



LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET

Rapport

Klimaskifte for jordvernet

Rapport fra jordverngruppa, overrakt Landbruks- og
matdepartementet 08.01.08





LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET

Rapport

Klimaskifte for jordvernet

Rapport fra jordverngruppa, overrakt Landbruks- og
matdepartementet 08.01.08



En klump jord

En klump jord er en helligdom
på like fot med Stonehenge, Keopspyramiden,
Milanos katedral og Taj Mahal.

En klump jord vi ikke har drept
og strødd for ørkenvinder,
har et fruktbart mørke, tett av liv,
verdifullere enn børsen
i New York, London og Tokyo.

Harald Sverdrup



Klimaskifte for jordvernet

Forord

Jordvern handler om å sikre våre etterkommere muligheten til å dyrke egen mat på egen jord. Produksjonsressursene er under press. Sentralisering og høyt aktivitetsnivå i næringslivet bidrar til sterk tettstedsvekst og behov for utbygging av veier og andre samferdselstiltak. Veksten skjer i stor grad i områder som har de beste arealene for matproduksjon og gode forutsetninger for kostnadseffektivt jordbruk.

Samtidig øker behovet for mat sterkere enn veksten i produksjonen. Vi opplever et sammenfall av flere viktige utviklingstrekk i det internasjonale matmarkedet:

1. Klimaendringer. Viktige produksjonsområder for mat er utsatt for tørke eller flom som følge av klimaendringene. Resultatet er reduserte forsyninger av matvarer på verdensmarkedet.
2. Økt etterspørsel. Rask økonomisk vekst i folkerike land som India og Kina fører til større etterspørsel etter mat.
3. Stor interesse for fornybar energi og alternativer til olje og gass fører til at bøndene særlig i USA legger om til dyrking av mais for produksjon av bioetanol.
4. Fortsatt vekst i oppdrettsnæringen forutsetter tilgang på fôr fra vegetabiliske kilder.

Virkningen er enorm. Kornprisen på verdensmarkedet har i løpet av det siste året økt med mer enn 50 %, og i perioder nærmet seg den norske råvareprisen på korn. Det har ikke skjedd siden tidlig på 1970-tallet. Melkeprisen i Europa har også økt vesentlig. Samtidig øker verdens befolkning med nær 90 millioner mennesker pr år, mest i de landene som har den største økonomiske veksten. Disse menneskene skal også ha mat.

Når Kina våkner ryster verden, heter det. Kina opplever en historisk sterk økonomisk vekst. Det går ikke over i morgen. Vi må regne med en vedvarende økning i etterspørselen etter mat fra den store og voksende befolkningen i verdens mest folkerike land.

Klimaendringene vil for alltid endre forutsetningene for matproduksjon over hele kloden. Vi vet ikke med sikkerhet hvilke områder som vil få mer flom eller hvor det blir mer tørke. Men vi vet at det blir mer av begge deler. Samtidig vil klimaproblemet medføre etterspørsel etter alternative energikilder som bioetanol og biodiesel. Store arealer tas ut av matproduksjon for å tilfredsstille energibehovet. Konkurransen om bruken av jordas begrensede arealer med dyrka jord øker.

Men verden har også ledig kapasitet for matproduksjon. Innen EU er store arealer tatt ut av produksjon for å skape balanse i det europeiske matvaremarkedet. Store produksjonsområder blant annet i Polen, Hviterussland og Ukraina kan øke sin arealproduktivitet og få større avlinger ut av den gode jorda. Også i Afrika og i Asia er mulighetene til økt produksjon betydelige. Men tilgangen på vann og gjødsel vil være avgjørende begrensninger.

Hva betyr dette for oss i Norge i dag? Det er flere ganger sagt at "Norges bidrag til å løse verdens matforsyningsproblem er at vi løser vårt eget!" Dette gjelder mer enn noen gang.

Vår evne til å produsere mat til egen befolkning er enda viktigere i dag. De siste 50 årene er det omdisponert mer enn en million dekar av landets mest produktive jordbruksarealer. Det meste har gått på bekostning av landets mest produktive jord. Og utviklingen ser ut til å fortsette. I 2006 ble det registrert en omdisponering av nær 14 000 dekar dyrka og dyrkbar jord til utbygging i Norge. Dette skjer til tross for at regjeringen allerede for tre år siden satte som mål at omdisponeringen av dyrka jord skal halveres innen 2010.

Kampen om matjorda handler om de grunnleggende forutsetningene for den menneskelige eksistens, og er derfor en av de viktigste utfordringene vi har!



Innhold

Klimaskifte for jordvernet

●	Forord: Klimaskifte for jordvernet	6
1	Sammendrag/ hovedkonklusjoner	10
2	Innledning	12
	2.1 Mandat	12
	2.2 Gruppas arbeid	13
3	Jordvernpolitikken i Norge – status og utfordringer	14
	3.1 Innledning - beskrivelse av jordressursene	14
	3.2 Begrunnelser for et sterkt jordvern	15
	3.3 Politiske mål for jordvernet	16
	3.4 Tall for omdisponering av jordressurser i Norge	18
	3.5 Utfordringene i jordvernpolitikken	19
	3.6 Jordverngruppas vurdering av utfordringene	20
	3.6.1 Den sentrale samordningen av politiske signaler er for svak	
	3.6.2 Sentral og regional oppfølging overfor kommunene er mangelfull	
	3.6.3 Kommuneplanleggingen fungerer ikke godt nok	
	3.6.4 Dokumentasjonen av den reelle arealutviklingen er for svak	
	3.6.5 Jordverngruppas vurdering av utfordringene - oppsummering	
4	Beskrivelse og vurdering av eksisterende virkemidler	25
	4.1 Juridiske virkemidler	25
	4.1.1 Plan- og bygningsloven	
	4.1.1.1 Nasjonale virkemidler i plan- og bygningsloven	
	4.1.1.2 Regionale virkemidler i plan - og bygningsloven - fylkesplanlegging og medvirkning	
	4.1.1.3 Kommunale virkemidler i plan- og bygningsloven - kommunal arealforvaltning	
	4.1.2 Jordlova	
	4.2 Transportplanlegging	32
	4.3 Avbøtende tiltak ved areal- og transportplanlegging	34
	4.3.1 Erstatningsarealer gjennom jordskifte	
	4.3.2 Erstatningsarealer gjennom oppdyrking	
	4.3.3 Disponering av matjorda	

4.4 Økonomiske virkemidler	34
4.5 Politiske og administrative virkemidler	35
4.5.1 Formidling og oppfølging av nasjonale mål	
4.5.2 Dokumentasjon og rapportering av arealutviklingen	
5 Forslag til nye virkemidler	36
5.1 Vinne hjertene for jordvern	36
5.2 Styrke planbestemmelsene i plan- og bygningsloven	37
5.2.1 Styrking av virkemidler i plan- og bygningsloven på nasjonalt nivå	
5.2.2 Styrking av virkemidler i plan- og bygningsloven på regionalt nivå	
5.2.3 Styrking av virkemidler i plan- og bygningsloven på kommunalt nivå	
5.2.4 Klage over dispensasjonsvedtak	
5.2.5 Konsekvensutredninger (KU)	
5.3 Initiativ til regional plan	45
5.4 Nye rikspolitiske retningslinjer for jordvern	46
5.5 Styrke jordlova	47
5.5.1 Omdisponeringsbestemelsen	
5.5.2 Differensiert delegering	
5.5.3 Innstramming i praktisering av delingsbestemelsen	
5.5.4 Hjemmel for tilsyn med kommunene	
5.5.5 Informasjon om kommunale vedtak etter jordlova § 9 og § 12	
5.6 Hjemmel for vern av jordressurser	50
5.6.1 Vern	
5.6.2 Markalover og markagrenser	
5.7 Prioritere infrastruktur som initierer gode utbyggingsmønstre	54
5.8 Forbedret arealdokumentasjon	55
5.8.1 Dokumentasjon i forkant av plan- og enkeltsaksbehandling	
5.8.2 Dokumentasjon i etterkant av plan- og enkeltsaksbehandling	
5.9 Styrke jordvernet i styringsdialogen	57
5.9.1 Fylkesmennene	
5.9.2 Fylkeslandbruksstyrene	
5.9.3 Regionene/fylkeskommunene og kommunene	
5.10 Utvikle den statlige regionale landbruksforvaltningen	58
5.11 Økonomiske virkemidler	60
5.11.1 Jordvernavgift	
5.11.2 Andre økonomiske virkemidler	
5.12 Andre virkemidler	61
 Vedlegg	62

Det foreligger overordnede føringer for jordvernet i flere dokumenter. Regjeringen har i Soria Moria-erklæringen uttalt at norsk matjord er en begrenset ressurs som det er et nasjonalt ansvar å ta vare på. Jordverngruppa ønsker også å vise til St. meld. nr. 19 (1999-2000), hvor det uttales: "Arealgrunnlaget med jordsmonnet er den naturressursen som sammen med vann og luft er det viktigste grunnlaget for all biologisk produksjon og mangfold. Disse ressursene er avgjørende for menneskenes eksistens."

Jordvern er nødvendig blant annet fordi våre etterkommere skal ha muligheten til å produsere egen mat på egen jord, fordi klimaforandringene kan endre forutsetningene for matproduksjon over hele kloden, fordi økonomisk vekst i folkerike land gir økt etterspørsel etter mat og fordi vi ser en økt interesse for fornybar energi som gir økt etterspørsel etter produksjonsarealer.

Jordvern er også nødvendig av hensyn til beredskap. I St.meld. nr. 19 (1999-2000) er jordvern begrunnet i matsikkerhet. Nasjonalt er det viktig å opprettholde evnen til innenlands matproduksjon som en beredskap ved mulige krisesituasjoner i tilfelle problemer med import.

Det dyrkede arealet utgjør i Norge kun 3 % av landarealet, og bare ca. 1/3 av disse arealene har potensial for matkornproduksjon. Disse begrensede arealene befinner seg i hovedsak nær byer og tettsteder, og er derfor sterkt utsatt for omdisponering og nedbygging. Foreliggende statistikk viser at det over tid har foregått en urovekkende høy omdisponering av slike arealer. På denne bakgrunn har Regjeringen, med tilslutning fra Stortinget, satt som målsetting å halvere den årlige omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene innen 2010.

Halveringsmålet ledet til at det våren 2007 ble nedsatt en arbeidsgruppe som særlig skulle vurdere behovet for nye virkemidler for et sterkt jordvern. Fra gruppas mandat: "Arbeidsgruppa skal:

- gi en status på arbeidet med å nå målsettingen om at årlig omdisponering av de mest verdifulle jordressursene skal halveres innen 2010
- vurdere eksisterende virkemidler for et sterkt jordvern
- foreslå nye virkemidler for å styrke jordvernet

Arbeidsgruppa skal avgi en rapport til Landbruks- og matdepartementet innen utgangen av 2007 med delrapportering etter nærmere avtale. I tillegg skal arbeidsgruppa gi råd til departementet i forbindelse med arbeidet med ny plan- og bygningslov. Det forutsettes også at arbeidsgruppa underveis avholder tematiske møter, f.eks. om samferdselsområdet, med berørte institusjoner og organisasjoner, herunder miljø- og landbruksorganisasjoner."

Arbeidsgruppa (omtalt som Jordverngruppa i rapporten) har vurdert eksisterende virkemidler, og funnet at disse dels er for dårlig utnyttet, dels at disse må forbedres og dels at det er behov for helt nye og sterkere virkemidler.

Jordverngruppas forslag til virkemidler for et sterkt jordvern er i hovedsak:

1. Det utarbeides et informasjonsprogram med sikte på å "vinne hjertene" for jordvern. Et slikt program bør bl.a. omfatte:
 - Arealkonferanse i 2008
 - Regionale arealkonferanser
 - Bruk av media, presse og fagtidsskrifter
 - Utarbeiding av studie- og informasjonsmateriell tiltenkt hhv. skoleverket, lokale og regionale politikere, m.fl.
 - Bekjentgjøring av viktige avgjørelser og gode eksempler
 - Videreutvikling av visualisering som hjelpemiddel
2. Det gis støtte til Planlovutvalgets forslag om styrking av virkemidler i plan- og bygningsloven på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå som gir anledning til å regulere arealbruken, herunder ivareta jordvern. Jordverngruppa foreslår dessuten at forskriften om konsekvensutredninger (KU) strammes inn og gjøres mer presis i de tilfellene dyrka mark berøres, og at det utarbeides en ny veileder for KU og landbruk.
3. Det tas initiativ fra sentrale myndigheter til igangsetting av regionale planprosesser. Om nødvendig må dette pålegges regionene. Virkemidler eksisterer.
4. Det utarbeides nye Rikspolitiske retningslinjer for jordvern.
5. Jordlova styrkes som virkemiddel for jordvern. Det anbefales blant annet at landbrukets bygninger underlegges kravet om omdisponeringstillatelse, at beslutningen om overføring av avgjørelsesmyndigheten til kommunene vurderes på nytt, samt at det etableres en lovhjemmel for Fylkesmannen til å føre tilsyn med kommunenes arbeid på dette feltet.
6. Det utarbeides en hjemmel for vern av jordressurser med formål å sikre muligheten for fortsatt biologisk produksjon på arealer med høyt produksjonspotensial. Det bør igangsettes et arbeid for å utrede nærmere innretningen på en slik hjemmel, herunder om hjemmelen bør tas inn i jordlova eller naturvernloven.
7. Sentrale myndigheter må i Nasjonal Transportplan sørge for å prioritere utbygging av transportsystemet som er nødvendig for å dreie utbyggingsmønsteret mot områder med mindre arealkonflikter.
8. Kunnskapsgrunnlaget om forvaltningen av jordressursene må forbedres slik at dokumentasjonen av arealverdiene, og kunnskapen om utviklingen i arealbruken, får et høyere presisjonsnivå enn i dag.
9. Prioriteringen av jordvernet i styringsdialogen mellom LMD/SLF og Fylkesmannen må gjøres enda klarere enn i dag.
10. Uavhengig av forvaltningsreformen må det beholdes et sterkt kompetansemiljø for landbruks-, areal- og ressursforvaltning på statlig regionalt nivå, for å sikre ivaretagelsen av den nasjonale jordvernpolitikken.
11. Det utarbeides et nytt og ambisiøst politisk mål for ytterligere reduksjon i omdisponeringen av dyrka mark.

2.1. Mandat

Landbruks- og matministeren har gitt jordverngruppa følgende mandat: "Dyrket og dyrkbar jord er en grunnleggende ressurs for å sikre matforsyning på kort og lang sikt, og en viktig del av kulturlandskapet. De siste årene er det rapportert om en årlig omdisponering på mellom 15000 og 20000 daa dyrket og dyrkbart jordbruksareal. Med dyrket areal på bare 3 % av landarealet i Norge, er dette bekymringsfullt. Regjeringen ønsker å styrke jordvernet, og har en målsetting om å halvere den årlige omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene innen 2010.

Det er i dag kommunene som i hovedsak treffer vedtak om omdisponering av arealer, og de er derfor de viktigste aktørene i arbeidet med å nå målet for jordvern. I tillegg har staten en viktig rolle i forbindelse med store samfunnsmessige utbygginger, som for eksempel samferdselstiltak. Fylkeslandbruksstyrene har innsigelsesmyndighet i saker som berører jordbruksareal, og Statens landbruksforvaltning ble i 2006 gitt innsigelsesmyndighet i saker der Fylkesmannen som saksforbereder har tilrådd innsigelse, men der fylkeslandbruksstyret ikke har fulgt tilrådingen.

Kommunene skal rapportere den årlige omdisponeringen gjennom KOSTRA. Tallene er usikre pga mangelfull rapportering. Innrapporteringen så langt viser at omdisponeringstakten er for høy i forhold til målsettingen. Landbruks- og matdepartementet mener derfor at det er nødvendig med en spesiell oppmerksomhet på jordvernet, både lokalt og sentralt dersom det skal være mulig å nå målet.

Departementet har derfor nedsatt en arbeidsgruppe som skal:

- gi en status på arbeidet med å nå målsettingen om at årlig omdisponering av de mest verdifulle jordressursene skal halveres innen 2010
- vurdere eksisterende virkemidler for et sterkt jordvern
- foreslå nye virkemidler for å styrke jordvernet

Arbeidsgruppa skal avgi en rapport til Landbruks- og matdepartementet innen utgangen av 2007 med delrapportering etter nærmere avtale. I tillegg skal arbeidsgruppa gi råd til departementet i forbindelse med arbeidet med ny plan- og bygningslov. Det forutsettes også at arbeidsgruppa underveis avholder tematiske møter, f.eks om samferdselsområdet, med berørte institusjoner og organisasjoner, herunder miljø- og landbruksorganisasjoner.

Arbeidsgruppas sammensetning:

Landbruksdirektør Jon Ola Syrstad, Rogaland, leder

Landbruksdirektør Astrid Aass, Buskerud

Direktør Arne Bardalen, Norsk institutt for skog og landskap

Fylkeslandbruksstyreleder Kari Munthe, Akershus

Rådgiver Ragnhild Saakvitne, Eidsberg kommune

Seksjonssjef Geir Grønningsæter, Statens landbruksforvaltning
Avdelingsdirektør Geir Dalholt, Landbruks- og matdepartementet

Sekretariat: LMD og SLF”

Sekretærer for gruppa har vært Gunnar Prøis, LMD (t.o.m. 17.08.07), Brynhild Resell, LMD (f.o.m. 17.08.07), og Frode Davidsen, SLF.

2.2. Gruppas arbeid

Med sikte på å skaffe til veie informasjon og ideer til arbeidet, har Jordverngruppa avholdt tematiske møter med samferdselsmyndighetene, og med landbruks- og miljøorganisasjoner. Gruppa har også vært representert på samlinger for Fylkesmennenes landbruksavdelinger i flere fylker, og på arealnettverksamling for Fylkesmennenes landbruksavdelinger arrangert av Statens landbruksforvaltning. I tillegg er ansatte hos Fylkesmennenes landbruksavdelinger på saksbehandler- og ledernivå invitert til å komme med innspill. Landbruksdirektørene er oppfordret til å komme med ideer og forslag, og i enkelte fylker har det vært idèdugnad.

På møtet med samferdselsmyndighetene møtte representanter fra Samferdselsdepartementet, Vegdirektoratet og Jernbaneverket. Implementering og oppfølging av politiske signaler i St.prp. nr.1 (2006-2007) for Samferdselsdepartementet om redusert nedbygging av dyrka jord var hovedtema i møtet. Ideer til mulige nye virkemidler innenfor samferdselssektoren ble lagt fram og drøftet i møtet.

På møtet med landbruks- og miljøorganisasjoner møtte følgende organisasjoner: Norges Bondelag, Norges Naturvernforbund, Natur og Ungdom, Jordvernforeningene i Rogaland og Vestfold samt Friluftslivets fellesorganisasjon. Organisasjonene kom med innspill bl.a. på hvordan de kan medvirke i jordvernarbeidet, hvordan de vurderer behovet for nye virkemidler på dette området, samt forslag til eventuelle nye virkemidler.

Jordverngruppa har til sammen avholdt 8 møter siden oppstarten i mai 2007. Gruppa har lagt stor vekt på å innhente og vurdere innspill om nye virkemidler i jordvernpolitikken.

Arbeidet med utarbeiding av Ot.prp. for ny plandel i plan- og bygningsloven har gått parallelt med jordverngruppas arbeid, og var ikke sluttført da gruppa la fram sin rapport.



3.1 Innledning - beskrivelse av jordressursene

Status, utvikling og utfordringer vedrørende Norges jordressurser er blant annet beskrevet i:

- St.meld. nr. 26 (2006-2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand
- St.prp.nr.1 (2006-2007) Statsbudsjettet for 2007 for Landbruks- og matdepartementet
- St.meld. nr. 19 (1999-2000) Om norsk landbruk og matproduksjon
- St.meld. nr. 29 (1996-1997) Regional planlegging og arealpolitikk
- Rapporter fra Statistisk sentralbyrå; Rapport 2006/37 Jordbruk og miljø, Naturressurser og miljø 2007, Resultatkontroll jordbruk 2006
- SLF 11/2007 Norsk landbruk – en situasjonsbeskrivelse

Av Norges landareal på 304 280 km² var det pr. 2006 registrert ca. 10 340 km² jordbruksareal i drift, som tilsvarer ca. 3,4 % av det totale landarealet. Både totaltallet for jordbruksareal i drift, og hvor store arealer av dette som nyttes til ulike produksjonsformer, er beheftet med en god del usikkerhet, og tallene endres over tid. Dette var status pr. 2006:

Tabell 1: Jordbruksareal i drift, etter bruken av arealene. Hele landet, 2006.

Bruk av jordbruksarealene	Areal i km ²	Andel av jordbruksareal
• korn og oljevekster til modning	3 249	31,4 %
• grønnsaker på friland	71	0,7 %
• poteter, grønnfôr og silovekster	287	2,8 %
• fulldyrka eng til slått og beite	4 885	47,2 %
• overflatedyrka eng til slått og beite	260	2,5 %
• innmarksbeite	1 463	14,2 %
• anna jordbruksareal i drift og brakk	125	1,2 %
Jordbruksareal i drift i alt	10 340	100,0 %

Jordverngruppa vil påpeke følgende sammenhenger som bakgrunn for norsk jordvernpolitikk:

- I Norge utgjør jordbruksarealene ca. 3 % av totalt landareal, mens de i verden forøvrig utgjør ca. 10 % av landarealene
- Vi har ca. 2,2 daa jordbruksareal pr. innbygger, mot ca. 2,7 daa pr. verdensborger
- I Norge er bare ca. 1/3 av jordbruksarealet egnet for matkornproduksjon

- De tilgjengelige jordressursene i Norge (dyrket og dyrkbar jord) er redusert med mer enn én million dekar fra 1949 til 2005 som følge av irreversibel omdisponering.
- Et nesten like stort areal som eksisterende jordbruksareal er klassifisert som dyrkbart, men disse arealene har lavere verdi som jordbruksareal enn de som allerede er i bruk
- Mesteparten av det dyrkbare arealet ligger i områder med et klima som først og fremst gjør det egnet for produksjon av gras og andre fôrvekster.
- Andel av tilgjengelige ressurser som er dyrket har økt fra 52 % i 1949 til 56 % i 2006
- Sjølforsyningsgraden i Norge er pr. i dag på mellom 45 % og 55 %
- Nasjonalt er det i perioden 1994 – 2003 registrert en årlig omdisponering av omtrent 11 400 dekar dyrka og 6 200 dekar dyrkbar mark. De reelle tallene er med stor sannsynlighet høyere enn dette.
- Tettstedsstrukturen i Norge tilsier at det er de mest verdifulle matproduksjonsarealene som er mest utsatt for utbyggingspress.
- Kulturlandskapet i Norge er en viktig identitetsskapende ressurs, som er sårbar for gradvise endringer som kan være vanskelige å holde kontroll med.

3.2 Begrunnelser for et sterkt jordvern

Begrunnelser for jordvern er analysert og redegjort for i mange politiske dokumenter, blant annet i St.meld. nr. 19 (1999-2000) Om norsk landbruk og matproduksjon. Behovet for en sikkerhet for egen nasjonal matvareproduksjon har alltid stått som en sentral del av begrunnelsen. Jordverngruppa vil sammenfatte begrunnelsene for et sterkt jordvern i Norge på denne måten:

Et sterkt jordvern i Norge er nødvendig fordi:

- våre etterkommere skal ha muligheten til å produsere egen mat på egen jord
- klimaforandringene vil endre forutsetningene for matproduksjon over hele kloden
- økt etterspørsel etter matvarer, blant annet i folkerike land som Kina og India, gir økt behov for arealer til jordbruk
- nok mat, trygg mat, kortreist mat og god mat blir en viktigere del av vår livskvalitet
- økt etterspørsel etter andre jordbruksprodukter enn mat for mennesker, som biodrivstoff, vil kunne legge beslag på store jordbruksarealer verden over
- et aktivt jordbruk er grunnlag for lokal bosetting, foredling og verdiskaping, og for den store matvareindustrien
- levende bygder og velpleide kulturlandskap er viktig for norsk identitet og for Norge som reisemål
- lokal produksjon basert på lokale genressurser reduserer faren for spredning av sykdommer og fremmede arter, og styrker derved vår beredskap
- jorda i Norge kan produsere mat til millioner av mennesker lenge etter at Nordsjøen er tom for olje og gass

3.3 Politiske mål for jordvernet

Regjeringens mål for jordvernet, sist uttrykt i St.meld. nr. 26 (2006-2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand, er å

- **halvere den årlige omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene innen 2010 (senere i rapporten benevnt som ”(det nasjonale) jordvernmålet”)**
- stimulere kommunene til å utpeke kjerneområder for landbruk som grunnlag for kommunale planavklaringer
- stimulere til regionale planprosesser i by- og tettstedsområder, der det trekkes langsiktige jordvern grenser
- arbeide for å redusere avgangen av dyrka mark til samferdselstiltak

I spørsmålet om hva som er ”de mest verdifulle jordressursene” mener Jordverngruppa det er naturlig å legge til grunn at: Dyrka mark er mer verdifull enn dyrkbar mark. Fulldyrka jord er mer verdifull enn overflatedyrka mark, som er mer verdifull enn innmarksbeite. Jord som er egnet til matkornproduksjon bør ha særlig oppmerksomhet.

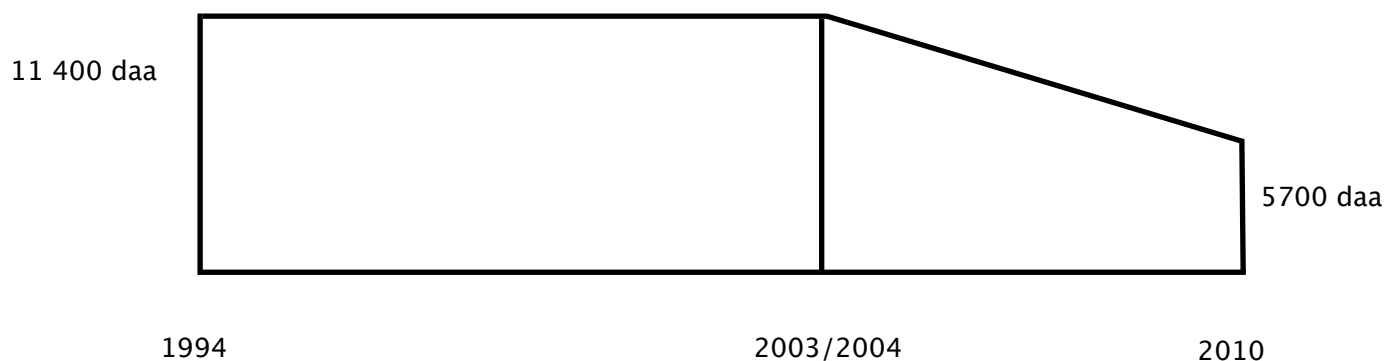
Jordverngruppa mener at måloppnåelsen må vurderes ut fra utviklingen i landet som helhet. Fordi det fra naturens side er ulike betingelser for produksjon av jordbruksprodukter i ulike deler av landet, er det relevant å skaffe kunnskaper om fordeling av omdisponeringen på ulike kvalitetsklasser og produksjonspotensialer på jordbruksarealene. Foreliggende data gir ikke svar på dette, selv om noen indikasjoner kan utledes. KOSTRA-tallene viser omdisponert areal kommunevis, og de presenteres summert for fylkene og landet. Tallene for omdisponert areal viser store variasjoner både innen enkeltkommuner og fylker. Kunnskap om hvilke arealbruksformål jordbruksarealene omdisponeres til, vil også være en viktig del av kunnskapsgrunnlaget, både for dialog i forvaltningen om oppfølging av jordvernmålet, og som grunnlag for senere justeringer av målsettinger og virkemidler.



Målet om halvering av årlig omdisponering av viktige jordressurser ble første gang politisk markert i 2004. Det er derfor naturlig å vurdere faktisk omdisponering opp mot situasjonen i en periode forut for 2004, dvs. 10-årsperioden 1994-2003, jf. Tabell 2 i avsnitt 3.4.

Jordverngruppa mener at det nasjonale jordvernmålet må forstås slik:

- ”De mest verdifulle jordressursene” er dyrka mark
- Omdisponeringsnivået pr. 2010 kan ikke overstige 5 700 daa dyrka mark, for at jordvernmålet kan sies å være nådd
- Det er behov for kunnskap om hvilke kvaliteter av jordressurser som omdisponeres
- Det er viktig å kunne dokumentere hvilke formål jordbruksarealene omdisponeres til
- Jordvernmålet betyr følgende maksimale omdisponeringstakt av dyrka mark i Norge:



Den skrå linjen fra 2003/04 til 2010 indikerer den nedtrappingen i årlig omdisponering av dyrka mark som jordvernmålet innebærer.



3.4 Tall for omdisponering av jordressurser i Norge

For perioden 1949 – 2005 er 1 023 km², dvs. drøyt 5 % av de samlede jordressursene i Norge, registrert omdisponert til andre formål. I tiårsperioden 1994 – 2003 var årlig omdisponering av dyrka og dyrkbar jord i gjennomsnitt 17 600 dekar. Statistikk over omdisponert areal innhentes i dag gjennom KOMmune-STat-RApportering (KOSTRA). Klare indikasjoner på underrapportering tilsier at reell omdisponering etter plan- og bygningsloven ligger betydelig over tallene for 2005, og at den også ligger en god del høyere enn det 2006-tallene viser. For detaljer knyttet til vurderingen av kvaliteten på KOSTRA-rapporteringen vises til SLF-rapport 16/2006 og 20/2007, som viser SLFs vurderinger av landbrukstallene for hhv. 2005 og 2006.

Tabell 2: Årlig omdisponert dyrka og dyrkbart areal, 1994 – 2003

Gjennomsnitt årlig omdisponert dyrka og dyrkbart areal i perioden f.o.m. 1994 t.o.m. 2003		
Hele landet (tall i dekar – avrundet til nærmeste 100 daa).		
Tallene er korrigert ved at areal omdisponert til skogplanting etter jordloven er trukket ut.		
	Dyrka jord	Dyrkbart areal
Etter jordlova	5 100 daa	2 500 daa
Etter plan- og bygningsloven	6 300 daa	3 700 daa
Årlig omdisponert areal	11 400 daa	6 200 daa
Årlig omdisponert dyrka og dyrkbart areal	17 600 daa	

Årlig omdisponering av dyrka og dyrkbar mark etter jordlova og plan- og bygningsloven (pbl) var i perioden 1994-2003 på 17 600 dekar. Tabell 3 viser omdisponeringstallene i 2004-2006.

Tabell 3: Omdisponert dyrka og dyrkbar mark etter jordlova og pbl 2004 – 2006 i dekar (usikre tall).

	Jordlova			Regulerings-/bebyggelsesplan			Jordlova og pbl		Totalt omdisp.
	Dyrka	Dyrkbar	Sum	Dyrka	Dyrkbar	Sum	Dyrka	Dyrkbar	
2004	4 304	1 704	6 008	7 349	8 462	15 811	11 653	10 166	21 819
2005	2 654	1 463	4 117	4 003	2 335	6 338	6 657	3 798	10 455
2006	2 671	1 717	4 388	4 972	4 291	9 263	7 643	6 008	13 651

For 2005 er pbl-tallene justert for å gjøre dem sammenlignbare med øvrige års tall. Det alt vesentlige av saker som i tabellen er ført under jordloven, er også behandlet etter plan- og bygningsloven (som spredt utbygging etter kommuneplanen eller som dispensasjoner). Disse arealene er av rapporteringstekniske grunner oppført kun som jordlovsbehandlet i tabellen.

Det ble registrert omdisponert 11 653 dekar dyrka mark i 2004, 6 657 dekar i 2005 og 7 643 dekar i 2006.

Som nevnt er tallene for 2005 og 2006 preget av underrapportering, slik at det ikke ut fra disse tallene kan konkluderes klart med at målet om halvering av omdisponeringstakten er på vei til å bli nådd. Med virkning f.o.m. 2005-tallene ble rapporteringsmåten endret, noe som trolig er

en vesentlig årsak til den antatte underrapporteringen. Omdisponeringen i 2006 er sannsynligvis lavere enn i 2002-04, men reduksjonen er mindre enn tallene tilsier.

Jordverngruppa vurderer dagens omdisponeringstakt fortsatt å være urovekkende høy.

3.5 Utfordringene i jordvernpolitikken

Utfordringene i jordvernpolitikken er komplekse og kan beskrives på mange måter. Vi vet at:

- Den viktigste trusselen mot landets jordressurser er at arealer tas i bruk til formål som hindrer framtidig jordbruksproduksjon.
- En stor og økende andel av Norges befolkning bor i tettsteder. Arealpresset er for en stor del knyttet til tettstedene og omkringliggende produktive jord- og skogområder. Her ligger også en stor andel av de mest verdifulle jordressursene. Samtidig vet vi at det er store uutnyttede fortetningspotensialer innenfor de fleste norske tettsteder.
- Også i mange spredt bosatte områder øker intensiteten i arealbruken, målt i andel nedbygd areal som følge av veibygging, hytteutbygging, framføring av kraftlinjer mv.

Om mulighetene for å følge utviklingen vet vi at:

- Alle tall over eksisterende jordressurser er beheftet med en viss grad av usikkerhet.
- Tallene for registrert omdisponert areal er usikre. Vi vet at tallene for 2005 og 2006 er lavere enn de reelle, grunnet underrapportering, jf. SLF-rapport 16/2006 og 20/2007.
- Vi har lite kunnskap om sammenhengen mellom avgang av dyrka jord og jordkvalitet. Dette gjelder også sammenhengen mellom slik arealavgang og kulturlandskapsverdier.

Rapporten "Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge", Dokument nr. 3:11 (2006-2007), ble fremlagt 03.07.07 og behandlet i Stortinget 03.12.07, jf. Innst. S. nr. 35 (2007-2008) Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen. Riksrevisjonens rapport (heretter kalt "Riksrevisjonens Dok. nr. 3:11 (2006-07)") gir en grundig beskrivelse av sentrale problemstillinger knyttet til arealforvaltning generelt. Den berører også situasjonen mht. jordvernpolitikken. Jordverngruppa anser denne undersøkelsen som svært sentral, siden den gir en grundig gjennomgang og vurdering av den lokale oppfølgingen av den nasjonalt vedtatte arealpolitikken i Norge.

Riksrevisjonen uttaler bl.a. følgende:

- *Arealutviklingen i Norge ivaretar på flere områder ikke verdier og prinsipper som Stortinget har vektlagt for å sikre en bærekraftig arealdisponering.*
- *Dagens arealforvaltning bidrar til en nedbygging av områder som skal ivaretas: strandsonen, vassdragsbeltet, snauffjellet og store sammenhengende naturområder. Nedbyggingen har konsekvenser for viktige verdier som friluftsliv, kulturminner og kulturmiljøer, produktive jordressurser og det biologiske mangfoldet.*
- *Arealutviklingen bidrar ikke i tilstrekkelig grad til en miljøvennlig arealbruk i byer og tettsteder.*

Jordverngruppa viser til at flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen i forbindelse med Stortingets behandling av Riksrevisjonens Dok. nr. 3:11 (2006-07) uttalte blant annet følgende: "Flertallet vil uttrykke bekymring for at arealstatusen og arealutviklingen i Norge på flere områder ikke ivaretar de verdier og prinsipper som Stortinget har vektlagt for å sikre en bærekraftig arealdisponering, og etterlyser analyser av konsekvensene av dette."

Jordverngruppa deler komiteens bekymring.

3.6 Jordverngruppas vurdering av utfordringene

Jordverngruppa har følgende vurdering av situasjonen i jordvernpolitikken i Norge idag:

- Den faktiske utviklingen av arealbruken i Norge er ikke i samsvar med den nasjonalt vedtatte arealpolitikken.
- Jordressurser og kulturlandskap er mer berørt, og under et sterkere press, enn vedtatt nasjonal arealpolitikk tilsier.
- Kunnskapen om den faktiske arealutviklingen på landsbasis er for svak.

Nasjonalt vedtatt arealpolitikk har i hovedsak ligget fast siden begynnelsen av 1990-årene. Likevel er ikke denne politikken i tilstrekkelig grad fulgt opp i praktisk arealforvaltning. Dette berører produktive jordressurser og kulturlandskapsverdier i stor grad. Andelen bygninger som settes opp på dyrket mark stiger jevnt. Utbyggingen foregår altså i større grad enn forutsatt på arealer som det generelt er ønskelig å beskytte mot nedbygging.

Datagrunnlaget for omdisponering av verdifulle jordressurser inneholder som nevnt store feil. Registrerte data for årene 2004-06 tyder på en viss reduksjon i omdisponeringstakten. Underreportering for disse årene gir grunnlag for å anta at de reelle tallene ligger høyere.

Det er grunnlag for å si at takten på omdisponering av verdifulle jordressurser er høyere enn det politiske målet tilsier. Det er usikkert om målet om å halvere omdisponeringen innen 2010 vil kunne nås. Jordverngruppa vil understreke at jordvern handler om å ta vare på selve grunnlaget for den menneskelige eksistens, og at dette er et nasjonalt ansvar av meget stor betydning.

Jordverngruppa mener at årsakssammenhengen bak den høye omdisponeringstakten er sammensatt, men vurderer følgende elementer som sentrale:

3.6.1 Den sentrale samordningen av politiske signaler er for svak

Nasjonal arealpolitikk inneholder mål og politiske føringer som til dels kan fremstå som sprikende og motsetningsfylte. Nasjonal arealpolitikk kan derfor være vanskelig både å få oversikt over og å tolke for regionale og lokale myndigheter. Når nasjonale politiske signaler, reelt eller tilsynelatende står mot hverandre, kan også risikoen økes for at det lokalt vedtas arealdisponeringer som bryter med ett eller flere av disse målene.

Riksrevisjonen har i Dok. nr. 3:11 (2006-07) pekt på manglende avklaringer mellom sektorene

på nasjonalt nivå som en mulig forklaring på at kommunene mottar motstridende signaler fra regionale og statlige instanser i planprosessene. Den sentrale samordningen og oppfølgingen av den nasjonale arealpolitikken synes også å være for svak til at målet om en bærekraftig utvikling innenfor arealplanlegging og arealdisponering kan nås. Regjeringen kan i henhold til plan- og bygningsloven gi retningslinjer og bestemmelser som setter skranker for kommunenes og fylkeskommunenes planlegging. Det foreligger ifølge Riksrevisjonen ingen helhetlig vurdering av hvilke fagområder det er behov for rikspolitiske retningslinjer på.

Jordverngruppa mener det er behov for en sterkere samordning av de nasjonale målene i arealpolitikken, og at det også er nødvendig å tydeliggjøre hvilken betydning disse målene bør få i praktisk arealforvaltning.

3.6.2 Sentral og regional oppfølging overfor kommunene er mangelfull

Riksrevisjonen påpeker i Dok. nr. 3:11 (2006-07) at Miljøverndepartementets krav til arealplanlegging i styringsdialogen med fylkesmennene er mindre tydelige og detaljerte enn på andre områder, og at føringene for oppfølging ikke er hensiktsmessige. Riksrevisjonen mener dette kan føre til at departementet ikke får tilstrekkelig informasjon om utfordringer og resultater i arealforvaltningen. Miljøverndepartementet har oppgitt at departementet i hovedsak har lagt vekt på at kommunene skal utarbeide arealplaner, og i mindre grad har fulgt opp planenes innhold og kvalitet. Riksrevisjonen stiller spørsmål om Miljøverndepartementet har iverksatt nødvendige veilednings- og opplæringstiltak for å sikre at kommunene blir i stand til å utføre sine oppgaver innenfor arealplanleggingen.



Riksrevisjonen avdekker i Dok. nr. 3:11 (2006-07) flere svakheter ved de regionale og statlige myndigheters oppfølging av det kommunale planarbeidet. Det vises til at fylkesmennene og fylkeskommunene bistår kommunene i konkrete plansaker, men i mindre grad følger opp at kommunenes planlegging er tilstrekkelig overordnet og at planene følger opp de nasjonale føringene. Miljøverndepartementet utøver ifølge Riksrevisjonen ikke noen løpende kvalitetsvurdering av kommunale planer, utover den kvalitetskontroll som ligger i at fylkesmennene går gjennom planene og eventuelt fremmer innsigelse.

Riksrevisjonen viser videre til at fylkesplanlegging etter plan- og bygningsloven skal være et virkemiddel for å samordne nasjonale interesser, og være retningsgivende for kommunene. Ifølge Riksrevisjonen fungerer ikke dette tilfredsstillende i dag, og man mener at Miljøverndepartementet i liten grad har vektlagt fylkesplanleggingen som virkemiddel i sine styringsdokumenter, samt at praktiseringen av plan- og bygningsloven som sektorovergripende lov ikke i tilstrekkelig grad fungerer etter intensjonen.

Jordverngruppa viser til at fylkeskommunene og kommunene som planmyndigheter etter plan- og bygningsloven har ansvaret for at den nasjonale arealpolitikken følges opp i praktisk arealplanlegging. Siden fylkesplaner ikke er rettslig bindende, blir de kommunale planene, og spesielt kommuneplanen, den kanskje viktigste målestokken på i hvilken grad nasjonale arealpolitiske mål følges opp i praktisk arealplanlegging.

Jordverngruppa mener at innsigelsesinstituttet, når det benyttes, er et effektivt virkemiddel for å ivareta nasjonale og regionale interesser. Antall innsigelser fra fylkeslandbruksstyrene til kommuneplaner og reguleringsplaner har økt fra 31 i 2004, 35 i 2005, til 44 i 2006. I tillegg fremmet Statens landbruksforvaltning 10 innsigelser i 2006 (kilde: SSB og SLF). Det er av tallmaterialet ikke mulig å utlede hvorvidt økningen skyldes strengere praktisering av jordvernet, eller om det motsatte er tilfelle ved at kommunene fører en mer lempelig arealpolitikk. Det kan imidlertid se ut til at kommuner og regionale/sentrale myndigheter har ulike syn på hvordan den nasjonale jordvernpolitikken bør følges opp i kommunal arealplanlegging.

Jordverngruppa viser til at kontroll- og konstitusjonskomiteen uttrykker for bekymring om arealstatusen og arealutviklingen i Norge i forbindelse med Stortingets behandling av Riksrevisjonens Dok. nr. 3:11 (2006-07), og viser til følgende bemerkning fra komiteen: ”Et annet flertall... har merket seg Miljøverndepartementets uttalelse om det er nødvendig med en sterk statlig innsats for å sikre at kommunal og regional planlegging bidrar til en langsiktig bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering, og at det er usikkert om fylkesmennene har kapasitet til å følge godt nok opp dispensasjonssaker. Dette flertallet forventer at slik kapasitet skaffes til veie.”

Jordverngruppa mener det er grunn til å forsterke de statlige signalene overfor regionalt nivå om bruk av tilgjengelige virkemidler i arealpolitikken for å sikre oppfølgingen av nasjonale mål.

3.6.3 Kommuneplanleggingen fungerer ikke godt nok

Kommuneplanens arealdel er ikke i tilstrekkelig grad styrende for arealutviklingen i kommunene. Nesten alle kommunene har utarbeidet kommuneplan, men mange kommuner har gamle planer. Det vedtas planer i strid med nasjonale miljømål. Mange kommuner prioriterer arbeidet med detaljplaner framfor å drive overordnet planlegging.

Mange kommuner trekker fram de positive virkningene av økt vekst, både på bolig- og næringssiden, i forbindelse med nye utbyggingsforslag. I utkast til ny kommuneplan er dette vanlig, og det er ofte mer fokus på antatte positive effekter av tilrettelegging for ny utbygging, enn på de mulige negative virkningene i form av arealbeslag osv. Kommunenes incitamenter til økt utbygging, eller opplevelsen av slike incitamenter, kan ut fra dette synes å være drivkrefter som bidrar til å vanskeliggjøre gjennomføringen av en streng jordvernpolitikk.

Reguleringsplaner bør utarbeides i tråd med kommuneplanens arealdel, slik at utviklingen skjer innenfor en helhetlig ramme. Det kan unntaksvis dispenseres fra planer dersom det foreligger særlige grunner etter plan- og bygningslovens § 7. Riksrevisjonens Dok. nr. 3:11 (2006-07) viser at det bygges i strid med kommuneplanens arealdel både som følge av reguleringsplaner og dispensasjoner, og at det er store variasjoner mellom kommunene. Dispensasjoner gis i verdifulle områder, blant annet i landbruks- natur- og friluftsområder (LNF-områder), i langt større grad enn det som kan regnes som unntaksvis. Ulovlig byggevirksomhet er et utbredt problem, og det er liten kapasitet til å følge opp lovens intensjoner om å stanse og fjerne slik ulovlig byggevirksomhet. Dette svekker planleggingssystemet som virkemiddel.

Samlet sett har kommunene for svak kompetanse innenfor arealplanlegging. Riksrevisjonen påpeker i Dok. nr. 3:11 (2006-07) at mange kommuner har stort behov for bistand i kommunal arealplanlegging og at mange kommuner ikke mottar tilstrekkelig veiledning og opplæring innenfor planlegging fra fylkesmannsembetene og fylkeskommunene. Miljøverndepartementet har utarbeidet mye veiledningsmaterieell for å klargjøre og formidle signaler om kommunal arealplanlegging til fylker og kommuner, men eksisterende retningslinjer og veiledningsmaterieell oppdateres og konkretiseres ifølge Riksrevisjonen i for liten grad.

Jordverngruppa viser til at flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen i forbindelse med Stortingets behandling av Riksrevisjonens Dok. nr. 3:11 blant annet uttalte følgende: "Komiteens flertall...har merket seg at undersøkelsen viser at dagens arealforvaltning bidrar til en nedbygging av områder som skal ivaretas...Skoggrenseområder og kulturlandskap bygges ned. Arealutviklingen er følgelig på flere områder ikke i overensstemmelse med målene som er satt for at utviklingen skal gå i en bærekraftig retning. Flertallet registrerer videre at undersøkelsen indikerer at sentrale prinsipper for bærekraftig by- og tettstedsutvikling ikke i tilstrekkelig grad ligger til grunn når byer og tettsteder bygges ut. Flertallet forutsetter at Miljøverndepartementet undersøker om denne indikasjonen kan stadfestes nærmere, slik at tiltak kan iverksettes." Og videre: "Flertallet konstaterer at en del kommuner ikke utarbeider overordnede planer, og at flere overordnede planer er i strid med nasjonale mål. ... Undersøkelsen viser at det er til dels mangel både på kompetanse og kapasitet i kommuneadministrasjonene, noe som kan medføre liten mulighet til å lage helhetlige og overordnede planer."

Jordverngruppa mener at det er behov for å styrke kommunenes ressurser og kompetanse til å drive arealplanlegging, men at det også må iverksettes tiltak for i større grad å sikre at de arealpolitiske beslutningene i kommunene samsvarer med nasjonalt vedtatte arealmål.

3.6.4 Dokumentasjonen av den reelle arealutviklingen er for svak

Riksrevisjonen påpeker i Dok. nr. 3:11 (2006-07) at det mangler en nasjonal oversikt over hvilke konsekvenser dagens arealforvaltning har for verdiene som skal ivaretas. Det er usikkerhet i rapporteringen på nasjonalt nivå om i hvor stor grad jordbruksjorda blir bygd ned.

Registrering av Norges viktigste kulturlandskap er ikke standardisert. Store regionale forskjeller gjør det vanskelig å bruke kartleggingene på aggregert nivå. Nedbyggingen av dyrka mark er imidlertid en indikasjon på at også viktige kulturlandskapsverdier reduseres.

Jordverngruppa vil påpeke at omdisponeringstallene som registreres i KOSTRA er tall for omdisponert areal etter regulerings- og bebyggelsesplaner, ikke etter kommuneplan. Dette reduserer mulighetene for å avlede i hvor stor grad den nasjonalt uttalte politikken påvirker kommunale vedtak.

Riksrevisjonens Dok. nr. 3:11 (2006-07) avdekker videre at det ikke finnes noen nasjonal oversikt over om reguleringsplanene er utarbeidet i henhold til kommuneplanens arealdel, eller i hvor stor grad det gis dispensasjoner fra kommuneplanens arealdel. Det innhentes i liten grad kunnskap om hvordan overordnede planer, detaljplaner og dispensasjoner påvirker de nasjonale målene for en bærekraftig arealutvikling. Riksrevisjonen mener det på denne bakgrunn kan stilles spørsmål om Miljøverndepartementet i tilstrekkelig grad kan dokumentere hvordan arealplanleggingen og dispensasjonspraksisen påvirker målene for en bærekraftig arealutvikling.

Jordverngruppa viser til at flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen i forbindelse med Stortingets behandling av Riksrevisjonens Dok. nr. 3:11 (2006-07), i omtalen av manglende rutiner for systematisk behandling av innsamlet informasjon uttalte: "Flertallet har imidlertid notert seg at det arbeides med slike rutiner, og forutsetter at dette arbeidet gis høy prioritet."

Jordverngruppa vil peke på at det er et klart behov for bedre dokumentasjon av utviklingen i arealbruken, og har konkrete forslag til hvordan dette kan følges opp, jf. kapittel 5.

3.6.5 Jordverngruppas vurdering av utfordringene - oppsummering

- Nasjonale arealpolitiske mål er for svakt samordnet.
- Arealutviklingen på flere områder, herunder verdifulle jordressurser og kulturlandskap, er ikke i samsvar med vedtatte mål for en bærekraftig utvikling.
- Oppfølgingen etter plan- og bygningsloven av målene for en bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering, herunder jordvernpolitikken, er for svak.
- Arealplanlegging utnyttes ikke i tilstrekkelig grad som virkemiddel for å nå disse målene.
- Kartlegging og dokumentasjon av arealsituasjonen og arealutviklingen er mangelfull.

Jordverngruppa mener spørsmålet må reises om hvorvidt kommunene har fått et for stort handlingsrom i arealpolitikken. Kommunene vedtar arealdisponeringer som til dels strider mot nasjonal jordvernpolitikk, til tross for at denne politikken er relativt klart kommunisert, og selv om kommunene har de nødvendige planlovmessige virkemidlene for å følge opp nasjonal arealpolitikk. Kommunene synes å ha, eller oppleve å ha, incitamenter til en arealpolitikk som bidrar til å vanskeliggjøre gjennomføringen av en streng jordvernpolitikk.

Jordverngruppa mener også at den regionale planleggingen må bli tydeligere og gis en mer konkret og bindende form enn tilfellet er i dag. Det må gis klarere føringer for hvilke nasjonale arealpolitiske mål som skal følges opp også i den regionale planleggingen.

Etter Jordverngruppas vurdering har man et bredt spekter av ulike virkemidler for å ivareta jordvernpolitikken. Hovedproblemet er ikke mangel på virkemidler; utfordringen er snarere å få politisk gjennomslag for bruk av de ulike virkemidlene lokalt og regionalt på en slik måte at de nasjonale målene i arealpolitikken kan nås, herunder i jordvernpolitikken. Gruppen gir i dette kapittelet sin beskrivelse og vurdering av hvordan eksisterende virkemidler fungerer.

4.1 Juridiske virkemidler

Omdisponering av verdifulle jordressurser til andre formål enn jordbruksproduksjon skjer gjennom vedtak etter plan- og bygningsloven og jordloven. Slik omdisponering er den viktigste trusselen mot landets jordressurser, og dette skjer i et omfang og tempo som er i strid med de nasjonalt uttrykte målene, jf. kapittel 3. Nedbygging har medført betydelige negative konsekvenser for produktive jordressurser og kulturlandskap, jf. Riksrevisjonens Dok. nr. 3:11 (2006-2007). Arealpresset oppleves ofte sterkest der de mest verdifulle jordressursene ligger. Kommunenes arealdisponering har over tid ikke tatt tilstrekkelig hensyn til jordressursene og kulturlandskapet. Jordverngruppa mener ut fra dette at det er behov for sterkere og klarere virkemidler i lovverket.

4.1.1 Plan- og bygningsloven

Jordvern handler om arealforvaltning. Plan- og bygningsloven er derfor det sentrale juridiske virkemiddel for å gjennomføre jordvernpolitikken. Noen grunnleggende prinsipper som loven legger opp til er av særlig betydning for å ivareta jordvernpolitikken i arealplanleggingen:

- Miljøverndepartementet har det overordnede ansvar for å utarbeide nasjonale mål og retningslinjer for arealplanleggingen i Norge. Statlige myndigheter kan fremme innsigelse til kommunale planer som utarbeides i strid med disse mål og retningslinjer. Miljøverndepartementet har endelig avgjørelsesmyndighet i slike saker.
- Både regional planlegging (fylkesplanlegging) og kommunal planlegging skal skje innenfor rammen av den nasjonale areal- og miljøpolitikken. Vedtatt fylkes(del)plan er retningsgivende for kommunal planlegging.
- Overordnede planer danner grunnlaget for den mer detaljerte arealplanleggingen.
- Kun når det foreligger særlige grunner kan kommunen gi dispensasjon fra plan.

Etter loven har staten ulike virkemidler for å påse at den nasjonale arealpolitikken følges opp i den lokale arealforvaltningen. Statlig medvirkning i planleggingsprosessene sikrer at staten kan påvirke den praktiske arealplanleggingen for å hindre vesentlige brudd med nasjonale mål og retningslinjer. De hyppigst brukte juridiske virkemidlene fra statens side er i denne sammenheng innsigelse til kommunale planforslag og påklaging av dispensasjonsvedtak. Jordverngruppas generelle vurdering er at gjeldende plan- og bygningslov langt på vei gir

de viktigste virkemidlene for å ivareta jordvernpolitikken. Planprosessene er imidlertid i stor grad preget av skjønnsutøvelse, og arealdisponeringene avhenger i stor grad av politisk gjennomslag lokalt og regionalt. Jordverngruppa mener at plansystemet i hovedsak fungerer etter intensjonene, men at en tett oppfølging fra statens side er en forutsetning for å sikre at den nasjonale jordvernpolitikken følges opp i praktisk arealforvaltning. Gruppa mener at det likevel er behov for forbedringer i loven, og har spilt inn sitt syn om dette til Landbruks- og matdepartementet i forbindelse med det pågående arbeidet med ny plan- og bygningslov, jf. vedlegg 1 og 2.

4.1.1.1 Nasjonale virkemidler i plan- og bygningsloven

Forvaltningen av plandelen i plan- og bygningsloven er en oppgave som vedrører flere sektorer, mens ansvaret for samordning er lagt til Miljøverndepartementet. De nasjonale målene som har betydning for arealpolitikken kommer blant annet til uttrykk gjennom behandlingen av stortingsmeldinger, egne brev og rundskriv samt gjennom avgjørelse av enkeltsaker som for eksempel innsigelsessaker. Plan- og bygningsloven har også en direkte hjemmel i § 17-1 for at "Kongen kan stille opp generelle mål og rammer og gi retningslinjer for den fysiske, økonomiske og sosiale utvikling i fylker og kommuner som skal legges til grunn for planleggingen etter denne lov."

Jordverngruppas vurdering er som nevnt at gjeldende plan- og bygningslov i utgangspunktet gir staten gode muligheter til å gjennomføre arealpolitikken. Gruppa viser likevel til at Riksrevisjonen i Dok. nr. 3:11 (2006-2007) påpeker at målkonflikter og virkemiddelbruk bør avklares på nasjonalt nivå, slik at rammene for den regionale og lokale forvaltningen blir tydeligere. Riksrevisjonen uttrykker også at Miljøverndepartementet har lagt for liten vekt på å oppdatere og konkretisere eksisterende retningslinjer og veiledende materiell, at de nasjonale føringene til bruk i plansystemet er uklare, samt at departementets bruk av rikspolitiske retningslinjer i liten grad er preget av helhetlig og systematisk tilnærming.



Etter Jordverngruppas vurdering har den nasjonale jordvernpolitikken de senere årene kommet godt fram gjennom sentrale styringsdokumenter som budsjettproposisjonene for Landbruks- og matdepartementet for de siste årene, og gjennom det felles "Jordvernbrevet" av 21. februar 2006 fra landbruks- og matministeren og miljøvernministeren. Den politiske målsettingen om å halvere den årlige omdisponeringen av verdifulle jordressurser innen 2010 har vært en viktig føring for arealdisponeringen de senere årene.

Jordverngruppa mener at de gjeldende Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging (RPR-ATP), som er fra

1993, i for liten grad synliggjør og vektlegger hensynet til jordvern i arealplanleggingen. Siste stortingsmelding om planlegging, St.meld. nr. 29 (1996-97) Regional planlegging og arealpolitikk, er fortsatt et viktig arealpolitisk dokument. Meldingen markerer klart at jordvern er en av fem politiske premisser som skal tillegges større vekt i arealplanleggingen. Meldingen trekker opp følgende prinsipper ved praktiseringen av jordvernet i arealbrukskonflikter; klare grenser mellom bebyggelse og LNF-områder, stor vekt på jordvernhensyn ved valg av langsiktig utbyggingsmønster, krav om fortetting før landbruksarealer og LNF-områder tas i bruk til ny bebyggelse, samt krav om høy utnyttingsgrad ved eventuell omdisponering av verdifulle LNF-områder. Nasjonale mål og interesser i fylkes- og kommuneplanleggingen ble samlet i Rundskriv T 2/98 B.

Jordverngruppa mener det er et viktig poeng i seg selv at staten jevnlig drøfter og samler de politiske målene som skal ha sentral betydning i arealpolitikken. Gruppa mener at det fra sentralt statlig hold ikke er klart nok konkretisert hvilken betydning jordvernpolitikken bør få for praktisk arealforvaltning. Den samlede nasjonale areal- og miljøpolitikken er heller ikke godt nok samordnet, jf. Riksrevisjonens Dok. nr. 3:11 (2006-2007). Dette kan ha bidratt til at kommuner og regioner opplever at det ligger motstridende politiske signaler i den nasjonale politikken, noe som vanskeliggjør en god og helhetlig oppfølging i praktisk arealforvaltning.

Jordverngruppa viser også til at flertallet i kontroll- og konstitusjonskomiteen i forbindelse med Stortingets behandling av Riksrevisjonens Dok. nr. 3:11 (2006-07) uttalte blant annet følgende:

”Dette flertallet viser til at Riksrevisjonen uttaler at departementet i for liten grad legger vekt på å oppdatere og konkretisere eksisterende retningslinjer og veiledende materiell, og at de nasjonale føringer for bruken av plansystemet derfor blir uklare. Dette flertallet forutsetter at Miljøverndepartementet følger opp dette framover. Dette flertallet forventer videre at Miljøverndepartementets bruk av rikspolitiske retningslinjer preges av en helhetlig og systematisk tilnærming, slik Stortinget har forutsatt.”

Jordverngruppa vil understreke betydningen av at jordvernpolitikken får en klarere plass i den samlede politiske signalgivningen for bruken av plansystemet på alle nivåer, herunder at veiledningsmateriell gjennomgås og fornyes.

4.1.1.2 Regionale virkemidler i plan- og bygningsloven – fylkesplanlegging og medvirkning

Fylkesplanen, som dagens fylkeskommuner har ansvaret for å utarbeide, er et instrument for blant annet å fastlegge retningslinjer for bruken av arealer og naturressurser i fylket. Planformen har ikke juridisk bindende virkning overfor kommunene, men skal være retningsgivende for kommunal planlegging, og kan danne grunnlag for innsigelser til kommunale planer. Øvrige regionale virkemidler er fylkeskommunenes og regionale statlige myndigheters medvirkning i de kommunale planprosessene. Fylkeslandbruksstyrene er statlige organer i fylkene underlagt Landbruks- og matdepartementet (oppnevnt av fylkestinget), med et særlig ansvar for å sikre landbrukets arealressurser, jf. forskrift fastsatt av Landbruksdepartementet 20.09.93. Styrene er tillagt innsigelsesmyndigheten for jordvern i fylkene. Fylkesmannen er sekretariat for fylkeslandbruksstyrene. Fra mars 2006 har Statens landbruksforvaltning innsigelsesmyndighet i de sakene hvor fylkeslandbruksstyrene ikke følger opp fylkesmannens innstilling om innsigelse. Den forestående regionreformen vil sannsynligvis endre dette bildet, blant annet ved at fylkeslandbruksstyrene er foreslått nedlagt.

Jordverngruppas vurdering er at fylkes(del)planinstrumentet etter dagens lov er for svakt. Hovedproblemet er nok likevel at lovens muligheter er for lite utnyttet. Det har i praksis vist seg vanskelig å få fram regionale planer som har reell betydning for disponering av arealer og naturressurser i kommunene. Dette kan ha sammenheng med flere forhold. Fylkesplaner og fylkesdelplaner blir lett for vage og generelle i formen til at de oppleves som klare premisser for kommunenes arealdisponering. Planformen har ikke juridisk bindende virkning overfor kommunene. Fylkeskommunen kan lett oppfattes som "overkommune" dersom den vil bruke fylkesplanen som ramme for kommunal arealforvaltning.

Norge har etter Jordverngruppas vurdering få eksempler på vellykkede regionale planer med klare føringer for kommunal arealdisponering. Som eksempel på en vellykket regional plan vil gruppa trekke fram Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren fra oktober 2000. På tvers av grensene mellom 10 kommuner fastsetter planen langsiktige grenser mellom områder for utbygging og landbruksområdene i et 40 års perspektiv, og ivaretar derved jordvern hensyn på en god måte. Bakgrunnen for fylkesdelplanen var at Miljøverndepartementet i 1998 trakk kommuneplanen for Stavanger inn til sentral behandling, og gjorde endringer i planen ved ikke å godkjenne to større utbyggingsområder. Miljøverndepartementet uttalte da at det ikke ville bli akseptert nye utbyggingsområder før det var laget en regional plan som viste langsiktige grenser mellom tettsteder og LNF-områdene.



Fylkesdelplan for langsiktig byutvikling på Jæren

Regionale myndigheters rolle som deltakere i kommunale planprosesser er et svært viktig virkemiddel for å sikre oppfølgingen av nasjonale mål. Statlige regionale myndigheter sammen med fylkeskommunene har en viktig oppgave i politikkformidling og veiledning, samt i det å påse at politiske mål og retningslinjer blir fulgt opp i den kommunale arealforvaltningen.

Jordverngruppa vurderer at både det regionale arbeidet på dette området, og også den nye ordningen med Statens landbruksforvaltnings innsigelsesrett, i hovedsak fungerer godt slik ansvarsfordelingen er i dag. Gruppa mener imidlertid at det er grunn til å stille spørsmål ved om den regionale oppfølgingen av nasjonale mål overfor kommunene utøves strengt nok, sett i lys av blant annet de vedtatte politiske målene for jordvernet, jf. Riksrevisjonens Dok. nr. 3:11 (2006-07).

Jordverngruppa mener det er behov for å styrke virkemidlene i planloven på regionalt nivå, jf. kapittel 5.

4.1.1.3 Kommunale virkemidler i plan- og bygningsloven - kommunal arealforvaltning

Kommuneplanen er etter plan- og bygningsloven den viktigste planformen i kommunene. Den skal utarbeides i alle kommuner, og planen skal vurderes av kommunestyret minst en gang i hver valgperiode. Kommuneplanen fastlegger, gjennom arealdelen og planbestemmelsene, den overordnede arealdisponeringen i kommunen, og danner grunnlaget for utarbeiding av reguleringsplaner. Blant annet ved at regler om konsekvensutredninger nå også gjelder for arealplaner, har lov og forskrifter visse krav til dokumentasjon og faggrunnlag i forbindelse med forslag om eksempelvis nye utbyggingsområder. For å sikre nødvendig fleksibilitet gir loven mulighet for å dispensere fra planer, en ordning som kun skal nyttes i spesielle tilfeller når det foreligger særlige grunner.

Jordverngruppa har et klart inntrykk av at de aller fleste kommunene har relativt god orden på kommuneplanleggingen, og at plansystemet i stor grad fungerer etter hensikten. Imidlertid er det fortsatt noen kommuner som mangler kommuneplan, og mange kommuneplaner revideres sjeldnere enn hvert fjerde år slik loven forutsetter.

Dagens lov ble til i en tid med stort fokus på utbyggingsbehov, noe som gjenspeiles i at lovens plandel har hovedvekt av hjemler for å drive en arealekspansiv planlegging i form av å legge opp til og å styre ny utbygging i LNF-områdene. Det legges derimot ikke opp til at kommunene kan differensiere internt i LNF-kategorien med sikte på å synliggjøre styrken eller verdien av de interesser som gjør seg gjeldende her. Loven har heller ikke like klare virkemidler for transformering eller gjenbruk av bebygde eller lavt utnyttede ”grå” eller ”brune” arealer innenfor byggesonen. Med endringer i næringsstruktur, transportsystemer og innen boligmarkedet, er det svært mange steder behov for å rette blikket innover i byer og tettsteder for å dekke behovet for nye bolig- og næringsarealer.

Kommunenivået som planmyndighet innebærer en nærhet til berørte parter som kan være problematisk, og som kan gjøre det vanskeligere å sette lokaliseringsspørsmål og valg av utbyggingsmønster inn i en regional sammenheng. De siste tiår er kommunestrukturen i noen regioner endret, og er mer i samsvar med de regionale bolig- og arbeidsmarkeder. Men alt for ofte skjer avgjørelser av kritisk betydning for jordressursene innenfor en historisk kommunestruktur som kan representere et hinder for at beslutningstakerne foretar de nødvendige helhetlige vurderinger.

Mange kommuner, spesielt i områder med stort utbyggingspress, legger ved høringen av nye kommuneplaner inn forslag om store nye arealer til utbygging. Kommunene argumenterer ofte sterkt for å få avsatt utbyggingsarealer i et visst omfang for planperioden, men er som regel mindre opptatt av å avgrense hvilke LNF-arealer som er viktige å beskytte for fremtiden.

Jordverngruppa mener at det er mye som tyder på at kommunene i dag har for stor frihet til å føre en arealpolitikk som ivaretar utbyggingsinteresser. Gruppa mener at dette i sum har medført omdisponering av store verdifulle arealer, noe som er en arealdisponering som strider mot den nasjonalt vedtatte arealpolitikken. En årsak til at kommunene har disponert store arealer på denne måten, kan være at kommunene har sterkere incitament til å tilfredsstille utbyggerinteresser enn til å ivareta et strengt jordvern. Det ligger ofte sterke økonomiske interesser bak ulike utbyggingsinitiativer, og kommunene vil ofte merke et påvirkningspress inn mot de kommunale planprosessene. Av hensyn til nasjonal og regional arealpolitikk er det imidlertid ofte gode grunner til å løfte blikket ut over kommunegrensene, noen ganger også fylkes-grenser, når det skal tas stilling til lokalisering av større nærings- og boligetableringer.

Mangel på en regional avklaring av viktige lokaliseringsspørsmål bringer kommunene inn i en konkurransesituasjon der god tilgang til bolig- og næringsarealer er et fortrinn i rivalisering om etableringer. Resultatet blir et betydelig press på jordressursene. I mange pressområder ligger også betalingsvilligheten for å erverve arealer med en strategisk god beliggenhet langt over den kroneverdi som økonomisk avkastning av matproduksjon representerer. Slike arealer er svært utsatt for omdisponering, og trenger en særlig beskyttelse.

Det kan også stilles spørsmål ved om de regionale myndighetene medvirker på en god nok måte i planprosessene, og om de virkemidlene man har til å hindre uheldig arealbruk, særlig innsigelse og påklaging, benyttes i tilstrekkelig grad. Det er imidlertid vanskelig å finne godt belegg for klare utsagn om dette. Jordverngruppa mener det er logisk og fornuftig at staten beholder innsigelseskompetansen hos fylkesmennene, slik det er foreslått i forbindelse med regionreformen. Ved dette vil man sikre at staten beholder muligheten til å ivareta statlig politikk i behandlingen av kommunale planer. Det bør vurderes å gjøre de overordnede styringssignalene for denne medvirkningen sterkere og klarere for å ivareta jordvernet bedre.

Dispensasjonspraksisen rundt om i fylkene synes å være varierende, jf. rapporteringene fra KOSTRA. I noen kommuner kan det synes som om arealforvaltningen i landbruksområdene i større grad preges av enkeltsaksbehandling enn overordnet planlegging. Dagens system for behandling av dispensasjonssaker oppleves samlet sett som uoversiktlig og ressurskrevende. Påklaging fra regionalt nivå i slike saker kan bidra til et økt spenningsnivå mellom regional og kommunal myndighet, og det er generelt en høy terskel for å benytte dette virkemiddelet. Også settefylkesmannsordningen i forbindelse med klagebehandlingen i slike saker er under kritikk. Det store omfanget av dispensasjonssaker bidrar etter jordverngruppas vurdering til å svekke muligheten til å nå nasjonale jordvernmål, men kunnskapen om omfanget av denne typen omdisponering er for lite presis.

Jordverngruppa mener det er behov for flere tiltak for å stimulere til at plansystemet på kommunalt nivå i større grad skal fungere etter intensjonene. Dette konkretiseres nærmere i kapittel 5.



4.1.2 Jordlova

Jordlova er en sentral del av landbrukssektorens lovverk for ivaretagelse av jordvernet. I formålsparagrafen angis blant annet at "Forvaltninga av arealressursane skal vera miljøforsvarleg og mellom anna ta omsyn til vern om jordsmonnet som produksjonsfaktor og ta vare på areal og kulturlandskap som grunnlag for liv, helse og trivsel for menneske, dyr og planter." Dette er sterke overordnede prinsipper om vern om ressursgrunnlaget og miljøet i et langsiktig perspektiv, som skal legges til grunn for behandling av enkeltsaker, og som er av særlig betydning for saker etter jordlovas § 9 om omdisponering av arealer.

Til tross for omdisponeringsforbudet i § 9 og delingsforbudet i § 12 skjer det en omfattende omdisponering av verdifulle jordressurser og oppdeling av landbrukseiendommer hvert eneste år over store deler av landet. Jordlovas § 9 første ledd sier at "dyrka jord må ikkje brukast til føremål som ikkje tek sikte på jordbruksproduksjon." Begrepet "jordbruksproduksjon" er i denne sammenheng definert til å omfatte blant annet driftsbygninger og våningshus m/gårdstun, i noen tilfeller også veksthus, nødvendige driftsveier og gårdsveier, fangdammer og leplanting, jf. Rundskriv M-4/2003. Det skjer altså en fullt lovlig omdisponering av dyrka mark for å dekke landbrukets egne bygnings- og veibehov. Slik omdisponering rammes ikke av forbudet i jordlova, og kan derfor gjennomføres uten noen kommunal behandling etter jordlova. Øvrige tiltak som innebærer omdisponering av dyrka og dyrkbar mark krever tillatelse etter jordlovas § 9, og for de aller fleste av disse tiltakene kreves også tillatelse til dispensasjon etter plan- og bygningslovens § 7. I en undersøkelse for årene 2000-2002 fra et utvalg av kommuner, viste det seg at nesten halvparten av den spredte utbyggingen som ble gjennomført på jordbruksarealer var til primærnæringsformål, jf. NIBR-Rapport 2006:6 "Spredt utbygging og jordvern".

Dette er i direkte motstrid med lovens overordnede prinsipp om ressursvern, og bidrar til å uthule dette. Jordverngruppas syn på dette er at det er uheldig i seg selv at vi har ordninger som tillater at landbrukssektoren selv kan gjennomføre omdisponeringer av jordressurser uten noen myndighetsbehandling, samtidig som det forventes at andre sektorer skal ivareta jordvernens hensyn i planlegging og gjennomføring av sine tiltak. Dette kan også bidra til å svekke landbrukets legitimitet og troverdighet.

Departementet kan etter loven i særlige høve gi dispensasjon fra både omdisponerings- og fradelingsforbudet. Avgjørelsesmyndigheten etter blant annet disse bestemmelsene ble f.o.m. 01.01.04 overført til kommunene, med fylkeslandbruksstyrene som klageinstans. Jf. forskrift 2003-12-08 nr. 1479 og Rundskriv M-6/2003.

Jordverngruppa mener at dagens jordlov ikke ivaretar jordvernet godt nok. Det er etter gruppas vurdering uheldig at deler av landbrukets egne bygge- og anleggstiltak er unntatt fra behandling etter jordlovas omdisponeringsbestemmelse og dispensasjonsregelverket etter plan- og bygningsloven. I saker etter jordlova, samt i dispensasjonssaker etter plan- og bygningsloven, er det som regel grunneier selv som har hovedinteressen i å få gjennomslag for sin søknad, og det blir ofte en stor grad av nærhet mellom tiltakshaver og kommunen som beslutningstaker. Mange av disse tiltakene vil likevel være nødvendige i landbruket og bør sannsynligvis tillates, men det bør etter gruppas oppfatning etableres en hjemmel for å kunne styre omfang og plassering når slike tiltak truer dyrka eller dyrkbar mark. Jordverngruppa foreslår ut fra dette at både jordlova og plan- og bygningslovens dispensasjonsbestemmelser endres, jf. kapittel 5.

4.2 Transportplanlegging

Samferdselstiltak legger svært sterke føringer for arealbruk. Jordverngruppa vil peke på at infrastruktur ofte utgjør en avgjørende premiss for utbyggingsmønsteret og presset på dyrka jord. I følge St. meld. nr. 29 (1996-1997) Regional planlegging og arealpolitikk er ett av hovedprinsippene for ivaretagelse av jordvernet at utbyggingsmønsteret skal dreies mot områder med mindre arealkonflikter. Dette må ivaretas i langsiktige regionale planer. Realisering av en slik dreining av utbyggingsmønsteret vil oftest kreve utbygging av transportsystemet i de langsiktige utviklingsretningene.

Overordnede samferdselstiltak planlegges i dag gjennom 4-årige rulleringer av Nasjonal transportplan (NTP), mens fylkeskommunene og kommunene har ansvaret for planlegging av det øvrige offentlige vegnettet. Regjeringen har rettet økt oppmerksomhet mot disse tiltakenes påvirkning av jordressursene, jf. St.prp. 1 (2006-2007) for Samferdselsdepartementet og St.meld. nr. 26 (2006-2007) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand. Samferdselsdepartementet sier følgende om NTP (www.regjeringen.no): "Nasjonal transportplan (NTP) presenterer hovedtrekkene i regjeringens transportpolitikk. NTP legger grunnlaget for helhetlige, politiske vurderinger,... I planleggingen for NTP legges det stor vekt på medvirkning fra fylkeskommuner, storbyer, bruker- og interesseorganisasjoner." NTP legger grunnlag for prioritering av finansiering til infrastrukturtiltak.

I arbeidet med utvikling av Nasjonal Transportplan legges det altså stor vekt på lokale og regionale prioriteringer. Ofte vil det være sterke ønsker om utvikling av transportsystemet innenfor det eksisterende utbyggingsmønsteret, noe som i mange tilfeller fører til økt press på dyrka mark. Så lenge det i NTP legges stor vekt på lokale og regionale ønsker, kan det være vanskelig å få tilstrekkelig prioritering av prosjekter som bidrar til dreining av utbyggingsretningen og etablering av gode, langsiktige utbyggingsmønstre.

Jordverngruppa vil vise til at NTP som nevnt også "skal legge grunnlag for helhetlige, politiske vurderinger", og da må også langsiktig og overordnet arealpolitikk trekkes inn. Jordverngruppa er av den oppfatning at staten i større grad må bidra til å få fram infrastrukturprosjekter som ivaretar nasjonale hensyn i arealpolitikken. Gruppa vurderer det som helt nødvendig for et langsiktig jordvern at statlige myndigheter prioriterer slike prosjekter i NTP selv om lokale myndigheter ikke har foretatt en tilsvarende prioritering.



Etablering av overordnet veinett, med blant annet store veikryss, fører ofte til et økt press for annen utbyggingsvirksomhet, særlig næringsarealer, på nærliggende arealer. Det samme ser man rundt større flyplasser, også når omfanget av sivil luftfart på eksisterende flyplasser øker, jf. Rygge flyplass. Det finnes også mange eksempler på at det etter omlegging av veier rundt tettsteder, kort tid etter har skjedd en omdisponering av så godt som samtlige arealer mellom opprinnelig tettsted og ny veg. Slike ringvirkninger kommer ofte i tillegg til de direkte arealbeslagene som følger av selve samferdselstiltaket.

Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging (RPR-ATP) sier blant annet at ved planlegging av utbyggingsmønsteret og transportsystemet, bør det legges vekt på å få til løsninger som kan gi effektiv samordning mellom ulike transportmåter. RPR-ATP sier også at i områder der befolkningstettheten kan gi grunnlag for kollektivbetjening, skal det legges vekt på å tilrettelegge for kollektive transportformer ved utformingen av utbyggingsmønsteret og transportsystemet. Disse føringene utgjør en viktig del av grunnlaget for drøftinger mellom regionale myndigheter og kommunale planmyndigheter ved rullering av kommuneplaner, og er også relevante når arealspørsmål omhandles i fylkesplanleggingen.

Jordverngruppa har erfaringer for at enkelte kommuner opplever det som urimelig å forvente at de i arealplanleggingen skal legge opp til nye utbyggingsretninger og områder med gode kollektivtransportløsninger, når realiseringen av transportinfrastrukturen er et statlig ansvar. Dette i lys av at staten selv, med gjeldende prosedyrer, ikke gir forpliktende garantier for at de nødvendige samferdselstiltakene blir prioritert i riktig tid i forhold til kommunenes planleggingsprosesser. I slike situasjoner argumenterer kommunene ofte med at ovennevnte premisser ikke kan være avgjørende for valg av utbyggingsmønsteret i den aktuelle arealplanen, grunnet manglende forutsigbarhet for om, eller når, de nødvendige samferdselstiltakene kan realiseres. Dette er svært aktuelle spørsmål i konkrete drøftinger i kommuneplansammenheng om hvor framtidige utbygginger skal lokaliseres, samt med hvilken utforming og tetthet de kan realiseres. Fra statlige samferdselsmyndigheters side har det altså vist seg vanskelig å gi klare signaler om framtidige infrastrukturtiltak, blant annet fordi budsjettmessige avklaringer ikke foreligger.

Jordverngruppa vil også vise til konseptutvalgsutredninger (KS1) som nå er innført i samferdselssektoren. I følge Statens vegvesens nettsider skal disse utredningene "...si noe om samfunnets behov for infrastrukturforbedringer. Utredningene skal omtale hele samferdselssektoren, samt infrastrukturtiltakenes innvirkning på blant annet næringsutvikling, by- og tettstedsutvikling og kultur- og naturlandskap." Disse utredningene skal være overordnede, og gjelder prosjekter over 500 millioner kroner. KS1 skal utarbeides før eventuell planlegging etter plan- og bygningsloven settes i gang. KS1 skal kvalitetssikres av eksterne konsulenter.

Jordverngruppas anbefalinger under dette punkt framgår av avsnitt 5.7.



© Oskar Puschmann,
Skog og Landskap



© Oskar Puschmann,
Skog og Landskap

Bildene viser endringer fra jordbrukslandskap til firefelts motorvei i Askim kommune.

4.3 Avbøtende tiltak ved areal- og transportplanlegging

4.3.1 Erstatningsarealer gjennom jordskifte

I forbindelse med arealplanlegging, herunder samferdselsplanlegging, kan avbøtende tiltak til en viss grad bidra til å styrke jordvernet på gjenværende arealer når andre arealer omdisponeres. Jordskifte kan her brukes både når eiendommer deles og når de mister deler av sitt driftsgrunnlag gjennom omdisponering av arealer til andre formål. Jordskifte kan i slike sammenhenger brukes for å styrke driftsgrunnlaget for gjenværende bruk, og derigjennom også bidra til å styrke jordvernet på disse arealene. Man har erfaring fra bruk av jordskifte på denne måten blant annet i Rogaland, Østfold, Vestfold og i forbindelse med planlegging av Gardermobanen i Akershus. Jordskifte er ofte et effektivt virkemiddel for de aktuelle eiendommene, men det kan være nokså ressurskrevende å gjennomføre.

4.3.2 Erstatningsarealer gjennom oppdyrking

Et annet mulig avbøtende tiltak kan være at det stilles krav om at det foretas oppdyrking av tilsvarende arealer med udyrka jord i forbindelse med vedtak av arealplan som innebærer omdisponering av dyrka jord.

4.3.3 Disponering av matjorda

Matjorda må forvaltes som den verdifulle ressursen den er når det gjennomføres utbygginger. Jordverngruppa vil peke på muligheten til å stille krav om en egen plan for hvordan matjorda skal tas vare på, i forbindelse med vedtak av arealplan som innebærer omdisponering av dyrka jord.

4.4 Økonomiske virkemidler

Norge bruker i liten grad økonomiske virkemidler som direkte tiltak for å styrke jordvernet. En stor del av de økonomiske ressursene som gjennom jordbruksavtalen går til ulike drifts- og miljøtiltak, herunder areal- og kulturlandskapstilskuddene, vil indirekte bidra til å styrke jordvernet ved at arealene holdes i hevd. I prinsippet utgjør også de ressursene som årlig anvendes til det politiske og administrative apparatet på fagområdet et indirekte økonomisk bidrag til jordvernet.

Den store og betydningsfulle økonomiske faktoren som påvirker jordvernpolitikken er nok likevel de økonomiske drivkreftene som bidrar til en sterk etterspørsel etter de arealene som omkranser de største befolkningskonsentrasjonene i landet, hvor vesentlige deler av de mest verdifulle jordressursene også ligger. Det å treffe tiltak hvor man med økonomiske virkemidler skulle forsøke å skape en ”motkraft” mot disse sterke økonomiske kreftene representerer både prinsipielle og økonomiske utfordringer i stort format.



4.5 Politiske og administrative virkemidler

4.5.1 Formidling og oppfølging av nasjonale mål

Den nasjonale politikken vedtas og formidles gjennom ordinære prosesser i regi av Regjering og Storting. Arealpolitikken, herunder jordvernpolitikken, er et politikkområde som berører flere samfunnsområder, og der ansvaret derfor er spredt på flere departementer. Miljøverndepartementet har som ansvarlig departement for plan- og bygningslovens plandel et særlig ansvar for oppfølging av arealpolitikken. Riksrevisjonen har i Dok. nr. 3:11 (2006-2007) påpekt at det av flere informanter oppleves at den sentrale samordningen av dette politikkområdet er for svak. Dette bør det etter jordverngruppas vurdering gripes tak i.

Landbruks- og matdepartementet gir regler og retningslinjer for praktisering av jordvernet, og gir gjennom ulike styringsdokumenter instruksjon til underliggende virksomheter om prioritering av arbeidet. Statens landbruksforvaltning følger på vegne av Landbruks- og matdepartementet opp den nasjonale jordvernpolitikken overfor det regionale apparatet, som er fylkesmennene og fylkeslandbruksstyrene, og som igjen har ansvar for å følge opp overfor kommunene. Ved den forestående regionreformen kan det skje endringer i den regionale strukturen som vil kunne endre noe av premissene for hvordan statlige organer konkret kan sikre oppfølgingen av jordvernpolitikken overfor kommunene.

Jordverngruppa mener at det i denne sammenheng er helt sentralt at innsigelsesmyndigheten beholdes hos fylkesmennene, slik det er foreslått i forbindelse med regionreformen. Det er også viktig å beholde et tilstrekkelig apparat på statlig regionalt nivå til å kunne medvirke aktivt i regionale og kommunale planprosesser.

4.5.2 Dokumentasjon og rapportering av arealutviklingen

Datagrunnlaget for omdisponeringstakten av verdifulle jordressurser inneholder som nevnt sannsynligvis store feil, jf. kapittel 3. Omdisponeringstallene er trolig lavere enn realitetene grunnet en del underrapportering, noe som blant annet kan ha sammenheng med endrede rapporteringsrutiner.

Jordverngruppa mener at det er behov for å gjøre rapporteringssystemet bedre. I denne forbindelse må det vurderes om det kan finnes alternative metoder for å få fram gode data over utviklingen i arealbruken. Dette omtales nærmere i kapittel 5.



Ny Riksveg 44 ved Sandnes. Om lag 1000 dekar mellom tettstedet og ny vegtrasè planlegges for utbygging

Jordverngruppa legger til grunn Soria Moria-erklæringens uttalelse om at jordvern er et nasjonalt ansvar.

Gruppa legger videre til grunn analysene i kapittel 3 og 4 foran. Her vises det blant annet til at lokale og regionale planmyndigheter ikke alltid følger opp nasjonale mål som forutsatt, og at plansystemet derfor ikke alltid fanger opp nasjonale forventninger til arealforvaltningen.

Gruppa viser videre til begrunnelsene for jordvern, herunder beredskap, og legger til grunn at jorda ”må tas vare på der den ligger”. Dyrka jord er en begrenset ressurs i alle deler av landet, og må ivaretas selv om forutsetningene for ulike typer produksjon vil kunne variere.

Jordverngruppa har som premiss at plansystemet er hovedarena for arealplanlegging, og ser behov for å forbedre og forsterke denne arenaen. Gruppa mener likevel det er nødvendig å supplere med andre virkemidler.

På bakgrunn av disse premissene vil jordverngruppa i det følgende komme med forslag til virkemidler for jordvern. Gruppa vil understreke at det ikke finnes noen enkel løsning på problemet med for høy omdisponering av dyrka mark. Problematikken er sammensatt, og påvirkes av en rekke prosesser. Gruppa peker derfor på ulike typer virkemidler som kan benyttes.

5.1 Vinne hjertene for jordvern

Plansystemet er hovedarena for arealavklaringer, og de fleste avgjørelser fattes av politikere. Dersom vi skal gjennomføre en ambisiøs jordvernpolitikk, er det viktig at folk flest og politikere får et eierforhold til jordvern. Holdninger i befolkningen gjenspeiles i de beslutningene som fattes i planprosesser på alle nivåer, og utgjør således et fundament for ivaretagelse av jordvernet.

Jordverngruppa anbefaler derfor at det gjøres en jobb for å bevisstgjøre om betydningen av å ta vare på dyrka jord. Et slikt arbeid bør ta utgangspunkt i begrunnelsen for jordvernet. Gruppa anser dagens situasjon med økt fokus på klimautfordringer, endret global etterspørsel etter matvarer og økte kornpriser som en av vår tids mest krevende utfordringer. Samtidig gir oppmerksomheten omkring disse problemstillingene en unik mulighet til å nå fram til en større gruppe i befolkningen. Jordvern må betraktes som en del av miljøvernet. Herunder kan en også trekke fram kulturlandskap og grønne verdier som en del av begrunnelsen.

Gruppa anser bruk av media for å være en effektiv kanal for et arbeid som tar sikte på å bevisstgjøre ”folk flest”. Andre kanaler må også vurderes.

For å skape engasjement i den lokalpolitiske debatten, bør det utvikles et samarbeid med frivillige organisasjoner som 4H, jordvernforeninger, og andre miljø- og landbruksorganisasjoner.

Det er også nødvendig at fagfolk som arbeider med arealplanlegging i kommuner og andre virksomheter er bevisste på betydningen av å ta vare på dyrka mark. Det bør arrangeres en nasjonal arealkonferanse for å nå en slik målgruppe og for å sette jordvern på den alminnelige dagsorden.

Jordverngruppa foreslår på denne bakgrunn at det utarbeides et informasjonsprogram. Et slikt program bør favne bredt, og rettes inn mot hele befolkningen og alle relevante deler av forvaltningen.

Følgende elementer bør vurderes innarbeidet i et slikt program:

- Nasjonal arealkonferanse i 2008
- Regionale arealkonferanser i 2009
- Bruk av media, presse og fagtidsskrifter
- Utarbeiding av studie- og informasjonsmateriell tiltenkt hhv. skoleverket, lokale og regionale politikere, med flere
- Ulike typer pilotprosjekter i skoler og barnehager for å sette fokus på jordvern
- Bekjentgjøring av viktige avgjørelser og gode eksempler
- Videreutvikling av visualisering som hjelpemiddel

Jordverngruppa anbefaler at det utarbeides et informasjonsprogram som favner bredt og rettes inn mot hele befolkningen og relevante deler av forvaltningen. Målet må være å "vinne hjertene for jordvern". En nasjonal arealkonferanse i 2008, fulgt av regionale konferanser, er blant elementene i dette.

5.2 Styrke planbestemmelsene i plan- og bygningsloven

Arbeidet med utarbeiding av Ot.prp. for ny plandel i plan- og bygningsloven har gått parallelt med jordverngruppas arbeid, og er nå i slutfasen. Dette arbeidet var ikke slutført da jordverngruppa la fram sin sluttrapport. Plandelen i plan- og bygningsloven er det viktigste virkemiddelet for styring av arealbruk, og jordverngruppa har med stor interesse gått gjennom de forslag som Planlovutvalget (PLUT) har lagt fram. Gruppa har levert innspill til Landbruks- og matdepartementet i forbindelse med dette arbeidet. Se vedlegg 1 og 2.

Jordverngruppa har generelt tilrådd å styrke de virkemidler som gir anledning til å regulere arealbruken, og mener et langsiktig ressursvern må ha høyeste prioritet. Gruppa er positiv til forslag som gir muligheter for å styrke plan- og bygningsloven som virkemiddel for ivarettelse av jordvernet, herunder bestemmelser som bidrar til å styrke statlige myndigheters rolle i planprosessen.



5.2.1 Styrking av virkemidler i plan- og bygningsloven på nasjonalt nivå

- **Fire-årig nasjonal planstrategi (samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging).** PLUT har foreslått å lovfeste at Kongen hvert fjerde år skal utarbeide et dokument med nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging. Dersom dette vedtas, ligger det til rette for en arena hvor sterke og samordnende styringssignaler kan formidles. Jordverngruppa anser dette som et godt forslag som vil utgjøre et supplement til stortingsmeldinger om arealpolitikken. Forslaget er også i tråd med jordverngruppas vurderinger, jf. punkt 3.6.1 foran og Riksrevisjonens Dok. nr. 3:11 (2006-07).
- **Statlige planretningslinjer.** Slike retningslinjer skal erstatte rikspolitiske retningslinjer (RPR). Jordverngruppa foreslår at det utarbeides nye rikspolitiske retningslinjer (eller statlige planretningslinjer) for jordvern, jf. punkt 5.4 nedenfor.
- **Statlige planbestemmelser.** PLUT har foreslått at ordningen med Rikspolitiske bestemmelser (RPB) blir videreført og omdøpt til "statlige planbestemmelser". Forslaget innebærer at regjeringen kan nedlegge forbud mot å iverksette nærmere angitte bygge- og anleggstiltak inntil det er utarbeidet plan eller truffet vedtak om arealdisponering etter annen lov. En statlig planbestemmelse skal hindre uønskede utbygginger inntil det foreligger avklaring av arealbruken. Virkemiddelet ble brukt i forbindelse med kjøpesenterstoppen, og kan tenkes brukt for andre typer bygge- og anleggstiltak. RPB er et virkemiddel som det er mulig å ta i bruk for å ivareta jordvern. Det kan for eksempel utarbeides en geografisk avgrenset statlig planbestemmelse for områder med høyt utbyggingspress og mye dyrka mark for å framtvinge regionale planer for det aktuelle området.
- **Tilbaketrekking av dispensasjonskompetanse.** NIBR-rapport 2006:6: "Spredt utbygging og jordvern" konkluderer med at spredt utbygging er hovedårsak til nedbygging av jordbruksarealer utenfor tettstedsgrensene, og at rundt halvparten av dette er utbygging til andre formål enn primærnæring. I tillegg er jordbruksarealer innenfor tettstedsgrensene utsatt for nedbygging. Rapporten tar ikke med denne nedbyggingen i sine beregninger. Den spredte utbyggingen til annet enn landbruk krever dispensasjon etter plan- og bygningsloven dersom det ikke dreier seg om spredt utbygging hjemlet i kommuneplanens arealdel. Rapporten fra NIBR tyder derfor på at dispensasjoner hjemlet i plan- og bygningsloven betyr en del for nedbyggingen av dyrka mark. PLUT har foreslått at departementet gjennom forskrift skal kunne legge myndigheten til å gi dispensasjon til statlig eller fylkeskommunal myndighet. Det å frata kommunene dispensasjonsmyndighet kan være ett av flere mulige virkemidler for å redusere spredt utbygging på dyrka mark. Dersom forslaget vedtas, blir det mulig å foreta slik myndighetsoverføring der det er behov for det, for eksempel for bestemte typer tiltak i bestemte områder.

- **Forlenge bindingstiden av kommunale planer.** PLUT foreslår en ny hjemmel hvor Kongen kan bestemme at deler av en kommuneplans arealdel ikke skal kunne endres eller oppheves uten etter samtykke fra departementet. Dette virkemiddelet er ifølge PLUT ikke primært ment som et virkemiddel for staten, men for regionale myndigheter og kommunene. PLUT understreker likevel at dette virkemiddelet også kan være aktuelt for å ivareta statlige interesser. Her gis staten et virkemiddel for å sikre mer langsiktige planer, noe som kan brukes for å sikre jordvernet.
- **Anmodning eller pålegg om interkommunalt samarbeid.** PLUT foreslår nye regler om interkommunalt samarbeid med sikte på å tilrettelegge for økt bruk av dette virkemiddelet. Det foreslås at regional planmyndighet eller statlig myndighet kan anmode om slik plan, og at departementet eventuelt kan gi pålegg. PLUT uttaler at denne planformen kan være egnet der en målsetting kan oppnås gjennom flere, samordnende enkeltplaner for hver kommune og der det er stor grad av felles interesser.
- **Innkalling av godkjent plan.** Miljøverndepartementet har i dag hjemmel til å foreta endringer i en kommuneplan ut fra nasjonale interesser selv om det ikke er lagt ned innsigelser. Hjemmelen er sjelden benyttet, men foreslås videreført i ny plan- og bygningslov. Det foreslås nå en utvidelse i form av at adgangen til å endre eller oppheve en kommuneplan også skal gjelde når planen strider mot regional plan (og ikke bare mot nasjonale interesser). Her gis staten en mulighet til å reagere dersom innsigelses-systemet ikke fanger opp store avvik fra nasjonale og regionalt viktige interesser.
- **Innsigelse.** Dette er et svært viktig virkemiddel for å ivareta statlige og regionalt viktige interesser, herunder jordvern. Virkemiddelet er en viktig del av plansystemet, og foreslås videreført av PLUT. Statens Landbruksforvaltning er tildelt innsigelsesmyndighet for jordverninteresser i de tilfeller fylkeslandbruksstyret (FLS) ikke følger opp fylkesmannens anbefaling. Denne ordningen er et virkemiddel på statlig nivå som vil bestå så lenge fylkeslandbruksstyret er innsigelsesmyndighet regionalt.

Oppsummert: Jordvernet er et nasjonalt ansvar, og plansystemet er hovedarena for avklaring av arealbruk. Forslaget til ny plandel i plan- og bygningsloven inneholder flere nye virkemidler på nasjonalt nivå som kan brukes for ivaretagelse av jordvern (fireårig nasjonal planstrategi, tilbaketrekking av dispensasjonskompetanse og forlenget bindingstid på kommunale planer). I tillegg videreføres viktige eksisterende virkemidler.

Jordverngruppa anbefaler at forslagene til styrking av virkemidler på nasjonalt nivå blir vedtatt i ny plan- og bygningslov. Gruppa ser det som vesentlig at statlige virkemidler innenfor plansystemet tas i bruk for å sikre jordvernet.

5.2.2 Styrking av virkemidler i plan- og bygningsloven på regionalt nivå

Et sentralt grep i den planlagte forvaltningsreformen er å styrke den regionale planleggingen som virkemiddel. Regionene vil bli pålagt å utforme en regional planstrategi, og de skal gis myndighet til å vedta bestemmelser som båndlegger arealbruk. Flertallet i kommunal- og forvaltningskomiteen ”mener det er viktig for å oppnå politisk styring at den regionale planleggingen styrkes slik det er lagt opp til i meldinga”, jf. St. meld. nr. 12 (2006-2007) Regionale fortrinn – regional framtid og Innst. S. nr. 166 (2006-2007).

- **Lovpålagt regional planstrategi for regionale planer:** PLUT foreslår utarbeiding av regional planstrategi som et nytt, obligatorisk planinstrument på regionalt nivå. I St. meld. nr. 12 (2006-2007) uttrykker Regjeringen støtte til dette forslaget, og uttaler at planstrategien bør godkjennes av regjeringen slik at den blir forpliktende for regionale statsetaters medvirkning. Planstrategien skal bl.a. beskrive hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre planlegging. Regional planstrategi blir det eneste obligatoriske elementet for planlegging på regionalt nivå. Dette vil være en arena hvor staten kan markere jordvernet ”tidlig og tydelig”, og er slik sett også et virkemiddel for staten.
- **Forventninger fra regional stat til kommunalt planprogram:** Regionalt nivå kan skissere rammer for kommunene i forbindelse med oppstart av kommuneplanprosessen. Her kan det stilles krav til bl.a. arealutnytting. Som et eksempel på hvordan dette kan gjøres innenfor jordvernområdet, har Jordverngruppa utarbeidet et forslag til mal for et brev/uttalelse fra Fylkesmennene til kommunene om forventninger til planprogram ved oppstart av kommuneplanrulleringen, jf. vedlegg 3.
- **Regional planbestemmelse:** PLUT har foreslått fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning, noe som kunne vært benyttet for å ivareta jordvern. Senere er det regionale nivået behandlet i St.meld nr. 12 (2006-2007) Regionale fortrinn – regional framtid, hvor det uttales: ”Dersom eksisterende kommunale planer gir rom for utbyggingstiltak som ikke er ønskelig etter den regionale planen, kan det være behov for bedre juridiske virkemidler knyttet til et regionalt arealbruksspørsmål. Dette kan gjelde for eksempel sikring av friluftsområder og jordvern.... For å ivareta behovet for å sikre regionale løsninger foreslås en mulighet for en tidsbegrenset regional planbestemmelse. Denne skal være knyttet til en regional plan med retningslinjer for arealbruk og kan brukes av regionen til å hindre utbygging som bryter med disse retningslinjene.” Her kan regionene få et virkemiddel for å få satt i gang arbeid med kommunale planer som følger opp nasjonale eller regionale interesser, som for eksempel jordvern.
- **Innsigelse** er fortsatt et svært viktig virkemiddel for jordvern, jf. 5.2.1 foran. Forvaltningsreformen legger opp til at innsigelsesmyndigheten for jordverninteresser legges til fylkesmannen, og at fylkeslandbruksstyret legges ned når reformen trer i kraft. Det å beholde tilstrekkelig fagkompetanse og ledelsesmessig fokus hos Fylkesmannen som innsigelsesmyndighet blir her en utfordring.

- Jordverngruppa er for øvrig av den oppfatning at Fylkesmannen bør ha innsigelseskompetanse for jordvern uavhengig av forvaltningsreformen. Dette vil gi Fylkesmannen som regional, statlig myndighet, innsigelseskompetanse for hele miljø- og ressursvernområdet, og således komplettere denne kompetansen. Det vises ellers til jordverngruppas vurderinger av dette under avsnitt 5.10 nedenfor.

Oppsummert: Den regionale planleggingen skal styrkes, jf. behandlingen av St.meld nr. 12 (2006-2007) Regionale fortrinn – regional framtid.

Jordverngruppa anser regionale planer som viktige virkemidler for jordvern, og ser fram til forsterkede virkemidler i plan- og bygningsloven. Effektiv bruk av disse virkemidlene forutsetter tilstrekkelig faglig kompetanse og kapasitet både i regionene og ved fylkesmannsembetene. Fylkesmannen bør ha innsigelseskompetanse for jordvern uavhengig av forvaltningsreformen.





5.2.3 Styrking av virkemidler i plan- og bygningsloven på kommunalt nivå

Selv om jordverngruppa må konstatere at mange kommuner ikke i tilstrekkelig grad prioriterer jordvernet i sin arealplanlegging, viser det seg likevel at mange kommuner ønsker å sikre disse verdiene. Kommunene må da ha gode virkemidler i plansystemet. PLUT har kommet med forslag som styrker kommunenes mulighet til å regulere arealbruken i LNF-områder:

- **Hensynssoner og juridisk bindende bestemmelser i arealdelen.** Jordverngruppa har utarbeidet innspill til Landbruks- og matdepartementet i forbindelse med arbeidet med ny plandel i plan- og bygningsloven, jf. vedlegg 1 og 2. Jordverngruppa har her uttalt at den vurderer forslaget om hensynssoner med krav om bestemmelser og forslaget om at plansituasjonen skal være førende for avgjørelser etter særlovene som gode virkemidler for et sterkt jordvern. Jordverngruppa har i sitt innspill uttalt: "Det at hensynssoner er frivillig for kommunen er derfor ikke ensbetydende med at virkemiddelet ikke er viktig for jordvernet. Men det er når det er knyttet bestemmelser til hensynssonene vi kan påregne at kommunene i større grad enn i dag vil føle seg bundet av plan ved avgjørelse av enkeltsaker."
- **Bestemmelser som regulerer landbrukets egen bygningsmasse.** PLUT har også foreslått bestemmelser som regulerer landbrukets egen bygningsmasse i LNF-områder. Disse går ut på at kommunen i arealdelen kan gi bestemmelser om omfang, lokalisering og utforming av bygg og anlegg i landbruket. Jordverngruppa har i sitt innspill til Landbruks- og matdepartementet uttalt: "Landbrukets egen byggevirksomhet er kilde til omdisponering av store arealer med dyrka jord. Det bør vurderes om den fristilling og de unntak landbruket har når det gjelder utforming og plassering av bygninger blir begrenset i tilstrekkelig grad av de nye bestemmelsene." Jordverngruppa ser det med andre ord som ønskelig at kommunene via planbestemmelser gis muligheten til å regulere landbrukets bygningsmasse i LNF - områder. Det er i denne forbindelse relevant å vise til NIBR-rapport 2006:6 Spredt utbygging og jordvern, som konkluderer med at litt under halvparten av spredt utbygging på jordbruksarealer (utenfor tettstedsgrensene) er til primærnæringsformål. Dette er lovlig utbygging i tråd med LNF-formålet. Dersom det gis en slik hjemmel som foreslått av PLUT, får kommunene mulighet til å styre lokalisering av landbruksbygg, og for eksempel bestemme at nye driftsbygninger ikke skal plasseres på verdifull dyrka mark. Dette vil være et virkemiddel for kommuner som ønsker å redusere omdisponering av dyrka mark.

Oppsummert: Kommuneplanlegging er en viktig arena for ivaretagelse av jordvern, og mange kommuner ønsker å ivareta jordvern i sin arealplanlegging. PLUT har kommet med forslag som styrker kommunenes mulighet til å regulere arealbruken i LNF- områdene.

Jordverngruppa anbefaler Landbruks- og matdepartementet å gå inn for de forslagene fra Planlovutvalget som gir kommunene økt mulighet til å styre arealbruken i LNF-områder.

5.2.4 Klage over dispensasjonsvedtak

- Fylkeskommunen og statlig fagorgan kan etter dagens regler påklage enkeltvedtak som berører vedkommende myndighets saksområde, jf. plan- og bygningslovens § 15. Jordverngruppa har i innspill til LMD i forbindelse med planlovrevisjonen uttalt: "Ordnningen med at statlig organ kan klage over kommunale vedtak – og derved få en posisjon i forvaltningen som ellers er tiltenkt private parter – og ordningen med klagebehandling hos settefylkesmann er imidlertid uheldig. Jordverngruppa vil tilrå at det vurderes om statlig myndighets fraråding av dispensasjon skal få samme virkning som innsigelse til plan, .." Jordverngruppa viser i denne forbindelse til formuleringene i Miljøverndepartementets veileder T -1382 "Kommuneplanens arealdel", hvor det uttales: "Dersom statlige eller fylkeskommunale etater går imot at det skal gis dispensasjon, bør det faste utvalg for plansaker ikke gi dispensasjon. Som alminnelig antakelse foreligger det da ikke særlige grunner." Jordverngruppa mener at slik fraråding bør få som konsekvens at det ikke kan gis dispensasjon og at statlige myndigheter således ikke får noen grunn til å påklage vedtaket. Spørsmålet om endret arealbruk bør i disse tilfellene sluses inn i en ordinær planprosess.
- Gitt at det ikke blir bestemt at statlige eller fylkeskommunale myndigheters fraråding av dispensasjon automatisk skal føre til avslag, og gitt at hjemmelen for disse organer til å påklage dispensasjonsvedtak blir videreført, vil jordverngruppa oppfordre til bruk av klage i dispensasjonssaker for å ivareta jordverninteresser. Sett på bakgrunn av NIBRs rapport om spredt utbygging og jordvern, kan påklaging i slike saker være ett av flere virkemidler for å redusere omfanget av dispensasjoner og påfølgende spredt utbygging i jordbrukslandskapet.

Jordverngruppa anbefaler at fylkeskommunens eller statlig organs fraråding av dispensasjon får som konsekvens at kommunen ikke kan gi dispensasjon, og at saker om endret arealbruk i slike tilfeller må sluses inn i en ordinær planprosess. Påklaging av dispensasjonsvedtaket vil i så tilfelle ikke være nødvendig. Dersom en slik ordning ikke vedtas, bør Fylkesmannen oppfordres til bruk av klage for å redusere omfanget av dispensasjoner på dyrka mark.

5.2.5 Konsekvensutredninger (KU)

PLUT foreslår å videreføre KU som instrument, samt hjemmelen for å gi forskrifter for KU.

Gjeldende KU-forskrift (fra 2005) har regler om når det skal konsekvensutredes; noen planer og tiltak skal alltid konsekvensutredes, mens andre skal konsekvensutredes dersom de bl.a. ”innebærer større omdisponering av landbruks-, natur- og friluftsområder eller områder som er regulert til landbruk og som er av stor betydning for landbruksvirksomhet”.

Gjeldende KU-forskrift har videre bestemmelser om alternativvurderinger: Programmet for utredningsarbeidet skal bl.a. beskrive hvilke utbyggingsstrategier og alternativer som vil bli vurdert. Ved fastsettningen av programmet ”kan planmyndigheten gi retningslinjer for planarbeidet, herunder krav om vurdering av relevante og realistiske alternativer...” Konsekvensutredningen skal ”i nødvendig utstrekning omfatte en redegjørelse for hvilke alternativer som er vurdert...”. Som det framgår av dette, er KU-forskriften lite presis både på når det skal benyttes KU og når det skal foretas alternativvurderinger i forhold til jordverninteresser.



Jordverngruppa mener at KU-forskriften bør gjøres mer konkret på når det skal konsekvensutredes, og at det bør presiseres at det skal foretas vurderinger av alternative utbyggingsområder når det er snakk om å omdisponere dyrka mark. Gruppa mener videre at matjord må verdsettes høyere i KU-sammenheng.

Jordverngruppa mener videre at det bør utarbeides en ny veileder for KU og landbruk. I den forbindelse bør det vurderes om en skal gi anvisning på verdsetting av matjord. Veiledning om hvordan håndtere jordvern i KU, kan med fordel innarbeides i en generell og sektorovergripende veileder.

Jordverngruppa anbefaler at det foretas en presisering / innstramming av reglene i KU-forskriften med sikte på å sørge for at alternativer utredes når det er forslag om å omdisponere dyrka mark. Gruppa anbefaler videre at det utarbeides en ny veileder for KU og landbruk.

5.3 Initiativ til regional plan

Jordverngruppa vurderer økt bruk av regionale planer som et viktig virkemiddel for jordvern, blant annet med sikte på å fastlegge langsiktige utbyggingsretninger, fortetting i den eksisterende byggesonen, langsiktige grenser for landbruk, krav om effektiv arealutnytting osv. Regionale planer kan også bidra til å fremme/prioritere finansiering og gjennomføring av infrastrukturprosjekter i Nasjonal Transportplan (NTP). I mange tilfeller vil regionene selv se nytten av slike planer og initiere planprosesser. I andre tilfeller kan det være nødvendig med en oppfordring fra statlig nivå, eventuelt et pålegg.

Det eksisterer allerede muligheter for staten til å ta initiativ til regionale planer, og i forslaget til ny plan- og bygningslov ligger ytterligere muligheter.

Eksisterende virkemidler som kan benyttes:

- Brev fra departementet (som eksempelvis brev fra Miljøverndepartementet 12.04.07 om fylkesdelplaner for bruk og vern av prioriterte fjellområder – fastsetting av nasjonale villreinområder)
- Styringsdialogen
- Rikspolitiske bestemmelser (eksempel: kjøpesenterstoppen)
- Miljøverndepartementet kan be om regional plan i forbindelse med innsigelse eller innkalling av plan

Nye virkemidler i henhold til behandlingen av Regionmeldinga:

- Fireårig nasjonal planstrategi / nasjonalt forventningsbrev. Se 5.2.1.
- Lovpålagt regional planstrategi som skal godkjennes av Kongen. Se 5.2.2. Det kan i denne forbindelse utarbeides en "kravspesifikasjon" til regional plan.



Ortofoto av Nærbø tettsted på Jæren som viser bebyggt område i 1968 (venstre) og tettstedsområde etter siste kommuneplan (høyre).

En ”kravspesifikasjon” kan si noe om: Lang planhorisont, langsiktig utviklingsretning, langsiktig grense for landbruksområdene, tetthetskrav i forhold til kollektivtrafikk, husholdning/rekkefølgekrav, lokaliseringsstyring, spredt bebyggelse, parkeringsnormer, krav om arealbesparende løsninger, fortetnings- og transformasjonsstrategi, osv. Jordverngruppa anser det å stille krav om høy og god utnytting i byggesonen som et svært viktig virkemiddel for jordvern. Dette må gjennomsyre all planlegging etter plan- og bygningsloven.

Jordverngruppa anbefaler at det utarbeides regionale planer for områder som har gode jordbruksarealer og høyt utbyggingspress. Om nødvendig må regionene pålegges dette. Staten har virkemidler til rådighet som jordverngruppa mener må brukes.

5.4 Nye rikspolitiske retningslinjer for jordvern

Rikspolitiske retningslinjer (RPR) er et virkemiddel som tar sikte på å påvirke planleggingen før den tar til, men er også et hjelpemiddel for å gripe inn i planprosessen (bl.a. grunnlag for innsigelse) og som grunnlag for å vurdere enkeltsaker, eks. dispensasjonssaker. Jordverngruppas inntrykk er at rikspolitiske retningslinjer generelt tillegges betydelig vekt i plansystemet, i tråd med intensjonene.

Det eksisterer allerede rikspolitiske retningslinjer for flere temaer, og PLUT tar til orde for å revitalisere RPR som virkemiddel (omdøpt til ”statlige planretningslinjer”). Jordverngruppa ser det slik at jordvern er en nasjonal interesse minst på linje med de andre arealinteressene som er representert i dagens RPR’er.

Dagens rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal og transportplanlegging (RPR – ATP) ivaretar etter jordverngruppas oppfatning ikke jordverninteressene godt nok. Innvendingene sett fra jordvernhold går særlig på følgende formulering: ”Innenfor gangavstand fra stasjoner / knutepunkter på hovedårene for kollektivtrafikknett, kan utbyggingshensyn tillegges større vekt enn vern, under forutsetning av at det planlegges en konsentrert utbygging...”. Formuleringen er for lite presis, og det hevdes at den ”tøyes” for å legitimere utbygging. Det kan stilles spørsmål ved hva som i denne sammenheng ligger i begrepene ”gangavstand”, ”konsentrert utbygging”, osv.

Gjeldende RPR - ATP ble utarbeidet i 1993. Jordvernpolitikken har utviklet seg siden den gang, og jordverngruppa er av den oppfatning at det bør utarbeides helt nye rikspolitiske retningslinjer for jordvern, slik at vi får retningslinjer som i større grad avspeiler dagens politikk.



RPR for jordvern må gjøres mer presise enn eksisterende RPR med hensyn til når jordverninteresser skal ha forrang foran andre arealinteresser. Det må konkretiseres hvilke forutsetninger som må være oppfylt før dyrka mark kan omdisponeres. NIBR har i Rapport 2004: 24 "Rikspolitiske retningslinjer for jordvernet?" foretatt en gjennomgang av rapporter og utredninger om RPR, og konkluderer bl.a. med at RPR generelt sett må være tydelig avgrenset på tema og geografi, og ha klare mål uten tolkningsrom og målkonflikter for å være "effektive".

Dersom det ligger til rette for dette, kan nye rikspolitiske retningslinjer for jordvern eventuelt integreres i et dokument som inneholder statlige planretningslinjer også for andre arealinteresser.

Jordverngruppa anbefaler at det utarbeides nye rikspolitiske retningslinjer for jordvern. Disse må gjøres mer presise enn dagens RPR med hensyn til når jordvernet skal ha prioritet. Det må konkretiseres hvilke forutsetninger som må være oppfylt før dyrka mark kan omdisponeres.

5.5 Styrke jordlova

Jordlova av 12. mai 1995 inneholder bestemmelser som er sentrale for jordvernet. Formålsparagrafen uttaler blant annet at "ressursane skal disponerast ut frå framtidige generasjonar sine behov" og at forvaltningen av arealressursene skal ta hensyn til "vern om jordsmonnet som produksjonsfaktor....som grunnlag for liv, helse og trivsel for menneske, dyr og planter."

5.5.1 Omdisponeringsbestemmelsen

Det vises til omtalen under punkt 4.1.2 foran. Jordlova har et generelt omdisponeringsforbud. Etter lovens § 9 må dyrka jord "ikkje brukast til føremål som ikkje tek sikte på jordbruksproduksjon". Departementet kan i særlige høve gi dispensasjon dersom det etter en samlet vurdering finner at jordbruksinteressene bør vike. Avgjørelsesmyndigheten er med virkning fra 01.01.04 overført til kommunene, med fylkeslandbruksstyrene som klageinstans, jf. forskrift 2003-12-08 nr. 1479 og Rundskriv M-6/2003.

Etter gjeldende forståelse av jordlova § 9 skal bruk av dyrka jord til landbrukets egne bygninger (bygninger som er direkte knyttet til driften av eiendommen, herunder våningshuset) ikke regnes som omdisponering. Oppføring av slike bygninger kan derfor skje uten at det først søkes om omdisponering, jf. Rundskriv M-4/2003, kapittel 7.

Undersøkelser fra NIBR, jf. Rapport 2006:6 "Spredt utbygging og jordvern" viser at litt under halvparten av all spredt utbygging (utenfor tettstedsgrensene) på jordbruksareal er utbygging til primærnæringsformål. Dette er utbygging som verken krever dispensasjon fra LNF-formålet i kommuneplanens arealdel eller omdisponeringstillatelse etter jordlova.

Det vil regelmessig være slik at bygninger som er nødvendige for å utnytte gårdens ressurser på en effektiv måte til husdyrhold, veksthus etc. bør tillates oppført. Slike hus bør imidlertid søkes plassert slik at det gir minst mulig inngrep i den dyrka jorda i området. Dispensasjon til bruk av dyrka jord til slike bygg bør bare gis når bygging på dyrka jord er nødvendig for å oppnå gode driftsmessige løsninger.

Jordverngruppa anbefaler at jordlova endres slik at også landbrukets bygninger underlegges kravet om omdisponeringstillatelse.

5.5.2 Differensiert delegering

Avgjørelsesmyndigheten i omdisponeringssaker og delingssaker etter § 9 og § 12 i jordlova ble som nevnt lagt til kommunene f.o.m. 01.01.04. Bygdeforsk har i Rapport R-02/07 Økt kommunal myndighet i landbruket sett på effekter av økt kommunal myndighet i landbrukssektoren. Fra sammendraget: "Et viktig resultat av reformen synes å være bedre muligheter for kommunene til å få etablert attraktive tomter utenom tettstedene. Her er det å kunne avgjøre delingssaker viktig. For ny næringsutvikling på gårdene er et viktig resultat av reformen, slik kommunene opplever det, å kunne avgjøre omdisponeringssaker etter jordloven."

Tre av fire bygdekommuner og fire av fem bykommuner mener delegeringen av omdisponeringssaker gjør det lettere å få til etablering av ny næringsvirksomhet på gårdene (gårdsmat, bioenergi, reiseliv, etc.). Mange slike tiltak kan etter dagens regler gjennomføres innenfor LNF-områder uten krav om dispensasjon fra plan- og bygningsloven, mens det kreves omdisponeringstillatelse etter jordlova fordi de regnes som "føremål som ikke tek sikte på jordbruksproduksjon". Det er ut fra dette forståelig at kommunene trekker fram delegeringen som positiv, med sikte på å legge til rette for denne type virksomhet.

Forskjellen mellom kommunene er stor. Noen kommuner har en god plansituasjon, har behandlet spørsmål om spredt bebyggelse og håndtering av dispensasjonssaker på en grundig måte i kommuneplanen, og har klare strategier for saksbehandlingen i jordlovssaker. I andre kommuner har kommuneplanen ikke gitt nærmere avklaringer av hvordan kommunen skal forholde seg til søknader om omdisponering eller deling.



Jordverngruppa mener at det bør vurderes enten generelt å trekke tilbake kommunenes avgjørelsesmyndighet etter jordlova, eller at dette håndteres på en mer differensiert måte. En kan tenke seg et system der kommuner som har tydelige strategier for behandling av søknader om spredte byggetiltak og bruksendringer i landbruksområdene, og som gjennom praksis viser at de tar hensyn til nasjonale mål, kan beholde myndigheten til å forvalte disse bestemmelsene. For kommuner der dette ikke er tilfellet, kan det vurderes å legge avgjørelsesmyndigheten til statlig regionalt nivå. Et slikt system vil gjøre det mulig å foreta en myndighetsoverføring der det er behov for det, og en kan trekke paralleller til forslaget om tilbaketrekking av dispensasjonskompetanse i plan- og bygningsloven (jf. pkt. 5.2.1 foran).

Jordverngruppa anbefaler at Landbruks- og matdepartementet på nytt vurderer avgjørelsesmyndigheten i omdisponeringssaker og delingssaker (jordlova § 9 og § 12) som er overført til kommunene med virkning f.o.m. 01.01.04, og om denne bør legges til statlig regionalt nivå. Jordverngruppa anbefaler at det også vurderes om plassering av avgjørelsesmyndigheten kan gjøres på en differensiert måte.

5.5.3 Innstramming i praktisering av delingsbestemmelsen

Jordverngruppa vil også peke på at det har utviklet seg en praksis med lempelig vurdering av søknader om fradeling av relativt romslige tunparseller i saker der eiendommen for øvrig blir solgt som tilleggsjord. Store fradelte tunparseller kan lett bli gjenstand for et ytterligere utbyggingsspress, og vil derfor innebære en svekkelse av jordvernet. Det er også vanlig at driftsbygningene inngår i den fradelte tunparsellen. Dette innebærer at det utvikler seg et press for utnytting av driftsbygningene til annen virksomhet, noe som kan medføre arealbrukskonflikter i landbruksområdet. Alternativt kan driftsbygningene bli stående til forfall og skjemme kulturlandskapet.

Jordverngruppa anbefaler at retningslinjene for praktisering av delingsbestemmelsen i jordlova for saker som gjelder tunfradeling blir ytterligere presisert og strammet inn.

5.5.4 Hjemmel for tilsyn med kommunene

Jordverngruppa vurderer kommunenes manglende prioritering av jordvernet i arealplanleggingen som den viktigste årsaken til at den nasjonale jordvernpolitikken ikke har hatt større gjennomslag. På mange av de områder der kommunene har ansvaret for gjennomføring av nasjonal politikk skal Fylkesmannen føre tilsyn med kommunenes arbeid. Slikt tilsyn er oftest hjemlet i særlov for det enkelte oppgaveområdet. Jordverngruppa mener at det bør etableres en slik ordning også når det gjelder landbruksforvaltning.

Jordverngruppa anbefaler at det etableres en konkret hjemmel for Fylkesmannen til å føre tilsyn med kommunenes arbeid med landbruksforvaltning.

5.5.5 Informasjon om kommunale vedtak etter jordlova § 9 og § 12

Avgjørelsesmyndigheten i saker om omdisponering av dyrka jord og deling av landbrukseiendom etter jordlova er som nevnt overført til kommunene. De aller fleste søknadene blir innvilget. I en del av disse sakene er kommunens vedtak ikke i samsvar med lovens intensjoner eller retningslinjene for praktiseringen. Omgjøring etter forvaltningslovens § 35 er den eneste muligheten statlige myndigheter har for å ivareta offentlige interesser og hensynet til et sterkt jordvern i disse sakene.

Det er i dag ofte svært tilfeldig hvilke saker Fylkesmannen får kjennskap til når det gjelder avgjørelser om omdisponering og deling etter jordlova. Kommunene er ikke pålagt å informere Fylkesmannen om vedtak som er fattet, og Fylkesmannen får derfor i mange tilfeller ikke mulighet til å vurdere omgjøring innenfor varslingsfristen på 3 uker. Jordverngruppa mener det bør utvikles en rutine for å skaffe Fylkesmannen informasjon om omdisponerings- og delingsvedtak etter jordlova, om nødvendig ved lovendring.

Jordverngruppa anbefaler at det etableres en hjemmel for å pålegge kommunene å sende informasjon til Fylkesmannen om avgjørelser om omdisponering og deling etter bestemmelsene i jordlova.

5.6 Hjemmel for vern av jordressurser

5.6.1 Vern

På bakgrunn av utviklingen når det gjelder nedbygging av dyrka mark, er det mye som tyder på at gjeldende virkemidler ikke er sterke nok, og at det bør vurderes å verne visse arealer. Vern som prinsipp skiller seg betydelig fra arealplanlegging etter plan- og bygningsloven, i og med at vern gir en varig sikring som eventuelt bare staten selv kan oppheve. Både Naturmangfoldlovutvalget og PLUT peker på fordelene med områdevern som virkemiddel dersom en ønsker å ivareta nasjonale hensyn i arealforvaltningen.

Naturmangfoldlovutvalget uttaler: ”Rettsvirkningene av arealplaner etter plan- og bygningsloven gjør at de er vesentlig dårligere egnet til en varig sikring av bevaringshensyn enn reglene om områdevern i naturvernloven. Siden kommunene har hovedansvaret for arealplanleggingen, vil det også være vanskeligere å gjennomføre nasjonale hensyn og foreta vurderinger på tvers av region- og kommunegrenser ved plan- og bygningsloven. Utvalget finner det klart at arealplaner etter plan- og bygningsloven ikke kan erstatte vedtak om områdevern etter naturvernloven.”

PLUT uttaler: ”Plansystemet i plan- og bygningsloven har imidlertid også visse svakheter sett fra et vernesynspunkt, sammenliknet med vern etter naturvernlovgivningen. Vern etter naturvernloven har en egen status ved at vernet skjer ved kongelig resolusjon og er varig – noe som bare staten selv eventuelt vil kunne oppheve. . . . Som konklusjon går utvalget etter en samlet vurdering inn for at vern etter naturvernloven bør bestå som et viktig virkemiddel for staten.”

Jordverngruppa har vurdert hvilket formål en eventuell vernehjemmel for dyrka mark bør ha, og er kommet til at vern om jordas produksjonspotensial for mat bør være det sentrale. Et vern med et slikt formål vil innebære en sikring av muligheten til fortsatt drift av arealene. Grunneier kan føle seg trygg på at arealene forblir produksjonsarealer for landbruket, og kommunen vil vite at dette er arealer som ikke er aktuelle å vurdere i utbyggingsøyemed. For å ivareta et formål som dette, er det ikke behov for restriksjoner på biologisk produksjon. Gjengroing eller annen reversibel omlegging av driften kan påvirke kulturlandskapet, men vil normalt ikke ødelegge arealenes produksjonspotensial, selv om det vil kunne være store kostnader forbundet med tilbakeføring til tilstand som dyrka mark i god hevd. Poenget med en vernehjemmel for dyrka mark er å sikre muligheten for fortsatt biologisk produksjon. Videreutvikling av et

aktivt landbruk vil kunne ivaretas innenfor et slikt formål. Jordverngruppa ser ikke for seg at det innenfor en slik ramme vil være nødvendig å pålegge bestemte former for drift.

Den største trusselen mot jordressursene vil være omdisponering til formål som ikke er biologisk produksjon, slik som nedbygging av ulike slag. En hjemmel for områdevern med formål å ivareta jordas produksjonspotensial for mat, bør derfor kun omfatte forbud mot tiltak som står i veien for formålet. I og med at det fortsatt kan drives økonomisk aktivitet med utgangspunkt i arealene, vil en bestemmelse om vern kunne innrettes slik at den i hovedsak ikke utløser krav om økonomisk erstatning.

Fordelene med en hjemmel for områdevern vil etter jordvernsgruppas vurdering være at det muliggjør en varig sikring av arealer med viktige jordressurser, hevet over gjentatte forsøk på omdisponering. Man vil kunne oppnå bedre samfunnsmessige helhetsløsninger og økt oppmerksomhet rundt jordvern. Verneforskrifter kan tilpasses utfordringene i ulike områder.

Mulige ulemper kan være at et vern vil kunne oppfattes som et inngrep i lokal og privat råderett, at det kan oppleves som politisk lite hensiktsmessig å kjøre mange verneprosesser for større områder, samt at prosessene kan være tidkrevende og tunge.

Hovedinnvendingen fra mange hold er at økt fokus på vern om enkelte større områder vil kunne føre til at andre områder får dårligere beskyttelse. Jordverngruppa har vurdert dette synspunktet, men er ikke enig. Gruppa foreslår en rekke andre virkemidler enn vern, og forutsetter at disse vil virke effektivt på arealer som ikke blir omfattet av vern. Gruppa ser for seg at det kun er de viktigste og mest utsatte områdene som bør gjøres til gjenstand for vernevedtak, og at de andre virkemidlene – hvor plan- og bygningsloven er helt sentral – skal benyttes på øvrige arealer.

Jordverngruppa mener at fordelene med en vernehjemmel vil være større enn ulempene. Sett på bakgrunn av gruppas hovedpremisser, herunder at matjord er en begrenset ressurs som det er et nasjonalt ansvar å ta vare på (jf. Soria Moria), vil gruppa anbefale at det utarbeides en hjemmel for områdevern der bevaring av jordas produksjonspotensial for mat er formålet.

Når det gjelder spørsmålet om i hvilket lovverk en slik vernehjemmel bør innplasseres, ønsker jordverngruppa å peke på to muligheter: Naturvernloven og jordlova.

Naturvernloven har en formålsparagraf som dreier seg om å bevare naturens kvalitet for framtiden. Siste ledd i formålsparagrafen lyder: Inngrep i naturen bør bare foretas ut fra en langsiktig og allsidig ressursdisponering som tar hensyn til at naturen i fremtiden bevares som grunnlag for menneskenes liv, helse og trivsel.” Dette formålet må sies å være dekkende også for jordvern.

Også jordlova har en formålsparagraf som er dekkende for en eventuell hjemmel for områdevern. Verken naturvernloven eller jordlova har i dag hjemler for områdevern der vern av jordas produksjonspotensial for mat er formålet. Men begge lovene har formålsparagrafer som er dekkende dersom en ønsker å innføre en slik hjemmel. Jordverngruppa anser den beste løsningen å være innplassering av en vernehjemmel i naturvernloven slik at en får samlet hjemlene for områdevern i én generell lov.

Naturvernlovens regler om områdevern foreslås i hovedsak videreført i forslaget til den nye naturmangfoldloven. Miljøverndepartementet arbeider med forslaget til naturmangfoldlov, men har foreløpig ikke lagt fram noe forslag til vernekapittel i loven.

Jordverngruppa anbefaler at det utarbeides en hjemmel for områdevern med formål å ivareta arealer med høyt potensial for matproduksjon. Dette vil innebære en sikring av muligheten for framtidig biologisk produksjon, og ivaretagelse av muligheten for et framtidig aktivt landbruk i utvalgte områder. Det bør igangsettes et arbeid med å utrede innretningen på en vernehjemmel nærmere, herunder hvilken lov som bør brukes. Jordverngruppa mener at innplassering i naturvernloven synes mest naturlig.

5.6.2 Markalover og markagrenser

Jordverngruppa har også vurdert ”markalover” og markagrenser som virkemidler for jordvern.

Regjeringen har i Soria Moria-erklæringen uttrykt vilje til å ”innføre et særskilt vern for Oslomarka og andre bymarker”. Miljøverndepartementet har på denne bakgrunn utarbeidet et høringsbrev med utkast til lov om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (Marka). Lovforslaget omfatter de store og til dels sammenhengende skogområdene rundt Oslo. Formål: ”..bevare et rikt og variert landskap, natur- og kulturmiljø i Marka og sikre områdets spesielle verdi for friluftsliv, naturopplevelse og idrett. Det skal samtidig tas hensyn til bærekraftig bruk til andre formål.”. Som utgangspunkt foreslås det et generelt bygge- og anleggsforbud innenfor markagrensen.

Formålet i markaloven for Oslomarka er ikke dekkende for vern av dyrka mark med sikte på matproduksjon, og denne loven vil neppe kunne brukes som et viktig virkemiddel for jordvern. Jordverngruppa har likevel i forbindelse med høringen overfor Landbruks- og matdepartementet gitt uttrykk for synspunktet om at det i forbindelse med den endelige grenseoppgangen bør det vurderes å innlemme jorder beliggende i Markas randsonen innenfor den endelige Markagrensa. Argumentasjonen for dette knyttes til slike jorders betydning for naturopplevelse samt verdi for friluftsliv i vintersesongen. Med bakgrunn i dette har LMD i sitt høringssvar bedt om å bli trukket med når den endelige Markagrensa for Oslo skal fastlegges. Landbruks- og matdepartementet har i høringssvaret også påpekt at innføringen av en Markalov vil kunne gi økt byggepress utenfor Marka.

Det kan tenkes igangsatt arbeid med egne markalover også for andre områder enn Oslomarka. Dessuten vet vi at mange kommuner har innført eller ønsker å innføre markagrenser i sine kommuneplaner med hjemmel i plan- og bygningsloven. Jordverngruppa vil anbefale at det i tilknytning til utarbeiding av nye markalover, eller ved etablering av markagrenser hjemlet i plan- og bygningsloven, vurderes å innlemme dyrka mark som ligger i randsonene til slike markaområder innenfor markagrensene. Dette kan begrunnes blant annet i disse arealenes verdi for friluftsliv vinterstid, kulturlandskap, naturopplevelse osv. Jordverngruppa er for øvrig av den oppfatning at det å innlemme i markaområdet arealer med dyrka mark beliggende i slike randsoner, i mange tilfeller vil bidra til en forsterket beskyttelse av Marka. Fortrinnsvis bør det arbeides for å utvide formålet med markalovene/markagrensene, slik at



© Aune Forlag AS.



© Oskar Puschmann,
Skog og Landskap.

Bodø ses her fra Rønvikfjellet, med byens sentrum bak i det fjerne. Byen har vokst kraftig de siste tiårene og tettstedsbebyggelsen rundt har bredt seg langs to akser, nordover og østover. Her ser vi den nordlige, mot Rønvik. I 1963 sprer nye boliger seg ut i jomfruelig jordbruksmark. Nå er alt areal nedbygget.

grønne arealer generelt sees på som en samlet ressurs. Målsettingen må være at dyrka mark (også ut over de arealene som ligger i Markas randsoner) får minst samme beskyttelse som arealer som brukes til friluftsliv og som omfattes av tradisjonelle markagrenser.

Oppsummert: Loven om Oslomarka vil neppe kunne brukes som et viktig virkemiddel for jordvern. Jordverngruppa anbefaler likevel at jorder beliggende i Markas randsoner innlemmes i Marka. Det bør arbeides for at grønne arealer generelt blir sett på som en samlet ressurs for befolkningen, slik at dyrka mark får samme beskyttelse som arealer brukt til friluftsmål.

Jordverngruppa anbefaler at landbruksmyndighetene arbeider aktivt overfor utarbeidelse av markalover og ved etablering av markagrenser, med sikte på å få innlemmet dyrka mark innenfor markaområder.



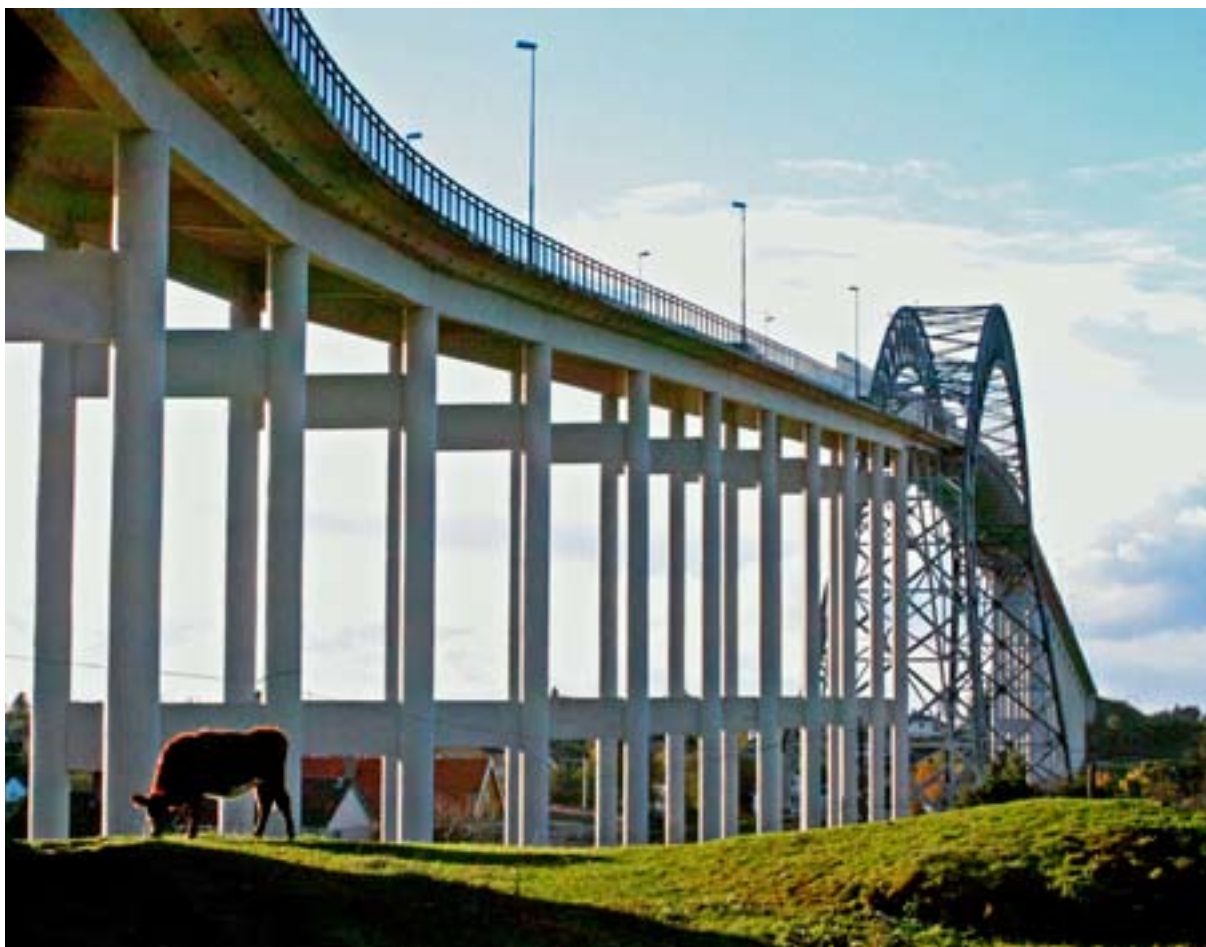
5.7 Prioritere infrastruktur som initierer gode utbyggingsmønstre

Som nevnt i avsnitt 4.2 foran legger samferdselstiltak svært sterke føringer for arealbruk. Jordverngruppa ønsker derfor å peke på at transportsystemets oppbygning og infrastruktur ofte utgjør en avgjørende premiss for utbyggingsmønsteret og presset på dyrka jord.

Jordverngruppa mener at det er nødvendig med tydeligere avklaringer fra statlig hold om framtidige infrastrukturtiltak innenfor samferdsel, slik at planleggende myndigheter gis større grad av forutsigbarhet som grunnlag for planleggingen. Slike avklaringer kan i noen tilfeller være avgjørende for å oppnå arealplanmessige løsninger som kan bidra til å dreie utbyggingspresset bort fra de mest verdifulle arealene. Dette vil skape et bedre grunnlag for å gjennomføre viktige prinsipper i Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging, jf. RPR-ATP punktene 3.1 og 3.5.

Jordverngruppa mener det er viktig at samferdselsmyndighetene både sentralt og regionalt i forbindelse med all planlegging av nye samferdselsanlegg får et klarere ansvar for å vurdere hvilke ringvirkninger tiltaket kan få på andre arealer, og at kunnskap om dette skal inngå i beslutningsgrunnlaget for tiltaket.

Jordverngruppa mener at overordnede planleggingsredskaper som Nasjonal Transportplan, fylkesplaner og regionale samferdselspakker, som for eksempel Oslopakke 3, i prinsippet kunne være en løsning på slike problemstillinger. Dette er imidlertid tunge og tidkrevende



prosesser som sjelden gir de avklaringer som trengs i arealplanleggingen til riktig tid, noe gruppa mener er problematisk. Jordverngruppa mener staten bør inngå i mer forpliktende samarbeid med lokale og regionale planmyndigheter i forbindelse med arealplanleggingen, slik at viktige infrastrukturspørsmål innenfor samferdselssektoren kan avklares på en enklere og raskere måte enn i dag. Det bør vurderes om regionale utviklingskontrakter mellom forvaltningsnivåene kan være et egnet virkemiddel i denne sammenheng. Dette kan skape en forutsigbarhet for rett-tidig etablering av infrastruktur og dermed en arealplanlegging som legger til rette for gode løsninger som samsvarer med overordnet arealpolitikk.

Jordverngruppa mener at sentrale myndigheter må sørge for at det i forbindelse med Nasjonal Transportplan utredes sammenhenger mellom transportsystemet og utbyggingsmønsteret, slik at eventuelle behov for å bruke samferdselsinvesteringer for å dreie utbyggingsmønsteret klarlegges, og blir prioritert i Nasjonal Transportplan.

Jordverngruppa ser det også som svært viktig at jordverninteresser i tilstrekkelig grad blir belyst i konseptutvalgsutredninger (KS1), og at konsulentmiljøene har god nok kompetanse til å foreta en kvalitetssikring av disse spørsmål

Jordverngruppa anbefaler at sentrale myndigheter i blant annet Nasjonal Transportplan sørger for å prioritere utbygging av transportsystemet som er nødvendig for å dreie utbyggingsmønsteret mot områder med mindre arealkonflikter.

5.8 Forbedret arealdokumentasjon

5.8.1 Dokumentasjon i forkant av plan- og enkeltsaksbehandling

Dokumentasjonen som følger planer og enkeltsaker etter plan- og bygningsloven (pbl) er av ujevn kvalitet. Fylkesmennene stiller ikke alltid klare krav til hvordan planer og enkeltsaker, herunder dispensasjonssøknader, som berører dyrka eller dyrkbar mark, skal være opplyst. Resultatet er at planer og enkeltsaker, også i områder hvor det foreligger solid og lett tilgjengelig faglig dokumentasjon, i mange tilfeller ferdigbehandles uten at fakta om konsekvensene for arealressursene er synliggjort gjennom hele saksbehandlingen. Forsvarlig saksbehandling fordrer at arealdokumentasjon i form av et arealregnskap som viser hvor mye dyrka og dyrkbare arealer som blir berørt i den enkelte sak eller planforslag, alltid følger med i saker som berører verdifulle arealer, helt fra sakens/planens oppstart.

Arealregnskapet må ha en inndeling i arealkasser som avledes fra arealressurskartet til Skog og landskap, samt klasser for bebygde arealer fra Statistisk Sentralbyrå (SSB). Kommuner i pressområder bør synliggjøre utnyttelsesgrad i etablerte og nye byggeområder for å vise hvor effektiv arealbruken er.

Krav til dokumentasjon av konsekvenser av planvedtak kan lettere innfries dersom kommunene etablerer arealplaner på digital form, noe nær halvdel av kommunene i Sør- Norge gjør, eller har konkrete planer om i løpet av 2008. Digitale planer vil også forenkle innrapportering av data om arealer som er vedtatt omdisponert etter plan, jf. punkt 5.8.2.

Jordverngruppa anbefaler at LMD og SLF i styringsdialogen med Fylkesmennene, understreker Fylkesmannens plikt til å påse at enkeltsaker og planer som berører verdifulle landbruksarealer er godt dokumenterte med tallfesting av arealkonsekvensene, jf. kravet om god saksopplysning som følger av forvaltningsloven og bestemmelsene etter plan- og bygningsloven om konsekvensutredning, se også avsnitt 5.9.

Jordverngruppa anbefaler også at det tas initiativ til at SSB gjenopptar arbeidet med en samordnet kommunevis arealstatistikk for både byggesonen og ”grønne arealer”. Arealstatistikken er grunnlag for at kommunene kan lage arealregnskap og synliggjøre utnyttelsesgrad og fortetningsmuligheter i byggeområdene.

5.8.2 Dokumentasjon i etterkant av plan- og enkeltsaksbehandling

Jordverngruppa legger til grunn at en mer restriktiv og ambisiøs jordvernpolitikk er svært avhengig av et troverdig og presist opplegg for dokumentasjon og rapportering av den årlige omdisponeringen. For å kunne følge utviklingen av den politiske praksis, må rapporteringen knyttes til vedtakstidspunktet for plan- og dispensasjonsvedtak, eventuelt jordlovssak. På sikt er det også ønskelig å kunne registrere om og når tillatt omdisponering faktisk blir gjennomført. Det er derfor nødvendig både å forbedre og å forenkle administrativ rapportering gjennom KOSTRA, samt å få produsert registerbasert arealstatistikk fra kilder som GAB, V-BASE, idrettsregisteret og kartdata i ”Norge digitalt”.

Statens landbruksforvaltning og Skog og landskap utvikler en nettside med kartdata (fra DMK) over dyrka og dyrkbar mark, hvor omriss av arealplaner og enkeltsaker kan tegnes inn av kommunene som skal rapportere arealtall. Løsningen kan tas i bruk i 2008. Her vil det være en funksjon for automatisk beregning av størrelsen på berørt areal, dvs. antall daa. Dette gir kommuner og andre et verktøy for å beregne omdisponert areal. Resultatet av beregningene kan så legges manuelt inn i rapporteringsskjema i KOSTRA. Metoden er enkel, og forventes å øke kvaliteten på rapporteringen allerede for 2007-tallene.

Det arbeides nå i Norge Digitalt-samarbeidet med løsninger som på noe sikt kan gi en samordnet nasjonal plandatabase. Det forventes at alle kommune- og reguleringsplaner om noen år vil foreligge på digital form. Dermed vil kommunene heller enn å fylle ut skjemaer, kunne sende inn kartfiler over Internett til SSB, som da må etablere et automatisert mottak for beregning av størrelsen på berørt dyrka og dyrkbar mark. Dette fordrer at datasett som inneholder dyrka og dyrkbart areal er etablert og holdes ved like. Det vil også være mulig å koble plankart mot andre datasett med miljø- eller ressursinformasjon der det trengs presis oppdatert informasjon om konsekvenser av planvedtak. Dette krever at de digitale planene følger en felles nasjonal standard. På denne måten vil opplegget for dokumentasjon og rapportering i stor grad kunne bygge på informasjon som hentes fra eksisterende registre og kartdatabaser som er etablert for å dekke flere formål.

På denne måten vil opplegget for dokumentasjon og rapportering, i størst mulig grad bygge på informasjon som hentes fra eksisterende registre og kartdatabaser som er etablert for å dekke flere formål.

Jordverngruppa anbefaler at arbeidet med digitale plandatabaser blir forsert. En etablering av standardiserte databaser over digitale planer vil kunne gi en sterkt forbedret arealrapportering

og derved betydelig større mulighet for å analysere konsekvenser av kommunenes arealplanvedtak. En forutsetning for løsningen er at datasett over dyrka og dyrkbart areal er etablert og at det vedlikeholdes.

Jordverngruppa anbefaler at kunnskapsgrunnlaget om forvaltningen av jordressursene forbedres slik at dokumentasjonen av arealverdiene, og kunnskapen om utviklingen i arealbruken, får et høyere presisjonsnivå enn i dag.

5.9 Styrke jordvernet i styringsdialogen

5.9.1 Fylkesmennene

Landbruks- og matdepartementet og Statens landbruksforvaltning fører en omfattende styringsdialog med fylkesmennene. Styringsdialogen gir muligheter for å tydeliggjøre resultatforventningene på jordvernområdet. Jordverngruppa mener det er et betydelig potensial for å gi klarere retningslinjer for prioriteringen av et sterkt jordvern både i tildelingsbrev, embetsoppdraget, i styringsmøtene og i møter og konferanser som departementet og SLF har med fylkesmannsembetene.

Det bør blant annet understrekes at fylkesmennene må formidle at det som hovedregel ikke skal planlegges utbygging på god dyrka jord, og gi klare retningslinjer for hvordan jordvernet skal ivaretas ved uttalelse til planprogram, herunder krav til alternativvurderinger med tilhørende dokumentasjon av arealforbruk, krav om høy arealutnyttelse, krav om restriktiv forvaltning når det gjelder spredt bebyggelse, krav om lokaliseringsstyring etc. Det bør også gjøres klart at fylkesmannens meklingsfunksjon ikke må utøves slik at viktige nasjonale hensyn settes til side i forhandlinger for å oppnå en lokal løsning i jordvernsaker.

5.9.2 Fylkeslandbruksstyrene

Jordverngruppa konstaterer at styringsdialogen mellom Landbruks- og matdepartementet og fylkeslandbruksstyrene er svært begrenset. Praksisen har vært at departementet arrangerer en konferanse for lederne av styrene ved periodens begynnelse. Jordverngruppa mener det er god grunn til å styrke styringsdialogen overfor fylkeslandbruksstyrene så lenge disse eksisterer.

5.9.3 Regionene/fylkeskommunene og kommunene

Det foregår ikke en tilsvarende styringsdialog med kommuner og fylkeskommuner som overfor statlige virksomheter. Rammer for kommunenes virksomhet fastsettes gjennom lover og forskrifter og til en viss grad gjennom øremerkede bevilgninger til tiltak i kommunene, men departementer og direktorater gir normalt ikke konkrete pålegg om oppgaveløsningen gjennom styringsdokumenter og styringsmøter. Statlige myndigheter har likevel en betydelig påvirkning overfor kommunene gjennom medvirkning i planprosessene, oppgavebrev, innsigelsessaker, avgjørelse i klagesaker, veiledning og løpende dialog. I noen tilfeller er politiske signaler om oppgaveløsningen sendt kommunene i særskilt brev slik som "Jordvernbrevet". Jordverngruppa vurderer dette som et godt virkemiddel for et sterkere jordvern.

Jordverngruppa mener det er behov for også å vurdere andre mulige virkemidler for å formidle prioriteringen av jordvernet i den nasjonale politikken til kommunene.

Jordverngruppa anbefaler derfor at det vurderes om avtalen mellom Kommunenes Sentralforbund og Landbruks- og matdepartementet og konsultasjonsordningen mellom regjeringen og kommunene kan brukes for å gi tydeligere signaler om resultatforventninger på jordvernområdet.

Jordvernet er en sentral del av miljøvernet, og Miljøverndepartementet har som koordinerende departement for arealpolitikken et særlig ansvar for å sikre en helhetlig og balansert formidling av statlige mål og retningslinjer for alle arealinteresser. Det bør også etableres rutiner og prinsipper som sikrer at øvrige departementer med relevante ansvarsområder på en konsistent måte formidler jordvernpolitikken mål i sin dialog med underliggende virksomheter.

Jordverngruppa anbefaler at kravene om et sterkere jordvern tydeliggjøres i styringsdialogen LMD og SLF har med underliggende organer generelt og at styringsdialogen med fylkeslandbruksstyrene utvides og forsterkes.

5.10 Utvikle den statlige regionale landbruksforvaltningen

Den statlige landbruks- og miljøforvaltningen på regionalt nivå spiller i dag en nøkkelrolle i arbeidet med å ta vare på ressursene for matproduksjon. Jordvernpolitikken er en del av den samlede miljø- og ressurspolitikken. Som statens representant i fylkene har fylkesmannen et særlig ansvar for å sikre oppfølgingen av dette politikkområdet gjennom medvirkning i de kommunale planprosessene, blant annet gjennom aktiv bruk av sin innsigelseskompetanse. Det er bygd opp et apparat i fylkene i form av et samlet kompetansemiljø innenfor miljø og landbruk for å løse denne oppgaven sammen med en rekke andre ansvarsområder innenfor disse fagområdene. I de tilfellene kommunene selv ikke prioriterer jordvern i samme grad som den nasjonale politikken tilsier, er innsigelse fra statlig organ som regel det avgjørende virkemiddelet som sikrer jordvernet.

Fylkeskommunen har en viktig rolle som initiativtaker og prosessleder for regionale planer. Fylkesplanleggingen er et viktig verktøy også for å etablere en regionalpolitisk plattform der de nasjonale målene gis en tolkning og tillempling til ulike forhold lokalt. Jordverngruppa anser regionale planer som et viktig virkemiddel for et sterkt jordvern. En styrking av regional planlegging og fylkeskommunens rolle i dette, blant annet gjennom endringer i plan- og bygningsloven, vil være et godt bidrag til et sterkere jordvern. Dagens fylkeskommuner har også et viktig ansvar som veilednings- og høringsinstans i kommunale planprosesser. Denne rollen gir fylkeskommunene et klart ansvar for å ivareta jordvernet, også ved aktiv bruk av sin innsigelsesmyndighet i kommunale plansaker. Jordverngruppa mener at det ansvaret dagens fylkeskommuner har, bør tydeliggjøres i veiledningsmateriellet tilhørende plan- og bygningsloven. I forbindelse med regionreformen bør det også klargjøres hvilket ansvar de framtidige regionmyndighetene skal ha i denne sammenheng.

Jordressursene må sees på som ikke-fornybare arealressurser som er avgjørende for vår nasjonale evne til å produsere mat for befolkningens behov. Produksjonsressursen jord må derfor forvaltes ut fra nasjonale mål. Det er også en rekke lokale og regionale interesser knyttet til forvaltning av arealressursene. Arealplanleggingen må derfor skje i et samspill mellom stat-



lige, regionale og lokale myndigheter. Men uten en sterk statlig medvirkning, med mulighet til å stoppe arealdisposisjoner som ikke er i tråd med nasjonale mål, vil et sterkere jordvern ikke la seg gjennomføre.

Forvaltningsreformen, jf. St.meld. nr. 12 (2006-07) Regionale fortrinn – regional framtid, forutsetter at de fleste av de oppgavene fylkesmannen i dag har på landbruksområdet, med unntak av innsigelse, klagebehandling, kontroll med tilskuddsordningene og visse oppgaver med vedtaksmyndighet, skal overføres til de nye regionene. Det er usikkert om de nye regionene blir andre geografiske enheter enn dagens fylker. Stortingsmeldingen foreslår at fylkeslandbruksstyret legges ned ved innføring av reformen og at Fylkesmannen beholder innsigelsesmyndigheten innenfor landbruks- og miljøområdet. Samtidig er det foreslått at hoveddelen av det kompetansemiljøet som i dag danner fylkesmannens landbruksavdeling skal overføres til de nye regionene. De faglige kompetansemiljøene som skal forvalte innsigelsesmyndigheten innenfor jordvernområdet blir da skilt fra tyngden av den regionale landbrukskompetansen. Etter jordverngruppas vurdering vil dette innebære en svekkelse av jordvernet. I dagens situasjon støtter jordvernarbeidet seg på hele bredden av landbruks- og miljøfaglig kompetanse, inklusive GIS-kompetanse, som er til stede hos fylkesmannen. Etter overflytting av størstedelen av landbrukskompetansen til et annet forvaltningsorgan kan en ikke vente at jordvern og hensynet til langsiktige muligheter for landbruksproduksjon får det samme kompetansemessige og ledelsesmessige fokus i fylkesmennenes virksomhet som tilfellet er med dagens oppgavefordeling. På den annen side må man kunne forvente at de nye regionene etter overføring av kompetanse på landbruksområdet vil være bedre rustet enn dagens fylkeskommuner til å fylle sitt ansvar for å ivareta også jordressursene ved utøvelse av oppgaven som regional planmyndighet.

Jordverngruppa anbefaler at det uavhengig av forvaltningsreformen beholdes et sterkt kompetansemiljø for landbruks-, areal- og ressursforvaltning på statlig regionalt nivå, for å sikre ivaretakelsen av den nasjonale jordvernpolitikken.

5.11 Økonomiske virkemidler

5.11.1 Jordvernavgift

Jordverngruppa har mottatt forslag som går ut på å innføre en jordvernavgift for omdisponering av dyrka mark. En kan tenke seg at utbygger må betale en avgift dersom dyrka mark tas i bruk til utbyggingsformål. Dette er vurdert i St.meld. nr.19 (1999-2000) Om norsk landbruk og matproduksjon s.119, hvor det uttales: ”Departementet har i den forbindelse vurdert om en jordvernavgift kan sikre produksjonsarealene bedre. Departementet mener imidlertid at ressursvernet i første rekke bør sikres gjennom forbedringer i plansystemet.” Det ble i forkant av denne stortingsmeldinga konkludert med at en jordvernavgift må være svært høy for å ha noen betydning.

Det kan tenkes ulike metoder for beregning av en eventuell jordvernavgift. Sannsynligvis må en jordvernavgift være ekstremt høy for å ha noen funksjon overfor eiendomsutviklere og andre næringsinteresser som ønsker gunstig beliggenhet for sine prosjekter. Gruppa har ikke gått nærmere inn på hvor høy en slik avgift bør være eller hvordan den kan beregnes, da slike regnestykker avhenger av en rekke forutsetninger.

Når jordverngruppa ikke har gått videre med å utrede innretning og størrelse på en eventuell jordvernavgift, skyldes dette også at gruppa er av den oppfatning at en slik avgift prinsipielt sett vil være en uheldig innretning. Jordvern handler om samfunnsinteresser og politiske valg som går ut på at visse arealer skal holdes unna utbygging. Da blir det galt om det skulle være mulig å kjøpe seg ut av en slik ”begrensning”.

Jordverngruppa anser videre jordvernavgift for å være en ”ulogisk” innretning sett i relasjon til intensjonen om et velfungerende plansystem. Behovet for en slik avgift kommer opp som følge av at systemet for planavklaringer ikke fungerer som forutsatt når det gjelder å ivareta en nasjonal arealinteresse. Dersom staten ønsker å forby nedbygging av god dyrka mark, så har den virkemidler til disposisjon. Gruppa mener en bør satse på å ta disse virkemidlene i bruk framfor å sette i gang et apparat for å administrere en avgift.

Jordverngruppa anbefaler ikke innføring av jordvernavgift som virkemiddel for jordvern.

5.11.2 Andre økonomiske virkemidler

Jordverngruppa har drøftet ulike former for økonomiske virkemidler, som for eksempel saksbehandlingsgebyr for visse sakstyper eller jordvernavgift ved omdisponeringer, men har kommet til at den ikke vil gi konkrete anbefalinger om slike tiltak uten at det foreligger grundige utredninger om temaet.

For øvrig er gruppa klar over at det eksisterer sammenhenger mellom jordvern og overføringsordninger til landbruket, i tillegg til de mekanismene som ligger i skattesystemet. Disse ordningene kan ha indirekte virkninger for jordvernet, men sammenhengene er sammensatte og kompliserte. Jordverngruppa mener at disse sammenhengene handler om mekanismer som hovedsaklig har en indirekte virkning på jordvernpolitikken, og vurderer derfor dette å ligge utenfor gruppas mandat. Dette tema ville kreve et utredningsarbeid av et langt større omfang enn det gruppa har hatt ressurser og muligheter for.

5.12 Andre virkemidler

Målsettingen om å halvere omdisponeringen av dyrka mark innen 2010 har vært et effektivt virkemiddel for jordvern. Jordverngruppa mener at det bør settes et nytt og ambisiøst politisk mål for omdisponering ut over denne perioden, og anser en slik målsetting for å være et godt virkemiddel for et sterkere jordvern.

Jordverngruppa anbefaler at det utarbeides et nytt og ambisiøst politisk mål for en ytterligere reduksjon i omdisponeringen av dyrka mark.



Vedlegg

Vedlegg 1: Innspill datert 03.05.07 fra jordverngruppa til LMD vedrørende utkast til ny plandel i pbl.

Arbeidsgruppa for virkemidler i jordvernpolitikken (JG) er konsultert i forbindelse med foreslåtte endringer i planbestemmelsene i Plan- og bygningsloven. JG vil påpeke følgende.

1. De viktigste beslutninger om bruk og vern av arealer tas som en del av planprosessen eller ved avgjørelser på grunnlag av planer. Planbestemmelsene i plan- og bygningsloven er derfor av den største betydning for mulighetene for et effektivt jordvern. Utvikling av et mangfoldig sett av planvirkemidler, som kan brukes til å regulere og avgrense bruken av areal til nye formål, er et viktig bidrag til jordvernarbeidet. Videreutvikling av plansystemet med elementer som regionale planbestemmelser/båndlegging, hensynssoner og bedre og mer differensierte muligheter for å gi bestemmelser til plan bør hilses velkommen. LMD tilrås i sitt arbeid med endringer i PBL å styrke de virkemidler som gir anledning til å regulere arealbruken og ikke bidra til å svekke disse.
2. Fra landbrukssiden er det ønske om bedre reguleringsvirkemidler for å verne ressursgrunnlaget og samtidig ønske om mindre regulering for å tilrettelegge for en fri utøvelse av næringsaktiviteten. Etter JGs vurdering er ressursvernet en langt større utfordring for landbruksvirksomheten på lang sikt enn eventuelle tilleggsreguleringer av næringsutøvelsen. I spenningen mellom ressursvern hensyn og hensynet til begrensninger i næringsdriften bør hensynet til et effektivt og langsiktig ressursvern ha prioritet.
3. Hensynet til et effektivt jordvern tilsier at virkemidlene innenfor plansystemet styrkes og at betydningen av særlovene derved blir mindre. Særlovene forvaltes fra 2004 i all hovedsak av kommunen, som også er planmyndighet. (Premissene er altså vesentlig endret siden NOU 2003:14, som siteres i LMDs notat). Statlige fagmyndigheters medvirkning i arealforvaltningen skjer hovedsakelig som deltakelse i planprosesser og i planbehandlingen; ikke gjennom myndighet etter særlovene. Det bør etter dette ikke være viktig, sett fra et statlig styringssynspunkt, å holde fram særlovene som styringsverktøy eller å avgrense betydningen av plan som retningsgivende for kommunens behandling av saker etter særlover. Tvert imot er det et betydelig problem at kommunene i sin behandling av enkeltsaker ikke tar tilstrekkelig hensyn til de avklaringer av arealbruken som har skjedd i planprosessen og gjennom enkeltvedtak bryter ned planens autoritet.

4. Det viktigste styringsredskap for spredte arealbruksendringer i landbruksområder er dispensasjonsbehandlingen etter reglene i PBL og statlige myndigheters adgang til å påklage kommunens vedtak – jf §§ 7 og 15 i nåværende lov. Ordningen med at statlig organ skal klage over kommunalt vedtak - og derved få en posisjon i forvaltningen som ellers er tiltenkt private parter – og ordningen med klagebehandling hos settefylkesmann er imidlertid uheldig. JG vil tilrå at det vurderes om statlig fagmyndighets fraråding av dispensasjon skal få samme virkning som innsigelse til plan, herunder prosesskrav jf dagens meklingsordningen.
5. JG vil videre anbefale at det vurderes om de foreslåtte bestemmelsene er en tilstrekkelig styrking av mulighetene for å stoppe tendensen til en tiltagende spredt utbygging i viktige landbruksområder. Dette beslaglegger store areal og gir landbruksområdene preg av å være blandingsområder der landbrukshensyn og andre bruksinteresser må avstemmes mot hverandre slik at muligheten for å utvikle et kostnadseffektivt landbruk forringes.
6. Landbrukets egen byggevirkksomhet er kilde til omdisponering av store arealer med dyrka jord. Det bør vurderes om den fristilling og de unntak landbruket har når det gjelder utforming og plassering av bygninger blir begrenset i tilstrekkelig grad av de nye bestemmelsene.
7. JG vil peke på at begrepene gårdstilknyttet og landbrukstilknyttet kan ha helt ulike innhold. En rekke næringstiltak kan ha ulike grader av landbrukstilknytning uten å være knyttet til denne gården. En nabos ønske om å bruke den ledige driftsbygningen på min gård til maskinstasjon eller en slektnings ønske om å innrede gårdsslakteri på min eiendom kan sies å være landbrukstilknyttet. Men kanskje ikke gårdstilknyttet. Etter vår vurdering bør de tiltak som ligger innenfor formålet avgrenses til det som er knyttet til utvikling av denne gården eller denne gården i samarbeid med andre gårder i bygda. JG vil også støtte forslaget om at fradeling av et næringstiltak som er etablert innenfor planformålet skal anses å være i strid med planen og skal vurderes som bruksendring.
8. JG ønsker at jordvern blir tydeligere løftet frem i lovteksten og i merknadene, særlig i de tilfeller hvor andre arealinteresser er løftet frem. Som eksempel kan nevnes utkast til § 3-6 (Felles planleggingsoppgaver), merknad til Statlig planbestemmelse (s. 273, for eksempel er vanndirektiv nevnt) og merknad til § 15-4 (Dispensasjonsmyndigheten), der det vises til Strandsonehensyn (s.358).

Vedlegg 2: Innspill datert 11.06.07 fra jordverngruppa til LMD vedrørende utkast til ny plandel i pbl.

Virkemidler for et sterkt jordvern og kulturlandskapsvern i ny plan- og bygningslov.

1. Jordverngruppa har som mandat å foreslå nye virkemidler for et sterkt jordvern. Gruppa skal gi Departementet innspill i arbeidet med nye lovregler i plandelen i Plan- og bygningsloven. Vi viser til våre innspill i vårt møte 03.05.07 og gir her supplerende innspill.
2. Et av hovedproblemene i jordvernarbeidet er at kommunene ved behandling av enkeltsaker i LNF-områder ikke vil la kommuneplanen virke styrende på avgjørelser om dispensasjon fra plan eller avgjørelser etter særlov. Erfaringer viser at kommunene i planprosessen gjerne utvikler gode planer som ofte går lengre enn lovens minstekrav. Problemet er at når det kommer til enkeltsakene vil kommunene ikke la planen i tilstrekkelig grad være styrende for avgjørelsen. Resultatet er et stort antall dispensasjoner fra plan og tillatelser etter særlover som uthuler planen og som gir omdisponeringer og fragmentering i jordbrukslandskapet.
3. Jordverngruppa vurderer derfor forslaget om hensynssoner med krav om bestemmelser og forslaget om at plansituasjonen skal være førende for avgjørelser etter særlovene som gode virkemidler for et sterkt jordvern.
4. Jordverngruppa vil særlig påpeke at hensynssoner med bestemmelser om arealbruken vil gi en bedre forankring av hensynet til ressursvernet og ivaretagelse av kulturlandskapet i kommuneplanen. En slik forsterkning av den kommunale planleggingen vil på lang sikt også gi et bedre grunnlag for utøvelse og utvikling av ressursbaserte næringer som jordbruk og skogbruk.
5. Jordverngruppa er oppmerksom på at hensynssoner etter forslaget er et virkemiddel kommunene kan benytte, og at uten vilje i kommunen blir virkemiddelet ikke brukt. Erfaringen fra medvirkning i kommuneplanprosessene er imidlertid at det ofte ikke er vanskelig å vinne gjennomslag for gode plangrep. For eksempel er det mange kommuner som i sine kommuneplaner frivillig har vist kjerneområder for landbruk. Men i de samme kommunene er det ofte slik at kommunen ikke føler seg bundet av planen når enkeltsakene skal avgjøres som dispensasjon eller som vedtak etter særlov. Det at hensynssoner er frivillig for kommunen er derfor ikke ensbetydende med at virkemiddelet ikke er viktig for jordvernet. Men det er når det er knyttet bestemmelser til hensynssonene vi kan påregne at kommunene i større grad enn i dag vil føle seg bundet av plan ved avgjørelse av enkeltsaker.
6. Obligatoriske bestemmelser til hensynssoner må derfor ses som et viktig virkemiddel for et sterkt jordvern. På samme måte må bestemmelser om at planen skal legge føringer for avgjørelser i saker etter særlovene vurderes som et godt virkemiddel for jordvernet.

Vedlegg 3: Forslag til mal for brev/uttalelse fra Fylkesmannen til kommunene

Fylkesmannens forventninger til planprogram ved oppstart av rullering av kommuneplanen i kommune. Påminnelse om kommunens ansvar for å ivareta hensynet til jordvern og kulturlandskap gjennom kommuneplanleggingen.

(Denne teksten er avgrenset til å gjelde jord- og kulturlandskapsressursene. Fylkesmannen må i tillegg vurdere om andre landbruksfaglige hensyn skal innarbeides, som for eksempel skogressursene)

Innledning

Arealdisponeringen skal vurderes i et langsiktig, samfunnsmessig perspektiv, gjennom en bred og grundig kommuneplanprosess som tar hensyn til nasjonal arealpolitikk.

Den nasjonale jordvernpolitikken har en målsetting om å halvere den årlige omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene innen 2010. Dette er understreket i felles brev fra miljøvernministeren og landbruks- og matministeren til alle landets kommuner i februar 2006 (http://www.slf.dep.no/iKnowBase/Content/7597/273857-JORDVERNBREV_210206.PDF), og målet er gitt tilslutning i Stortinget bl.a. gjennom behandlingen av St.meld. nr. 26 (2006-07) Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand.

Kommunene har hovedansvaret for dette i og med at kommunene nå har all myndighet til om-disponeringer og fradelinger etter jordloven, samtidig som kommunen også er arealplanmyndighet for juridisk bindende planer etter plan- og bygningsloven. Det nasjonale jordvernmålet krever en streng praktisering av jordvernet i kommunenes arealplanlegging. Det skal derfor meget gode og veldokumenterte grunner til for å omdisponere viktige jordbruksarealer.

Kommunale mål for jordvern og kulturlandskap

Kommunen bør gjennom arbeidet med kommuneplanen utvikle en bevisst og klar politikk for hvordan de mest verdifulle jord- og kulturlandskapsarealene i kommunen skal opprettholdes, slik at ressursgrunnlaget på disse ivaretas slik det er i dag. Dette kan for eksempel tydeliggjøres i kommuneplanens samfunnsdel med tilhørende målformuleringer. Disse målene bør formuleres slik at de kan være styrende for arealdisponeringen i kommuneplanens arealdel.

Beslutningsgrunnlaget

Som viktig grunnlag for kommuneplanens arealdel forventes at kommunen utfører en kartlegging og verddivurdering av jord- og kulturlandskapsressursene, for eksempel etter metodikk beskrevet i Landbruks- og matdepartementets veileder "Kjerneområde landbruk". Kommunen bør også dokumentere avgangen av dyrka og dyrkbar mark i kommunen over de seneste årene, eksempelvis de siste 10 år. I dette materialet bør det inngå en oversikt over i hvilken grad disse omdisponeringene har skjedd med hjemmel i kommuneplanen, i reguleringsplaner som er vedtatt i strid med vedtatt kommuneplan, samt omfang og lokalisering av dispensasjoner fra kommuneplan/reguleringsplan. Også omfanget av omdisponeringstillatelser gitt med hjemmel i jordloven bør presenteres, samt hvordan disse er håndtert etter bestemmelsene om dispensasjon i plan- og bygningsloven.

Dersom kommunen ønsker å ta nye arealer bestående av dyrka og dyrkbar mark til andre formål, må det som del av konsekvensutredningen gjøres en dokumentasjon av arealkvalitetene

på de arealer som ønskes omdisponert. Det tilrådes en landbruksfaglig utredning som klargjør de eiendoms- og arronderingsmessige konsekvenser, driftsmessige ulemper, konsekvensene for kulturlandskapet og ikke minst forholdet til kommunens langsiktige utbyggingsmønster. Fylkesmannen presiserer at antall dekar dyrka og dyrkbar mark som foreslås til andre formål må framgå som del av konsekvensutredningen. Det tilrådes bruk av illustrasjoner og skisser for å synliggjøre de landskapsmessige konsekvenser av utbyggingen. Det vises i denne sammenheng til bestemmelsene om konsekvensutredning, jf. Forskrift om konsekvensutredninger.

Utredning av alternative lokaliseringer er også svært viktig i kommuneplansammenheng, særlig der nye større utbyggingsområder legges ut, og der konflikten med jordvern- og kulturlandskapsverdier er store. Slike utredninger vil også bidra til å effektivisere planbehandlingen.

Før kommunen vurderer å ta arealer av dyrka eller dyrkbar mark til andre formål, må også fortettingspotensialet i allerede omdisponerte arealer dokumenteres. Dette gjelder særlig fortettingspotensialet i kommunens tettsteder og næringsområder.

Viktige føringer i den nasjonale arealpolitikken

- Fortettingspotensialet i allerede omdisponerte arealer skal utnyttes før nye landbruksarealer settes av til utbyggingsformål
- Når omdisponering av verdifulle landbruks-, natur- og friluftsområder er nødvendig, skal det legges opp til en høy utnyttelsesgrad på de arealer som legges ut til utbyggingsformål
- Omdisponeringen må være ledd i en langsiktig utviklingsretning i kommunen, der utbyggingen styres mot de minst verdifulle arealene
- Det er særlig viktig å unngå omdisponering av store sammenhengende arealer med verdifullt kulturlandskap og dyrket eller dyrkbar mark.
- Det må tilstrebes klare, langsiktige grenser mellom bebygde områder og landbruksområder. Med klare grenser menes i denne sammenheng at de bebygde områdene holdes geografisk mest mulig samlet. Omkringliggende jord-, skog- eller andre naturområder skal i minst mulig grad oppdeles av bygningsmessige inngrep. Tettstedsavgrensninger mot veier, jernbane, vassdrag eller klare topografiske formasjoner oppfattes som både klare og langsiktige.
- Det bør være sikret kollektivtrafikkbetjening av de nye arealene som ønskes omdisponert.

Regional plan

Dersom kommunen vurderer omdisponering av LNF-områder for å tilrettelegge for virksomhet som skal betjene et marked utenfor kommunen, bør dette vurderes i en regional plan eller gjennom et interkommunalt plansamarbeid. Her må alternativer også i andre kommuner eller på tvers av kommunegrenser synliggjøres og vurderes.

Utgitt av:
Landbruks- og matdepartementet

Illustrasjonsbilder:
Arne J. Lyshol (side 7, 13, 16, 41, 42, 44, 46)
Jon Ola Syrstad (side 1, 5, 26, 32, 34, 37, 48, 53, 54, 59, 61)
Yvonne van Bentum (side 30)
Audun Steinnes (side 21)

Layout:
Tor Gaute Syrstad

Trykk:
Departementenes servicesenter 01/08 - 50

