



FORSLAG TIL VERNEHEIMEL I JORDLOVA - HØYRINGSUTTALE

Saksgang:

Utval	Saksnummer	Møtedato
Time formannskap	002/10	19.01.2010

Framlegg til vedtak:

- 1. Time kommune ser positivt på at Landbruks- og matdepartementet ønsker eit sterkt jordvern. Gjeldande jordlov, ny plan- og bygningslov, Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren saman med kommuneplanen sin arealdel, er fullt ut gode verktøy til både å ta vare på jordbruksjorda og leggje til rette for rasjonell og framtidsretta landbruksdrift. Erfaringane med fylkesdelplanen tilseier at det i jærregionen er lagt og fortløpande blir vurdert/justert jordverngrenser som nettopp skal sikre dyrka jord/kjerneområde landbruk. Jordvernet blir her på ein naturleg og heilskapleg måte vurdert opp mot anna arealutvikling i regionen. Mogeleg innføring av regionale planføresegner slik ny plan- og bygningslov opnar for, vil og klart kunne forsterke eit vern om arealressursane i landbruket. Time kommune vil derfor frårå den foreslåtte endringa som gjeld innføring av verneheimel i jordlova.*
- 2. Time kommune vil vidare frårå endringa av forvaltningspraksisen dersom verneheimelen i jordlova blir innført. Det kommunale sjølvstyret må ha sin naturlege plass med omsyn til behandling av lokale og regionale landbrukspolitiske saker.*
- 3. Dersom verneheimelen i jordlova blir innført framgår Time kommune sine svar på Landbruks- og matdepartementet sine spørsmål i saksframlegget.*

Time formannskap

Forslag frå **Anne Brit Ree, Ap:**

Time kommune tilrår å lovfesta varig vern av dei mest verdifulle areala for matproduksjon i Norge.

Framlegget vart vedtatt med 6 mot 3 røyster. (2 Ap og Sv).

FSK-002/10 Vedtak:

- 1. Time kommune ser positivt på at Landbruks- og matdepartementet ønsker eit sterkt jordvern. Gjeldande jordlov, ny plan- og bygningslov, Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren saman med kommuneplanen sin arealdel, er fullt ut gode verktøy til både å ta vare på jordbruksjorda og leggje til rette for rasjonell og framtidsretta landbruksdrift. Erfaringane med fylkesdelplanen tilseier at det i jærregionen er lagt og fortløpande blir vurdert/justert jordverngrenser som nettopp skal sikre dyrka jord/kjerneområde landbruk. Jordvernet blir her på ein naturleg og heilskapleg måte vurdert opp mot anna arealutvikling i regionen. Mogeleg innføring av regionale planføresegner slik ny plan- og bygningslov opnar for, vil og klart kunne forsterke eit vern om arealressursane i landbruket. Time kommune vil derfor fråå den foreslåtte endringa som gjeld innføring av verneheimel i jordlova.*
- 2. Time kommune vil vidare fråå endringa av forvaltningspraksisen dersom verneheimelen i jordlova blir innført. Det kommunale sjølvstyret må ha sin naturlege plass med omsyn til behandling av lokale og regionale landbrukspolitiske saker.*
- 3. Dersom verneheimelen i jordlova blir innført framgår Time kommune sine svar på Landbruks- og matdepartementet sine spørsmål i saksframlegget.*

FORSLAG TIL VERNEHEIMEL I JORDLOVA - HØYRINGSUTTALE

SAKA GJELD

Landbruks- og matdepartementet (LMD) har sendt forslag om ny verneheimel i jordlova til høyring. Høyringsinstansane er bedt om å gje svar på høyringsbrevet frå LMD innan 10.01.2010. Time kommune rekk ikkje denne fristen, og har bedt LMD om utsetjing i høve til fristen.

Bakgrunnen for forslaget om verneheimel er m.a. rapporten ”Klimaskifte for jordvernet”, LMD av 08.01.2008, der jordverngruppa gjer greie for omfanget av omdisponering av dyrka jord (matjord) til andre formål enn jordbruksproduksjon. Det blir òg synt til Regjeringa sine mål for jordvernet som er kome til uttrykk i St.meld. nr. 26 (2006-2007), ”*Regjeringa sin miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*”, der det går fram at det er eit mål å:

- halvere den årlege omdisponeringa av dei mest verdfulle jordressursane innan 2010
- stimulere kommunane til å utpeike kjerneområde for landbruk som grunnlag for kommunale planavklåringar
- stimulere til regionale planprosessar i by- og tettstadsområde der det blir trekt langsiktige jordvern grenser
- arbeide for å redusere avgangen av dyrka mark til samferdselstiltak

LMD legg til grunn at dei mest verdfulle jordressursane omfattar den dyrka jorda, og legg til grunn det årlege snittet omdisponert areal for perioden 1993 – 2004.

Statens landbruksforvaltning (SLF) har på vegne av LMD laga ein rapport med forslag til verneheimel i jordlova. SLF har vurdert eksisterande verkemiddel, og kome til at ein i dag ikkje har heimel for vern av jordressursar med føremål å sikre og vidareføre matproduksjon. I den samanhengen dreg SLF parallell til naturvernlova som gir område verna etter denne eit sterkare vern enn jord til å dyrka mat på.

Regjeringa ser at det er trong for å setja i verk tiltak som kan føra fram til auka jordvern. Dette er utgangspunktet for at det nå blir foreslått ein eigen verneheimel i jordlova.

SAKSOPPLYSNINGAR

Arealendringar på Jæren etter år 2000

Frå rapporten ”*Byvekst og spreidde tiltak i landbruksområda på Jæren*”, utarbeidd av Fylkesmannen i Rogaland i oktober 2008, framgår følgjande:

”Målingane viser tydeleg at omdisponering av LNF-areal til byggjeformål gjennom kommuneplanane på Jæren er blitt halvert dei siste åtte åra. Årleg omdisponering i plan har vore 1 070 dekar mot 2 180 dekar før Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren (FDP-J) vart godkjend.”

Dette har skjedd til trass for historisk høg folketalsvekst i regionen etter år 2000. Årsaka ligg i fortetting og transformasjon. For å redusere forbrukstakten og presset på jordbruksareala i eit vidare langsiktig perspektiv, er utfordringa framover først og fremst å få trekt opp langsiktig grense for landbruk kring tettstadene der dette ikkje er gjort. I tillegg må regionen ha større fokus på det overordna grepet om vidare utbygging på mindre produktive areal i austre del av regionen som ligg i FDP-J.

Time kommune sitt areal innanfor kjerneområde landbruk i FDP-J er om lag 45 000 dekar. Kommunen er del av FDP-J som er eit viktig verktøy for å sikre arealgrunnlaget for landbruksnæringa. Denne skal gje trygge rammer for ei framtidig produktiv landbruksdrift. Langsiktig grense for landbruket slik dette er vist i FDP-J, har i stor grad blitt respektert. Planen er ikkje juridisk bindande, og særleg i tilknytning til kommuneplanrevisjonar blir det fort press i høve til dei langsikte grensene.

Erfaringane etter kommuneplanrevisjonane på Jæren i 2006/07 syner at motsegner frå overordna styresmakter medførte at 25 % av ynskt omdisponert areal vart tatt ut av dei endelege planane. Dette var ein samla reduksjon på om lag 1 400 dekar for dei 7 Jærkommunane.

Samla sett ser vi vel nå etter 8-9 år at FDP-J er eit godt styringsreiskap i regionen si samla arealutvikling, og virker etter intensjonen m.a. om å ta vare på jordbruksjord i regionen planen omfattar. I praksis tilseier dette at planen stort sett har vore bindande i høve dei jordvern-grensene som er trekt opp.

FDP-J er nå under revisjon og det er aktuelt å vurdere innføring av juridisk bindande regionale planføresegner slik ny plan- og bygningslov opnar for. Slike føresegner kan t.d. sikre at det i eit tidsrom på inntil ti år kan setjast forbod mot iverksetjing av særskilte byggje- og anleggstiltak. Dette kan vere eit eigna og forsterka verkemiddel for å sikre dei beste landbruksareala over tid.

Framlegg til ny verneheimel i jordlova – avgjerdsmynde og verneprosess

Framlegg til ny verneheimel, jf. kapittel IV, § 8b – 8c, i jordlova.

”SLF foreslår at nye bestemmelser om jordvern tas inn i jordloven, og vidare:

- *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 forproduksjon 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”*

I høve delegeringsforskrift har kommunane hatt avgjerdsmynde frå 01.01.2004 i dei fleste sakene etter landbrukslovgivinga, jordlova medrekna. Statlege organ kan kontrollera

kommunane både etter plan- og bygningslova og etter jordlova, samt som overordna myndigheit etter forvaltningslova.

SLF meiner at avgjerdsmynde etter jordlova i jordvernområde må leggjast til eit statleg organ for å sikre ein einsarta praksis, og for å unngå at ei nasjonal avgjerd om vern av eit område kan setjast til sides gjennom kommunale vedtak.

I praksis vil lovendringa føre til at kommunane ikkje lengre blir utøvande jordlovmyndigheit i jordvernområda, men vil truleg bli pålagde å gi uttale i dei ulike sakene før "eit statleg organ" fattar vedtak.

SLF tilrår at det blir innført ein eigen bestemmelse med forbod mot å omdisponere dyrka jord til anna enn jordbruksføremål bortsett frå ved "særlege høve". For å kunne føre kontroll med bygging på dyrka jord må det innførast søknadsplikt for driftsbygningar, gardsvegar og driftsvegar innanfor jordvernområda. Desse tiltaka blir ikkje rekna som "jordbruksproduksjon" i desse områda, og krev derfor dispensasjon frå "eit statleg organ".

LMD er ansvarleg departement. Eksisterande apparat innanfor statleg landbruksforvaltning blir hovudaktør i gjennomføring av av verneprosessane etter den føreslåtte lovendringa. Dvs Fylkesmennene på regionalt nivå og SLF på sentralt nivå. Fylkesmennene vil vere hovudansvarlege for arbeidet med å velje ut og vurdere aktuelle område for vern. Arbeidet skal gjerast i eit aktivt samarbeid med alle involverte aktørar, både grunneigarar, organisasjonar og øvrige myndigheiter. Øvrige detaljopplysningar om verneprosessen framgår av vedlegga til saka.

Jordeigaren sin råderett over dyrka og dyrkbar jord er allereie avgrensa gjennom dei eksisterande føringane i jordlova. Det gjeld generelle forbod mot omdisponering og frådeling av jordressursar. Innføring av ein heimel for vern av jord vil føre til ei innskjerping av nåverande føringar i jordvernområda, men representerer ikkje ei ny form for avgrensing av eigarrådveldet, jf. rapporten frå SLF. SLF meiner på bakgrunn av dette at vern av jord etter jordlova er ei rådverderegulering som i utgangspunktet må tålast utan erstatning. Erstatning skal berre gis i heilt spesielle høve.

Andre spørsmål LMD ynskjer uttale på

- *"hva slags areal skal kunne vernes"*
- *"avveining mot andre samfunnsinteresser"*
- *"forholdet til allerede gitt tillatelser og vedtatte arealplaner mv"*
- *"virkningen av vernevedtaket – dispensasjon"*
- *"prosess"*
- *"tiltak ved igangsatt saksbehandling, men før endelig vernevedtak er fattet"*

Kva slags areal skal kunne vernast

Det vil vere uaktuelt å verne all dyrka jord. Som det kjem fram i rapporten frå SLF, må det vere snakk om den mest verdfulle dyrka jorda og areal av ein viss storleik. LMD har lista nokre kriterium som skal leggjast vekt på. Rådmannen meiner det vil vere rett å ha fokus på areal med stort produksjonspotensiale. Når det gjeld Time, vil det vere naturleg at dette må gjelda areal som ligg innafor kjerneområde landbruk i FDP-J. Bonitetskart og jordsmonnkart vil vere nyttige for å avgrense til dei aktuelle områda nær pressområda. Det er likevel særskilt viktig å vekte dei ulike interesser for framtidig arealutvikling tett opp til pressområda.

Avveging mot andre samfunnsinteresser

Det må vere rom for å ta omsyn til allmenne samfunnsinteresser som i denne samanhengen kan vere utviding av gravplassar, bygging av barnehagar, skular, omsorgsbustader, sjukeheimar, breiddeutviding av etablerte vegar grunna naturleg trafikkauke, trafikksikringstiltak som gang- og sykkelvegar, m.m. Hovudregelen må likevel vere at òg slike interesser så langt råd blir etablert utanom dei mest verdfulle landbruksareala.

Bustadbygging, ny vegbygging og anna næringsutvikling må vurderast til å vere underordna omsynet til jordvern så langt det finns andre alternativ, sjølv om kostnadene kan bli høgare. Time har allereie teke konsekvensane av dette, og har fokus på området Lye/Njåfjell når det gjeld framtidig utvikling. LMD foreslår ein eigen sakshandsamingsregel om avveging mot andre samfunnsinteresser i vurdering av oppretting av jordvernområda. Dette kan vere nyttig.

Forholdet til allereie gitte løyver og vedtatte arealplanar mv

Lokal og regional arealplanlegging må leggjast vekt på i verneprosessen. Rådmannen kjenner ikkje til område i kommune pr. i dag som vil bli påverka av eit vernevedtak. Dette då rådmannen legg til grunn at verneområda må kome i kjerneområde landbruk i FDP-J. Rådmannen meiner likevel det er viktig med ytterlegare utgreiing av dette punktet.

Verknaden av mogeleg vernevedtak – dispensasjon

Det er viktig at det blir stilt strenge krav for å gi dispensasjon frå eit vernevedtak, strengare enn i ordinære LNF-område. I framlegget går det fram at det er viktig å oppretthalda og trygga jordbruksproduksjonen i landet, og at den verna jorda ikkje skal nyttast til anna enn jordbruksproduksjon. SLF har i sin rapport meint at våningshus, landbruksbygg og landbruksvegar heller ikkje vil vere i samsvar med føremålet. Dette medfører at slike tiltak vil bli handsama som dispensasjon, jf. § 14, første ledd, i framlagt endringsforslag. LMD opnar likevel for at driftsbygning eller gardsvegar som er naudsynt for drifta, kan samsvara med verneformålet. Rådmannen er samd med LMD sin vurdering, men dette er eit punkt som bør utgreiast nærare.

Landbruksbygg blir i dag handsama som meldingssaker etter plan- og bygningslova. Frå sommaren 2010 blir dette endra, og slike bygg vil bli handsama på lik line med andre bygg. Rådmannen ser òg dette som ei skjerping. Ut over dette er rådmannen opptatt av at vernevedtaket ikkje må bli til hinder for at det kan drivast eit aktivt og framtidsretta landbruk innanfor jordvernområda. Dette må gå klårt fram i vernevedtaket, og samstundes må det differensierast i høve til kven som skal ha vedtaksmynde i dei einskilte sakstypene.

Prosess

Som det blir skissert frå SLF, er det viktig at kommunane og grunneigarar blir involverte tidleg i verneprosessen. Det må leggjast opp til ei reell deltaking i prosessen. Dette må òg gjelde i identifiserings- og utgreiingsfasen. Rådmannen ser det mest føremålstenleg at statlege organ må styra prosessen og fatte endeleg vedtak. I tillegg er det viktig at det blir ei lokal politisk forankring og at det er i full forståing med grunneigarane.

Tiltak ved igangsett saksbehandling, men før endeleg vernevedtak er gjort

Etter rådmannen sin vurdering vil det vere viktig med ei brei og individuell vurdering i område som er under utgreiing om evt. vern. Om søknader blir avslått utan annan grunngjeving enn at området blir utgreia for evt vern, kan dette bli til skade for prosessen. Dette med utgangspunkt i at det for eit verneområde ofte vil vere mange argument mot å gie dispensasjon, og det vil vere særskilt viktig å syne til desse i eit pågåande utgreiingsarbeid om vern.

VURDERING

Rådmannen ser positivt på eit sterkt jordvern. Eit sterkt jordvern legg til rette for å ta vare på det produksjonsgrunnlaget som landbruksnæringa er basert på. Jordbruksjorda på Jæren er av den beste i landet og her er eit særleg gunstig planteproduksjonsklima som er grunnlaget for store deler av husdyrproduksjonen i landet. Denne kombinasjonen legg til rette for eit rasjonelt og effektivt landbruk med høge avlingar og god produktkvalitet. Time kommune er ein av dei store og viktige matproduserande kommunane i landet, med stor prosent av høgproduktive jordareal i beste klimasone og har dermed eit særleg ansvar for å sikre matjorda også for komande generasjonar.

Etter rådmannen sitt syn er gjeldande jordlov, ny plan- og bygningslov, Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren saman med kommuneplanen sin arealdel, fullt ut gode verktøy til både å ta vare på jordbruksjorda og leggje til rette for rasjonell og framtidsretta drift. Erfaringane med fylkesdelplanen tilseier at det i jærregionen er lagt og fortløpande blir vurdert/justert jordverngrenser som nettopp skal sikre dyrka jord/kjerneområde landbruk. Jordvernet blir her på ein naturleg og heilskapleg måte vurdert opp mot anna arealutvikling i regionen.

I arbeidet med revisjon av fylkesdelplanen som nå pågår, er det og aktuelt å vurdere innføring av juridisk bindande regionale planføresegner slik ny plan- og bygningslov opnar for. Slike føresegner kan vere eit forsterkande verkemiddel med omsyn til å sikre dei beste landbruksareala over tid.

Grunneigarane og samfunnet elles har stort sett samanfallande interesser når det gjeld å ta vare på matjorda. Desse interessene blir ivaretatt gjennom eksisterande verktøy, og Fylkesmannen har mulighet til evt. å overprøve kommunale vedtak.

Etter rådmannen sitt syn er det og eit viktig poeng at det kommunale sjølvstyret har sin naturlege plass med omsyn til behandling av lokale og regionale landbrukspolitiske saker.

Rådmannen stiller spørsmål med forslaget om endra arealforvaltning som det blir lagt opp til, jf. forslaga om innføring av jordvernområde og endra forvaltningspraksis m.o.t omdisponering og deling innanfor desse områda. Jordvernet er allereie godt sikra gjennom gjeldande lov- og planverk. Dei foreslåtte endringane synest vere unødvendige for formålet. Rådmannen meiner at ei arealforvaltning som byggjer på nærleiksprinsippet og overordna målsetjingar som i dag, vil vere tenleg både med tanke på jordvern og rasjonell, framtidsretta drift og utvikling i landbruksnæringa. Rådmannen vil derfor frårå denne endringa av forvaltningspraksisen dersom verneheimelen i jordlova blir innført.

KONKLUSJON

Time kommune har i sine planprosessar teke omsyn til overordna planar og føringar, og dermed allereie teke konsekvensen av at landbruket er ein av dei viktigaste næringane kommunen har. Vernet har fokus på at matjord er ein nasjonal ressurs og eit nasjonalt ansvar.

Gjeldande jordlov, ny plan- og bygningslov, Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren saman med kommuneplanen sin arealdel, er etter rådmannen sitt syn fullt ut gode verktøy til både å ta vare på jordbruksjorda og leggje til rette for rasjonell og framtidsretta drift. Erfaringane med fylkesdelplanen tilseier at det i jærregionen er lagt og fortløpande blir vurdert/justert jordverngrenser som nettopp skal sikre dyrka jord/kjerneområde landbruk. Jordvernet blir her på ein naturleg og heilskapleg måte vurdert opp mot anna arealutvikling i

regionen. Mogeleg innføring av regionale planføresegner slik ny plan- og bygningslov opnar for, vil og klart kunne forsterke eit vern om arealressursane i landbruket. Rådmannen frårår den foreslåtte endringa som gjeld innføring av verneheimel i jordlova.

Rådmannen vil vidare frårå endringa av forvaltningspraksisen dersom verneheimelen i jordlova blir innført.

Rådmannen har og den klare oppfatninga at det kommunale sjølvstyret skal ha sin naturlege plass med omsyn til behandling av lokale og regionale landbrukspolitiske saker.

Rådmannen i Time, den 04.01.2010

Brit Nilsson Edland

Bjørn Meling
Kommunalsjef samfunn

Vedlegg: Høyring – forslag til verneheimel i jordlova, brev frå LMD av 11. og 14.09.09
Rapport nr. 7/2009 – Verneheimel i jordlova, frå SLF
Endringsforslag - nytt kapittel IV i jordlova, frå LMD