

## Regulering av Bakkejord Neiden – jordbrukssjefens vurdering:

### Sakopplysninger

Fremlagt forslag til reguleringsplan legger opp til etablering av turist- og servicesenter på bl a eiendommene gnr 7 bnr 28, gnr 7 bnr 17. Eiendommene utgjør sammen en driftsenhet, og arealfordelinga er i følge gårdskartene:

Gnr/bnr	Antall teiger	Fulldyrka	Uproduktiv skog	Jorddekt fastmark	Bebyggd osv	Sum
7/17	1	17,6	11,3	1,8	0,3	31
7/38	1	9,4	37,6	3,9	0,5	51,3
Sum	2	27	48,9	5,7	0,8	82,3

Eiendommene ligger i område som i gjeldende kommuneplan har status som LNF-område. Det er ikke jordbruksdrift på eiendommene. I følge matrikkelen har 7/17 5 bygninger (1 bolig, 2 garasje/anneks til bolig, 1 museum/kunstgalleri og ei landbruksbygning), mens 7/38 har 3 bygninger (2 garasje/anneks til bolig og ei landbruksbygning).

Reguleringsplanen inneholder følgende formål: Fritids- og turistformål, utleiehytter, kombinert bebyggelse og anleggsformål, kjøreveg, rasteplass, vegetasjonsskjerm, landbruksformål, friluftformål, vern av kulturmiljø eller kulturminne, naturområde i sjø og vassdrag og hensynssoner høyspent/naturmiljø/kulturmiljø.

Fylkesmannen i Finnmark har ved to anledninger kommet med landbruksfaglige innspill til prosjektet. Først i en uttalelse til tiltakshaver 19. mars 2013 der de ba tiltakshaver flytte all planlagt bebyggelse fra 7/17 til 7/38, samtidig som de varslet at de vil vurdere innsigelse om ikke planen tok mer hensyn til jordbruksarealene på gnr 7 bnr 17. I sitt høringsbrev av 1. november 2013 til Sør-Varanger kommune, skriver Fylkesmannen:

*... Fylkesmannen registrerer at landbruk blir nedprioritert ved vektingen av konsekvensene i reguleringsplanen. Vi håper kommunen er sitt ansvar bevisst og tar jordvernet på alvor. Landbruket i Finnmark er allerede marginalt og hvor dyrka jord utgjør kun 0,2 % av landarealet.*

*I vår uttalelse av 19. mars 2012 foreslo vi at all bebyggelse ble konsentrert på eiendommen 7/38, slik at jordbruksarealene på eiendommen 7/17 ikke ble omdisponert. Hvis det fremlagte planforslaget blir vedtatt, vil i praksis alt jordbruksareal innenfor planområdet gå tapt. Arronderingsmessig vil det være svært vanskelig å drifte de resterende jordbruksarealene.*

*Tiltakshaver har tatt hensyn til miljø- og kulturminneverdiene, men ikke jordbruksverdiene. I planen er det ikke gjort rede for hvorfor jordbruket nedprioriteres og ikke tas hensyn til. Det nevnes at arealene har ligget brakk i ca. 15 år og at det vil være vanskelig å ta arealene i bruk igjen. Etter en jordbruksfaglig vurdering, hvor Fylkesmannen også har befart området, er vi at motsatt oppfatning. Arealene kan lett tas i bruk ved litt maskinell bearbeiding. Vi minner også om at vurdering av jordbruksarealer gjøres på bakgrunn av tilstanden, og ikke etter bruk.*

*Tiltakshaver har ikke beregnet antallet dekar dyrka jord som vil bli omdisponert, og heller ikke vurdert avbøtende tiltak. Det er formålet "Kombinert bebyggelse og anlegg" i planforslaget som kommer i direkte konflikt med dyrkede arealer. I bestemmelsene det opp til kun 30 % grad av utnytting (% BYA) innenfor dette formålet. Dette mener Fylkesmannen er altfor lite, med tanke på at jordbruksarealene innenfor formålsområdet utgjør mer enn halvparten av arealet. Et avbøtende tiltak ville vært fra tiltakshavers side å øke graden av utnytting innenfor arealet med dette formålet.*

*Vi ber kommunen om å vurdere de jordvernmessige sidene av planforslaget, og utøve sin rolle som jordvernmyndighet. Forslag til løsning er at tiltakshaver øker graden av utnytting innenfor formålsområde "Kombinert bebyggelse og anlegg" til 50 % eller mer og dermed kunne redusere området sørøstover...*

Tiltakshaver sier i sin oppsummering/kommentarer til høringsuttalelsene datert 10. januar 2014 følgende:

*Forslagsstiller er ikke uenig at planforslaget i større grad medfører konsekvenser i forhold til dyrkbar mark, men er samtidig uenig i at jordbruksinteressene er nedprioritert i forhold til andre verdier. I utarbeidete plandokumenter anses det å være gitt en utfyllende redegjørelse for de vurderinger/avveininger som har vært foretatt i forhold til ulike overordnede interesser/verdier og ønsket utvikling innenfor planområdet. Som kjent har planprosess for utvikling/regulering av området på Bakkejord pågått i over 15 år, og forslagsstiller har i den langvarige prosessen søkt å være imøtekommende for å ivareta særskilte overordnede interesser/hensyn knyttet til området.*

*Fylkesmannens tidligere anmodning om å konsentrere all bebyggelse i tilknytning til eiendom7/38, tilsier at all bebyggelse skulle lokaliseres syd for eksisterende gårdsvei, med de konsekvenser det vil ha for hensynet til bevaring av naturmiljø, kulturminner, Neidenelva – vernet vassdrag, tiltak innenfor 100-metersbelte. Langt på vei prioritere jordvern i forhold naturmiljø- og kulturminneverdier.*

*Forslagsstiller har ikke nedprioritert jordbruksinteressene, men søkt å foreta en helhetlig vurdering i forhold til ulike overordnede interesser og ønsket utvikling. Høringsuttalelser fra andre overordnede fagmyndigheter gjenspeiler også langt på vei dette, da de er positive til utformingen og detaljeringen av planforslaget og ikke har noen innvendinger mot at planen egengodkjennes.*

*Forslagsstiller er ikke uenig i at jordbruksarealene ville kunne benyttes som produksjonsareal ved maskinell forbedring, men opprettholdelse av Bakkejord som landbrukseiendom har i lengre tid ikke vært aktuelt og anses heller ikke å være det i fremtiden. Arealressursene er begrensete ifh lønnsom drift, og det er til nå ikke vært forespørsel om å forpakte jordbruksarealene. Bakkejord benyttes kun i dag som fritidseiendom, men ved foreslått utvikling vil området kunne bidra til å styrke lokalsamfunnet og utvikling tilknytning til Neiden. Med dagens bruk av eiendommen vil den gradvis forfalle og kulturlandskapet gro igjen.*

*Det medfører ikke riktighet at det ikke er oppgitt hvor mange dekar dyrka mark som foreslås*

*omdisponert. I planbeskrivelsen er det flere steder angitt at det vil være 7,5 daa dyrka mark som vil bli berørt av tiltaket. En har da beregnet i forhold til åpent jordbruksareal og ikke mulige dyrkbare areal som i dag er gjengrodd eller utgjør naturområder.*

*Selv om det ikke er fremhevet i planbeskrivelsen har en i løpet av prosessen vurdert flere avbøtende tiltak i forhold til å begrense omdisponering av jordbruksareal. Tettere struktur,*

*redusert utbyggingsområde, rivning av eksisterende bebyggelse, mindre omfattende utbygging, mv har vært vurdert, men anses i liten grad å ivareta intensjoner og målsetting for utvikling av området, herunder åpen struktur hvor naturmiljø trekkes inn i området, bevaring av eksisterende bebyggelse som en del av opplevelsessenteret, skånsom innpassing av bebyggelsen i terrenget/landskapet, mv.*

*Anmodning om vesentlig høyere grad av utnytting og tettere struktur, som tiltak for å begrense omdisponering av jordbruksareal, vil medføre et vesentlig avvik fra den spredte bygningsstruktur i Neiden og anses ikke å være et tiltak som vil gavne utviklingen av området eller opplevelsen av Neiden/Skoltebyen.*

*Høyspent, eksisterende bebyggelse, naturmiljø, landskapselementer, mv bidrar alle til at det uansett vil være vanskelig/lite ønskelig å tilrettelegge for en tettere struktur enn skissert i illustrasjonsplanen for Bakkejord.*

*Forslagsstiller er uenig i at foreslått omdisponering vil medføre at all dyrka mark innenfor planområdet går tapt. Av nåværende åpent dyrka mark på 15 - 16 daa er det 7,5 daa som foreslås omdisponert til utbyggingsområde. I tilknytning til LNFR 1 vil det fortsatt være 7,1 daa av eiendom 7/17 som vil utgjøre mulig landbruksressurs, og som er tenkt benyttet som dette ved utvikling av Bakkejord. Tilliggende gjengrodd areal øst for LNFR 1 utgjør tidligere*

*produksjonsareal (7/30, mfl) på til sammen 11,0 daa. Angitte areal har arronderingsmessig en vesentlig bedre beskaffenhet en de arealene som foreslås omdisponert, men som ellers i området er det liten interesse for å holde dyrka mark i hevd og arealene gror gradvis igjen med tett krattvegetasjon.*

*På bakgrunn av nevnte forhold ønsker forslagsstiller at avgrensning av kombinert område for bebyggelse og anlegg utlagt til offentlig høring opprettholdes og fremlegges for endelig vedtak.*

### **Saksutredning landbruk**

I Stortingsmelding 19 (2011-2012) skriver landbruks og matdepartementet at med landets begrensede areal for matproduksjon, er det viktig med et sterkt jordvern og en politikk som utnytter jordbruksarealet. En omdisponering av dyrkbar jord til andre formål enn jordbruk, er regulert i jordlovens § 9 første ledd:

*Dyrka jord må ikke brukast til føremål som ikkje tek sikte på jordbruksproduksjon. Dyrkbar jord må ikkje omdisponerast slik at ho ikkje vert eigna til jordbruksproduksjon i framtida.*

Formålet med § 9 er altså å verne produktive arealer og jordsmonnet til matproduksjon, både nå og til fremtidige generasjoner, og forbudet mot omdisponering gjelder både dyrka og dyrkbar jord uansett størrelsen på arealet. Det er likevel ei forutsetning at omsøkt areal, enten alene eller sammen med annen areal på eiendommen, kan gi grunnlag for jordbruksdrift. Det er derimot ikke et krav om at arealet skal gi lønnsom drift med dagens rammebetingelser.

Andre ledd i § 9 i Jordlova åpner for at departementet i særlige tilfeller kan gi dispensasjon til omdisponering dersom en etter ei samla vurdering av forholdene finner at jordbruksinteressene bør vike. Kommunen har fått departementets myndighet til å tillate omdisponering, men bare når det foreligger «særlige forhold». I andre ledds tredje punktum, er det sagt hvilke hensyn som kan tillegges vekt. Det er blant annet godkjente planer etter plan- og bygningslova, drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området, kulturlandskapet, det samfunnsgavnet ei omdisponering vil gi og om arealet kan føres tilbake til jordbruksproduksjon.

Produksjonsgrunnlaget i Finnmark er marginalt, og dyrka jord utgjør bare 0,2 prosent av landarealet. Neiden fremstår tradisjonelt som et av de bedre produksjonsområdene i kommunen. Det er i dag ikke jordbruksdrift på eiendommen, men jordbrukssjefen har som utgangspunkt at en driftsenhet med 27 da tidligere dyrka mark normalt bør bevares til fremtidig produksjon. Jordbrukssjefen har ikke befart arealene, men baserer seg på Fylkesmannens faglige vurderinger etter befaring.

Jordbrukssjefen er enig i at det under dagens rammebetingelsene er det vanskelig å få til lønnsom drift på arealet, men lønnsomhet er ikke et argument ifht Jordlovens § 9. Erfaringsmessig gir små og usammenhengende teiger mindre effektiv drift, og utfordringene med å få til drift nå eller i framtida vil øke om reduserer det allerede begrensede jordbruksarealet til andre formål enn jordbruk.

Det er spesielt innafor planformål «kombinert bebyggelse og anlegg» at dyrka og dyrkbar mark blir berørt. Planforslaget tallfester ikke hvor mye tidligere dyrka og dyrkbar areal som berøres, men tiltakshaver har anslått hvor stort andel av arealet som i dag fremstår som det de beskriver som «åpent jordbruksareal» som blir berørt. Som det fremgår av jordloven, omfatter den både dyrka og dyrkbar jord, og som Fylkesmannen skriver vurdering av jordbruksarealer gjøres på bakgrunn av tilstanden, og ikke etter bruk. Dyrka og dyrkbar areal vil derfor være større enn det som beskrives av tiltakshaver.

Det er positivt at det i planforslaget er satt av noe areal til landbruksformål, og at tiltakshaver tar sikte på å opprettholde et åpent kulturlandskap. Det er også positivt at andre sektormyndigheter virker å være fornøyd med planforslaget, men det kan også sees som en illustrasjon på at deres interesser er gitt prioritet i forhold til jordvernet. Planforslaget tyder etter jordbrukssjefens vurdering likevel på at landbruks- og jordverninteressene har måtte vike for andre interesser uten at tiltakshaver har gitt konkrete begrunnelser utover generelle formuleringer som at de i planprosessen har vurdert tettere struktur, redusert utbyggingsområde, høyere bebyggelse, riving av eksisterende bebyggelse, mindre omfattende utbygging mv. Dette kommer spesielt til uttrykk i arealet med planformål "Kombinert bebyggelse og anlegg», der dyrka areal søkes omdisponert til andre formål med en svært lav utnyttelsesgrad.

At jordverninteressene ikke er prioritert, underbygges også av at tiltakshaver i sitt høringsnotat selv skriver at de legger til grunn at konfliktgraden knyttet til jordvernet er mindre enn for de andre interessene. Etter jordbrukssjefens vurdering er det ikke noe i lovgrunnlaget som tilsier en slik konklusjon, og Fylkesmannens tidlige signaler om mulig innsigelse, tyder heller ikke på at det var noen grunn til å anta lavt konfliktnivå.

Tiltakshaver mener jordvernet og et eventuelt krav om høyere utnyttelsesgrad, hverken vil gavne utviklingen av området eller opplevelsen av Neiden/Skoltebyen. Jordvernet og jordlovens § 9 har som beskrevet tidligere et annet formål, men samtidig kan jordvernet vike om samfunnsgevinsten er stort nok. Jordbrukssjefen savner konkrete argumenter for at særlige forhold ligger til grunn for den lave utnyttelsesgraden det legges opp til, og mener prosjektet vil være gjennomførbart og langt på veg gi samme nytte også ved en høyere utnyttelsesgrad.

Ved vurdering av eventuell dispensasjon, vil det være viktig at også avbøtende tiltak er vurdert. Jordbrukssjefen savner en *konkret* vurdering av avbøtende tiltak som høyere utnyttelsesgrad eller f.eks alternativ plassering av tiltak (teltplasser ol) som ikke nødvendigvis krever omdisponering etter jordloven da arealet her kan føres tilbake til jordbruksproduksjon. Det er mulig tiltakshaver har gjort konkrete og grundige vurderinger av mulige alternativer også ifht jordvern, men jordbrukssjefen kan ikke se at disse kommer frem hverken i planforslag eller høringsnotat.

Etter en samlet vurdering av planforslag med høringskommentarer, er jordbrukssjefens konklusjon at det ikke er grunnlag for å innvilge dispensasjon fra omdisponeringsforbudet i § 9 i jordloven, men jordbrukssjefen vil være positiv til omdisponering om planforslaget endres i tråd med Fylkesmannens anbefalinger om å øke utnyttelsesgraden for planformål «kombinert bebyggelse og anlegg» til minst 50 % og slik sikre at mer av jordbruksareal bevares på 7/17 blir bevart.