

Saksfremlegg

Utv.saksnr	Utvalg	Møtedato
	Hovedutvalg for plan og utvikling	17.12.2009

HØRING - FORSLAG TIL VERNEHJEMMEL I JORDLOVEN

Saksutredning

Statens landbruksforvaltning/SLF har på oppdrag fra Landbruks-og matdepartementet/LMD lagt fram forslag til vernehjemmel i jordloven på høring. Høringsfristen er satt til 10.januar 2010.

Regjeringens mål for jordvernet er uttrykt slik i St.meld. nr. 26 (2006-2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand, er å:

- halvere den årligere omdisponeringen av de mest verdi fulle 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

For landbrukseiendommer har vi lenge hatt spesielle bestemmelser som skal sikre at jord- og skogbruksarealene vernes og brukes på en forsvarlig måte. Dette er også en del av den offentlig-rettslige reguleringen som trekker opp rammer både for eierens og andres bruk av eiendommen.

Jordvern består i å verne om jordsmonnet som produksjonsfaktor, både som grunnlag for matproduksjon og for biologisk produksjon overhodet. Jordmonnet er truet av flere forskjellige

årsaker som; erosjon, forurensing og nedbygging. Jordvern betyr å hindre irreversible tap av noen av de mest verdifulle arealressursene vi har i vårt land. Arealressurser er ikke-fornybare og kan ikke erstattes.

På tross av at vi har nasjonal jordvernpolitikk i vårt land, så skjer det en årlig omdisponering av dyrka jord i landet i større omfang enn Regjeringens erklærte mål. Omdisponeringen av dyrka mark i Kárašjoga gielda/Karasjok kommune er beskjeden i forhold til kommunens totale areal, men så skal det også legges til at andel av jordsmonnet som er egnet til jordbruksproduksjon innenfor kommunens grenser utgjør ca. 2% av kommunes totale arealet.

Selv om det kan synes at knappheten på dyrka jord ikke er tilstede i Kárašjoga gielda/Karasjok kommune, så er dyrka jord en knapphetsfaktor i Norge. Utbygging av store jordbruksarealer til infrastruktur og boligbygging er et mye større problem i folkerike områder enn hva tilfelle er mindre utbyggingskommuner.

Av omdisponering og fradeling av landbrukseiendom i Kárašjoga gielda/Karasjok kommune utgjør det en liten andel i antall dekar av jordbruksarealer. Det gjenspeiler også antall saker som er til behandling i henhold til jordlovens bestemmelser etter §§ 9 og 12. Kommunen fører en restriktiv politikk på dette området. Etter at arealplanen ble vedtatt i 2005 har antall søknader om omdisponering og fradeling redusert.

Av virkemidler til å følge opp vern av arealressurser kan nevnes jordloven, plan- og bygningsloven. Dessuten kan nevnes naturvernloven, skogbruksloven, lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold(naturmangfoldloven). Norsk lovgiving har i dag ingen hjemmel for vern av jordressurser med formål å sikre og videreføre matproduksjon på arealene. Områder vernet etter naturvernloven har sterkere vern mot nedbygging enn dyrka jord har.

Gjeldene rett

Statens landbruksforvaltning slår fast at jordloven gir ikke anledning til å sikre varig vern av jordressursene. Jordloven regulerer kun bruk av jordressursene. Derfor er hjemmelen for vern av jord tenkt lagt til denne loven.

Plan- og bygningsloven inneholder ingen hjemmel for varig vern av verdifulle jordressurser ett fra nasjonalt ståsted. Riktig nok kan noe i loven, henholdsvis § 11-18 anvendes for ivareta jordvern hensyn, men bestemmelsens rekkevidde er begrenset ut fra hvilke vurderinger som er lagt inn i den enkelte kommuneplanen. I gjeldende arealplan for Kárašjoga gielda/Karasjok kommune blir jordverninteresser ivaretatt.

Naturvernloven hjemler vern av naturområder. Den har ingen hjemmel for vern av jordressurser ut fra jordbrukshensyn og matproduksjon.

Statens landbruksforvaltning ramser opp i rapport om utforming av en vernehjemmel at også andre lover i høringsdokumentet hjemler heller ikke for vern av jordressurser med formål å sikre og videreføre matproduksjon på arealene.

Dessuten må det legges til at ved lovendring i kraft 1.juli 2009 har fylkesmennene fått hjemmel til for en begrenset tidsperiode å pålegge kommuner å sende inn fortløpende utskrift av alle avgjørelser i en eller flere sakstypen etter jordloven eller konsesjonsloven. Dermed er utilsiktet disponering av jordressurser underlagt streng kontroll fra det offentlige med dagens lovgiving.

Vurdering

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

- 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

Forslaget innebærer at jordvernhjemmelen skal gjelde verdifulle dyrka jord, og at det blant annet skal legges vekt på

1. arealenes kvalitet til mat- eller fôrproduksjon
2. om arealene har eller kan få nasjonal eller regional betydning for matproduksjon
3. om arealene er av en viss størrelse og de er sammenhengende samt
4. om de ligger i et område der det er eller kan ventes utbyggingspress

En kort oppsummering av nye momenter som foreslås tatt inn i jordloven.

Forslaget innebærer at verdifulle jordressurser gis varig vern som jordvernområder men at jordbruksdriften forsetter som før. Det vil si en innskrenking for tillatelse til omdisponering og fradeling på eiendommer i jordvernområder. Konsekvens av dette er søknadsplikt for omdisponering av dyrka jord til bl.a. driftsbygninger og gårds- og driftsveger).

Forslaget vil ikke ha noen praktisk betydning for kommunen i behandlingen av slike saker da kommunen allerede er streng med å tillate omdisponering- og fradeling. Eneste forskjellen her ligger i søknadsplikt ved bygging av driftsbygninger og gårds- og driftsveger.

Avgjørelsesmyndighet i jordvernområder blir flyttet til Fylkesmannen. Kommunen vil da kun gi uttalelse i slike saker.

Kommunen har under prosessen med utarbeidelse av arealplanen vurdert områder som er forbeholdt mat- og-/eller fôrproduksjon og dermed gitt sterkt vern mot utbygging av slike arealer. Dette ut fra kriterier som; arealenes kvalitet og egnethet til fôrproduksjon, størrelse og arronderingsmessig. Med fôrproduksjon forstår en også matproduksjon, fortrinnsvis kjøtt- og melkeproduksjon.

Behovet for å sette i gang en prosess for å vurdere aktuelle jordvernområder i Kárásjoga gielda/Karasjok kommune synes ikke å være tilstede. En lovendring vil ikke gi ekstra vern mot jordbruksarealer utover det som allerede er nedfelt i arealplan og jordloven. Som ellers i landet er arealplanlegging etter plan- og bygningsloven en sentral juridisk virkemiddel for å avveie ulike arealinteresser, herunder gjennomføringen av jordvernpolitikken. Behovet for lokalt politisk skjønn av arealdisponering vil være tilstede ved overveining av ulike behov til ulike tider. Dispensasjonsvedtak gjennomføres i dag etter streng vurdering og når saken er drøftet i henhold til jordlovens bestemmelser etter §§ 9 og 12.

Endringsforslag til jordloven berører ikke direkte § 12 og setter ikke hindringer for vurdering opp mot samfunnsinteresser. I høringsbrevet heter det at: oppretting av jordvernområde vil etter omstendighetene kunne medføre enkelte uheldige konsekvenser for annen samfunnsutvikling.

Departementet vil foreslå en egen saksbehandlingsregel om avveining mot andre viktige samfunnsinteresser. Med det forstås blant annet behov for verdiskaping, en effektiv areal- og ressursforvaltning og bevaring av naturens mangfold.

På lokalt plan er det viktig at det ikke utelukkes for denne type vurderinger, noe som vil være variabel fra kommune til kommune. Denne kommunens arealressurser er over lang tid lokalisert til områder som er best egnet til mat- og fôrproduksjon, ut fra hensynet til infrastrukturen og arealenes egnethet både i størrelse og kvalitet. Omdisponering av arealene i disse områdene vurderes svært strengt og argumentasjon for annet bruk enn mat- og fôrproduksjon skal kunne forsvares ut fra samfunnsinteresser av vesentlig grad.

Ut fra en helhetsvurdering av endringsforslag til jordloven vil ikke forslaget innebære en sterkere jordvern enn hva tilfelle er i dag. Forslaget om igangsetting en prosess for å vurdere aktuelle jordvernområder synes ikke å være tilstede for vern av dyrka- og dyrkbar jord i Kárásjoga gielda/Karasjok kommune. En egen jordvernparagraf i jordloven kan ha effekt til å styrke jordvernet i pressområdene rundt byer og tettsteder, men i Kárásjoga gielda/Karasjok kommune vil ikke den gi mer effektiv jordvern utover det som er mulig med dagens lovgiving. En egen jordvernlov vil imidlertid gi bedre og effektiv jordvern. Den må i så fall være overordnet Plan- og bygningsloven og ha samme sektorovergrepene gjennomslag som andre fredningslover for vern av arealressurser.

Rådmannens innstilling

Ut fra en helhetsvurdering av endringsforslag til jordloven vil ikke forslaget innebære en sterkere jordvern enn hva tilfelle er i dag. Forslaget om igangsetting en prosess for å vurdere aktuelle jordvernområder synes ikke å være tilstede for vern av dyrka- og dyrkbar jord i Kárásjoga gielda/Karasjok kommune.

Kárásjoga gielda/Karasjok kommune er i mot at det innføres en jordvernparagraf i jordloven.

Saksprotokoll i Hovedutvalg for plan og utvikling - 17.12.2009

Behandling

Rådmannens innstilling enstemmig vedtatt.

Vedtak

Ut fra en helhetsvurdering av endringsforslag til jordloven vil ikke forslaget innebære en sterkere jordvern enn hva tilfelle er i dag. Forslaget om igangsetting en prosess for å vurdere aktuelle jordvernområder synes ikke å være tilstede for vern av dyrka- og dyrkbar jord i Kárásjoga gielda/Karasjok kommune.