområder, vil innhold og forståelse av et matjordvern ha et annet innhold. Dette er det etter vår vurdering viktig at loven og verneprosessen kommuniserer godt til næringen og lokalpolitisk nivå.

Slik vi har forstått lovforslaget vil myndigheten til å kunne gi fritak fra forbudet i § 14, 1. ledd, ligge til regionalt nivå, ved Fylkesmannen. Der det ligger til rette for det, og dersom kommunen selv ønsker det, foreslår vi at myndigheten for søknader om fritak fra forbudet i § 14, 1. ledd, for tiltak som etter § 9 i jordloven normalt ikke krever dispensasjon for omdisponering (driftsbygninger, våningshus, driftsveier og lignende), kan delegeres ned til enkeltkommuner. Dette vil også kunne gi kommunene handlingsrom til å utvikle et aktivt landbruk lokalt.

Eksisterende jordlov §12, har et generelt forbud mot deling. Vi er på denne bakgrunn enig i departementet sin vurdering om at en ikke trenger en ny særskilt bestemmelse om fradelig i jordloven, for å sikre intensjonen med et jordvernområde. Vi vil ellers vise til at bestemmelser om deling og dispensasjon i plan- og bygningsloven også vil regulere hva som er tillatt å fradele i et LNF-område/jordvernområde.

Prosess

Et forslag om varig vern av matjord vil kunne skape engasjement. Deler av det lokalpolitiske miljø vil hevde det er et inngrep i det lokale selvstyre, andre deler av det politiske miljø vil hilse det velkommen og mene det er nødvendig for å nå det nasjonale jordvernmålet og sikre den verdifulle matjorda vi har i Buskerud.

Det er avgjørende at arbeidet med varig vern av matjord kommer i god prosess med lokal forankring politisk og innenfor landbruksnæringen selv. For at vernet skal få legitimitet lokalt og regionalt, kreves gode og grundige verneprosesser. Tid og ressurser til gode faglige vurderinger, basert på medvirkning og kjent og eventuell ny kunnskap, blir avgjørende suksessfaktorer i en verneprosess.

Vil varig vern kunne gi lavere status for andre jordbruksområder/LNF-områder?

Etter plan- og bygningsloven er det generelt bygge- og deleforbud i LNF-område (landbruks-, natur-, og friluftsområde), utenom tiltak som gjelder tradisjonelt landbruk. I tillegg er det et generelt delings- og omdisponeringsforbud i jordloven.

Disse juridiske virkemidlene gir et restriktivt regime for ressursforvaltningen av landbruksområdene, inkludert matjord. Dette betinger at det er administrativ og politisk vilje til å bruke disse verktøyene og følge opp intensjonene bak loven.

Buskerud sin forståelse av forslaget om varig vern av matjord er at dette skal bli et tilleggsværktøy til det vi har i dag, for å nå et nasjonalt jordvernmål som vi i dag ikke har nådd. Fylkesmannen forstår at spørsmålet om jordbruksområder som ikke blir varig vernet, da får en lavere "status", blir reist.

Eksisterende jordlov og nylig reviderte plandel av plan- og bygningslov skal styrke jordvernet. Ideelt sett burde dette vært et sterkt nok virkemiddel for å sikre vern av dyrka mark, men erfaring fram til nå tilsier at man trenger enda sterkere verktøy. I et slikt perspektiv kan en jordvernhjemmel være viktig. Det er samtidig meget viktig å understreke at det fortsatt er minst like høy terskel som tidligere for å omdisponere dyrka mark etter plan- og bygningsloven og jordloven også for dyrka mark som ikke bli omfattet av denne jordvernhjemmelen.

Oppsummering

Innenfor fagmiljøer som ikke direkte arbeider med landbruk, inkludert andre statlige sektoreter, ser det etter vår vurdering ut som at formell arealstatus, som vernet område, har størst gjennomslagskraft. Faktisk kvalitet, som matjord av beste kvalitet, blir ofte vektlagt lavere enn vernet naturområde. Dette taler for innføring av vernehjemmel også for matjord, slik vi i dag har for utvalgte naturområder, skog og utmark.

Eksisterende jordlov og nylig reviderte plan- og bygningslov skal være et tydelig verktøy for jordvernet. Ofte mangler likevel lokalpolitisk vilje når en må velge mellom jordvern og utbyggingsinteresser, fordi ønsket om egen vekst blir viktige enn regionale og nasjonale jordverninteresser. Det må derfor signaliseres klart fra sentrale myndigheter at områder som ikke kommer inn under jordvernhjemmelen fortsatt skal være underlagt meget høy terskel for å bli omdisponert.

Varig jordvern kan gi økt trygghet for investeringer i landbruket. Dette er i dag enda viktigere for næringen enn før, fordi strukturen i landbruket gir behov for vesentlig større investeringer for det enkelte foretak, enn bare for få år siden. En slik trygghet for investeringer i driftsapparat og produksjon er særlig viktig i bynære jordbruksområder.

Varig jordvern vil etter vår vurdering kunne påvirke omsetning av landbrukseiendommer som er i "passiv" drift positivt, særlig i pressområder. Blir det økt sikkerhet for at området i framtiden blir sikret til jordbruk, vil det kunne redusere "spekulasjoner" fra passive grunneiere om at det kan bli anledning til salg til utbyggingsformål.

Landbruks- og næringsavdelingen støtter Regjeringen sitt forslag om hjemmel for varig vern av matjord. Selv med gode kommunale arealplaner i vårt fylke er også et slikt verktøy ønskelig. Buskerud har mange områder aktuelle for slikt vern. Skal arbeidet med varig vern av matjord komme i god prosess med lokal forankring, og få legitimitet i næringen og blant lokalpolitikere, kreves gode og grundige prosesser. Gode faglige vurderinger, basert på medvirkning, kjent og eventuell ny kunnskap, blir avgjørende suksessfaktorer i en verneprosess.

Innstilling:

1. Buskerud fylkeslandbruksstyre støtter forslaget om å innføre hjemmel i jordloven for varig vern av matjord.
2. Ny plandel av plan- og bygningslov og jordloven er viktige verktøy for å sikre matjord mot nedbygging. Buskerud fylkeslandbruksstyre mener utarbeiding og oppfølging av regionale og kommunale arealplaner fortsatt blir viktigste redskap for å sikre landbruket sine interesser i samfunnsplanleggingen. Innføring av varig jordvern på utvalgte arealer må ikke føre til lavere terskel for omdisponering av jord som ligger utenfor disse jordvernområdene.
3. Buskerud fylkeslandbruksstyre understreker at vern av matjord er et vern for bruk - til jordbruksproduksjon. Formidling av dette, og gode prosesser med lokal foranking i arbeidet med utvelgning av områder, blir derfor viktig å legge til rette for.
4. Buskerud fylkeslandbruksstyre støtter departementet sin vurdering av at storsamfunnet må akseptere samfunnsmessige kostnader for å kunne gi matjord særlig beskyttelse.
5. Buskerud fylkeslandbruksstyre mener jord i matkornområder i beste klimasone som er under utbyggingspress bør prioriteres først ved utvelgelse av områder for varig vern.
6. Buskerud fylkeslandbruksstyre foreslår at det åpnes for mulighet til lokal forvaltning av søknader om fritak fra forbudet i § 14, 1. ledd, for tiltak som etter § 9 i jordloven normalt ikke krever dispensasjon for omdisponering (driftsbygninger, våningshus, driftsveier og lignende), der det ligger til rette for det, og kommunen selv ønsker det.

.....

Forslag til nytt pkt. 5 fra Sp:

5. Buskerud fylkeslandbruksstyre mener at alle fulldyrka arealer som ligger inntil by og tettbygde strøk bør prioriteres ved utvelgelse av områder for varig vern for jordbruksproduksjon.

.....

VOTERING:

Punkt 1, 2, 3, 4 og 6: Vedtatt mot 1 stemme (1 Frp)

Punkt 5 i innstillingen: Fikk 2 stemmer (H, 1 Frp) og falt.

Alternativt nytt punkt 5 fra Sp: Vedtatt med 4 stemmer mot 3 (H, 2 Frp)

.....

ENDELIG VEDTAK:

1. Buskerud fylkeslandbruksstyre støtter forslaget om å innføre hjemmel i jordloven for varig vern av matjord.
2. Ny plandel av plan- og bygningslov og jordloven er viktige verktøy for å sikre matjord mot nedbygging. Buskerud fylkeslandbruksstyre mener utarbeiding og oppfølging av regionale og kommunale arealplaner fortsatt blir viktigste redskap for å sikre landbruket sine interesser i samfunnsplanleggingen. Innføring av varig jordvern på utvalgte arealer må ikke føre til lavere terskel for omdisponering av jord som ligger utenfor disse jordvernområdene.
3. Buskerud fylkeslandbruksstyre understreker at vern av matjord er et vern for bruk - til jordbruksproduksjon. Formidling av dette, og gode prosesser med lokal foranking i arbeidet med utvelgning av områder, blir derfor viktig å legge til rette for.
4. Buskerud fylkeslandbruksstyre støtter departementet sin vurdering av at storsamfunnet må

akseptere samfunnsmessige kostnader for å kunne gi matjord særlig beskyttelse.

5. Buskerud fylkeslandbruksstyre mener at alle fulldyrka arealer som ligger inntil by og tettbygde strøk bør prioriteres ved utvelgelse av områder for varig vern for jordbruksproduksjon.

6. Buskerud fylkeslandbruksstyre foreslår at det åpnes for mulighet til lokal forvaltning av søknader om fritak fra forbudet i § 14, 1. ledd, for tiltak som etter § 9 i jordloven normalt ikke krever dispensasjon for omdisponering (driftsbygninger, våningshus, driftsveier og lignende), der det ligger til rette for det, og kommunen selv ønsker det.