

Landbruks- og matdepartementet

Tiltak for å styrke jordvernet

Utgave: 2

Dato: 2015-03-02

---

**DOKUMENTINFORMASJON**

---

Oppdragsgiver: Landbruks- og matdepartementet  
Rapporttittel: Tiltak for å styrke jordvernet  
Utgave/dato: 2 / 2015-02-10  
Arkivreferanse: -  
Lagringsnavn: ra0070seport  
Oppdrag: 536636  
Oppdragsbeskrivelse: Utredning av aktuelle tiltak for å styrke jordvernet  
Oppdragsleder: Erling Gunnufsen  
Fag: Analyse  
Tema: Ressurs- og arealforvaltning  
Leveranse: Utredning

Skrevet av: Erling Gunnufsen, Arnstein Øvrum og Ola Nordal  
Kvalitetskontroll: Øyvind Dalen

Asplan Viak AS [www.asplanviak.no](http://www.asplanviak.no)

---

---

## FORORD

Asplan Viak har vært engasjert av Landbruks- og matdepartementet for å utrede aktuelle tiltak for å styrke jordvernet. Geir Dalholt har vært departementets kontaktperson for oppdraget. Arnstein Øvrum fra Urbanet Analyse og Ola Nordal fra Asplan Viak har også deltatt i arbeidet.

Erling Gunnufsen har vært oppdragsleder for Asplan Viak.

Oslo, 02.03.2015

Erling Gunnufsen  
Oppdragsleder

Øyvind Dalen  
Kvalitetssikrer

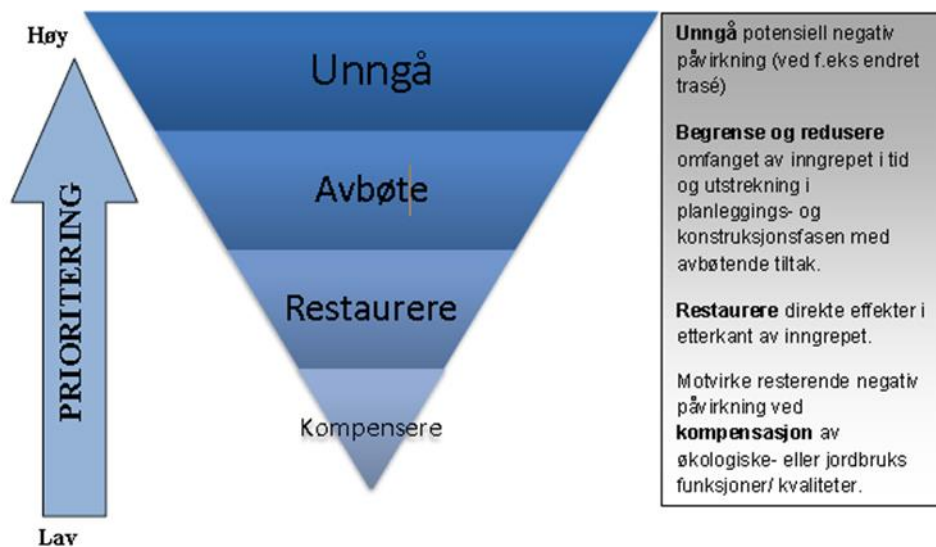
## SAMMENDRAG

På bakgrunn av et vedtak i Stortinget (Vedtak nr. 393, Innst. 149 S (2013-2014) og Dokument 8:13 S (2013-2014) har Landbruk- og matdepartementet satt i gang arbeidet med en jordvernstrategi. Det tas sikte på at arbeidet vil bli slutført innen utgangen av 2015. Alle viktige tiltak og virkemidler som er nevnt i innstillingen, vil bli vurdert i strategien. Det er behov for å utrede nærmere noen av de mest aktuelle tiltakene for å styrke jordvernet.

I den forbindelse har Asplan Viak på oppdrag fra departementet gjennomført en utredning som identifiserer og vurderer de mest aktuelle tiltakene for å styrke jordvernet, og mulige konsekvenser av disse.

Arealdisponeringen i landet fastsettes hovedsakelig gjennom arealplanlegging etter plan- og bygningsloven. Alle planene vedtas politisk, og innenfor lovens rammer er det rom for et ganske fritt skjønn. Hvor tungt jordvernet skal vektas i planavveininger er et politisk valg. I utredningen konsentrer vi oss derfor om prosessuelle virkemidler og tiltak i forvaltningen.

Basert på erfaringene som er gjort i prosjektet, mener vi at aktuelle tiltak for å styrke jordvernet må rettes mot mekanismer for å unngå omdisponering og nedbygging av verdifulle jordbruksarealer.



Vi har sett grundig på mekanismene som fører til omdisponering. I rapporteringen fra kommune til stat (KOSTRA), er tallene usikre (Statens landbruksforvaltning 2014), men trenden indikerer følgende hovedutfordringer:

- 20 kommuner i pressområder står for ca. 1/3 av omdisponeringen.
- Bolig og samferdselsanlegg står for ca. 2/3 av samla omdisponering.
- Spredt utbygging i LNF(R)-områder står for ca. 1/3 av omdisponering til boliger.

Dette tilsier at fokus bør rettes mot hvordan boligbyggingen foregår i pressområder. Vi anbefaler at det utvikles tiltak som får kommuner og utbyggere til å prioritere transformasjon/fortetting og høy arealutnyttelse.

Videre vil tiltak rettet mot samferdselsutbygging være aktuelle. I denne sammenheng er det også et poeng at valg av utbyggingsmønster/-strategi påvirker transportbehovet.

Utenfor pressområdene vil det være aktuelt at tiltak rettes mot det store omfanget av spredt utbygging – både bruken av jordlovens § 9 og dispensasjonsbestemmelsene i pbl.

**Basert på ovennevnte resonnerment og drøftingene i rapporten har vi kommet fram til tre hovedgrupper av anbefalinger for styrking av jordvernet:**

- God planlegging er nøkkelen til suksess – reglene/mulighetene er på plass – utfordringen er å ta dem i bruk. Vi anbefaler videreutvikling av følgende virkemidler:
  - Regionale planer for samordnet areal- og transport med konsentrert by- og tettstedsutvikling, klare grenser mot viktige jordbruksområder og konkrete krav til fortetting/transformasjon samt høy arealutnyttelse.
  - Tett oppfølging av kommunale planprosesser med tidlig innspill av godt tilrettelagte arealressursdata.
  - Tydelig formidling av nasjonale jordvernmål. Utarbeide strategidokument som klargjør når bruk av innsigelse er nødvendig.
  - Opprydding og effektivisering av reglene for spredt utbygging (lovrevisjon).
- Konsentrert boligbygging med høy kvalitet er «akilleshælen» i arbeidet med å redusere omdisponeringen av jordressursene. Vi anbefaler derfor stimulerings tiltak rettet både mot kommunene og byggebransjen:
  - Utarbeide verktøykasse med oppskrift på effektive transformasjons- og fortettingsprosesser.
  - Utarbeide eksempelsamling med veiledning om konsentrert boligbebyggelse med god kvalitet.
  - Miljøklassifisering av utbyggingsplaner (BREEAM-NOR Communities).
- Transportveksten kan bremses og behovet for nye samferdselsprosjekt kan reduseres med god samordnet areal- og transportplanlegging. For å begrense tapet av dyrka jord ved planlegging av samferdselsanlegg bør metodikken som brukes i *Konseptvalgutredninger* og *Konsekvensutredninger* gjennomgås. Konkret bør det ses nærmere på metoden for verdsetting av dyrka mark i Vegdirektoratets *Håndbok V712 Konsekvensanalyser*, som er under revisjon. Videre bør det ses nærmere på hvordan jordvernet ivaretas i utredningenes tidligere faser, når aktuelle konsepter identifiseres og siles for nærmere vurdering i de påfølgende konsekvensanalysene.

## INNHALDSFORTEGNELSE

Sammendrag.....	3
1 Bakgrunn.....	8
1.1 Oppdragets kravspesifikasjon .....	8
1.2 Asplan Viaks oppgaveforståelse.....	9
1.3 Rapportens oppbygging .....	9
1.4 Utviklingstrekk i KOSTRA-tall – sentrale utfordringer.....	10
2 Bruken av virkemidler i plan- og bygningsloven (pbl).....	12
2.1 Om planmyndighet og rollefordeling .....	12
2.2 Statlige virkemidler .....	14
2.3 Regional planlegging.....	20
2.4 Kommunal planlegging.....	22
2.5 Spredt utbygging i LNF(R)-områder .....	25
2.6 Oppsummering - hvordan kan bruken av pbl styrke jordvernet? .....	27
3 Identifisering av aktuelle tiltak.....	29
3.1 Silingskriterier.....	29
3.2 Føringer fra oppdragets kravspesifikasjon.....	30
3.3 Arbeidsgruppa for gjennomgang av leiejordsproblematikken og driveplikten.....	30
3.4 Utfordringer - viktige utviklingstrekk (KOSTRA).....	30
3.5 Idedugnad med ressurspersoner.....	31
3.6 «Klimaskifte for jordvernet» – anbefalinger fra Jordverngruppa.....	32
3.7 Aktuelle tiltak for videre analyse - oppsummering.....	33
4 Konsekvensvurdering av aktuelle tiltak.....	34
4.1 Formidling av nasjonal jordvernpolitikk .....	35
4.2 Konkretisering av nasjonale jordverninteresser .....	36
4.3 Regionale areal- og transportplaner .....	38
4.4 Knutepunktfortetting – bærekraftig by- og tettstedsutvikling.....	42
4.5 Effektive transformasjons- og fortettingsprosesser .....	46
4.6 Stimulere til konsentrert boligutbygging .....	47
4.7 Miljøklassifisering av utbyggingsplaner.....	49

---

4.8	Samordning og forenkling av regelverk for spredt utbygging .....	50
4.9	Beslutningsprosesser i Konseptvalgutredninger (KVU) .....	52
4.10	Konsekvensanalyser – jordressurser som prissatte konsekvenser .....	54
4.11	Konsekvensanalyser – jordressurser som ikke-prissatte konsekvenser.....	56
4.12	«Nye byer» – kanalisere investeringer bort fra dyrka jord.....	58
4.13	Jordflytting.....	61
4.14	Jorderstatningsfond.....	64
5	Referanser .....	66

# 1 BAKGRUNN

Stortinget gjorde 08.04.2014 følgende vedtak, jf. Vedtak nr. 393, Innst. 149 S (2013-2014) og Dokument 8:13 S (2013-2014):

«Stortinget ber regjeringen i egnet form fremme forslag for Stortinget om jordvernstrategi.»

Landbruk- og matdepartementet har satt i gang arbeidet med jordvernstrategien, og det tas sikte på at arbeidet vil bli slutført innen utgangen av 2015. Alle viktige tiltak og virkemidler som er nevnt i innstillingen, vil bli vurdert i strategien. Det er behov for å utrede nærmere noen av de mest aktuelle tiltakene for å styrke jordvernet.

I den forbindelse har Asplan Viak på oppdrag fra departementet gjennomført en utredning som identifiserer og vurderer de mest aktuelle tiltakene for å styrke jordvernet, og mulige konsekvenser av disse.

## 1.1 Oppdragets kravspesifikasjon

I henhold til oppdragsbeskrivelsen skal en i utredningen vurdere:

- nasjonale retningslinjer for planlegging,
- krav om jordflytting,
- etablering av jorderstatningsfond,
- pålegg om bruk av jordsmonnkartlegging,
- fastsetting av nye omdisponerings- og matjordmål,
- bruken av eksisterende virkemidler i plan- og bygningsloven (pbl),
- behovet for sterkere og klarere virkemidler i pbl,
- samferdselspolitiske tiltak,
- andre aktuelle tiltak.

I utredningen må en særlig vurdere positive virkemidler og incitament, dvs. virkemidler som stimulerer lokale og regionale myndigheter og utbyggere til å begrense omdisponeringen av dyrka jord mest mulig.

Utredningen skal analysere de samfunnsmessige konsekvensene av tiltakene, herunder de miljømessige og samfunnsøkonomiske. En må særlig gjøre rede for metoder som i praksis kan bidra til at jordvern ivaretas med lavest mulige kostnader for samfunnet.

Utredningen skal også beskrive tiltakenes konsekvenser for transportarbeid og klimagassutslipp, og for utviklingen av byer og tettsteder. I tillegg må en vurdere hvilke konsekvenser tiltakene har for private utbygges lokaliseringsbeslutninger og økonomi.

Utredningen skal vurdere tiltakene ut i fra:

- at lokaldemokratiet skal vektlegges sterkere,
- at plansakene skal behandles så raskt og effektivt som mulig, slik at viktige tiltak som boligbygging og næringsutvikling ikke blir unødig forsinket,
- målet om å forenkle, fornye og forbedre offentlig forvaltning.

RPR-ATP fra 1993 har vært viktig også for jordvernet. Aktuelle tiltak i utredningen må være i samsvar med disse retningslinjene, eller eventuelt nye statlige planretningslinjer på området.

Samferdselspolitikken er viktig for jordvernet, både med tanke på en dreining av utbyggingen bort fra dyrka jorda, men også ut fra den potensielt store omdisponeringen i



samferdselsprosjektene, både direkte og indirekte. Utredningen må omfatte disse problemstillingene.

De nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging skal vedtas hvert 4. år, og gi uttrykk for det regjeringen ønsker å framheve av gjeldende politikk for planleggingen etter pbl (samfunns- og arealplanlegging). Egne statlige planretningslinjer (SPR) for jordvern er vurdert. Også denne typen nasjonale retningslinjer må vurderes i utredningen.

En arbeidsgruppe ledet av Samferdselsdepartementet anbefalte i 2013 bl.a. å prøve ut jordflytting og jorderstatningsfond i pilotprosjekt i statlige samferdselsprosjekt. Deres anbefalinger bygger delvis på en rapport fra Bioforsk om jordflytting og to andre fagrapporter.

Bruk av innsigelse har vært ansett for å være et viktig statlig virkemiddel for å følge opp de nasjonale retningslinjene som er nevnt over. KMD arbeider med et innsigelsesprosjekt der det er utarbeidet flere rapporter om bruken av innsigelse, bl.a. NIBR-rapport 2013:10.

## 1.2 Asplan Viaks oppgaveforståelse

I tilbudsdokumentet ble det presisert at vi vil rette fokus mot mekanismer som fører til omdisponeringer av dyrka jord. Det innebærer at utredningen legger vekt på en grundig vurdering av hele spekteret med virkemidler i plan- og bygningsloven. Både på overordnet strategisk nivå og på konkret arealplanlegging.

## 1.3 Rapportens oppbygging

Hensikten med utredningen er å komme fram til og begrunne et utvalg av de mest aktuelle tiltakene for å styrke jordvernet. Metodisk legges det opp til siling av tiltak i to trinn. Først en grovsiling i kapittel 3 og tilslutt en anbefaling av aktuelle tiltak etter en mer grundig konsekvensvurdering i kapittel 4.

I kapittel 2 drøfter vi hvordan eksisterende virkemidler i pbl kan brukes for å styrke jordvernet. I gjennomgangen av gjeldende regler drøftes også behovet for sterkere og klarere virkemidler.

Utsilingen av tiltak i kapittel 3 foretas på følgende grunnlag:

- Oppfølging av de konkret «kravene» i oppdragsbestillingen (kapittel 1.1)
- Iddedugnad/miniseminar med nøkkelpersoner fra ulike nivåer i offentlig forvaltning og interesseorganisasjoner (kapittel 3.5)
- Tidligere utredninger og anbefalinger:
  - Anbefalinger fra «Jordverngruppa 2008» (kapittel 3.6)
  - Utvalgte fagrapporter (se referanser i kapittel 5).
- Avgrensning mot «Arbeidsgruppa for gjennomgang av leiejordsproblematikken og driveplikten» (kapittel 3.3)
- Aktuelle virkemidler i pbl og behov for utvikling av virkemidlene (kapittel 2)
- Viktige utfordringer utledet fra KOSTRA-tallene (kapittel 1.4 og 3.4)

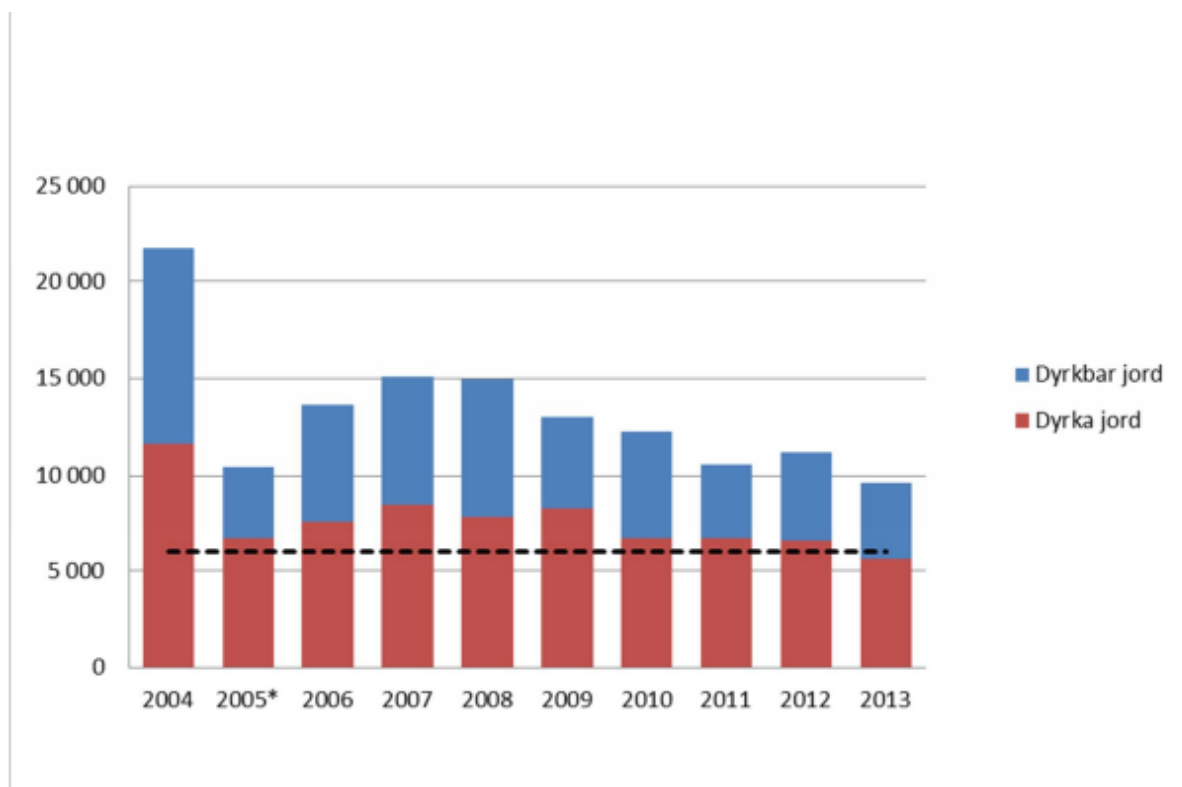
I kapittel 4 blir det foretatt en konsekvensvurdering av de mest aktuelle tiltakene hentet fra utsilingsprosessen i kapittel 3. For hvert tiltak gir vi først en beskrivelse av det aktuelle tiltaket, i noen tilfeller supplert med noe bakgrunnsinformasjon. Deretter drøfter vi det aktuelle tiltaket. I tillegg til mulige konsekvenser for jordvernet legger vi her vekt på å se tiltakene opp mot andre viktige målsetninger og samfunnsinteresser (miljøhensyn, lokaldemokrati mv.), jf. kapittel 1.1. Til slutt gir vi en kort anbefaling knyttet til det aktuelle tiltaket, med fokus på hvorvidt tiltaket bør bli del av ny jordvernstrategi eller ikke.

## 1.4 Utviklingstrekk i KOSTRA-tall – sentrale utfordringer.

Siden registreringene av omdisponering av dyrka jord startet opp, har det aldri vært omdisponert så lite som i 2013, hvor den var på 5.620 dekar – altså innenfor rammene i den nasjonale jordvernmålsettingen. Det har vært en jevn nedgang siden «toppåret» 2002 hvor det ble omdisponert 14.225 dekar dyrka jord (se historisk oversikt i figuren nedenfor) (Statens landbruksforvaltning 2014).

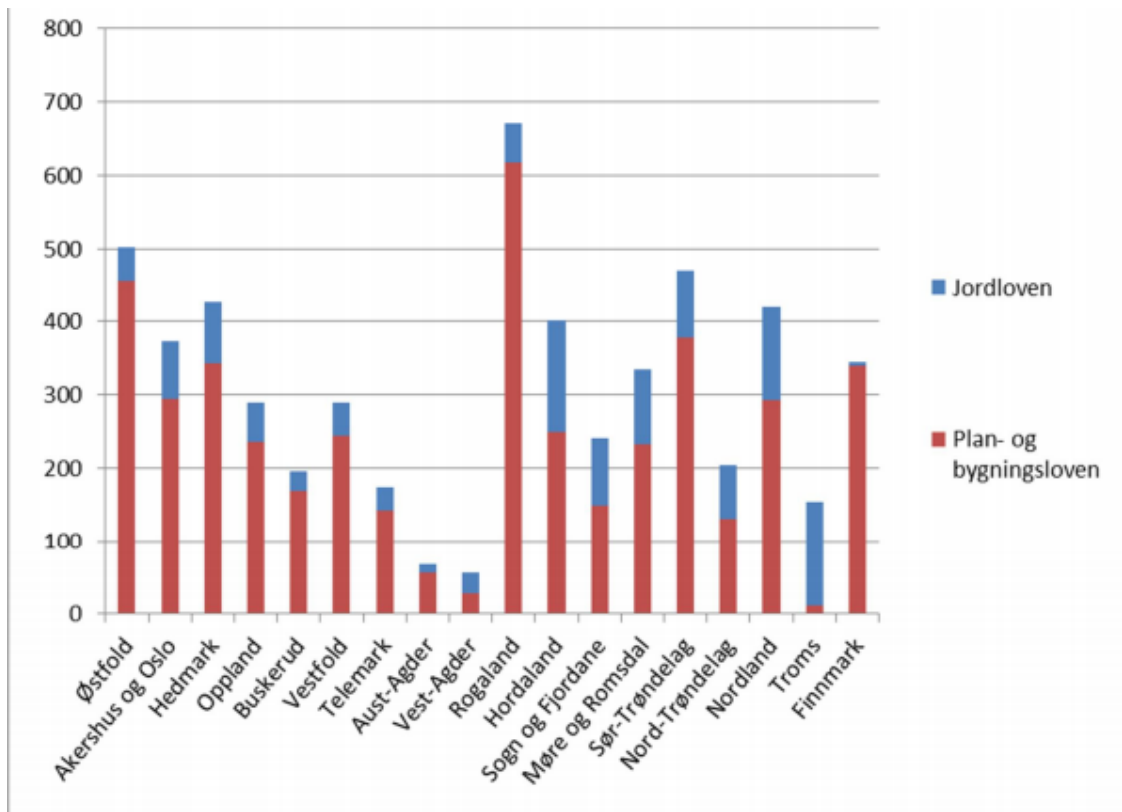
En utfordring er at noen få kommuner står for en stor andel av omdisponeringen (de 20 kommuner som topper lista hadde til sammen 34 % av omdisponeringen i perioden 2007 – 2013). De fleste av disse kommunene ligger i områder med godt klima og med noen av de mest verdifulle jordressursene i landet. Det er boliger og samferdselsanlegg som i størst grad legger beslag på jordbruksarealene, og dette utgjorde 69 % av omdisponeringa i 2013.

Boligutbygging på dyrka jord skjer enten gjennom omdisponeringstillatelse etter jordloven, eller etter kommunens omregulering til boligformål i planprosesser, dvs. etter plan- og bygningsloven (pbl). Tallene for 2013 viser at 29 prosent av boligbebyggelsen på dyrka jord ble godkjent gjennom omdisponeringstillatelse etter jordloven (som også betinger dispensasjon etter kap. 19 i pbl). Nesten 1/3 av boligbyggingen på dyrka jord i 2013 ble altså godkjent uten bruk av reguleringsplan. Når det gjelder fritidsbebyggelse på dyrka jord, ble 65 prosent godkjent gjennom omdisponering etter jordloven i 2013.



Den stiplede linjen viser jordvernmålet for årlig omdisponert areal dyrka jord på under 6000 dekar. Areal til skogplanting og areal regulert til landbruk er trukket fra. \* I tall for 2005 er det trukket fra dyrkbart areal regulert til friluftsområde.

Figur 1-1: Omdisponert areal fordelt på dyrka og dyrkbart jord, sum jordlov og plan- og bygningslov, dekar (Kilde: Statens landbruksforvaltning 2014)



Figur 1-2: Fordeling av omdisponert areal dyrka jord etter lovgrunnlag og fylke, 3013, dekar (kilde: Statens landbruksforvaltning 2014).

## 2 BRUKEN AV VIRKEMIDLER I PLAN- OG BYGNINGSLOVEN (PBL)

Et sentralt punkt i oppdraget er å vurdere bruken av eksisterende virkemidler i plan- og bygningsloven (pbl), samt om det er behov for sterkere og klarere virkemidler i loven for å styrke jordvernet.

I tillegg ble det i kravspesifikasjonen presisert at fokus rettes mot mekanismer som fører til omdisponeringer av dyrka jord. Det innebærer at utredningen legger vekt på en grundig vurdering av hele spekteret med virkemidler i plan- og bygningsloven. Både på overordnet strategisk nivå og på konkret arealplanlegging.

### 2.1 Om planmyndighet og rollefordeling

#### 2.1.1 Kommunens ansvar som planmyndighet

##### Beskrivelse:

Kommunen er planmyndighet. Det vil si at det er kommunestyret som kan vedta kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan. Det er en forutsetning at planene som vedtas er innenfor rammene av loven og gjeldende statlig politikk. I henhold til pbl § 3-1 skal planer etter loven bl.a. sikre jordressursene.

Kommunene har ansvaret for at lovens formelle krav til innhold og planprosess oppfylles i planarbeidet. Feil saksbehandling av arealplaner og feil utforming av plankart og bestemmelser kan føre til at planvedtak blir ugyldig – noe som kan skape problemer ved gjennomføring av planene.

Videre er det kommunens ansvar å sørge for å ha tilgang til nødvendig faglig kompetanse, og dermed sikre at planleggingen utføres med god kvalitet.

En stor andel av reguleringsplanene blir fremmet som private planforslag. Kommunene må derfor sørge for at de som tar initiativet til og skal utarbeide private planforslag, er kjent med de overordnede føringene og lovpålagte formelle krav.

Plan- og bygningslovens krav til planprogram, planbeskrivelse, risiko- og sårbarhetsanalyser og konsekvensutredninger skal sikre god kvalitet i de kommunale planene. Nødvendig og viktig kunnskap skal innhentes før det fattes bindende planvedtak. Kommunene har en viktig rolle i å sikre kvaliteten på faktagrunnlaget og vurderingene i planforslag som legges ut til offentlig ettersyn. Dette gjelder også planforslag som fremmes av private.

##### Vurdering:

Ut fra det grunnleggende prinsippet i pbl om at kommunene er ansvarlig planmyndighet for utbyggingsplaner, kommer en ikke utenom virkemidler som bidrar til (sikrer) at kommunene er kjent med nasjonale målsettinger for jordvernet, har tilgang på god og oppdatert kunnskapsgrunnlag om jordressursene og er motivert for å utarbeide og vedta planer som følger opp den nasjonale jordvernpolitikken.

Kommunen må forholde seg til mange ulike nasjonale sektorinteresser og målformuleringer. En viktig funksjon med de kommunale planprosessene er å foreta en helhetlig interesseavveining. Dette betyr at jordvernet alltid vil måtte sammenlignes og vurderes opp mot andre samfunnsinteresser.

Et sentralt spørsmål er hvor langt staten vil gå i å overstyre de kommunale planvedtakene – både generelt og, i denne sammenhengen, for å sikre jordvernet spesielt.

Ettersom sikring av jordressursene er spesielt nevnt i pbl som et hensyn i planleggingen, må en anta at jordvernet må tillegges stor vekt i interesseavveiningene som foretas i planprosessene. Juridisk sett betyr dette at det stilles strenge krav til dokumentasjon og utredning av jordressursene i kommunal arealplanlegging.

### **2.1.2 Statens samhandling med kommunene**

#### Beskrivelse:

Alle offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt eller deres egne planer og vedtak og skal gi planleggingsmyndighetene informasjon som kan ha betydning for planleggingen. [...] Fylkesmannen skal påse at kommunene oppfyller plikten til planlegging etter loven (pbl § 3-2).

Selv om det etter pbl er et kommunalt ansvar å følge opp de nasjonale målene i arealpolitikken, har likevel statlige organer både rett og plikt til å medvirke i planleggingen, og til å gi informasjon om statlige forventninger, krav og føringer.

Innsigelsesordningen (pbl § 5-4) vil sikre at kommunen ikke kan vedta planer i strid med nasjonale mål og rammer, herunder jordvern hensyn. Innsigelsesordningen i forbindelse med kommunale planer og adgangen til å ha innvending til regional plan, bidrar til at konflikter om bruk av jordbruksjord til andre formål kan komme til sentral avgjørelse, eventuelt i regjeringen, dersom fylkesmannen eller fylkeskommunen krever det.

Departementet kan på eget initiativ innkalle og endre regionale og kommunale planer dersom det anses nødvendig for å sikre nasjonalt viktige jordverninteresser.

Dispensasjonsadgangen er strammet inn og klargjort i loven fra 2008, bl.a. slik at kommunene ikke kan dispensere i strid med viktige overordnede hensyn eller i strid med uttalelse fra statlige myndigheter.

#### Vurdering:

Medvirkning fra regional stat i kommunal og regional planlegging bidrar til å gi kommuner og fylkeskommuner råd og veiledning om hvordan den nasjonale arealpolitikken skal forstås, og hvilke rammer planarbeidet skal forholde seg til. Fylkesmannens rolle og dialog med planmyndighetene er i denne sammenheng særlig viktig. Det er av stor betydning at fylkesmannen følger opp de nasjonale jordverninteressene overfor fylkeskommunen og kommunene.

Målet med denne medvirkningen må være å kommunisere med regionale og lokale planmyndigheter med sikte på at disse legger til grunn og ivaretar den nasjonale jordvernpolitikken i all planlegging, slik at innvendinger til regionale planer, innsigelser til kommunale planer og klage i enkeltsaker ikke blir nødvendig. Innsigelsesinstituttet og også reglene om innvending til regionale planer, er likevel sentrale virkemidler som er viktige i arbeidet med å følge opp den nasjonale politikken for jordvern.

Departementer og direktorater kan gjennom styringsdialogen, herunder tildelingsbrevene, ta opp sentrale forhold av betydning for den statlige oppfølgingen på regionalt nivå.

Det er også viktig at fylkesmannen uttaler seg til dispensasjonssaker og om nødvendig benytter klageretten for å sikre nasjonale jordvern hensyn.

## 2.2 Statlige virkemidler

### 2.2.1 Krav om stedfestet informasjon

#### Beskrivelse:

I pbl § 2-1 er det formulert et krav om at statlige, regionale og kommunale organ skal legge stedfestet informasjon til rette slik at den er lett tilgjengelig for bruk i plan- og byggesaksbehandlingen.

#### Vurdering:

For å komme inn tidlig i kommunale planprosesser med tydelige innspill er det viktig med tilgang til gode datakilder. Dataene må være lett tilgjengelig, oppdaterte og tilpasset behovet i planleggingen. Gode data som gir grunnlag for en faglig avklaring av jordbruksarealer av nasjonal og regional verdi vil være et nyttig verktøy som sikrer forutsigbarhet i planprosessene.

Gode stedfestede data vil også være nyttig dersom det skal utarbeides policy-dokument som klargjør når det er aktuelt å bruke innsigelser, jf. drøftingen i kapittel 4.2.

### 2.2.2 Statlig innvending mot regional plan (§ 8-4.)

#### Beskrivelse:

Dersom statlig organ av hensyn til nasjonale eller statlige interesser på vedkommendes ansvarsområde, eller kommune som blir direkte berørt av planen, har vesentlige innvendinger mot planens mål eller retningslinjer, kan de kreve at saken bringes inn for departementet, som kan gjøre de endringer som finnes påkrevd. Tilsvarende gjelder ved vedtak av regional planbestemmelse etter § 8-5.

Selv om saken ikke bringes inn for departementet etter foregående ledd, kan departementet, etter at regional planmyndighet er gitt høve til å uttale seg, foreta endringer i planen ut fra nasjonale interesser.

#### Vurdering:

Statlige regionale myndigheter har en viktig oppgave i å påse at regionale planer vedtas innenfor rammene av gjeldende nasjonal mål og retningslinjer. Det ligger i sakens natur at en regional plan skal balansere lokalpolitiske hensyn i berørte kommuner opp mot nasjonale interesser. Dersom de nasjonale jordverninteressene og målsettingen blir borte eller nedprioritert på en uakseptabel måte, vil ordningen med innvending føre til at vedtaksmyndigheten løftes opp til regjeringsnivå.

Dette kan være en effektiv måte å avklare prinsipielle grensesnitt mellom nasjonale hensyn og lokalpolitikk for et større geografisk område, istedenfor at de overordnede konfliktene ligger uavklart og skaper problemer med gjennomføringen av kommunale planprosesser. Det vil derfor være viktig at Fylkesmennene har legitimitet til å fremme innvendinger dersom nasjonal jordvernpolitikk ikke følges opp i regionale planer.

### 2.2.3 Innsigelse til kommunale arealplaner (§ 5-4)

#### Beskrivelse:

Berørt statlig og regional myndighet kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.

Dersom planforslaget er i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse, eller overordnet plan, kan det fremmes innsigelse.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utgitt rundskriv H-2/14 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven. Rundskrivet redegjør for grunnlaget (begrunnelsen) for å kunne fremme innsigelse mot kommunale planer.

En innsigelse skal være forankret i og begrunnet ut fra vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer. Dersom det ikke kan dokumenteres at det foreligger slike føringer, vil det ikke være grunnlag for innsigelse. Det kan for eksempel være gitt viktige føringer i lover, stortingsmeldinger, statlige planbestemmelser, statlige planretningslinjer, regionale planer og rundskriv. Innsigelsesmyndigheten må vise tydelig til hvilken nasjonal eller regional interesse innsigelsen er begrunnet i.

Departementet viser også til at Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, vedtatt første gang ved kongelig resolusjon 24. juni 2011, gir en samlet generell oversikt over nasjonale mål på de enkelte fagområdene. Nye nasjonale forventninger skal utarbeides hvert fjerde år, og dokumentet kan brukes aktivt i samarbeidet om konkrete planer.

Det vil imidlertid ikke være tilstrekkelig som begrunnelse for en innsigelse bare å vise til generelle nasjonale eller regionale føringer som er nedfelt i dokumenter som nevnt foran. I tillegg må det gjøres en konkret vurdering av den aktuelle planen, og det må framgå og utdypes i begrunnelsen hvilke konkrete forhold i denne saken som gjør det nødvendig å fremme innsigelse. Dersom kommunen mener det er grunnlag for å be om utdypende informasjon og begrunnelse for innsigelsen, kan kommunen be om det og innsigelsesmyndigheten bør så langt som mulig bidra til å opplyse saken bedre.

#### Vurdering:

Jordvern som en nasjonal eller viktig regional interesse kan være grunnlag for innsigelse. En innsigelse må, som det presiseres i rundskrivet, både kunne forankres i vedtatte nasjonale/regionale mål/rammer og samtidig begrunnes konkret ut fra den aktuelle planen.

Det vil være en styrke for jordvernet dersom det foreligger regionale planer med tydelige grep for sikring av jordressursene i fylket. Selv om en regional plan er vedtatt av fylkestinget, vil den også være et grunnlag for innsigelser fra statlig landbruksmyndighet (fylkesmannen).

I fylker som ikke har behandlet og avklart jordverninteressene i en regional plan, kan det være behov for statlige «policy-dokument» som sammenstiller og konkretiserer nasjonale føringer for jordvernet. Dette er noe sentrale landbruksmyndigheter kan utarbeide for å tydeliggjøre hva som er nasjonal jordverninteresser i arealplanleggingen. Samtidig bør det fungere som en veileder for god og effektiv samhandling mellom landbruksmyndighetene, kommunene som planmyndighet og andre aktører i arealplanleggingen. I en slik veileder bør det legges vekt på å klargjøre:

- Hva nasjonale og vesentlige regionale jordverninteresser er i arealplanleggingen. Jordverninteressene skal i størst mulig grad være forutsigbare for kommunene og andre aktører, og informasjonen skal komme tidlig fram i planprosessene.
- Hvordan statlige landbruksmyndigheter og kommunene kan samarbeide om planløsninger på en effektiv måte når nasjonale jordverninteresser blir berørt.
- I hvilke situasjoner statlig landbruksmyndighet kan bli nødt til å bruke innsigelse for å sikre at nasjonale jordverninteresser blir ivaretatt.

## **2.2.4 Nasjonale forventninger (§ 6-1)**

### Beskrivelse:

For å fremme en bærekraftig utvikling skal regjeringen hvert fjerde år utarbeide et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging.

I *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* vedtatt ved kgl. res. 24.06.2011, uttrykker Regjeringen at den forventer at:

- «Fylkeskommunene og kommunene bidrar til å hindre nedbygging av verdifulle landbruks- og friluftsområder. Regionale planer bør angi verdifulle landbruksarealer og gjennom langsiktige utbyggingsstrategier trekke klare grenser mot jordbruksarealer og overordnet grønnstruktur.» (s.18)
- «By- og tettstedskommuner vektlegger fortetting og transformasjon i sentrum og rundt kollektivknutepunkter og bidrar til å forhindre byspredning....» (s.18)
- «Fylkeskommunene gir innspill til transportetatens utredninger av transportbehov, blant annet som grunnlag for å prioritere transporttilbud som kan dreie ny utbygging mot områder med færre arealkonflikter.» (s.22)
- «Planlegging bidrar til å unngå nedbygging av viktige naturtyper, friluftsområder, kulturlandskap og dyrka mark...» (s.22)
- «Fylkeskommunene og kommunene tar hensyn til landbruksarealer og kulturlandskapet, og bidrar til at de nasjonale jordvernmålene nås ved å begrense omdisponeringen av de mest verdifulle jordressursene og redusere oppsplitting av viktige arealer» (s. 31).

Innen sommeren 2015 skal det vedtas nye nasjonale forventninger. Da blir det avklart hvordan den nye Solberg regjeringen vektlegger jordvernspørsmålet i kommunal og fylkeskommunal planlegging.

#### Vurdering:

Gjennom *Nasjonale forventninger* kan regjeringen formidle forventninger om og føringer for hvordan jordvern skal ivaretas i regional og lokal planlegging. Forventningene skal følges opp i regionale og kommunale planstrategier, og videre i gjennomføringen av konkrete planoppgaver. Forventningene er også føringer for statlige organers medvirkning i planleggingen.

Da *Nasjonale forventninger* første gang ble utarbeidet i 2011 ble det i liten grad utformet eller tydeliggjort nye politiske føringer på arealområdet; gjeldende politikk ble lagt til grunn. De gav en bred presentasjon av utfordringer og en oversikt over alle gjeldende nasjonale føringer.

Selv om forventningene skal være mer generelle enn f. eks. statlige planretningslinjer, vil forventningene være klargjørende og gi viktige føringer på en samordnet måte.

Spørsmålet er om det nasjonale forventningsdokumentet skal trekke fram enkelte tema som særlig viktige, og om det er politisk vilje for at fokus rettes mot jordvern.

### **2.2.5 Statlige planretningslinjer (SPR) (§ 6-2)**

#### Beskrivelse:

Regjeringen kan gi statlige retningslinjer for landet som helhet eller for et geografisk avgrenset område. Det er ikke utarbeidet statlige planretningslinjer for å ivareta jordvernet i regional og kommunal planlegging.

Det er utarbeidet og vedtatt statlige planretningslinjer (tidligere rikspolitiske retningslinjer) for følgende temaer:

1. Statlig planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (2014)
2. Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen (2011)
3. Statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene (2009)



4. Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag (1994)
5. Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging (1993, erstattet av nr. 1)
6. Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen (1989, endret 1995)

Ved en vurdering av om det er hensiktsmessig å utarbeide en særskilt SPR for jordvern, vil det være nødvendig å se på hvordan jordvernhensynet er innarbeidet SPR for samordnet areal- og transportplanlegging (se omtale nedenfor).

#### **Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (SPR-BATP)**

Retningslinjene ble fastsatt ved kgl. res. av 26.09.2014, og erstatter Rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging fra 1993.

Nedenfor følger en oppsummering av de retningslinjene som er viktige for jordvernet:

- Rammene for utbyggingsmønster bør fastsettes i regionale planer – som trekker langsiktige grenser mellom by- og tettstedsområder og store sammenhengende landbruksområder.
- Det skal legges særlig vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon i by- og tettstedsområder og rundt kollektivknutepunkt. I områder med stort utbyggingspress bør det legges til rette for arealutnyttelse utover det som er typisk.
- Potensialet for fortetting og transformasjon bør utnyttes før nye utbyggingsområder tas i bruk. Nye utbyggingsområder bør styres mot sentrumsnære områder.
- Det er nødvendig å ta vare på god matjord, men jordvernet må balanseres mot storsamfunnets behov.
- Planlegging av utbyggingsmønster og transportsystem skal omfatte alternativvurderinger som beskriver konsekvenser for miljø og samfunn.
- Ved forslag om omdisponering av verdifull dyrket eller dyrkbar jord bør potensialet for fortetting og transformasjon være kartlagt.

#### Vurdering:

Historisk sett har en planlegging som bare vektlegger arealverdier/-konflikter og ikke tar hensyn til transportsystemet, ført til en satellittutbygging med økt behov for ny infrastruktur og fragmentering av jordbrukslandskapet - som i neste omgang har ført til omdisponering av dyrka mark.

Prinsippet i SPR-BATP er fortetting i sentrale kollektivknutepunkt. Utbygging kan vurderes foran vern, men det stilles krav om høy arealutnyttelse og at fortettingspotensialet er utnyttet. En slik knutepunktutvikling reduserer byspredningen og transportbehovet. På lang sikt vil det kunne redusere presset på dyrka jord.

En sentral forutsetning er at kommunene lykkes med gjennomføringen av fortetting og transformasjon av eksisterende byggesone. En fare er at byfornyning ved transformasjon blir for tidkrevende og kostbart. Indirekte vil derfor tiltak som øker kunnskapen om transformasjonsprosesser også være viktige jordverntiltak.

Mange kommuner har liten erfaring med å planlegge for høy tetthet og det kan oppfattes som en trussel mot etablerte bomiljøer. Det vil derfor være behov for god veiledning om hvordan en kan bygge med en «arealutnyttelse utover det som er typisk» og samtidig få attraktive by- og tettstedsmiljøer.

Spørsmålet er om det bør utarbeides en egen, selvstendig statlig planretningslinje for jordvern, eller om jordvernet er tilfredsstillende ivaretatt i den eksisterende SPR-BATP?

Arealplanlegging innebærer ofte avveining mellom ulike typer utbyggingsinteresser kontra argumenter for arealbeskyttelse begrunnet i jordvern, naturmangfold eller andre miljøhensyn. Jordvern må anses som en nasjonal interesse på linje med alle øvrige arealinteresser som det er vedtatt RPR/SPR for fra tidligere. Likevel blir jordvern i mange plansaker i liten grad belyst. Ikke sjelden mangler planforslagene helt grunnleggende opplysninger om de jordressursene som berøres. En sterkere synliggjøring og vektlegging av jordvern som politikkområde taler for å utarbeide en egen statlig planretningslinje for jordvern.

Samtidig er det slik at jordvern skiller seg fra flere av de andre temaene med egen RPR/SPR ved at jordvernhensyn i mange saker mer direkte henger sammen med, og blir berørt av, vurderinger knyttet til samordnet areal- og transportplanlegging. Det er i tillegg langt på vei en planmessig sammenheng mellom hensynet til å ivareta større jordbruksområder, og det å legge til rette for en konsentrert by- og tettstedsutvikling som reduserer energibruk og klimagassutslipp fra transport. Begge deler krever en bevisst arealbruksutvikling, der utbygging i stor grad konsentreres i den eksisterende byggesonen, og ikke spres utover jordbrukslandskapet. Disse sammenhengene kan tilsi at statlige planretningslinjer knyttet til utbyggingsmønster og jordvern bør samordnes i ett dokument.

En egen SPR for jordvern vil trolig gjøre det mulig å gå mer i detalj og ta med mer konkrete momenter om hvilke hensyn som skal vektlegges i arealsaker for å ivareta jordvernet. Det at vi har egne RPR/SPR for hhv. strandsonen, klima- og energi, vernede vassdrag og barn og unges interesser, kan være et argument for også å utarbeide egne SPR for jordvern/landbruk.

En klar utfordring ved å lage egen SPR for jordvern er at jordverninteressene skal avveies mot andre arealinteresser ved utarbeidelse av arealplan. Kommunene møter mange krav og forventninger fra staten som i mange tilfeller er, eller kan virke motstridende. Tilbakemeldinger fra kommunesektoren peker ofte på at disse forventningene i liten grad er samordnet på statlig nivå, og at det blir opp til kommunene å prioritere. En egen sterk SPR for jordvern, samtidig som man har fått en ny SPR for bolig-, areal- og transportplanlegging basert på gjeldende RPR- ATP, kan føre til en uavklart og uforutsigbar situasjon for kommunene som arealplanmyndighet. Det samme gjelder også for det regionale nivået i egen planlegging og i oppfølgingen av den kommunale planleggingen. Ulike SPR'er med motstridende innhold kan gjøre det vanskeligere enn i dag å prioritere mellom ulike arealpolitiske mål. En bedre samordning og avveining av de viktigste hovedhensyn i arealplanleggingen sett under ett taler dermed mot en egen SPR for jordvern.

#### Konklusjon:

Etter vår vurdering er hensynet til jordvernet godt innarbeidet i den nye SPR-BATP, og vi mener at jordverninteressene framover vil være best tjent med en aktiv bruk av denne planretningslinjen, framfor at jordvernhensynet framstår som en særinteresse/sektorinteresse med sin egen statlige planretningslinje.

### **2.2.6 Statlige planbestemmelser (SPB) (§ 6-3)**

#### Beskrivelse:

Regjeringen kan nedlegge forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak innenfor nærmere avgrensede geografiske områder eller i hele landet. Forbudet kan gjelde for en periode på inntil 10 år med mulighet til forlengelse med 5 år om gangen.

#### Vurdering:

Dette er et meget kraftig virkemiddel som vil tilsidesette eldre planvedtak som er i strid med

forbudet/bestemmelsen. Eneste tilfellet hvor denne hjemmelen er benyttet er i forbindelse med «kjøpesenterstoppen» (*Forskrift om rikspolitisk bestemmelse for kjøpesentre*).

Den tidsavgrensede virkning av en slik statlig planbestemmelse tilsier at den benyttes i sammenheng med at det skal utarbeides forpliktende planer som sikrer de nasjonale interessene regjeringen ønsker å ivareta.

Utfordringen med å bruke slike planbestemmelser er at det må identifiseres helt entydig hvilke arealer/eiendommer som rammes. En mulighet kan være å knytte bestemmelsen til arealer som er kartlagt og klassifisert som dyrka jord av beste kvalitet og er over et bestemt sammenhengende areal.

Statlig planbestemmelse er en forbudsbestemmelse, som kan brukes til å hindre bygge- og anleggstiltak som bryter med nasjonale eller regionale interesser. Virkemiddelet gjør det for eksempel mulig innenfor en tidsbegrenset periode å forby byggetiltak på dyrka jord. Forbudet kan gjøres gjeldende for hele landet, eller for utvalgte områder, eksempelvis i områder hvor jordbruksarealene er utsatt for et særlig nedbyggingspress. Virkemiddelet kan eksempelvis brukes der det er ønskelig å binde opp jordbruksarealer i forkant av regional plan som skal legge føringer for utbygging og vern.

SPB vil kunne være et klart og sterkt virkemiddel i regioner med viktige jordbruksarealer. Her kan staten gå aktivt inn og medvirke til mer varig beskyttelse av viktige områder.

#### Konklusjon:

Statlig planbestemmelse etter pbl § 6-3 kan vurderes brukt for å sikre noen av de aller mest verdifulle jordbruksarealene i en region inntil bestemmelsen avløses av ny regional plan med regional planbestemmelse som setter rammer for fremtidig utbygging.

Virkemiddelet vil først og fremst være aktuelt å benytte i de mest verdifulle og pressede områdene/regionene.

## **2.2.7 Statlig arealplan (§ 6-4)**

### Beskrivelse:

Når gjennomføringen av bl.a. viktige statlige eller regionale vernetiltak tilsier det kan departementet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet) henstille vedkommende kommune om å utarbeide arealdel til kommuneplanen eller reguleringsplan. Alternativt kan departementet selv utarbeide og vedta planen.

### Vurdering:

Det er mulig å tenke seg denne hjemmelen benyttet for områder med særlig verdifull dyrka mark og hvor det samtidig er et uakseptabelt utbyggingspress som berørt kommune ikke klarer å håndtere. Imidlertid er dette virkemiddelet i all hovedsak vært brukt i forbindelse med større infrastrukturprosjekt som stamveger, jernbane og høyspentlinjer.

Statlig arealplan kan gjennomføres dersom staten mener det er behov for en særlig sikring av et spesifikt og nasjonalt viktig jordbruksområde i en kommune, f.eks. dersom kommunen ønsker å regulere for utbygging i dette området. Staten overtar da som planmyndighet, og gjennomfører planprosess på vanlig måte. Statlig plan kan i særlige tilfeller benyttes til å utarbeide planer for å ivareta særlig viktige jordbruksområder av høy nasjonal verdi.

Statlig arealplan anses som mest relevant når det er snakk om å sikre gjennomføringen av nasjonalt viktige bygge- og anleggstiltak. Når det gjelder vern av jordbruksarealer generelt, vil statlig medvirkning i kommunale og regionale planprosesser, herunder eventuell bruk av innsigelse til kommunal plan eller innvending til regional plan, være mer hensiktsmessig som generelt virkemiddel.

Konklusjon:

Ut fra dette mener vi at statlig arealplan generelt sett ikke et egnet virkemiddel for å ivareta jordbruksarealene på landsbasis.

## 2.3 Regional planlegging

### 2.3.1 Regional planstrategi (§ 7-1)

Beskrivelse:

Fylkeetinget skal minst en gang i hver valgperiode (senest innen ett år etter konstituering) utarbeide en regional planstrategi. Med utgangspunkt i regionens utviklingstrekk og utfordringer vurderes langsiktige utviklingsmuligheter og det bestemmes hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre planlegging.

Etter sluttbehandling i fylkeetinget skal planstrategien godkjennes av regjeringen, som kan foreta endringer dersom det er nødvendig for å sikre nasjonale interesser.

Dersom jordvernet står overfor spesielle utfordringer i en region, vil det kunne tas opp i arbeidet med planstrategien. Det kan også bestemmes at det skal utarbeides regionale temaplaner for å styrke jordvernet.

Vurdering:

Se kapittel 2.3.4 nedenfor.

### 2.3.2 Regional plan (§ 8-1)

Beskrivelse:

Fylkeskommunen skal utarbeide regionale planer for de spørsmålene som er fastsatt i den regionale planstrategien. Regjeringen kan gi pålegg om at det skal utarbeides regional plan for bestemt tema, og gjennom forskrift komme med krav til innhold og organisering.

Dersom statlig organ har vesentlige innvendinger til utformingen av regionalplanforslag, kan de kreve at saken bringes inn for departementet, som kan gjøre de nødvendige endringene.

Vurdering:

Se kapittel 2.3.4 nedenfor.

### 2.3.3 Regional planbestemmelse (§ 8-5)

Beskrivelse:

For å ivareta regionale eller nasjonale hensyn og interesser kan det knyttes planbestemmelse til en regional plan. Bestemmelsen kan fastsette at det for et tidsrom på inntil ti år er forbudt med særskilte angitte bygge- eller anleggstiltak innenfor nærmere avgrensede geografiske områder (tilsvarende statlig planbestemmelse på nasjonalt nivå).

En slik bestemmelse tilsidesetter gamle arealplaner som er i strid med bestemmelsen. På denne måten kan f.eks. gamle urealiserte reguleringsplaner som åpner for utbygging på verdifull dyrka jord «stoppes» inntil det er utarbeidet nye oppdaterte arealplaner som sikrer jordressursene.

Vurdering:

Se kapittel 2.3.4 nedenfor.

### 2.3.4 Vurdering

Mange planoppgaver egner seg for planlegging på regionalt nivå. Større byer og tettsteder har ofte bolig- og arbeidsregioner som strekker seg langt ut over den enkelte kommunegrense. Der det er mye god dyrka jord, og utbyggingspress gjør seg gjeldende, kan det være fornuftig å vurdere behovet for nye bolig- og næringsarealer uavhengig av kommunegrensene. Et overordnet mål i denne konteksten (jordvern) må være å definere et utbyggingsmønster som hindrer byspredning og som samtidig ivaretar jordvern hensyn. Krav om utnyttelse av transformasjons-/fortettingspotensialet, effektiv arealbruk i byggeområdene og langsiktige byggegrensar bør i slike tilfeller formuleres på regionalt nivå og være felles for berørte kommuner innen en region.

Det er viktig at fylkesmennene i fylker med utfordringer knyttet til jordvern påser at denne utfordringen tas opp i den regionale planstrategien. Regjeringen kan ved godkjenning endre planstrategien, slik at fylkeskommunen pålegges å gjennomføre viktige planprosesser, f. eks knyttet til jordvern. Det er viktig at fylkesmennene følger dette opp i fylker hvor presset mot viktige jordbruksarealer er særlig stort.

Regional plan vedtas av fylkestinget med endelig virkning. Fylkesmannen kan imidlertid ha innvending til planen, og i slike tilfelle be departementet om å foreta nødvendige endringer ut fra nasjonale interesser. Departementet kan da gjøre de endringer som anses påkrevd. Dette kan f. eks. gjelde dersom den regionale planen ikke ivaretar jordvern på en god nok måte. Departementet kan også selv foreta endringer i regional plan ut fra nasjonale interesser, selv om saken ikke er brakt inn for avgjørelse av fylkesmannen.

Gjennom regional planbestemmelse kan fylkene innføre bygge- og anleggsforbud innenfor nærmere definerte geografiske områder. Dersom regional plan fastsetter langsiktige grenser for utbygging i jordbruksområder, kan regional planbestemmelse brukes til å hindre utbygging som er i tråd med eldre kommunale planer, men i strid med de langsiktige grensene. Kommunene vil da få tid til å justere sine planer i tråd med den regionale planen, og forbudet vil falle bort når kommunene har justert sine planer i tråd med den regionale planen. På denne måten kan langsiktige grenser for jordvern utformes uavhengig av eksisterende kommunale arealplaner, og kommunene bli tvunget til å endre planer i tråd med regional plan.

Staten har gjennom bestemmelsene om regional planlegging, samt pbl § 3-6, anledning til å kreve igangsetting av, eller selv sette i gang, planarbeid som tar sikte på å løse utfordringer knyttet til jordvern i en region. Statlige myndigheter kan i stor grad gi føringer for hvilke oppgaver som skal løses og hvordan arbeidet skal organiseres. Staten kan også pålegge flere regioner å samarbeide om felles problemstillinger knyttet til arealbruk og jordvern, jf. pbl § 9-7. Dette kan være særlig aktuelt der hvor funksjonelle bo- og arbeidsregioner omfatter flere fylkeskommuner.

Større regionale arealgrep, slik som dreining av utbyggingsretninger, vil kunne kreve store investeringer innen samferdsel og derved involvere flere aktører. Dette kan være krevende å få til i praksis, men vil likevel kunne være virkemidler med stor effekt og betydning i jordvernpolitikken.

Fylkeskommunene bør bruke regionale planer som et virkemiddel for å styre utbygging og vekst i regionene til byer- og tettsteder der det ikke er viktige jordressurser. Staten v/fylkesmennene kan i sin dialog med fylkeskommunene motivere til at regional planlegging i større grad tas i bruk til dette formålet, og formidle nasjonal politikk tidlig og på en tydelig måte i de regionale planprosessene. Staten kan også stimulere til planprosesser som nevnt, ved å medvirke til oppstart både praktisk og økonomisk.

Staten bør aktivt involvere seg i igangsetting og gjennomføring av regional planlegging i regioner med verdifulle jordressurser og høyt utbyggingspress, jf. det initiativet som er tatt

overfor de fire største byregionene Oslo/Akershus-, Stavanger-, Bergens- og Trondheimsregionen.

Ett virkemiddel utenom de rent juridiske er at staten stimulerer økonomisk til regional planlegging der det vurderes å være særlig behov for det. Statlig økonomisk bidrag kan være et godt tiltak for å få til utarbeidelse av regionale planer i de regionene som har de største utfordringene når det gjelder jordvern, og kan være en anledning til å markere politiske forventninger til hvilke hensyn som skal ivaretas i planleggingen.

Regionale planer kan danne grunnlag for å reise innsigelse mot kommunale planer som bryter med disse, og det er viktig å poengtere at selv om fylkeskommunen er planmyndighet, vil også fylkesmannen bruke en vedtatt regional plan som innsigelsesgrunnlag.

#### Konklusjon:

Regional samordnet areal- og transportplanlegging som fastsetter utbyggingsmønster og definerer langsiktige utbyggingsgrenser mot viktige jordressurser, vil være et viktig virkemiddel for å styrke jordvernet på lang sikt. I fylker som ikke har prioritert denne plantypen, bør staten vurdere å ta i bruk stimuleringstiltak, eventuelt gi pålegg om slik planlegging ved behandling av regionale planprogram, kreve igangsetting eller selv sette i gang planarbeid med hjemmel i pbl § 3-6.

## 2.4 Kommunal planlegging

### 2.4.1 Planfaglig kompetanse

#### Beskrivelse:

Pbl § 3-3 har et krav om at kommunestyret skal sikre at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse.

Fylkesmannen og fylkeskommunen har en veiledningsplikt overfor kommunen. Det er årlige midler over statsbudsjettet til dette arbeidet.

#### Vurdering:

Kommunesektorens organisasjon vil være en viktig samarbeidsaktør dersom det skal gjøres en innsats for å følge opp kravet i PBE om å sikre fagmiljø og kompetanse i kommunene.

Tradisjonelt har landbrukssektoren vært kjennetegnet som et sterkt segment med god kompetanse og gjennomgående organisering. Dersom en skal gå videre med tiltak på dette feltet bør det sjekkes ut om det foreligger evalueringer eller undersøkelser som dokumenterer at manglende kompetanse er et problem ved oppfølging av jordvernpolitikken.

### 2.4.2 Kommunal planstrategi (§ 10-1)

#### Beskrivelse:

Kommunestyret skal minst en gang i hver valgperiode (senest ett år etter konstituering) utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Med utgangspunkt i en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til bl.a. samfunnsutvikling og langsiktig arealbruk skal det avklares om det er behov for å rullere hele eller deler av kommuneplanen, og behov for å igangsette nye arealplaner (evt. revidere gamle) i valgperioden.

#### Vurdering:

I arbeidsprosessen skal kommunen innhente synspunkter fra statlige organer. I kommuner med viktige jordressurser vil det være av stor betydning at statlige landbruksmyndigheter

deltar aktivt i denne fasen – det kan komme til å påvirke vektleggingen av jordbruket og innretningen av arealplanleggingen både på kort og lang sikt.

### 2.4.3 Kommuneplanens samfunnsdel (§ 11-2)

#### Beskrivelse:

Samfunnsdelen skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet. Den skal inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen. Samfunnsdelen skal være grunnlag for utformingen av kommuneplanens arealdel og sektorplaner.

#### Vurdering:

Dersom jordvernet skal kunne følges opp i arealplanleggingen er det viktig å få inn gode beskrivelser av utfordringer og mål i samfunnsdelen.

### 2.4.4 Kommuneplanens arealdel (§ 11-5)

#### Beskrivelse:

Kommunen plikter å ha en arealdel for hele kommunen som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk.

Jordbruksareal sikres mot nedbygging ved at de avsettes til arealkategorien *landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift (LNF(R))*.

I henhold til pbl § 11-8 skal kommuneplanens arealdel i nødvendig utstrekning vise hensyn og restriksjoner som har betydning for arealbruken. Det kan fastsettes sone med særlige hensyn til landbruk. Innenfor hensynssone landbruk kan det kun gis retningslinjer om begrensninger av virksomhet og vilkår for tiltak for å ivareta interessen i sonen – ikke bestemmelser.

Hensikten med hensynssoner er å vise viktige hensyn som må iakttas, uavhengig av hvilken arealbruk det planlegges for. Hensynssonene vil også være et grunnlag for å vurdere forslag om regulering eller gi veiledning ved behandling av dispensasjonssøknader. Hensynssonene skal avmerkes på plankartet.

Det skal framgå i planbeskrivelsen hvordan nasjonale mål og retningslinjer er ivaretatt.

#### Vurdering:

Det er i denne planfasen den største kampen om arealene foregår. Hva er kommunens utbyggingsbehov og hvor skal nye utbyggingsområder lokaliseres?

For å forebygge framtidig press på jordbruksarealene, vil det være viktig å fokusere på muligheten til å styre utbyggingsvolum og utbyggingsrekkefølge i byggeområdene (sikre god arealøkonomisering). Alle planer skal ha en planbeskrivelse som redegjør for planens virkninger på samfunn og miljø. Kommuneplanens arealdel skal konsekvensutredes dersom det legges opp til ny utbyggingsområder – både områdene hver for seg og samlet virkning. I den sammenheng kan landbruksmyndighetene påse at konsekvensene for jordverninteressene blir ordentlig utredet (se kapittel 2.4.7).

Det vil være relevant å utarbeide hensynssoner eksempelvis for områder med verdifulle jordressurser der det også er stort utbyggingspress. Hensynssoner for å ivareta landbruk, landskap mv. vil for en stor del ligge innenfor arealformålet LNF(R). Slike soner kan eksempelvis angis som jordvernsone eller sone for landskap.

Omriss av hensynssoner for jordvern kan danne utgangspunkt for en langsiktig jordverngrense i kommuneplanen. En slik grense har ikke direkte juridisk virkning, men kan om nødvendig vises som en informasjonslinje. Det bør i tilfelle sies noe mer i planbeskrivelsen om hva en slik linje er ment å være – i tillegg til den formelle planinformasjonen.

Bruk av hensynssoner i kommuneplanens arealdel er opp til kommunene selv, og fylkesmannen kan ikke fremme innsigelse på grunn av at kommunen ikke har lagt inn hensynssone for jordvern.

#### **2.4.5 Reguleringsplan (kap. 12)**

##### Beskrivelse:

Før det kan gis byggetillatelse og gjennomføres byggetiltak, er det normalt krav om reguleringsplan. Reguleringskravet kan fastsettes i bestemmelser til kommuneplanens arealdel, og for alle større bygge- og anleggstiltak er det gitt et reguleringskrav direkte i § 12-1 tredje ledd.

Reguleringsplaner skal utarbeides i samsvar med arealbruken i kommuneplanen. Det er imidlertid «lovlig» å sette i gang regulering av utbyggingsområder selv om arealbruken ikke er avklart i kommuneplanens arealdel. Dersom det medfører vesentlige inngrep i verdifull dyrka jord utløser det krav om konsekvensutredning.

Det skilles mellom områderegulering og detaljregulering. Områderegulering utarbeides av kommunen der det er behov for områdevisse avklaringer som er mer detaljerte enn det som framgår av kommuneplanens arealdel. Detaljregulering er knyttet til konkrete utbyggingsprosjekter og kan utarbeides av private.

Jordbruksareal kan sikres ved bruk av arealformålet LNF(R), eventuelt samlet eller bare som område for jordbruk

##### Vurdering:

For å ivareta jordverninteressene er det viktig å følge med i reguleringsplanprosessene slik at de ikke fungerer som en omkamp om arealdisponeringen. Reguleringsplanforslag som ikke er i tråd med overordnede arealplaner kan være en innsigelsesgrunn i seg selv.

Normalt er det i reguleringsplanfasen at bestemmelser om arealutnyttelse og byggehøyder blir fastsatt. For å unngå at en for lav utnyttelse fører til økt utbyggingspress på jordbruksarealer, vil det være viktig for landbruksmyndighetene å komme med innspill som støtter opp under høy grad av utnyttelse.

#### **2.4.6 Dispensasjon (kap. 19)**

##### Beskrivelse:

Dispensasjonsreglene er innskjerpet i PBL fra 2008. Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak planbestemmelsen eller loven blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må de samfunnsmessige fordelene være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

##### Vurdering:

I perioder har omdisponering av dyrka mark ved dispensasjoner vært like stor som omdisponering etter arealplan. Dispensasjonspraksisen har derfor tilsynelatende stor betydning for om det nasjonale jordvernmålet nås. God veiledning og kontroll med praksisen fra fylkesmannens side kan være et viktig tiltak dersom ikke lovens strenge vilkår for dispensasjon etterlevs i kommunene.



Se utdypende vurderinger i kapittel 2.5 nedenfor.

### 2.4.7 Konsekvensutredning (KU)

#### Beskrivelse:

Det ble i pbl av 2008 innført krav om KU for arealplaner. Ved planoppstart skal det da utarbeides et planprogram som fastsetter hvilke temaer som skal utredes. Utredningen skal innarbeides i planbeskrivelsen. I mindre detaljreguleringsplaner som er i samsvar med overordnet plan, er det tilstrekkelig med en planbeskrivelse og det er ikke krav om utarbeidelse av planprogram og KU.

Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven ble fastsatt ved kgl.res. 19.12.2014. Forskriften utdyper bestemmelsene i loven. Den fastsetter hvilke planer som alltid skal konsekvensutredes og hvilke planer som skal vurderes nærmere. Det betyr i praksis at for alle større utbyggingstiltak skal konsekvensene for miljø og samfunn utredes, det vil også gjelde konsekvensene for jordverninteressene der dyrkajord blir berørt.

#### Vurdering:

Gjennom prosessen med fastsetting av planprogram vil det være mulig å få satt jordvernspørsmål på dagsorden tidlig i planprosessen. Det vil være opp til landbruksmyndighetene å påse at jordvern hensynet spilles inn til planmyndighetene som er ansvarlig for fastsetting av planprogrammet. God kvalitet på dataene og dokumenterbar verdiklassifisering kan ha avgjørende betydning for oppfølgingen videre i prosessen.

For jordvernet vil utredning av alternativer i overordnede planer (kommuneplan og områderegulering) være av stor interesse. Utredning av 0-alternativet kan avdekke om det faktisk er behov for arealbruksendringer. En god konsekvensutredning kan bidra til at en unngår at dyrka jord omdisponeres uten at det foreligger tilstrekkelig tungtveiende samfunnsbehov som kan forvare en omdisponering. Denne problemstillingen er særlig aktuell i forbindelse med lokalisering av nye utbyggingsområder og fastsetting av traseer for nye samferdselsanlegg, samt ved rullering av kommuneplanens arealdel.

## 2.5 Spredt utbygging i LNF(R)-områder

Selv om arealet er sikret til landbruksformål gjennom planvedtak kan det med hjemmel både i pbl og jordloven gis tillatelse til bygging på dyrka og dyrkbar jord.

### 2.5.1 Planlagt spredt utbygging i LNF(R)-områder (pbl § 11-11)

I områder som i kommuneplanens arealdel er avsatt til LNF(R), kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om:

1. Omfang, lokalisering og utforming av bygninger og anlegg til landbruk og reindrift som nevnt i § 11-7 første ledd nr. 5.
2. At spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse og annen bebyggelse kan tillates gjennom behandling av enkeltvis søknader eller reguleringsplan når formålet, bebyggelsens omfang og lokalisering er nærmere angitt i arealplanen.

§ 11-11 nr. 1 gjelder bestemmelser om omfang, lokalisering og utforming av bebyggelse og anlegg til landbruk og reindrift. Den gir mulighet for at det innenfor LNF(R)-arealene kan legges opp til at kommuneplanens arealdel skal gi direkte styring for byggesaker. Kommunen

har her fått en klar hjemmel til å gi bestemmelser om plassering og utforming av nye bygninger og anlegg i LNF(R)-arealet.

§ 11-11 nr. 2 gir hjemmel til at spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv. kan tillates oppført på grunnlag av enkeltsøknader eller reguleringsplan når formålet, bebyggelsens omfang og lokalisering er nærmere angitt i planen. Slike bestemmelser kan gjelde bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse og annen bebyggelse som kommunen ønsker å tillate i LNF(R)-arealet.

### **2.5.2 Samtykke til omdisponering (jordloven § 9)**

Jordloven har et forbud mot å nytte dyrka og dyrkbar jord til formål som ikke tar sikte på jordbruksproduksjon. Dersom grunneiere ønsker å bruke dyrka eller dyrkbar jord til noe annet, må de søke om samtykke til omdisponering etter jordloven § 9.

### **2.5.3 Regler for deling av landbrukseiendom § 12**

Dersom eieren av en landbrukseiendom ønsker å dele fra et areal, for eksempel en tomt, må det søkes om samtykke til deling etter jordlovens § 12. I vurderingen skal det legges vekt på om delingen legger til rette for tjenlig og variert bruksstruktur i landbruket. Samtykke kan også gis dersom deling vil ivareta hensynet til bosetting i området.

Dersom formålet med fradelingen er noe annet enn jordbruksproduksjon, kan det ikke gis samtykke til fradeling uten at det er gitt samtykke til omdisponering etter § 9.

### **2.5.4 Landbrukets egen byggeaktivitet på dyrka jord**

Det eksisterer liten kunnskap om de samlede effektene av spredt utbygging i LNF(R)-områdene, samt av landbrukets egen virksomhet, når det gjelder nedbygging av dyrka jord. NIBR-rapporten *Spredt utbygging og jordvern (NIBR-rapport 2006:6)* antyder at omfanget er større enn nedbygging gjennom tettstedsutvidelser. Det bør skaffes mer kunnskap om denne type nedbygging, slik at man lettere kan vurdere hvilke tiltak som bør settes inn.

### **2.5.5 Vurdering**

Nedbygging av dyrka jord gjennom landbrukets egen virksomhet blir ikke registrert i KOSTRA på samme måte som annen bebyggelse. Man har derfor liten oversikt over omfanget av slik nedbygging, men det antas at omfanget er stort. NIBR-rapporten *Spredt utbygging og jordvern (NIBR-rapport 2006:6)*, viste til at litt under halvparten av spredt utbygging på jordbruksarealer var knyttet til primærnæringsformål.

Også spredt utbygging av boliger og næringsbygg som godkjennes på jordbruksarealer er av et relativt stort omfang, noe tallene i KOSTRA for omdisponert areal dyrka jord godkjent etter jordloven indikerer. NIBR konkluderte i sin undersøkelse med at spredt utbygging er hovedårsaken til nedbygging av jordbruksarealer, og har et større omfang enn nedbygging gjennom tettstedsutvidelser. Rundt halvparten av spredt nedbygging på jordbruksarealer var til andre formål enn primærnæringsformål, ifølge rapporten.

Kommunene bør i sine kommuneplaner legge inn bestemmelser som så mye som mulig begrenser bruk av dyrka jord til landbrukets egen byggevirksomhet og spredt utbygging. Kommunene kan for eksempel gi bestemmelser om at slike byggetiltak ikke skal skje på dyrka jord.

Det er viktig å følge opp jordbrukets egen byggevirksomhet og spredt utbygging i LNF(R)-områdene, slik at forbruk av dyrka jord til slike byggetiltak reduseres. Fylkesmennene bør følge opp dette i sin dialog med kommunene i forbindelse med kommuneplanarbeidet, slik at det legges inn bestemmelser om å unngå driftsbygninger og spredt utbygging på jordbruksarealer.

Her kan det være behov for en harmonisering av dispensasjonsreglene i PBL og reglene for samtykke i jordloven for å unngå dobbel saksbehandling. Et felles regelverk for alle type byggetiltak vil være en forenkling og kan indirekte innebære en styrking av jordvernet ved at en unngår ulik vurdering og vektning av jordverninteressen i de to parallelle saksbehandlingsløpene. Dersom terskelen for å gi samtykke etter jordloven er lavere enn den er for dispensasjon etter pbl, kan det bidra til svekking av jordvernargumentenes legitimitet. Se også omtalen av dispensasjonsreglene i PBL ovenfor (kapittel 2.4.6).

## 2.6 Oppsummering - hvordan kan bruken av pbl styrke jordvernet?

### 2.6.1 Samlet vurdering

Det er en helt sentral forutsetning i planleggingssystemet at det er kommunen som er ansvarlig planmyndighet for arealplaner. Alle planvedtak om bruk (omdisponering) av arealer er politiske og det er en stor grad av fritt skjønn så lenge reglene for prosess og medvirkning er fulgt. Utviklingen av tiltak for å styrke jordvernet må ta høyde for dette. I den sammenheng er det prinsipielt to ulike kategorier virkemidler;

- Positive virkemidler
  - Hvordan påvirke kommunale beslutninger
- Statlig styring
  - Hvordan overprøve lokalpolitiske prioriteringer.

Planlegging er en metode for å identifisere interesser og foreta en interesseavveining. For å kunne ta stilling til hvordan jordvernet kan styrkes, må en se på samspillet mellom ulike tiltak i alle fasene gjennom hele planprosessen. Det kan i den sammenheng virke kunstig å trekke fram enkeltelementer.

Der det finnes klare hjemler for statlig styring, blir det et spørsmål om politisk vilje til å prioritere jordvernet foran andre hensyn/interesser. Ut fra dette vil det i denne faglige utredningen, for en del virkemidler, kun være aktuelt å peke på mulighetene for statlig styring. Det å komme med en anbefaling om å ta virkemiddelet i bruk hører hjemme på den politiske arenaen.

Et annet sentralt spørsmål er hvordan hensynet til lokaldemokratiet skal vektlegges og balanseres mot behovet for å ivareta viktige nasjonale interesser/målsettinger. Det framgår av loven at forutsetningen for kommunestyrenes egengodkjenning av arealplaner, er at vedtakene er innenfor rammene av statlig politikk. I vår vurdering av plansystemet trekkes regionale planer fram som en viktig (den beste) arenaen for å konkretisere innholdet i nasjonale mål tilpasset de konkrete utfordringene i regionen/fylket – i planterminologi er det vanlig å snakke om en regional merverdi.

Det at planprosesser ender opp i uløselige konflikter og bruk av innsigelser, kan bero på at det er uklart hva som er av nasjonal interesse/viktige regional interesse og når konsekvensene er så vesentlig at lokalpolitiske interesser må vike. Regionale planprosesser og planvedtak er godt egnet for å konkretisere skillet mellom nasjonal arealpolitikk og lokal politikk. Dersom regional planlegging ikke er et aktuelt virkemiddel, peker vi på andre

muligheter staten har til å lage policy-dokument og formidle nasjonal politikk bl.a. gjennom kommunedialog (Norsk institutt for skog og landskaps nye arealbarometer for både fylker og enkelt kommuner vurderes å være et godt faglig grunnlag for statlig formidling i en kommunedialog).

For å lykkes faglig/administrativt med forankring av nasjonal jordvernpolitikk i kommunale planer må det være aktiv statlig samhandling på følgende punkt/faser:

- Dialog uavhengig av konkrete planprosesser - formidle nasjonal jordvernpolitikk.
- Planoppstart – tidlig og tydelig innspill (kartfestet informasjon).
- Samhandling ved utarbeidelsen av planforslag (før offentlig ettersyn).
- Høringsuttalelse ved offentlig ettersyn.
- Fremme innsigelse til planforslag om nødvendig.

Politisk vilje til å prioritere jordvernet synliggjøres i følgende faser/virkemidler:

- Utforming av mer ambisiøse nasjonale jordvernmål.
- Prioritering av jordvern i Nasjonale forventninger.
- Prioritering av jordvern i statlig planretningslinje.
- Bruk av statlig planbestemmelse.
- Departementets behandling av innsigelsessaker.
- Utarbeidelse av statlig reguleringsplan.

## 2.6.2 Samlet konklusjon

På bakgrunn av vurderingene knyttet til enkeltelementene i loven og den samlede vurderingen i kapittelet ovenfor, har vi valgt ut følgende tiltak/virkemidler for videre konsekvensvurdering i kapittel 4: (Vi har valgt å ikke gå videre med tiltak/virkemidler som er av utpreget politisk karakter.)

Tiltak/virkemidler basert på bruken av gjeldende regelverk:

- Formidling av nasjonal jordvernpolitikk.
- Utarbeidelse av strategidokument – veileder for når bruk av innsigelser er aktuelt.
- Regionale planer for samordnet areal og transport.
- Kompakte byer- og tettsteder – knutepunktfortetting.
- Utarbeidelse av «verktøykasse» for effektive transformasjons- og fortettingsprosesser.
- Utarbeidelse av veileder for attraktiv konsentrert boligbygging.

Tiltak som innebærer endring av regelverk (lovrevisjon):

- Samordning og forenkling av reglene for spredt utbygging LNF(R)-områder.
  - PBL (dispensasjon og planlagt spredt utbygging)
  - Jordloven (samtykke etter § 9)

## 3 IDENTIFISERING AV AKTUELLE TILTAK

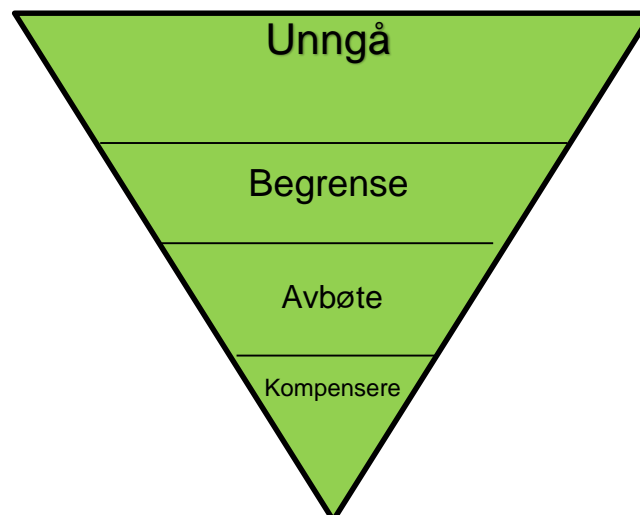
### 3.1 Silingskriterier

Hensikten med utredningen er å komme fram til og begrunne et utvalg av de mest aktuelle tiltakene for å styrke jordvernet.

Utsilingen av tiltak foretas på følgende grunnlag:

- Det er listet opp en rekke tiltak/virkemidler i oppdragsbestillingen som skal vurderes i utredningen (kapittel 1.1). Disse må være med.
- Tiltak som skal utredes i henhold til mandatet for «Arbeidsgruppa for gjennomgang av leiejordsproblematikken og driveplikten» tas ikke med her (unngå dobbeltarbeid) (kapittel 3.3).
- For å komme fram til andre aktuelle tiltak (ut over kravene i oppdraget) ble det arrangert en idedugnad/miniseminar med nøkkelpersoner fra ulike nivåer i offentlig forvaltning og interesseorganisasjoner (kapittel 3.5).
- Viktige utfordringer utledet fra kommunenes rapportering om omdisponeringer - KOSTRA (kapittel 3.4)
- anbefalinger i rapport *Klimaskifte for jordvernet* fra «Jordverngruppa» (Landbruks- og matdepartementet 2008) (kapittel 3.6)
- Utvalgte fagrapporter (se referanser i kapittel 5).
- Aktuelle virkemidler i pbl og behov for utvikling av virkemidlene (kapittel 2)

Når det i areal- og ressursforvaltningen skal vurderes tiltak for å unngå negativ påvirkning ved utbyggingsprosjekter benyttes følgende hierarkiske framstilling for å illustrere hva som gir størst gevinst – er de mest nyttige tiltakene (kilde: Statens vegvesen, Håndbok V712):



Figur 3-1: Tiltakshierarki for å unngå negative virkninger av større prosjekter. (Kilde: Statens vegvesen, Håndbok V712).

### 3.2 Føringer fra oppdragets kravspesifikasjon

I oppdragsbeskrivelsen blir det presisert at aktuelle tiltak i utredningen må være i samsvar med statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal-, og transportplanlegging.

Videre er det krav om at følgende tiltak utredes:

- nasjonale retningslinjer for planlegging,
- krav om jordflytting,
- etablering av jorderstatningsfond,
- pålegg om bruk av jordsmonnkartlegging,
- fastsetting av nye omdisponerings- og matjordmål,
- bruken av eksisterende virkemidler i plan- og bygningsloven (pbl),
- behovet for sterkere og klarere virkemidler i pbl,
- samferdselspolitiske tiltak,
- andre aktuelle tiltak.

#### Vurdering:

Ettersom dette er formulert som krav til oppdraget, vil alle tiltakene bli nærmere vurdert i kapittel 4.

Bruken av eksisterende virkemidler og vurdering av behovet for sterkere og klarere virkemidler i pbl, er den mest omfattende delen av silingen/identifiseringen av aktuelle tiltak. Denne utredningen er derfor samlet i kapittel 2 ovenfor.

Identifiseringen av «andre aktuelle tiltak» framgår av delkapitlene nedenfor.

### 3.3 Arbeidsgruppa for gjennomgang av leiejordsproblematikken og driveplikten

Arbeidsgruppa ledes av fagdirektør i Landbruksdirektoratet Ola Rygh, og mandatet er å vurdere effekten av bruk av leiejord og om det bør være større samsvar mellom eier og bruker, og å utrede praktiseringen og effekten av driveplikten. I tillegg skal arbeidsgruppa vurdere effekten leiejord og driveplikten har for jordvernet, herunder om det bør innføres en egen vernehjemmel i jordloven. Frist 1. juli 2015 for sluttrapporten, men 1. april 2015 for «delrapporten» om jordvern.

<https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/Gjennomgang-av-jordleie-og-driveplikt/id2008435/>

#### Vurdering:

For å unngå dobbeltarbeid vil ikke temaene som arbeidsgruppa jobber med bli vurdert nærmere i denne rapporten.

### 3.4 utfordringer - viktige utviklingstrekk (KOSTRA)

For å finne fram til gode og effektive jordverntiltak er det nødvendig å se på hva som kjennetegner omdisponeringen av dyrkbar og dyrka jord.

Gjennomgangen av KOSTRA-tallene (Statens landbruksforvaltning 2014) (se kap. 1.4) viser at det er særlig tre utviklingstrekk som er viktige med tanke på innretningen av jordverntiltak:

- Det er noen få kommuner i sentrale pressområder som står for den største andelen av omdisponeringer – dette er også de mest produktive arealene (i perioden 2007-2013 stod 20 kommuner for 34 % av omdisponeringen).
- Boligbygging og store samferdselsanlegg står for den største andelen av nedbyggingen av jordbruksarealer (i 2013 stod boligbygging og samferdselsanlegg for 69 % av omdisponeringen).
- Spredt utbygging utenom planprosesser står for en overraskende stor andel av nedbyggingen (i 2013 ble ca. 1/3 av boligbyggingen på dyrka mark godkjent ved samtykke etter jordloven § 9, uten bruk av reguleringsplan).

#### Vurdering:

Vurderingen av KOSTRA-tallene tilsier at fokus rettes mot hvordan boligbyggingen foregår i pressområder og tiltak som har betydning for prioritering av transformasjon/fortetting og høy arealutnyttelse.

Videre tilsier det at tiltak rettet mot samferdselsutbygging er aktuelle. I denne sammenheng er det også et poeng at valg av utbyggingsmønster/-strategi påvirker transportbehovet.

Utenfor pressområdene vil det i tillegg være aktuelt at tiltak rettes mot det store omfanget av spredt boligbygging – både bruken av jordlovens § 9 og dispensasjonsbestemmelsene i pbl.

### 3.5 Idedugnad med ressurspersoner

Det ble gjennomført en idedugnad 08.12.2014 med ressurspersoner invitert av Landbruks- og matdepartementet.

Arbeidsformen var en åpen diskusjon med utgangspunkt i notat av 27.11.2014 utarbeidet av Asplan Viak. Det ble ikke ført formelt referat fra møtet. Oppsummeringen nedenfor representerer utreders hovedinntrykk fra diskusjonen:

- Regional plan med langsiktig utbyggingsgrense trekkes fram av flere som det viktigste verktøyet for jordvern, iallfall i pressområdene.
- Et konkret jordvernmål er et viktig virkemiddel. Et halveringsmål er vanskelig å forholde seg til regionalt og lokalt. Staten bør ha et tydeligere mål for de beste arealene.
- Formidling er viktig («vinne hjertene» for jordvernet). Kunnskapsformidling om jordsmonnet som ressurs framheves i denne sammenheng. Fylkesmennene formidler politikken ulikt, og det er klare forbedringspotensialer mange steder. Det er store variasjoner i lokalpolitikernes kunnskapsnivå. Jordvern bør inn som en del av «obligatoriske» politikerkurs.
- «Nye byer» - Hvilken utbyggingsstrategi er best for jordvernet? Muligheten for å dreie utbyggingen bort fra store sammenhengende jordbruksområder bør utredes. Det er svært viktig at samferdselstiltak bidrar til å dreie utbyggingen bort fra dyrka jord, og samtidig unngå at den bygger opp under spredt utbygging.
- Statlig planretningslinje. Jordvernet bør integreres og styrkes i SPR for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Prioritering av vekst foran vern ved de prioriterte knutepunktene virker fornuftig fordi mer spredt utbygging fører til mer transportarbeid og arealbeslag. Satsing på knutepunktsutvikling forutsetter imidlertid strengt vern av jordbruksarealene utenfor knutepunktene influensområder.

- Knutepunktsutvikling: Å øke tettheten er det store grepet også for jordvernet. Men å fortette er en betydelig utfordring pga. av alle hensynene som må tas, med tilhørende interessekonflikter. Det må fokuseres mer på «god byutvikling» og mindre på formell begrepsbruk som areal- og transportplanlegging og lignende. Det bør innføres bestemmelser med krav om kartlegging av fortettings- og transformasjonsområder.
- Kunnskapsgrunnlaget er ganske godt, men er presentasjonsformen egnet i planprosesser? Jordvern er vanskelig å selge inn hvis en ikke kan identifisere de viktigste områdene på en god måte. Det å vise fram kvalitetskart på kommunenivå er virkningsfullt, sammen med flybilder over endringene.
- Spredt utbygging som følge av dispensasjoner etter PBL og samtykke etter Jordloven, står for en stor andel av omdisponeringen. Praksis bør strammes inn. Landbruket selv omdisponerer en god del. Derfor må også tillatelser etter jordloven i LNF-områder trekkes med.
- Jordflytting kan være aktuelt i spesielle tilfelle. En del negative erfaringer med bakkeplanering tilsier at det kan være konflikter med naturmiljø.
- Verdisetting: Det bør utredes nærmere hvordan dyrka mark kan prissettes. Dette kan være et virkemiddel som stimulerer til utnyttelse av transformasjons- og fortettingspotensial, framfor utbygging på dyrka mark.

#### Vurdering:

Idedugnaden ga interessante signaler fra personer med erfaring fra offentlig forvaltning og interesseorganisasjoner. Hensikten med diskusjonen var å få synspunkter på hva som oppfattes som sentrale utfordringer for jordvernet i dag, og reaksjoner på valg av hovedinnretningen på utredningen.

Alle oppsummeringspunktene følges opp med nærmere vurderinger i kapittel 4, bortsett fra spørsmålet om egen statlig planretningslinje som drøftes grundig i kapittel 2 ovenfor.

### **3.6 «Klimaskifte for jordvernet» – anbefalinger fra Jordverngruppa**

En arbeidsgruppe kalt «Jordverngruppa» ble oppnevnt og gitt følgende mandat av Landbruks- og matministeren våren 2007:

- Gi en status på arbeidet med å nå målsettingen om at årlig omdisponering av de mest verdifulle jordressursene skal halveres inne 2010.
- Vurdere eksisterende virkemidler for et sterkt jordvern.
- Forstå nye virkemidler for å styrke jordvernet.

Arbeidsgruppa konkluderte i sin rapport (Landbruks- og matdepartementet 2008) med at eksisterende virkemidler til dels er for dårlig utnyttet, dels at de må forbedres og dels at det er behov for helt nye og sterke virkemidler.

Jordverngruppa kom med følgende forslag til virkemidler for et sterkt jordvern:

1. Utarbeide informasjonsprogram for å «vinne hjertene» for jordvern.
2. Gi støtte til Planlovutvalgets forslag om styrking av PBLs virkemidler for å ivareta jordvern. Samt forslag om at KU-forskriften strammes inn og gjøres mer presis i de tilfellene dyrka mark berøres.
3. Sentrale myndigheter må ta initiativ til igangsetting av regionale planprosesser.
4. Utarbeide ny RPR for jordvern.



5. Jordloven styrkes som virkemiddel for jordvern, og at bl.a. at landbrukets bygninger underlegges kravet om omdisponeringstillatelse.
6. Utarbeide en hjemmel for vern av jordressurser – enten i jordloven eller naturvernloven.
7. Sentrale myndigheter må i Nasjonal transportplan prioritere utbygging av transportsystemer som dreier utbyggingen bort fra prioriterte jordbruksområder.
8. Forbedre dokumentasjon av arealverdiene og utviklingen i arealbruken (omdisponeringstall).
9. Prioritere jordvern i styringsdialogen med fylkesmannen.
10. Beholde et sterkt kompetansemiljø for landbruks-, areal- og ressursforvaltning på statlig regionalt nivå.
11. Utarbeide et nytt ambisiøst politisk jordvernmål.

#### Vurdering:

På bakgrunn av diskusjonen i idedugnaden (se kapittel 3.5) ser det ut til at de fleste av jordverngruppas forslag til virkemidler fortsatt er aktuelle og følges i hovedsak opp med vurderinger i kapittel 4.

Punktene om innspill til planlovutvalget er selvsagt gått ut på dato. Forslaget om vernehjemmel i jordloven tas ikke opp i denne utredningen (jf. vurderingen i kapittel 3.3), og spørsmålet om egen statlig planretningslinje for jordvern drøftes grundig i kapittel 2.

### 3.7 Aktuelle tiltak for videre analyse - oppsummering

Tabellen nedenfor er en oppsummering av silingsfasen i dette kapittelet.

Tabell 3.1. Oppsummering av tiltak for nærmere analyse.

Vurderte tiltak:	Krav i oppdraget (kap. 3.2)	Anbefalinger «Jordvern-gruppa» 2008 (kap 3.6)	Vektlagt i idé-dugnaden (kap. 3.5)	Aktuelle PBL tiltak (kap. 2)	Prioriterte tiltak (kap. 4)
Formidling nasjonal politikk		+	+	+	Kap.4.1
Veiledning boligfortetting				+	Kap.4.5 og 4.6
Miljøklassifisering planer				+	Kap.4.7
Strategidok. innsigelser				+	Kap.4.2
Nasjonale forventninger					-
Statlig planretningslinje	+	+	+		-
Statlig planbestemmelse					-
Statlig plan					-
Regional plan ATP		+	+	+	Kap.4.3
Knutepunktfortetting	+		+	+	Kap.4.4
«Nye byer»		+	+		Kap. 4.12
Spredt utbygging		+	+	+	Kap.4.8
Samferdselstiltak	+	+	+		Kap.4.9-4.11
Nytt jordvernmål	+	+	+		-
Bruk av jorddata	+	+	+		Kap.4.2
Jorderstatningsfond	+				Kap.4.14
Jordflytting	+		+		Kap.4.13
Nasjonal vernehjemmel		+			Annen utredning
Leiejord					Annen utredning
Driveplikten					Annen utredning

## 4 KONSEKVENSVURDERING AV AKTUELLE TILTAK

I dette kapitlet foretar vi en konsekvensvurdering av de mulige tiltakene for styrking av jordvernet som ble identifisert i kapittel 3. Hvert tiltak gjennomgås i et eget delkapittel under.

For hvert tiltak gir vi først en beskrivelse av det aktuelle tiltaket, i noen tilfeller supplert med noe bakgrunnsinformasjon. Deretter drøfter vi det aktuelle tiltaket, herunder om det synes hensiktsmessig med endringer sammenlignet med dagens praksis. I tillegg til mulige konsekvenser for jordvernet er det viktig å se tiltakene opp mot andre viktige målsetninger og samfunnsinteresser, jf. kapittel 1.1. For hvert tiltak vil vi så langt det lar seg gjøre vurdere konsekvenser for følgende temaer:

Tabell 4.1. Tiltakets konsekvenser på sentrale områder utover jordvern.

Område:	Beskrivelse:
Miljøhensyn	Tiltakets miljøkonsekvenser (f.eks. luftutslipp, naturmangfold mv.)
Utbyggingskostnader	Det legges ikke opp til kvantitative kostnadsberegninger, men en verbal drøfting av sannsynligheten for at tiltaket kan være kostnadsdrivende.
Transportarbeid (ATP)	Endring i transportarbeid og hvorvidt tiltaket bygger opp under nasjonale mål om reisemiddelvalg, dvs. tilrettelegging for gange, sykkel og kollektivtransport.
By- og tettstedsutvikling	Eventuelle konflikter med nasjonale mål for bærekraftig by- og tettstedsutvikling og reduserte klimagassutslipp.
Effektiv utbygging	Kostnadssiden blir drøftet under «Utbyggingskostnader». Her er det økt tidsbruk og uforutsigbarhet som skal drøftes.
Effektiv forvaltning	Sannsynligheten for at saksbehandlingen og planprosessene blir mer eller mindre kompliserte og ressurskrevende.
Lokaldemokrati	Drøftingen begrenses til mulig redusert handlingsrom i kommunale planprosesser – muligheten for lokale tilpasninger.

Til slutt i hvert delkapittel gir vi en kort anbefaling knyttet til det aktuelle tiltaket, med fokus på hvorvidt tiltaket bør blir del av ny jordvernstrategi eller ikke.

## 4.1 Formidling av nasjonal jordvernpolitikk

### 4.1.1 Beskrivelse av tiltak

Det er en viktig forutsetning for lokalpolitisk egengodkjenning av arealplaner at kommunen er kjent med og respekterer gjeldene nasjonal arealpolitikk. I den sammenheng er det viktig at den nasjonale politikken er forankret hos kommunepolitikere og kommunenes administrative ledelse. Fylkesmannen har et særskilt ansvar for å formidle nasjonal politikk til kommunene. Dette er nedfelt i embetsoppdraget fra regjeringen. Det er ulik praksis for hvordan fylkesmennene følger opp denne formidlingsoppgaven.

For å sikre at fylkesmannen følger opp denne viktige oppgaven, kan det være en fordel om et standardisert presentasjonsmateriale og en formidlingsstrategi utvikles på sentralt nivå (direktoratsnivå). Det kan bidra til at formidlingen av den nasjonale jordvernpolitikken prioriteres og følges opp i fylkesmannens kommunedialog.

Formidlingen av nasjonale jordverninteresser må ses i sammenheng med bruken av innsigelser – tidlig og tydelig formidling kan bidra til god forankring av jordvernpolitikken lokalt og dermed redusere bruken av innsigelser. Se kapittel 4.2 nedenfor som beskriver og drøfter utvikling av fylkesvise strategidokument som klargjør hva som er nasjonale jordverninteresser i det aktuelle fylket, og avklarer når det er aktuelt å fremme innsigelse mot kommunale planer.

### 4.1.2 Drøfting

Utvikling og forbedring av dialogen mellom stat og kommune er en type virkemiddel som det ikke mulig å måle konsekvensene av på kort sikt. Det vil heller ikke ha direkte konsekvenser på de fysiske parameterne nedenfor. Tiltaket er relativt billig og vil stort sett kunne gjennomføres innenfor rammene til ordinære driftsmidler. Det kan betraktes som en del av kjerneoppgavene til fylkesmannen og det bør være av egeninteresse for kommunesektoren å delta.

Tiltakets konsekvenser på ulike områder oppsummeres i tabellen under.

Tabell 4.2. Oppsummering av tiltakets konsekvenser på ulike områder.

Effektiv utbygging	Økt forutsigbarhet og mer effektive planprosesser vil også føre til en mer effektiv utbygging på lang sikt.
Effektiv forvaltning	Økt kunnskap om rammebetingelsene for kommunal planlegging vil øke forutsigbarheten i planprosessene og effektiviteten kan økes ved at det ikke brukes tid på misforståelser og unødvendige konflikter.
Lokaldemokrati	Utvikling i samråd med KS bidrar til å balansere forholdet til lokaldemokratiet

### 4.1.3 Anbefaling

Vi anbefaler at utvikling av et standardisert formidlingsmaterieell som enkelt kan tilpasses hvert enkelt fylke inngår i nasjonal jordvernstrategi. Det bør presiseres i tildelingsbrev og embetsoppdrag til Fylkesmennene at formidling av nasjonal jordvernpolitikk til kommunene skal prioriteres. Formidlingen bør inngå i fylkesmannens kommunedialog og utvikles i samarbeid med politikeropplæringen til KS.

## 4.2 Konkretisering av nasjonale jordverninteresser

### 4.2.1 Beskrivelse av tiltak

I fylker som ikke har behandlet og avklart jordverninteressene i en regional plan, kan det være behov for statlige strategidokument som sammenstiller og konkretiserer nasjonale føringer for jordvernet. Et slikt dokument vil være grunnlag for tidlige og tydelige innspill til kommunale planer. Det vil bidra til forutsigbarhet og likebehandling (uavhengig av saksbehandler), og dermed styrke samhandlingen med kommunene. Slike dokument må utvikles fylkesvis og konkretiseres ut fra kjennskap til jordressursene i det aktuelle fylket. Sentrale landbruksmyndigheter kan stimulere til dette ved å utarbeide et strategidokument som tydeliggjør hva som er de nasjonal jordverninteresser i arealplanleggingen. Samtidig bør det fungere som en veileder for god og effektiv samhandling mellom landbruksmyndighetene, kommunene som planmyndighet og andre aktører i arealplanleggingen. I en slik strategi bør det legges vekt på å klargjøre:

- Hva nasjonale og vesentlige regionale jordverninteresser er i arealplanleggingen. Jordverninteressene skal i størst mulig grad være forutsigbare for kommunene og andre aktører, og informasjonen skal komme tidlig fram i planprosessene.
- Hvordan statlige landbruksmyndigheter og kommunene kan samarbeide om planløsninger på en effektiv måte når nasjonale jordverninteresser blir berørt.
- I hvilke situasjoner statlig landbruksmyndighet kan bli nødt til å bruke innsigelse for å sikre at nasjonale jordverninteresser blir ivaretatt.

### 4.2.2 Drøfting

Ettersom dette tiltaket innebærer en sammenstilling og presentasjon av gjeldende nasjonal politikk, er det vanskelig å se at det skal ha noen direkte negative konsekvenser for vurderingsparameterne nedenfor.

Norsk forvaltning og arealplanlegging skal være kunnskapsbasert og forbedring av tilretteleggingen av datagrunnlaget vil derfor virke positivt på effektiviseringen av forvaltningen og være gunstig for lokaldemokratiet. Utvikling av veileder har ikke direkte miljøkonsekvenser

Tiltakets konsekvenser på ulike områder oppsummeres i tabellen under.

Tabell 4.3. Oppsummering av tiltakets konsekvenser på ulike områder.

Effektiv utbygging	Enklere planprosesser gir mer effektiv utbygging.
Effektiv forvaltning	Økt forutsigbarhet vil hindre at unødvendige konflikter sinker og kompliserer planprosesser.
Lokaldemokrati	Positivt bidrag til å tydeliggjøre statlige interesser og dermed også kommunenes handlingsrom.

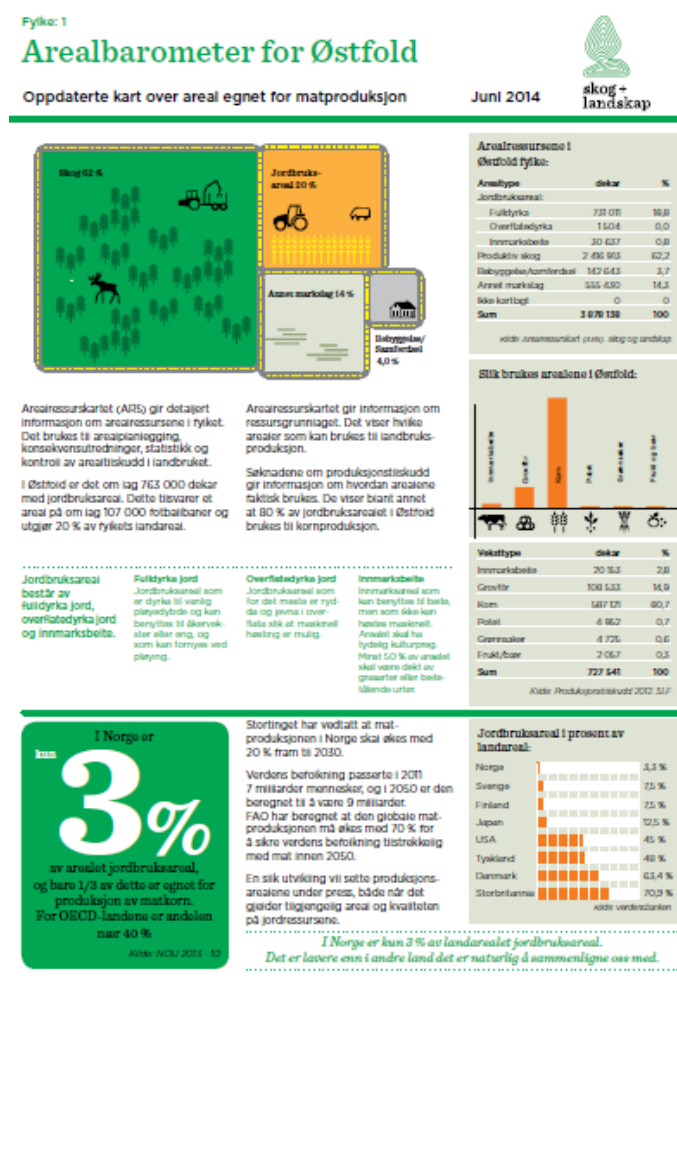
### 4.2.3 Anbefaling

Vi anbefaler at utvikling av en veileder eller strategidokument som konkretiserer nasjonale jordverninteresser og avklarer bruk av innsigelse, inngår i nasjonal jordvernstrategi. Staten (Landbruksdirektoratet) bør tilrettelegge for at Fylkesmennene er i stand til å utarbeide dokument som konkretiserer og tydeliggjør hva som er viktige regionale og nasjonale jordverninteresser.

Et slikt dokument kan både benyttes som innspill ved oppstart av regionale planprosesser og kommuneplanprosesser for å klargjøre når det kan være aktuelt å fremme innvending eller innsigelse.

Arealbarometer kan være et nyttig verktøy for å konkretisere strategidokumentene.

## Arealbarometer fra Norsk institutt for skog og landskap



Arealbarometeret viser arealressursene slik de er kartlagt i arealressurskartet AR5. Arealbarometeret synliggjør i tillegg hva arealene brukes til, samt endringer i jordbruket. Samtidig ser arealbarometeret lokale arealressurser i et nasjonalt og globalt lys.

Hensikten med Arealbarometeret er å øke kunnskapen om hvilke arealressurser vi har og hvordan de brukes. Samtidig gir det et grunnlag for økt bevissthet om hvordan vi ivaretar ressursene. Informasjonen kan brukes i planarbeid, utredninger og politiske prosesser og bør være interessant for både forvaltningen, presse, politikere og allmenheten.

Arealbarometeret er produsert for alle fylker. Fra og med 2014 produseres det også arealbarometer for kommuner der det er gjennomført periodisk ajourhold av AR5. Det vil derfor være mange kommuner hvor det ikke er laget arealbarometer enda.

Figur 4-1: Arealbarometer (Kilde: Norsk institutt for skog og landskap).

## 4.3 Regionale areal- og transportplaner

### 4.3.1 Beskrivelse av tiltak

Større byer og tettsteder har ofte bolig- og arbeidsregioner som strekker seg langt ut over den enkelte kommune. Der det er mye god dyrka jord, og utbyggingspress gjør seg gjeldende, kan det være fornuftig å vurdere behovet for nye bolig- og næringsarealer uavhengig av kommunegrensene. Et overordnet mål i denne konteksten (jordvern) må være å definere et utbyggingsmønster som hindrer byspredning og som ivaretar jordvern hensyn. Krav om utnyttelse av transformasjons-/fortettingspotensialet, effektiv arealbruk i byggeområdene og langsiktige byggegrensar bør i slike tilfeller formuleres på regionalt nivå og være felles for berørte kommuner innen en region.

Det er fylkeskommunen som er ansvarlig myndighet for regional planlegging. Staten v/fylkesmennene kan i sin dialog med fylkeskommunene motivere til at regional planlegging i større grad tas i bruk til dette formålet, og formidle nasjonal politikk tidlig og på en tydelig måte i de regionale planprosessene.

Staten bør aktivt involvere seg i igangsetting og gjennomføring av regional planlegging i regioner med verdifulle jordressurser og høyt utbyggingspress, jf. det initiativet som en har tatt overfor de fire største byregionene Oslo/Akershus, Stavanger-, Bergens- og Trondheimsregionen.

Statlig økonomisk bidrag kan være et godt tiltak for å få til utarbeidelse av regionale planer i de regionene som har de største utfordringene når det gjelder jordvern, og kan være en anledning til å markere politiske forventninger til hvilke hensyn som skal ivaretas i planleggingen.

Det er viktig at fylkesmennene i fylker med utfordringer knyttet til jordvern påser at denne utfordringen tas opp i den regionale planstrategien. Regjeringen kan ved godkjenning endre planstrategien, slik at fylkeskommunen pålegges å gjennomføre viktige planprosesser, f. eks knyttet til jordvern. Det er viktig at fylkesmennene følger dette opp i fylker hvor presset mot viktige jordbruksarealer er særlig stort.

Staten har gjennom bestemmelsene om regional planlegging, samt pbl § 3-6, anledning til å kreve igangsetting av, eller selv sette i gang, planarbeid som tar sikte på å løse utfordringer knyttet til jordvern i en region. Statlige myndigheter kan i stor grad gi føringer for hvilke oppgaver som skal løses og hvordan arbeidet skal organiseres. Staten kan også pålegge flere regioner å samarbeide om felles problemstillinger knyttet til arealbruk og jordvern, jf. pbl § 9-7. Dette kan være særlig aktuelt der hvor funksjonelle bo- og arbeidsregioner omfatter flere fylkeskommuner.

Regional plan vedtas av fylkestinget med endelig virkning. Fylkesmannen kan imidlertid ha innvending til planen, og i slike tilfelle be departementet om å foreta nødvendige endringer ut fra nasjonale interesser. Departementet kan da gjøre de endringer som anses påkrevd. Dette kan f. eks. gjelde dersom den regionale planen ikke ivaretar jordvern på en god nok måte. Departementet kan også selv foreta endringer i regional plan ut fra nasjonale interesser, selv om saken ikke er brakt inn for avgjørelse av fylkesmannen.

Gjennom regional planbestemmelse kan fylkene innføre bygge- og anleggsforbud innenfor nærmere definerte geografiske områder. Dersom regional plan fastsetter langsiktige grenser for utbygging i jordbruksområder, kan regional planbestemmelse brukes til å hindre utbygging som er i tråd med eldre kommunale planer, men i strid med de langsiktige grensene. Kommunene vil da få tid til å justere sine planer i tråd med den regionale planen, og forbudet vil falle bort når kommunene har justert sine planer i tråd med den regionale

planen. På denne måten kan langsiktige grenser for jordvern utformes uavhengig av eksisterende kommunale arealplaner, og kommunene bli tvunget til å endre planer i tråd med regional plan.

Vedtatt regional plan vil være grunnlag for innsigelser mot kommuneplaner som ikke følger opp planens retningslinjer og bestemmelser.

#### 4.3.2 Drøfting

Konflikten mellom jordvernhensyn og utbyggingsinteresser forsterkes når det ikke legges langsiktige rammer for utviklingen og man får stadige kamper og omkamper om utvikling av tettstedene. En målsetting med arbeidet er derfor å legge grunnlag for en langsiktig utbyggingsgrense, for derved å skape forutsigbarhet både for utbyggersiden og for landbruksinteresser. En langsiktig grense for utbyggingen vil ha flere fordeler:

- En langsiktig utbyggingsgrense gir forutsigbarhet for drift og investeringer i jordbruket
- Forutsigbarhet i rammebetingelsen for arealutviklingen skaper ryddige forhold for eiendomsutviklere og kan gjøre det lettere å få mer helhetlige og gode utviklingsprosjekter, med en god blanding av boligtyper og næringsarealer
- En tydelig avgrensning av tettstedsarealet vil gjøre det enklere å planlegge og prioritere infrastrukturtiltak og forbedre kollektivtilbudet
- En avklaring av hvor den langsiktige utbyggingsgrensen går vil også forenkle arbeidet med langsiktig forvaltning av verdifulle jordbruksarealer, samt landskap og rekreasjonsarealer

Dersom plangrepet innebærer dreining av utbyggingsretninger, vil det kunne kreve store investeringer innen samferdsel og annen infrastruktur.

Gjennom regionale planbestemmelser kan regional plan bli juridisk bindende for arealbruken. Slike bestemmelser kan tilsidesette kommunale planvedtak (eldre planer som ikke er i samsvar med bestemmelsen). Dette vil virke begrensende på lokaldemokratiet. Regionale planer kan også danne grunnlag for å reise innsigelse mot kommunale planer som bryter med disse. Innsigelsene blir da mer forutsigbare, noe som i seg selv er positivt. Imidlertid er innsigelser i seg selv en overprøving av lokalpolitiske vedtak, og slik sett negativt for lokaldemokratiet.

Tiltakets konsekvenser på ulike områder oppsummeres i tabellen under.

Tabell 4.4. Oppsummering av tiltakets konsekvenser på ulike områder.

Miljøhensyn	Positivt.
Utbyggingskostnader	Positivt med forutsigbare rammer og utnyttelse av eksisterende infrastruktur.
Transportarbeid (ATP)	Positivt – i tråd med SPR-BATP.
By- og tettstedsutvikling	Positivt. Styrker og bygger oppunder eksisterende steder.
Effektiv utbygging	Positivt på lang sikt.
Effektiv forvaltning	Positivt på lang sikt.
Lokaldemokrati	Kan virke negativt dersom stimuleringstiltakene ikke er tilstrekkelig og det benyttes statlig pålegg. Det samme gjelder regionale planbestemmelser. Bruken av innsigelser kan bli mer forutsigbare og virkningen av regional plan kan på den måte være positivt

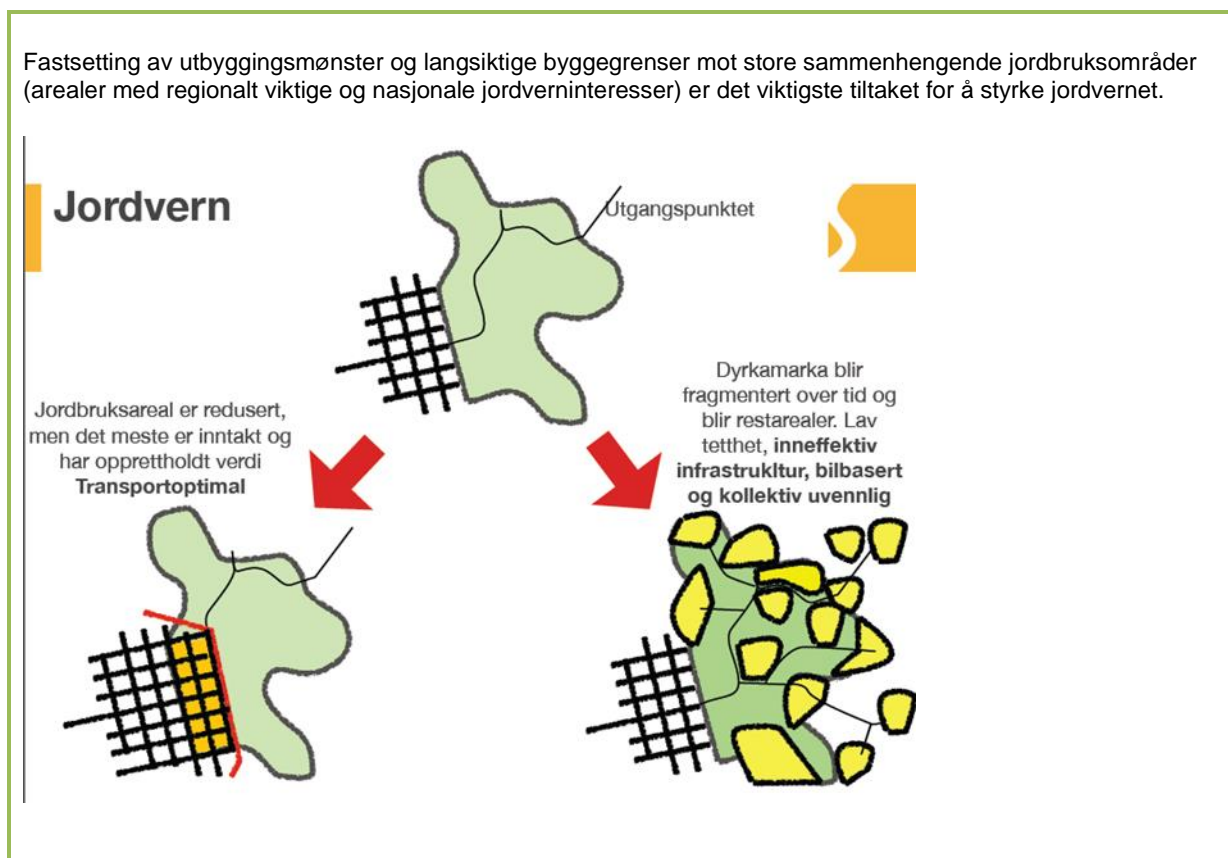
### 4.3.3 Anbefaling

I fylker som ikke har prioritert arbeidet med regional plan for samordnet areal og transport, bør staten vurdere å ta i bruk stimulerings tiltak og eventuelt gi økonomisk støtte til planarbeidet.

Konkret bør det vurderes tiltak i pressområdene/byregionene som ikke omfattes av nevnte satsing i de fire storbyregionene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger.

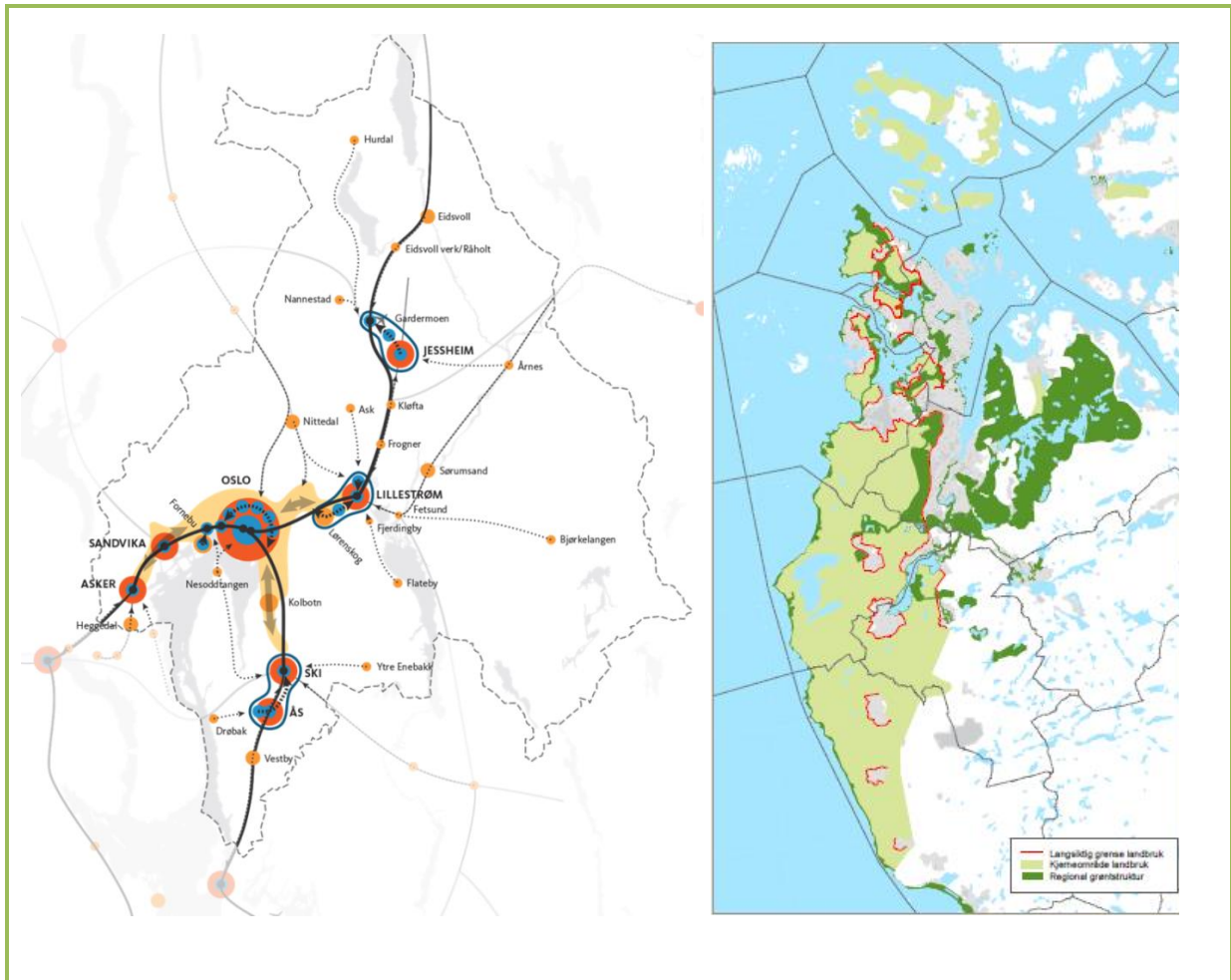
Dersom stimulerings tiltakene ikke virker bør staten vurdere å kreve igangsetting av slik planlegging. Enten som pålegg etter pbl § 8-1 eller pbl § 3-6. Pålegg etter pbl § 9-7 kan være aktuelt dersom det er behov for at flere regioner samarbeider om felles problemstillinger knyttet til arealbruk og jordvern, jf. pbl § 9-7. Regjeringen kan også ved godkjenning av regionale planstrategier gjøre nødvendige endringer ut fra hensynet til nasjonale jordverninteresser.

Der planprosesser igangsettes må Fylkesmennene få et tydelig mandat til forpliktende deltakelse. Det må tilrettelegges for gode og tydelige jordvern faglige innspill for å identifisere de nasjonale jordverninteressene (langsiktig byggegrense). Bruk av innvending dersom nasjonale jordverninteresser ikke ivaretas i planforslaget må gis tydelig aksept fra sentralt hold.



Figur 4-2: En utspredd bystruktur kan påvirke verdifulle landbruksområder. (Illustrasjon: arkitekt Knut Selberg TEKNA 2012)





Figur 4-3: Til venstre - eksempel på regional plan som fastsetter utbyggingsmønster og hvilke steder som skal prioriteres for vekst (Oslo og Akershus). (Kilde: Plansamarbeidet (2014)). Til høyre – regional plan med definert kjerneområde landbruk og langsiktig grense landbruk (Nord Jæren).

## 4.4 Knutepunktfortetting – bærekraftig by- og tettstedsutvikling

### 4.4.1 Beskrivelse av tiltak

Dette tiltaket må ses i sammenheng med satsingen på regionale samordnet areal- og transportplanlegging. For å bidra til en faglig innretning som styrker jordvernet, er det av stor betydning at det forberedes en god faglig plattform før planprosesser igangsettes. Et godt felles kunnskapsgrunnlag er en forutsetning for saklige og konstruktive diskusjoner, noe vi mener er helt avgjørende når en ønsker å få til et trendskifte.

I denne sammenhengen er det ønskede trendskiftet – «fra byspredning til konsentrert byutvikling». Dette vil dempe behovet for nye arealer og dermed presset på dyrka jord. I kompakte byer med stort mangfold i servicetilbudet vil i tillegg transportbehovet være lavt og behovet for nye veiprosjekter reduseres.

Kommunens rapportering om omdisponering av dyrka jord viser at nedbyggingen er størst i pressområder der også de mest verdifulle jordbruksarealene finnes. Det å stoppe utviklingen av de fleste etablerte byene i landet må ansees som et urealistisk scenario. Indirekte vil derfor utviklingen av kompakte byer være et viktig virkemiddel for å styrke jordvernet.

Det har vært flere nasjonale program for miljøvennlig byutvikling i regi av Miljøverndepartementet. Kunnskapsgrunnlaget er godt nok. Utfordringen er å sette sammen kunnskap tilpasset ulike geografiske områder og ulike by- og tettstedstradisjoner (eller mangelen på tradisjoner) i ulike deler av landet.

Erfaringer fra planprosesser for byutvikling og transformasjon viser at det er en rekke motstridende nasjonale mål som skaper konflikter. Det kan være kulturminnevern, trafikkstøt og lokal forurensning. Det kan også være lokale hinder som naboprotester knyttet til endring av strøkskarakter, tap av utsikt mm. Dette kan oppleves som motkrefter som gjør det vanskelig og tidkrevende med by- transformasjon og knutepunktutvikling. Imidlertid er dette konsekvenser som må håndteres på en forsvarlig måte.

### 4.4.2 Drøfting

Dette er et positivt tiltak for å stimulere til byutvikling i samsvar med SPR-BATP.

Hva skjer om vi fortsetter å planlegge norske tettsteder med dagens arealutnyttelse for å imøtekomme ønsket om flere billige eneboliger?

Fra Asplan Viaks analysearbeid «Miljø- og samfunnsregnskap for fortetting ved stasjonsnære jorder» (Ruter 2010) ble det vist at fortetting i sentrum gir mindre konflikter med hensyn på dyrkbar mark, redusert arealbehov, redusert transportarbeid, og ikke minst et mer livskraftig og konkurransedyktig sentrum for handel, kultur og andre fritidsaktiviteter gjennom å oppnå kritisk masse mht. bosatte og arbeidsplasser.

To mulige utbyggingsalternativer for å møte boligbehovet i Ås er skissert nedenfor. Til venstre er vist konsentrert utbygging på stasjonsnære jorder, og til høyre videre utbygging basert på dagens arealforbruk pr bosatt (med krav om ikke å bygge på områder med dyrka mark). Utbyggingen gjelder en tilnærmet dobling av dagens innbyggertall, og er iht. vekstprognoser for kommunen.

Beregninger viser 8 ganger så høyt arealforbruk og dobbelt så mye generert transport og klimagassutslipp i det spredte alternativet i forhold til det kompakte. Det er sett på arbeidsreiser, inkludert pendling til Oslo, fritidsreiser og innkjøpsreiser. Selv om den spredte

utbyggingen bevarer dyrka mark på kort sikt, bygges flere jorder inn, og vil på sikt kunne bli vanskelig å drive på en effektiv måte uten å komme i konflikt med boligbebyggelsen.



Illustrasjon: Til venstre: Ås tettsted med høy utnyttelse på tre sentrums- og stasjonsnære jorder; leiligheter og rekkehus. Krever 400 dekar. Til høyre: Ås tettsted med lav tetthet over store arealer vist med eneboligfelt. Krever 3200 dekar basert på dagens boligtetthet/tomtestørrelse (Ruter 2010).

Samtidig ser vi at arealstrategier der det legges vekt på fortetting innenfor eksisterende byggesone, i det lange løp også vil fremme jordvernet. Arealforbruket til utbygging er samlet sett mindre, og presset på verdifulle områder utenfor tettstedsavgrænsingen reduseres betydelig ved en konsentrert utvikling.

Asplan Viak har også utredet **om** det er plass i Buskerudbyen til forventet befolkningsvekst, og i så fall **hvor** denne veksten bør komme, for å styrke regionens bærekraft og attraktivitet (Asplan Viak 2012). En av hovedmålsettingene for Buskerudbysamarbeidet er å redusere bruken av privatbil til fordel for kollektivtransport, gange og sykkel, samt mulighet for å frigjøre vegkapasitet til næringstransport.

Utredningen har vist at det sett under ett er nok areal i de fem kommunesentrene i Buskerudbyen til å dekke forventet vekst i befolkning og arbeidsplasser frem til 2040, uten å måtte ta i bruk skogsarealer eller dyrka mark. Det er altså ikke behov for å frigjøre nye arealer utover i sentrumskjernene i Kongsberg, Hokksund, Mjøndalen og Drammen, samt Lierstranda. Å bygge videre på eksisterende sentrumskjerner gjennom fortetting og transformasjon ansees som en bærekraftig strategi for å skape attraktivitet og livskraft, redusere reiseavstander og derigjennom redusere og minimere bilbruk.

Tiltakets konsekvenser på ulike områder oppsummeres i tabellen under.

Tabell 4.5. Oppsummering av tiltakets konsekvenser på ulike områder.

Miljøhensyn	Positivt på et overordnet nivå, men kan oppleves negativt i lokalmiljøet.
Utbyggingskostnader	Positivt å benytte eksisterende infrastruktur, men økte kostnader sett i forhold til utbygging på åpent areal.
Transportarbeid (ATP)	Positivt. Mindre transportarbeid med samling av funksjoner og korte avstander legger til rette for gange og sykkel. Bygger opp under kollektivtransport.
By- og tettstedsutvikling	Positivt. I tråd med mål for bærekraftige og klimavennlige byer.
Effektiv utbygging	Planprosesser og gjennomføring tar normalt lenger tid enn ved konvensjonell utbygging.
Effektiv forvaltning	Samordning av statlige interesser vil være positivt i form av enklere planprosesser.

Lokaldemokrati	Samordning av statlige interesser kan virke positivt ved at det gir bedre forutsigbarhet og enklere planprosesser – samtidig kan en samordnet stat gi kommunen mindre handlingsrom til å finne lokale tilpasninger/kompromiss.
----------------	--

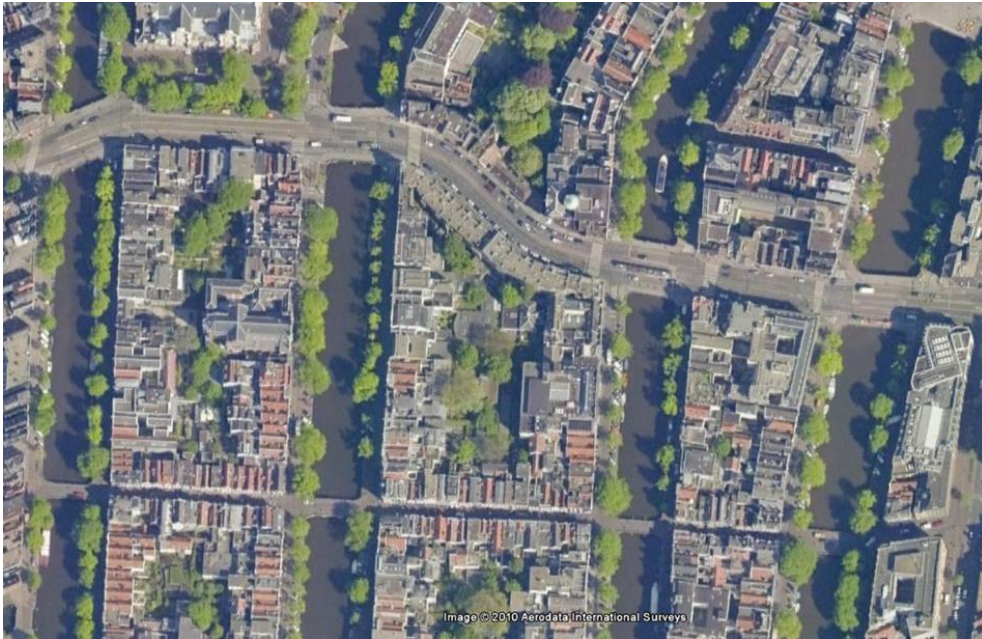
#### 4.4.3 Anbefaling

Vi foreslår at det tas et statlig initiativ til å samordne og avklare målkonflikter som kan hindre eller vanskeliggjøre en effektiv planlegging for utvikling av kompakte kollektivknutepunkt, tettsteder og byer.

Grunnlaget for en felles statlig by- og tettsetdspolicy må bygge på et felles kunnskapsgrunnlag om bærekraftig og framtidsrettet byutvikling.



*Bilde: Ringebu i Gudbrandsdalen - en forbilledlig norsk landsby med fornyet livskraft.*



Amsterdam blir ofte trukket fram som et tidløst forbilde for den attraktive og livskraftige byen. Her er den urbane tettheten bebygd med tydelige kvartalsstrukturer, hvor kanaler med grønne gater veksler med grønne stille inngårder. Den tette strukturen sikrer kritisk masse mht. antall beboere i nabolagene for å skape livskraft og puls i byrommene.

*Blide: Flyfoto over sentrale deler av Amsterdam.*



*Illustrasjon: Asplan Viaks framtidvisjon for Lierstranda som et laboratorium for bærekraftig byutvikling. Attraktive bomiljøer på omformet industriareal og nye utfyllinger i sjøen. Klare grenser mot de fruktbare jordene i Lierdalen.*

## 4.5 Effektive transformasjons- og fortettingsprosesser

### 4.5.1 Beskrivelse av tiltak

For å begrense utbyggingspresset og spare dyrka jord er det viktig at allerede omdisponerte arealer får høyest mulig utnyttelse, og det er formulert som et krav i statlige planretningslinjer at dette potensialet skal utnyttes før nye arealer tas i bruk til utbyggingsformål (jf. SPR-BATP). Men spørsmålet er hvordan en skal gå fram for å få det til - hvordan utnytte fortettings-/transformasjonspotensialet? Norske kommuner og utbyggere har mye erfaring og lang tradisjon med å bygge på «jomfruelige» områder. Det å gå inn og utvikle allerede bebygde områder er noe som først og fremst foregår i større byområder. En god veiledning med oppskrift på effektiv gjennomføring kan virke som en motivasjon også til mindre kommuner.

### 4.5.2 Drøfting

Dette er et positivt virkemiddel som i seg selv ikke vil ha direkte konsekvenser på miljø og samfunn. Dersom tiltaket fører til at mer av transformasjons-/fortettingspotensialet utnyttes vil det ha positive miljøeffekter i forhold til bærekraftig byutvikling med bl.a. redusert transportbehov. Foretaksøkonomisk vil utvikling av allerede bebygde områder være mer kostbart enn utbygging på åpen mark. Et tiltak som bidrar til å effektivisere omformingsprosessene vil imidlertid ikke kunne kobles til noen negative virkninger.

Tiltak i form av veiledning kan ikke vurderes å ha direkte konsekvenser for fysisk miljø og samfunn.

Tiltakets konsekvenser på ulike områder oppsummeres i tabellen under.

Tabell 4.6. Oppsummering av tiltakets konsekvenser på ulike områder.

Effektiv forvaltning	Positivt – hensikten med tiltaket er mer effektive prosesser.
Lokaldemokrati	Nøytralt – kan være positivt dersom effektive prosesser innebærer bedre medvirkning og politisk forankring.

### 4.5.3 Anbefaling

Vi anbefaler at en veileder som beskriver framgangsmåter for effektiv transformasjon og fortetting – en slags «verktøykasse» som kommunen kan benytte, inngår i nasjonal jordvernstrategi.

Det kan med fordel tas utgangspunkt i vellykkede prosjekter og fokusere på kritiske suksessfaktorer. Viktige tema er eiendomsforhold, utbyggingsavtaler, samarbeid offentlig – privat sektor, tidsperspektiv og strategisk bruk av virkemidlene i kommuneplanen. Mer aktiv bruk av områderegulering og krav om felles planlegging for flere eiendommer vil være viktige grep.

## 4.6 Stimulere til konsentrert boligutbygging

### 4.6.1 Beskrivelse av tiltak

Ved fortetting og konsentrert byutvikling er det en utfordring å sikre god arkitektonisk kvalitet og gode boliger og utearealer. Det er en pågående diskusjon om hvorvidt den fortettingen som pågår i de større byene holder høy nok estetisk og bruksmessig kvalitet. Ikke alle prosjektene som bygges svarer til de forventningene vi har til godt bomiljø, men det finnes en rekke vellykkede prosjekter som både har en høy arealutnyttelse og som samtidig tilfører bomiljøene nye kvaliteter.

Oslo kommune har utarbeidet en eksempelsamling med god boligfortetting i Oslo (Plan- og bygningsetaten, 2012) som viser den typologiske, arkitektoniske og geografiske bredden som er relevant for utvikling av boligområder i Oslo kommune. Vi er ikke kjent med at det er utarbeidet tilsvarende eksempelsamlinger som er tilpasset en større bredde som vil være relevant også for mindre steder.

### 4.6.2 Drøfting

Dette er et positivt tiltak for å inspirere til at det utvikles boligområder med høy arealutnyttelse og godt bomiljø. Høy arealutnyttelse vil være gunstig økonomisk, men kan gi negative miljøeffekter dersom kvaliteten ikke er ivaretatt. Hensikten med tiltaket er å bøte på dette, og vil ha en positiv miljøvirkning dersom en lykkes med å finne de gode eksemplene som inspirer til implementering. Kvalitet koster, og økt fokus på sikring av godt bomiljø kan øke utbyggingskostnadene, men samfunnsøkonomisk vil det ha en positiv effekt på langs sikt ettersom sosiale forhold, trivsel og helse vil bli bedre.

Tiltak i form av veiledning kan ikke vurderes å ha direkte konsekvenser for fysisk miljø og samfunn.

Tiltakets konsekvenser på ulike områder oppsummeres i tabellen under.

Tabell 4.7. Oppsummering av tiltakets konsekvenser på ulike områder.

Effektiv forvaltning	Positivt – hensikten med tiltaket er mer effektive prosesser.
Lokaldemokrati	Nøytralt – kan være positivt dersom effektive prosesser innebærer bedre medvirkning og politisk forankring.

### 4.6.3 Anbefaling

Vi anbefaler at det utarbeides en veileder eller eksempelsamling som viser at konsentrert boligbygging kan være attraktivt. Denne bør vise kreative/innovative eksempler som kan passe inn i forskjellige kontekster – ulike type steder i hele landet.

Videre bør det redegjøres for ulike måter å beregne tetthet/utnyttelsesgrad. Det er viktig å etablere en standard som definerer arealutnyttelsen for områder. Det er områdeutnyttelsen som er interessant med tanke på å unngå byspredning og økt nedbygging av dyrkamark.

Tiltaket kan være et samarbeid mellom planmyndigheter, miljømyndigheter og landbruksmyndigheter på nasjonalt nivå.



*Bilde: Til tross for høy tetthet har Bo-01 i Malmø en landsbykarakter med intime byrom og variasjon i boligformer.*



*Bilde: Hammarby Sjöstad er et godt eksempel på at høykvalitative byrom er avgjørende for en bydels attraktivitet.*



## 4.7 Miljøklassifisering av utbyggingsplaner

### 4.7.1 Beskrivelse av tiltak

De siste årene er det tatt i bruk ulike systemer for klassifisering av bærekraftige bygg. BREEAM-NOR (<http://ngbc.no/breeam-nor>) er et slikt system som ble lansert i 2011, og dette systemet er allerede i omfattende bruk for å fremme og dokumentere miljømessige kvaliteter ved byggeprosjekter.

Det arbeides nå med å introdusere et tilsvarende miljøklassifiseringssystem for områdeutvikling, BREEAM-NOR Communities. Dette vil være et rammeverk for å vurdere sentrale sosiale og økonomiske bærekraftsmål for større områdeutviklinger.

Systemet stimulerer bl.a. til å lokalisere utbyggingsområder på arealer som tidligere har vært bebygd eller som er forurenset, og til å unngå utbygging på områder som er urørt natur eller jordbruksarealer.

Miljøklassifiseringen er en frivillig ordning som utbygger selv velger å gjennomføre fordi man ser seg tjent med den good-will dette gir, eller fordi det er i tråd med egne miljøambisjoner. Det er normalt ingen myndighetsinvolvering i prosessen. Overordnet ambisjon for systemene er å sette høyere miljøkrav enn det myndighetene setter på en rekke definerte områder.

### 4.7.2 Drøfting

Miljøklassifisering av utbyggingsplaner vil kunne bidra til økt bevissthet og vektlegging av å lokalisere utbygging til andre arealer enn landbruksarealer (skog og jord). Foreløpig har slike systemer svært liten utbredelse, og det er uklart i hvilken grad de vil bli tatt i bruk. Systemene ivaretar hele bredden av miljøhensyn, og har dermed positiv innvirkning miljømessig.

Tiltakets konsekvenser på ulike områder oppsummeres i tabellen under.

Tabell 4.8. Oppsummering av tiltakets konsekvenser på ulike områder.

Miljøhensyn	Klart positiv effekt
Samfunnsøkonomi	Systemene er basert på lang tidshorisont, og stimulering av langsiktige robuste løsninger. Man antar derfor positiv samfunnsøkonomisk effekt.
Utbyggingskostnader	Antatt fordyrende i tidlig fase, men gode og ryddige prosesser vil gi reduserte kostnader samlet sett.
Transportarbeid (ATP)	Ikke direkte relevant
By- og tettstedsutvikling	Antatt positiv effekt via en rekke miljøkrav innebygd i systemene.
Effektiv utbygging	Antatt positiv effekt
Effektiv forvaltning	Antatt positiv effekt pga merkrav til dokumentasjon fra utbygger.
Lokaldemokrati	Antatt positiv effekt pga merkrav til medvirkning.

### 4.7.3 Anbefaling

BREEAM-NOR Communities er under innarbeiding. Miljøklassifiseringssystemet er selvdrevet av bygge- og eiendomsbransjen, og det er dermed ikke behov for noen direkte offentlig myndighetsinvolvering. Det anbefales generelt å stimulere til bruk av denne type systemer.

## 4.8 Samordning og forenkling av regelverk for spredt utbygging

### 4.8.1 Beskrivelse av tiltak

Boligutbygging på dyrka jord skjer enten gjennom omdisponeringstillatelse etter jordloven, eller etter kommunens omregulering til boligformål i planprosesser, etter plan- og bygningsloven (pbl). Tallene for 2013 viser at 29 prosent av boligbebyggelsen på dyrka jord ble godkjent gjennom omdisponeringstillatelse etter jordloven (som også betinger dispensasjon etter kap. 19 i pbl) (Statens landbruksforvaltning 2014). Nesten en tredjedel av boligbyggingen på dyrka jord i 2013 ble altså godkjent uten bruk av reguleringsplan. Når det gjelder fritidsbebyggelse på dyrka jord, ble 65 prosent godkjent gjennom omdisponering etter jordloven i 2013.

Det eksisterer liten kunnskap om de samlede effektene av spredt utbygging i LNF(R)-områdene, samt av landbrukets egen virksomhet, når det gjelder nedbygging av dyrka jord. NIBR-rapporten *Spredt utbygging og jordvern* (NIBR 2006) antyder at omfanget er større enn nedbygging gjennom tettstedsutvidelser. Det bør skaffes mer kunnskap om denne type nedbygging, slik at man lettere kan vurdere hvilke tiltak som bør settes inn.

Landbrukets egen byggevirksomhet er kilde til omdisponering av store arealer med dyrka jord. NIBR (2006) konkluderer med at litt under halvparten av spredt utbygging på jordbruksarealer er til primærnæringsformål. Dette er lovlig utbygging i tråd med LNF(R)-formålet.

Også spredt utbygging av boliger og næringsbygg som godkjennes på jordbruksarealer er av et relativt stort omfang, noe tallene i KOSTRA for omdisponert areal dyrka jord godkjent etter jordloven indikerer (Statens landbruksforvaltning 2014). NIBR (2006) konkluderte med at spredt utbygging er hovedårsaken til nedbygging av jordbruksarealer, og har et større omfang enn nedbygging gjennom tettstedsutvidelser. Rundt halvparten av spredt nedbygging på jordbruksarealer var til andre formål enn primærnæringsformål, ifølge rapporten.

Kommunene bør i sine kommuneplaner legge inn bestemmelser som i størst mulig grad begrenser bruk av dyrka jord til landbrukets egen byggevirksomhet og spredt utbygging. Kommunene kan for eksempel gi bestemmelser om at slike byggetiltak ikke skal skje på dyrka jord.

Tallene ovenfor indikerer at det foregår en fragmentert nedbygging av dyrka jord av ganske stort omfang i områder som ikke er avklart og godkjent til utbygging i kommunale planer. Situasjonen blir ekstra uoversiktlig ved at byggeaktiviteten både reguleres av jordloven pbl.

På grunn av den store andelen av årlig omdisponering dette utgjør, er det behov for å se på en harmonisering og innskjerping av reglene.

#### 4.8.2 Drøfting

Tiltakets konsekvenser på ulike områder oppsummeres i tabellen under.

Tabell 4.9. Oppsummering av tiltakets konsekvenser på ulike områder.

Miljøhensyn	Positivt å redusere fragmenterte naturinngrep og reduserte utslipp/støy fra transport/bilkjøring. Redusert biltransport fører til redusert risiko for trafikkulykker.
Utbyggingskostnader	Høyere tomtepriser i mer sentrale strøk kan gi høyere utbyggingskostnader, men muligheter til å utnytte eksisterende infrastruktur vil virke kostnadsdempende.
Transportarbeid (ATP)	Mindre spredt utbygging reduserer transportbehovet og reiseavstand – forutsatt at utbyggingen alternativt skjer by- og tettstedsnært.
By- og tettstedsutvikling	Mindre spredt utbygging vil på lang sikt kanalisere utbyggingen mot tettsteder og kunne bidra positivt til å opprettholde servicetilbudet på mindre tettsteder.
Effektiv utbygging	Mer konsentrert utbygging vil gi grunnlag for bedre utnyttelse av felles infrastruktur.
Effektiv forvaltning	Samordning av reglene vil innebære en forenkling av offentlig forvaltning.
Lokaldemokrati	Regelforenkling og samordning vil ikke påvirke forhold av betydning for lokaldemokratiet. Innskjærpede regler kan gi mindre lokalpolitisk handlingsrom.

#### 4.8.3 Anbefaling

Vi anbefaler at det i arbeidet med en jordvernstrategi utredes nærmere om det er behov for lovendringer og harmonisering mellom pbl og jordloven for å få bedre kontroll på bit for bit nedbyggingen av dyrka jord i LNF(R)-områdene.

Det er særlig samsillet mellom pbl § 19-2 *Dispensasjonsvedtaket* og reglene om dispensasjon/samtykke i jordlovens § 9 som bør utredes nærmere.

Et sentralt spørsmål er om det er behov for en egen dispensasjonshjemmel i jordloven så lenge det foreligger muligheter til å gi bestemmelser om planlagt spredt utbygging i LNF(R)-områder i kommuneplanens arealdel, jf. § 11-11.

## 4.9 Beslutningsprosesser i Konseptvalgutredninger (KVU)

### 4.9.1 Beskrivelse av tiltak

For større offentlige prosjekter (antatt kostnad over 750 mill. kr eller når det aktuelle departementet beslutter det) skal det gjennomføres konseptvalgutredninger (KVU) med tilhørende kvalitetssikring(er) (KS1 og eventuelt KS2) (Finansdepartementet 2010). Hovedformålet med KVU er i første omgang å vurdere om det aktuelle prosjektet er nødvendig og relevant i forhold til samfunnsmessige behov. Gitt dette skal KVUen videre identifisere aktuelle konsepter for å løse det aktuelle prosjektets behov, og vurdere og rangere disse konseptene med tilhørende anbefaling til valg av konsept. Vurdering og rangering av de identifiserte konseptene foretas i alternativanalysen, hvor den samfunnsøkonomiske analysen (konsekvensanalysen) av konseptene står sentralt. Håndtering av jordvern i samfunnsøkonomiske analyser drøftes i kapittel 4.10 (prissatte konsekvenser) og kapittel 4.11 (ikke-prissatte konsekvenser) under.

Høy vektlegging av jordvernet i samfunnsøkonomiske analyser kan ha liten verdi dersom jordvernet har blitt tillagt lite vekt i KVUens tidligere faser (behovsanalyse, strategidokument og kravdokument), hvor de aktuelle konseptene identifiseres og prioriteres for nærmere vurdering i alternativanalysen. Med andre ord hjelper det lite med grundig samfunnsøkonomisk analyse av de identifiserte konseptene dersom alle disse innebærer betydelig og i verste fall unødvendig nedbygging av dyrka/dyrkbar jord.

KVU/KS-prosessen er regulert gjennom veiledere (f.eks. Finansdepartementet 2010) og rammeavtaler mellom staten og eksterne utredere. KVU-prosessen består som nevnt av flere faser for identifisering og prioritering av konsepter. For eksempel skal det overordnede kravdokumentet sammenfatte betingelsene som skal oppfylles ved gjennomføringen av prosjektet. Her kan det for eksempel stilles krav til at prosjektet skal ivareta nasjonalt viktige samfunnsinteresser og målsetninger, som for eksempel et sterkt jordvern.

Innenfor dette prosjektet har vi ikke mulighet til å gjennomgå og vurdere hvordan jordvernet håndteres i de tidlige fasene av en KVU, før alternativanalysen. Vi kjenner heller ikke til andre utredninger som fokuserer på hvordan jordvernet og eventuelt andre enkeltinteresser håndteres i KVUens tidlige faser<sup>1</sup>, men utelukker ikke at slike utredninger er gjennomført. Det kan derfor være behov for en systematisk gjennomgang av hvordan jordvernet (og eventuelt andre interesser) håndteres i utvalgte KVUers tidlige faser, herunder om jordvernet står sentralt ved identifisering av konsepter og prioritering/siling av disse inn mot den senere alternativanalysen. En slik utredning kan for eksempel bestilles gjennom forskningsprogrammet Concept (<http://www.concept.ntnu.no/>), som utvikler kunnskap som sikrer bedre konseptvalg, ressursutnyttning og effekt av store statlige investeringer. Dersom en slik utredning avdekker at jordvernet ikke tillegges tilstrekkelig vekt bør man videre jobbe for at aktuelle retningslinjer og veiledere for gjennomføring av KVUer gjennomgår de nødvendige revisjoner.

### 4.9.2 Drøfting

Se ovennevnte beskrivelse av tiltak. Tiltakets konsekvenser på ulike områder som miljøhensyn, utbyggingskostnader mv., jf. tabell 4.1, er enten usikre eller lite aktuelle.

---

<sup>1</sup> Dette i motsetning til konsekvensanalyser/samfunnsøkonomiske analyser, hvor det er gjennomført en rekke utredninger av hvordan enkeltinteresser ivaretas.

### **4.9.3 Anbefaling**

Som del av ny jordvernstrategi bør man vurdere å gjennomføre en systematisk evaluering av hvordan jordvernet håndteres i tidlige faser av KVVU-prosessen, hvor de aktuelle konseptene identifiseres og prioriteres/siles for nærmere vurdering i de senere konsekvensanalysene. Dersom en slik evaluering avdekker at jordvernet ikke tillegges tilstrekkelig vekt bør man videre jobbe for at aktuelle retningslinjer og veiledere for KVVU gjennomgår nødvendige revisjoner.

## 4.10 Konsekvensanalyser – jordressurser som prissatte konsekvenser

### 4.10.1 Beskrivelse av tiltak

Når konseptene i en KVU eller lignende først er valgt (se kapittel 4.9), så skal disse som regel utredes og rangeres gjennom utarbeidelse av en konsekvensanalyse/samfunnsøkonomisk analyse. Det finnes generelle rundskriv (Finansdepartementet 2013) og veiledere (Direktoratet for økonomistyring 2014) for samfunnsøkonomiske analyser. Etater med mange store investeringsprosjekter har egne veiledere i tillegg. På samferdselsprosjekter, hvor jordvernensynet ofte står sentralt, benyttes *Håndbok V712 – Konsekvensanalyser* (tidligere Håndbok 140) (Vegdirektoratet 2014a).

Verdien av dyrka/dyrkbar jord behandles i dag som delvis prissatte og delvis ikke-prissatte konsekvenser. I dette delkapittelet diskuterer vi behandling av jordressurser som prissatte konsekvenser, mens behandling av jordressurser som ikke-prissatte konsekvenser diskuteres i kapittel 4.11.

De prissatte konsekvensene av dyrka jord er i dag begrenset til erstatningskostnader ved grunnerverv, som er behandlet i egen *Håndbok V743 – Grunnerverv til vegformål: Utmåling av erstatning for dyrka mark* (Vegdirektoratet 2014b). Ved utregning av erstatning skal man benytte høyeste verdi av salgsverdi og bruksverdi. I begge tilfeller er erstatningen – og dermed de prissatte konsekvensene av dyrka jord – begrenset til den privatøkonomiske delen av jordas verdi. Øvrige verdier av den dyrka jorda håndteres som ikke-prissatte konsekvenser i de samfunnsøkonomiske analysene, se kapittel 4.11.

Et aktuelt spørsmål er om en revisjon av *Håndbok V712*<sup>2</sup> (og andre veiledere for samfunnsøkonomiske analyser) bør strekke seg lengre i å håndtere nedbygging av dyrka jord som prissatte konsekvenser enn i dag, og hvorvidt dette kan bidra til å styrke jordvernet gjennom bedre synliggjøring av den dyrka jordas verdier. Vista Analyser rapport 2013/25 til Vegdirektoratet (Vista Analyse 2013) med tilhørende kommentarer fra Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF 2013) kan ses på som første innspill i denne drøftingen. Hovedtrekk fra disse rapportene samt andre vurderinger rundt eventuell prissetting av dyrka mark drøftes under.

### 4.10.2 Drøfting

I korte trekk diskuterer Vista Analyse (2013) hvorvidt den samfunnsøkonomiske verdien av jordvern og andre naturressurser kan og bør prissettes i samfunnsøkonomiske analyser, med gjennomgang av mulige framgangsmåter og beregningsprinsipper for slik prissetting. Vista Analyse (2013) konkluderer med at man bør vurdere nærmere om verdien av jordvern bør prissettes i større grad enn det som gjøres i samfunnsøkonomiske analyser i dag, jf. diskusjonen over. Videre anbefales det at man undersøker nærmere hvordan den såkalte erstatningskostnadsmetoden – det vil si kostnaden ved nydyrking tilsvarende produksjonen som går tapt ved omdisponering – kan benyttes for å finne den samfunnsøkonomiske

---

<sup>2</sup> *Håndbok V712 fra 2014 erstatter tidligere Håndbok 140 fra 2006, men representerer først og fremst en oppdatering i forhold til endringer i lover, forskrifter og nye veiledere. Vegdirektoratet (2014a) skriver at «Det er ikke gjort endringer av selve utredningsmetodikken, så dette er en relativt begrenset revisjon. Det vil bli arbeidet videre med revisjonsarbeid for både prissatte og ikke-prissatte konsekvenser. Det planlegges en ny utgave av håndboka i 2017, som vil ha større endringer.»*

verdien av jordvern. Erstatningskostnadsmetoden følger samme beregningsprinsipper som det foreslåtte Jorderstatningsfondet, som diskuteres i kapittel 4.14.

Vista Analyse (2013) understreker at gjeldende estimater for nydyrkingskostnader er usikre og vil variere fra prosjekt til prosjekt, og at det er behov for mer arbeid rundt dette for å komme fram til tall som eventuelt kan brukes i en revidert utgave av Håndbok V712. I tillegg til jordvern vurderer Vista Analyse (2013) det som mulig å prissette verdien av karbonbinding i skog, mens øvrige verdier knyttet til jord- og skogbruksressurser (kulturlandskap, rekreasjon mv.) bør fortsatt behandles som del av ikke-prissatte konsekvenser, se kapittel 4.11.

Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning kommenterer utredningen til Vista Analyse i et eget notat (NILF 2013). Vi har ikke mulighet for å gjennomgå dette notatet i detalj. Vårt hovedinntrykk er imidlertid at NILF, i likhet med Vista Analyse, ikke er avvisende til ytterligere prissetting av jordvern i samfunnsøkonomiske analyser. Notatet for øvrig fokuserer på beregningsprinsipper for slik prissetting, med gjennomgang av Vista Analyses forslag og drøftinger, og med forslag til enkelte justeringer i forhold til disse. Disse drøftingene er imidlertid noe tekniske og ikke direkte relevante for våre konklusjoner.

Innenfor rammen av dette prosjektet har vi ikke mulighet for å gå inn i detaljerte vurderinger av hvordan jordvern eventuelt bør prissettes i samfunnsøkonomiske analyser. De foreslåtte beregningsprinsippene til Vista Analyse (2013) og NILF (2013) kan være prinsipielt riktige. Vi er imidlertid usikre på om denne type prissetting vil bidra til å styrke jordvernet. Ved større samferdselsprosjekter er det en risiko for at kostnadene knyttet til nydyrking av omdisponert jord vil utgjøre en nærmest neglisjerbar del av de totale investeringskostnadene, og at jordvern dermed vil ha lav prioritet ved rangering av de ulike konseptene

Vi er også tvilende til om den omtalte erstatningskostnadsmetoden er dekkende for å finne «... verdien av jordvern» (Vista Analyse 2013 s. 8). For eksempel vil en omdisponering av dyrka jord og tilhørende nydyrking<sup>3</sup> føre til at samlet dyrka og dyrkbar jord går ned ved at eksisterende dyrka jord går tapt og nydyrka jord omklassifiseres fra dyrkbar til dyrka. Vi ser ikke hvordan erstatningskostnadsmetoden tar inn over seg kostnadene ved slik nedbygging. Videre tror vi det er en viss risiko for at prissetting av jordvern kan bidra til å legitimere nedbygging av dyrka/dyrkbar jord. For ytterligere argumenter mot prissetting av jordvern vises det til diskusjonen rundt et eventuelt Jorderstatningsfond, se kapittel 4.14.

Tiltakets konsekvenser på ulike områder som miljøhensyn, utbyggingskostnader mv., jf. tabell 4.1, er enten usikre eller lite aktuelle.

### 4.10.3 Anbefaling

I lys av ovennevnte drøfting anbefaler vi at ytterligere prissetting av dyrka/dyrkbar jord i samfunnsøkonomiske analyser ikke bør bli del av ny jordvernstrategi. Vi anser det som mer hensiktsmessig å søke å styrke «statusen» til jordvernet som del av de ikke-prissatte konsekvensene i samfunnsøkonomiske analyser, se kapittel 4.11 for nærmere diskusjon av dette.

---

<sup>3</sup> Vi antar at den samlede matproduksjonen i Norge ikke skal reduseres, men heller økes betraktelig i årene framover, jf. Meld. St. 9 (2011-2012) «Landbruks- og matpolitikken. Velkommen til bords».

## 4.11 Konsekvensanalyser – jordressurser som ikke-prissatte konsekvenser

### 4.11.1 Beskrivelse av tiltak

Det vises til kapittel 4.10 for beskrivelse av hvordan jordressurser behandles som delvis prissatte og delvis ikke-prissatte konsekvenser i samfunnsøkonomiske analyser i dag. I det samme kapitlet anbefaler vi at ytterligere prissetting av dyrka/dyrkbar jord ikke bør bli del av ny jordvernstrategi. En alternativ strategi er å se på mulighetene for at jordvernet kan tillegges større vekt som del av ikke-prissatte konsekvenser enn i dag, herunder bidra til at dette utredes og vurderes grundig som del av den pågående revisjonen av Håndbok V712.

### 4.11.2 Drøfting

Vi har ikke mulighet for å gjennomgå i detalj hvordan dyrka/dyrkbar jord behandles som ikke-prissatte konsekvenser i samfunnsøkonomiske analyser i dag. I forbindelse med den pågående revisjonen av Håndbok 140/V712 gjennomfører Asplan Viak for tiden et oppdrag for Vegdirektoratet som inneholder en evaluering av hvordan ikke-prissatte konsekvenser har blitt håndtert i utvalgte konsekvensanalyser, med tilhørende anbefalinger om eventuelle forbedringer i en revidert utgave av Håndbok 140/V712. Utredningen vil gi en oversikt over bruk og sammenstilling av metoden fra Håndbok 140, med vekt på hvordan metoden har fungert. Utredningen vil videre diskutere sammenstilling av ikke-prissatte konsekvenser og metoden for sammenstilling mellom prissatte og ikke-prissatte konsekvenser. Den nevnte utredningen er pågående og foreløpige resultater kan ikke rapporteres her, men en sluttrapport forventes offentliggjort i løpet av våren 2015.

Vista Analyse (2013) pekte i sin rapport på at det var behov for en klargjøring i Håndbok 140 av hvilke aspekter ved naturressurser som skal vurderes (og ikke vurderes) under temaet naturressurser og i forhold til andre temaer. De anbefalte videre at det bør framgå tydeligere hvilke forhold ved naturressurser som allerede vurderes som prissatte konsekvenser (privatøkonomiske forhold). Disse anbefalingene synes å ha blitt tatt til følge i Håndbok V712 fra 2014, som erstatter Håndbok 140 fra 2006.

Et annet grep som er gjort i Håndbok V712 er at kriteriet jordkvalitet er delvis tatt ut og all fulldyrka jord, overflatedyrka jord som er dyrkbar og innmarksbeite som er dyrkbar skal nå ha såkalt «stor» verdi (på liten, middels, stor verdi skala). Dette kan føre til at for eksempel grunnlendt mark, vassyk mark eller steinrik mark som gir dårlig avling - men fremdeles er definert som fulldyrka - får en forholdsvis høyere verdi enn andre deltema under ikke-prissatte konsekvenser, som naturmiljø eller kulturminner, hvor verdivurderingen er mer detaljert. På den ene siden kan denne endringen ses på som positiv med tanke på jordvernet, da mye dyrka/dyrkbar jord nå vurderes å ha «stor» verdi og dermed tillegges mye vekt i de ikke-prissatte konsekvensene sammenlignet med andre temaer. På den annen side kan dette gi en risiko for «utvanning» av verdien til den dyrka/dyrkbare jorda med høyest reell avling og kvalitet, siden denne nå likestilles med annen dyrka/dyrkbar jord av lavere kvalitet. I arbeidet med den planlagte, større revisjonen av håndboka fram mot 2017 blir det viktig å se på hvilke praktiske konsekvenser denne endringen i verdivurderingen av jordressurser fra Håndbok 140 til Håndbok V712 har hatt, herunder om det reelt sett synes å bidra til å styrke jordvernet.

Tiltakets konsekvenser på ulike områder som miljøhensyn, utbyggingskostnader mv., jf. tabell 4.1, er enten usikre eller lite aktuelle.



### 4.11.3 Anbefaling

Den pågående revisjonen av Håndbok 140/712, som planlegges ferdigstilt innen 2017, åpner for mer grunnleggende endringer i prinsippene rundt behandling av ikke-prissatte konsekvenser enn den mindre revisjonen som ble gjennomført i 2014. Dersom ny jordvernstrategi legger opp til mer ambisiøse mål for jordvernet enn i dag bør dette gjenspeiles i vektleggingen av jordressurser i framtidige konsekvensanalyser. Tett oppfølging av jordvernhensynet i den pågående revisjonen av Håndbok 140/712 bør derfor bli en viktig del av ny jordvernstrategi. I den grad prinsippene for håndtering av jordressurser blir endret i en revidert versjon av Håndbok 140/712, med fokus på styrking av jordvernet, bør man videre sørge for at disse endringene også tas inn i generelle rundskriv/veiledere og andre etatsspesifikke veiledere for samfunnsøkonomiske analyser hvor nedbygging av jordressurser er aktuelt.

## 4.12 «Nye byer» – kanalisere investeringer bort fra dyrka jord

### 4.12.1 Beskrivelse av tiltak

Etablering av «nye byer» for håndtering av forventet befolkningsvekst i større norske byområder har vært fremmet som mulig strategi for styrking av jordvernet. Dette tiltaket har blant annet blitt vurdert i det pågående arbeidet med regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (Plansamarbeidet 2012, 2013a, 2013b, 2014). I dette arbeidet har både forsterket vekst i Lillestrøm og mer grunnleggende etablering av nye byer blitt definert som «nye byer». I denne rapporten sorterer forsterket vekst i eksisterende byer som for eksempel Lillestrøm under temaet «knutepunktutvikling», se kapittel 4.4. Vi avgrensner her definisjonen av «nye byer» til å gjelde lokalisering av tilnærmet helt nye byer ved områder med lite/ingen dyrka/dyrkbar jord og infrastruktur/bebyggelse i dag, og hvor også nødvendig infrastruktur fram til den nye byen beslaglegger minst mulig dyrka/dyrkbar jord.

En sentral bakgrunn for forslaget om å etablere nye byer er at dersom man skal møte forventet befolkningsvekst i de store byområdene gjennom fortetting i eksisterende byer og bebyggelse, og da spesielt rundt sentrale knutepunkt, så vil dette nødvendigvis beslaglegge en del dyrka jord av høy kvalitet (f.eks. nær en del jernbanestasjoner). Etablering av nye byer representerer en alternativ løsning for å håndtere forventet befolkningsvekst med forhåpentligvis minimalt beslag av dyrka/dyrkbar jord.

### 4.12.2 Drøfting

Etablering av nye byer for å håndtere forventet befolkningsvekst kan bidra til å redusere nedbyggingen av dyrka mark dersom dette er det styrende premisset for byens lokalisering, jf. beskrivelsen av tiltaket over. Denne type «nye byer» har til nå ikke blitt etablert, så det finnes dermed lite empiri på den faktiske effekten av slik etablering.

Som nevnt har Plansamarbeidet (2012, 2013a, 2013b, 2014) utredet muligheten for etablering av nye byer i arbeidet med regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. I disse utredningene har man skissert tre hovedalternativer – 1) videreføring av dagens kommuneplaner, 2) konsentrert utvikling av byer, og 3) fortetting i mange knutepunkt. Løsninger med «nye byer» er ikke del av disse hovedalternativene, men er vurdert som underalternativ som bygger på de to siste hovedalternativene. De nye byene som er vurdert i tilknytning til alternativ 3) - utvikling av Heggedal, Rånåfoss, Minnesund/Langset eller Kolbotn/Rosenholm med forsterket vekst på 25 000 innbyggere – er mest relevant for vår definisjon av nye byer.

Siden løsninger med nye byer ikke er del av hovedalternativene i Plansamarbeidet er arealbeslag i disse kun vurdert kvalitativt. I en egen delrapport om nedbygging av arealverdier konkluderer Plansamarbeidet (2013b) med følgende: «*Selv om det er klart at en etablering av en ny by av moderat størrelse vil gi lavere press på arealer i andre knutepunkt, har vi ingen grunnlag for å si hvor dette vil skje. I tillegg vil etablering av en ny by gi nedbygging av arealer knyttet til blant annet samferdsel. Samlet sett har vi ikke grunnlag for å si at etablering av en ny by i alternativ 3 vil utgjøre en betydelig forskjell på nedbygging av de registrerte arealverdiene.*».

I plansamarbeidet har man også vurdert konsekvenser av «nye byer» opp mot andre temaer enn jordvern, herunder næringsutvikling, boligmarked, kommuneøkonomi og transportarbeid. Vi har ikke kapasitet til å gå igjennom Plansamarbeidets drøfting av disse temaene her, se spesielt Plansamarbeidet (2013a) s. 55 for en oppsummering. Hovedintrykket er imidlertid at «nye byer» enten slår ut nøytralt eller negativt på disse temaene sammenlignet med hovedalternativene – konsentrert utvikling av eksisterende byer (alt. 2) og fortetting i mange

knutepunkt (alt. 3). Når det gjelder utvikling av tilnærmet nye byer, slik vi har definert «nye byer», konkluderer Plansamarbeidet (2013a) s. 55 med følgende:

*«Å etablere helt nye byer lenger ut i regionen, der det er lite av både næringsliv, sosial og teknisk infrastruktur fra før, anses som mer utfordrende og mindre ønskelig ut fra analysetemaene. Særlig Romerike kjennetegnes i dag av å ha mange små steder som trenger et bedre befolkningsgrunnlag for å få gode lokale tilbud og kollektivtilbud. Det kan være mer ønskelig å prioritere utvikling av disse stedene, og håndtere jordvernkonfliktene med utgangspunkt i det, enn å begrense videre utvikling av eksisterende steder på bekostning av nye byer.»*

En naturlig innretning på «nye byer» er at disse lokaliseres nært eksisterende eller planlagt infrastruktur (Plansamarbeidet er også inne på dette). Muligheten for å etablere nye stopp og byer i tilknytning til igangsatte/planlagte jernbanestrekninger som Ringeriksbanen (Avtjerna stasjon) og Follobanen (Åsland stasjon) har vært diskutert. Slike løsninger har imidlertid ikke vært del av de vurderte hovedkonseptene i aktuelle KVV/KUer, så konsekvensene av denne type «nye stasjonsbyer» er så vidt oss bekjent ikke grundig utredet. Det er dermed vanskelig å konkludere med hvordan «nye stasjonsbyer» vil slå ut med tanke på jordvern og andre områder som næringsutvikling og transportarbeid.

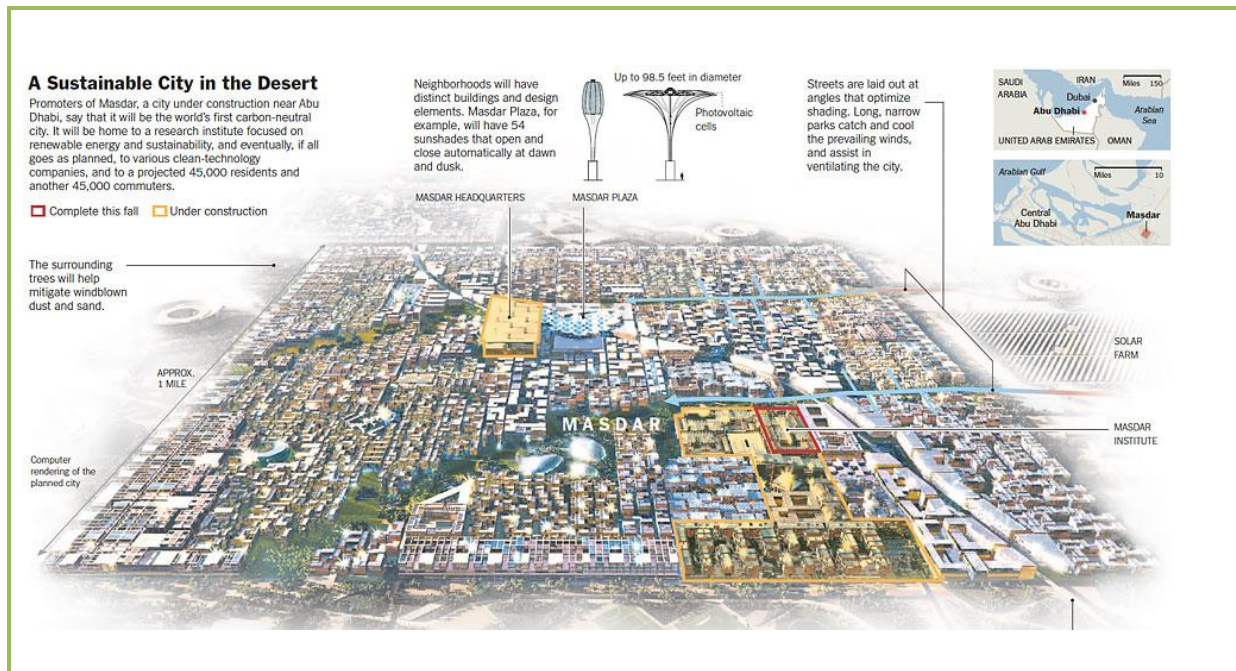
Tiltakets konsekvenser på ulike områder oppsummeres i tabell 4.10 under.

Tabell 4.10. Oppsummering av tiltakets konsekvenser på ulike områder.

Miljøhensyn	Usikkert – antas nøytralt eller negativt.
Utbyggingskostnader	Bygge nye byer med tilhørende infrastruktur antas mer kostbart enn fortetting i eksisterende byer og knutepunkt.
Transportarbeid (ATP)	Avhenger av nye byers avstand til større byområders bykjerner (f.eks. Oslo sentrum). Avhenger også av om nye byer blir tilstrekkelig store til at de ikke blir «sovebyer», det vil si i hvilken grad de nye byene utvikler næring/arbeidsplasser og fullverdige kultur- og fritidstilbud. Dersom nye byer skal bidra til nullvekst i biltrafikk kreves høystandard tilbud på andre transportformer, og restriksjoner på tilrettelegging for bilkjøring.
By- og tettstedsutvikling	Negativt for utvikling av eksisterende byer og knutepunkt.
Effektiv utbygging	Antas mer tidkrevende å utvikle nye byer enn å fortette i eksisterende byer og knutepunkt.
Effektiv forvaltning	Gjeldende regionale areal- og transportplaner har hovedfokus på fortetting i eksisterende byer og knutepunkt. Et «systemskifte» i retning nye byer vil medføre tidkrevende revisjoner av aktuelle planer og tilhørende reguleringer.
Lokaldemokrati	Usikkert.

#### 4.12.3 Anbefaling

Det synes ikke å være grunnlag for å konkludere med at «nye byer» er mer effektivt for jordvernet enn alternative strategier for håndtering av forventet befolkningsvekst i norske storbyområder – videreutvikling av eksisterende byer og fortetting langs eksisterende knutepunkt (se kapittel 4.4) (Plansamarbeidet 2012, 2013a, 2013b, 2014). Fortetting i eksisterende byer og langs eksisterende knutepunkt synes å være like effektivt eller mer effektivt med tanke på andre områder enn jordvern, herunder næringsutvikling, boligmarked, kommuneøkonomi og transportarbeid. Med bakgrunn i dette og ovennevnte drøfting anbefaler vi at «nye byer» ikke bør bli del av en ny jordvernstrategi.



Illustrasjon: Eksempel på "Ny by" – Masdar i Dubai.

## 4.13 Jordflytting

### 4.13.1 Beskrivelse av tiltak

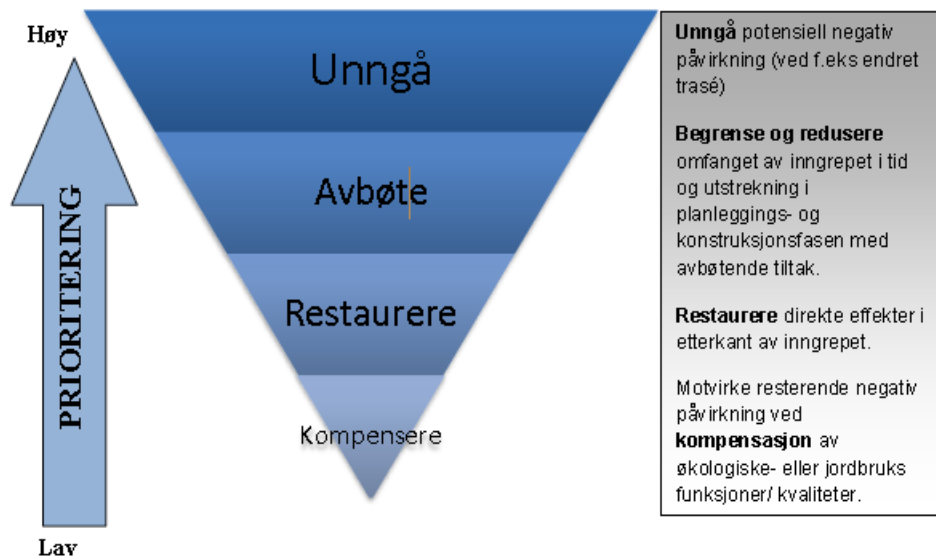
Fysisk kompensasjon for jordbruks- og naturområder er tatt i bruk som kompenserende tiltak i samferdselsprosjekter. Virkemiddelet er også omtalt i Nasjonal Transportplan (Meld. St. 26 (2012-2013)) (s.220):

*«Eksisterende lovverk og planprosesser åpner også for å benytte kompensasjon som tiltak. Kompensasjonstiltak er prøvd ut i dag, i tilfeller der det ikke har vært andre mulige alternativer. Kompensasjon i denne sammenheng handler ikke om økonomisk kompensasjon, men om å kompensere fysisk for viktige verdier og funksjoner i jordbruksområder som går tapt. Dette kan gjøres ved helt eller delvis å opparbeide andre arealer som kan erstatte den matproduksjonsfunksjonen som de berørte arealene hadde. Foruten at det er knyttet stor usikkerhet til kostnadene ved kompensasjonstiltak, er det en risiko for at metoden ikke gir de samme verdifulle funksjonene som kvalitetene i det opprinnelige området hadde. Det er behov for mer informasjon og eksempler som kan vise hvordan eventuelle kompensasjonstiltak kunne organiseres og hva det ville koste.»*

Ved utbygging av ny E18 gjennom Ski og Ås har Fylkesmannen i Oslo og Akershus satt som forutsetning at jordbruksarealet totalt sett opprettholdes. Kravet er tatt inn i kommunedelplanen, og tiltaket er under planlegging. Det er gjennomført en omfattende planprosess for å forberede jordflytting. Det er gjennomført silingsprosesser og konsekvensutredning for å finne fram til egnede arealer for oppdyrking/mottak av jord, og for å avveie andre arealhensyn mot etableringen av ny åkerjord. Planprosessen gjennomføres som en egen reguleringsprosess, bl.a. for å sikre fremtidig bruk som åkerjord.

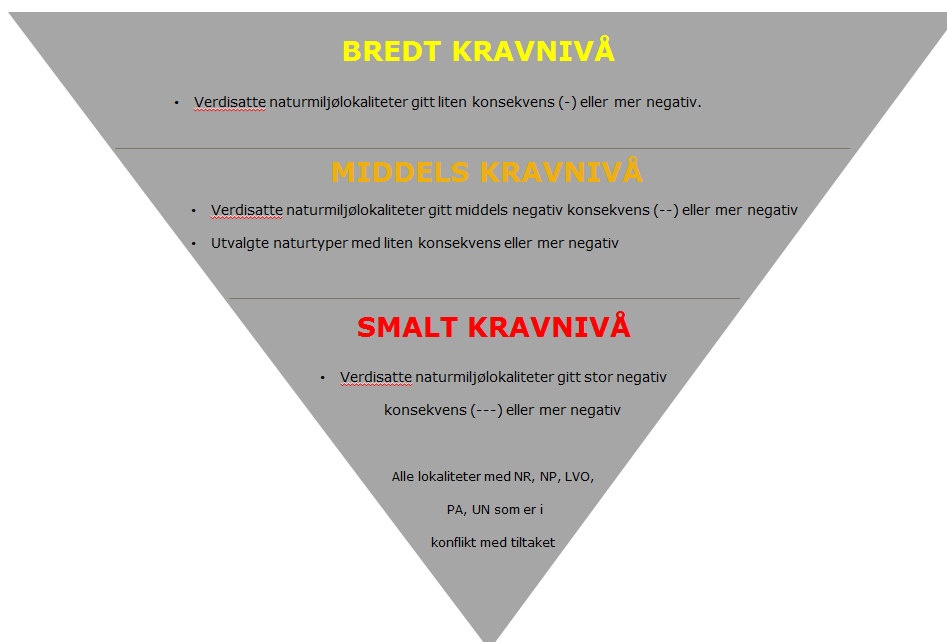
Virkemidlet er også til en viss grad tatt i bruk av private utbyggere for å få almen aksept for utbygging på dyrka mark. Mulig etablering av IKEA i Vestby er et eksempel på det. Der har staten valgt å akseptere utbygging uten krav om fysisk kompensasjon, mens det er utbygger som har satt krav til seg selv om ikke å redusere produksjonspotensialet i kommunen. Man mener å ha funnet et lite konfliktfylt skogareal egnet for nydyrking. Det vurderes å flytte jord fra ca. 70 daa og nydyrke ca. 140 daa ved bruk av matjord og undergrunnjord fra de 70 daa, samt eksisterende skogsjord og kompostert skogsavfall fra nydyrkingsfeltet.

Bruk av kompenserende tiltak som jordflytting er vurdert som en siste utvei dersom man ikke kan unngå nedbygging, avbøte gjennom tilpasninger og reduksjon av omfang, eller restaurere direkte effekter av utbygging. Dette er vist nedenfor med en hierarkisk framstilling av tiltak for å unngå negativ påvirkning ved utbyggingsprosjekter.



Figur 4.4. Hierarkisk framstilling av tiltak for å unngå negativ påvirkning ved utbyggingsprosjekter. Kilde: Samferdselsdepartementet (2013).

Bruken av kompensasjon er bl.a. vurdert av en arbeidsgruppe opprettet i forbindelse med nasjonal transportplan, og arbeidet deres er rapportert i rapporten «Fysisk kompensasjon for jordbruks- og naturområder ved samferdselsutbygging» (Samferdselsdepartementet 2013). Arbeidsgruppen anbefaler at kravnivå for kompensasjon nyanseres. Dvs. at man ser for seg en gradering av åkerarealer med ulike kvaliteter, og at evt. krav om kompensasjon ikke skal omfatte mindre verdifulle jordbruksarealer. Dette er illustrert med skisser til tre grader av kravnivå for bruk av kompensasjon som virkemiddel for jordvern i samferdselstiltak.



Figur 4.5. Tre skisserte kravnivåer for jordbruk. Kilde: Samferdselsdepartementet (2013).

Bruk av kompensasjon av jordbruks- og naturområder er vurdert i en litteraturstudie utført av Multiconsult på oppdrag for Samferdselsdepartementet (Multiconsult 2013). Rapporten presenterer bl.a. estimater for antatt kostnadsnivå for flytting av jord som kompenserende tiltak. Kostnad er estimert til ca 3 MNOK per hektar, altså 300 kr/m<sup>2</sup>. I prosjekter Asplan Viak

for tiden er involvert i er det gjort kostnadsoverslag på i størrelsesorden 500-1000 kr/m<sup>2</sup> for hele flytteoperasjonen.

#### 4.13.2 Drøfting

Det er hittil få gode, dokumenterte eksempler på bruk av jordflytting som kompenserende tiltak. Det er derfor fortsatt usikkerheter knyttet både til agronomiske og planfaglige forhold.

Jordflytting som omfatter matjord og undergrunnsjord vil bli kostbart, trolig i størrelsesorden 500 kr/m<sup>2</sup>. Krav om kompenserende tiltak vil dermed være en kraftig drivkraft for å unngå eller begrense utbygging på åkerjord. Trolig er denne indirekte, avbøtende effekten langt viktigere enn selve det kompenserende tiltaket.

Det kan være uheldig dersom jordflytting blir oppfattet som et tiltak med større symbolverdi enn reell verdi. Det kan synes å være mangelfullt samsvar mellom normal verdsetting av åkerjord og normale kostnader til nydyrking på den ene siden (størrelsesorden 10 kr/m<sup>2</sup>) og de langt høyere estimerte kostnadene forbundet med jordflytting.

Motsatt kan åpning for bruk av jordflytting få negative virkninger, og gi et svekket jordvern ved at det bidrar til å legitimere mer omdisponering av dyrka jord.

Tiltakets konsekvenser på ulike områder oppsummeres i tabellen under.

Tabell 4.11. Oppsummering av tiltakets konsekvenser på ulike områder.

Miljøhensyn	Mulige negative konsekvenser ved at naturområder beslaglegges til åkerjord.
Samfunnsøkonomi	Positiv indirekte konsekvens fordi tiltaket stimulerer til redusert beslag av åkerjord. Negativ direkte konsekvens fordi svært høye beløp må benyttes for å etablere relativt små åkerarealer.
Utbyggingskostnader	Negativ konsekvens.
Transportarbeid (ATP)	Negativ konsekvens.
By- og tettstedsutvikling	Ikke direkte relevant.
Effektiv utbygging	Planlegging og gjennomføring av jordflytting kan være tidkrevende prosesser.
Effektiv forvaltning	Ikke direkte relevant.
Lokaldemokrati	Ikke direkte relevant.

#### 4.13.3 Anbefaling

Vi anbefaler at man fortsetter å samle erfaringer med bruk av virkemiddelet i samferdselsprosjekter, med tydelig fokus på at jordflytting er siste alternativ prioritert etter å unngå, avbøte eller restaurere. Vi anbefaler ikke å benytte ordningen i private utbyggingsprosjekter fordi det der vil kunne medføre svekket jordvern ved at det bidrar til å legitimere mer omdisponering av dyrka jord.

## 4.14 Jorderstatningsfond

### 4.14.1 Beskrivelse av tiltak

I Innst. 149 s (2013-2014) bes jorderstatningsfond vurdert som del av ny jordvernstrategi. I Dokument 8:13 S (2013-2014) legges det først og fremst vekt på bruk av jorderstatningsfond i tilfeller der jordvernet må vike for nasjonalt viktige samfunnsinteresser. Det er imidlertid noe uklart om et jorderstatningsfond skal ha et bredere virkeområde, det vil si tas i bruk også i tilfeller hvor nasjonale samfunnsinteresser er mindre viktige. I Dokument 8:13 S (2013-2014) foreslås det at «...utbygger sørger for at utbyggere finansierer nydyrkingen av tilsvarende produksjonspotensial som omdisponeres. Forslagsstillerne foreslår at dette organiseres gjennom et jorderstatningsfond, der bønder som skal nydyrke søker om penger fra jorderstatningsfondet.» Det foreslås videre at et jorderstatningsfond bør bli forvaltet av Fylkesmannen.

I både Dokument 8:13 S (2013-2014) og Innst. 149 s (2013-2014) påpekes det at produksjonsevnen til nydyrket jord er dårligere enn kultivert jord, og at det derfor er behov for at det nydyrkes mer enn arealet som omdisponeres. I Dokument 8:13 S (2013-2014) foreslås det et generelt 2:1-forhold, det vil si at utbygger betaler inn tilsvarende kostnadene ved å nydyrke det dobbelte av arealet som omdisponeres. I Innst. 149 s (2013-2014) påpekes imidlertid usikkerheten ved hvor mye nydyrket areal som kreves for å erstatte godt jordsmonn. Selv om det ikke nevnes eksplisitt tolker vi dette som at et jorderstatningsfond ikke kan anta et generelt 2:1-forhold, men at størrelsen på nydyrkingen og tilhørende avgift må kartlegges og fastsettes fra sak til sak.

### 4.14.2 Drøfting

Konsekvenser av et eventuelt jorderstatningsfond er så vidt oss bekjent ikke vurdert og utredet tidligere, da forslaget er av relativt ny dato (Dokument 8:13 S (2013-2014)). Tiltaket har imidlertid likhetstrekk med enkelte tidligere forslag til styrking av jordvernet, herunder spesielt innføring av jordvernavgift ved omdisponering av dyrka mark (f.eks. St.meld. nr.19 (1999-2000)). En ordning med jordvernavgift har imidlertid ikke blitt innført. Et viktig argument for å ikke innføre jordvernavgift har vært at jordvern primært bør sikres gjennom forbedringer i plansystemet, ikke gjennom innføring av økonomiske virkemidler og malusordninger.

Et beslektet argument er at innføring av jordvernavgift kan bidra til å legitimere omdisponering av dyrka mark - i attraktive områder for omdisponering og utbygging vil en jordvernavgift ofte måtte være svært høy for å kunne påvirke private utbyggers investeringsbeslutninger eller den samfunnsøkonomiske lønnsomheten til større samferdselsanlegg (Landbruks- og matdepartementet 2008).

Dette er et argument som også gjør seg gjeldende for et eventuelt jorderstatningsfond. Et slikt fond kan bidra til å sikre at netto matproduksjon ikke går ned som følge av nydyrking. Samtidig kan det føre til potensielt mye omdisponering og nydyrking dersom kostnadene ved nydyrking uansett er ikke-vesentlige for utbygger eller kan dekkes inn gjennom høyere utpris til sluttbruker (for eksempel boliger og næringsbygg).

Relatert til dette er risikoen for at et jorderstatningsfond kan bidra til å hindre ønsket by- og tettstedsutvikling rundt for eksempel knutepunkter (for å redusere transportarbeid og endre transportmiddelfordelingen i miljøvennlig retning). Erstatningsavgift ved omdisponering nær knutepunkter og tilhørende nydyrking vil øke utbyggingskostnadene og dermed utprisene på boliger og næringsbygg, som vil gjøre det mindre attraktivt å etablere seg nær knutepunkter.



Vi antar at et jorderstatningsfond først og fremst vil være aktuelt for omdisponering i regi av private utbyggere. Ved større offentlige investeringer, spesielt innen samferdsel, håndteres verdien av dyrka jord som delvis prissatte konsekvenser i samfunnsøkonomiske analyser, gjennom investeringskostnader knyttet til grunnerverv (Statens vegvesens Håndbok V712 og V743). Beregningsprisprippene ved grunnerverv av dyrka jord er ikke knyttet til kostander ved nydyrking, men mulighetene for å gjøre dette i framtidige samfunnsøkonomiske analyser er drøftet av Vista Analyse (2013), se kapittel 4.10.

Innst. 149 s (2013-2014) påpeker som nevnt usikkerheten knyttet til hvor mye nydyrket areal som kreves for å erstatte omdisponert jord, og tilhørende kostnader. Kostnader ved nydyrking på dyrkbar jord med og uten stubber og med ulike mengder stein er omtalt i Bioforsk (2013), som igjen viser til beregninger foretatt av Norsk landbruksrådgivning i Sør-Trøndelag. Vi ser imidlertid for oss at størrelsen på nydyrkingen og tilhørende avgift må kartlegges og fastsettes fra sak til sak, med vurdering av kvalitet på den konkrete jorda som skal omdisponeres og jorda som skal nydyrkes, i tillegg til eventuelle lokale forhold som påvirker nydyrkingskostandene (egenskaper ved den dyrkbare jorda, lokale entreprenørkostnader mv.). Vi forventer at forvaltningen av jorderstatningsfond kan bli krevende som følge av dette og også andre forhold, som for eksempel vurderingen av når jorderstatning skal tas i bruk, det vil si «...tilfeller når jordvernet må vike for nasjonalt viktige samfunnsinteresser» (Dokument 8:13 S (2013-2014)).

Til slutt bemerker vi at selv om en ordning med jorderstatningsfond kan bidra at samlet matproduksjon opprettholdes, så vil den aktuelle omdisponeringen og nydyrkingen føre til at samlet dyrka og dyrkbar jord går ned (eksisterende dyrka jord går tapt og nydyrka jord omklassifiseres fra dyrkbar til dyrka). Et jorderstatningsfond vil dermed isolert sett bidra til å opprettholde matproduksjonen, men kan potensielt svekke jordvernet dersom et slikt fond bidrar til å «legitimere» mer omdisponering.

Tiltakets konsekvenser på ulike områder oppsummeres i tabellen under.

Tabell 4.12. Oppsummering av tiltakets konsekvenser på ulike områder.

Miljøhensyn	Forventes ikke å ha direkte miljøkonsekvenser, men mulige negative effekter av økt transportarbeid (se under).
Utbyggingskostnader	Vil øke der hvor jorderstatningsavgift aktuelt (omdisponering ved nasjonalt viktige samfunnsinteresser).
Transportarbeid (ATP)	Usikkert – kan øke dersom jorderstatningsavgift pålegges i prioriterte vekstområder (knutepunktutvikling mv, som er nasjonalt viktige samfunnsinteresser), samtidig som det ikke pålegges i mindre sentrale strøk (favoriserer spredt utbygging).
By- og tettstedsutvikling	Usikkert – kan gjøre fortetting mer kostbart og mindre attraktivt som følge av samme argument som for transportarbeid.
Effektiv utbygging	Vil gi mindre effektiv utbygging.
Effektiv forvaltning	Ny, komplisert ordning som ikke erstatter tidligere ordninger – vil gi mindre effektiv forvaltning.
Lokaldemokrati	Små effekter forventes. Ordning foreslått forvaltet av fylkesmannen, bygger ikke opp om lokaldemokrati.

#### 4.14.3 Anbefaling

Ovennevnte drøfting tilsier at et jorderstatningsfond vil ha negative virkninger på de fleste områder som har blitt vurdert, og det er også en fare for at en slik ordning vil bidra til å svekke jordvernet dersom den bidrar til å legitimere mer omdisponering av dyrka jord. Vår anbefaling er derfor at jorderstatningsfond ikke blir del av en ny jordvernstrategi.

## 5 REFERANSER

Asplan Viak (2012). Buskerudbysamarbeidet. Fase 2 – utviklingsmuligheter. Attraktive og livskraftige byer og tettsteder. Asplan Viak, 28.02.2012.

Asplan Viak (2012). Innsigelsesinstituttets påvirkning på lokalt selvstyre. Sluttrapport fra Asplan Viak og Agenda Kaupang til Kommunesektorens organisasjon (KS), 20.06.2012.

Asplan Viak (2014). Analyse av arealbruk i byområder – arealbruk, arealbehov og potensial for fortetting rundt kollektivknutepunkter i seks norske byområder. Rapport utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 24.01.2014.

Bioforsk (2012). Flytting av oppdyrket jordsmonn for reetablering av jordbruksarealer. En oversikt over erfaringsgrunnlag og vurderinger av risiko og spredning av skadelige organismer. Rapport fra arbeidsgruppe opprettet av Samferdselsdepartementet, Bioforsk rapport Vol. 7 nr. 181 2012.

Bioforsk (2013). Grunnlag for prioritering av områder til nydyrking. Bioforsk Rapport Vol. 8 Nr. 151 2013.

Direktoratet for økonomistyring (2014). Veileder i samfunnsøkonomiske analyser.

Finansdepartementet (2013). Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv. Rundskriv R-109/14.

Finansdepartementet (2010). Veileder nr 9 Utarbeidelse av KVU/KL dokumenter, 28.04.2010.

Landbruks- og matdepartementet (2008). Klimaskifte for jordvernet. Rapport fra jordverngruppa, Landbruks- og matdepartementet 08.01.2008.

Multiconsult (2013). Kompensasjon av jordbruks- og naturområder: Litteraturstudie med anbefalinger og vurderinger av kostnader. Rapport fra arbeidsgruppe opprettet av Samferdselsdepartementet.

NIBR (2004). Rikspolitiske retningslinjer for jordvern? Norsk institutt for by- og regionforskning, NIBR-rapport 2004:24.

NIBR (2006). Spredt utbygging og jordvern. Norsk institutt for by- og regionforskning, NIBR-rapport 2006:6.

NIBR (2013). Innsigelser etter plan- og bygningsloven. Norsk institutt for by- og regionforskning, NIBR-rapport 2013:10.

NILF (2013). Samfunnsøkonomisk prissetting av dyrka mark. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning, NILF-notat 2013:17.

Plan- og bygningsetaten (2012). God boligfortetting i Oslo, Plan- og bygningsetaten, august 2012.

Plansamarbeidet (2012). Dokumentasjon av innledende arbeid med nye byer. Vedlegg 3 til konkretisering av alternativene av 05.11.2012. Plansamarbeidet for regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, 05.11.2012.

Plansamarbeidet (2013a). Drøftingsdokument. Plansamarbeidet for regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Behandlet i politisk styringsgruppe 15.08.2013.

---

Plansamarbeidet (2013b). Konsekvensbeskrivelse av alternativene: Nedbygging av arealverdier. Plansamarbeidet for regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, 04.07.2013.

Plansamarbeidet (2014). Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus – Høringsforslag. Plansamarbeidet for regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus.

Rambøll (2013). Utredning om kompensasjon for natur- og jordbruksområder for fremtidige samferdselsprosjekter. En kategorisering og vurdering av omfang. Rapport fra arbeidsgruppe opprettet av Samferdselsdepartementet, 02.06.2013.

Riksrevisjonen (2007). Riksrevisjonens undersøkelse av bærekraftig arealplanlegging og arealdisponering i Norge. Dok. Nr. 3:11 (2006-2007) til Stortinget.

Ruter (2010). Miljø- og samfunnsregnskap for fortetting ved stasjonsnære jorder. Rapport utarbeidet av Asplan Viak for Ruter, Ruterrapport 2010:15.

Samferdselsdepartementet (2013). Fysisk kompensasjon for jordbruks- og naturområder ved samferdselsutbygging. Rapport fra arbeidsgruppe opprettet av Samferdselsdepartementet, 03.04.2013.

Statens landbruksforvaltning (2014). KOSTRA landbruk, en vurdering av rapporteringen. Rapport 18:2014.

Vegdirektoratet (2014a). Håndbok V712 – Konsekvensanalyser.

Vegdirektoratet (2014b). Håndbok V743 – Grunnerverv til vegformål - Utmåling av erstatning for dyrka mark.

Vista Analyse (2013). Samfunnsøkonomisk prissetting av dyrket mark og andre naturressurser i Statens vegvesens konsekvensanalyser. Vista Analyse rapport 2013:25.