



DET KONGELIGE
MILJØVERNDEPARTEMENT

Landbruks- og matdep.	
Saksnr: 08/1973	Doknr: 211
Mottatt: 08 FEB 2010 ASR/MA	
Saksbehandler:	Arkiv: 410
Kopier:	Avskrift:

Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

Deres ref
200801973-/EIE

Vår ref
200902089-/KIR

Dato 04 FEB. 2010

Høring - forslag til vernehjemmel i jordloven

Det vises til brev 14. september 2009.

Miljøverndepartementet er enig i at det er av nasjonal interesse at det tas vare på viktige jordbruksarealer, men går i mot forslaget om en egen hjemmel i jordlova til egne verneforskrifter for å oppnå dette. Jordlova har allerede et forbud mot omdisponering av landbruksjord. Dette virkemiddelet bør være tilstrekkelig sammen med virkemidlene ny plandel i plan- og bygningsloven.

Departementet mener at en rekke hensyn tilsier at viktige jordbruksarealer må ses som en del av de helhetlige arealavveininger som skjer innenfor rammen av plan- og bygningsloven. En slik helhetlig arealavveining anses som mest hensiktsmessig for å få god sammenheng i arealbruk og utbyggingsmønster og spesielt ut fra nødvendigheten av å se disse forholdene i sammenheng med bl.a. transportbehov, energibruk, klimagassutslipp, kulturminner, friluftslivsinteresser og naturmangfold. Departementet mener at statlig vern må forbeholdes internasjonalt og nasjonalt verdifulle natur og kulturminner som skal sikres for våre etterkommere.

I den nye plan- og bygningsloven er sikring av jordressursene angitt som et viktig hensyn som skal ivaretas i planleggingen etter loven. Den nye loven har flere nye og sterke virkemidler som nettopp tar sikte på å ta vare på viktige jordbruksarealer.

Postadresse
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Kontoradresse
Myntgt. 2
postmottak@md.dep.no
www.miljo.no

Telefon
22 24 90 90
Org. no.
972 417 882

Avdeling for regional
planlegging
Telefaks
22 24 27 59

Saksbehandler
Karl Inge Rommen
22245903

Innledning

Miljøverndepartementet støtter en politikk, virkemiddelutforming og forvaltningspraksis som kan ta vare på verdifulle jordbruksarealer generelt og spesielt de viktige matjordarealene. Dette er nedfelt i St.meld. nr. 26 (2006- 2007) der målet om halvering av årlig omdisponering av landbruksjord er en viktig arealpolitisk føring. Vi går likevel i mot forslaget til en egen vernehjemmel i jordlova. Vi viser til at ny plan- og bygningslov er tilrettelagt for å følge opp det arealpolitiske målet med å ta vare på jordressursene. Den nye loven inneholder bestemmelser som gir statlige, regionale og kommunale myndigheter gode muligheter til å fremme, avveie og sikre jordressursene. Miljøverndepartementet kan ikke se at det er tilstrekkelig dokumentert at det er et behov for en egen spesialbestemmelse i sektorlov for dette. Prinsipielt mener vi også at statlig vern må forbeholdes naturinteressene med verdier som vanskelig kan gjenskapes. Det vises også til at det er vesensforskjeller mellom Landbruks- og matdepartementets forslag til jordvern og vern av naturområder etter naturmangfoldloven. Næringsinteresser som landbruk må gjøre bruk av andre virkemidler enn vern.

Vi mener det er mangler ved saksfremlegget blant annet at miljøkonsekvensene av tiltaket er dårlig belyst. Forholdet til ulike lover på miljøfeltet er heller ikke beskrevet i særlig grad.

Miljøverndepartementets vurdering av dagens situasjon

Foreliggende statistikk (jf. NIBR rapport 2006) viser at spredt utbygging er en vesentlig årsak til nedbygging og omdisponering av landbruksjord (74 %) og at halvdelen av denne nedbyggingen skjer innen primærnæringer. Tettstedsutvidelser står bare for ca. en fjerdedel av nedbygget areal. Etter vår vurdering vil den foreslåtte forskriftshjemmelen være et lite effektivt eller egnet virkemiddel for å hindre den store andelen av omdisponering og nedbygging som skyldes spredt utbygging, og som landbruket for en stor del står for selv. Vi vil her peke på at spredt utbygging (til annet enn landbruk) kan styres fullt ut i kommunale arealplaner.

For å kunne tilrettelegge for redusert energibruk og reduserte klimautslipp er det avgjørende at utbygging av byer og tettsteder og transportsystem bygger på arealplaner som bidrar til konsentrert og effektiv arealbruk, redusert transportbehov og energivennlig utbygging. Forslaget om vernehjemmel i jordvernlova for områder inntil byer og tettsteder vil kunne ha meget store og uheldige konsekvenser for hvordan slike steder kan utvikle seg. Skal en oppnå en effektiv, langsiktig ivaretagelse av jordbruksarealer, må områder for jordbruk og arealbruken ellers ses i sammenheng i med hva som totalt sett gir en bærekraftig løsning. Alternativet til å ta enkelte verdifulle jordbruksområder til annet formål kan være et oppstykket og ressurskrevende

utbyggingsmønster og stor risiko for nedbygging av verdifulle natur-, friområder eller kulturminner.

Ivaretagelse av jordbruksarealer vil, slik det også redegjøres for i høringsnotatet, måtte avgjøres etter sammensatte og brede avveininger av en rekke motstridende hensyn og interesser. Slike spørsmål blir mest konfliktfylt i områder med annen og mer intensiv utnytting til en rekke alternative bruksformål. Dette er avveininger og vedtak som forutsetter bred helhetlig saksutredning, bred kompetanse og bred lokal og regional medvirkning. Plan- og bygningsloven har til oppgave nettopp å håndtere slike komplekse oppgaver.

Spørsmålet om hvilke arealer som skal beskyttes mot nedbygging må derfor fortsatt avklares gjennom planprosessene etter plan- og bygningsloven. Dette er spesielt viktig i by- og tettstedsregioner, der også regionale planavklaringer med alle berørte parter er et viktig virkemiddel.

Jordvern er i dag en del av svært mange plansaker. En vernebestemmelse etter jordlova kan isolert sett sikre enkelte viktige matjordområder, men vil etter vår vurdering også kunne bety at andre områder for landbruksproduksjon får en lavere status med økt utbyggingspress. For den samlede ivaretagelse av jordressursene vil en derfor kunne komme negativt ut. Det er grunn til å stille spørsmål ved om konsekvensen av å ta vare på enkelte, særlig viktige jordbruksområder etter særlov, er at presset på øvrige områder kan øke. Det er derfor viktig at en langsiktig og omforent plan som tar vare på jordbruksarealer inngår som del av helhetlig regional og kommunal planlegging og ikke som et resultat av sektorvedtak.

Forslaget om en vernehjemmel i jordlova legger opp til en alternativ behandling av spørsmålet om hvilke arealer som ut fra en helhetsvurdering bør omdisponeres til annet formål. Vi kan ikke se at det er gevinster å hente ved å erstatte plansystemet, som har en bred tilnærming til arealbruksløsninger, med en forskriftsprosess hjemlet i særlov, i noen av de viktigste områdene for samfunnsutviklingen i landet.

Matjord har i utgangspunktet en sterkere beskyttelse mot omdisponering enn natur. Dette reduserer behovet for egen vernehjemmel. Vi viser også til at forslaget til vernehjemmel i jordlova er vesensforskjelling fra områdevernbestemmelsene i naturmangfoldloven kapittel V. For det første er vern av områder både nasjonalt og internasjonalt et utbredt virkemiddel for å sikre verdifulle økosystemer, naturtyper og arter. I Norge har vi hatt denne mulighet siden 1910. Utviklingen av plan- og bygningsloven har derfor skjedd med vern av naturområder som en viktig premiss. For det andre bør statlig vern forbeholdes verdifulle naturinteressene som vanskelig kan gjenskapes, og ikke være et virkemiddel for næringsinteresser. For det tredje så anviser ikke forslaget i jordlova noen bestemmelser om samordning mellom jordlova og plan- og bygningsloven, slik lovkapittel V i naturmangfoldloven gjør. Jordlova har heller ingen målbestemmelse for dette virkemidlet, slik naturmangfoldloven § 33 har det for

områdevern. For det fjerde så er rettsvirkningene av forslaget etter vårt syn mangelfullt beskrevet. I naturmangfoldloven er rettsvirkningene beskrevet for den enkelte vernekategori. For det femte så er det ikke redegjort for hvilket erstatningsregime som skal gjelde for den foreslåtte ordningen etter jordlova. For områdevern er erstatningsspørsmålet særskilt regulert i naturmangfoldloven §§ 50 og 51. For det sjette så er kriteriene for å etablere jordvernområder generelle uten noen nærmere presisering eller avgrensing. Det svekker forutberegneligheten for alle berørte. Videre er vi i tvil om f.eks. størrelse eller mulig utbyggingspress alene bør være et kriterium for å bruke bestemmelsen i jordlova. Det kan stilles spørsmål ved om dette er kriterier som anviser nasjonale interesser. Se om dette under omtalen av saksframlegget nedenfor. Det vises også til nasjonale- og regionale mål, uten at disse målene er synliggjort eller utdypet i lovforslaget, også om dette nedenfor.

I 2008 ble det i følge KOSTRA-tall sendt på høring 178 kommuneplaner og kommunedelplaner i Norge. 47 % av disse planene ble møtt med en eller flere innsigelser fordi det forelå ulike nasjonale eller viktige regionale hensyn. 6 % av innsigelsene kom fra fylkeslandbruksstyrene, og 3 % fra Statens Landbruksforvaltning. Jord- og skogbruk ble brukt som begrunnelse 42 ganger, det utgjør 15 % av innsigelsene. Nest etter naturvern/friluftsliv er dette den interessen det er fremmet flest innsigelser til. Vi vil her også vise til nyhetsbrev fra Statens landbruksforvaltning (SLF) der det opplyses at SLF har hatt 63 saker til innsigelsesbehandling i 2007 og 2008 og at dette har hindret nedbygging av tilsvarende et areal 5200 daa verdifulle landbruksarealer.

De aller fleste innsigelsene løses gjennom planprosessen. Mange planer endres slik at endelig plan bedre ivaretar jordverninteressene enn det høringsutkastet det er fremmet innsigelse til. Loven fastsetter at det bør være etablert fylkesvise planfora der denne type konflikter drøftes, og at det skal gjennomføres mekling dersom innsigelsene ikke løses i planprosessen. Saker som ikke løses gjennom mekling, avgjøres i Miljøverndepartementet etter at Landbruks- og matdepartementet har avgitt uttalelse. I 2009 behandlet departementet 11 innsigelsessaker med jordvern som tema, av i alt 51 innsigelsessaker. Innsigelsen ble tatt til følge i sin helhet i 6 jordvernsaker, og delvis i 3 saker. I 2 av jordvernsakene ble innsigelsen ikke tatt til følge. For en av disse var avgjørelsen i tråd med Landbruks- og matdepartementets tilrådning. Dette viser at jordvernet har et svært sterkt gjennomslag i de plansakene som er avgjort sentralt.

Innsigelsestallene for reguleringsplaner er lavere. Av i alt 2483 regulerings- og bebyggelsesplaner sendt på høring i 2008, ble det fremmet innsigelse til 28 % av planene. Jord- og skogbruk var tema for 5 % av innsigelsene, eller 45 planer. Tallene viser at kommuneplanens arealdel er det viktigste plannivået for avklaring av jordvernsaker. Det er her de langsiktige grensene mellom utbygging og jordvern trekkes, og det er her utbyggingsmønsteret ses i en helhetlig sammenheng.

Ny plan- og bygningslov

Når det gjelder plan- og bygningsloven vil vi vise til følgende:

- I § 3-1 bokstav b er sikring av jordressursene angitt som en overordnet oppgave etter loven
- Staten kan klargjøre og forfølge sine politikk mål direkte gjennom statlige forventninger, statlige planretningslinjer, statlige planbestemmelser (juridisk bindende) og statlige arealplaner (juridisk bindende) for jordvern etter plan- og bygningsloven kap. 6. Det vil si at plan- og bygningsloven gir mulighet til å formidle hvordan nasjonale forventninger om jordvern skal ivaretas i regional og lokal planlegging.
- Staten kan følge opp føringer i nasjonale forventninger om bærekraftig utvikling gjennom deltakelse i regionale planprosesser og ved den sentrale godkjenningen av de regionale planstrategier. Det vil også sikre at jordvernsspørsmål kan tas opp og avklares i regionale planer etter lovens kap 7 og 8. Slike planer kan også sikre områder for landbruksdrift gjennom regional planbestemmelse (juridisk bindende).
- I kommunale arealplaner etter plan- og bygningsloven kap 11 og 12, som er basert på bredt anlagte prosesser og føringer fra statlige og regionale myndigheter, kan kommunene sikre viktige jordressurser både gjennom kommuneplanens arealdel og i reguleringsplaner ved hjelp av arealformål, hensynssoner og bestemmelser. Det er også innført en særskilt bestemmelse i § 11-18 som gir Kongen hjemmel til å fastsette at kommunen selv ikke kan ta opp og endre sine kommuneplaner. Denne kan brukes for å ivareta langsiktig vern av jordbruksarealer.
- Innsigelsesordningen vil sikre at kommunen ikke kan vedta planer i strid med nasjonale mål og rammer, herunder jordvernhensyn. Innsigelsesordningen sikrer at alle konflikter om bruk av jordbruksjord til andre formål kan komme til sentral avgjørelse, ev i regjeringen, dersom fylkesmannen eller fylkeskommunen krever det.
- Dispensasjonsadgangen er strammet inn og klargjort bl.a. slik at kommunene ikke kan dispensere i strid med viktige overordnede hensyn og i strid med uttalelse fra statlige myndigheter.

Ny plan- og bygningslov innskjerper krav om at alle kommuner skal ha oppdaterte arealplaner. Bit-for-bit-utbygging gjennom enkeltsaker og dispensasjoner skal unngås gjennom helhetlig planlegging. Dette betyr en mer systematisk og bedre kontroll med omdisponering av dyrka mark, både i pressområder og i områder med mindre byggepress. Bruk av den nye plan- og bygningsloven støtter derfor opp under regjeringens mål om fortsatt reduksjon i omdisponering og nedbygging av dyrka mark, samtidig som man får helhetlig avveining og løsning av andre arealbruksbehov. Også bedre registreringer og klassifisering, og bedre arealstatistikk forventes å forsterke denne positive utviklingen

Miljøverndepartementets vurdering av saksframlegget:

Vi mener at saksframstillingen fra Statens landbruksforvaltning ikke er dekkende for beskrivelsen av de mulighetene den nye plan- og bygningsloven gir for å sikre jordressursene gjennom planlegging. Vi mener at man først må gi den nye plan- og bygningsloven en viss tid til å virke i praksis som "jordvernlov" før det tas stilling til eventuelle endringer i virkemiddel for denne oppgaven.

Etter forslaget til ny § 13 i jordlova legges kompetansen til å vedta at område med verdifull dyrka jord skal vernes som jordvernområde til Kongen. Vedtaket skal skje gjennom fastsetting av forskrift.

Vurderings- og vektleggingskriteriene er ikke uttømmende angitt, men andre og tredje ledd angir fem aktuelle kriterier:

1. i hvilken grad arealene er egnet til mat- eller fôrproduksjon
2. om arealene har eller kan få noe å si for nasjonal eller regional mat- eller fôrproduksjon
3. om arealene har en viss størrelse og ligger samlet
4. om arealet ligger i et område der det er eller kan ventes utbyggingspress
5. det skal foretas en interesseavveining der hensynet til vern av dyrket mark veies opp mot andre viktige samfunnsinteresser

Både enkeltvis og i sum gir disse kriteriene liten forutsigbarhet for hvilke arealer som er aktuelt å verne. Det vil si at det er usikkert hvilket arealmessig omfang vernet vil få, hvilke typer arealer og arealboniteter som vil bli vernet og hvor de ligger.

Det første kriteriet om egnethet kan for så vidt uten en nærmere presisering nyttes på alle typer dyrkede eller dyrkbare arealer som ikke er uegnet til landbruk.

Det andre kriteriet er uklart fordi det ikke foreligger noen nærmere presisering eller avgrensing av hva som ligger i; "noe å si for nasjonal eller regional mat- eller forproduksjon". Hvis det er slik at alle kvanta mat eller fôr inngår som et delbidrag i oppfyllelsen av nasjonale eller regionale produksjonsmål vil det inkludere alle produktive arealer.

Det tredje kriteriet om "en viss størrelse" er uklart og gir ingen egen gradering når det gjelder hvilke arealer som skal være store nok for å være verneverdige. En mulig tolkning kan være at det kan gjelde alle arealer med mindre de er så vidt små at de er ubetydelige i landbrukssammenheng, samlet eller enkeltvis.

Det fjerde kriteriet om utbyggingspress er lite avklarende siden det ikke skiller mellom forskjellige typer utbyggingsformål og utbyggingsformer (bolig, fritid, primærnæring annen næring, samferdsel mv og urbant/tett eller spredt). Det er heller ikke avklarende

for hvilke område- eller kommunetyper det er tale om, men en mulig forståelse kan være at en jordvernforskrift i første rekke skal brukes i vekstkommuner med økende befolkning og tilflytting. Videre er kriteriet svært omfattende i og med at det omfatter både påvist og mulig framtidig utbyggingspress.

Det femte kriteriet gir anvisning på en skjønnsmessig interesseavveining hvor vi legger til grunn at landbruksarealets verdi som produksjonsfaktor skal veies opp mot de bruksverdier og egenskaper arealet vil ha til alternative bruksformål av samfunnsmessig betydning. Dette kriteriet slik det er formulert gir ingen retning eller forutsigbarhet for skjønnsutøvelsen eller -resultatet. Som vi har framhevet i omtalen av plan- og bygningsloven vil vurderinger og avveininger av denne typen som oftest være sammensatte og kompliserte og fortrinnsvis et resultat av en bredt anlagt medvirknings- og beslutningsprosess. Vi ser det ikke som nærliggende at landbruksmyndighetene skal ha ansvaret for å utføre denne oppgaven.

Når det gjelder fjerde ledd, som fastsetter forholdet mellom jordvernvedtak og omdisponeringssamtykke etter jordlova eller tillatelser etter andre lover mv, framstår det som noe uklart om dette bare gjelder samtykker eller tillatelser som er gitt før ev vernevedtak er gjort. Bestemmelsen burde i tilfelle angitt klarere hvordan forskriftsvedtak om jordvern vil stå i forhold til andre lover og vedtak etter slike lover.

Forslaget til lovendring har ikke omtale av miljøeffekten av tiltaket slik utredningsinstruksen sier. Forholdet til naturmangfoldloven er blant annet lite belyst i høringsbrevet. Der det er sterk konkurranse om arealene, vil jordvern for eksempel kunne føre til sterkere press i retning av ikke-bærekraftig bruk av natur, noe som er uheldig og ikke i samsvar med intensjonene bak naturmangfoldloven.

Vi vil også peke på at lovutkastet er knapt og lite opplysende når det gjelder forholdet mellom forskriftsvedtak om jordvern og vedtak fra andre myndigheter som fastsetter arealbruk. Hvis forskriften skal sette til side all annen areallovgivning, herunder den nye naturmangfoldloven, og vedtak etter slike lover, fordrer dette en langt bredere utredning og beskrivelse av samfunnsmessige, miljømessige og økonomiske konsekvenser.

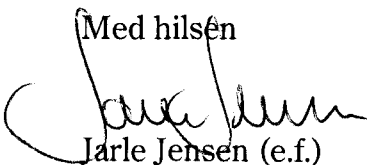
Vi savner også en beskrivelse av forholdet mellom forslaget i jordlova og naturmangfoldloven. Dette gjelder særlig naturmangfoldlovens § 1 (formål), lovkapittel II (Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk) og lovkapittel VI (utvalgte naturtyper). Det viser her til Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) der det bl.a. i kap. 8.6.6.2 står følgende: **"Betydningen av miljørettslige prinsipper.** Betydningen av prinsippene er at disse skal være en rettesnor for utforming av ny lovgivning og annet regelverk, for tolkning av lover og regler og ved utøving av skjønn etter naturmangfoldloven eller andre lover. "

Sammenfatning

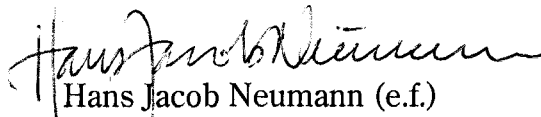
Miljøverndepartementet går i mot forslaget til en egen vernehjemmel i jordlova, og mener at bestemmelsene i bl.a. ny plan- og bygningslov gir bedre og tilstrekkelige redskaper til å sikre et samfunnsmessig forsvarlig jordvern. Departementet er innstilt på å fortsette et nært samarbeid med Landbruks- og matdepartementet med sikte på å ivareta jordressursene mer konsekvent gjennom bruken av plan- og bygningsloven. I stedet for å innføre en vernehjemmel i jordlova foreslår vi at det vurderes å klargjøre de nasjonale jordvernmålene gjennom de nasjonale forventingene som skal formidles til fylker og kommuner før neste valgperiode. Vi er også positive til å vurdere om det er hensiktsmessig å utarbeide statlige planretningslinjer om jordvern som skal følges opp i regional og lokal planlegging, og vi er også åpne for å vurdere bruk av statlig planbestemmelse i utvalgte områder dersom det anses å være et behov for det.

Videre vil departementet selvsagt ha en streng og konsekvent linje i avgjørelsen av saker som kommer fra regionalt og lokalt nivå til avgjørelse sentralt.

Med hilsen



Jarle Jensen (e.f.)
ekspedisjonssjef



Hans Jacob Neumann (e.f.)
avdelingsdirektør