

Kommunale og regionale virkemidler for jordvern

Bruken av ulike virkemidler lokalt og regionalt for å ivareta de viktigste jordbruksarealene

Rapport nr. 28/2022
30.5.2022



Landbruksdirektoratet
Eanandoallodirektoráhta





Rapport: Kommunale og regionale virkemidler for jordvern –
bruken av ulike virkemidler lokalt og regionalt for å ivareta
de viktigste jordbruksarealene

Avdeling: Avdeling ressurs og areal

Dato: 30.5.2022

Ansvarlig: Aud-Ingrid Krefting

Bidragstere: Jostein Tostrup og Oda Gundersen

Rapport-nr.: 28/2022

Forsidebilde: Colourbox

Forord

Kommunene og fylkeskommunene kan ta i bruk en rekke virkemidler for å ivareta jordvernet i den lokale og regionale forvaltninga av jordbruksarealene. For kommunene kan dette for eksempel være kartlegging av kjerneområder landbruk og opprettelse av hensynssoner etter plan- og bygningsloven, utarbeidelse av temakart for jordbruk eller vedtak av kommunale jordvernstrategier som kan ligge til grunn for kommunens øvrige planverk. Fylkeskommunene kan på sin side for eksempel vedta egne regionale jordvernstrategier, opprette en såkalt grønn strek eller langsiktig grense for utbygging mot jordbruksareal eller sette regionale jordvernmål.

Landbruksdirektoratet har på oppdrag av Landbruks- og matdepartementet innhentet kunnskap om kommunenes og fylkeskommunenes bruk av virkemidler for å ivareta jordvern. Vi har også bedt statsforvalterembetene om deres vurderinger av effekten virkemidlene har på jordvernet. Denne rapporten oppsummerer våre funn.

Innhold

Forord	2
Innhold	3
1 Bakgrunn	4
2 Innhenting av kunnskap	5
3 Bruken av virkemidler på kommunalt nivå	6
3.1 Kjerneområde landbruk	6
3.2 Hensynssone	8
3.3 Temaplaner og strategier	10
3.4 Temakart	11
3.5 Andre virkemidler	12
3.6 Kommuner uten virkemidler	13
4 Bruken av virkemidler på fylkeskommunalt nivå	14
4.1 Grønn strek/langsiktig grense	14
4.2 Regionale planretningslinjer og planbestemmelser	16
4.3 Regionale jordvernstrategier	17
4.4 Regionale jordvernmål	17
4.5 Fylkeskommunens bruk av innsigelse	18
5 Statsforvalterens erfaringer	19
5.1 Om kommunale og regionale virkemidler	19
5.2 Bruken av innsigelser	19
5.3 Nasjonale politiske signaler	20
5.4 Andre virkemidler – formidling	20
6 Landbruksdirektoratets vurdering av funnene	21

1 Bakgrunn

En hjemmel for varig vern av dyrka jord ble utredet av Statens landbruksforvaltning (nå Landbruksdirektoratet) i 2009. Direktoratet anbefalte den gang at nye bestemmelser om varig vern av jordbruksarealer ble tatt inn i jordloven. Landbruks- og matdepartementet sendte forslaget på høring, men gikk ikke videre med lovendringen.

I oppdatert nasjonal jordvernstrategi fra 2021 viste regjeringen til utredningen. Regjeringen pekte på at det burde utredes flere alternative løsninger for å sikre et sterkere vern av den viktigste dyrka jorda. Herunder blant annet mer aktiv bruk av hensynssoner eller kjerneområde landbruk. På denne bakgrunn skrev regjeringen i oppdatert jordvernstrategi at den ville: «utrede et sterkere vern av de viktigste jordbruksarealene».

I forbindelse med utredningen har det vært behov for å innhente kunnskap om hvordan dagens virkemidler for å ivareta jordverninteressene blir benyttet lokalt og regionalt. Landbruks- og matdepartementet ga derfor Landbruksdirektoratet i oppdrag å innhente kunnskap om hvordan ulike virkemidler benyttes lokalt og regionalt og vurdere i hvilken grad de bidrar til å verne om de beste jordbruksarealene.

Direktoratet har innhentet kunnskap om virkemiddelbruken gjennom en spørreundersøkelse som ble sendt ut til alle landets kommuner, fylkeskommuner og statsforvalterembeter. Resultatene fra spørreundersøkelsen oppsummeres i de videre kapitlene.

2 Innhenting av kunnskap

Landbruksdirektoratet utformet en spørreundersøkelse om bruken av plan- og bygningslovens virkemidler for å ivareta jordbruksarealene lokalt og regionalt. Undersøkelsen ble sendt ut til alle landets kommuner, fylkeskommuner og statsforvalterembeter. Landbruksdirektoratet vurderer at svarprosenten er god:

- Kommuner: 152 av 356 har svart – 43 %
- Fylkeskommuner: 9 av 10 har svart – 90 %
- Statsforvalterne: 10 av 10 har svart – 100 %

Noen kommuner har gått sammen om å svare, herunder for eksempel kommunene i regionkontor landbruk; Oslo, Lørenskog og Rælingen. Svarprosenten for kommuner er derfor noe høyere enn det som fremgår over. Den eneste fylkeskommunen som ikke har svart er Innlandet fylkeskommune.

Undersøkelsen var utformet slik at kommunene, fylkeskommunene og statsforvalterne fikk ulike spørsmål. Kommunene har svart på spørsmål om kommunale virkemidler, fylkeskommunene har hovedsakelig svart på spørsmål om regionale virkemidler, mens statsforvalterne har blitt bedt om å svare på spørsmål av mer overordnet karakter.

Når vi i gjengivelsen, figurer og tabeller under omtaler prosenter av utvalget, tar vi gjennomgående utgangspunkt i de svarene vi har fått inn gjennom spørreundersøkelsen. Statistikk fra de kvantitative svarene er gjengitt med figurer i rapporten.

3 Bruken av virkemidler på kommunalt nivå

Kommunene har flere verktøy de kan ta i bruk for å ta vare på jordbrukets arealressurser. I undersøkelsen ble de blitt bedt om å svare på om de har tatt i bruk noen av disse verktøyene:

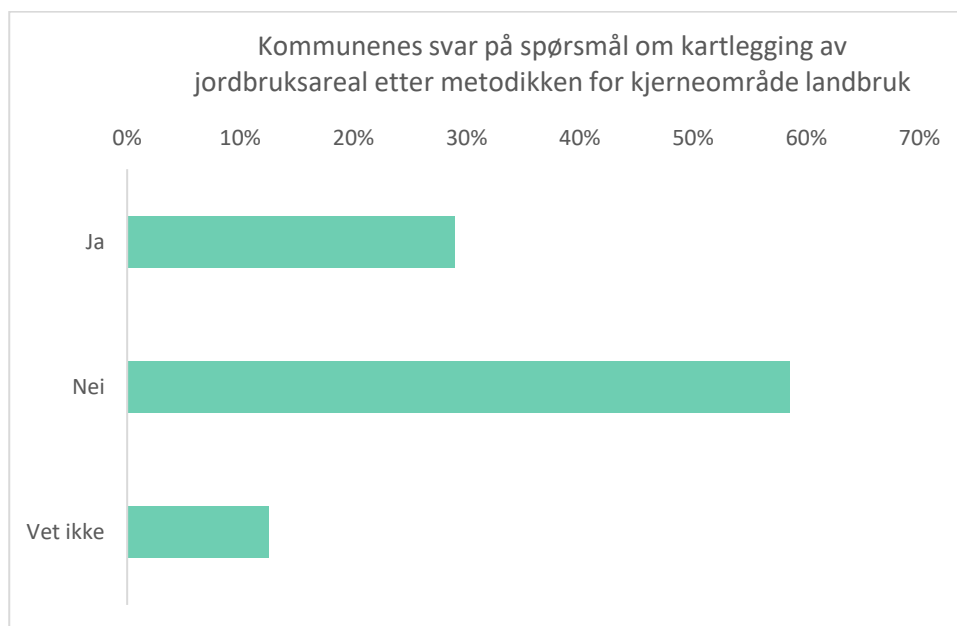
- Kartlegging av kjerneområder for landbruk
- Hensynssone jordvern jf. pbl. § 11-8 c
- Temaplaner og strategier
- Temakart

Vi ba også kommunene om å beskrive eventuelle andre virkemidler de bruker. Statsforvalterne ble på sin side bedt om å gjøre en vurdering av kommunenes virkemiddelbruk i sine fylker. Dette har vært viktig for å kunne si noe om effekten av de ulike virkemidlene. I dette kapittelet følger en sammenstilling av svarene fra kommunene og statsforvalterne.

3.1 Kjerneområde landbruk

Kartlegging av kjerneområde landbruk er et verktøy kommunene kan ta i bruk for å ivareta jordvern og kulturlandskapsinteresser inn i den kommunale planleggingen¹. Med «kjerneområde landbruk» menes de arealene i kommunen som er viktige for to av jordbrukets sentrale samfunnsoppgaver, nemlig matproduksjon og opprettholdelse av jordbrukets kulturlandskap.

29 prosent (44) av kommunene i undersøkelsen svarer at de har kartlagt sine jordbruksarealer etter metodikken for kjerneområde landbruk (figur 1).



Figur 1: Kommunenes svar på spørsmål om kartlegging av jordbruksareal etter metodikken for kjerneområde landbruk.

Kommunene ble også spurt om når denne kartleggingen sist ble gjennomført. Her varierer svarene fra tidlig på 2000-tallet til 2021. Snittalderen for kartleggingene er 8 år. 25 prosent (11) av kommunene som svarte på undersøkelsen har gjennomført kartlegging i løpet av de siste fire årene. Av kommunene som *ikke* har kartlagt kjerneområder, skriver flere at de er i prosess med å

¹ <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/forvaltning/fagomrader/eiendom/jordvern/jordvern-i-kommunal-og-regional-planlegging/veiledning/oppsett-kjerneomrade-landbruk>

gjennomføre en slik kartlegging. Dette tyder på at metodikken fortsatt er et aktuelt virkemiddel også i dag.

I undersøkelsen er det kommunene i Rogaland, Vestland, Troms og Finnmark og Møre og Romsdal som skiller seg ut ved å ha tatt i bruk metodikken for kjerneområde landbruk. I Trøndelag og Innlandet er det ingen av kommunene i undersøkelsen som har svart at de har brukt metodikken (tabell 1).

Tabell 1: Andel kommuner i undersøkelsen som har kartlagt etter metodikken for kjerneområde landbruk.

Fylke	Prosent kartlagt
Rogaland	75 %
Vestland	70 %
Troms og Finnmark	50 %
Møre og Romsdal	50 %
Agder	20 %
Vestfold og Telemark	20 %
Nordland	16 %
Oslo og Viken	12 %
Innlandet	0 %
Trøndelag	0 %
Landet	29 %

Kartlegging av kjerneområde landbruk, gjerne med påfølgende etablering av hensynssone, trekkes av flere statsforvalterembeter fram som ett av de viktigste tiltakene for å ivareta jordbruksarealene på kommunalt nivå. Både fra kommune og statsforvalter blir det imidlertid av enkelte også pekt på at utvelgelse av kjerneområder for landbruk kan føre til en svekkelse av jordbruksarealene *utenfor* kjerneområdet.

Den fylkesvise forskjellen mellom kommunene når det gjelder bruken av kjerneområde landbruk kan etter Landbruksdirektoratets vurdering blant annet ha sitt opphav i at det er ulik oppmerksomhet omkring kartlegging av kjerneområde landbruk i statsforvalternes kommunedialog.

I Troms ble det i 2014 laget en regional plan for landbruk som stiller krav om at alle kommuner, ved revisjon av kommuneplanens arealdel, skal kartfeste landbrukets kjerneområder som hensynssone i kommuneplanens arealdel. Manglende oppfyllelse av dette kravet medfører innsigelse både fra fylkeskommune og statsforvalter. Dette gjenspeiles da også i vår statistikk.

Statsforvalteren i Vestland viser i sitt svar til at nesten alle kommunene i gamle Hordaland fylke, og om lag halvparten av kommunene i gamle Sogn og Fjordane, hadde gjennomført en slik kartlegging. Dette samstemmer godt med resultatene i denne undersøkelsen. Enkelte kommuner

har også lagt inn disse kjerneområdene som «hensynssone jordvern» i kommuneplanens arealdel.

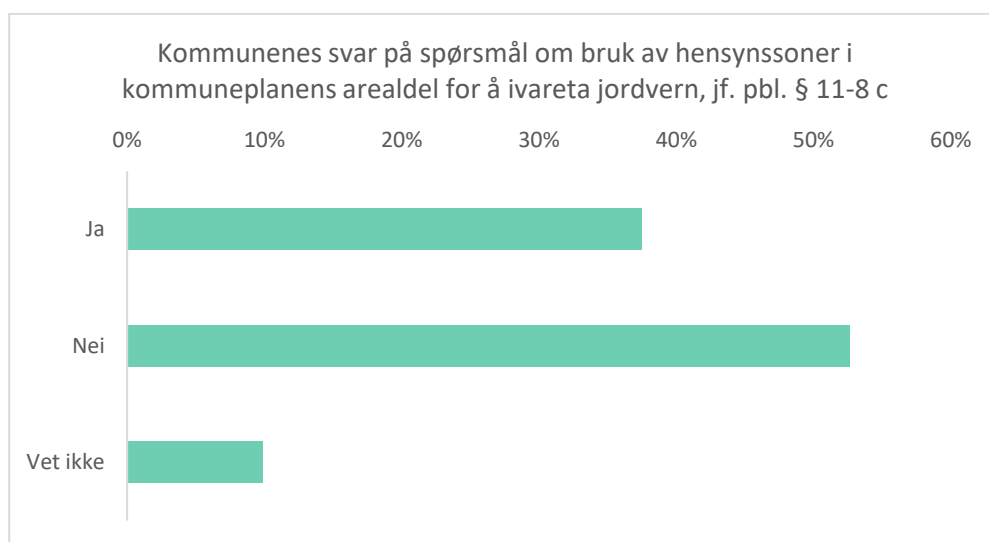
I Nordland, som har en kartleggingsprosent på 16 for kjerneområde landbruk blant de kommunene som besvarte undersøkelsen, peker statsforvalteren på at det er få kommuner i fylket som har fått gjennomført jordsmonnkartlegging. Det er et ønske fra både statsforvalteren og kommuner at flere kommuner kunne få gjennomført en slik kartlegging. Dette for å ha et bedre kunnskapsgrunnlag for utvelgning av kjerneområder/hensynssoner og for å få godt grunnlag for å gjøre alternativvurderinger i ulike saker.

Statsforvalteren i Innlandet svarer at de ikke kjenner til at det er gjennomført kartlegging av kjerneområde landbruk eller blitt etablert egne hensynssoner for jordvern i noen av kommunene deres, noe som passer godt med våre funn.

Av kommunene i undersøkelsen som oppgir at de har kjerneområdekartlegging, svarer drøyt halvparten (23) at de også har tatt i bruk hensynssoner i kommuneplanens arealdel for å ivareta jordvern jf. pbl. § 11-8 c. Landbruksdirektoratet antar at det er en sammenheng mellom områder som er kartlagt som kjerneområde og bruken av hensynssoner i disse kommunene.

3.2 Hensynssone

For å ivareta jordverninteresser kan kommunen i kommuneplanens arealdel etablere hensynssoner jf. pbl. § 11-8 c. Dette kan kommunen for eksempel gjøre i områder med verdifulle jordressurser og stort utbyggingspress.



Figur 2: Kommunenes (152) svar på spørsmål om bruk av hensynssoner i kommuneplanens arealdel for å ivareta jordvern, jf. pbl. § 11-8 c.

38 prosent (57) av kommunene i undersøkelsen svarer at de har tatt i bruk hensynssoner i kommuneplanens arealdel for å ivareta jordvern (figur 2). Det er særlig kommunene i Agder (67 prosent), Møre og Romsdal (64 prosent), Vestfold og Telemark (60 prosent) og Troms og Finnmark (50 prosent) som har tatt i bruk dette virkemiddelet. I Trøndelag svarer bare 6 prosent

av kommunene det samme. Flere av kommunene som svarer at de ikke har etablert hensynssoner for jordvern, skriver at de er i prosess med å etablere slike.

Tabell 2: Andel kommuner i spørreundersøkelsen som har opprettet hensynssoner for jordvern.

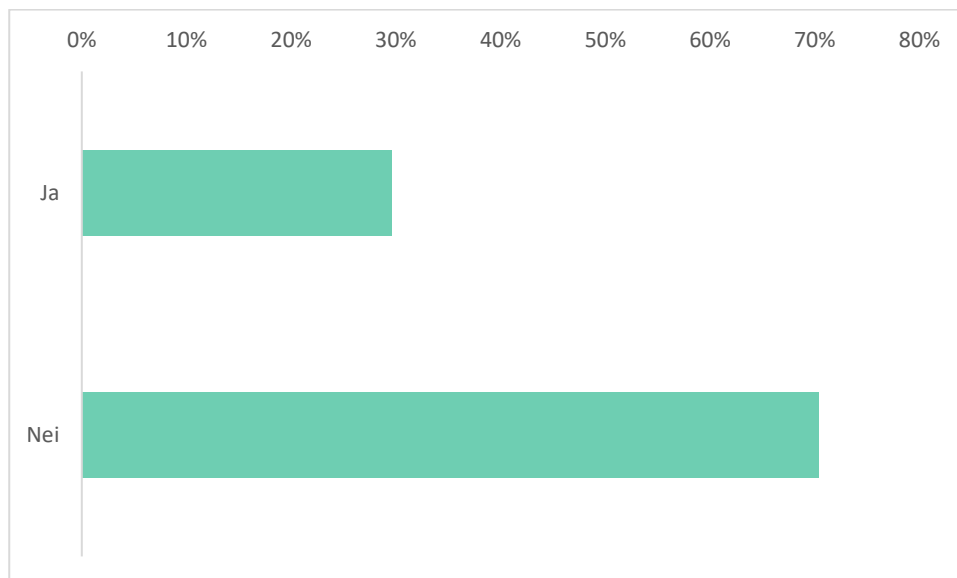
Fylke	Prosent
Agder	67 %
Møre og Romsdal	64 %
Vestfold og Telemark	60 %
Troms og Finnmark	50 %
Vestland	45 %
Rogaland	38 %
Nordland	37 %
Innlandet	27 %
Oslo og Viken	16 %
Trøndelag	6 %
Landet	38 %

På samme måte som for kjerneområde landbruk, blir hensynssoner trukket fram av flere statsforvaltere som et godt virkemiddel for å ivareta jordvernet. Én svarer at hensynssoner får særlig tyngde dersom de har kommet som et resultat av utarbeiding av temaplan for landbruk. Dette gir ifølge statsforvalteren bedre politisk forankring.

3.3 Temaplaner og strategier

Kommunen kan utarbeide strategiske planer for ulike tema (temaplaner), for eksempel for landbruk. Det er ulikt hvordan slike temaplaner er utformet. Planene vil også i varierende grad ha fastsatt strategier for jordvern. En kommunal jordvernstrategi kan være en selvstendig temaplan eller inngå i andre planer, for eksempel i temaplan for landbruk. I oppdatert nasjonal jordvernstrategi er kommunale jordvernstrategier trukket fram som et virkemiddel for å ivareta jordvernet lokalt.

I undersøkelsen har vi bedt kommunene svare på om de har utarbeidet temaplaner for landbruk og om disse planene i så fall har tiltak eller strategier for å redusere nedbygging av jordbruksareal.



Figur 3: Kommunenes svar på om de har en temaplan som har tiltak eller strategier for å redusere nedbygging av jordbruksareal.

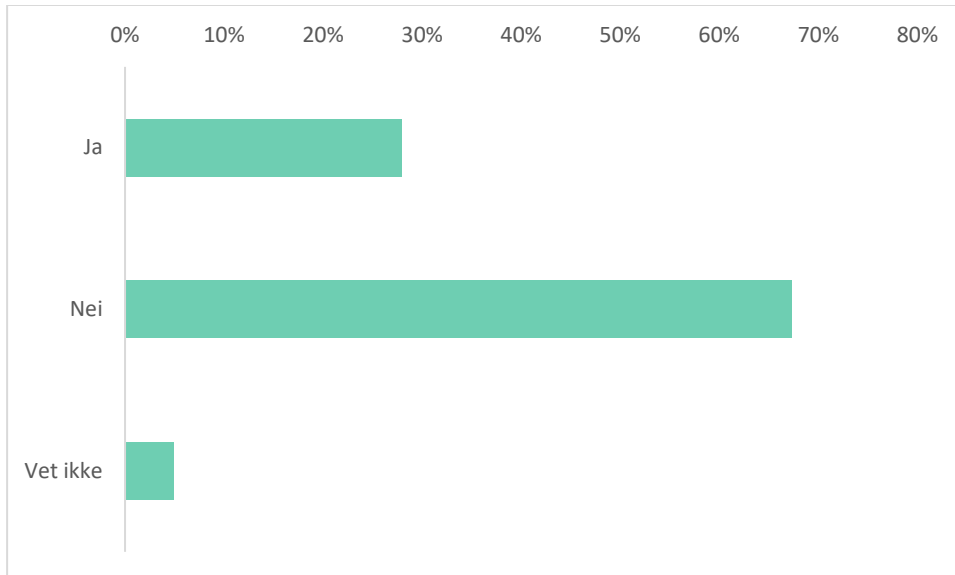
I undersøkelsen svarer 36 prosent av kommunene at de har en temaplan for landbruk. De fleste av disse planene inneholder tiltak eller strategier for å redusere nedbyggingen av jordbruksarealene i kommunen, slik at totalt 30 prosent av kommunene i undersøkelsen har slike planer (figur 3).

Det er ulikt hvor kommunene velger å innta strategier eller tiltak for å redusere nedbyggingen av jordbruksareal. En av kommunene i undersøkelsen, Karmøy kommune, svarer at de har en egen jordvernstrategi. Ås kommune trekker fram at de har vedtatt regional plan for areal og transport i Akershus som medfører vern av jordbruksarealer utenom sentrumsområder. Andre kommuner svarer at de har planer som egne arealstrategier eller har strategier som en del av kommuneplanens samfunnsdel.

Prioritering av jordvern i arealstrategi for kommunen pekes på av flere av statsforvalterembetene som et av de mest effektive virkemidlene for å ivareta jordbruksarealene på kommunalt nivå.

3.4 Temakart

Mange kommuner utarbeider kart for ulike temaer (temakart). For eksempel for friluftsliv, naturverdier eller landbruk. I spørreundersøkelsen ble kommunene bedt om å svare på om de hadde utarbeidet egne temakart over jordbruksarealene i kommunen.



Figur 4: Kommunenes svar på om de har utarbeidet egne temakart for jordbruksareal.

28 prosent av kommunene som svarte på undersøkelsen hadde slike temakart (figur 4). Drøyt halvparten (56 prosent) av disse svarte at kartene skilte på kvaliteten til jordbruksarealene. Flere svarer at de ikke har egne temakart, men at de benytter seg av NIBIOs kartlag i kartinnsynsløsningen Kilden.

Det er ingen av statsforvalterne som trekker fram temakart som et av de viktigste virkemidlene for å ivareta jordbruksarealene på kommunalt nivå.

3.5 Andre virkemidler

I undersøkelsen ble kommunene også bedt om å svare på om de hadde tatt i bruk andre virkemidler enn de som allerede er nevnt for å ta vare på jordbruksarealene i kommunen. Kommunene trekker fram bruken av planbestemmelser, retningslinjer til plan, jordflytting, kommunale jordvernmål og praktisering av regelverket.

I besvarelsen beskriver sju kommuner at de har fastsatt planbestemmelser av hensyn til jordvern. Bestemmelsene fastsetter typisk at bygging eller fradeling ikke skal skje på dyrka jord. Enkelte kommuner skiller på bygging til landbruk og andre tiltak. Tre kommuner viser til at de har fastsatt retningslinjer av hensyn til jordvern. Retningslinjene kan knytte seg til behandlingen av saker etter jordloven eller utformingen av tiltak for å redusere omdisponeringen av dyrka jord, herunder bredden på gang- og sykkelveier.

«Me driv aktivt jordvern i staden for å leggja mykje arbeid i planar som kanskje ikkje vil bety så mykje.»

Respondent fra kommune

Jordflytting trekkes av flere kommuner fram som et aktuelt virkemiddel for jordvern. Flere oppgir at de stiller krav om at matjord skal tas vare på ved omdisponering av dyrka jord, gjerne gjennom bestemmelser til kommuneplanens arealdel. Noen oppgir også at de planlegger å innføre slike bestemmelser til arealdelen.

Noen kommuner viser også til at de har vedtatt egne jordvernmål. Enten konkret i form av en nullvisjon eller mer generelt om at nedbyggingen av dyrka jord skal reduseres.

Praktisering av regelverket i den daglige forvaltningen er også et virkemiddel som pekes på av flere. Streng praksis i enkeltsaksbehandling og involvering av landbrukskontoret i planer og saker hvor landbruksarealet er berørt fremheves som viktig for å ivareta jordbrukets arealressurser.

3.6 Kommuner uten virkemidler

30 av de 152 kommunene som besvarte undersøkelsen (20 prosent) svarer at de ikke bruker *noen* av de nevnte virkemidlene for å ivareta jordbrukets arealressurser. De svarer altså ikke ja på at de har tatt i bruk metodikken for kjerneområde landbruk, lagt inn hensynssoner for jordvern i kommuneplanens arealdel, vedtatt temaplan med strategier for å redusere nedbyggingen av jordbruksareal eller utarbeidet egne temakart over jordbruksarealene. De svarer heller ikke at de har tatt i bruk andre virkemidler enn de som er nevnt i undersøkelsen for å ivareta jordbruksarealene.

Tabell 3: Andel kommuner som svarer at de ikke har tatt i bruk virkemidler for jordvern.

Fylke	Prosent
Trøndelag	41 %
Nordland	32 %
Møre og Romsdal	21 %
Troms og Finnmark	21 %
Innlandet	20 %
Oslo og Viken	16 %
Rogaland	13 %
Vestland	10 %
Agder	7 %
Vestfold og Telemark	0 %
Landet	20 %

Noen av kommunene som svarer at de ikke har tatt i bruk de nevnte virkemidlene for å ivareta jordbruksarealene, peker likevel på at de har et aktivt forhold til jordvern gjennom enkeltsaksbehandling og i plansaker. Andre viser til at det er lite byggeaktivitet i kommunen og at presset på jordbruksarealene er lite.

Et argument for å ikke ta i bruk virkemidler for å beskytte kommunens jordbruksarealer mot omdisponering, kan være at kommunen har lite jordbruksareal eller at det er lite press på nedbygging. Det er også viktig å huske på at det kan være feilkilder i dette materialet, alt ettersom hvor stor kunnskap respondenten har om virkemiddelbruken i kommunen.

Det er kommunene i Trøndelag og Nordland som i størst grad svarer at de ikke har tatt i bruk noen virkemidler for å ivareta jordbruksarealene. I Vestfold og Telemark hadde alle kommunene tatt i bruk i virkemidler for jordvern. Svarprosenten i dette fylket var imidlertid den laveste i hele undersøkelsen.

4 Bruken av virkemidler på fylkeskommunalt nivå

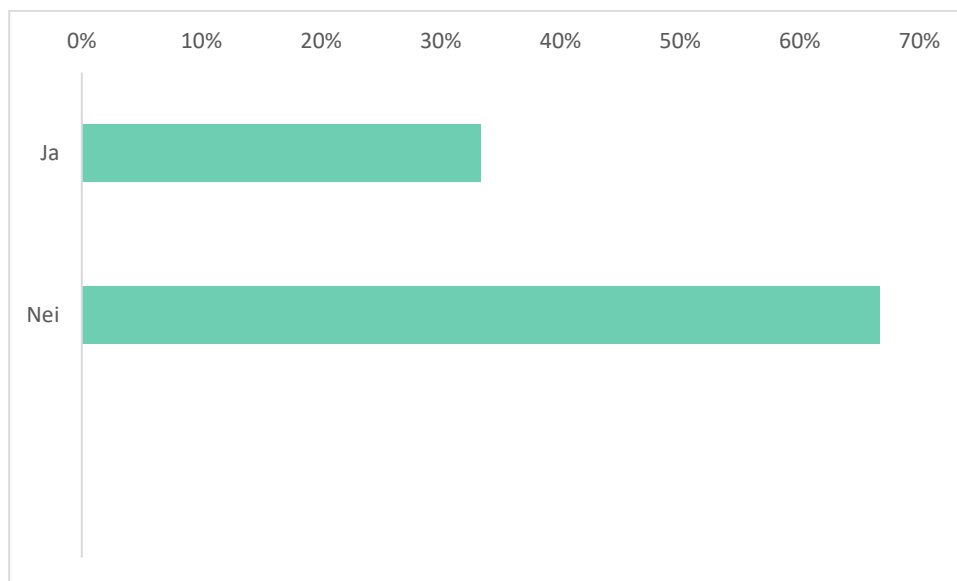
Fylkeskommunene har flere verktøy de kan ta i bruk for å ta vare på jordbrukets arealressurser. I undersøkelsen har de blitt bedt på å svare på om de har tatt i bruk noen av disse virkemidlene:

- Etablering av langsiktig grense/ «grønn strek» for utbygging på jordbruksareal
- Retningslinjer for arealbruk
- Regional planbestemmelse
- Regional jordvernstrategi
- Regionalt jordvernmål

Vi har også bedt fylkeskommunene om å beskrive eventuelle andre virkemidler de har tatt i bruk. Statsforvalterne har på sin side blitt bedt om å gjøre en vurdering av fylkeskommunenes virkemiddelbruk. Under følger en sammenstilling av svarene fra fylkeskommunene og statsforvalterne. Som nevnt innledningsvis, har 9 av 10 fylkeskommuner besvart undersøkelsen.

4.1 Grønn strek/langsiktig grense

Et virkemiddel for å redusere eller styre omdisponeringen av jordbruksareal til andre formål enn landbruk kan være at fylkeskommunen vedtar en langsiktig grense eller «grønn strek» for utbygging mot jordbruksareal.



Figur 5: Fylkeskommunenes svar (9) på om de har vedtatt en grense mot utbygging på jordbruksareal, for eksempel en såkalt «grønn strek» eller langsiktig grense.

Tre av fylkeskommunene, Vestfold og Telemark, Rogaland og Viken, oppgir i undersøkelsen at de har vedtatt en grense mot utbygging på jordbruksareal (figur 5). Hvordan grensen er utformet og hvilken praktisk betydning den får for kommunene, er ulikt fra fylke til fylke. I Viken varierer det mellom de gamle fylkene hvordan grensen er utformet. I gamle Akershus skal kommunene fastsette grønn grense gjennom kommuneplanen, i gamle Østfold er langsiktig grense fastsatt på plankart i regional plan, mens det i gamle Buskerud er knyttet retningslinjer til langsiktig grense.

Det er også ulikt om den langsiktige grensen gjelder for hele eller bare deler av fylket. For noen fylker kommer dette av at fylkene nå er sammenslått, slik at én del av fylket har en grense, mens

den andre delen av fylket ikke har det. I Rogaland har man hatt en langsiktig grense gjennom Fylkesdelplan for langsiktig utvikling på Jæren, vedtatt i 2000. En slik grense har ikke eksistert i fylket for øvrig.

Trøndelag fylke har ikke vedtatt en egen «grønn strek», men følger i stedet opp gjennom retningslinjer i regional plan for arealbruk:

«Veksten i byer og tettsteder skal normalt ikke skje på dyrkajord eller på andre verdifulle naturområder. Dersom det trekkes langsiktige grenser for by- og tettstedsområder, skal grensen settes slik at jordressurser og viktige naturverdier holdes utenfor.»

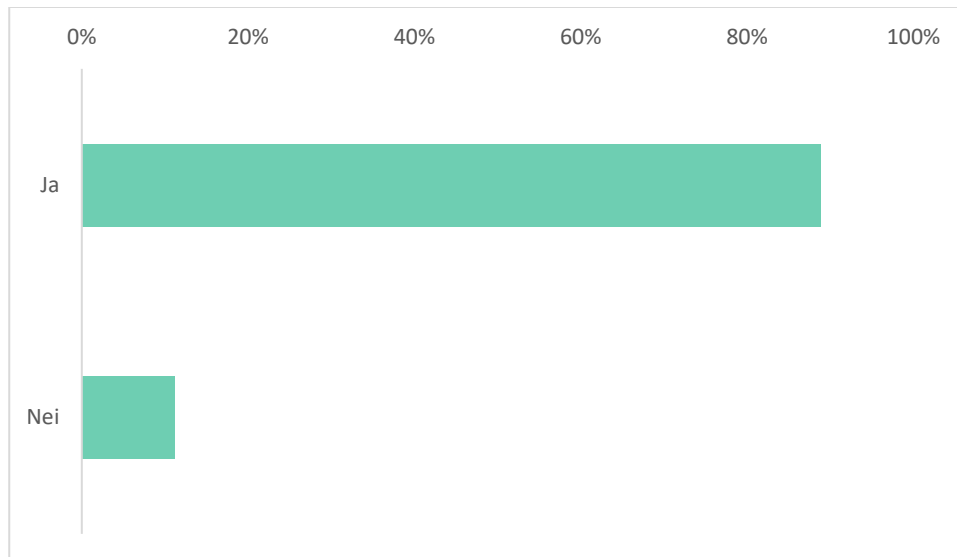
Høringsutkast ny regional plan for arealbruk i Trøndelag (2021-2030)

De fylkene som har etablert en langsiktig grense svarer i undersøkelsen at denne grensen i middels til stor grad får betydning for den kommunale planleggingen.

Langsiktig grense for utbygging blir av flere av statsforvalterembetene trukket fram som et effektivt virkemiddel for å ivareta jordbruksarealene på regionalt nivå. For Viken pekes det imidlertid på at føringene for grensa ikke er klare nok. Faren for at arealer utenfor langsiktig grense får et svekket vern blir også pekt på av enkelte embeter.

4.2 Regionale planretningslinjer og planbestemmelser

Regional plan med retningslinjer for arealbruk kan være et virkemiddel for sikring av jordressursene. Selv om en regional plan i seg selv ikke er juridisk bindende, kan den danne grunnlag for å reise innsigelse mot kommunale planer med juridisk binding.



Figur 6: Fylkeskommunenes svar (9) på spørsmål om de har vedtatt regionale planretningslinjer for å ivareta jordvern i fylket.

Åtte av de ni fylkeskommunene som har svart på undersøkelsen svarer at de har vedtatt regionale planretningslinjer som på ulike måter skal ivareta jordvernet i fylket (figur 6). Vestland fylke svarer at de ikke har vedtatt slike, men at de i løpet av 2022 skal vedta temaplan for landbruk og at jordvernstrategi vil være en del av denne.

Det er imidlertid ulikt hvordan slike retningslinjer er utformet. Møre og Romsdal har ingen retningslinjer utover det regionale jordvernmålet, mens de gamle fylkene i Viken har mer detaljerte retningslinjer. Et eksempel er gamle Akershus, der det står at vekst går foran vern av jordbruksområder i prioriterte vekstområder, mens vernet står sterkere utenfor. I Troms og Finnmark er følgende planretningslinje fastsatt:

«Landbrukets kjerneområder skal innarbeides i kommunens samfunns- og arealplan. Kjerneområdene innarbeides i kommunens arealdel som hensynssone landbruk når det skal utarbeides ny arealdel til kommuneplanen.»

Ingen av fylkeskommunene svarer at de har vedtatt regionale planbestemmelser for å ivareta jordvern. Ifølge Statsforvalteren i Oslo og Viken vurderes det nå å vedta regional planbestemmelse for jordvern i forbindelse med vedtak av tre regionale planer i fylket. Hvilken form disse eventuelt vil ta er uavklart.

4.3 Regionale jordvernstrategier

Det eneste fylket som har vedtatt en ren jordvernstrategi, er Rogaland. Denne ble vedtatt av fylkestinget i 2019. Ellers er det flere fylkeskommuner som oppgir at strategier for jordvern i varierende grad er inntatt i andre plandokumenter. For eksempel viser Viken til nullvisjon for omdisponering i sin regionale planstrategi. I gamle Oppland var det en jordvernstrategi, som nå vurderes implementert i ny regional plan for klima, energi og miljø for Innlandet.

Trøndelag og Vestland fylkeskommuner svarer at de er i prosess med å vedta jordvernstrategi som en del av et større planarbeid den nærmeste tiden. I Møre og Romsdal fylkeskommune jobber man med en ny fylkesstrategi for landbruk og jordvern. Nordland fylkeskommune viser til statsforvalterens jordvernstrategi.

4.4 Regionale jordvernmål

Fylkene har i varierende grad vedtatt egne mål for omdisponering av dyrka jord. Hvor konkrete disse målene er, varierer også fra fylke til fylke:

- Møre og Romsdal: 200 dekar. Relativt til det nasjonale målet på maksimalt 4 000 dekar².
- Nordland: 400 dekar³.
- Rogaland: 400 dekar. Årlig omdisponering av jordbruksareal i Rogaland skal i gjennomsnitt ikke være mer enn 10 % av det nasjonale jordvernmålet. Målet skal nås gradvis innen 2022, med videre målsetting om å minimalisere forbruk av ikke-fornybare jordressurser⁴.
- Troms og Finnmark: Ikke et tallfestet mål. Landbrukets ressursgrunnlag skal sikres for å utvikle et lønnsomt og bærekraftig jord- og skogbruk i fylket⁵.
- Trøndelag: I 2030 er den dyrka og dyrkbare jorda og andre verdifulle naturområder i Trøndelag opprettholdt⁶.
- Vestfold og Telemark: I gamle Vestfold var det vedtatt at dyrka mark skulle øke. Vedtatt nullvisjon for hele Vestfold og Telemark⁷.
- Viken: Nullvisjon for omdisponering av dyrka mark⁸.

Agder og Vestland fylkeskommuner oppgir at de ikke har vedtatt egne regionale jordvernmål for sine fylker. Innlandet fylkeskommune har ikke svart på undersøkelsen, men av notat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet⁹ framkommer det at det samme gjelder for dem.

² Landbruksmelding for Møre og Romsdal 2017 – 2021)

³ Fylkesplan for Nordland 2021 – 2025

⁴ Jordvernstrategi for matfylket Rogaland.

⁵ Regional plan for landbruk i Troms 2014 – 2025.

⁶ Høringsutkast ny regional plan for arealbruk i Trøndelag. Ikke vedtatt.

⁷ Notat til bruk for regjeringens jordvernstrategi - oppsummering av innspill fra fylkeskommunene, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021.

⁸ Regional planstrategi for Viken.

⁹ Notat til bruk for regjeringens jordvernstrategi - oppsummering av innspill fra fylkeskommunene, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2021.

4.5 Fylkeskommunens bruk av innsigelse

Det er sjelden fylkeskommunene bruker innsigelse, noe flere av dem trekker fram i spørreundersøkelsen. Flere mener likevel at innsigelse er et viktig virkemiddel for å ivareta jordvernet. Av de som mener at innsigelse er et effektivt virkemiddel trekkes det fram at det gir effekt både ved at innsigelsene tas til følge, men ikke minst ved at det kan gi god dialog og grunnlag for kompromisser med kommunene. Én av fylkeskommunene peker på at det kanskje er en tendens til at jordvern lettere blir prioritert i mindre saker hvor andre samfunnsmessige hensyn ikke er tungtveiende.

5 Statsforvalterens erfaringer

Statsforvalteren er statens representant i fylket og har ansvar for å følge opp nasjonale jordvernmål på regionalt og lokalt nivå. Statsforvalteren sitter derfor med mye kunnskap om bruken av virkemidler både kommunalt og fylkeskommunalt.

Embetene har i undersøkelsen svart på spørsmål av mer overordnet karakter. Herunder hvordan kommunene og fylkeskommunene tar i bruk ulike virkemidler og hvilke vurderinger statsforvalterne selv gjør av effekten av virkemiddelbruken. Statsforvalteren er innsigelsesmyndighet på jordvernområdet og har derfor også besvart spørsmål om bruken av innsigelser i sitt fylke.

5.1 Om kommunale og regionale virkemidler

I undersøkelsen har statsforvalterembetene fått spørsmål om hva de mener er de mest effektive kommunale og regionale virkemidlene for å ivareta jordbruksarealene. Svarene spriker fra embete til embete, noe som kanskje kan skyldes forskjeller i de regionale og lokale forholdene.

Lokalt er det likevel kjerneområde landbruk og bruken av hensynssone eller langsiktig grense for utbygging som peker seg ut som mest effektivt i svarene fra statsforvalterne. Kommuneplanens samfunnsdel og tydelig arealstrategi trekkes også fram blant flere. Fire av embetene minner også om viktigheten av at jordbruksarealene holdes i hevd og driftes.

Når det gjelder den regionale planleggingen er statsforvalterne litt mer samstemte i sin tilbakemelding. Gode regionale planer, eventuelt jordvernstrategier, trekkes fram av flertallet av embetene når de blir spurt om hva som er de mest effektive virkemidlene for å ivareta jordbruksarealene på regionalt nivå. Fem av embetene peker også på tydelige regionale mål for jordvern som et effektivt virkemiddel.

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark peker på langsiktig utbyggingsgrense i sitt svar på undersøkelsen:

«Langsiktig utbyggingsgrense og tettstedsgrenser er effektive til å hindre utbygging utenfor grensene og er en konkretisering av ei grense som kommunene i stor grad forholder seg til. Det ligger en forventning om at dyrka areal innenfor grensa først kan benyttes når det ikke finnes alternativer. Det er også benyttet hensynssoner på dyrka areal innenfor tettstedsgrensa for å verne dette arealet mot nedbygging.»

5.2 Bruken av innsigelser

Samtlige av statsforvalterembetene svarer i undersøkelsen at innsigelser er et effektivt virkemiddel for å ivareta jordvernhensyn i kommunal planlegging. Fire av embetene viser imidlertid til at de ofte opplever å ikke få medhold hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet (nå Kommunal- og distriktsdepartementet) i de tilfellene sakene ikke løses lokalt. Flere mener at dette gir større behov for lokale forhandlinger, noe som ikke alltid er den beste løsningen for jordvernet. Hovedinntrykket fra statsforvalternes svar er likevel at innsigelser er et nødvendig og effektivt virkemiddel som fører til grundigere planprosesser og gode løsninger lokalt.

5.3 Nasjonale politiske signaler

Flertallet av statsforvalterne svarer at de opplever at de nasjonale politiske signalene er tydelige nok innenfor jordvern. Noen av dem peker likevel på at det er utfordrende når jordvern skal vektes mot interesser innenfor samordna bolig-, areal- og transportplanlegging. Avveiningen mot det lokale selvstyret oppleves også som krevende for flere av dem. To av embetene skriver at de nasjonale signalene ikke er tydelige nok, og et av dem savner tydeligere innslagspunkt for innsigelse.

5.4 Andre virkemidler – formidling

Statsforvalterne ble også spurt om de hadde tatt i bruk andre virkemidler for å ivareta jordverninteressene. Sju av embetene svarte ja på dette spørsmålet. For seks av dem innebærer dette ulike former for formidling og veiledning av kommunene, både administrasjon og politikere. Statsforvalteren i Nordland skiller seg ut ved at de har utarbeidet en egen regional jordvernstrategi som de nå jobber med å oppdatere.

6 Landbruksdirektoratets vurdering av funnene

Hovedinntrykket fra funnene i spørreundersøkelsen er at svarene er sprikende. I enkelte tilfeller er det fylkesvise forskjeller. Svarene fra undersøkelsen er nok også mer egnet til å vurdere *bruken* av ulike virkemidler. *Effekten* av dem er det vanskeligere å måle. I så måte er det svært verdifullt at samtlige av statsforvalterembetene har svart på undersøkelsen. Deres vurdering av bruken av ulike virkemidler kan gi en slags pekepinn på hvilke virkemidler som er mest effektive for å ivareta jordvern.

Det som overrasket mest, var den relativt høye andelen av kommunene som svarer at de har tatt i bruk metodikken for kartlegging av kjerneområde landbruk. Den høye andelen av kommunene som svarer at de har kartlagt kjerneområde landbruk de siste fire årene og at det var flere som også svarte at de var i gang eller planlegger å kartlegge i nær framtid, viser at dette fortsatt er et høyst aktuelt virkemiddel. Kartlegging av kjerneområde landbruk handler langt på vei om å finne og kartfeste de mest verdifulle jordbruksarealene i kommunen, og metodikken bør jo således være av stor interesse for utredningen om sterkere vern av de viktigste jordbruksarealene.

Det var store fylkesvise forskjeller mellom kommuner som hadde tatt i bruk og som ikke hadde tatt i bruk metodikken for kjerneområde landbruk. Mens andelen kommuner som hadde kartlagt i Troms og Finnmark, Møre og Romsdal, Rogaland og Vestland var på 50 prosent og over blant kommunene som svarte, var det i undersøkelsen ingen av kommunene i Trøndelag og Innlandet som hadde tatt i bruk metodikken. Disse regionale forskjellene kan som tidligere nevnt for eksempel forklares ved ulik kommunedialog mellom statsforvalterembetene.

Noen av respondentene i undersøkelsen mente at utpeking av kjerneområder for landbruk vil kunne gjøre arealene utenfor mer sårbare for omdisponering. Dette er etter direktoratets oppfatning et perspektiv som man også må ta med videre inn i utredningen om et sterkere vern av de viktigste jordbruksarealene.

Når det gjelder effekten av de ulike virkemidlene, mener Landbruksdirektoratet at det er viktig å se hen til svarene fra statsforvalterne. De har oversikt over utviklingen lokalt og deres formening om hva som er effektivt og ikke, bør derfor veie tungt. Lokalt trekker statsforvalterne særlig fram bruken av kjerneområde landbruk, hensynssone eller langsiktig grense, samt tydelige kommunale arealstrategier. Det er også viktig å sørge for at jordbruksarealene holdes i hevd og driftes. Her må vi likevel minne om at det er ulikt hvilke virkemidler embetene peker på. Gode regionale planer, eventuelt jordvernstrategier, samt regionale mål for jordvern er noe embetene er ganske samstemte på er gode virkemidler for å ivareta jordvernet på regionalt nivå.

LANDBRUKSDIREKTORATET OSLO

POSTADRESSE:
Postboks 1450 Vika, 0116 Oslo

BESØKSADRESSE:
Stortingsgt. 28, 0161 Oslo

TELEFON: 78 60 60 00

E-POST: postmottak@landbruksdirektoratet.no

LANDBRUKSDIREKTORATET ALTA

BESØKSADRESSE:
Løkkeveien 111, 9510 Alta

LANDBRUKSDIREKTORATET STEINKJER

BESØKSADRESSE:
Skolegata 22, C-bygget, 7713 Steinkjer

www.landbruksdirektoratet.no