



FYLKESMANNEN I HEDMARK
Landbruksavdelingen

Saksbehandler, innvalgstelefon
Jon Jamtli , 62 55 12 32

Vår dato
23.10.2008
Arkivnr.
008

Vår referanse
2008/6122
Deres referanse

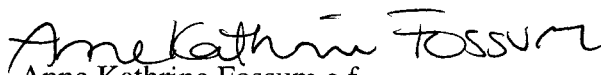
Landbruks- og matdepartementet
P.b. 8007 Dep
0030 Oslo

Landbruks- og matdep.	
2008/1349-24	Doknr.:
29 OKT 2008	
ASE/SEB/	Ark.: 40
	Avskr.:

Høring - Forslag om innføring av hjemmel som gir fylkesmannen adgang til å pålegge kommunene rapporteringplikt i saker etter jordloven og konsesjonsloven

Vedlagt følger fylkeslandbruksstyrets uttalelse i saken.

Med hilsen


Anne Kathrine Fossum e.f
direktør


Jon Jamtli
seniorrådgiver

Kopi til: Statens landbruksforvaltning, Postboks 8140 Dep., 0033 Oslo

MØTEBOK

FOR FYLKESLANDBRUKSSTYRET I HEDMARK

Saksnr.	2008/6122	Møtedato	23.10.08
			Internnr. 55/2008

Kommune	Gnr./Bnr.
---------	-----------

Saksbeh. Jon Jamtli	Eiend.navn
---------------------	------------

HØRINGSUTTALELSE – FORSLAG TIL INNFORING AV HJEMMEL SOM GIR FYLKESMANNEN ADGANG TIL Å PÅLEGGE KOMMUNENE RAPPORTERINGSPLIKT I SAKER ETTER JORDLOVEN OG KONSESJONSLOVEN

Landbruks- og matdepartementet har ved brev av 15. september 2008 bedt om synspunkter på innføring av hjemmel som ovenfor nevnt.

For behandling av saken i fylkeslandbruksstyret er følgende dokumenter stilt til styrets disposisjon:

- Kopi av Landbruks- og matdepartementets brev datert 15.9.08 m/vedlegg.

Merknader:

Bakgrunn

Landbruks- og matdepartementet har sendt på høring forslag om å innføre hjemmel som gir fylkesmannen adgang til å pålegge kommunene å oversende fortløpende utskrift av sine avgjørelser innen en eller flere sakstyper etter lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova) og lov 28. november 2003 nr. 98 om konsesjon ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven).

Hjemmelen er foreslått inntatt i jordloven § 3 og forutsettes benyttet der fylkesmannen ser et behov for å følge med på kommunenes praktisering av regelverket. En slik hjemmel vil gi fylkesmennene bedre mulighet til å overprøve vedtak hvor kommunene ikke har ivaretatt de hensyn som ligger bak regelverk og nasjonale retningslinjer på området på en tilstrekkelig god måte, samt til å målrette informasjon og opplæring bedre.

Etter det Landbruks- og matdepartementet kjenner til, har flere kommuner en praksis i strid med regelverk og nasjonale retningslinjer ved behandling av saker etter jordloven og konsesjonsloven. Dette regelverket bygger på tunge nasjonale hensyn som står i fare for å bli satt til side til fordel for hensynet til det kommunale selvstyre. Jordloven og konsesjonsloven regulerer viktige nasjonale områder. Regelverket skal ivareta en rekke hensyn, herunder hensynet til jordvern og kulturlandskap, bosetting, en kostnadseffektiv bruksstruktur og en forsvarlig prisutvikling på landbrukseiendommer. De ovennevnte hensyn er også blant de hensyn som ligger til grunn for de betydelige årlige overføringene som skjer gjennom jordbruksavtalen. Regjeringen har som mål å halvere omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene innen 2010. Samtidig svekkes grunnleggende rettssikkerhetsmoment som likhets- og forutberegnelighetsprinsippet, samt

MØTEBOK

FOR FYLKESLANDBRUKSSTYRET I HEDMARK

Saksnr. 2008/6122

Møtedato 23.10.08

Internnr. 55/2008

muligheten for å nå viktige nasjonale målsetninger på området. Departementet er dessuten kjent med at kvaliteten på kommunale vedtak varierer i stor grad, og i flere tilfeller er minstekravene i forvaltningsloven, som er ment å representere en rettsikkerhetsgaranti for borgerne, ikke oppfylt. Dette gjelder særlig i forhold til forvaltningslovens krav til begrunnelse. Det vises i denne sammenheng også til Sivilombudsmannens årsmelding for 2007 Dok. nr. 4 (2007-2008) s. 32 hvor det er påpekt at mange kommuner trenger å øke sin kompetanse når det gjelder saksbehandling. Innføring av hjemmel til å pålegge kommunene rapporteringsplikt vil trolig oppfordre kommunene til å bedre kvaliteten på sine vedtak.

En videreføring av den praksis en del kommuner utøver i dag, kan i henhold til de utviklingstrekkene som er beskrevet ovenfor, bla. i forhold til prisutvikling på landbrukseiendommer og omdisponering av dyrket og dyrkbar jord, føre til omfattende samfunnsmessige konsekvenser. Det er også en risiko for at en slik kommunal praksis svekker mål som er sentrale for de økonomiske overføringene i landbruket. En slik utvikling innebærer at landbruket blir mindre bærekraftig og levedyktig, noe som igjen får store konsekvenser for sysselsettingen og bosettingen i distriktene. Kulturlandskapet vil gro igjen, og de verdifulle jordressursene vil gradvis bli borte.

Departementet mener at eksisterende lovverk eller rapporteringssystem ikke gir tilstrekkelig gode verktøy til fortløpende å følge med på kommunenes behandling av saker etter jordloven og konsesjonsloven og derved få korrigert en eventuell praksis i strid med regelverk og nasjonale retningslinjer. Den viktigste kilden til informasjon om praksis skjer gjennom KOSTRA (KOMMune-STAtRApportering) som er et nasjonalt informasjonssystem for innrapportering og publisering av styringsinformasjon fra kommunene til staten. Innrapporteringen skjer ved begynnelsen av påfølgende år, og omfatter tall basert på enkeltavgjørelser i kommunene på aggregert nivå. KOSTRA gir derfor ikke den tilstrekkelige informasjonen på enkeltsaksnivå som kan gi grunnlag for å følge opp praksis i den enkelte kommune.

Fylkesmannen og fylkeslandbruksstyret har adgang til å omgjøre kommunale vedtak etter eget tiltak med hjemmel i forvaltningsloven § 35. Det er fylkesmannen som har ansvar for saksforberedelsen, og omgjøring forutsetter at fylkesmannen på en effektiv måte kan tilegne seg kunnskap om hvilke saker som er til behandling i kommunene til enhver tid. Gjeldende regelverk gir ikke fylkesmannen et egnet verktøy for å kunne tilegne seg denne kunnskapen, og det er ofte vilkårlig hvilke saker fylkesmannen blir kjent med innen fristene. Tall innhentet fra fylkesmennene viser at bare 14 delingssaker og 8 konsesjonssaker ble overprøvd med hjemmel i forvaltningsloven § 35 i 2007. Det må legges til grunn at flere avgjørelser ville blitt overprøvd og omgjort dersom fylkesmennene hadde hatt bedre muligheter til å følge med på kommunenes praktisering av regelverket.

For å understreke at vern om de hensyn som ligger til grunn for landbrukslovgivningen har høy politisk prioritet har regjeringen iverksatt en rekke tiltak knyttet til praktiseringen av dette

MØTEBOK

FOR FYLKESLANDBRUKSSTYRET I HEDMARK

Saksnr. 2008/6122

Møtedato 23.10.08

Internnr.55/2008

regelverket. Bl.a. ble det i februar 2006 sendt ut et felles brev til alle landets kommuner fra landbruks- og matministeren og miljøvernministeren, hvor det ble informert om at regjeringen forventet en strengere praksis i saker som gjelder jordvern. Dette gjaldt både plansaker etter plan- og bygningsloven og saker etter jordloven. Samtidig fikk Statens landbruksforvaltning innsigelsesrett mot kommunale arealplaner etter plan- og bygningsloven i saker der fylkeslandbruksstyret ikke følger opp fylkesmannens innstilling om innsigelse. Videre nedsatte regjeringen våren 2007 en gruppe som skulle vurdere behovet for nye virkemidler innen jordvern. I rapporten "Klimaskifte for jordvernet" gir gruppen en grundig vurdering av utfordringer knyttet til dagens jordvernpolitikk og virkemidler. Jordverngruppen la til grunn at den kommunale regelanvendelsen ofte er i uoverensstemmelse med lovens intensjoner og nasjonale retningslinjer i delings- og omdisponeringssaker. Gruppen foreslo, som et egnet virkemiddel for å ivareta jordvernet, at det etableres en hjemmel for å pålegge kommunene fortløpende å sende informasjon til fylkesmannen i disse sakene. Jordverngruppen foreslo videre at det skulle etableres en hjemmel for fylkesmannen til å føre tilsyn med kommunenes arbeid etter landbruksforvaltningen. Det vises til rapporten fra jordverngruppen "Klimaskifte for jordvernet" punkt 5.5.4 og 5.5.5.

Fylkesmannen har ansvar for at statlig regelverk og politikk blir fulgt opp, men har ingen generell instruksjonsmyndighet overfor kommunene. Bakgrunnen for at de fleste oppgavene etter landbrukslovgivningen ble overført til kommunene i 2004 var et ønske om å styrke lokaldemokratiet. Kommunene fikk ved dette ansvar for flere områder med viktige nasjonale interesser innen landbruket. Samtidig ble det lagt til grunn at forholdet mellom stat og kommune i størst mulig grad skulle styres gjennom dialog og informasjon og i liten grad gjennom mer direkte kontroll.

Hensynet til det kommunale selvstyret og prinsippet om rammestyring i sin alminnelighet må veie tungt. Sterke nasjonale hensyn må foreligge dersom staten skal styre kommunene gjennom regler. Etter departementets oppfatning er de nasjonale hensyn som ligger til grunn for jordloven og konsesjonsloven, samt hensynet til borgernes rettssikkerhet slike sterke hensyn.

Fylkesmannens vurderinger

Fylkeslandbruksstyret behandlet 07.03.08 spørsmålet om rapporteringsplikt for kommunene i sin høringsuttalelse til jordverngruppas rapport "Klimaskifte for jordvernet". I høringsuttalelsen het det:

"..... Fylkesmannen mener at jordverngruppas forslag om at det må utarbeides retningslinjer som er presise med hensyn til når jordvern skal gå foran andre hensyn og hvilke forutsetninger som må være oppfylt for omdisponering av dyrka mark vil bidra til en slik ansvarliggjøring. Videre vil bedre rapporteringsrutiner og innføring av en tilsynshjemmel, tilsvarende det som eksisterer for andre fagområder fylkesmannen forvalter, virke ansvarliggjørende. I tillegg er det viktig at det utarbeides veiledningsmateriale og utdannings-/kurstilbud som bidrar til å styrke kommunens kompetanse når det gjelder arealplanlegging og

MØTEBOK

FOR FYLKESLANDBRUKSSTYRET I HEDMARK

Saksnr. 2008/6122

Møtedato 23.10.08

Internnr. 55/2008

jordvern. Det må utformes tilbud som skreddersys mot ulike målgrupper. Både politikere og administrasjon, planfaglig og landbruksfaglig ansatte, må få kompetansetilbud som er tilpasset sin rolle i plansystemet. Muligheten for nettbasert undervisning bør benyttes.

Fylkesmannen vil påpeke at det må tas hensyn til at ressursene er begrenset både på lokalt og regionalt nivå, derfor er det viktig at virkemidlene som utformes er presise, effektive og så enkle som mulig. Videre at det ikke legges opp til rapporterings- og kontrollrutiner som er mer ressurskrevende enn det som er strengt nødvendig. Skal det nasjonale jordvernmålet nås er det nødvendig å ha en realistisk vurdering av hvilken innsats som kan forventes og hvordan den innsatsen kan brukes mest mulig effektivt fordelt på forvaltning og kompetansebygging."

Den foreslåtte lovhjemmel er en kan-regel. Fylkesmannen skal gjøre en konkret vurdering av om det foreligger forhold som tilsier at det pålegges rapporteringsplikt. Forhold som tilsier at det pålegges rapporteringsplikt er at kommunen har en praksis som ikke er i tråd med nasjonale målsettinger og retningslinjer og/eller grunnleggende rettsikkerhetslement.

Fylkesmannen og fylkeslandbruksstyret har tidligere vært opptatt av at virkemidlene som utformes må være effektive, presise, enkle og ikke mer ressurskrevende enn strengt nødvendig. Innføring av rapporteringsplikt vil være ressurskrevende både for den kommunen som blir pålagt slik plikt og for fylkesmannen. Det vil derfor være nødvendig å etablere gode rutiner på området. Samtidig registrerer fylkesmannen at regelverket praktiseres ulikt av kommunene i Hedmark, og at den praksisen i noen tilfeller går utover det som følger av nasjonale målsettinger og regelverk. Den hjemmel som nå foreslås legger opp til at fylkesmannen kan gjøre en konkret vurdering av om det er kommuner som ut fra sin praktisering bør følges tettere i kortere eller lengre perioder slik at praksis kan justeres. Etter fylkesmannens vurdering vil en slik innretning av hjemmelen være både målrettet og effektiv.

Fylkesmannen gir etter dette sin tilslutning til innføring av hjemmel som gir fylkesmannen adgang til å pålegge kommunene rapporteringsplikt i saker etter jordloven og konsesjonsloven.

Høringsuttalelse

Fylkeslandbruksstyret viser til fylkesmannens vurdering og slutter seg til denne.

Saken er behandlet utenom fastsatt styremøte hvor dokumentene samt forslag til uttalelse ble sendt til representantene med en frist for tilbakemelding. Det har innkommet følgende merknad fra representanten Johnsen:

Frp er sterk motstander av et slikt kontroll system. Det vil bli en ytterligere kontroll og overvåking fra "oven". Sentralstyring og mindre lokal selvråderett. I tillegg blir det mindre mulighet til å vise

MØTEBOK

FOR FYLKESLANDBRUKSSTYRET I HEDMARK

Saksnr. 2008/6122

Møtedato 23.10.08

Internnr. 55/2008

politisk skjønn. Det kan se ut som om det legges opp til at politikere blir overflødig og blir erstattet av et byråkratisk system hvor avgjørelser tas ut i fra en standardisert mal uten mulighet for å ta lokale eller politiske hensyn.

Resultatet kan bli mer ekstraarbeide, mer byråkrati og redusert demokratisk innflytelse.

Forslaget fra administrasjonen anses etter dette vedtatt. Saken vil bli ført i protokollen.

HEDMARK FYLKESLANDBRUKSSTYRE

Går til: Landbruks- og matdepartementet, Postboks 8007, Dep., 0030 Oslo

Kopi til: Statens landbruksforvaltning, Postboks 8140, Dep., 0033 Oslo