

Saksutredning: Høring - forslag til vernehjemmel i jordloven

FYLKESRÅDMANNENS INNSTILLING

1. Fylkeskommunen ser at forslaget vil kunne sikre dyrka jord bedre enn i dag. Ut fra mål om en helhetlig arealforvaltning er det likevel problematisk da det viser uavklarte sprik mellom ulike statlige mål og føringer. Særlig gjelder dette i forhold til den rolle kommunen er gitt som planmyndighet etter plan- og bygningsloven og i forhold til mål for klima og transport.
2. Det bør vurderes om en bedre bruk av plan- og bygningsloven kan være et alternativ som gir en mer helhetlig og lokalt forankret arealpolitikk. En slik vurdering bør fortrinnsvis gjøres som en del av den forestående utarbeidelsen av nasjonale forventninger til regional og lokal planlegging. Slik kan det sees i sammenheng med andre nasjonale mål.
3. I tilfelle forslaget videreføres, bør kommunene som planmyndighet og kommuneplanene som redskap få en tydeligere og klart viktigere rolle enn det som er vist i foreliggende forslag.

VEDLEGG OG ANDRE SAKSDOKUMENTER

Nummererte vedlegg som følger saken

1. Forslag til endring av jordloven (2 s)
2. Høringsbrev (5 s)
3. Møtebok fra Fylkeslandbruksstyret 09.12.2009 (6 s) (til orientering)

Uttrykte vedlegg (i kassett i 4.etg):

Rapport : Vernehjemmel i jordlova. Statens landbruksforvaltning 15.03.09 (27 s)
Denne og vedlegg 1 og 2 er også lagt ut på www.regjeringen.no/lmd

HOVEDTREKK I SAKEN

Landbruks- og matdepartementet sendte 11.09.2009 forslag til endring av jordloven ut på høring med høringsfrist 10.01.2010. (Fylkesrådmannen har bedt om to dagers utsettelse). Endringen går ut på å gi jordloven hjemmel til å verne verdifull dyrka jord på linje med områder vernet etter Naturmangfoldloven (tidligere Naturvernloven). Dette betyr at Staten kan båndlegge spesielt verdifulle jordbruksarealer. Prosessen er tenkt slik at Fylkesmannen foreslår ovenfor Statens Landbruksforvaltning (SLF) hvilke konkrete områder som skal utredes for vern. Deretter setter SLF i gang en verneprosess med tilhørende medvirkning. Selve vedtaket fattes av Kongen.

Et slik "varig vern" innskrenker adgangen til å omdisponere og fradele dyrka jord.

Dispensasjonsmyndighet for slike områder er foreslått lagt til Fylkesmannen, mot kommunen i plansaker og i andre saker etter jordloven.

Statens landbruksforvaltning begrunner forslaget slik:

"Erfaring viser at jordvernet ofte taper i lokalpolitiske planprosesser, både på kommunalt og regionalt nivå, og at det ofte er svært verdifulle jordressurser som må vike for utbygging i pressområder. Tallene for omdisponering av dyrka jord viser at det er behov for sterkere virkemidler enn de vi har i plan- og bygningsloven."

Forslaget er nærmere beskrevet i vedlegg 1 og 2

NASJONALE FØRINGER

St. melding nr 26 (2006-2007) (Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand.)

Regjeringen har her et mål om å halvere den årlige omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene innen 2010. Statens landbruksforvaltning peker på at på dette målet ikke er nådd og at intensjonene i det vil være vanskelig å nå uten nye grep.

Rikspolitiske retningslinjer for areal og transport (20.08.1993)

Mål om fortetting og korte avstander til daglige gjøremål. Hensynet til effektiv transport må avveies i forhold til vern av jordbruks- og naturområder. Man bør unngå omdisponering av store, sammenhengende arealer med dyrket eller dyrkbar mark av høy kvalitet. Innen gangavstand til kollektivnett kan utbygging tillegges større vekt enn vern, forutsatt en høy tetthet.

Ny plan- og bygningslov (fra 01.07.2009). Loven gir grunnlag for bruk og vern av ressurser. Loven skal sikre jordressursene, men samtidig legge til rette for verdiskaping og ta klimahensyn. Den skal også bidra til å gjennomføre internasjonale avtaler. (§3-1). Kommunene er planmyndighet, men statlige og regionale myndigheter kan ha innsigelse til planer dersom de strir imot regionale eller nasjonale mål. I så tilfelle avgjøres planene i Miljøverndepartementet.

REGIONALE FØRINGER OG INNSPILL

Felles fylkesplan 2009-2012

Mat: "En utfordring er å sikre arealer til nåværende og framtidig matproduksjon i konkurranse med annen arealbruk"... "For å få dette til, må land- og sjøarealer som produserer eller kan produsere mat, sikres" (s 20)

Klima: "Redusere utslippene av klimagasser i Trøndelag med 30% innen 2020 sammenlignet med 1991."

Transport: "...økt vekt på utbygging nær sentre for å legge til rette gang og sykling samt gi lettere tilgang til regionale kollektivårer." (s 23)

Planlegging: "Langsiktig planlegging basert på bærekraftprinsippene er nødvendig for å kunne foreta en god avveining mellom motstridende hensyn." (s 21)

Fylkesdelplan "Ny Giv" (27.02.2003)

Har streng holdning til inngrep i de områdene prosjektet "Bynært landbruk" peker ut som kjerneområdene for landbruk. Stiller krav til tetthet ved utbygging (s 11 og 15), som fortrinnsvis skal skje ved kollektivårer og -knutepunkter.

Regional plan klima og energi (15.12.2009)

Planen ble vedtatt med følgende merknad om jordvern: "Sør-Trøndelag fylkeskommune bør medvirke til at interkommunale planprosesser forhindrer nedbygging av dyrkajord."

Strategiplan Sør-Trøndelag fylkeskommune 2010-2013 (15.12.2009)

Under punktet areal og miljø vedtok Fylkestinget blant annet: " Et sterkt jordvern er nødvendig for fortsatt å ha en egen matvareberedskap her i landet" " mengden av dyrkajord skal være minst på dagens nivå...."

Uttalelse til interkommunal arealplan for Trondheimsregionen (IKAP) (2009)

I sin uttalelse av 01.12.2009 så Fylkesutvalget positivt på det interkommunale planarbeidet, og føyer til at "Fylkesutvalget vil understreke at hensynet til jordvernet blir vektlagt." (sak 345/2009)

Fylkeslandbruksstyret i Sør-Trøndelag (09.12.2009) – se også vedlegg 3

I møte 09.12.2009 stilte styret seg bak intensjonen om bedre jordvern, men mener dette kan oppnås uten en slik ny hjemmel: Jordvern må ses i perspektiv av annen samfunnsplanlegging, og dette skjønnset utøves best lokalt. Forslaget til vernehjemmel kan oppfattes som en nedgradering av klima- areal og transporthensynene, noe som tydeliggjør konfliktene mellom statlige føringer. Behovet for særskilt vernehjemmel i jordloven synes således ikke å være til stede.

Et eksempel fra Melhus

Grunneiere på Melhus har gått sammen om prosjektet "Varig vern av Medalhus" for å sikre området mot nedbygging, blant annet under trussel om ny kraftlinje. Dette har nok vært en av grunnene til at Landbuks- og matdepartementet har lansert dette forslaget om vernehjemmel (Brekke i Adresseavisen 28.11.08). Miljøverndepartementet ved Heidi Sørensen anbefalte videre arbeid for å sikre området ut fra Plan- og bygningsloven (20.02.09). Fylkesrådmannen var positiv til prosjektet og anbefalte en forvaltningsplan for området. Fylkesrådmannen presiserte at det er kommunen som er planmyndighet, og at et videre arbeid må skje i nært samarbeid med kommunen (20.01.09)

HELHETLIG DRØFTING

Som en følge av forvaltningsreformen fra 01.01.2010 skal fylkeskommunen være regional myndighet når det gjelder uttalelser i landsbrukspolitiske spørsmål.

Konsekvensene er ikke nok utredet

Fylkesrådmannen ser det positive i intensjonen om å styrke jordvernet, men støtter fylkeslandbruksstyrets betenkeligheter når det gjelder helhetlig arealforvaltning, lokal forvaltning og klimahensyn. Slik er det uheldig at forholdet til klima, transport og faren for en sektorisering av arealhensyn er ikke nevnt i bakgrunns materialet til forslaget. Problematikken rundt lokal forvaltning er berørt, men ikke drøftet mer prinsipielt.

På tross av sitt omfang og prinsipielle karakter kan ikke fylkesrådmannen se at saken er tilstrekkelig utredet. Dette er et tankekors i og med at alle større *kommunale* plangrep utløser krav om relativt omfattende konsekvensutredninger.

Erfaringer fra båndlegging etter andre sektorlover

Fylkesrådmannen innser at slik statlig arealsikring etter naturvernloven (nå naturmangfoldsloven) og delvis kulturminneloven ofte har vært nyttig. Der hvor naturvernloven har vært brukt, har dette gjerne vært i områder med få (om enn ofte store) arealkonflikter og uten større konflikter med andre miljømål. Når det gjelder vern etter kulturminneloven, har dette ofte vært små områder. Etter ny plan- og bygningslov vil slik vern i økende grad bli erstattet med hensynssoner i kommune- og reguleringsplan.

Sentralisering og sektorisering av samfunnsplanleggingen ?

Det kan virke lite samordnet fra staten sin side at planlegging i tettstedsnære, svært konfliktfylte områder med mange ulike miljømål skal bli trukket ut av et helhetlig plansystem. Det kan også føre til at kommunene blir mindre motivert for å drive helhetlig arealplanlegging og i større grad etter hvert vil oppfatte seg selv kun som en lokal part i strid med sterke eksterne sektorinteresser. Over tid kan dette bety at arealplanleggingen blir hevet fra lokalt til regionalt eller statlig nivå. Om dette er en ønsket utvikling, er ikke drøftet i forslaget.

Heller bruke plan- og bygningsloven bedre ?

Fylkesrådmannen forstår at departementet føler ansvar for å ta vare på arealer for matproduksjon. Dette ut fra at det har vist seg å være varierende politisk vilje på ulike nivåer til å ta vare på disse arealene. Slik er det vel ikke først og fremst ikke nye virkemidler man trenger, men vilje til å bruke dem man har.

Fylkesrådmannen mener at man heller burde se på muligheten av å nytte det etablerte plansystemet i plan- og bygningsloven bedre framfor å etablere nye statlige, sektorielle plangrep. Her er f.eks hensynssoner, interkommunalt plansamarbeid og regional planbestemmelse nye redskaper. I en tid hvor det er viktig at alle parter føler ansvar for å løse store lokale og globale utfordringer, synes dette som en riktigere løsning.

MULIGE ALTERNATIVE HOLDNINGER I SAKEN

Hovedspørsmålet i saken er hvilket nivå ansvar for planlegging og forvaltningen av arealer for matproduksjon skal ligge på og hvordan dette temaet kan ses i sammenheng med andre samfunnsinteresser.

Alt A: Positiv. Fylkeskommunen bifaller forslaget da dette gir bedre vern av dyrka jord enn i dag.

Alt B: Avventende. Fylkeskommunen ser at forslaget er bra ut fra å sikre dyrka jord. Ut fra mål om en helhetlig arealforvaltning er det likevel problematisk og det tydeliggjør uavklarte sprik mellom ulike statlige mål og føringer. Særlig gjelder dette forhold til kommunens rolle som planmyndighet i plan- og bygningsloven og i forhold til klima- og transportmål. Dette er for lite belyst i forslaget til vernehjemmel. Forslaget bør utredes nærmere før det eventuelt vedtas. Dette kan fortrinnsvis gjøres som en del av utarbeidelsen av nasjonale forventninger til regional og lokal planlegging, som etter ny plan- og bygningslov skal lages hvert fjerde år, første gang seinest høsten 2011.

Alt C: Negativ. Fylkeskommunen går imot forslaget da dette svekker kommunens rolle som planmyndighet og slik kan undergrave kommunens motivasjon for å drive planlegging. Slik bryter det med grunnprinsippet om lokalt selvstyre. Det kan også gjøre det vanskeligere å oppnå klimamål gjennom fortetting. Dagens ordning med innsigelse til kommunale planer som bryter nasjonale mål bør sammen med nye redskaper som hensynssoner kunne utvikles til å fungere godt nok.

FYLKESRÅDMANNENS AVSLUTTENDE DRØFTING OG TILRÅDING

Problematisk med sektorisering og sprikende miljømål

Fylkesrådmannen er enig i intensjonene bak forslaget. En slik lovendring vil utvilsomt styrke jordvernet. Likevel er fylkesrådmannen skeptisk fordi en slik statlig sektorstyring vil undergrave prinsippet om mest mulig lokal forvaltning og om en helhetlig, tverrsektoriell arealdisponering. Jordvern bør kunne vurderes i forhold til andre viktige miljømål slik som transport og klima. Slik kan man f.eks få det paradokset at et unyansert jordvern i Norge kan bidra til økt CO2 utslipp og slik svekke matproduksjonen globalt. Et mer spredt og bilavhengig utbyggingsmønster vil også komme i konflikt med tydelige statlige mål om tilgjengelighet for alle (Universell utforming). På den annen side kan økt jordvern gi mer kortreist mat. Disse forholdene er ikke tilstrekkelig drøftet i forslaget.

Diskusjon av alternative holdninger

Ut fra en rent planfaglig helhetsvurdering, er fylkesrådmannen mest tilbøyelig til å anbefale alt C over. Ut fra klare jordvernsignaler i Fylkesutvalget og Fylkestinget (se regionale føringer over), vil fylkesrådmannen imidlertid innstille på alt B framfor alt C. Fylkesrådmannen vil fraråde alt A da dette undergraver en lokal, helhetlig arealforvaltning og bygger opp om en statlig sektorpolitikk.

Tilråding : Alt. B

Fylkesrådmannen vil slik tilrå alt B over. Dette innebærer at fylkeskommunen stiller seg avventende til foreslåtte lovendring. Fylkesrådmannen vil anbefale at forslaget heller tas opp i en helhetlig drøfting av statlig arealpolitikk i tilknytning til nasjonale forventninger til regional og lokal planlegging. Dette vil også gi en bedre helhetlig forståelse for et bedre vern. Slike forventninger skal etter plan- og bygningslovens § 6-1 utarbeides i løpet av et år eller to. I tilfelle forslaget videreføres, bør kommunene og kommuneplanene få en klart tydeligere rolle enn det som er vist i foreliggende forslag.

