

Statens landbruksforvaltning

Norwegian Agricultural Authority

Miljøverndepartementet
Pb 8013 Dep
0030 Oslo

Postadresse: Postboks 8140 Dep.
NO-0033 Oslo, Norway
Besøksadresse: Stortingsgt. 28

Telefon: +47 24 13 10 00

Telefaks: +47 24 13 10 05

E-post: postmottak@slf.dep.no

Web: www.slf.dep.no

Foretaksregisteret: NO 981 544 315 MVA

Bankkonto: 7694 05 02280

Vår dato: 02.12.03
Vår referanse: 03/4706
Deres dato: 20.05.03
Deres referanse: 2003/443 P/HJN
Vedlegg: Koblinger mellom noen landbrukspolitiske virkemidler og plan- og bygningsloven
Kopi til: Landbruksdepartementet

Høringsuttalelse NoU 2003:14

Statens landbruksforvaltning (SLF) er en nasjonal fagmyndighet innenfor landbruket. SLF har en rådgivende og utøvende rolle i forhold til en rekke virkemidler innenfor landbrukspolitikken, med hjemmel i bl.a. jordloven, konsesjonsloven og naturskadeloven. I vedlegget har vi gitt en orientering og vurdering av koblinger mellom enkelte virkemidler innenfor vårt ansvarsområde og plan- og bygningsloven. Det ligger an til at Statens landbruksforvaltning vil få økt ansvar for oppgaver knyttet til planprosesser. I den forbindelse vises det bl.a. til St.prp nr. 1 for Landbruksdepartementet der det under resultatområdet areal- og ressursforvaltning gis føringer som: "SLF må arbeide for ein meir heilskapleg og styrkt innsats slik at landbruks- og arealomsyn i større grad blir integrert i prosessane knytt til planlegging og utvikling på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå."

SLF har ikke vært oppført som høringsinstans i høringen av NoU 2003:14, jf. Planlovutvalgets hjemmesider. Vi har imidlertid deltatt i Landbruksdepartementets høringsprosess. På bakgrunn av vår rolle innenfor areal- og ressursforvaltningsområdet velger vi i tillegg å avgi egen høringsuttalelse, og vi ber om at SLF blir oppført som høringsinstans ved senere anledninger.

Bakgrunn

Landbruksnæringen er sentral i forvaltningen av store deler av Norges arealer og er en viktig "leverandør" av et bredt spekter av produkter som sikrer næringsgrunnlag og bosetting i Norge. Landbruket har en multifunksjonell rolle for å sikre en rekke overordnede miljø- og samfunns mål i Norge. Multifunksjonalitet er knyttet til landbruk, kulturlandskap, miljø og matvaresikkerhet, samt bosetting og utvikling i utkantområder¹. Dette brede perspektivet på landbruksbasert areal- og ressursforvaltning vil bl.a. omfatte:

- arealutvikling basert på landbruksproduksjon knyttet til jord og skogbruk, reindrift, hagebruk, utmarksnæring og bioenergi

¹ NIBR-notat 2002:112: Det multifunksjonelle landbruket

- arealutvikling som følge av ulike former for turisme og kommersiell utbygging der hovedformålet er knyttet til bosetting og styrking av inntektsgrunnlaget på landbrukseiendommer som gjennomgår ekstensiveringsprosesser
- arealutvikling som vedlikeholder kulturlandskapet og grønne strukturer i bynære områder og i bygdene.

Det er i dette brede perspektivet planlegging av arealutviklingen i landbruket må sees, og som ny plan- og bygningslov må kunne støtte opp under.

Utvalget understreker også at revidert plan- og bygningslov må bli et hensiktsmessig virkemiddel for å bevare og utvikle landbruksnæringen, og sikre den de arealer som kreves for økonomisk drift og langsiktig vern av matjord som grunnlag for matproduksjon. Planleggingen skal likeledes være et egnet redskap for de vanskelige avveininger som må gjøres mellom landbruk og andre samfunnsoppgaver og hensyn.

Nedenfor følger et gjennomgang av enkelte paragrafer i forslaget til ny lov som vi mener er relevante i forhold til landbrukets interesser.

Formål (§1-1)

Lovens formål favner bredt nok til at den også vil kunne bidra til å fremme landbrukspolitiske mål om å sikre arealressurser for matproduksjon i et langsiktig perspektiv, samt å sikre vern av verdifulle landskap og natur- og kulturmiljøer i og i tilknytning til landbruksproduksjonen.

Tilgang på mat er et grunnleggende behov for alle borgere, og mulighet for selvforsyning i krisesituasjoner er en viktig del av samfunnssikkerheten (s. 241). Hvert år skjer det en betydelig nedbygging av produktive landbruksarealer, særlig i de mest folketette områdene der det beste grunnlaget for matkornproduksjon er. Avveining mellom kortsiktige og langsiktige hensyn på dette området anses som en stor utfordring i samfunnsplanleggingen. Økt fokus på denne problematikken er viktig for å hindre nedbygging av viktige jordbruksarealer i samme tempo som i dag.

Forslaget til formålsparagraf lister opp en rekke gode formål loven skal fremme. Dersom formålsparagrafen skal inneholde en slik opplisting, mener vi også at jordvern bør nevnes. Det kan eventuelt vises til Grunnlovens §110b. Alternativt kan jordvern hensyn tas med i merknaden til lovteksten, der viktige hensyn med loven blir utdypet og eksemplifisert. Hvis lovforslaget legges fram for Stortinget, anbefaler vi at følgende formulering inngår som en del av kommentarene til § 1, jf. andre kolonne, andre avsnitt s. 241: *”Dels dreier dette seg om en god fysisk planlegging, for å hindre irreversible utbyggingstiltak på de best egnede jordbruksarealene, og for å unngå at det skjer utbygging i områder som er særlig utsatt for flom, ras, skred, akutt forurensing og så videre. Dels [...]”*

Verdier og retningslinjer for planlegging (§1-4)

Innholdet i denne bestemmelsen angir en rekke av de forutsetninger som legges til grunn for planlegging her i landet. Etter SLF sitt syn er imidlertid dette til dels forhold som behandles i andre deler av loven, dels mer generelle forhold som en må forutsette at de som planlegger kjenner til fra andre kilder. Det bør derfor vurderes om ikke innholdet i denne paragrafen i stedet bør tas inn i forarbeidene til ny lov.

Konsekvensutredning (§§ 1-9 og 17-1)

Av Planlovutvalgets forslag går det fram at konsekvensutredning (KU) skal utarbeides for planer som har vesentlige virkninger for miljø, naturressurser og samfunn. Konsekvensutredning skal utarbeides på bakgrunn av planprogrammet og gi en beskrivelse og vurdering av planens konsekvenser, herunder aktuelle alternativer.

Utvalgets forslag innebærer at KU kommer til å bli brukt i større grad enn tilfellet er i dag, og vil være et grunnlag for valg mellom ulike alternativer. Slik systemet i dag er, er det er få planer/tiltak som omfattes av bestemmelsene, og det er ikke noe krav om at KU skal inneholde noen drøfting av ulike alternativer med sikte på valg av planløsning.

Ut fra hensynet til jordvern ser SLF det som en fordel at KU skal brukes i større grad enn tilfellet er i dag, og på et tidspunkt som gir grunnlag for valg mellom ulike alternativer. Dette gjør at de arealmessige konsekvenser av planen nå kommer klart fram. Et problem i dag er at det er vanskelig for landbruksmyndighetene å si noe om konsekvenser for landbruket, all den tid arealopplysninger ofte mangler når planen legges ut på høring.

SLF har ingen merknader til utvalgets forslag om at blir anledning til å fremme innsigelse og klage mot KU dersom den ikke er tilfredsstillende utført, i og med at KU nå blir en del av selve planen.

Forbud mot bygging i 100-metersbeltet langs sjøen (§1-13)

Det er sterke samfunnsmessig interesser knyttet til disse områdene, bl.a. tilgjengelighet for allmennheten. Usikkerhet omkring klimautvikling (økt fare for storm, stormflo med mer) med tilhørende økt fare for naturskader langs kysten, gjør også at oppmerksomhet omkring bygging og virksomhet i 100-metersbeltet er nødvendig.

I den sammenheng ser SLF det ikke som unaturlig at også landbruksnæringen kan bli pålagt restriksjoner. Av forslaget går det fram at kommunen i kommuneplanens arealdel kan gi nærmere bestemmelser om oppføring av nødvendige bygninger og anlegg.

Det går fram at bestemmelsen også omfatter innhengninger. Det er ikke nærmere angitt hva slags innhengning det her er snakk om. Innhengning kan dermed også komme til å omfatte gjerder for beitedyr. Gjerder for beitedyr kan både være faste og flyttbare. Blant annet av hensyn til kulturlandskapet er det viktig at enkelte områder langs sjøen holdes åpne ved beiting. For mange eiendommer er også områdene mot sjøen svært viktige beiteområder. SLF vil på denne bakgrunn be om at det nærmere presiseres hva slags innhengning denne bestemmelsen er ment å skulle regulere.

SLF antar at hensyn til ferdsel i strandsonen kan ivaretas ved at det bygges gjerdeklyv i den grad det oppføres faste gjerder.

Innsigelse (§1-14)

SLF har ingen merknader til utvalgets forslag. Dersom fylkeslandbruksstyret fortsatt skal være det organ som fremmer innsigelse på vegne av landbruket, er det viktig at det blir satt rimelige frister for innsigelse, slik at det kan avholdes møte på vanlig måte. Ut fra jordvern hensyn er det heller ikke noe i veien for at varsel om innsigelse skal fremmes så

tidlig som mulig. Et slikt varsel er et godt virkemiddel for å påvirke en plan i riktig retning, og hindre at det legges ned unødig arbeid i planlegging, som likevel stopper opp som følge av innsigelse i slutfasen av planleggingen.

SLF har heller ingen merknader til at ordningen med megling lovfestes. Dette er vel i praksis kodifisering av gjeldene praksis i mange fylker.

Kart (§ 3-1)

SLF vil understreke behovet for å få på plass oppdaterte kart og andre geodataprodukter. Det er også viktig å finne fram til felles standarder slik at det blir mulig på en tilfredsstillende måte å koble opplysninger fra ulike kilder, som f.eks. digitale planer og DMK (digitalt markslagskart). En slik løsning vil også gi oss muligheten til å få fram relativt pålitelige tall for omregulerte landbruksarealer. Slike tall har blitt etterlyst i flere sammenhenger, bl.a. i St.meld. nr. 19 (1999-2000). Tilsvarende gjelder betydningen av stedfestet informasjon om bl.a. naturfarer som grunnlag for lokale og regionale planprosesser. SLF slutter seg derfor til utvalgets tilråding av at departementet (MD i samarbeid med LD og andre aktuelle departementer) utarbeider forskrifter som fastsetter hvordan kart, plankart og annen stedfestet informasjon skal tilrettelegges.

Når det gjelder arbeidet med kartfesting av jord- og skogressursene her i landet, er det NIJOS som står for dette. Dette er et viktig arbeid med tanke på å få fram en mest mulig objektiv vurdering av arealenes produksjonspotensiale.

Statlige virkemidler

Alle de virkemidlene som er angitt kapittel 4 vil kunne være viktige for å sikre nasjonale hensyn som bl.a. jordvern.

Samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging (§4-1)

Dette kan bli et godt virkemiddel for samordning av statlig politikk. Norge er imidlertid et land med svært store ulikheter kommuner og regioner imellom, og de samme hensynene vil ikke være like viktige over hele landet. SLF vil derfor peke på muligheten til å gi mer spesifikke retningslinjer i tilknytning til Regjeringens behandling av fylkesplanene. Dersom en velger å gi signaler om statlig politikk gjennom fylkesplanbehandlingen, er det mulig å la være å utarbeide et slikt statlig politikkdokument.

Statlige planretningslinjer (§4-2)

Disse er vel ment å skulle erstatte dagens rikspolitiske retningslinjer, og være et redskap for samordning av statlig politikk innen arealbruksområdet. Et av de viktigste ankepunktene mot dagens rikspolitiske retningslinjer (RPR) er at de ikke i tilstrekkelig grad prioriterer de ulike interessene opp mot hverandre, og derfor blir av mindre praktisk hjelp for kommunene i planleggingsprosessen. Det har med tiden blitt en hel samling av slike rikspolitiske retningslinjer, slik at nesten hver eneste sektormyndighet har en eller flere RPR'er å slå i bordet med. Dersom ordningen med statlige planretningslinjer skal videreføres bør derfor innholdet i disse retningslinjene og graden av samordning vurderes nøye.

Fylkesdelplan for arealbruk med bindende virkning (§§4-4 og 6-6)

Dette har vært et virkemiddel som sektormyndighetene har ønsket seg i flere år. Slik utviklingen har vært de senere år, utgjør ofte flere kommuner et felles bolig- og

arbeidsmarked. For å legge til rette for det best mulige utbyggingsmønstrer er det da viktig å kunne planlegge over kommune- og fylkesgrenser.

En fylkesdelplan som på en bindende måte klargjør hovedlinjer i tettstedsutviklingen, infrastrukturkorridorer og grenser mellom utbyggings- og vernearealer vil ut fra jordvernspunkt være et viktig element.

Behovet for regionale hovedlinjer for arealutvikling kan etter Statens landbruksforvaltnings oppfatning ivaretas uten at det svekker målsettingen om økt lokal handlefrihet.

Kommuneplanens arealdel

Utvalgets forslag til kommuneplanens arealdel gir kommunene større fleksibilitet enn tilfellet er i dag. Med visse unntak ser SLF dette som en fordel.

Arealformål i arealdelen (§9-7)

SLF ser det som lite heldig at Planlovutvalgets forslag åpner for muligheten til å kombinere formålene utbygging og LNRF i påvente av områdeplan eller ny arealdel. Dette vil kunne skape unødvendig usikkerhet om arealbruken i et område. Vi viser i den sammenheng til situasjonen for de områdene som i dagens kommuneplan er båndlagt til ulike formål, og hvor båndleggingen ikke har blitt fulgt opp av etterfølgende planer.

Når det gjelder LNRF-områdene åpner forslaget for at kommunen kan dele disse to områder. I område **LNRF a** åpnes det for gårdstilknyttet næringsvirksomhet, basert på gårdens ordinære ressursgrunnlag som driftsenhet. Etter SLF sin oppfatning vil dette være med å underbygge de signaler som er gitt fra Landbruksdepartementet i forbindelse med bl.a. Landbruk Pluss. At det ikke vil være nødvendig å søke dispensasjon fra plan for å starte opp slik nærmere definert virksomhet, vil gjøre det lettere å ta i bruk de ressurser som finnes på de enkelte gårdsbruk.

Med tanke på å opprettholde drift og bosetting på landbrukseiendommer vil det være et klart signal at slik tilleggsnæring skal være knyttet til gården, og ikke være en fritt omsettelig enhet. Dersom virksomheten får så stort omfang at det er ønskelig å dele den fra, bør den også behandles i plansammenheng, i og med at den da sannsynligvis har virkninger som også berører andre interesser i området.

LNRF b oppfatter SLF som en videreføring og klargjøring av bestemmelsen om spredt bosetting i dagens lov. Forslaget innebærer en klargjøring ved at det presiseres at det kreves detaljplan eller godkjenning fra de enkelte sektormyndigheter før bygging kan gjennomføres. SLF anser at utvalgets forslag vil være klargjørende i forhold til dagens situasjon, der ofte store områder i kommunen er åpnet for spredt bebyggelse, mens det av veiledningen til kommuneplanen går fram at det likevel må søkes sektormyndigheter før tiltaket kan gjennomføres.

Hensynssoner (§9-8)

Det er ikke noe ukjent fenomen at en del kommuner også i dag på ulike måter søker å legge inn en sterkere oppdeling av LNF-områdene enn det dagens lov åpner for. Denne oppdelingen har selvsagt heller ikke noen rettslig betydning, men kan kanskje være med på å forvirre brukere av kommuneplanens arealdel.

Muligheten for å opprette såkalte hensynssoner vil imidlertid kunne bidra til å styrke jordvernet og å sikre verdifulle kulturlandskap. Videre vil fokuset på hensynssoner for naturfarer som skred, flom mv. kunne bidra til økt bevissthet om også slike hensyn i planprosessene. Hensynssonene har ingen rettslige virkninger i seg selv. I hvilken grad hensynssoner bidrar til styrket jordvern og vern om viktige kulturlandskap, vil delvis være avhengig av at landbruksmyndighetene følger opp dette i praksis. Etter SLF sin oppfatning bør hensynssonene kunne sees i sammenheng med kommunens og andre myndigheters forvaltning av juridiske og økonomiske virkemidler i landbruket, f.eks. ved tildeling av tilskudd med miljøformål eller avgjørelser av delings-/omdisponeringssaker etter jordloven. Hvilke typer hensiktssoner som pålegges et område vil i den sammenheng være av stor betydning. SLF har videre merket seg at hensynssoner med vesentlige virkninger for igangværende drift må behandles i form av områdeplan eller detaljplan.

SLF vil også bemerke at kartet til kommuneplanens arealdel vil kunne bli noe uoversiktlig dersom en rekke hensynssoner legges over hverandre, og får egne retningslinjer eller bestemmelser for hver enkelt hensynssone. På den annen side er det selvsagt en fordel at all informasjon som gjelder arealbruk er samlet i et dokument.

Retningslinjer og bestemmelser i arealdelen (§9-9)

Statens landbruksforvaltning har merket seg at utvalgets forslag går en god del lengre enn dagens bestemmelser når det gjelder LNRF-områdene. En vil understreke at innholdet i slike bestemmelser må ta hensyn til landbrukets behov for utviklingsmuligheter. Endringer i driftsopplegget medfører nødvendigvis også ofte behov for endringer i bebyggelse og andre anlegg.

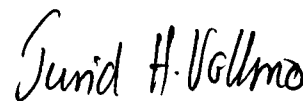
Lengre bindingstid for deler av kommuneplanens arealdel (§9-10)

SLF ser det som en fordel at det er foreslått å gi deler av kommuneplanens arealdel lengre bindingstid, bl.a. ut fra hensynet til jordvern. Dette vil bidra til å skape mer forutsigbarhet for en næring som ikke har mulighet til å relokalisere ved endrede forutsetninger.

SLF ser fram til den videre behandlingen av ny plan- og bygningslov.

Med hilsen
for Statens landbruksforvaltning


Aud Børset
direktør


Turid H. Vollmo
prosjektleder
direkte telefon: 24 13 11 72
e-post: turid.vollmo@slf.dep.no