

## Vedlegg 9

# Oppdatert jordvernstrategi

## 1 Innledning

### 1.1 Bakgrunn

I Norge er arealer som er egnet for matproduksjon en begrenset ressurs. Kun 3,5 pst. av landarealet er jordbruksareal. Slike arealer er utsatt for omdisponering til andre formål fordi de ofte ligger i områder med utbyggingspress. Etter andre verdenskrig har omdisponeringen av dyrka og dyrkbar jord vært på rundt 1,2 mill. dekar til sammen. Mye av dette er areal som var egnet til matkornproduksjon.

Fra slutten av 90-tallet fikk jordvern økt oppmerksomhet, og i 2004 ble det for første gang satt et konkret mål om å redusere omdisponeringen av dyrka mark. Senere er det satt mål om ytterligere reduksjon av omdisponeringen. Dette har bidratt til en gradvis nedgang i omdisponeringen.

Siden 2015 har jordvernpolitikken også blitt synliggjort i jordvernstrategier. Den siste strategien ble lagt fram i 2021. Jordvernstrategiene har pekt på flere ulike tiltak for å styrke jordvernet.

Gjeldende jordvernstrategi ble lagt fram som vedlegg 4 til Prop. 200 S (2020–2021) om jordbruksoppgjøret 2021 m.m. Det ble vedtatt et nytt mål om at den årlige omdisponeringen av dyrka jord ikke skulle overstige 3 000 dekar, og at målet skulle være nådd innen 2025. KOSTRA-tallene for 2021 viser en omdisponering av dyrka jord på 2 982 dekar.

Stortinget vedtok den 14. juni 2022 et anmodningsvedtak (vedtak nr. 799) der regjeringen bes om å legge fram en ny strategi våren 2023 med nytt og skjerpet mål for omdisponering av matjord og nye konkrete tiltak for å nå målet.

I arbeidet med den nye strategien er det innhentet skriftlige innspill på bakgrunn av invitasjon i brev og sak på Landbruks- og matdepartementet (LMD) sine nettsider. I alt er det kommet ca. 35 innspill fra statsforvaltere, organisasjoner, mv.

Arbeidet med ny strategi er gjennomført i samarbeid med Samferdselsdepartementet (SD),

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) samt Klima- og miljødepartementet (KLD).

### 1.2 Nytt kunnskapsgrunnlag

NIBIO leverte den 1. mars 2023 et oppdatert kunnskapsgrunnlag for revisjon av den norske jordvernstrategien; NIBIO rapport 38/2023 *Kunnskapsgrunnlag for norsk jordvernstrategi*. Dette er en oppdatering og utvidelse av NIBIO-rapport 72/2021 *Jordvernets begrunnelser*, som ble skrevet som grunnlag for oppdateringen av jordvernstrategien i 2021.

NIBIO-rapport 38/2023 *Kunnskapsgrunnlag for norsk jordvernstrategi* beskriver utfordringer for verdens matproduksjon i lys av en mer utfordrende geopolitisk situasjon, og den betydning dette har for vern av jord. I rapporten beskrives arealgrunnlaget for jordbruk i Norge, arealendringer, omdisponeringen av dyrka jord, nydyrkingen og nye analyser av aktuell dyrkbar jord. Videre redegjøres det for begrunnelser for jordvernet og hvorfor disse bør inkluderes i vurderinger av et forsterket jordvernmål.

NIBIO viser til at matsikkerhet er en grunnleggende forutsetning for et bærekraftig, trygt og stabilt samfunn. Det følger av FNs bærekraftsmål 2 og 15 at landene er forpliktet til å bevare grunnlaget for matproduksjon, herunder arealer og jordsmonnets økosystemfunksjoner og produktivitet.

Trusler mot matsikkerheten må vurderes i lys av den dramatisk forverrede geopolitiske situasjonen, som følge av pandemi, krig, ulikhet og klimaendringer. I lys av et stadig mer komplekst trusselbilde for framtidig global matproduksjon og handel, kan det antas at arealer i nordlige og tempererte områder vil få økt betydning både for verdens matproduksjon og norsk matsikkerhet.

Norsk matkonsum legger beslag på betydelige landarealer og vannressurser i utlandet, gjennom import av mat og fôr til husdyr og oppdrettsnæring. Norge kan redusere bruken av knappe areal- og vannressurser i andre land ved å beskytte arealer for produksjon i Norge.

Bærekraftig forvaltning av jordbruksarealer betyr å unngå varig tap og forringelse av produktive arealer. Under norske forhold er det særlig viktig for matproduksjonen å bevare arealer egnet for krevende jord- og hagebruksvekster (matplanter og vekster for økt proteinproduksjon). Jordvern er også en forutsetning for regional forsyningsikkerhet og bærekraftig jordbruk i hele landet, og følgelig en viktig komponent i et bærekraftig matsystem.

Dersom den tapte jordbruksproduksjonen fra alt nedbygd areal skal erstattes, samtidig som den samlede produksjonen skal økes, må avlingene per dekar økes eller nytt areal dyrkes opp. Om nydyrkingen skjer i mer marginale områder, er det behov for større erstatningsareal enn det som omdisponeres.

Nedbyggingen av jordbruksareal fører til utslipp som føres i klimagassregnskapet, fra både det nedbygde arealet og arealet som dyrkes opp som erstatning. Omdisponeringen av jordbruksareal vil derfor ha både en direkte og indirekte negativ effekt på klimagassregnskapet i Norge. I tillegg vil nedbyggingen kunne ha en indirekte negativ effekt på klimagassregnskapet i utlandet, dersom nedbyggingen i Norge fører til økt import av mat eller fôr.

Omdisponeringen av jordbruksareal vil også kunne ha negativ effekt på klimagassregnskapet for jordbrukssektoren, dersom nedbygd areal erstattes av mindre produktive arealer. Det vil føre til at produksjonen må foregå på et større areal eller med større innsatsfaktorer, f.eks. til energi, gjødsel og plantevernmidler. Resultatet vil bli høyere utslipp per produsert enhet.

Jordbrukslandskapet rommer et bredt spekter av landskaps- og miljøverdier. By- og tettstedsnære områder har ofte en kombinasjon av arealer med god jordkvalitet og godt klima. Disse områdene har generelt høy produksjonsevne og høyt artsmangfold.

De gamle kulturjordområdene i folkerike regioner har en lang jordbrukshistorie. Jordbrukslandskapet rommer kulturminner og er i seg selv et kulturminne. Disse arealene har samtidig stor betydning som hverdagslandskap og kilde til rekreasjon for befolkningen. Jordbrukets kulturlandskap og jordbruksarealene er dermed også viktige bidrag til læring og livskvalitet i lokalsamfunn, noe som også inngår i kriterier for sosial bærekraft.

Nedbygging av gjenværende jordbruksareal inne i eller i randområdene til byer og tettsteder, reduserer også muligheter for utvikling av bylandbruk. Bylandbruk kan bidra til matproduksjon

som særlig i kriser kan være av stor betydning. Regjeringens strategi for urbant landbruk betyr fornyet verdsetting av de bynære og inneklemt jordbruksarealenes betydning for både lokal matproduksjon, og for byens kultur, naturmiljø og sosiale miljø.

Av Norges drøyt 11,3 mill. dekar dyrka mark, er 8,8 mill. dekar fulldyrka, 0,3 mill. dekar overflatedyrka og 2,2 mill. dekar innmarksbeite. I 2021 ble det utbetalt produksjonstilskudd for 9,8 mill. dekar jordbruksareal, såkalt jordbruksareal i drift. Differansen på drøye 1,5 millioner dekar består av areal som drives uten arealtilskudd eller som ikke drives, og som kan være i ferd med å gro igjen.

Det totale jordbruksarealet har holdt seg ganske stabilt i mange år, men det har skjedd en forskyvning i forholdet mellom fulldyrka jord og innmarksbeite. Forskyvningen har skjedd ved at andelen innmarksbeite har økt, mens fulldyrka jord i sentrale områder er nedbygd. Dette er den beste jorda, hvor vi kan produsere korn, poteter og grønnsaker.

I mindre sentrale områder går marginale arealer ut av drift, gror igjen eller blir tatt i bruk til skogbruk. Også i kornområder går arealer ut av drift på grunn av blant annet dårlig arrondering og liten teigstørrelse.

Selv om Norge har lite dyrka jord som andel av landarealet, er ikke jordbruksareal per innbygger veldig lavt i verdenssammenheng. Jordbruksarealet per innbygger i Norge har imidlertid blitt betydelig redusert siden år 2000, i hovedsak på grunn av befolkningsøkningen. Dersom SSBs midlere befolkningsframskriving legges til grunn, vil Norge ha over 6 millioner innbyggere i 2050. Dersom antall dekar fulldyrka jord per innbygger skal opprettholdes på dagens nivå, krever det at nærmere én million dekar nydyrkes. I tillegg vil det være nødvendig å erstatte jordbruksareal som går ut av drift på grunn av gjengroing.

Det nydyrkes årlig vesentlig mer areal enn jordbruksareal som omdisponeres til andre formål. Fra og med 2014 har i gjennomsnitt 21 600 dekar blitt tillatt nydyrket årlig. Mesteparten av omdisponeringen av jordbruksareal skjer imidlertid i sentrale områder og i klimasoner der arealene er godt egnet for matkorn eller andre matvekster, mens nydyrkingen skjer i klimasoner som er mindre egnet for slik produksjon.

Den aktuelle reserven av dyrkbar jord (egnet til nydyrking) er mye mindre enn tidligere antatt, ifølge NIBIOs nye beregninger. Denne reserven utgjør bare omtrent 850 000 dekar i klimasonene som er egnet for matkorndyrking og ca. 4,8 millio-

ner dekar i klimasonene som bare er egnet for dyrking av førkorn eller gras.

Nydyrking vil imidlertid ofte utfordre andre samfunnsinteresser og føre til arealkonflikter både lokalt, regionalt og nasjonalt. For eksempel er mye av det beste dyrkbare arealet skog med høy eller svært høy bonitet og dermed av stor verdi for skogbruket. I tillegg kan nydyrking ha uønskede miljøkonsekvenser i form av redusert biologisk mangfold, tap av kulturmiljøer, økte utslipp til vassdrag og økte utslipp av klimagasser.

I kommuneplanene er det avsatt mye jordbruksareal til diverse byggeformål som ikke er nedbygd ennå. Dersom den faktiske nedbyggingen fortsetter i samme tempo fram mot 2030, som i perioden 2008–2019, vil i underkant av 20 pst. av dette arealet bli nedbygd, ifølge SSB.

For å redusere klimagassutslippene fra nedbygging av areal, bør det verken bygges ut på myr, i skog eller på jordbruksarealer. Dersom jordvernmålet skal nås uten at disse klimagassutslippene skal øke, må nedbyggingen av dyrka jord i stor grad erstattes med bygging på allerede bebygd areal eller åpen fastmark.

Jordbruksarealet utgjør en relativt større andel av landarealet i de mest sentrale kommunene og i de beste klimasonene for matkorn dyrking, enn i landet for øvrig. Av Norges jordbruksareal ligger 23 pst. mindre enn en kilometer fra by eller tettsted, og andelen jordbruksareal med høyt produksjonspotensial er høyere nær tettsteder og byer der utbyggingspresset er størst.

### 1.3 Status og utviklingstrekk

Flere av tiltakene i jordvernstrategien er delvis gjennomført og gjelder arbeid som må gjøres kontinuerlig. Dette gjelder bl.a. den nasjonale jordvernprisen, tilskuddet til kommunale jordvernstrategier, og gjennomgangen av kartgrunnlag og statistikk over jordbruksarealet. Det har også i flere år vært arbeidet bredt med informasjon, bevisstgjøring og opplæring, både gjennom nasjonale og regionale konferanser, opplæringstiltak for nye folkevalgte og brev til alle kommuner. Dette vises ved at fylkeskommunene prioriterer jordvern i det regionale plan- og strategiarbeidet. Det kommunale selvstyret praktiseres for øvrig i tråd med prinsippene i kommuneloven av 22. juni 2018 nr. 83. Det nasjonale jordvernmålet har blitt lagt til grunn i flere regionale planer og planstrategier, enten gjennom konkrete mål eller som overordnede målsettinger og ambisjoner.

Kommunene har også vist økende bevissthet og kunnskap om viktigheten av matjorda. Dette

har gitt resultater, og omdisponeringen av dyrka jord var i 2021 på det laveste nivået på over 50 år. KOSTRA-rapporteringen viser at omdisponeringen av dyrka jord (fulldyrka og overflatedyrka jord og innmarksbeite) til andre formål enn landbruk gikk ned med 53 pst. fra 2016 til 2021 (fra 6 337 til 2 982 dekar). Til sammenligning ble det gjennomsnittlig omdisponert 7 235 dekar årlig i perioden 2006–2013 og 11 400 dekar årlig i perioden 1994–2003, som var utgangspunktet for halveringsmålet i 2004.

Kartbaserte analyser viser avvik mellom omdisponert areal rapportert i KOSTRA og faktisk nedbygging. Dette skyldes blant annet at det kan gå flere år før arealer godkjent for omdisponering tas i bruk til nytt formål. Det er også en viss underrapportering av omdisponering, og en betydelig nedbygging til jordbruksformål som ikke krever søknad om omdisponering.

Det er flere departement som har arbeidet aktivt for å redusere omdisponeringen av dyrka jord. For eksempel har SD kommet med klare forventninger til transportetatene om å ta hensyn til jordvernet gjennom ny Nasjonal transportplan (NTP). KDD følger opp strategien gjennom forvaltningen av plan- og bygningsloven, som er et viktig virkemiddel for å styrke jordvernet.

Regjeringen mener det er viktig å legge til rette for å sikre matjorda som ressurs for framtidige generasjoner. Arbeidet som er lagt ned de siste årene for å trygge ressursene for framtida, har vist seg å være vellykket. Nedbyggingen har gått betydelig ned, og målet på 3 000 dekar ble nådd i 2021. De virkemidlene som er tatt i bruk for å få dette til, er i hovedsak knyttet til praktiseringen av plan- og bygningsloven og til holdnings-skapende tiltak. Dette er et arbeid regjeringen legger vekt på å fortsette med. Slik regjeringen ser det, er det i tillegg behov for å se på forsterking av eksisterende og å vurdere nye virkemidler for å styrke vernet av dyrka og dyrkbar jord, og i tillegg jevnlig oppfordre til å praktisere de ulike reglene, slik at en både lokalt og nasjonalt tar vare på ressursene ut fra et langsiktig perspektiv.

Formidling av nasjonal politikk er viktig, og regjeringen vil særlig trekke fram brevet av 23. mars 2022 fra landbruks- og matministeren og kommunal- og distriktsministeren til alle kommunene og fylkeskommunene. I brevet viser de to statsrådene til at det er viktig for regjeringen å styrke jordvernet, og å sikre at jordvern blir et overordnet hensyn i arealforvaltningen. Statsrådene understreker i brevet at bevaring av dyrket jord er en nasjonal interesse, og at en må

ta vare på jordbruksarealene over hele landet for å styrke beredskapen og matsikkerheten. I brevet står det også at kommunene bør vurdere å tilbakeføre areal med dyrka jord til landbruksformål som i dag er avsatt til byggeformål i kommuneplanen.

Regjeringen vil også nevne at det er arrangert flere regionale jordvernkonferanser, for å øke kunnskapen og oppmerksomheten om jordvern, og for å formidle gode eksempler. I alle fylker er det også fra statsforvalternes side gitt tilbud om opplæring til nye lokalpolitikere om jordvern og planlegging. Dette har gjort at det har vært mer debatt og oppmerksomhet om arealdisponering og jordvern i kommunene og fylkeskommunene og i media i de senere årene. Jordvernstrategien har ført til at både grunneierne, utbyggerne og myndighetene er mer bevisste på verdien av jordbruksarealene, og en har blitt flinkere til å finne alternativer til å bygge ned dyrka mark.

#### 1.4 Årlig omdisponering

Etter andre verdenskrig har omdisponeringen av dyrka (fulldyrka og overflatedyrka jord og innmarksbeite) og dyrkbar jord (egnet for nydyrking) vært på rundt 1,2 mill. dekar til sammen. Det meste av dette er areal som har vært egnet til matkornproduksjon.

Figur 9.2 viser den årlige omdisponeringen av dyrka og dyrkbar jord til andre formål enn landbruk i perioden 2007–2021, ifølge KOSTRA. Figur 9.1 viser den årlige omdisponeringen av dyrka

jord i perioden 1967–2021, totalt nær 500 000 dekar. Sammenlignet med perioden fra 1994 til 2003 har det vært en markert nedgang i den årlige omdisponeringen av dyrka jord de siste årene, fra i gjennomsnitt 11 400 dekar i den nevnte tiårsperioden, til 2 982 dekar i 2021, ifølge KOSTRA. Fra 2004 har omdisponeringen gått gradvis ned fram til 2021, som har det laveste tallet siden registreringer startet.

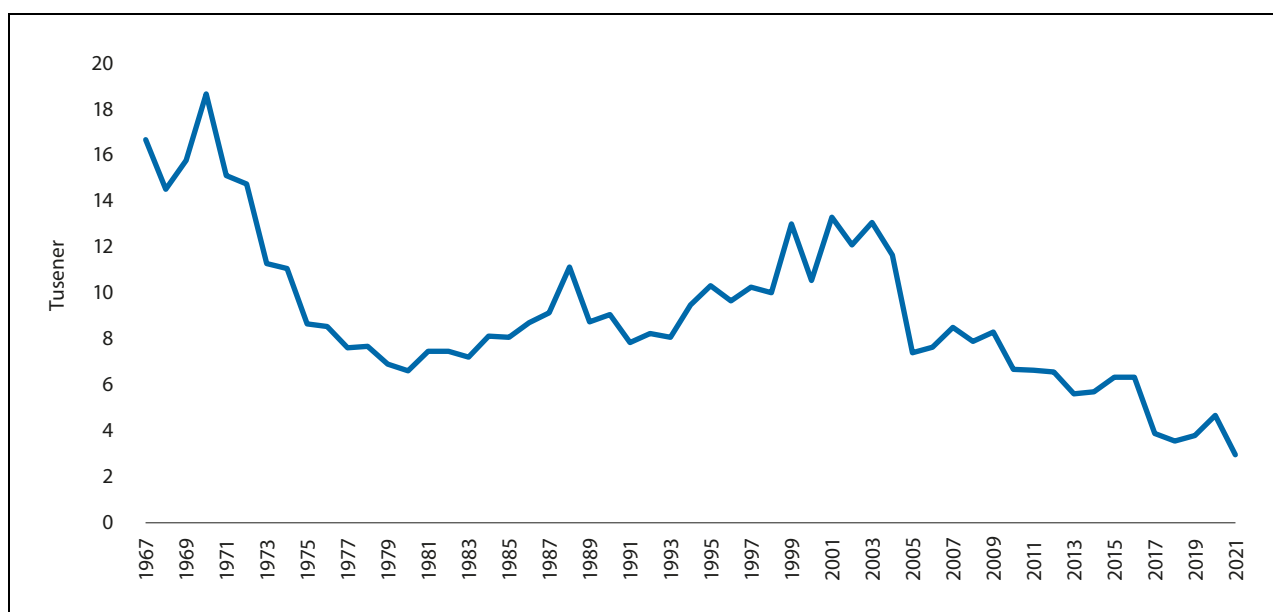
Fra 2005 er det rapportert på arealformål for omdisponering. Figur 9.3 viser omdisponering av dyrka jord til ulike arealformål de siste 6 årene; 27 pst. til bolig, 12 pst. til næring, 36 pst. til samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur og 25 pst. til andre formål. Statistikken viser at en stadig mindre andel av omdisponert dyrka jord går til bolig- og næringsformål.

KOSTRA-statistikken viser at det over tid har vært en gradvis nedgang i omdisponering av dyrka jord. Figur 9.4 viser dette for perioden 2005–2021.

#### 1.5 Økonomiske konsekvenser

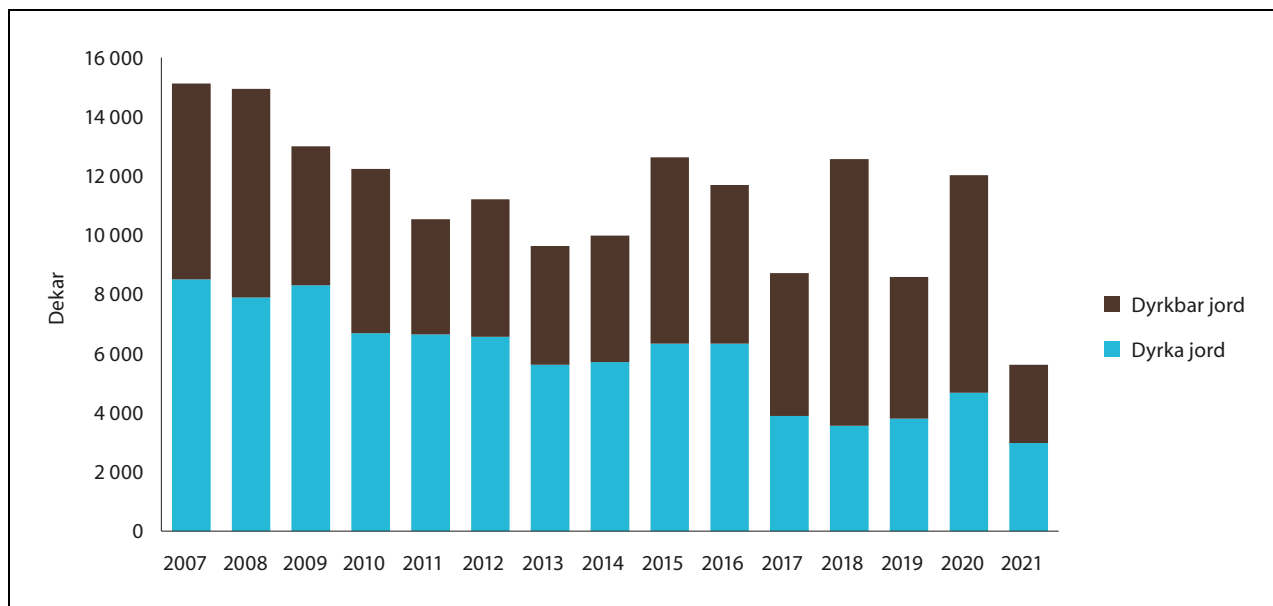
Jordvernhensyn kan innebære at alternative arealer må tas i bruk til utbyggingsformål, noe som kan føre til økte kostnader generelt. For eksempel kan det være kostnadskrevenende å bygge på fjellgrunn.

SD har vist til at ulike tiltak for å ivareta jordvernhensyn har en kostnad. Framføring av bane- og veianlegg gir oftest negative effekter for landbruket med oppdeling av teiger, dårligere arron-



Figur 9.1 Dyrka jord som er omdisponert til andre formål enn landbruk, 1967–2021 (dekar).

Kilde: Landbruksdirektoratet og KOSTRA

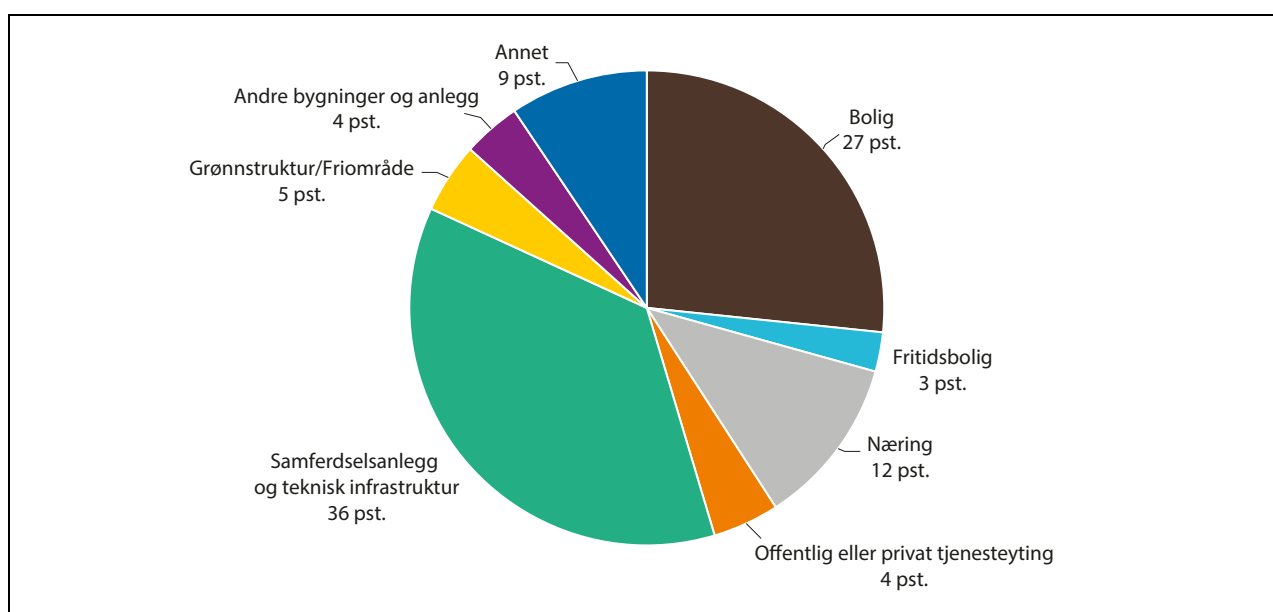


Figur 9.2 Dyrka og dyrkbar jord som er omdisponert til andre formål enn landbruk, 2007–2021 (dekar).

Kilde: Landbruksdirektoratet og KOSTRA

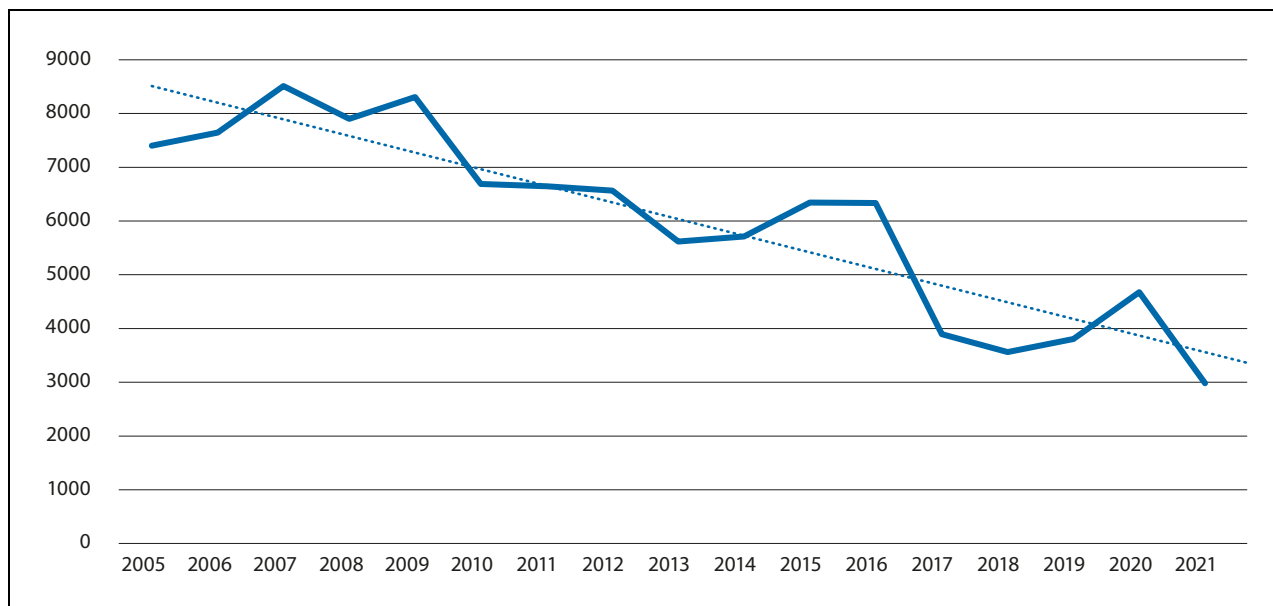
dering, økte transportlengder og svakere netto utbytte. Endring av trasevalg, nydyrking og jordflytting er andre mulige kostnadsdrivende tiltak. I enkelte tilfeller vil imidlertid slike tiltak kunne føre til besparelser ved at for eksempel optimaliserte løsninger aksepteres av regulerings- og sektormyndighet. Gode tiltak vil også kunne bidra til å redusere risikoen i prosjektet ved at bruk av dyrka mark lettere kan aksepteres av berørte grunneiere.

I Vegdirektoratets håndbok V712 om konsekvensanalyser er jordbruksareal, i likhet med andre naturressurser, en ikke-prissatt konsekvens i den samfunnsøkonomiske analysen. Naturressurser sees ut fra samfunnets interesser og behov for å ha ressursgrunnlaget tilgjengelig for framtida. Konsekvensanalyser gjennomføres for store utbyggingstiltak generelt, og bidrar til å synliggjøre både prissatte og ikke-prissatte konsekvenser for samfunnet.



Figur 9.3 Omdisponert dyrka mark fordelt på formål i perioden 2016–2021.

Kilde: Landbruksdirektoratet og KOSTRA



Figur 9.4 Omdisponert dyrka mark 2005–2021 med linje som viser nedadgående trend (dekar).

Kilde: Landbruks- og matdepartementet og KOSTRA

Alle tiltak i strategien, inkludert forslaget om tilskudd til kommuner som utarbeider egen jordvernstrategi, dekkes innenfor gjeldende budsjett-rammer. Tiltakene i strategien medfører ikke nye oppgaver eller økt ressursforbruk for kommunene.

## 2 Tiltak i strategien

### 2.1 Nasjonalt jordvernmål

Registrert omdisponering av dyrka jord har gått gradvis ned siden det første gang ble satt et nasjonalt jordvernmål i 2004. Det første målet gikk ut på at årlig omdisponering skulle halveres over en periode, og komme ned på maksimalt 6 000 dekar årlig. Vi har sett en markant reduksjon i omdisponeringstallene siden et konkret mål ble introdusert. Dette viser at det å sette et spesifikt mål, som tydelig kommuniseres, bidrar til økt bevisstgjøring og kunnskap om jordvern regionalt og lokalt. Et nasjonalt jordvernmål er et viktig tiltak i seg selv.

Da den første jordvernstrategien ble vedtatt i 2015, fastsatte Stortinget et nytt nasjonalt jordvernmål. Dette gikk ut på at den årlige omdisponeringen av dyrka jord skulle være under 4 000 dekar. Stortinget ba regjeringen arbeide for at målet ble nådd gradvis innen 2020.

Gjeldende jordvernmål ble fastsatt av Stortinget i 2021, og går ut på at den årlige omdisponering

ringen av dyrka jord ikke skal overstige 3 000 dekar innen 2025.

Omdisponeringen måles gjennom KOSTRA, som er kommunenes rapporteringssystem. Her registreres omdisponeringen av dyrka mark ut fra vedtatte reguleringsplaner og vedtak etter jordloven. Jordvernmålet bør også i fortsettelsen baseres på KOSTRA-statistikken. Det eksisterer statistikk over lang tid, og det første nasjonale jordvernmålet ble relatert til denne statistikken.

Hittil har det ikke vært uttrykt noe spesifikt jordvernmål for dyrkbar mark, selv om det er viktig å redusere nedbyggingen av denne også. I et langsiktig perspektiv er det mindre grunn til å skille mellom dyrket og dyrkbart areal. Samtidig er det slik at den beste jorda i hovedsak allerede er dyrket opp, og den dyrkbare jorda er ofte mindre egnet til jordbruk grunnet jordkvalitet og klimasoner. Dessuten har dyrkbar mark i mange tilfeller andre viktige funksjoner for natur og samfunn. Før det er aktuelt å sette et eget mål for maksimal omdisponering av dyrkbar mark, er det behov for ytterligere kunnskap om problemstillingen samt bedre kartgrunnlag.

NIBIO, Landbruksdirektoratet og flere departementer har bidratt til å få fram et oppdatert kunnskapsgrunnlag for å vurdere et mulig nytt nasjonalt mål for jordvernet. Det er flere faktorer som bør tas i betraktning når målet settes. Ikke minst er planlagt utbygging av infrastruktur av betydning. Samferdselssektoren står for en stor andel av omdisponeringen; hele 33 pst. i siste

femårsperiode. I 2021 var anslaget et behov på 1 000 dekar dyrka mark pr år til samferdselstiltak over en periode framover på 6 år.

SD har nylig mottatt innspill fra Statens vegvesen, Nye Veier AS og Jernbanedirektoratet med foreløpig anslag på omfanget av dyrket mark som planlegges bygget ned de neste 6 årene. Anslaget er beheftet med usikkerhet og er basert på foreløpige beregninger. Antall dekar dyrket mark som planlegges bygget ned årlig angis derfor med intervall fra 400 til 600 dekar. Øvre nivå er avhengig av de økonomiske rammene for kommende Nasjonale transportplan, som legges fram våren 2024. Nedskalering av samferdselsprosjekter vil påvirke omdisponeringen av dyrka mark framover, og gir grunnlag for å sette et lavere mål.

KDD viser til at fylkeskommunene følger opp den nasjonale jordvernstrategien i sine planer og strategier, og at statsforvalterne legger et stadig strengere jordvernmål til grunn i sin plandialog med kommunene.

Et revidert jordvernmål bør være både ambisiøst og realistisk. NIBIO har i rapportene 9 /2023 *Kunnskapsgrunnlag for norsk jordvernstrategi* og 72/2021 *Jordvernets begrunnelser* levert omfattende begrunnelser for jordvern, blant annet relatert til beredskap, samfunnssikkerhet og bærekraft. Videre viser NIBIO til at vi har mindre aktuelt areal for nydyrking enn det som tidligere er lagt til grunn. Disse forholdene forsterker viktigheten av å ta vare på eksisterende dyrka mark og å sette et ambisiøst mål.

Regjeringen legger i Hurdalsplattformen opp til at jordvern skal bli et «overordnet hensyn» i arealplanlegging. Dette tilsier at jordvern skal vektas høyere enn tidligere i avveining mellom ulike interesser, og samsvarer med å sette et strengere mål.

Siden jordvernmålet ble lansert har det vært en jevn nedgang i omdisponeringen. Hvis vi framskriver den nedgangen vi har sett, peker det mot 2 000 dekar innen 2028, jf. figur. Samtidig vil en kurve måtte flate ut desto lavere tallene blir. Det antas at det alltid vil være behov for noe omdisponering. Det er ulike utbyggingsinteresser knyttet til bruk av dyrka mark, og det er enkelte arealformål som har sterkt vern. Den senere tid har vi også sett en økende interesse for å legge til rette for nye arealkrevende utbygginger som data-sentre, ny «grønn» industri, solenergi og lignede. Videre viser SSB i sin rapport 2020/10 til at det ligger høye tall for planlagt nedbygging av dyrka mark i allerede vedtatte kommuneplaner. Selv om trenden er nedadgående, vil det være årlige variasjoner i tallene. Foreløpige KOSTRA-tall for 2022

viser en omdisponering på 4 160 dekar dyrka mark for 2022.

Basert på framskriving av årlig nedgang, prognoser framover samt ambisjoner, anbefaler Regjeringen et mål hvor den årlige omdisponeringen av dyrka jord ikke skal overstige 2 000 dekar, og at målet skal nås innen 2030. Omdisponert areal kan i enkeltår avvikes fra målsettingen.

Regjeringen vil

- at den årlige omdisponeringen av dyrka jord ikke skal overstige 2 000 dekar, og at målet skal være nådd innen 2030.

## 2.2 Nye nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

For å fremme en bærekraftig utvikling, skal regjeringen hvert fjerde år utarbeide nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, jf. plan- og bygningsloven § 6-1. De nasjonale forventningene skal legges til grunn for arbeidet med regionale og kommunale planstrategier og planer i de nye fylkestingene og kommune-styrene.

Regjeringen skal legge fram nye nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (nasjonale forventninger) innen sommeren 2023. De nasjonale forventningene samler regjeringens viktigste prioriteringer på planområdet for den kommende fireårsperioden. Dokumentet bygger på vedtatt nasjonal planrelevant politikk og skal i hovedsak inneholde overordnede føringer. Det legges opp til at forventningsdokumentet for 2023–2027 vil inneholde forsterkede signaler innenfor jordvernpolitikken sett i forhold til det eksisterende dokumentet fra 2019.

Regjeringen vil

- innen sommeren 2023 legge fram nye nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging.

## 2.3 Statlige planretningslinjer for samordna bolig- areal- og transportplanlegging

Statlige planretningslinjer for samordna bolig-, areal- og transportplanlegging ble fastsatt ved kgl.res. av 26.09.2014. Retningslinjene er utarbeidet for å gi tydelige signaler om viktige nasjonale interesser i planleggingen. Retningslinjene peker på at tidlig medvirkning fra alle parter kan bidra til å løse konflikter, og at effektiv arealutnytting og samordning av areal- og transportplanleggingen

kan redusere klimagassutslipp og spare natur- og arealressurser, inkludert dyrka jord.

Som en oppfølging av Hurdalsplattformen ga regjeringen tilslutning til å sette i gang et arbeid med å evaluere de statlige planretningslinjene for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging. Evalueringen er gjennomført. KDD har i samarbeid med øvrige departementer utarbeidet et forslag til nye retningslinjer, som er planlagt sendt på høring i 2023.

Det legges opp til en styrket jordvernpolitikk i de nye retningslinjene.

Regjeringen vil

- utarbeide nye statlige planretningslinjer for samordna bolig-, areal- og transportplanlegging.

## 2.4 Formidling av nasjonal jordvernpolitikk

Det er en viktig forutsetning for lokalpolitisk egenre godkjenning av arealplaner, at kommunen er kjent med gjeldende nasjonal arealpolitikk. De nasjonale forventningene samler regjeringens viktigste prioriteringer på planområdet for den kommende fireårsperioden. Det er viktig at den nasjonale politikken er forankret hos kommunepolitikkerne og den administrative ledelsen i kommunene.

Som en del av arbeidet med å formidle den nasjonale jordvernpolitikken, har landbruks- og matministre tidligere ved flere anledninger sendt ut brev til alle landets kommuner om betydningen av å ivareta jordvern i planprosesser. Våren 2022 sendte landbruks- og matministeren og kommunal- og distriktsministeren ut et felles brev der oppdatert jordvernpolitikk ble formidlet. I forbindelse med kommunevalget kommende høst, er det aktuelt å sende ut et nytt brev med sikte på å formidle hovedinnholdet i jordvernstrategien. I et slikt brev bør det også anmodes om at tidligere omdisponert dyrket mark tilbakeføres.

Statsforvalterne har et særlig ansvar for å formidle nasjonal politikk til kommunene. For å sikre god praksis, kan det være en fordel om det blir utviklet et standardisert presentasjonsmateriale og en formidlingsstrategi på sentralt nivå. Landbruksdirektoratet har på oppdrag fra LMD utviklet en egen jordvernside på hjemmesidene sine med veiledningsmateriale for kommunene. Denne oppdateres fortløpende ved behov.

Plansystemet gir mulighet til å legge ned innsigelse i tilfeller der nasjonale eller viktige regionale interesser berøres av et planforslag. Høsten

2018 ble det sendt ut brev til alle statsforvalterne med en konkretisering av nasjonale og regionalt viktige interesser som grunnlag for å vurdere innsigelse. Det er behov for å være mer tydelig på dette grunnlaget, og det er derfor aktuelt å utarbeide et nytt brev eller rundskriv. I et slikt dokument kan det tydeliggjøres hvilke formål som i visse situasjoner ut fra samfunnsnytte kan begrunne omdisponering, og motsatt.

I tillegg til å sende ut skriftlige dokumenter til kommuner og statsforvaltere som omtalt foran, er det viktig å videreføre arbeidet med veiledning og formidling, herunder støtte regionale konferanser.

Regjeringen vil

- utarbeide et nytt jordvernbrev som sendes til kommunene etter kommunevalget i 2023
- utarbeide et nytt brev eller et rundskriv som konkretiserer grunnlaget for innsigelse ut fra jordvern hensyn

## 2.5 Regionale areal- og transportplaner

En planlegging på tvers av kommunegrensene som ser større områder i sammenheng, kan være et egnet virkemiddel for å få til en mer helhetlig planlegging. Større byer og tettsteder har ofte bolig- og arbeidsregioner som strekker seg langt ut over den enkelte kommune. Føringer for utnytting av transformasjons- og fortettingspotensialet, effektiv arealbruk i byggeområdene og langsiktige byggegrensene, bør i slike tilfeller formuleres på regionalt nivå.

Det er fylkeskommunen som er ansvarlig for regional planlegging. Staten ved statsforvalterne kan i dialogen med fylkeskommunene motivere til at regional planlegging i større grad blir tatt i bruk til dette formålet, og formidle nasjonal politikk tidlig og tydelig i de regionale planprosessene. Det er viktig at statsforvalterne i fylker med jordvernutfordringer sørger for at denne utfordringen blir tatt opp i den regionale planstrategien.

Ut fra både jordvern hensyn og utbyggingsinteresser kan det være fornuftig å legge langsiktige rammer for utviklingen av tettstedene i en regional plan, slik at en ikke får stadige omkamper. Dette kan bidra til at planleggingen blir mer forutsigbar og helhetlig, og legger grunnlaget for en langsiktig utbyggingsgrense med følgende målsetting:

- å forenkle arbeidet med langsiktig forvaltning av verdifulle jordbruksareal
- å gjøre det mer forutsigbart for drift og investeringer i jordbruket



- å gjøre rammevilkårene for arealplanleggingen og for eiendomsutviklere mer forutsigbare
- å forenkle planleggingen og prioriteringen av infrastrukturtiltak og kollektivtiltak

Regjeringen vil

- styrke veiledningen og formidle gode eksempler for å vise hvordan en med regional planlegging kan bidra å ivareta jordvern

## 2.6 Plankompetanse

Planlegging etter plan- og bygningsloven er det viktigste verktøyet for å sikre jordvernet. Tilstrekkelig kompetanse og kapasitet i planleggingen er derfor en nødvendig forutsetning for et sterkt jordvern.

Kommunene er den viktigste planmyndigheten, og plansystemet er et viktig styringsverktøy når det gjelder samfunnsutviklingen. I tillegg er planlegging et viktig styringsverktøy som påvirker andre områder og oppgaver i kommunene. Undersøkelser viser videre at mange kommuner har utfordringer med tilgang til relevant plankompetanse og nødvendig kapasitet. Kompetanseutfordringene har høy prioritet i regjeringen, og det arbeides kontinuerlig og på bred front med å styrke den offentlige plankompetansen. Det gis blant annet tilbud om kurs, etter- og videreutdanning, i samarbeid med KS, statsforvaltere og fylkeskommuner, og utdanningsinstitusjoner. Et bredt spekter av veiledning om planlegging utvikles og gjøres tilgjengelig digitalt. Planlegging.no er KDD sin hovedkanal for informasjon og veiledning om planlegging.

Regjeringen støtter opp under opplæringstiltakene i fylkene rettet mot kommunene. Det er eksempelvis gjennomført samlinger i nettverk for kommunal og regional planlegging. Det er satt av midler til oppfølging av samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging i fylkene. Det blir også gitt tilskudd til private og frivillige virksomheter og organisasjoner til tiltak som skal øke kompetansen i lokal og regional planlegging. Innsatsen for økt plankompetanse skal føres videre, blant annet gjennom Sekretariatet for etter- og videreutdanning i samfunnsplanlegging (SEVS) og økt økonomisk støtte til dette.

Det trengs flere planleggere i offentlig sektor. For å øke utdanningskapasiteten i offentlig planlegging, følges anbefalingene i strategien *Hvordan øke utdanningskapasiteten i offentlig planlegging* opp i samarbeid med utdanningsinstitusjonene og KS.

Det er viktig at informasjon som ligger til grunn for planleggingen er oppdatert og enkelt til-

gjengelig, ikke minst for kommuner med begrenset kapasitet og/eller kompetanse. Staten har lagt til rette for utvikling og finansiering av nye tjenester og data, som eksempelvis høydedata gjennom prosjektet nasjonal detaljert høydemodell, realprofiler og utvikling av 3D-modeller.

Regjeringen vil

- føre videre arbeidet med å øke plankompetansen i samarbeid med blant andre KS

## 2.7 Planlegging av samferdselsprosjekter

I NTP for perioden 2022–2033 (Meld. St. 20 (2020–2021)) er det lagt føringer for alle utbyggingsvirksomhetene innen samferdsel om at beslag av jordbruksareal skal ha en særskilt vurdering, og at omfanget av beslag skal reduseres. Dette hensynet skal være med helt fra oppstart av et prosjekt og dermed også inkluderes i silingsfasen. Kontrakter for utbygging skal ha egne krav som setter vilkår om behandling av jordbruksjord.

Det er i planprosessene at hensyn til ulike interesser blir vurdert opp mot hverandre. Alle planer har krav om konsekvensutredning. Omfanget av planen avgjør hvor omfattende utredningen skal være. Alle virksomhetene under SD tilrår traseer ut fra en vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet, der både prissatte og ikke-prissatte konsekvenser av ulike trasévalg er viktige grunnlag for en tilrådd trasé. Dette er i samsvar med metodikken i Statens vegvesen sin Håndbok V712 Konsekvensanalyser. Ved siste revisjon (2018) ble metoden justert slik, at en nå kan ta større hensyn til kvalitet på jorda for de ulike trasealternativene som vurderes mot hverandre. Det er også utviklet et eget kartinnsyn med verdivurdering knyttet opp mot konsekvensanalyser i kartløsningen Kilden (NIBIO). Valgene skal følge prinsippene i tiltakspyramiden med først å unngå, så avbøte før evt. restaurere eller kompensere.

Det er mange motstridende hensyn som skal vurderes i planarbeidet. Valg av trasé blir endelig tatt gjennom politiske vedtak. Ulemper ved trasévalg for viktige nasjonale mål som jordvern, vurderer en å bøte på gjennom detaljutforming, med avbøtende tiltak og lignende.

Statens vegvesen lager veinormaler. Disse legges til grunn for dimensjonering og bygging av riksveier, og blir også benyttet av andre veieiere. Ved utvikling av veinormalene er arealforbruk et viktig hensyn. I normalene N100 *Veg og gateutforming* og N200 *Vegbygging* er de sentrale

kravene samlet. I N200 er det nå krav om håndtering av matjordlaget (dyrka jord) for å ta vare på kvaliteten der veianlegget legger beslag på jord.

Ulike veiklasser har ulike krav til linjeføring. For eksempel har motorvei en stiv linjeføring som kan gjøre det svært kostbart eller vanskelig å unngå lokaliteter med jordbruksareal. For jernbane er dette enda mer tydelig med deres krav til enda stivere linjer.

Kommunene rapporterer på planlagt omdisponert jordbruksareal i vedtatte reguleringsplaner gjennom KOSTRA. Statens vegvesen har siden 2007 rapportert på faktisk omdisponert jordbruksareal fra prosjekter som er ferdig det enkelte år, noe som kan variere en del fra det som ble regulert. SD vil utvide rapporteringsplikten til å gjelde fordeling på de tre arealtypene som utgjør jordbruksareal; fulldyrka jord, overflatedyrka jord og innmarksbeite. En slik rapportering vil over tid si mer om kvaliteten på arealet som blir nedbygd og hvor i landet utbyggingen skjer til enhver tid. Det vil i framtida bli stilt like rapporteringskrav til alle virksomhetene underlagt departementet.

Regjeringen vil

- følge opp arbeidet med jordverninteressene i arbeidet med gjennomføringen av Nasjonal transportplan (NTP).

## 2.8 Avbøtende og kompenserende tiltak

Det viktigste er å unngå omdisponering av verdi-full dyrka mark. Dersom dette ikke kan unngås, må kompenserende tiltak vurderes. Når omdisponering ikke kan unngås, ligger det et stort potensial i å bevare jordbruksjord ved å flytte jordmassene. Disse kan brukes både til å forbedre eksisterende jordbruksareal og til å opparbeide nye.

Ved utbygging må ofte store masser transporteres bort fra utbyggingsområdene. Det bør vurderes om slike masser kan brukes til å opparbeide fullverdige jordbruksarealer i stedet for å legges i deponi eller fylling.

Flytting av matjord er imidlertid komplisert, og det er ikke alle jordtyper som er like godt egnet til formålet. Erfaring har vist at avlingspotensialet og kvaliteten på jordsmonnet forringes ved flytting.

Kostnadene ved jordflytting er i de fleste tilfeller høyere enn kostnadene for nydyrking av et tilsvarende areal. Utfordringen med nydyrking er imidlertid at det dyrkbare arealet som regel er en begrenset ressurs. Videre har nydyrkingen ofte en del negative effekter for natur og miljø, med mer.

Flere kommuner setter krav om jordflytting i forbindelse med nedbygging av dyrka jord, bl.a. ved at det skal utarbeides en såkalt matjordplan. Vestfold og Telemark fylkeskommune har utarbeidet en veileder til matjordplan, og Region Nordhordland har laget to veiledere med tittelen *Jordmassar, frå problem til ressurs*. I flere av innspillene til denne jordvernstrategien etterlyses en nasjonal veileder for utarbeiding av matjordplaner. En nasjonal veileder kan bygge på de regionale veilederne, og kan utarbeides av aktuelle direktører i et samarbeid.

I store samferdselsprosjekter er det svært viktig at matjordlaget og underliggende jordlag blir behandlet på forsvarlig måte, både ved permanent og midlertidig omdisponering. Som utgangspunkt skal matjord brukes videre i jordbruksproduksjon. Et overskudd kan bli brukt i veiprojektet som toppdekke i veiskråninger og lignende. Det er nå satt standardkrav i entreprisekontrakter om massebehandling av jordbruksjord. Disse kravene er beskrevet i veiledere som bl.a. NIBIO har utarbeidet, og som prosjektene kan legge til grunn. Det må vurderes i det enkelte prosjekt hva som er tjenlige løsninger ut fra omfang av jordbruksareal som blir omfattet av veiltaket.

Statens vegvesen har sett på to ulike modeller for gjenbruk av matjord, uten at det er trukket endelige konklusjoner fra arbeidet. I den ene modellen er det sett på muligheten for å opparbeide jordbruksareal på ikke dyrkbare arealer, ved å flytte matjorda og de nødvendige underliggende lagene. En annen modell er å gi økonomisk bidrag til nydyrking gjennom et tidsavgrenset fond for nydyrking.

Statens vegvesen deltar i et felles europeisk FoU-prosjekt sammen med flere andre nasjonale veimyndigheter om nettopp behandling av jord i veiprojekt (CEDR Soils-program). Resultat fra dette vil foreligge i 2023.

Regjeringen vil

- utarbeide nasjonal veileder for matjordplaner
- videreføre arbeidet med å prøve ut avbøtende og kompenserende tiltak i samferdselsprosjekter

## 2.9 Byvekstavtaler

Byvekstavtalene er regjeringens viktigste verktøy for å samordne transport- og arealpolitikken i byområdene. Hovedmålet for regjeringens politikk i byområdene er nullvekst i persontransport med bil. Målformuleringen (nullvekstmålet) angir også hvilke hensyn som ligger til grunn: «I byom-

rådene skal klimagassutslipp, kø, luftforurensing og støy reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykling og gange.»

Byområdene som er omfattet av ordningen med byvekstavtaler er Oslo-området, Bergensområdet, Trondheimsområdet, Nord-Jæren, Kristiansandsregionen, Buskerudbyen, Grenland, Nedre Glomma og Tromsø. Om lag halvparten av Norges befolkning bor i disse byområdene. Så langt har staten inngått byvekstavtaler med de fire største byene. Oppfølging av de inngåtte byvekstavtalene er et høyt prioritert område for regjeringen, og det er også aktuelt å inngå avtaler med nye byer.

I byområdene som har byvekstavtaler, skal hovedtyngden av vekst i boliger og arbeidsplasser komme i eller i nærheten av større knutepunkter innenfor avtaleområdene. Byvekstavtalene vil kunne bidra til å redusere nedbyggingen av jordbruksareal gjennom å tilrettelegge for fortetting og transformasjon i områder som allerede er bebygd i by- og tettstedsområdene og gjennom effektiv bruk av arealene rundt kollektivknutepunkt.

Regjeringen vil

- føre videre samordnet areal- og transportplanlegging gjennom byvekstavtaler i de største byområdene

## 2.10 Nasjonal jordvernpris

Regjeringen har opprettet en jordvernpris som skal deles ut annet hvert år. Prisen ble delt ut for første gang i 2017, og har bidratt til å øke oppmerksomheten om jordvernet, særlig i kommunene. Målgruppen for prisen er fylkeskommuner og kommuner som tar aktive grep i regionale planer og i kommune- og reguleringsplaner, eller som får gode resultater i samarbeid med andre gjennom planlegging, gjennomføring og praksis. Prisen har fått god oppmerksomhet i fylkene, kommunene og media.

Det er opprettet statutter og en jury til prisen, der landbruks- og matministeren er leder, og med medlemmer fra KS, Norges Bondelag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, Jordvern Norge og Norske landskapsarkitekters forening. Prisen skal framheve og motivere til nyskapende tiltak og planer som legger godt til rette for at kommunene i mindre grad omdisponerer dyrka mark og finner gode alternativer i planleggingen.

Den nasjonale jordvernprisen ble delt ut på nytt i 2019 og i 2021. Erfaringene med prisen er

gode, og den har ført til økt oppmerksomhet om jordvern og medvirket til å få fram de gode eksemplene til andre kommuner og fylkeskommuner.

Prisen deles ut annethvert år, og skal deles ut igjen i 2023.

Regjeringen vil

- føre videre en nasjonal jordvernpris

## 2.11 Tilskudd til kommunale jordvernstrategier

Kommunene forvalter størsteparten av arealene gjennom kommunal planlegging. Det er derfor avgjørende at kommunene har god kjennskap til både nasjonal og lokal verdi av arealene i sin kommune. Først da kan de gjøre gode avveininger mellom jordvernhensyn og andre interesser. Hvis kommunene lager sine egne jordvernstrategier, skaper det oppmerksomhet og bevissthet om dyrka mark, og gir kunnskap om arealenes verdi.

LMD har etablert en ordning med tilskudd til kommuner som utarbeider sin egen jordvernstrategi. Forvaltningen av ordningen er lagt til Landbruksdirektoratet.

En kommunal jordvernstrategi bør være retningsgivende for kommunens arealplanlegging, byggesaksbehandling og landbruksforvaltning. Først og fremst bør jordvernstrategien ligge til grunn for utarbeidingen av nye arealplaner; kommuneplan, kommunedelplaner og reguleringsplaner. Jordvernstrategiens ambisjon, mål og prinsipper bør videre innarbeides i kommende kommuneplan. Strategien bør tegne et langsiktig og overordnet bilde rundt forholdet mellom utbygging og bevaring av store, sammenhengende og viktige jordbruksområder i kommunen.

Regjeringen vil

- videreføre tilskuddsordningen for kommuner som utarbeider en kommunal jordvernstrategi

## 2.12 Arealregnskap

Et fullstendig arealregnskap vil være en heldekkende oversikt som forteller om tilgang og avgang av bebygd og ubebygd areal, både gjennomført og planlagt arealdisponering.

Statistisk sentralbyrå (SSB) utgir årlig statistikk som viser status/ beholdning av ulike typer arealer, og har et særskilt ansvar for statistikk over bebygde områder. SSB har over flere år jobbet med metodeutvikling for å etablere et utbyggingsregnskap. Utbyggingsregnskapet vil være kartbasert og vise hvor og når utbygginger

skjer, til hvilket formål, og hvilke typer areal som går tapt.

For å etablere utbyggingsregnskapet, gjenstår først og fremst arbeid med bedre tidfesting av arealbruksendringene. Her testes det nå ut metoder for forbedring ved bruk av fjernmålingsdata (satellitt og fly).

SSBs ambisjon er at utbyggingsregnskapet, sammen med statistikk over planlagt utbygd areal, skal inngå i beslutningsgrunnlaget i arealforvaltning og arealplanlegging på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Disse produktene vil også kunne inngå i «grunnmuren» for fremtidige tematiske ressursoversikter som naturregnskap (stedfesting av hovedøkosystemene) og økosystemregnskap (stedfesting og verdsetting av økosystemtjenester).

For å få på plass et fullstendig arealregnskap for Norge, som også inkluderer nydyrking og gjengroing, er det flere institusjoner som må bidra, blant annet SSB og NIBIO.

Jordvern vil være et tema i arealregnskap for kommuneplanprosesser.

Regjeringen vil

- bidra til å etablere arealregnskap for Norge

### 2.13 Utvikle og etablere et jordbruksarealregnskap

Dersom visse jordbruksarealer skal gis sterkere vern, basert på verdsetting eller klassifisering, krever det kriterier som inndeler jordbruksarealene i ulike kategorier. De fleste dokumenter som beskriver en slik tilnærming, vektlegger kriterier som har betydning for matproduksjon. En helhetlig differensiering, vil kreve kunnskap om den faktiske bruken av jordbruksarealene, dyrkingspotensialet, hvordan arealene ivaretas og arealenes betydning for natur og miljø. Det må hensyntas at jordbruksarealer kan ha ulik betydning i lokal, regional og nasjonal sammenheng. Det vil også være behov for å sammenstille disse ulike hensynene og egenskapene ved jordbruksarealene for å kunne se arealene under ett. Det er viktig at denne kunnskapen knyttes til geografi, gjennom kart.

Det finnes allerede mye kunnskap og kartgrunnlag rundt nevnte momenter, men NIBIO peker på at det vil være behov for utvikling av løsninger for sammenstilling og implementering.

En differensiering av jordbruksarealene er også aktuell i mange andre sammenhenger. Spesielt gjelder dette ved utvikling av arealregnskap, hvor inkludering av et jordbruksarealregnskap vil

kunne gi mer oppdatert kunnskapsgrunnlag for kommunal arealplanlegging. Informasjon om jordbruksarealenes ulike kvaliteter og dyrkingspotensial kan også benyttes som grunnlag for utvikling og forvaltning av tilskuddsordninger.

Ved et innskjerpet jordvernmål vil det i økende grad være behov for et system som kan holde regnskap over omdisponering og nedbygging av jordbruksareal. Dette kan vi kalle et jordbruksarealregnskap. Et jordbruksarealregnskap bør utvikles til å bli en del av arealregnskapet omtalt foran.

Regjeringen vil

- bidra til å utvikle et jordbruksarealregnskap

### 2.14 Etablere et nytt kartlag for dyrkbar jord

Det foregår fortsatt betydelig nydyrking i store deler av landet. Likevel er det først og fremst viktig å bevare jordbruksarealene som allerede er i drift. Det er også viktig å øke arealproduktiviteten og å ta i bruk eksisterende jordbruksarealer som er gått ut av drift, før det eventuelt vurderes å dyrke opp nytt jordbruksareal. Flytting av jordmasser bør være siste alternativ for arealer som må bygges ned.

Datasettet FKB dyrkbar jord er i dag det som ligger til grunn for å vise de dyrkbare ressursene i Norge. Dette datasettet stammer fra digitalt markslagskart, og kartlegging utført mellom 1960 og 1990. Det finnes flere ulike analyser hvor datasettet har blitt evaluert, og disse har vist stor variasjon i kvaliteten til dyrkbar jord datasettet.

NIBIO er i slutfasen av en oppdatering av kartlaget for dyrkbar jord. I det reviderte kartlaget differensieres de dyrkbare arealene i noe grad, eksempelvis vil dyrkbar myr bli markert. Det vil imidlertid ikke være mulig, innenfor rammene av denne revisjonen, å evaluere de dyrkbare arealene med tanke på dagens driftstekniske forutsetninger og nydyrkingspraksis.

Det er vist at nydyrking i stor grad foregår i nærheten av eksisterende jordbruksarealer, og det kan eksempelvis være relevant å utrede hvilken betydning arealer i nærheten til eksisterende jordbruksareal har som dyrkbar ressurs.

Jordvernmålsettingen inkluderer ikke et tallfestet mål for å begrense omdisponering av dyrkbart areal. I et langsiktig perspektiv, og med et innskjerpet jordvernmål, er det mindre grunn til å skille mellom dyrket og dyrkbart areal. Det vil da være behov for å utvikle nytt kunnskapsgrunnlag som viser hva som faktisk kan regnes som aktuell dyrkbar jord med dagens lovreguleringer, driftstekniske forutsetninger og nydyrkingspraksis. I

vurderingen av hva som er aktuell dyrkbar jord, må ulike klima- og miljøhensyn ivaretas. Dette kunnskapsgrunnlaget bør omsettes til et nytt kartlag for dyrkbar jord.

Regjeringen vil

- bidra til å etablere et nytt kartlag for dyrkbar jord

### 2.15 Etablere systematisk rapportering av faktisk nedbygging av jordbruksareal

Omdisponeringen av dyrka jord registrert i KOSTRA har gått kraftig ned siden det første jordvernålet ble satt i 2004. Den faktiske nedbyggingen har derimot holdt seg mer stabil. Stadig bedre analysemetoder av faktisk nedbygging gjør det mulig å følge med på utviklingen både for omdisponering registrert i KOSTRA og for faktisk nedbygging. I tillegg gjør kartbaserte analyser det mulig å følge med på kvaliteten av arealene som bygges ned.

Landbrukets egen nedbygging er fortsatt betydelig. Landbrukstiltak krever ikke søknad om omdisponering og kommer dermed ikke med i KOSTRA-rapporteringen. En tett oppfølging av utviklingen av omdisponering og faktisk nedbygging i årene som kommer, blir viktig for å følge opp målene for jordvernpolitikken og for implementering av et forsterket jordvern mål. SSB og NIBIO bidrar her for å finne gode løsninger. En systematisk registrering av faktisk nedbygging, inkludert landbrukets egen nedbygging, kan brukes som supplement til KOSTRA-statistikken.

Dersom det er teknisk mulig, skal en ordning med systematisk registrering av faktisk nedbygging av jordbruksareal inkludere en fordeling på ulike veieiere og andre tekniske anlegg.

Regjeringen vil

- etablere systematisk registrering av faktisk nedbygging av jordbruksareal

### 2.16 Vernehjemmel i jordlova

Det dyrkede arealet utgjør i Norge 3,5 pst. av landarealet, og bare 1/3 av dette har potensial for matkornproduksjon. Fordi den aller beste jorda ble dyrka opp først, ligger den i stor grad nær byer og tettsteder med utbyggingspress.

Arealforvaltningen forutsetter at ulike interesser avveies mot hverandre. I den forbindelse kan høyproduktive jordbruksarealer som ligger i områder med utbyggingspress lett bli omdispo-

nert til annen bruk. Arealer med høyt produksjonspotensial kan i liten grad erstattes gjennom nydyrking.

Mye av omdisponeringen av arealer med høyt produksjonspotensial skjer i dag gjennom planvedtak etter plan- og bygningsloven. Statens landbruksforvaltning leverte i 2009 rapporten *Vernehjemmel i jordlova*, hvor det ble foreslått å innføre en hjemmel for varig vern av dyrka jord. I forslaget var det lagt opp til at jordbruksdriften i et vernet område skulle kunne fortsette som før. Forslaget om vernehjemmel ble sendt på høring, men det ble ikke fremmet forslag til lovendringer til Stortinget. Bakgrunnen var bl.a. et ønske om at de nye reglene i plan- og bygningsloven skulle få tid til å virke.

En arbeidsgruppe i LMD utarbeidet i 2022 en rapport med formål å se på muligheten for et sterkere vern av de viktigste jordbruksarealene, jf. Prop. 200 S (2020–2021). Ulike virkemidler ble vurdert. Som en oppfølging er det ønskelig å vurdere blant annet en vernehjemmel i jordlova på nytt.

Arbeidsgruppa la til grunn at en eventuell vernehjemmel kan legge til rette for å bevare de arealene som har størst betydning for matproduksjon i et langsiktig perspektiv. Hensynet til beredskap og vern om de viktigste matproduserende arealene tilsier at spørsmålet om en jordvernehjemmel utredes på nytt. En hjemmel for vern vil være et supplement til gjeldende virkemidler i plan- og bygningsloven og jordlova.

Som et alternativ til vernehjemmel kan det utredes en ordning som bidrar til at omdisponering i planprosesser av de viktigste matproduserende arealene krever behandling både etter plan- og bygningsloven og etter jordlova

Regjeringen vil

- utrede en lovendring i jordlova med sikte på et sterkere vern av de viktigste jordbruksarealene

### 2.17 Etablere et sentralt register for viktige jordbruksarealer av nasjonal interesse

Arbeidsgruppen (LMD 2022) vurderte også metodikken som Riksantikvaren har benyttet for å etablere registeret *kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse* (KULA). Det er etablert et landsomfattende register, forkortet til KULA. Registeret forvaltes av Riksantikvaren. Oppdraget er gitt av KLD, og er en oppfølging av Europarådets landskapskonvensjon. KULA er et verktøy for kommuner og relevante sektorer med sikte på å ivareta

viktige landskapsverdier i planlegging. Målet er å gi oversikt, bidra til økt kunnskap og bevissthet, samt å gi tidlige og tydelige signaler om hvilke landskap arealplanleggingen må ta særlig hensyn til.

Utvelgelsen av landskapene blir gjort i nært samarbeid med regional kulturminneforvaltning (fylkeskommunene og Sametinget), og kommunene blir aktivt involvert i arbeidet. Områdene blir lagt inn i kulturminnedatabasen Askeladden, og er tilgjengelige for publikum på nettsiden Kulturminnesøk.

At et landskap er av nasjonal interesse betyr at det er vurdert, prioritert og valgt ut, at kommunene får tidlige og tydelige signaler om at det bør tas særlige hensyn i planleggingen, at en må søke etter gode løsninger som tar mest mulig hensyn til landskapsverdiene, og at det kan gi grunnlag for innsigelse hvis arealbruken er i vesentlig konflikt med landskapsverdiene.

Riksantikvaren samarbeider med fylkeskommuner og evt. Sametinget. Man kommer fram til forslag til landskap, og foreløpig utvalg presenteres for berørte kommuner gjennom dialog- og innspillskonferanser. Det utarbeides høringsdokumenter og gjennomføres høring. I prosessen vektlegges god medvirkning, og kommunen, grunneiere og innbyggere involveres aktivt.

Når et landskap er lagt inn i KULA-registeret, er det meningen at dette skal tas hensyn til i vurderinger i enkeltsaker og i planarbeid på alle nivåer. Kommunen er den viktigste forvalteren av et KULA-område, samtidig som fylkeskommunene skal følge opp og gi råd og veiledning.

Det er mulig å utarbeide et tilsvarende register over de viktigste jordbruksområdene med Landbruksdirektoratet som forvalter. En kartfestet oversikt over hva som utgjør de viktigste jordbruksarealene rundt om i landet, vil være en essensiell bit dersom det er ønskelig med sterkere vern, enten dette vernet skjer som statlig områdevern, eller ved bruk av de sterkeste virkemidlene i plan- og bygningsloven.

Det å etablere et slikt register vil være et lite inngripende tiltak i seg selv, men det kan knyttes opp mot virkemidler som er mer eller mindre inngripende overfor kommuner og grunneiere. Selve prosessen med å velge ut de nasjonale områdene foregår lokalt og regionalt, og vil i seg selv bidra til økt bevissthet om arealverdiene.

KULA-registeret er blitt til ved at det er tatt initiativ på statlig nivå rettet mot ett og ett fylke. Det er kjørt fylkesvise prosesser i regi regional kulturminneforvaltning, der kommuner og grunneiere er involvert. Alternativt kan en se for seg

prosesser som starter i kommunene, der en benytter modellen for utarbeiding av kjerneområde landbruk eller liknende. Et register etter modell fra KULA er et register som administreres sentralt.

Med god dialog og kommunikasjon er det grunn til å regne med at dette blir sett på som et positivt tiltak som synliggjør nasjonale verdier. Et slikt register vil være relevant for alle typer virkemidler for arealplanlegging, både på kommunalt, regionalt og nasjonalt nivå.

I en spørreundersøkelse (Landbruksdirektoratet 2021) pekte mange av kommunene på kartlegging av kjerneområde landbruk som et meget effektivt virkemiddel på kommunalt nivå. Dette er med på å underbygge at etablering av et register etter modell av KULA kan være en vei å gå dersom det er ønskelig med et mindre inngripende tiltak som synliggjør viktige jordbruksarealer.

Regjeringen vil

- etablere et sentralt register for viktige jordbruksarealer av nasjonal interesse

## 2.18 Styrke driveplikten

I innspillsrunden til oppdatering av nasjonal jordvernstrategi 2023, har flere pekt på betydningen av driveplikt som et jordverntiltak. For å opprettholde andel dyrka jord, bør de arealene som allerede er dyrket opp fortsatt brukes til jordbruksproduksjon. Dette er som regel også den beste jorda. Videre vil det kunne «sitte lengre inne» å foreslå omdisponering av jord som er i god hevd. LMD mener sammenhengen mellom jordvern og driveplikt tilsier økt oppmerksomhet knyttet til håndhevelse av driveplikten.

Landbruksdirektoratet har fått i oppdrag å utarbeide rutinebeskrivelser for å følge opp brudd på driveplikt.

Regjeringen vil

- følge opp at rutiner for brudd på driveplikt innføres

## 2.19 Tiltak rettet mot landbrukets egen nedbygging

Samtidig som årlig omdisponering registrert i KOSTRA er redusert, er det blitt økt oppmerksomhet mot landbrukets egen nedbygging av dyrka mark. Dette er nedbygging som ikke registreres i KOSTRA fordi tiltak i landbruket ikke krever omdisponeringstillatelse eller dispensasjon.

For å få en bedre oversikt over denne nedbyggingen, arbeider NIBIO og SSB med metoder for registrering. I pkt. 2.15 foran uttrykkes at regjeringen vil etablere systematisk rapportering av faktisk nedbygging av jordbruksareal. Dette er et tiltak som vil bedre oversikten over omfanget av landbrukets nedbygging.

I forvaltningspraksis etter jordlova § 9 er det lagt til grunn at det ikke er «nødvendig» å søke tillatelse til omdisponering hvis det for eksempel skal føres opp driftsbygninger på eiendommen. Gjennom omtale i rundskriv M-2/2021 av hva som er nødvendig ble det i 2021 gjort en rekke presiseringer av når nedbyggingen må anses som nødvendig og dermed faller utenfor søknadsplikten. Tydeligere retningslinjer kan bidra til at flere tiltak enn tidligere i praksis vil utløse søknadsplikt og dermed redusere landbrukets egen nedbygging av dyrka jord. Endrede retningslinjer vil også bidra til at tiltak som får tillatelse blir registrert i KOSTRA. Det er grunn til å evaluere virkningen av denne endringen.

Et forslag som er spilt inn til oppdatering av jordvernstrategien, er å innføre en regel som tar sikte på å unngå at nødvendige landbrukstiltak plasseres på dyrka jord. Tiltakshaver kan i den forbindelse pålegges plikt til å dokumentere at alternative tomtevalg som ikke legger beslag på dyrka jord, er vurdert. Generelt bør det utredes om jordlova kan brukes mer aktivt for å unngå at nødvendige landbrukstiltak plasseres på dyrka jord.

Det bør også arbeides med tiltak innen informasjon, veiledning og holdningsskapende arbeid.

Høsten 2022 ble det gjennomført en konferanse i samarbeid mellom Landbruks- og matdepartementet, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag, der det ble rettet oppmerksomhet mot landbrukets egen nedbygging. Dette samarbeidet bør videreføres og etableres som et prosjekt.

Videre kan det vurderes om en skal innføre økonomiske insitament for å påvirke plassering av bygninger og anlegg. I mange tilfeller kan det være mer kostbart f.eks. å plassere en bygning på fjell enn det er å ta en bit av et jorde. Det samme gjelder å eventuelt rive en eksisterende, men utdatert driftsbygning for å erstatte med et nybygg. Innovasjon Norge gir i dag tilskudd til investering i driftsbygninger. Det bør vurderes å koble slik støtte til et krav om å vurdere forholdet til jordvern i den enkelte sak.

Regjeringen vil

- evaluere presiseringene i rundskriv M-2/2021 av begrepet jordbruksproduksjon i jordlova § 9 når endringen har fungert noen år.
- utrede regler i jordlova som kan brukes for å unngå at nødvendige landbrukstiltak plasseres på dyrka jord.
- gjennomføre et prosjekt / samarbeid med Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag om reduksjon av landbrukets egen nedbygging
- Vurdere krav om en jordvernvurdering i forbindelse med tilskudd til oppføring av driftsbygning