

Skriftlig innspill til oppdatering av den nasjonale jordvernstrategien fra Norges Bondelag

Matjord er en ikke-fornybar naturressurs som er vesentlig for Norges matsikkerhet og beredskapshensyn. Å sikre matjord er en nasjonal samfunnsinteresse. Stortinget har vedtatt en målsetting om gradvis omdisponering av maks 4000 dekar dyrket jord årlig innen 2020.

Måloppnåelse

Foreløpige tall for omdisponering av dyrket jord for 2017 foreligger i KOSTRA statistikken. På LMDs nettsider leser vi: *«De foreløpige tallene fra kommunene (KOSTRA) viser at omdisponeringen av dyrka jord var på ca 3 700 dekar i 2017, like under det vedtatt jordvernmålet på 4 000 dekar som Stortinget har vedtatt. Dette er i så fall en nedgang på hele 38 prosent fra 2016, da omdisponeringen av dyrka jord var på ca. 6 000 dekar. Særlig har omdisponeringen til samferdselsformål gått ned fra 2016 til 2017».*

38 % nedgang på et år er mye. Dette er første gangen statistikken er lavere enn målet. Hvert år siden jordvernstrategien ble vedtatt, har de årlige tallene ligget godt over (2015: 6 341 dekar / 2014: 5 710 / 2013: 5 620 / 2012: 6 567)

Er dette en trend eller har det andre årsaker? Hva med statistikk for arealbruk og omdisponering av dyrket jord knyttet til regjeringens satsinger og statlige reguleringsplaner, innen samferdsel, knutepunkts -, tettsteds utvikling eller byutviklingsavtalene. Vi vet at det er store slike prosjekter på gang i områder med mye matjord.

Norges Bondelag mener at det er knyttet usikkert til utviklingen i de foreløpige KOSTRA statistikkene for 2017. Er utviklingen en del av en trend eller er det andre årsaker? Regjeringen må kartlegge denne nedgangen og tydeliggjøre årsakene. Våre fylkes- og lokallag erfarer at det er ulikt fokus på det nasjonale målet blant politikerne. Erfaringene er også at virkemidlene i strategien praktiseres ulikt. Det er derfor nødvendig at virkemidlene og praktiseringen av disse skjerpes.

Nasjonal handlingsplan

Regjeringen har ved flere andre nasjonale viktige samfunnsutfordringer og strategier utarbeidet og fulgt opp med nasjonale handlingsplaner. Dagens jordvernpolitikk med ulike tiltak på mange forvaltningsnivå forsterker behovet for en mer bevisst og systematisk politikk. En handlingsplan for den nasjonale jordvernstrategien vil tydeliggjøre ansvar og myndighet hos de ulike plan og beslutningstakerne. Den vil forbinde mål med konkrete handlinger, gjøre målet mer målbart og mulige tiltak mer målrettet.

Norges Bondelag mener at regjeringen må sikre oppfølging av den nasjonale strategien med en konkret målrettet nasjonal handlingsplan. En plan som viser hvordan målet skal nås, hvem som har ansvar for oppfølging og gjennomføring av de ulike virkemidlene. Det gjelder lovverket, nasjonale førende dokumenter og planverktøy.

Forsterkninger i jordloven

Jordloven har bestemmelser med forbud mot omdisponering av dyrka mark (§ 9) og forbud mot deling av landbrukseiendom (§ 12). Men loven gjør unntak både fra omdisponerings- og delingsforbudet for areal som i reguleringsplan er lagt ut til annet formål enn LNFR, eller i kommuneplanens arealdel er lagt ut til bebyggelse og anlegg eller LNFR med bestemmelser om spredt utbygging. Arealplanlegging og – grep som gjøres i planprosesser etter plan og bygningsloven, vil dermed kunne overstyre jordloven. Vernet jordloven er tenkt å gi matjorda undergraves dermed gjennom andre prosesser.

I 2016 ble 76 % av den omdisponerte dyrket jorda omdisponert etter plan og bygningsloven. Digital kartanalyse viser at 40 % av matjorda som ble bygd ned i perioden 2004 – 2015 var til bebyggelse som bolig, anlegg og fritid ([rapport «Nedbygging av jordbruksareal»](#), SSB /NIBIO, 06.17). Dette viser at det er behov for å stramme inn unntaksmulighetene i jordloven.

Norges Bondelag mener at jordloven må strammes inn. Vedlagt er vårt konkrete lovendringsforslag. Vi foreslår at det bare skal være mulig å omdisponere matjord dersom tiltaket er kritisk viktig for samfunnet som samferdselstiltak og tekniske infrastrukturtiltak, og ikke kan plasseres på et alternativt areal. Det innebærer at det ikke blir tillatt med omdisponering til bolig, fritidsbolig eller næring som ikke inngår i LNFR-formålet. Dette vil styrke jordvernet i interesseavveining mellom andre tiltak i planprosessene. De foreslåtte endringene vil gjøre det uaktuelt med opsjonsavtaler om nedbygging av matjord, se også avsnittet nedenfor om opsjonsavtaler.

Nødvendige endringer i jordloven vil være:

- unntaket i gjeldende jordlov § 2 første ledd fra *delingsforbudet* i jordlovens § 12 begrenses til areal som ikke er dyrket eller dyrkbart.
- unntaket fra *omdisponeringsforbudet* i jordloven § 9 begrenses til areal som skal benyttes til samferdselstiltak og teknisk infrastruktur, forutsatt at tiltaket ikke kan plasseres på alternativt areal og at tiltaket er kritisk viktig for samfunnet slik at jordvernet må vike.

Forbud mot opsjonsavtaler om nedbygging av matjord

Arealbruk skal fastsettes av politisk styrte planmyndigheter gjennom lovregulerte, forsvarlige planfaglige prosesser. Åpenhet og medvirkning er styrende prinsipper for planprosessene. Opsjonsavtaler og hemmeligholdet rundt disse truer dette. En opsjonsavtale vil kunne være en viktig og skjult motivasjon for fastsettingen av arealbruk fra involverte aktører, uten at dette blir kjent under planprosessen som leder frem til fastsetting av plan. Rapporten «*Opsjonsavtaler om utbygging av dyrka og dyrkbar jord*». (nr 20/2016 fra Landbruksdirektoratet) omtaler dette, se også punkt 2.3.4. Det bekreftes at det er et problem i arealplanarbeidet med spekulasjoner om omdisponering av matjord. Direktoratet er av den oppfatning at opsjonsavtaler er omfattet av konsesjonsplikten (konsesjonsloven §3). Landbruks- og matdepartementet er av en annen oppfatning og konkluderer at de ikke vil gå videre med forslagene i rapporten. Begrunnelsen er bl.a. at slike avtaler kan være fornuftig og nødvendig som ledd i utviklingen av byggeprosjekt og gi utbyggere forutsigbarhet.

Norges Bondelag støtter Landbruksdirektoratet sin vurdering av at opsjonsavtaler på nedbygging av matjord er omfattet av konsesjonsplikten. Vi konstaterer at de ikke blir behandlet i henhold til dette. Norges Bondelag mener at opsjonsavtaler på nedbygging av matjord bør være forbudt. Se også avsnittet over om endringsforslag av jordloven som vil gjøre det uaktuelt med slike avtaler. Spekulasjoner knyttet til matjord bør ikke være tillatt da det å sikre norsk matjord er av nasjonal samfunnsinteresse og beredskapshensyn.

Fylkesmannens rolle

Regjeringen har som intensjon å styrke det lokale selvstyret. Dette gjenspeiles i endringer som gjennomføres i plan og bygningsloven. Innsigelse i plansaker må begrunnes med vedtatte, nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer. Nasjonale interesser skal sikres via nasjonale førende dokumenter og praktiseres strengt. Gjennomgående for jordvern er at det avveies mot andre samfunnshensyn. Som beskrevet tidligere nedprioriteres matjord ofte ved disse avveiningene. Å overprøve og ha innsigelser på slike vedtak når lokalt skjønn i stor grad skal vektlegges, er derfor en viktig oppgave for fylkesmannen.

Norges Bondelag er bekymret for praktiseringen av dagens lovverk inkludert planveiledning ovenfor kommunene og innsigelsesmyndigheten. Det praktiseres svært ulikt. Mulighetene for å omdisponere matjord uten at det får konsekvenser, er for store. Vi foreslår derfor primært lovendring i jordloven, se avsnittet om jordloven.

Dersom dagens lovverk ikke endres, må myndighetene skjerpe retningslinjene og oppfølgingen av disse. Planer som legger opp til omdisponering av dyrket eller dyrkbar mark, skal ha alternative planer. Arealplanlegging for bolig og næringsutvikling, bør i utgangspunktet planlegges på uproduktive arealer. Dersom omdisponering synes å være nødvendig, skal det behandles av fylkesmannen.

Norges Bondelag mener at med dagens lovverk, må nasjonale førende dokumenter bli tydeligere på at å ivareta matjord er av nasjonal betydning. Dette må i større grad gjenspeiles når dokumentene «*Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*» og «*Statlige planretningslinjer for samordnet bolig – areal – og transportplanlegging*» skal revideres i kommende Stortingsperiode. Tydeligere føringer vil bidra til at fylkesmannens mulighetsrom og praktisering av sin funksjon som innsigelsesmyndighet blir bedre sikret. Se også avsnittet under om regionale planer.

Regionale arealplaner

I den nasjonale jordvernstrategien som Stortinget vedtok i 2015, er et av tiltakene regionale areal -og transportplaner (pkt4.5) «*regjeringen vil styrke veiledningen og formidle gode eksempler for å vise hvordan en med regional planlegging kan balansere jordvernet opp mot storsamfunnets øvrige behov*» Ekspertutvalget, Regionreformen – *Desentralisering av oppgaver fra staten til fylkeskommunene*, leverte sin rapport i februar i år. Utvalget fremmer forslag om tiltak for å styrke regional planlegging som virkemiddel. Blant annet må samfunns mål tydeliggjøres. Erfaringene er at det er store variasjoner i føringer for fremtidig arealplandisponering og for sikring av matjord, i de regionale planene. Det samme gjelder oppfølging av disse i kommunenes arealplanlegging.

Norges Bondelag ber om mer enhetlig føringer og praksis i fylkenes og kommunenes planarbeid. Det må være krav til enhetlige formuleringer i regionale planer som sikrer jordvernet som nasjonal interesse.

Landbrukets egen nedbygging av matjord

I rapporten «Nedbygging av jordbruksareal – en kartbasert undersøkelse av nedbygging og bruksendringer av jordbruksareal» for perioden 2004 – 2015 kom det fram at landbruket selv står for 22 % av den nedbygde matjorda.

Utviklingen i næringen har vært arealkrevende. Endrede rammebetingelser og teknologiske muligheter har fremmet nye og større husdyrbygninger. Krav til tilsyn og oppfølging av husdyr, gjør at husdyrbyggene plasseres nært tun og bolig. Maskinparken blir større og krever mer plass. Tunet på gården utvides ved å skille på indre og ytre tun av sikkerhetsmessige grunner.

Norges Bondelag inviterte samvirkeorganisasjonene Tine, Nortura og Norsk Landbruksrådgiving med sitt omfattende rådgiverapparat, til et samarbeid. En arbeidsgruppe ble satt sammen for å følge opp. Temaet er satt på dagsorden i næringen. Gruppen foreslår tiltak for oppfølging internt i organisasjoner og ovenfor produsentene når byggeplaner skal utvikles. Disse er nå til behandling i organisasjonene. Målet er at landbrukets egen nedbygging av matjord skal reduseres.

Norges Bondelag har engasjert næringen for å redusere landbrukets egen nedbygging av matjord. Næringen jobber nå konkret med tiltakene:

- Samhandling og oppfølging i landbrukets organisasjoner
 - Dette omfatter kunnskapsoversikt, informasjonsbehov og dokumentasjon
- Forslag til et 3årig - prosjekt «Bedre areal -og bygningsutnyttelse - for å redusere landbrukets egen nedbygging av matjord» hvor målrettet og direkte informasjonsarbeid, kompetansebygging og kompetansedeling mellom bønder og bondens rådgivere blir satt i system. Det jobbes med finansiering og organisering.
- Utarbeide dokumentasjon og sikre god prosess i rådgivingsarbeidet
 - Kompetansekrav til rådgiverne
 - Sjekkliste / analyseverktøy for rådgiverjobben og planleggingsprosessen
 - Informasjon til bonden før planleggingsprosessen gjennomføres
- Involvere andre aktører knyttet til disse utfordringene
- Fagtidsskrifter i næringen oppfordres til å følge opp og skrive om dette arbeidet

Konkret forslag til endringer i Jordloven

Innholdsmessige endringer er markert med rødt:

§ 2. Virkeområde: Denne lova gjeld for heile landet.

Føresegnene i § 9 gjeld likevel ikkje for areal som etter plan- og bygningslova er avsett til samferdselstiltak og tekniske infrastrukturiltak når det

- a) ikkje finst alternativt areal, og
- b) tiltaket er kritisk viktig slik at omsynet til jordvernet må vika

Føresegnene i § 12 gjeld likevel ikkje i tilfelle som nemnt i andre ledd eller for område som korkje er dyrka eller dyrkbar jord, og som:

- a) I reguleringsplan er lagt ut til anna føremål enn landbruk eller hensynsone som med tilhørende bestemmelse fastlegger faresone, jf. plan- og [byggningsloven¹ § 12-6](#).
- b) I bindande arealdel av kommuneplan² er lagt ut til
 1. bebyggelse og anlegg, eller
 2. landbruks-, natur- og friluftsområde samt reindrift der grunnutnyttinga er i samsvar med føresegner om spreidd utbygging som krev at det ligg føre reguleringsplan før deling og utbygging kan skje.

Ved vedtak eller godkjenning av kommuneplan eller reguleringsplan kan det gjerast vedtak av planmyndigheitene om at føresegnene i [§§ 9](#) og [12](#) skal gjelde for planområda eller avgrensa deler av dei.

Forbodet i [§ 9](#) gjeld ikkje omdisponering der vassdragsmyndigheita har gitt løyve til vassdragstiltak, jf. [vannressurslova³ § 8](#). Når energi- eller vassdragsmyndigheita har gitt endeleg samtykke til tiltaket, gjeld [§ 12](#) ikkje for anlegg for overføring eller omforming av elektrisk energi som nemnt i [energiloven⁴ § 3-1](#) tredje ledd eller for anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven.⁵

§ 9 annet ledd:

Departementet² kan i særlege høve gi dispensasjon når det etter ei vurdering av samfunnsgagnet er klart at omsynet til jordvernet bør vika. Ved avgjerd skal det mellom anna takast omsyn til godkjende planar etter plan- og bygningslova,³ drifts- eller miljømessige ulemper for landbruket i området, kulturlandskapet og det samfunnsgagnet ei omdisponering vil gi. Det skal òg takast omsyn til om arealet kan førast attende til jordbruksproduksjon. Før dispensasjon kan givast, skal alternative løysingar vera vurdert. Det kan ikkje i noko høve omdisponerast til bustad, fritidsbustad eller næring som ikkje inngår i arealformålet landbruk LNFR.