

MØTEBOK

Akershus fylkeslandbruksstyre

Møtedato: 17/12/2009
Saksnr. arkiv: 09/19524

Sakslistenr: 46

Saksnummer: 999909 10251 DIP

Saksutredning

Saksbehandler: Pernille Riisnæs

UTTALELSE - FORSLAG TIL VERNEHJEMMEL I JORDLOVEN

Vedlagte dokumenter:

1. Brev fra Landbruks- og matdepartementet av 14.09.09 m/vedlegg
2. Faktainformasjon om landbruk i Oslo og Akershus av 17.07.09

Sakens bakgrunn

Akershus fylkeslandbruksstyre har fra Landbruks- og matdepartementet fått oversendt forslag til vernehjemmel i jordloven til uttalelse.

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. Målsettingen er nå avgrenset til å gjelde den dyrka jorda og ikke den dyrkbare.

Statens landbruksforvaltning - rapport

Statens landbruksforvaltning (SLF) fikk i oppdrag å utrede en hjemmel for vern av dyrka jord. I rapport av 15.03.09 foreslår SLF at nye bestemmelser om jordvern tas inn i jordloven slik:

Lov om jord (jordlova) m.m.

Kap. IV skal lyde:

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

Ny § 8b skal lyde:

§ 8b. Vern av dyrka jord for jordbruksproduksjon

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

Om nasjonale omsyn taler for det, kan Kongen oppheve heile eller deler av vernet. Departementet kan gi nærare føresegner om jordvern, saksførebuing og utgreiing.

Ny § 8c skal lyde:

§ 8c. Omdisponering og frådelling av dyrka jord i jordvernområde

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

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

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

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

I forslaget fremgår følgende hovedpunkter;

- at Kongen i ny § 8b 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 fôrproduksjon 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 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 jordvern er en rådighetsregulering som i utgangspunktet må tåles erstatningsfritt. Det blir videre understreket i utredningen at forslaget ikke endrer betydningen av å opprettholde et sterkt jordvern også i områder som ligger utenfor jordvernområdene.

Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på SLFs forslag og vurderinger.

Lovforslag fra Landbruks- og matdepartementet

Departementet foreslår at endringene i jordloven plasseres i et nytt kapittel VI §§ 13-15, og har for øvrig supplert med nye lovforslag og vurderinger som høringsinstansene bes kommentere. De nye bestemmelsene blir i lovforslaget fra Departementet som følger:

Lov om jord (jordlova) m.m.

I lov 12. mai 1995 nr. 23 om lov om jord (jordlova) blir det gjort følgende endringer:

§ 2 første ledd skal lyde

Denne lova gjelder for heile landet. Føresegnene i §§ 9 og 12 gjelder likevel ikkje for område som:

- a) I reguleringsplan er lagt ut til anna føremål enn landbruk eller omsynssone som med tilhøyrande føresegn fastset faresone, jf. plan- og bygningsloven § 12-6.
- b) I bindande arealdel av kommuneplan er lagt ut til
 1. *utbygging* og anlegg, eller
 2. landbruks-, natur- og friluftsområde samt reindrift der grunnutnyttinga er i samsvar med føresegner om spreidd utbygging som krev at det ligg føre reguleringsplan før deling og utbygging kan skje.

Nytt kapittel VI skal lyde:

Kap. VI Vern av dyrka jord for jordbruksproduksjon

§ 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 leggast vekt på i kva grad areala er eigna til mat eller førproduksjon, om areala har eller kan få noko å seie for nasjonal eller regional mat- eller førproduksjon, om areala er av ein 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.

Vedtaket 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 vernevedtaket blir gjort

§ 14. Bruk av dyrka jord i jordvernområde

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

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

Departementet kan gi fritaking frå 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 gjelder tilsvarande.

§ 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 skriftleg melding om forslaget, og få ein rimeleg frist til å gi merknadar før forslaget vert utforma.

Vedtaket om vern av dyrka jord for jordbruksproduksjon vert fastsett som forskrift, jf. forvaltningsloven kapittel VII. Overfor grunneigarar og rettshavarar som verneforskrifta får følgjer for, gjelder også reglane om enkeltvedtak i forvaltningsloven. Kongen kan i forskrift gi føresegner som utfyller sakshandsamingsreglane i paragrafen her og forvaltningsloven.

Hva slags areal skal vernes

Departementet angir i loven bestemte kriterier for hvilke arealer som skal vernes, jf § 13 annet ledd, og begrunner dette med hensynet til forutberegnelighet for borgerne.

Avveining mot andre samfunnsinteresser

Departementet foreslår videre en saksbehandlingsregel i § 13 tredje ledd med en lovpålagt plikt til å avveie forslag om vern opp mot andre viktige samfunnsinteresser, og gir eksempler

som behovet for verdiskapning, en effektiv areal- og ressursforvaltning og bevaring av naturens mangfold.

I forslaget § 13 fjerde ledd er gitt regler om forholdet til allerede gitte tillatelser eller igangsatte tiltak.

Begrepet jordbruksproduksjon og hvilke tiltak som krever samtykke etter jordloven § 9

I forslaget § 14 legges en strengere fortolkning av begrepet "jordbruksproduksjon" til grunn enn hva som er tilfelle i jordlovens bestemmelse om omdisponering § 9.

Omdisponeringsforbudet i vernesonen vil etter bestemmelsen i § 14 også omfatte bygging av landbruksveier og oppføring av bygninger knyttet til driften. Bestemmelsen korresponderer med SLFs forslag i § 8 c.

Departementet antar at det etter alminnelig språklig forståelse også kan finnes enkelte andre tiltak som går under begrepet "jordbruksproduksjon" enn dem SLF har nevnt i forslaget. De ønsker derfor høringsinstansenes syn på om en slik bestemmelse bør ha som utgangspunkt at alle tiltak som innebærer at jorda ikke lenger skal kunne brukes som vekstmedium for planteproduksjon eller hagebruk omfattes av forbudet.

Strengere vilkår for dispensasjon i vernesonen

Departementet har med § 14 første og annet ledd gått videre enn SLF (§ 8c) og foreslått strengere vilkår for å tillate omdisponering etter § 9 i vernesonen, sett hen til formålet om å gi områder med verdifull matjord særlig beskyttelse.

Departementet mener det er unødvendig å ha en egen bestemmelse om fradeling i vernesonen.

Om selve prosessen

Departementet mener som SLF at det bør legges til rette for brede og grundige medvirkningsprosesser for derved å bidra til å dempe eventuelle konflikter samt øke forståelsen for vernetiltaket. Se lovforslaget § 15 første ledd.

Enkeltvedtak

Departementet legger til grunn at vernetiltaket må regnes som enkeltvedtak overfor de som konkret blir berørt av tiltaket som grunneier og rettighetshavere i vernesonen. Se lovforslagets 15, annet ledd.

Departementet har foreslått hjemmel for å gi utfyllende retningslinjer i lovforslaget § 15 annet ledd tredje punktum.

Om tiltak i perioden fra oppstart verneprosess til vedtak om vern

SLF har som nevnt foreslått at de strengere bestemmelsene (om fradeling og omdisponering) skal gjelde fra det tidspunkt SLF har fattet vedtak om oppstart av verneprosess, jf lovforslaget § 8 c. Departementet mener at det er unødvendig å fatte vedtak om oppstart av verneprosess, og viser til at myndighetene kan benytte kontrollhjemmelen som trådte i kraft 1.7.2009 (Jordloven § 3 første ledd 4. pkt.) og innhente og følge med på vedtak i den aktuelle kommunen. Departementet mener at man med varsel om omgjøring/omgjøring av vedtak kan utsette/stanse tiltak som strider mot formålet med det tiltenkte vern i perioden frem til vernevedtak blir fattet.

Økonomiske og administrastive konsekvenser

SLF har lagt til grunn at verneprosessen vil kreve både kompetanseheving og betydelig tidsbruk hos berørte myndigheter og da særlig Fylkesmannen. Departementet mener at

arbeidet må starte opp gradvis ut fra eksisterende ressurser, og at ressurser vil bli tilført når/om man ser at ordningen medfører merarbeid.

Det vises til SLFs rapport og til departementets brev for nærmere beskrivelse av de punktene som høringsinstansene er invitert til å kommentere.

Fakta om forholdene i Oslo og Akershus

Regionen har helt spesielle utfordringer som følger av en stor og voksende befolkning. Oslo og Akershus har ca 800 000 dyrket jord hvorav så å si alt areal kan nyttes til matkornproduksjon. En stor andel av jordbruksarealet er sammenhengende, tettstedsnære og utbyggingstruet, og derfor innenfor de foreslåtte vernekriterier. I Oslo og Akershus bor det i dag ca 1 070 000 innbyggere. Befolkningsprognosene tilsier en vekst på 380 000 fram mot 2030. Eksisterende utbyggingsmønster og infrastruktur ligger i vesentlig grad omgitt av dyrket mark. Presset mot dyrket mark vil vedvare. I Oslo og Akershus er det fra 1970 og fram til i dag omdisponert ca 70 000 dekar dyrket og dyrkbar jord. Årlig omdisponering de senere år ligger på ca 2000 dekar. Det er lite som tyder på at omfanget av omdisponeringer vil gå ned. Dyrket og dyrkbar mark har i utgangspunktet et svakere vern enn andre verneformål. Som eksempel kan nevnes at ca 1 700 000 dekar i regionen er sikret for å fremme friluftsliv, naturopplevelser og idrett gjennom markaloven.

Det vises til vedlagte faktainformasjon om Oslo og Akershus av 17.07.09.

Vurderinger

Oslo og Akershus har særlige utfordringer med et sterkt utbyggingspress mot dyrka mark. Så å si all jord er av god matjordkvalitet. Landbruksdirektøren vurderer at forslaget om en vernehjemmel i jordloven ikke er riktig virkemiddel for å sikre de mest verdifulle jordressursene mot nedbygging og begrunner dette med følgende:

- Det er ikke grunnlag for å nyansere verdien av dyrka mark i regionen, og jord som ikke blir vernet kan da fremstå som mindre viktig.
- Verneprosesser kan komme i konflikt med planprosesser etter plan og bygningsloven, og kan bli svært konfliktfylt fordi arealet ligger der infrastruktur og boliger er.
- Landbruksforvaltningen har liten eller ingen erfaring med verneplanprosesser, og større og mindre arealer i mange kommuner bør vernes om det skal ha noen effekt. Landbruksdirektøren er derfor redd for at arbeidet blir svært ressurskrevende på bekostning av andre viktige oppgaver som gode planprosesser etter plan og bygningsloven og behandling av saker etter jordloven.
- Det er i den nye plan og bygningsloven nytt verktøy som kan være vel så egnet til å fremme formålet, som fastsettelse av regionale planbestemmelser og hensynssoner med retningslinjer.

Dersom en jordvernrehjemmel skal vedtas anbefaler landbruksdirektøren at verneplanprosessen må være nasjonalt eller regionalt styrt og omfatte alt dyrket areal. Dette fordi nasjonale hensyn i overveiende grad ligger til grunn for vernet, og fordi det anses mest hensiktsmessig for måloppnåelsen.

Landbruksdirektøren har ingen kommentarer til reglernes plassering i jordloven eller til tilpasninger til andre bestemmelser i lovverket for øvrig.

Forslaget om å lovfeste en plikt til å avveie vern opp mot andre viktige samfunnshensyn (§ 13 tredje ledd) vurderes unødvendig, da man må kunne forutsette at man i vurderingen av å verne et område allerede har foretatt en slik avveining.

Landbruksdirektøren er enig med departementet i at det i vernesonen ikke er nødvendig med en egen bestemmelse om deleforbud, men at det må settes strengere vilkår for å tillate omdisponering enn ellers. Det anses betimelig å ha det utgangspunkt at alle tiltak som innebærer at jorda ikke lenger skal kunne brukes som vekstmedium for planteproduksjon eller hagebruk omfattes av forbudet slik som skissert av departementet.

Landbruksdirektøren vurderer at det er nødvendig med en egen hjemmel for at den strengere regel om omdisponeringsforbud skal gjelde allerede fra oppstart av verneprosessen slik som foreslått av SLF, og at noe annet vil stride mot legalitetsprinsippet. Kontrollhjemmelen hjemler ikke en strengere praktisering av jordloven § 9, og har også et annet formål, å kontrollere at kommunene fatter vedtak i tråd med gjeldende rett.

Landbruksdirektøren er usikker på om rådighetsinnskrenkninger som følger av vernet er inngripende på en slik måte at vernetiltaket må regnes som enkeltvedtak, og foreslår at dette utredes nærmere.

Landbruksdirektøren er enig med SLF i at verneprosesser som foreslått vil kreve både kompetanseheving og betydelig tidsbruk hos berørte myndigheter og da særlig hos Fylkesmannen. Det bør tilføres nødvendige ressurser for at verneprosesser skal kunne gjennomføres uten at annet arbeid blir skadelidende.

Landbruksdirektørens forslag til vedtak

1. Akershus fylkeslandbruksstyre mener at en vernehjemmel i jordloven som foreslått ikke er riktig virkemiddel for å sikre de mest verdifulle jordressursene mot nedbygging.

2. (Ny) plan- og bygningslov og jordloven er viktige verktøy for å sikre matjord mot nedbygging. De nye redskapene som fastsettelse av regionale planbestemmelser og hensynssoner med retningslinjer, bør og kan benyttes som effektivt virkemiddel mot nedbygging av verdifulle jordarealer.

3. Dersom en vernehjemmel vedtas bør verneplanprosessen være nasjonalt eller regionalt styrt og omfatte alt dyrka areal som vi trenger for framtidig matproduksjon. Dette fordi nasjonale hensyn i overveiende grad ligger til grunn for vernet, og fordi det anses mest hensiktsmessig for måloppnåelsen.

4. Akershus fylkeslandbruksstyre støtter forslaget om å sette strengere vilkår for å tillate omdisponering enn ellers i vernesonen og fra det tidspunkt det er vedtatt oppstart av verneprosess.

5. Det bør utredes nærmere hvorvidt foreslått vedtak om vern er enkeltvedtak, jf fvL. § 2 b).

Fylkeslandbruksstyrets behandling:

Landbruksdirektøren og rådgiver Pernille Riisnæs redegjorde for saken.

Kari Munthe (Sp) fremmet følgende forslag:

Nytt pkt. 1:

Akershus fylkeslandbruksstyre mener at en vernehjemmel i jordloven som foreslått vil være et riktig hjelpemiddel for å sikre de mest verdifulle jordressursene mot nedbygging.

Endring i pkt. 2:

I første setning tilføyes ”i tillegg” etter er.

Pkt. 3:

Punkt 3 tas ut.

Det ble stemt over forslagene til vedtak punkt for punkt.

Punkt 1-3:

Munthes forslag fikk to stemmer (Sp, Ap) og falt. Landbruksdirektørens forslag ble dermed vedtatt med 5 mot 2 stemmer.

Punkt 4:

Landbruksdirektørens forslag ble vedtatt mot to stemmer (Frp, H).

Punkt 5:

Landbruksdirektørens forslag ble enstemmig vedtatt.

Etter dette er Fylkeslandbruksstyrets vedtak:

1. Akershus fylkeslandbruksstyre mener at en vernehjemmel i jordloven som foreslått ikke er riktig virkemiddel for å sikre de mest verdifulle jordressursene mot nedbygging.
2. (Ny) plan- og bygningslov og jordloven er viktige verktøy for å sikre matjord mot nedbygging. De nye redskapene som fastsettelse av regionale planbestemmelser og hensynssoner med retningslinjer, bør og kan benyttes som effektivt virkemiddel mot nedbygging av verdifulle jordarealer.
3. Dersom en vernehjemmel vedtas bør verneplanprosessen være nasjonalt eller regionalt styrt og omfatte alt dyrka areal som vi trenger for framtidig matproduksjon. Dette fordi nasjonale hensyn i overveiende grad ligger til grunn for vernet, og fordi det anses mest hensiktsmessig for måloppnåelsen.
4. Akershus fylkeslandbruksstyre støtter forslaget om å sette strengere vilkår for å tillate omdisponering enn ellers i vernesonen og fra det tidspunkt det er vedtatt oppstart av verneprosess.
5. Det bør utredes nærmere hvorvidt foreslått vedtak om vern er enkeltvedtak, jf fv. § 2 b).