



Fylkesmannen i Sør-Trøndelag

Statens Hus, 7468 Trondheim
Sentralbord: 73 19 90 00
Besøksadresse: E. C. Dahls g. 10

Saksbehandler
Trine Gevingås
Landbruk og bygdeutvikling

Innvalgstelefon
73 19 92 72

Vår dato
11.12.2009
Deres dato

Vår ref. (bes oppgitt ved svar)
2009/7171-422.0
Deres ref.

Det Kongelige Landbruksdepartement
Postboks 8007, Dep
0030 Oslo

2008/01973 - 64

ASR/MA/EIE-2 410

16000910044 AFS - Høring - Forslag til vernehjemmel i jordloven

Saken ble behandlet av Fylkeslandbruksstyret i Sør-Trøndelag den 09.12.2009 som sak 57/2009

Utskrift av møteboka vedlegges.

Med hilsen


Trine Gevingås e.f.
Juridisk rådgiver

1 vedlegg

	Embetsledelse og administrasjonsstab	Kommunal- og beredskapsavdeling	Oppvekst- og utdanningsavdeling	Sosial- og helseavdeling	Landbruk og bygdeutvikling	Miljøvern-avdeling
Telefon	73 19 90 08	73 19 90 00	73 19 90 00	73 19 90 00	73 19 90 00	73 19 90 00
Telefaks	73 19 90 30	73 19 91 01	73 19 93 51	73 19 93 01	73 19 91 01	73 19 91 01
E-post:	postmottak@fmst.no	Internett: www.fylkesmannen.no/st				

MØTEBOK

Fylkeslandbruksstyret i Sør-Trøndelag.

Møtedato: 09/12/2009

Sakslistenr: 57

Saksnummer: 160009 10044 AFS

Saksnr. arkiv:

Tidligere behandling:

Eiendom:

Kommune	Gnr	Bnr	Fnr	Snr	ID	Andel	Eiendomsnavn
SØR-TRØNDELAG							

PARTER

Hjelpesaker:

Saksutredning:

FYLKESMANNENS LANDBRUKS- OG BYGDEUTVIKLINGSAVDELING

HØRING – FORSLAG TIL VERNEHJEMMEL I JORDLOVEN

SAKSOPPLYSNINGER:

Fylkesmannen har mottatt forslag til vernehjemmel i jordloven på høring. Høringsfristen er 10.01.2010, og fylkeslandbruksstyret er blant høringsinstansene.

Vedlagt følger departementets høringsbrev datert 11.09.2009 med forslag til endringer i jordloven og rapport nr. 7/2009 fra Statens landbruksforvaltning (SLF).

VURDERINGER:

Fylkesmannen mener det er et meget positivt forslag som er sendt på høring og en viktig oppfølging av forslagene til Syrstad-utvalget. Fylkesmannen vil sterkt støtte behovet for et strengere jordvern. Sett i et globalt perspektiv med både mat- og klimakrise, blir det etter Fylkesmannens oppfatning et moralsk spørsmål å ta vare på den dyrka marka vi har. I et nasjonalt perspektiv er beredskapsargumentet meget viktig. Med en selvforsyningsgrad på rundt bare 50% er det viktig for vår nasjonale matforsyning å verne om de produktive arealene. Selvforsyningsgraden utfordres også av vekst i egen befolkning.

Videre mener Fylkesmannen at det er riktig å vurdere et så sterkt virkemiddel som vern for å ivareta den mest verdifulle dyrka marka. Selv med en betydelig innstramming i nasjonal politikk og en klar målsetting om å halvere omdisponeringen av dyrka mark innen 2010, omdisponeres det fremdeles for mye dyrka mark i Norge (jfr KOSTRA-tallene for 2008). Det er et paradoks at arealer vernet etter naturvernloven (naturmangfoldloven) har et sterkere vern enn de mest produktive arealene med dyrka jord.

Det er viktig å understreke at vern av noen områder ikke må medføre et mindre strengt jordvern utenfor jordvernområdene. Her er det noen områder som løftes opp og gis et spesielt strengt vern. Utenfor jordvernområdene må det fortsatt gjelde et strengt jordvern.

Hva slags areal skal kunne vernes

Fylkesmannen støtter departementets forslag om at det i §13 annet ledd angis nærmere hvilke arealer som er aktuelle for vern. Det vil bidra til å øke forutberegneligheten for de som kan tenkes å berøres av et slikt vern. Det vil også være viktige vurderingsmomenter når aktuelle områder skal vurderes for vern.

Avgjørelsesmyndighet

Fylkesmannen støtter forslaget om at forvaltningsmyndigheten for jordvernområdene legges til statlig nivå. Det er et riktig grep fordi det er et nasjonalt ansvar i sikre areal til matproduksjon.

Avveining mot andre samfunnsinteresser

Det er foreslått tatt inn en særskilt saksbehandlingsregel i § 13, tredje ledd: "Omsynet til vern av dyrka jord skal vegast mot andre viktige samfunnsinteresser." Slik departementet i sitt høringsbrev er inne på, er en slik regel strengt tatt ikke nødvendig fordi jordvernmyndighetene etter forvaltningslovens generelle saksbehandlingsregler har plikt til å sørge for at en sak er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.

Det vil ofte knytte seg ulike interesser til de arealene som foreslås vernet, og oppretting av jordvernområde vil etter omstendighetene kunne medføre uheldige konsekvenser for annen samfunnsutvikling – som for eksempel at det må legges til rette for utbygging på mindre egnede eller mer kostnadskrevende arealer. Vi mener det er fornuftig at det tydeliggjøres i jordvernhjemmelen at et eventuelt vern skal veies mot andre samfunnsinteresser. En slik saksbehandlingsregel som kommer til uttrykk i vernehjemmelen vil kunne bidra til å gi et eventuelt vern og prosessen rundt dette større legitimitet.

Forholdet til allerede gitte tillatelser og vedtatte arealplaner

I § 13 fjerde ledd bokstav a-c er det foreslått bestemmelser om virkningen av vernevedtaket i forhold til allerede gitte tillatelser. Vi har ingen merknader til de foreslåtte bestemmelsene i bokstav a og c, dvs. at vern ikke får virkning for tiltak der det allerede er gitt samtykke til omdisponering etter jordloven § 9, eller tiltak som ikke krever slikt samtykke (omdisponering til driftsbygning eller våningshus) dersom tiltaket fysisk er satt i gang når vernevedtaket blir fattet.

Vi mener imidlertid det er noe uklart hva som omfattes av bokstav b. Her heter det at vedtak om vern ikke får virkning for tiltak som krever tillatelse fra offentlige myndigheter etter annet lovverk og slike tillatelser er gitt. En slik tillatelse kan for eksempel være gitt etter plan- og bygningsloven. Departementet har imidlertid i høringsbrevet gitt uttrykk for at det ikke er

tilstrekkelig at det foreligger godkjent reguleringsplan dersom det ikke er gitt endelig byggetillatelse.

Vi mener at begrepet tillatelse kan oppfattes til også å gjelde reguleringsplaner, og at bokstav b slik denne regelen er foreslått kan åpne for uklarheter og misforståelser om hvilke gitte tillatelser som ikke omfattes av vernet. Departementet viser videre til at vedtak om jordvern vil gå foran gjeldende og framtidige arealplaner, også bestemmelser om spredt boligbygging i LNF-områder. Vi mener en ville være tjent med at de nevnte forholdene kom klart til uttrykk i lovteksten slik at en unngår misforståelser om hva slags tillatelser som vernet ikke får virkning for. Vi mener dette er av særlig betydning for private parter som skal orientere seg om virkningen av et vern.

Virkingen av vernevedtaket – dispensasjon

Fylkesmannen er enig i at dyrka jord innenfor jordvernområdene skal ha et spesielt strengt vern. §14 første ledd i departementets lovforslag er meget klar på dette punktet. Det går klart fram at forbudet gjelder alle tilfeller hvor jorda ikke blir brukt som vekstmedium for planteproduksjon eller hagebruk.

Det vil i praksis si at alle tiltak som fører til omdisponering av dyrka mark i utgangspunktet er forbudt, også landbrukstiltak. Fylkesmannen støtter en slik streng praksis. Det må være et strengere vern innenfor enn utenfor et jordvernområde.

Det betyr at landbruket selv må søke om dispensasjon for bygninger og anlegg som medfører omdisponering av dyrka mark. Fylkesmannen mener det er riktig med en slik søknadsplikt innenfor jordvernområdene. Det kan ikke være slik at landbruket selv uten videre kan omdisponere dyrka mark innenfor et jordvernområde. Det vil være i strid med formålet bak vernet og vil også undergrave landbrukets legitimitet.

I § 14 andre ledd er det foreslått en bestemmelse om at det i enkelte tilfeller kan dispenserers fra vernet.

Generelt vil Fylkesmannen bemerke at det i et jordvernområde er viktig med en streng dispensasjonspraksis. Noe annet ville uthule vernevedtaket. Derfor er det riktig at det oppgis hvilke vilkår som skal ligge til grunn for at det kan gis tillatelse. Siden jordvernområdene kommer til å ligge i pressområder, er det også viktig at begrepet "samfunnsinteresser av særleg stor vekt" oppgis som et vilkår for å kunne gi dispensasjon. Dette som en mulighet for å kunne åpne for tiltak eller utbygging som er nasjonalt viktig.

Vi støtter departementets forslag til dispensasjonsbestemmelse slik denne framgår av § 14 andre ledd. Vi mener at formuleringen "*...kan gi fritaking fra forbudet i første ledd dersom tiltaket ikkje strir mot føremålet til vernevedtaket og har lite å seie for verneverdiane i jordvernområdet...*" er bedre enn SLF sitt forslag om at det kan gis dispensasjon i "særlege høve". Det er Fylkesmannens erfaring at sistnevnte formulering er lite egnet både for myndigheter og privatpersoner til å få oversikt over hvilke grunner som kan berettige en dispensasjon, jf. erfaringene med dispensasjonsbestemmelsen i tidligere plan- og bygningslov § 7 og vilkåret "særlige grunner". I tillegg mener vi at det med departementets forslag til dispensasjonsbestemmelse kommer klarere fram at tillatelser skal vurderes strengere i et jordvernområde.

SLF har foreslått en egen regel om deling i jordvernområder, mens departementet ikke mener det er behov for noen særskilt delingsregel fordi nedbygging av dyrkajord ikke skjer ved fradeling men ved omdisponering. Fylkesmannen er i utgangspunktet enig med departementet i at deling i utgangspunktet ikke har betydning for driften av arealene. Etablering av nye eiendomsgrenser i et jordbruksområde kan imidlertid over tid ha betydning for driften sammenlignet med at samme areal drives sammenhengende. I de tilfeller hvor det er grunn til en strengere vurdering av delingssøknader i et jordvernområde, bør dette forholdet omfattes av den frie skjønsmessige vurderingen som § 12 allerede åpner for. Vi kan etter dette ikke se at det er grunn til særskilte regler om deling i jordvernområder.

På generelt grunnlag vil imidlertid Fylkesmannen etterlyse klarere retningslinjer for forvaltningen av delingsforbudet i jordloven. Slik vi ser det er § 12 i jordloven den bestemmelsen som er viet minst oppmerksomhet i de senere års lovendringer m.m., samtidig med at vi har grunn til å tro at praktiseringen av denne bestemmelsen er vesentlig endret etter at kommunene overtok vedtaksmyndigheten.

Prosess

Tiltak ved igangsatt saksbehandling, men før endelig vernevedtak er fattet

Fylkesmannen mener det er helt nødvendig med grep for å hindre omdisponering mens verneprosessen går og før vernevedtak fattes.

SLF forutsetter i sin rapport at det skal fattes et eget vedtak om utredning av vern før selve vernevedtaket fattes, og at rettsvirkningen av et vedtak om utredning er at de strengere dispensasjonsbestemmelsene som nevnt ovenfor gjelder også i perioden mellom vedtak om utredning av vern og fram til selve vernevedtaket fattes.

Vi ser at LMD er i tvil om SLFs forslag er hensiktsmessig. Etter Fylkesmannens vurdering er det behov for tiltak som tar sikte på å hindre omdisponering mens verneutredning pågår. Det sentrale spørsmålet er om dagens regelverk vil være godt nok for å ivareta dette, eller om det er behov for nye virkemidler som SLF foreslår.

Det beste ville selvfølgelig være om dagens regelverk er godt nok for å hindre omdisponering mens områder utredes for vern. LMD mener at Fylkesmannen bør bruke hjemmelen til å pålegge kommuner å rapportere inn avgjørelser etter jordloven i områder som utredes for vern. Så kan man ved bruk av forvaltningslovens §35 utsette eller stanse omdisponering. Hvis LMD går for denne løsningen, mener Fylkesmannen at det må innrettes slik at det blir et automatisk krav om en slik rapportering fra kommunene til Fylkesmannen for områder som utredes for vern.

Fylkesmannen er i tvil om dette er godt nok. Det hadde vært en tilfredsstillende løsning hvis vi hadde vært sikker på at alle tiltak som fører til omdisponering av dyrka mark faktisk ble omsøkt og rapportert. Det vil etter vår vurdering ikke være tilfelle. Endringer i bygningsdelen av plan- og bygningsloven vil sørge for at det generelt blir søknadsplikt for driftsbygninger i landbruket. Så lenge området ikke er vernet vil det imidlertid ikke være søknadsplikt for andre tiltak som ligger innenfor landbruksbegrepet. Det vil for eksempel gjelde for gårdsveier, våningshus med mer. Slike tiltak kan føre til omdisponering av verdifull dyrka mark. Dermed må man sørge for at alle disse tiltakene faktisk blir søknadspliktige.

Fylkesmannen mener at SLFs forslag til lovtekst i § 8c på en bedre måte ivaretar behovet for å hindre omdisponering mens verneutredning pågår: *"I område som er verna etter § 8b og i område der det er vedteke utgreiing om vern etter § 8b må dyrka jord ikkje brukast til anna formål enn jordbruksproduksjon. Oppføringer av bygning som er knytta til drifta av eigedomen, bygging av driftsvegar og gardsvegar vert ikkje rekna som jordbruksproduksjon i desse områda..."* Vi mener dette er en tydeligere regel i forhold til rettsvirkningen av igangsatt verneprosess enn det som kommer til uttrykk i departementets lovforslag, jf. § 15 i dette forslaget.

Behov for vedtak om midlertidig vern?

LMD spør også om det er behov for en egen bestemmelse for midlertidig vern som i naturmangfoldloven. Fylkesmannen mener at det grepet som SLF foreslår, til en viss grad kan sammenlignes med *midlertidig vern*. Hvis man går for forslaget til SLF, kan vi ikke se at det trengs en egen hjemmel for midlertidig vern i tillegg. Etter vår vurdering går nemlig SLFs forslag lenger enn midlertidig vern etter naturmangfoldloven. Forslaget til SLF vil sørge for at alle områder som utredes for vern som jordvernområder, i praksis vil være midlertidig vernet. Naturmangfoldloven går ikke så langt. Midlertidig vern etter naturmangfoldloven er bare aktuelt for noen områder hvor verneverdiene står i fare for å ødelegges. Det må fattes eget vedtak om bruk av midlertidig vern etter naturmangfoldloven. Midlertidig vern etter naturmangfoldloven prøver å stanse relativt store inngrep i et område som utredes for vern.

Av erfaring vet Fylkesmannen at et virkemiddel som midlertidig vern kan bidra til å øke konfliktgraden i verneprosessen som kan være konfliktfylt nok fra før.

Oppsummert mener Fylkesmannen at forslaget til SLF på en god måte vil bidra til at man får et verktøy for å unngå omdisponering av dyrka mark mens områder utredes for vern. Hvis LMD mener at forslaget fra SLF er for drastisk, må man i hvert fall sørge for at alle tiltak som medfører omdisponering av dyrka mark i et område som utredes som jordvernområde, blir søknadspliktig. Da får både kommunen og Fylkesmannen vurdert omdisponeringen.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget innebærer at kommunene fratras forvaltningsmyndigheten innenfor jordvernområdene. Fylkesmannen mener det er en nasjonal interesse å ta vare på verdifull dyrka mark i Norge. Derfor støttes forslaget om å løfte forvaltningen av jordvernområdene opp til statlig nivå.

For øvrig merker vi oss at departementet mener at forslaget i utgangspunktet ikke vil innebære økt ressursbruk for jordvernmyndighetene, samtidig som det legges opp til prosesser som helt klart vil være arbeidskrevende både for Fylkesmannen og kommunene.

INNSTILLING:

Fylkeslandbruksstyret slutter seg til Fylkesmannens vurderinger som nevnt ovenfor.

Forslag fra Aarbergstøtten:

1. Fylkeslandbruksstyret stiller seg bak intensjonen med en vernehjemmel ut i fra at sikring av dyrket mark er et viktig tema sett i lys av at jordressursene ikke er en fornybar ressurs.
2. Fylkeslandbruksstyret mener at det fortsatt er viktig å se jordvern i perspektiv av annen samfunnsplanlegging, og at dette skjønnet utøves best lokalt. Fylkeslandbruksstyret finner det derfor ikke hensiktsmessig at det er staten som skal ha en slik forvaltningsmyndighet. En sterk statlig styring i jordvernpolitikken kan lett gå på tvers av distriktpolitiske mål.
3. Forslaget til vernehjemmel kan oppfattes som en nedgradering av klima-, areal- og transporthensynene, noe som tydeliggjør konfliktene mellom statlige føringer. I praksis må jordvern også vurderes i forhold til transporteffektivitet og langsiktig arealplanlegging der miljømessige og samfunnsmessige hensyn må sees på lang sikt. Det vil være uheldig om jordvernhensyn alene skal føre til at bebyggelse og næringsvirksomhet rundt større sentra sprees rundt omkring stykkevis og delt, eller at mange mennesker får unødvendig lange reiseveier i dagliglivet. Det er ikke akseptabelt med en jordvernpolitikk som bidrar til økt sentralisering av bosetting og næringsvirksomhet.
4. For å etablere løsninger for en langsiktig og robust samfunnsutvikling bør avveininger mellom ulike samfunnsinteresser ha stort fokus.
5. Plan- og bygningsloven har de plantyper, virkemidler samt krav til prosess, medvirkning og godkjenning som sikrer gode avveininger mellom ulike samfunnsinteresser og som sikrer en best mulig samlet måloppnåelse.
6. Behovet for en særskilt vernehjemmel i jordloven synes således ikke å være tilstede.

Ved votering mellom innstillingen og forslaget fra Aarbergsbotten, ble forslaget fra Aarbergsbotten vedtatt med 4 mot 3 stemmer. (Lykke, Kjelsberg, Denstad).

Kopi sendt til:

Sign. Kommune:.....

Sign. Fylke:.....

Utskriften bekreftes:
For Fylkeslandbruksstyret
i Sør-Trøndelag

