



Fylkesmannen i Hordaland

Sakshandsamar, innvalstelefon
Kristian Eide Jensen, 55 57 21 67

Vår dato
04.01.2010
Dykkar dato
14.09.2009

Vår referanse
2009/11268 422.0
Dykkar referanse
200801973-/EIE

Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 Oslo

Forslag til verneheimel i jordlova. Høyringsuttale frå Fylkesmannen i Hordaland.

Fylkesmannen syner til LMD sitt endringsforslag i jordlova.

Endringa gjeld nytt kapittel VI – *Vern av dyrka jord for jordbruksproduksjon*, samt nokre høvelege korreksjonar av målforma i § 2.

Verneheimelen er føreslått heimla i dei nye paragrafane:

§13. *Vedtak om oppretting av jordvernområde*

§14. *Bruk av dyrka jord i jordvernområde*

§15. *Handsaming av saker om jordvern*

Innleiing

Dei siste åra har det vore eit aukande nasjonalpolitisk fokus på dyrka- og dyrkbar jord som ressurs. Dette har mellom anna materialisert seg i regjeringa sitt mål om å halvera den årlege omdisponeringa av dei mest verdifulle jordressursane innan 2010. Det vil seie at me til neste år ikkje skal omdisponere meir enn 5700 daa på landsbasis. I Hordaland, som har ein liten del av landbruksareala i landet, har me dei siste fire åra omdisponert over 3500 daa. I 2008 gjekk omdisponeringa noko ned på nasjonalt nivå. Det same var tilfellet i vårt fylke. Fylkesmannen meiner denne nedgangen er høgst usikker, ettersom KOSTRA-rapporteringa har openbare feil og manglar. Dette ser me mellom anna i Hordaland, der fleire store landbrukskommunar ikkje har meldt om omdisponering i 2008. Mørketala kan såleis vera store. Dersom me skal oppnå stortinget sitt noverande jordvernmål synest det openbart at me må sjå på bruken av eksisterande - og potensielt nye verkemiddel.

For å kunne verifisere eventuell endring i praksis må forvaltninga kunne stola på at omdisponering av dyrka jord vert fanga opp i KOSTRA-rapporteringa. Det synest ikkje tilfellet i dag. Fylkesmannen trur det kan vera naudsynt å setja nye jordvernmål, men vil gjerne nytta høvet til å be departementet sikra eit rapporteringssystem som gjer oss truverdige data om røynda.

Fylkesmannen tillett seg å komma med nokre generelle merknader til verneheimelen til slutt i uttalen. Under freistar me å svara på dei konkrete spørsmåla departementet ynskjer særlege attendemeldingar på:

Kva slags areal skal kunne vernast?

Ved avgjerd om vern etter ny §13 skal det mellom anna leggjast vekt på:

- 1) areala sin kvalitet til mat- eller fôrproduksjon
- 2) om areala har nasjonal eller regional betydning for matproduksjon
- 3) om areal har ein viss størrelse og er samanhengande
- 4) om dei ligg i område som kan forventast utbyggingspress

Fylkesmannen er gjennomgåande samd i at dette er føremålstenlege kriterier å leggja til grunn. Frå SLF si side vert det lagt vekt på at det er viktig at verneheimelen skal nyttast i heile landet, dette ut frå eit beredskapsomsyn. Fylkesmannen stiller seg i utgangspunktet bak dette og meiner det er viktig at områda sine størrelsar vert sett på ut i frå eit lokalt eller regionalt perspektiv. Dette poenget går mellom anna att i LMD sin eigen strategi for næringsutvikling; ”Ta landet i bruk”. Samstundes kan det blir særst utfordrande å skapa aksept for vern av dyrka jord i dei delane av landet der landbruksareala er meir marginale.

Vidare synest det klårt at viktige område for fôrproduksjon må kunne vernast, all den tid mjølk og kjøtt er ein viktig del av den norske matproduksjonen. Jamfør dei utfordringane ein ser i Hordaland, meiner Fylkesmannen at presset på den gode dyrka jorda er det viktigaste momentet, når ein skal vurderer vern. For at verneprosessane ikkje skal bli for omfattande bør ein fullt ut konsentrera seg om dei gode landbruksareala som er under sterkt utbyggingspress. Etersom arealpresset endrar seg over tid er det positivt at SLF føreslår at verneprosessen skal vera kontinuerleg. Det er viktig at vurderinga av nye område er fleksibel, slik at verneprosessane kan følgje opp dei stadige endringane knytt til utbyggingar og arealplanar.

Avveging mot andre samfunnsinteresser.

Vern av jord vil kunne føra til uheldige konsekvensar for anna samfunnsutvikling. Særleg kan vernet føra til at utbygging blir flytta til areal som er dyrare å bygge ut, eller areal som er mindre eigna i forhold til andre ressurs- og arealdisponeringsomsyn. I ei kvalifisert heilskapsvurdering kan dette vera omsyn som i nokre høve bør vege tyngre enn jordvernet. Samstundes opplever Fylkesmannen urovekkande ofte at jordvernet må vike til fordel for andre forvaltningssektorar som har meir formelle og sterkare former for vern (kulturminne, strandsoner). Spesielt gjeld dette for Hordaland, der utbyggingspresset ofte blir pressa inn mellom fjord (strandsoner) og fjell (verneområder). I dette tynne beltet finn me hovudsakleg òg landbruksareala våre.

Det er Fylkesmannen si oppfatning at ein i Hordaland gjerne ser på dyrka jord som billig og tilgjengeleg areal med stor potensiell utbyggingsverdi, på tross av dei nasjonalpolitiske føringane, som signaliserer at dyrka jord har ein stor eigenverdi. All den tid ”billige” utbyggingar på landbruksareal og ein restriktiv jordvernpolitikk ikkje er foreinelege, støttar Fylkesmannen departementet si vurdering av at storsamfunnet må akseptera samfunnsmessige kostnader for å kunne gje matjord særleg vern.

Det er uansett sær viktig at verneprosessen vert sett i forhold til arealplanlegginga i kommunen. Dialogen med kommuneplanleggjarane vil vera avgjerande for at ein får verneområde som samla sett er samfunnsgagnlege.

Forholdet til allereie gjevne løyve og vedtekne planar.

Fylkesmannen er samd i at vedtak om jordvern ikkje bør få verknad dersom det allereie er gjevne samtykke til omdisponering etter jordlova §9 eller offentleg tillating etter anna lovverk for vernevedtaket. I enkelte saker kan det oppstå konfliktar ettersom endeleg byggeløyve er naudsynt, og det ikkje er tilstrekkeleg at det føreligg godkjent reguleringsplan. Forholdet til eksisterande planar blir eit naturleg tema i verneprosessen og Fylkesmannen ser det som lite aktuelt å verne areal regulert til anna føremål enn landbruk, sjølv om dette i teorien er mogleg. I så tilfelle vil det kunne vera aktuelt med erstatningsplikt overfor grunneigar.

Verknaden av vernevedtaket - dispensasjon

Begrepet jordbruksproduksjon

”Jordbruksproduksjon” vert etter gjeldande § 9 tolka slik at det dekkjer planteproduksjon i jordbruk og hagebruk, der jorda vert nytta som vekstmedium, samt bygningar som er naudsynte for drifta, inkludert våningshuset, jf. rundskriv M4/2003. Ein del tiltak som i dag byggjer ned dyrka jord kan såleis utførast utan omdisponeringsløyve etter jordlova. For å unngå dette i jordvernområda lyder forslag til ny §14 første ledd ”I jordvernområde må dyrka jord ikkje brukast til anna føremål enn jordbruksproduksjon. Forbodet gjeld i alle tilfelle kor jorda ikkje vert nytta som vekstmedium for planteproduksjon eller hagebruk”. Fylkesmannen meiner denne skjerpinga er naudsynt. Erfaringsmessig ser ein at i eit langt perspektiv kan gode landbruksområde bli marginalisert som ei følgje av utbyggingar som ut frå gjeldande lovverk går inn under omgrepet jordbruksproduksjon. Dette gjeld særleg driftsvegar og driftsbygningar. Innskjerpinga vil føra til fleire søknader om fritak frå verneforbodet enn dersom jordbruksomgrepet frå rundskriv M4/2003 skulle bli vidareført i verneheimelen. I desse tilfelle, der det er snakk om tiltak innan landbruket, vil mange søknadar vera kurante og ikkje i strid med føremålet til vernevedtaket. Fylkesmannen meiner det vil vera verdt å ta den auka saksmengda og den administrative kostnaden for å sikra den langsiktige forvaltninga av verneområda.

Fritak frå vernebestemmelsen

I § 14 andre ledd føreslår departementet at fritak frå forbodet kan gjevast dersom tiltaket ikkje strir mot føremålet til vernevedtaket og tiltaket har lite å seie for verneverdiane i jordvernområdet, eller dersom omsynet til tryggleik eller samfunnsinteresser av særleg stor vekt talar for det. Vilråa er såleis skjerpa i forhold til omdisponering etter §9. I høyringsbrevet vert det presisert at tiltak som i seg sjølv ikkje medfører store inngrep, men gjer drifta på verna areal vanskeleg, vil kunne påverke verneverdiane. Fylkesmannen meiner dette er eit viktig moment, som må vektleggast når ein skal vurdere fritak frå bestemmelsen.

Når det gjeld fritak som følgje av at det føreligg ”samfunnsinteresser av særleg stor vekt”, går det fram at utbygging til bustadføremål, idrettsanlegg og kjøpesenter ikkje vil kunne falle inn under dette vilkåret. Fylkesmannen set spørjeteikn til om dette kan bli for ”bindande” og lite praktisk, særleg i forhold til mindre tiltak i grensene til verneområdet. Det synest openbart at

”sikkerheitsventilen” må vera liten, samtidig som det vil kunne oppstå situasjonar der fritak til eit av desse føremåla kan vera kurant av omsyn til verneføremålet. Fylkesmannen meiner det vil vera viktigare å vektleggja at ein ikkje skal kunne knytte ”samfunnsinteresser av særleg vekt” til tiltak der det fins alternative lokaliseringar for utbygging.

Eit av hovudføremåla med verneheimelen bør vera hindring av ei ”bit-for-bit” utbygging av dei beste jordbruksareala. For å komme dette i møte bør det vera eit særleg fokus på presedensverknader av tiltaka når ein vurderer fritak frå vernebestemmelsen. Dette burde framgå av lovforarbeida.

I SLF sin rapport vert det rådd til at Fylkesmannen får fritakssakene til handsaming i førsteinstans og at SLF vert klageinstans. Dette er etter vårt skjønn naturleg, all den tid Fylkesmannen vert sentralt involvert i verneprosessen.

Bestemmelse om deling i jordvernområda

Departementet meiner, i motsetting til SLF, at det ikkje er behov for bestemmelse om frådeling i jordvernområde, og foreslår at slike saker vert handsama på vanleg måte etter jordlova §12. Fylkesmannen meiner det kan vera problematisk dersom delingssakene ikkje inngår i vernet, dette ettersom søkjar alltid skal gje eit føremål med delinga. Dette føremålet kan vera i strid med verneomsyna og godkjent søknad kan såleis vera med å bane veg for nedbygging av jordbruksareal i verneområdet. I tillegg kan frådeling av tun, oppretting av frittliggande bustadar og liknande få konsekvensar for føremålet med vernet. Såleis kan det argumenterast for at verneheimelen òg bør ta stilling til delingsspørsmål. Fylkesmannen er likevel usikker på om det strengt tatt er naudsynt, all den tid ein har høve til kontroll gjennom jordlova §12 og pbl § 19-2 i slike saker. Fylkesmannen er såleis delvis samd med departementet i at det er omdisponeringsbestemmelsen som er avgjerande for vernet og at ein bestemmelse om deling ikkje vil få vesentleg betyding.

Prosess

I Hordaland står eigedomsretten sterkt, samstundes som landbruksareal står lågare i kurs enn somme andre stader i landet. Jordvernprosessar vil etter alt og døme kunne skapa engasjement og konflikt. Fylkesmannen meiner at opne dialogar med lokaldemokratia og landbruksnæringa vil vera avgjerande for om verneprosessane skal bli vellukka. Å skapa aksept for vern av jord i opinionen i fylket vårt framstår som utfordrande. Dersom ein skal lukkast må prosessane vera inkluderande på lokalt nivå, samt at jordvern må fortsetja å vera eit tydeleg nasjonalpolitisk fokusområde. På denne måten kan ein håpa å bli møtt med forståing.

I SLF sin rapport om verneheimelen vert det foreslått at Fylkesmannen fremjar forslag overfor SLF, som deretter vurderer og avgjer kva område som skal utreiast for vern. Fylkesmannen er samd i at dette kan vera ei føremålstjenleg løysing, då Fylkesmannen si kjennskap til verneprosessen og kunnskap om ”kor skoen trykkjar” kan vera avgjerande for at vernet vert samfunnsgagneleg. Ein må likevel setje spørjeteikn til om dette lar seg gjere innanfor dagens ressurs- og bemanningssituasjon ved embeta.

Tiltak ved igangsett sakshandsaming, men før endeleg vedtak er fatta

SLF gjekk i sin rapport om verneheimelen inn for at det skal fattast eige vedtak om utgreiing av vern før sjølve vernevedtaket vert fatta. Vidare vart det føreslått at rettsverknaden av eit slikt vedtak skulle føra til at den innskjerpa fritaksbestemmelsen skulle gjelda i områder som vert utgreia for jordvern. I tillegg skulle Fylkesmannen, og ikkje kommunen, vera avgjerdslemynde i første instans. Departementet er i tvil om dette er hensiktsmessig.

Det er openbart at igangsetjing av utgreiing for vern, utan strengare fritaksbestemmelse i denne perioden, vil kunne føra til at kommunar gjer utstrakte omdisponeringsløyve for å sikre økonomiske interesser som den dyrka jorda representerer som utbyggingsføre mål for grunneigar og alternativ samfunnsutvikling. Dette kan visa seg å vera svært øydeleggande for verneføre målet. Departementet skisserer ei løysing ved at Fylkesmannen nyttar seg av jordlova §3, som no altså gjer rett til å pålegge kommunen å fortløpande oversende vedtak etter m.a. §9 i ein bestemt tidsperiode. Sjølv om ein manglar erfaring på kor godt denne heimelen fungerer, meiner Fylkesmannen at løysinga burde vera tilfredstillande og at ein såleis ikkje treng ein bestemmelse om midlertidig vern på linje med naturmangfoldlova § 45 eller ein strengare fritaksbestemmelse i utgreiingsperioden. Sistnemnde løysing vil vera ein svært inngrepande avgrensing, utan at verneføre målet er utgreidd.

Økonomiske og administrative konsekvensar

Fylkesmannen ser det som lite realistisk at verneforslaga ikkje skal føra til auka ressursbruk for offentlege mynde. Fylkesmennene vil få meirarbeid som ein følge av vurderingane rundt kva område som kan vera høvelege for vern, samt fremjinga av forslag for SLF. Departementet vert oppfordra til å ta stilling til kva mengde ressursar som skal nyttast til dette arbeidet og eventuelt kva ressursar som bør tildelast Fylkesmennene som ein følge av dette.

Øvrige kommentarar med særleg referanse til bruk av verneheimelen i Hordaland

Som nemnt tidlegare ser Fylkesmannen behovet for å vurdere kva verkty som kan bidra til å redusere omdisponeringa av dyrka mark. I Hordaland er det i mange tilfelle summen av enkeltsakene som er den største trusselen mot dei gode landbruksareala. Perforering og utholing av dei mange landbruksareala gjer drifta vanskelegare og banar veg for nye utbyggingar. Fylkesmannen opplever at det pågår ein hard kamp mellom utbyggingsinteressene og landbruksinteressene i fylket, spesielt i pressområda rundt Bergen og dei andre tettstadane. Det er i desse områda behovet for langsiktige og forutsigbare grenser er størst. Klåre, framsynte grenser vil vera avgjerande for ein framtidig matproduksjon mange stader i fylket vårt. Erfaringa tilseier at ein ved dagens bruk av tilgjengelege verkemiddel ikkje klarar å gjennomføra intensjonane i regjeringa sin jordvernpolitikk.

Jordvernområder vil etter vårt skjønn kunne vera positivt for sikkerheita til framtidig drift. I dagens landbruk er investeringane store og dei som satsar er avhengige av å vera sikra framtidig drift på areala sine. Dette vil verneheimelen kunne bidra med på enkelte, utvalde areal.

I Hordaland opplever me spekulasjon i form av å la landbruksareal gå ut av drift. Ettersom marka gror att er sjansane for å få omdisponert arealet til utbyggingsføre mål betydeleg større. Ved å gje vernestatus til landbruksareal er det mindre pårekneleg at dette vert ein aktuell strategi.

Ein verneheimel vil utan tvil skapa debatt og setja jordvern på den arealpolitiske dagsordenen. Det vil vera svært positivt dersom dette kan skapa ein større medvit rundt verdien av jordbruk og jordvern.

Eit anna, og kanskje det beste, argumentet for vern er mulegheita til å ”leggja ballen død” i område der det er konkrete og pågåande utbyggingsplanar på dyrka jord. I mange tilfelle ser me at stadige omkampar på landbruksareal til sist fører til omdisponering. Med vernestatus vil etter alt og døme utbyggingsinteressene sjå på alternative område, snarare enn å ta omkampar i verneområdet. Fylkesmannen meiner at denne type ”brannslukking” av konfliktfulle og pågåande arealstrider kan vera det største potensialet i verneheimelen. Dersom dette skal vera aktuelt er ein heilt avhengig av fleksibilitet og ressursar for å kunne handsame verneprosessar på ein effektiv og rask måte i SLF og hos Fylkesmannen.

Hovudargumentet mot verneheimelen er problemstillinga rundt statusen på alle landbruksområda som vert liggande utanom vernet. Særleg er dette aktuelt for eit fylke som Hordaland, der det er relativt langt mellom ”indrefiletane” i landbruket. Etter alt og døme vil me ikkje vera av dei fylka som får flest verneområde, på tross av at me har stor omdisponering av dyrka og dyrkbar mark. Sjølv om ein har som utgangspunkt at jordvernet på landbruksområda utanfor verneområda ikkje skal svekkast, meiner Fylkesmannen at det uunngåeleg vert skapt eit argument for nedbygging. Dette gjer ein i praksis ved å seie at nokre landbruksareal er viktigare enn andre. Fylkesmannen meiner me allereie no har store utfordringar i å få kommunisert viktigheita av eit bredt og omfattande jordvern til den lokalpolitiske styresmakta. Med enkelte, sprette verneområde for jordvern vil ”det daglege jordvernet” kunne bli enda meir utfordrande å få forståing for.

Ein heimel for vern av matjord var eit av fleire potensielle verkemiddel som jordverngruppa bak rapporten ”Klimaskifte for jordvern” peika på. Gruppa var samansett av ei rekkje ressurspersonar, hovudsakleg med tilknytning til dei mest produktive landbruksområda i landet. Fylkesmannen meiner dette vert reflektert i den føreslåtte verneheimelen, som etter vårt skjønn vil vera mest anvendeleg på dei store og kvalitativt beste dyrka areala i landet.

Hordaland sine landbruksområde er diversifiserte og samansette. Vern av enkeltområde i vårt fylke kan vise seg å bli svært vanskeleg å argumentere for, all den tid me har mange viktige landbruksområde, men få som er av særleg nasjonal eller regional betydning. Gevinsten av vern kan òg visa seg særst lita, då berre ein marginal del av våre dyrka områder kan forventast å bli verna. Fylkesmannen har såleis begrensa tru på at verneheimelen kan få direkte, positive følgjer for omdisponeringstala i Hordaland. Me trur tvert i mot at vern i verste fall kan føra til meir liberal omgong med dyrka mark elles i kommunane. Som nemnt kan verneheimelen derimot skapa fokus og debatt rundt jordvern generelt – dette kan gje ein indirekte positiv effekt på omdisponeringstala på sikt.

Fylkesmannen ber departementet vurdere dei eksisterande verkemiddela i tillegg til verneheimelen. For oss er det viktig å påpeike at sjølv om vern kan vera effektivt i somme delar av landet, må ein òg ta grep der vern synast å vera ei mindre heldig løysing.

I Hordaland har ein over lengre tid jobba med kartlegging av kjerneområde for landbruket som metode for utveljing og identifisering av dei beste landbruksområda i fylket. Etter kvart ser me gode resultat, kanskje særleg fordi dei lokale styresmaktene, samt grunneigarane vert

gjort merksame på verdiane dei rår over. Ved at denne informasjonen vert kjent er det lettare å styre tiltak utanom dei viktigaste landbruksareala på eit tidleg tidspunkt i planlegginga. Kjerneomådekartleggingane famnar openbart breiare enn eit potensielt vern, samstundes som det er utvikla i dialog mellom kommune, grunneigarar og fylkesmann. For å redusere omdisponeringa av dyrka mark i Hordaland, samt sikre dei berekraftige landbruksområda i fylket, meiner Fylkesmannen at ein bør vurderer å satse på formalisering, fokus og nye verkemiddel knytt til kjerneområda. I høve til den nasjonale jordvernmålet kan dette visa seg å vera meir effektivt enn eit spreidd vern av særleg utvalde landbruksareal.

Me vil presisera at verneheimelen har openbare styrkar og kvalitetar som me støttar. Ikkje minst vil det setja dagsorden og retta fokus mot jordvernet. Me håpar likevel at departementet vil vurderer bruken ut frå fylka sin bruksstruktur og geografi, samt vissa om at me allereie har verkty som kan vidareutviklast for å nå jordvernmålet.

Fylkesmannen stiller seg bak forslaget til verneheimel med dei merknadane som er gjevne over.

Med helsing

Rune Fjeld
ass. fylkesmann

Ole Bakkebø
landbruksdirektør