

Arkivsak 10/00357
Arkivkode Blank;V60
Saksbehandler Bernt Henrik Hansen

Saksgang	Møtedato	Sak nr.
Utvalg for landbruksforvaltning	29.01.2010	
Komité for teknisk	02.02.2010	
Bystyret	18.02.2010	

Høringsuttalelse - forslag til vernehjemmel i jordloven

Saken er fremmet etter prinsippet om fullført saksbehandling.
Følgende har vært medsaksbehandlere: Arnt Pettersen, Anne Elisabeth Ramtvedt, Hege Hornn s

Vedlegg:

Brev fra LMD, datert 14.09.2009.

Sammendrag:

Statens landbruksforvaltning (SLF) har på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) vurdert eksisterende virkemidler for jordvern. SLF har kommet fram til at norsk lovgivning i dag ikke har hjemmel for vern av jordressurser med formål å sikre og videreføre matproduksjon. For å hindre nedbygging av dyrka jord og sikre at de mest verdifulle og mest utsatte matproduksjonsomr dene i Norge bevares og drives, foreslår SLF nye virkemidler i jordloven bla. en ny hjemmel for varig vern av verdifulle jordressurser. Rådmann støtter det nasjonale jordvernmålet, jfr utkast til planstrategi for Sarpsborg kommune.

Rådmannen støtter imidlertid ikke forslaget om en særskilt vernehjemmel i jordvernloven.

Begrunnelsen for dette er at:

- Forslaget vil kunne virke negativt for annen viktig samfunnsutvikling
- Jordvernmålet kan ivaretas gjennom eksisterende lovverk

Dersom vernebestemmelsen likevel innføres advares det mot at det settes for restriktive bestemmelser for utvikling av tradisjonell landbruksvirksomhet i verneområdene. Rådmannen mener også at en eventuell vernebestemmelse ikke bør slå inn på regulerte områder f r 5 års fristen for bygge- og anleggstiltak hjemlet etter plan- og bygningslovens   12-11 har gått ut.

Utredning:

Statens landbruksforvaltning (SLF) har på oppdrag fra Landbruks- og matdepartementet (LMD) vurdert eksisterende virkemidler for jordvern, og kommet til at norsk lovgivning i dag ikke har hjemmel for vern av jordressurser med formål å sikre og videreføre matproduksjon. For å hindre nedbygging av dyrka jord og sikre at de mest verdifulle og mest utsatte matproduksjonsomr dene i Norge bevares og drives, foreslår SLF nye virkemidler i jordloven. SLF's forslag til nye bestemmelser er som følger:

- Kongen skal få myndighet til å gi verdifulle jordressurser varig vern som jordvernområder.
- Adgang til å omdisponere og fradele dyrka mark på eiendommer i jordvernområder blir innskrenket. Kriteriene for dispensasjon endres. Søknadsplikt for omdisponering til driftsbygninger og driftsveier innføres.

- Myndighet til å gi samtykke til omdisponering og deling i jordvernområder gis fylkesmannen (flyttes fra kommunene). SLF skal være klagemyndighet.
- Vernet skal gjelde verdifull dyrka jord (ikke dyrkbar).
- Arealene bør være av en viss størrelse og mest mulig sammenhengende.
- Det settes i gang en prosess for å vurdere aktuelle jordvernområder i alle deler av landet når loven er trådt i kraft.
- Verneprosesser for enkeltstående områder kan igangsettes når disse vurderingene er gjort.
- Fylkesmannen fremmer forslag til områder for varig vern. SLF vurderer og avgjør hvilke konkrete områder som skal utredes for vern.
- Det legges til rette for god medvirkningsprosess.
- Bestemmelsene skal gjelde fra det tidspunkt SLF har fattet vedtak om oppstart av verneprosess.

LMD påpeker at forslagene og vurderingene står for SLF sin regning, og ber om høringsinstansenes syn på disse. Høringsfristen er satt til 10. januar 2010. Sarpsborg kommune har orientert LMD om at kommunen ikke får behandlet høringsforslaget i kommunestyret før 18.02.2010. Rådmannens saksframlegg er oversendt LMD som kommunens foreløpige høringsuttalelse.

Hva slags areal skal kunne vernes

Departementet foreslår at jordvernhjemmelen skal gjelde verdifull dyrka jord, og at det bl.a. skal legges vekt på:

1. arealenes kvalitet til mat- / forproduksjon
 2. om arealene har eller kan få nasjonal eller regional betydning for matproduksjon
 3. om arealene er av en viss størrelse og er sammenhengende
 4. om de ligger i et område der det er eller kan ventes å bli utbyggingspress
- Kriteriene skal ligge til grunn for vurderingene, og er ikke ment å være oppfylt samtidig.

Avveining mot andre samfunnsinteresser

Oppretting av jordvernområde vil kunne være negativ for annen samfunnsutvikling. Eksempler på dette kan være at kommunene som erstatning for verdifulle dyrka mark må legge til rette for utbygging på mindre egnede eller kostnadskrevenne arealer eller åpne opp for bygging i høyden. Dette er momenter som bør tas i betraktning når et område vurderes for vern.

Forholdet til allerede gitte tillatelser og vedtatte arealplaner mv.

Vedtak om vern av dyrka jord vil i utgangspunktet ikke få betydning for eksisterende bruk. Vedtaket om vern vil imidlertid kunne få betydning for grunneiere eller rettighetshavere som har planlagt annen framtidig utnyttning av jordbruksarealene, men der det ikke er gitt tillatelse til omdisponering når vernevedtaket fattes. For bruksendringer som krever annen offentlig tillatelse etter for eksempel plan- og bygningsloven vil tiltak som det er gitt tillatelse til gå foran dersom denne er gitt før vernevedtaket. For annen bruk som ikke krever tillatelse etter gjeldende lovverk, for eksempel omdisponering av dyrka jord til driftsbygning, må tiltaket være igangsatt fysisk før vernevedtaket blir fattet.

Tiltak ved igangsatt saksbehandling, men før endelig vernevedtak er fattet

SLF forutsetter at det skal fattes et eget vedtak om utgreiing av vern før selve vernevedtaket fattes. SLF foreslår at rettsvirkningen av et slikt vedtak skal være at de strenge dispensasjonsbestemmelsene skal gjelde i alle områder som utredes for jordvern, samt at Fylkesmannen og ikke kommunene er avgjørelsesmyndighet i første instans.

LMD ønsker innspill på dette. LMD ønsker også tilbakemelding på om det er behov for hjemmel til midlertidig vern slik det er i naturmangfoldloven eller hjemmel til avslag på søknad om tiltak uten videre når påtenkt verneforslag er kunngjort.

Vurdering

Dyrka mark er en ikke-fornybar ressurs og et nødvendig grunnlag for at fremtidige generasjoner skal ha mulighet til å produsere mat.

Regjeringens mål for jordvernet jf. St. meld. Nr 26 (2006-2007) om regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand, er å:

- Halvere den årlige omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene innen 2010.

- Stimulere kommunene til å utpeke kjerneområder for landbruk som grunnlag for kommunale planvedtak.
- Stimulere til regionale planprosesser i by- og tettstedsområder, der det trekkes langsiktige grenser.
- Arbeide for å redusere avgangen av dyrka mark til samferdselstiltak.

Sarpsborg kommune støtter regjeringens mål for jordvernet. Målet om å halvere omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene er nedfelt som lokalt mål i forslag til kommuneplanens arealdel. Sarpsborg kommune har også definert kjerneområder for landbruk som beslutningsgrunnlag for sin arealplanlegging. Rådmannen støtter imidlertid ikke forslaget om en særskilt vernehjemmel i jordvernloven. Begrunnelsen for dette er følgende:

- Forslaget vil kunne virke negativt for annen viktig samfunnsutvikling
- Jordvernmålet kan ivaretas gjennom eksisterende lovverk

Hensynet til annen samfunnsutvikling

For byutvikling i områder som er omgitt av verdifulle jordressurser vil et strengt jordvern kunne medføre utbygging med større avstand til eksisterende sentrumsområder. Et mer spredt utbyggingsmønster med avstand til sentrumsområder vil generere mer trafikk. Generelt vil en konsentrert byvekst være mest transportøkonomisk lønnsomt. Nedprioritering av samferdselstiltak til fordel for jordvern kan gå på bekostning av næringsutvikling, trafiksikkerhet og miljøvennlig transportmønster. Jordvernmålet vil sett på bakgrunn av karbonbindingen i utgangspunktet bygge opp under klimapolitiske mål. Imidlertid vil et utbyggingsmønster som genererer mer transport kunne gi økte klimagassutslipp. Et strengt jordvern vil også kunne fremtvinge nedbygging av bynære utmarksområder og dermed gå på bekostning av biologisk mangfold og viktige rekreasjonsområder. Fortetting innenfor eksisterende byområdene kan også gå på bekostning av verdier som biologisk mangfold og grønnsstruktur. En for høy grad av fortetting kan dessuten gjøre det utfordrende å følge opp rikspolitiske retningslinjer for barn og unge i planleggingen. Utrivelige bomiljøer med lite grønnsstruktur kan påvirke befolkningens helse og trivsel negativt.

Til sammenlikning retter vern etter naturvernloven seg i stor grad mot områder og biotoper som ligger utenfor de store befolkningskonsentrasjonene. For å ha en hensikt, må en vernehjemmel etter jordloven rette seg mot de områdene som er underlagt utbyggingspress. Det ligger da i sakens natur at "jordvernsakene" i mye sterkere grad enn "naturvernsakene" griper direkte inn i samfunnsutviklingen. Som følge at dette må avveiningene mot andre samfunnsinteresser få større omfang og fokus i jordvernsaker. Prosesser og arenaer for slike avveininger følger i dag av plan- og bygningsloven (PBL). PBL er en samordningslov, der ulike interesser skal veies mot hverandre. Etter rådmannens vurdering vil en vernebestemmelse etter en særlov kunne være til hinder for en helhetlig samfunnsutvikling. PBL vil dermed kunne svekkes som et egnet verktøy for å gjøre disse avveiningene.

Jordvernmålet kan ivaretas gjennom annet lovverk

Kommunene kan ikke omdisponere større landbruksarealer uten godkjenning av fylkeskommunal og statlig myndighet. Med hjemmel i ny PBL kan det fastsettes at deler av en arealplan ikke kan endres eller oppheves i en nærmere angitt tidsramme uten samtykke fra Miljøverndepartementet. Lengre bindingstid vil gi større forutsigbarhet for de som har interesser knyttet til området. Dette kan brukes f.eks. for landbrukets kjerneområder.

Initiativet til en slik binding skal være en del av planbehandlingen og kan komme fra kommunen selv eller fra regionale og statlige myndigheter. Ny PBL styrker den regionale planleggingen med regional planstrategi og regional planbestemmelse. Fylkeskommunene må føre en bevisst arealpolitikk i alle sine regionale planer i forhold til jordvernet, og være tydelige på hvordan jordvernensyn skal tas. Fylkesplan "Østfold mot 2050", som ligger til behandling i Miljøverndepartementet, har foreslått langsiktig grense mellom fremtidige utbyggingsområder og LNF områder i et 40 års perspektiv. I dette arbeidet er nødvendige avveininger mellom ulike samfunnsinteresser gjort, eks avveininger mellom areal- og transportensyn i forhold til jordvern.

Oppsummert kan det sies at PBL har de plantyper, virkemidler samt krav til prosess / medvirkning og godkjenning som sikrer gode avveininger mellom ulike samfunnsinteresser og som sikrer best samlet måloppnåelse.

På bakgrunn av ovennevnte støtter heller ikke rådmannen forslag om mulighet for midlertidig vern.

Synspunkter dersom vernebestemmelsen likevel innføres

Dersom det likevel blir innført en vernehjemmel i jordloven vil rådmannen generelt advare mot at det settes for restriktive bestemmelser for utvikling av tradisjonell landbruksvirksomhet. En vesentlig del av de arealene som i dag tas ut av produksjon og som gror igjen er en direkte følge av rammevilkårene for norsk landbruk og ikke aktiv omdisponering/nedbygging.

Rådmannen mener videre det er en svakhet at det ikke er angitt klare definisjoner på hvilke tiltak et ev. vernevedtak får virkning for. Rådmannen mener en eventuell vernebestemmelse ikke bør slå inn på regulerte områder før 5 års fristen for bygge- og anleggstiltak hjemlet etter plan- og bygningslovens § 12-11, har gått ut. Dvs at en grunneier/rettighetshaver som har innrettet seg etter en vedtatt reguleringsplan og som har gjort sine disposisjoner i forhold til dette ikke blir stoppet av et eventuelt vernevedtak.

Miljømessige konsekvenser:

Rådmannen mener målet om å halvere den årlige omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene innen 2010 kan nåes uavhengig av forslaget om en særskilt vernehjemmel i jordloven. Et strengt jordvern vil kunne medføre utbygging med større avstand til eksisterende sentrumsområder. Dette vil kunne gå på bekostning av annen samfunnsutvikling jfr over.

Økonomiske konsekvenser:

Oppretting av jordvernområde vil kunne være negativ for annen samfunnsutvikling. Eksempler på dette kan være at kommunen som erstatning for verdifulle dyrka mark må legge til rette for utbygging på mindre egnede eller kostnadskrevende arealer eller åpne opp for bygging i høyden.

Rådmannens innstilling:

Sarpsborg kommune støtter det nasjonale jordvernmålet om å halvere den årlige omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene innen 2010.

Kommunen støtter imidlertid ikke forslaget om en særskilt vernehjemmel i jordvernloven.

Begrunnelsen for dette er at:

1. Forslaget vil kunne virke negativt for annen viktig samfunnsutvikling
2. Jordvernmålet kan ivaretas gjennom eksisterende lovverk

Dersom vernebestemmelsen likevel innføres advares det mot at det settes for restriktive bestemmelser for utvikling av tradisjonell landbruksvirksomhet i verneområdene. Kommunen mener også at en eventuell vernebestemmelse ikke bør slå inn på regulerte områder før 5 års fristen for bygge- og anleggstiltak hjemlet etter plan- og bygningslovens § 12-11 har gått ut.