

19.12.2018

Samfunnsøkonomisk vurdering av fond for nydyrking

Rapport 37-2018

Rapport nr. 37-2018 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-028-1
Oppdragsgiver: Nye veier
Forsidefoto: Samfunnsøkonomisk analyse
Tilgjengelighet: Offentlig
Dato for ferdistilling: 19. desember 2018
Forfattere: Emil C. Bjøru, Karin Ibenholt
Kvalitetssikrer: Rolf Røtnes

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B
N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Forord

På oppdrag for Nye Veier har Samfunnsøkonomisk analyse vurdert virkemidler som har til hensikt å legge til rette for økt nydyrking som kan kompensere for det tap av dyrket jord som en veiutbygging kan medføre, og spesielt sett nærmere på hvordan et fond for nydyrking kan innrettes.

Vi takker Nye Veier for oppdraget og samarbeidet.

Oslo, 19. desember 2018

Karin Ibenholt
Prosjektleder
Samfunnsøkonomisk analyse AS

Sammendrag

Det er et nasjonalt mål å redusere tapet av dyrket jord, og i nasjonal jordvernstrategi er det et mål om at tapet av dyrket jord ikke skal overstige 4 000 dekar (mål) pr. år. I 2017 ble knappe 23 000 dekar godkjent til nydyrking, samtidig som drøyt 4 000 dekar dyrket jord og 4 700 dekar dyrkbar jord ble omdisponert til andre formål enn landbruk.

Bygging av vei legger beslag på dyrket jord, og i perioden 2004-2015 sto bygging av vei og bane for 16 prosent av det totale tapet av jordbruksareal. Å unngå å legge veien over dyrket jord vil som regel ha en svært høy kostnad, da det kan medføre lengre traseer eller at vei må legges i tunnel eller over bro. Et alternativ er å erstatte den jord som blir bygget ned med nydyrking av jord et annet sted. Et fond for nydyrking av jord, hvor det for hvert dekar jord som beslaglegges betales inn et gitt beløp og hvor grunneiere som ønsker å dyrke opp ny jord kan søke om tilskudd til dette, er lansert som et mulig virkemiddel for å sikre vern av dyrket jord på en kostnadseffektiv måte.

Nye Veier ønsket å få et bedre kunnskapsgrunnlag for å vurdere hvorvidt man skal gå videre med å etablere et fond for nydyrking som kan brukes i de tilfeller et veitiltak medfører omdisponering av dyrket jord. I denne analysen har vi sett nærmere på hvorvidt et slikt fond for nydyrking vil være et samfunnsøkonomisk effektivt virkemiddel for å sikre lavt netto tap av dyrket jord, og hvordan det i tilfelle kan utformes.

Et fond bidrar til å sette pris på ulemper og nytte av omdisponering av jord

Et fond for nydyrking vil være konstruert slik at den som omdisponerer dyrket jord betaler inn et beløp pr. dekar som beslaglegges til fondet. Den som ønsker å nydyrke jord kan så søke om tilskudd til dette fra fondet.

Fondet vil bidra til å synliggjøre den nytte samfunnet har av dyrket jord, dels gjennom at de som omdisponerer dyrket mark til annet formål pålegges en avgift som skal speile den tapte nytten og dels gjennom at den som nydyrker jord får et tilskudd som speiler den nytten dette tilfører samfunnet. Gjennom å legge en avgift på omdisponeringen av dyrket jord vil, alt annet likt, omdisponeringen bli redusert. Gjennom å samtidig gi incentiver til nydyrking reduseres netto tap av dyrket jord.

Et fond er i utgangspunktet et kostnadseffektivt virkemiddel

Et grunnleggende prinsipp i økonomisk teori er at det er mest effektivt om en avgift som har til hensikt å korrigere for en negativ virkning av en aktivitet for andre enn den som skaper aktiviteten (negativ eksternalitet) dersom den legges direkte på eksternaliteten eller på aktiviteten som gir opphav til eksternaliteten. Dette vil medføre at aktørene tilpasser seg på en mest mulig kostnadseffektiv måte, dvs. at målet nås på den for samfunnet billigste måten. Hvis hensikten er å redusere bruken av dyrket jord, vil en avgift på dyrket jord være det mest kostnadseffektive virkemidlet. Motsatt vil et tilskudd i de fleste tilfeller være det mest kostnadseffektive virkemidlet for å sikre økt bruk av det man ønsker mer av, i dette tilfelle økt nydyrking.

Men kan være mindre styringseffektivt

Et fond med faste tilskuddssatser er en kompensasjonsregulering, dvs at det er fondets eier/forvalter som bestemmer støttenivået (kompensasjonen), mens det er markedsaktørene (grunneierne) som bestemmer hvor store tiltak, i dette tilfelle hvor mye nydyrking som blir realisert. Dette betyr at et fond ikke nødvendigvis

er et styringseffektivt virkemiddel, i og med at det ikke er sikkert at det tilskuddet som gis vil utløse nydyrking i et omfang som kompenserer for omdisponeringen.

Et søknadsbasert tilskudd reduserer antall gratispassasjerer

For tilskuddsordninger er det et generelt krav om at tilskuddet skal være utløsende eller addisjonell, dvs. at tiltaket som blir støttet ellers ikke ville blitt gjennomført. Støtte til nydyrking gjør at slike tiltak blir billigere for grunneiere, og de vil iverksette nydyrking i større grad enn de ellers ville gjort. Men også aktører som uansett ville gjennomført slike investeringer og tiltak vil kunne søke om og motta tilskudd, og er såkalte gratispassasjerer. I og med at tilskuddet kun gis etter en relativt omfattende søknadsprosess vil antall gratispassasjerer reduseres. At søknaden må dokumentere kostnader og antatte gevinster av nydyrkingen, at søknaden vurderes individuelt og at tilskuddet kun dekker en del av kostnaden for nydyrking er alle momenter som trekker i den retningen.

Høye administrative kostnader

Et fond for nydyrking kan ha store administrative kostnader. Disse kostnadene er først og fremst knyttet til behandlingen av søknader om tilskudd fra fondet. Men mange av disse kostnadene vil oppstå også ved bruk av alternative virkemidler, som for eksempel fysisk kompensasjon. Også her må det gjennomføres en grundig prosess for å sikre at det arealet som blir brukt til nydyrking er egnet til dette. Videre må grunneiere som ønsker å nydyrke arealer allerede i dag søke om lov til nydyrking fra kommunen, med det formål å sikre at dette skjer på en måte som tar hensyn til natur- og kulturlandskap. Det betyr at det allerede er en relativt omfattende administrasjon knyttet til tillatelse om nydyrking. Det er derfor sannsynlig at den ekstra administrasjon som et fond vil medføre er marginal, og primært bestå i en vurdering av størrelsen av både innbetalinger og utbetalinger fra fondet. Gjennom å bruke sjablonsatser for disse kan de administrative kostnadene begrenses.

Innbetalingen til fondet skal prise ulempen av å omdisponere dyrket mark

Innbetalingene har til hensikt å prise den eksterne effekten av å omdisponere dyrket mark til andre formål. Det er store kvalitetsforskjeller mellom ulike typer av jord. Dette betyr at den samfunnsøkonomiske kostnaden av å bygge ned et dekar jord også vil variere. Ideelt sett bør derfor innbetalingen til fondet variere med kvaliteten på jorden som blir beslaglagt. En nest-beste løsning vil være å beregne en gjennomsnittlig "arealpris", som eventuelt varieres etter kvaliteten på jorden etter noen forhåndsbestemte kriterier.

Tilskuddet skal prise den nytte samfunnet har av at ny jord blir dyrket

Grunneier som vurderer nydyrking vil se på kostnaden for dette opp mot ventede inntekter av det som kan dyrkes på arealet. Det er kun i de tilfeller samfunnet har høyere nytte av nydyrkingen enn det grunneier får igjen i inntekter som tilskudd kan gis. Dette betyr at grunneier ikke skal få tilskudd for hele kostnaden knyttet til nydyrking. Tilskuddet kan enten være helt individuelt, basert på kostnader og inntekter for hver nydyrking det søkes om tilskudd til, eller så kan tilskuddets størrelse være en gitt prosent av godkjent kostnadsoverslag avhengig av for eksempel i hvilken type område nydyrkingen skjer.

Kostnadseffektivitet taler for nasjonal ordning, fordelingshensyn for mindre geografiske områder

Jo større geografisk nedslagsfelt et fond har, dess mer kostnadseffektivt vil det være. Dette vil muliggjøre at tap av jord i et område erstattes med nydyrking hvor det er mest hensiktsmessig (kostnadseffektivt).

Ettersom jordkvaliteten og potensialet for nydyrking varierer fra sted til sted er det hensiktsmessig at virkemidlet ikke er låst til et spesifikt sted (for eksempel en kommune, region eller fylke). Det er med andre ord ikke sikkert at det beste alternative arealet for nydyrking befinner seg i samme kommune eller region. På den andre siden vil fordelingsmessige hensyn tale for mindre geografiske områder. Det kan være et ønske at den grunneier som må avstå jord skal ha fortrinnsrett til støtte, eller at grunneier innenfor samme område skal bli prioritert framfor alle andre. Gjennom å vekte geografisk nærhet høyere ved tildeling, eller at støtten først lyses ut i det berørte området og først etter en gitt tid i et større område kan gi en bedre fordelingsmessig profil.

Et fond kan testes ut i et begrenset område

Det kan være hensiktsmessig å prøve et fond for nydyrking for et spesifikt utbyggingsprosjekt, og innenfor er geografisk begrenset område. Etter hvert vil man høste erfaringer, for eksempel knyttet til nivået på tilskuddet, og om det er tilstrekkelig for å utløse det ønskede omfanget på nydyrking. Basert på disse erfaringene bør man evaluere hvor hensiktsmessig et fond er og om det bør utvides til flere veiprosjekter og etter hvert også andre tiltak som medfører omdisponering av dyrket mark.

Innhold

Forord	III
Sammendrag	IV
1 Innledning	8
1.1 Problemstilling	8
1.2 Metode	8
1.3 Leseveiledning	8
2 Behovet for jordvern	10
2.1 Jordvern	10
2.2 Jordressurser i Norge	10
2.3 Politiske mål	11
2.4 Potensialet for nydyrking	11
2.5 Verdsetting av jord	11
3 Virkemidler for jordvern	15
3.1 Begrunnelser for bruk av virkemidler	15
3.2 Karakteristikker ved virkemidler	15
3.3 Virkemidler og tiltak som drøftes i Jordvernstrategien	18
3.4 Asplan Viaks jordvernutredning fra 2015	19
3.5 Håndtering av dyrket jord i Håndbok V712	20
3.6 Fysisk kompensasjon	21
3.7 Naturavgifter	22
3.8 Fond for nydyrking	22
3.9 Kvoter er en variant av fond for nydyrking	23
3.10 Eksisterende tilskuddsordninger for nydyrking	23
4 Kostnader for nydyrking av jord	26
4.1 Tidligere beregninger	26
4.2 Erfaringstall fra aktørene	26
4.3 Kostnader for flytting av jord	26
5 Utforming av et fond for nydyrking	28
5.1 Hensikten med et fond	28
5.2 Grunnleggende karakteristikk ved et fond	28
5.3 Størrelse på innbetalinger og utbetalinger	30
5.4 Geografisk inndeling	32
5.5 Et fond sammenlignet med andre virkemidler	32
5.6 Konklusjon	33
6 Referanser	35

1 Innledning

Det er et nasjonalt mål å redusere tapet av dyrket jord, og i nasjonal jordvernstrategi er det et mål at tapet av dyrket jord ikke skal overstige 4 000 dekar (mål) pr. år.¹

Bygging av vei legger beslag på dyrket jord, og i perioden 2004-2015 sto bygging av vei og bane for 16 prosent av det totale tapet av jordbruksareal (Statistisk sentralbyrå, 2017).

Å unngå å legge veien over dyrket jord vil som regel ha en svært høy kostnad, da det kan medføre lengre traseer eller at vei må legges i tunnel eller over bro. Et alternativ til dette er å erstatte jord som blir bygget ned med nydyrking av jord et annet sted.

Et fond for nydyrking av jord, er av flere lansert som et mulig virkemiddel for å sikre vern av dyrket jord på en kostnadseffektiv måte. Fondet kan finansieres ved at det for hvert dekar jord som beslaglegges betales inn et gitt beløp og hvor grunneiere som ønsker å dyrke opp ny jord kan søke om støtte til dette..

Nye Veier ønsker å etablere et kunnskapsgrunnlag for å vurdere om man skal gå videre med å utvikle et fond for nydyrking, eller om det er andre virkemidler som er mer egnet. Egnethet kan både være knyttet til samfunnsøkonomisk lønnsomhet og til hvor styringseffektivt et virkemiddel er, dvs. i hvor stor grad det sikrer at det ønskede målet faktisk nås.

1.1 Problemstilling

Problemstillingen som analyseres i denne rapporten er:

Er et fond for nydyrking et samfunnsøkonomisk effektivt virkemiddel for å sikre lavt netto tap av dyrket jord?

Spørsmål som drøftes som del av denne problemstillingen er:

- Hvor store bør innbetalingene (avgift pr. dekar) til fondet være?
- Hvilken geografisk avgrensning bør et slikt fond ha?
- Hvordan sikre at fondet faktisk utløser både ønsket omfang og kvalitet på nydyrkingen?

1.2 Metode

Prosjektet er først og fremst gjennomført som en litteraturstudie, hvor vi har gjennomgått norske og utenlandske analyser av virkemidler for bevaring av jord, og andre relevante virkemidler.

I tillegg har vi innhentet informasjon fra 18 kommuner med tilskuddsordninger for nydyrking og intervjuet landbrukskontorer hos to fylkesmenn. Videre har vi vært i kontakt med 7 regionkontor i Norsk landbruksrådgivning.

1.3 Leseveiledning

Rapporten begynner med en kort bakgrunn for problemstilling, dvs. en omtale av hvorfor det er behov for vern av jord og hvilken nytte dette kan gi til samfunnet. Her omtaler vi også de tjenester som dyrket jord gir, basert på en økosystemtjenestetilnærming, og hvilken (samfunnsmessig) verdi dette har.

¹ I denne sammenheng brukes både «jord» og «mark» som begrep. Fordelen med begrepet «jord» er at det framhever at det er jorden som er den knappe ressursen, og ikke marken, ref. også begrepet «jordvern». I denne

rapporten brukes begge begrepene, basert på hva som er brukt i den kilden som det vises til.

I kapittel 3 beskriver vi ulike typer av virkemidler som er blitt lansert som mulige måter å redusere problemet med tap av dyrket jord.

I kapittel 4 drøfter vi kostnader for nydyrking, basert på tidligere analyser av kostnader i konkrete prosjekter og innhenting av erfaringstall gjennom intervjuer med utvalgte kommuner mv.

I kapittel 5 drøfter vi hvorvidt en fond for nydyrking er et hensiktsmessig virkemiddel og hvordan det i tilfelle kan utformes.

2 Behovet for jordvern

I dette kapitlet omtaler vi hvorfor det er behov for vern av jord, og de politiske målene knyttet til vern av jord. Vi redegjør også for den norske jordressursen, herunder potensialet for nydyrking. Til sist drøfter vi hvordan verdien, eller nytten, av jord håndteres i en samfunnsøkonomisk kontekst.

2.1 Jordvern

Jordvern handler om å sikre jordbruksareal for varig framtidig matproduksjon, ved å redusere mengden matjord som omdisponeres til andre formål. Matproduksjonen, og dermed landbruket er avhengig av både mengden og kvaliteten på jordressursene. Det er derfor ikke uten betydning hvilken jord det er som omdisponeres til annen bruk enn landbruk.

For å sikre matforsyningen både globalt og i Norge, er en avhengig av at de dyrkbare arealene i størst mulig grad beholdes. Ifølge FNs mat- og jordbruksorganisasjon (FAO) må den globale matproduksjonen øke med 70 prosent for å sikre verdens befolkning tilstrekkelig med mat innen 2050 (Prop. 127 S (2014-2015)). I dette perspektivet er jordvern svært viktig. Verdens potensial for produksjon av mat reduseres i mange områder, grunnet faktorer som nedbygging, erosjon og utvasking, forgiftning og saltinntrenging.

Klimaendringer kan også føre til endrede betingelser for jordbruk i mange deler av verden. Samtidig kan disse forandringene gi landbruket i Norge bedre vilkår og øke mulighetene for jordbruksproduksjon over hele landet.

2.2 Jordressurser i Norge

I 2016 utgjorde jordbruksarealet 11,1 millioner dekar, tilsvarende 3,7 prosent av landarealet i Norge (Statistisk sentralbyrå, 2017). Av dette var 9,8 millioner dekar i drift i 2015. I tillegg har Norge drøye 12 millioner dekar dyrkbar jord som kan utnyttes til nydyrking.

I 2017 ble knappe 23 000 dekar godkjent til nydyrking. Samme år ble 4 025 dekar dyrket jord og 4 754 dekar dyrkbar jord (dvs. totalt 8 799 dekar) omdisponert til andre formål enn landbruk (Landbruksdirektoratet, 2018). Det har vært en vesentlig nedgang i omdisponeringen av dyrket jord de siste ti år, fra 8 510 dekar i 2007 (-53 prosent), og også en nedgang i omdisponering av dyrkbar jord (-28 prosent). Tillatt nydyrket areal har økt i samme periode, fra 13 119 dekar i 2007 (75 prosent).

Nedgang i omdisponering og økning i nydyrking betyr at man i perioden 2007–2017 har gått fra et netto tap av dyrket og dyrkbar jord til netto tilgang. Det er imidlertid store kvalitetsforskjeller på jord slik at det ikke er mulig å konkludere om denne utviklingen også gjelder for produktiviteten til jorden.

Det norske jordbruksarealet består av fulldyrket jord, overflatedyrket jord og innmarksbeite. Fulldyrket jord (8,1 millioner dekar) er jordbruksareal som er dyrket til vanlig pløyedybde. Overflatedyrket jord er jordbruksareal som for det meste er rydda og jevnet i overflaten slik at maskinell høsting er mulig. Innmarksbeite er et gressdominert areal som benyttes til beite, men som ikke kan høstes maskinelt. I tillegg har Norge omtrent 12,5 millioner dekar dyrkbar jord egnet for nydyrking (Grønlund, Svendgård-Stokke, Hoveid, & Rønning, 2013). Hvor mye av dette som faktisk er tilgjengelig og godt egnet til nydyrking er imidlertid usikkert.

Produksjonspotensialet til den dyrkbare jorden er imidlertid vesentlig mindre enn for dagens jordbruksareal. Matjord er en begrenset ressurs, og det må antas at det, alt annet likt, er fallende produktivitet i utnyttelsen av jorden, dvs. at det er den minst produktive jorden som er gått ut av aktiv bruk.

Videre kan mange av områdene som er egnet til nydyrking ha vesentlig betydning for andre formål.

Dette kan for eksempel være knyttet til naturmiljø, biologisk mangfold, friluftsliv, forurensing, kulturminner og klimagassregnskapet. Det meste av dyrkningspotensialet i de beste klimasonene er allerede tatt i bruk, men klimaendringen kan ha betydning for utvikling i og av klimasonene.

2.3 Politiske mål

Etter andre verdenskrig har omdisponeringen av dyrket og dyrkbar jord vært på ca. 1,2 mill. dekar totalt. I perioden 1994–2003 ble det i gjennomsnitt rapportert en årlig omdisponering på over 11 400 dekar dyrket jordbruksareal. Som følge av dette ble det i 2004 satt et mål om årlig omdisponering av de mest verdifulle jordressursene skulle halveres innen 2010 (St.meld. nr. 21 (2004–2005)). I praksis innebærer dette at årlig omdisponering av dyrket jord måtte komme under 6 000 dekar.

April 2014 ba Stortinget regjeringen om å utarbeide en jordvernstrategi, og denne strategien var med som et vedlegg til jordbruksoppgjøret for 2015 (Prop. 127 S (2014–2015) Jordbruksoppgjøret 2015 – endringer i statsbudsjettet 2015 m.m.). Denne jordvernstrategien drøfter bl.a. forskjellige typer virkemidler og tiltak for å redusere tapet av dyrket jord, og noen av disse omtales nærmere i kapittel 3.

Strategien fastholder målet om å begrense det årlige tapet av dyrket jord til 6 000 dekar. I Stortingets behandling av Prop. 127 S (2014–2015) fastsatte Stortinget det årlige målet for omdisponering av dyrka mark til 4 000 dekar, og ba regjeringen sørge for at målet nås gradvis innen 2020 (Vedtak 140).

Hvis man ser på år 2017 isolert ser det ut til at det politiske målet er nådd. Hvorvidt den observerte trenden med redusert omdisponering av dyrket jord vil fortsette er imidlertid usikkert.

2.4 Potensialet for nydyrking

Som nevnt i kapittel 2.2 finnes det et areal på 12,5 millioner dekar dyrkbar jord som kan brukes til nydyrking. De kartlagte arealene er tilgjengelige på kartportalen Kilden (<https://kilden.nibio.no>). En stor del av dette dyrkbare arealet har imidlertid andre kvaliteter som medfører at oppdyrking kan ha negative miljøeffekter. Ifølge Grønlund m.fl. (2013) er mer enn halvparten av det dyrkbare arealet skog og ca. 1/3 er myr. Omtrent 5 prosent er vernet av hensyn til naturmangfold, og mesteparten av dette er myr. Mindre enn 30 prosent av den dyrkbare jorda ligger i de klimasonene som er egnet til korndyrking, men en del av dette arealet er uegnet til korndyrking på grunn av ugunstig jord og terrengforhold. Ca. ¼ av den dyrkbare jorda ligger nærmere enn 500 meter fra nærmeste hovedbruk og mer enn halvparten ligger like inntil vei eller dyrket jord.

Ifølge NIBIO er produksjonspotensialet til den dyrkbare jorden mindre enn for eksisterende dyrket jord. Dette skyldes at det er den mest produktive jorden som tas i bruk først og at dyrking og kultivering gjennom flere hundre år har bidratt til å utvikle god dyrket jord. Matjord betraktes derfor som en ikke-fornybar ressurs.

2.5 Verdsetting av jord

I et samfunnsøkonomisk perspektiv er verdien av et areal i prinsippet nytteverdien av arealet i dets beste alternative anvendelse, som landbruk, skogbruk, vei eller lignende. Denne nytteverdien er lik nåverdien av alle framtidige nyttestrømmer fra arealet.

Hvis arealene kun produserer varer som omsettes på et fritt marked og med rasjonelle aktører ville prisen for arealene reflekterte den langsiktige avkastningen man kan oppnå på arealet. Den samfunnsøkonomiske verdien av et slikt areal ville være lik markedsprisen på arealet.

Men arealer produserer en rekke fellesgoder i tillegg til rene markedsgoder. Den totale samfunnsøkonomiske verdien (TEV) av fellesgodene over tid inkluderer både bruksverdier og ikke-bruksverdier.

Bruksverdien er den verdien man har av å bruke godet (arealet), og kan deles inn i direkte bruksverdier (for eksempel matvarer), indirekte bruksverdier (for eksempel verdien av et åpent kulturlandskap, naturmangfold og biologisk mangfold) og opsjonsverdier (framtidig bruk av arealet).

Ikke-bruksverdier er verdien knyttet til å ville bevare arealet for seg selv og andre i dag (eksistensverdi) og for framtidige generasjoner (bevarings- eller arveverdi).

Ettersom mange arealer, inkludert dyrket jord, ofte gir mer nytte (eller har verdier) som er større enn verdien av markedsgodene arealene gir, reflekterer prisen på arealene som regel ikke den samfunnsøkonomiske verdien. I tillegg er arealene ofte underlagt ulike former for reguleringer som gjør at prisen i markedet ikke nødvendigvis er den samme som ville ha oppstått i et fritt marked, se for eksempel drøfting i Vista Analyse (2013), men denne problemstillingen ser vi bort fra i denne sammenhengen.

Hovedprinsippet for å verdsette virkninger i samfunnsøkonomiske analyser er at nyttevirkingen settes lik befolkningens samlede betalingsvillighet for å oppnå godene f.eks. et areal kan framskaffe. Kostnadsvirkningen er lik verdien av ressursene for å framskaffe godene har i beste alternative anvendelse.

Et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt hvis befolkningen samlet er villig til å betale mer for å oppnå de goder som tiltaket gir enn det tiltaket koster. For å tallfeste dette benyttes kalkulasjonspriser som

skal reflektere betalingsvilligheten for nyttevirkingene og verdien av ressursene som inngår i tiltaket i deres beste alternative anvendelse.

For ressurser med veldefinert eiendomsrett, vel fungerende markeder og ingen eksterne effekter, er samfunnsøkonomisk verdi (kalkulasjonsprisen) lik markedsprisen. Men i mange tilfeller avviker den samfunnsøkonomiske kalkulasjonsprisen fra den observerte markedsprisen. Årsaker til dette avviket kan være ufullkommen konkurranse i markedet (for eksempel et monopol) eller at det forekommer så kalte eksterne effekter.

Dyrket jord kan sies å ha flere eksterne effekter, dvs. ha en verdi for andre enn som nyter godt av dagens jordbruksproduksjon. Eksterne effekter er bl.a. knyttet til at dyrket jord bidrar til å ivareta matvaresikkerhet på lang sikt, binder karbon (bidrar til klimaregulering), bidrar til bedre vannhusholdning, gir estetiske verdier i form av å ivareta kulturlandskap osv.

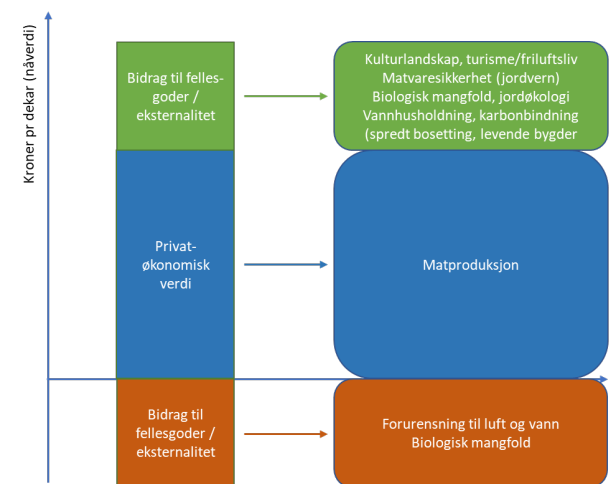
Flere av de eksterne effektene fanges opp i begrepet økosystemtjenester, dvs økosystemenes direkte og indirekte bidrag til menneskers velferd, se NOU (2013). Det skilles ofte mellom forsynende eller produserende økosystemtjenester (for eksempel mat), kulturelle tjenester (for eksempel rekreasjon, kulturminner og kulturlandskap), regulerende tjenester (for eksempel karbonbinding, flom- og erosjonskontroll) og støttende tjenester som er de grunnleggende livsprosessene (for eksempel jorddannelse og bevaring av naturmangfold).

Ifølge veiledere i samfunnsøkonomisk analyse (for eksempel DFØ 2016) får en den samfunnsøkonomiske verdien gjennom å legge sammen de privatøkonomiske verdiene og verdien av de(n) eksterne effekten(e), som illustrert i Figur 2.1.

Det finnes flere metoder for å verdsette eksterne effekter. Eksterne effekter kan være positive, som bevaring av kulturlandskap og sørge for rekreasjonsmuligheter, eller negative, som forurensning. Positive eksterne effekter gir et positivt bidrag til fellesskapet mens negative eksterne effekter gir et negativt bidrag. Det kan argumenteres for at markedsprisen på dyrket jord allerede inkluderer en del av de eksterne effekter, fordi de norske jordbruksprisene er svært regulert og at de korrigerer for positive eksterne virkninger av landbruket (jf. Meld. St. 9 (2011-2012): «Landbruks- og matpolitikken – Velkommen til bords»).

Det er en rekke positive (og negative) eksterne effekter knyttet til dyrket jord. Flere av disse effektene ivaretas allerede i dag i konsekvensanalyser etter Vegdirektoratets veileder V712 (se omtale i kapittel 3.5), enten som prissatte effekter eller som andre ikke-prissatte fagtemaer. Verdien som matproduksjon skal fanges opp i prisen/erstatningen for den jord som beslaglegges. Effekter knyttet til kulturlandskap, biologisk mangfold og friluftsliv behandles under ikke-prissatte temaer.

Figur 2.1 Sammenhengen mellom privatøkonomisk og samfunnsøkonomisk verdi



Kilde: Vista Analyse (2013)

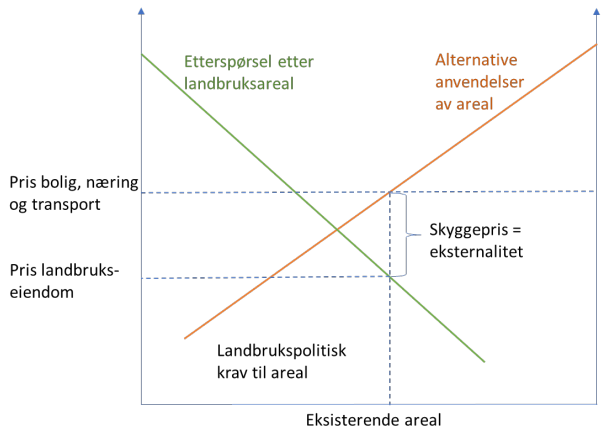
Det er en viss usikkerhet knyttet til om jordvern er en positiv ekstern effekt som ikke er direkte ivarettatt, eller om det kun er en politisk målsetting. Vista Analyse (2013) legger til grunn at jordvern bør vurderes som en ekstern effekt av å opprettholde jordbruksareal. Det hevdes også at hvis man legger til grunn en økosystemtjenestetilnærming har det en verdi i seg selv å opprettholde økosystemet med de arter og prosesser som er en del av dette systemet.

Et alternativ til å beregne verdien av private goder og eksterne effekter er å beregne kostnadene ved å beslaglegge jordbruksareal til veiformål (som kostnadene ved å framskaffe jordbruksareal av «tilsvarende» kvalitet. Denne tilnærmingen benytter det som kalles erstatningskostnadsmetoden.

Erstatningsmetoden utgår fra det politiske målet, som er at omdisponering av viktige jordressurser skal begrenses til 4 000 dekar per år. Dette innebærer at det oppstår en skyggepris i prissetting av arealer, og at skyggeprisen kan tolkes som verdien av en ekstern effekt knyttet til jordvern. Dette er illustrert i Figur 2.2.

Skepsis til bruk av erstatningskostnadsmetoden, er bl.a. knyttet til at den ikke egentlig frembringer priser som representerer selve verdien av godet som skal erstattes, men sier noe om kostnadene ved å produsere eller skaffe tilsvarende goder. Med andre ord betyr det at kostnaden ved å opparbeide et nytt dekar dyrket jord er lik nytten av ett dekar dyrket jord. Det kan være problematisk ettersom det ikke nødvendigvis er likhetstegn mellom politisk målsetting og verdien av eksterne effekter.

Figur 2.2 Pris på landbruksareal



Kilde: Vista Analyse (2013)

3 Virkemidler for jordvern

I dette kapitlet beskriver vi ulike typer av virkemidler som har til hensikt å verne jord eller andre naturverdier. Beskrivelsen dekker både eksisterende virkemidler og virkemidler som er blitt foreslått, men som av ulike grunner ikke er implementert.

Kapitlet drøfter begrunnelsen for bruk av virkemidler og karakteristikkene som kan brukes for å vurdere hvor hensiktsmessig et virkemiddel er.

3.1 Begrunnelser for bruk av virkemidler

Fra et prinsipielt samfunnsøkonomisk perspektiv, er det spesielt to momenter som kan forsvare offentlig inngripen i markedet:

- forekomst av eksternaliteter (som miljøkostnader og positive effekter fra forskning), og
- ulike former for barrierer som hindrer at lønnsomme investeringer og tiltak gjennomføres.

Oppfyllelse av internasjonale forpliktelser, for eksempel Parisavtalen om utslipp av klimagasser, kan også være en selvstendig begrunnelse for virkemiddelbruk. Alternativt kan slike forpliktelser vurderes som en implisitt verdsetting av et miljøgode og dermed omfattes av begrunnelsen knyttet til eksternaliteter.

3.2 Karakteristikkene ved virkemidler

Det finnes flere typer av virkemidler som kan brukes for å redusere tap av dyrket mark og/eller stimulere til nydyrking. Ofte deler man inn virkemidlene etter om de er regulatoriske, økonomiske eller informative (av og til også kalt administrative).

Regulatoriske virkemidler er lover og forskrifter, for eksempel naturmangfoldloven. Økonomiske virkemidler er avgifter og subsidier som gjennom å gjøre utvalgte varer og tjenester billigere eller dyrere søker å påvirke bruken av disse. Informative eller administrative virkemidler er typisk informasjon om

mulighetene for nydyrking, men kan også omfatte ulike typer av frivillige avtaler mellom myndighetene og næringsaktører.

I denne rapporten ser vi nærmere på virkemidler for reduksjon av tap av dyrket jord. Virkemidlene kan enten være begrunnet med at det eksisterer eksterne effekter som ikke er internalisert eller at det finnes noen annen form for markedssvikt som bidrar til at aktørene ikke har de riktige insentivene til å gjennomføre tiltakene av seg selv. Hva som er det optimale virkemidlet for å korrigere for markedssvikt avhenger bl.a. av typen markedssvikt. Hvis begrunnelsen er positive eksternaliteter er den fra et samfunnsøkonomisk ståsted beste løsningen en subsidie på eksternaliteten (og motsatt en avgift for negative eksternaliteter). Dette er imidlertid ikke alltid praktisk eller politisk gjennomførbart, og da må man finne andre såkalte nest-beste virkemidler.

Når man vurderer hvor hensiktsmessig et virkemiddel er, er det flere karakteristikkene eller kriterier som bør inngå i vurderingen. Ved en samfunnsøkonomisk vurdering er det spesielt følgende kriterier som er viktige:

- kostnadseffektivitet
- styringseffektivitet
- utløsende effekt
- administrative kostnader
- budsjettmessige virkninger.

Kostnadseffektivitet

Det er et grunnleggende samfunnsøkonomisk prinsipp at et virkemiddel bør bidra til at målene nås til lavest mulige kostnad, dvs. at det er kostnadseffektivt. Dette krever bl.a. at virkemidlet rettes så nært kilden til problemet en ønsker å redusere som mulig. Hvis problemet er utslipp av klimagasser bør virkemidlet være rettet mot selve utslippet, og ikke mot aktiviteten som medfører utslippet.

Gjennom å rette virkemidlet mot utslippet vil, i hvert fall i teorien, aktørene innrette seg slik at de reduserer utslippene til lavest mulig kostnad, enten dette er i form av redusert aktivitet eller investering i teknologi som reduserer utslippene ved samme aktivitetsnivå. Det samme kan (sannsynligvis) også gjelde for tap av jord, dvs. at virkemidlet er rettet mot selve tapet og ikke nødvendigvis aktiviteten som forårsaker tapet.

Styringseffektivitet

Et annet viktig prinsipp er at virkemidlet faktisk bidrar til at målet nås, dvs. at det er styringseffektivt. Dette innebærer bl.a. at myndighetene har tilstrekkelig god kontroll med iverksettelsen av konkrete tiltak og effektene av iverksatte tiltak.

Generelt betyr kompensasjonsreguleringer, dvs. hvor myndighetene bestemmer støttenivået (kompensasjonen), at det er markedsaktørene som bestemmer hvor store tiltak, i dette tilfelle hvor mye nydyrking som blir realisert. Ved mengdereguleringer bestemmer myndighetene hvor store besparelser (arealer som skal nydyrkes) som skal realiseres mens markedet bestemmer støttenivået. Direkte støtte og skattefratrekk er varianter av kompensasjonsregulering, mens ulike typer av auksjoner er en mengderegulering.

Ofte er et styringseffektivt virkemiddel også kostnadseffektivt, men i noen tilfeller kan det være en avveining mellom disse kriteriene. For eksempel er reguleringer styringseffektive uten å være kostnadseffektive, men de kan være de "riktige" virkemidlene når det er veldig viktig at målet nås – dette gjelder for eksempel *forbud mot bruk eller utslipp av svært skadelige stoffer*. Det vil også kunne gjelde i situasjoner der Norge har påtatt seg bindende internasjonale forpliktelser, som regjeringen vil være sikre på blir innfridd. Antall berørte aktører kan også være en viktig faktor. Hvis det er få aktører som årsaker

et utslipp eller en skade kan ofte en direkte, spesifikk regulering være hensiktsmessig, men når mange aktører skal påvirkes er generelle, økonomiske virkemidler som regel å foretrekke.

Utløsende effekt/addisjonalitet

For støtteordninger vil det som regel også være et generelt krav om at støtten skal være utløsende, dvs. at tiltaket som blir støttet ikke ville blitt gjennomført om man ikke hadde fått støtte. Dette omtales også som at virkemidlet er addisjonelt.

Offentlig støtte til nydyrking gjør at slike tiltak blir billigere for jordeiere, og disse vil søke om å få bevilget slik støtte. På grunn av støtten vil noen av aktørene i større grad enn de ellers ville gjort iverksette nydyrking. Men også aktører som uansett ville gjennomført slike investeringer og tiltak vil kunne søke om og motta støtte fra myndighetene. En støttemottaker som mottar støtte for prosjekter som støttemottakeren uansett ville gjennomført kalles gjerne for gratispassasjer. Et lavt antall gratispassasjerer er som regel ønskelig for offentlig støtte, ettersom det enten betyr at det brukes mer offentlige midler enn strengt tatt nødvendig eller at aktører som trenger støtten for å gjennomføre tiltakene blir fortrengt. Samtidig kan en streng praktisering innebære høye administrative kostnader, slik at nettokostnaden for samfunnet blir større enn om man aksepterer en del gratispassasjerer.

Utløsende effekt skal som regel vurderes utover en ren finansiell betraktning, dvs. at støtten også kan bidra til å redusere en eller flere av de ovennevnte barrierene som ellers ville ha hindret at prosjektet ble gjennomført. Hvis støtten bidrar til å framskynde prosjekter eller at prosjektene øker i omfang regnes dette ofte for å være utløsende.

Rent-seeking

Alle tilskudds- eller støtteordninger vil være beheftet med en risiko for rent-seeking hos potensielle støttemottakere, også omtalt som "uproduktiv profittøken" (Fehr, 2002). Med dette menes at aktørene setter inn ressurser for å få tak i en størst mulig andel av den samlede støtten ved å tilpasse seg til kriteriene. Rent-seeking gir som regel effektivitetstap og kan også føre til feilallokeringer og en svakere måloppnåelse. I generelle rettighetsbaserte ordninger, dvs. hvor alle får støtte gitt at man oppfyller kriteriene, er rent-seeking et mindre problem enn i ordninger hvor man konkurrerer om en gitt ramme på totalt støttebeløp.

Administrative kostnader

Administrative kostnader og kontrollkostnader (også kalt transaksjonskostnader) ved ulike former for støtte kan deles inn i følgende poster:

1. Utarbeidelse av tilskuddsprogrammet, kriterier, regelverk
2. Informasjon og spredning av kunnskap om ordningen
3. Søknadsbehandling
4. Søknadsprosess hos søker
5. Dialog, forhandling og kontraktsprosess ved søknadsbaserte ordninger
6. Dokumentasjon og rapportering fra støttemottaker
7. Oppfølging og kontroll

I vurderingen av disse kostnader er det viktig å inkludere kostnadene både hos tilskuddsgiver og potensielle søkere. Transaksjonskostnader skiller seg fra rent-seeking ved at det første er nødvendige administrative kostnader knyttet til tilskuddsordninger, mens det andre handler om uproduktive tilpasninger i den hensikt å oppnå en større andel av en tilskuddsordning enn man i utgangspunktet er berettiget til. Kontroll med offentlig ressursbruk og tilskuddsforvaltning er påkrevd.

Virkemidler med høye administrative kostnader knyttet til håndtering av kontrakter, kompetanse og oppfølging er som regel lite ønskelig fra myndighetenes side. Ideelt sett bør tiltakene og programmene være så lite komplekse som mulig, og i minst mulig grad være avhengig av en ressurskrevende søknadsbehandling, oppfølging og kontroll.

De absolutte transaksjonskostnadene, og kostnadenes andel av tilskuddene bør holdes så lave som mulig. Flere av de administrative oppgavene må utføres uavhengig av nivået på støttebeløpet. Utlysning, søknadsutforming og -behandling, kontrakt, overføringer av midler, og kontroll med at midlene brukes etter forutsetningene må gjennomføres. Det vil derfor som regel være skalaeffekter ved tilskuddsordninger i den forstand at transaksjonskostnadenes andel av støttebeløpet ofte er omvendt proporsjonal med støttebeløpet.

Hensynet til lave transaksjonskostnader kan i enkelte tilfeller komme i konflikt med kravet om kontroll for å redusere mulighetene for rent-seeking og gratispassasjerer. Enkle søknadsrutiner, konkurranse med mange søkere, en kompetent søknadsbehandling og kontroll med resultater og prosjekter i etterkant, vil redusere risikoen for uberettiget støtte. Dette krever en transparent søknadsbehandling og kriterier som i liten grad kan manipuleres eller åpne for skjønn og uønskede tilpassinger.

Fordeling av kostnader/finansiering

Når man utformer støtteordninger er et spørsmål knyttet til hvordan støtten skal finansieres, dvs. om den skal finansieres gjennom statsbudsjettet (hvor alle skattebetalere er med på finansieringen) eller gjennom markedet (i dette tilfelle at de som forårsaker problemene finansierer støtten). Sistnevnte kan utformes som en avgift pr dekar dyrket jord som blir beslaglagt som så "deles" ut til de som gjennomfører de aktuelle investeringene, dvs. en form for

fondsordning. Dette er analogt med bompengefinansiering av veier versus finansiering over statsbudsjettet.

Ulempen med finansiering gjennom statsbudsjettet er dels at dette kan skape uheldige vridningseffekter, dvs. at det har en "ekstra" kostnad for samfunnet utover selve støtten, og dels at støtten er gjenstand for årlige endringer i budsjettet. Sistnevnte gjør at denne type støtte kan mangle langsiktighet.

Valg av finansieringsmodell kan også ses på som et spørsmål om rettferdig fordeling av finansieringsbyrden, dvs. om det er mest riktig å la alle være med å finansiere støtten eller om det kun er de aktørene som opptrer på det aktuelle markedet som bidrar og da i proporsjon til deres aktivitet på markedet.

3.3 Virkemidler og tiltak som drøftes i Jordvernstrategien

På bakgrunn av anmodningsvedtak i Stortinget (Næringskomiteen, 2014) utarbeidet regjeringen so nevnt en nasjonal jordvernstrategi i 2015 (Landbruks- og matdepartementet, 2015). Jordvernstrategien drøfter forskjellige tiltak for å redusere tapet av dyrket mark, herunder behandlingen av dyrket jord i Håndbok V712 og en etablering av et jorderstatningsfond og/eller jordvernavgift. Stortinget vedtok at målet for maksimalt årlig omdisponering av dyrket mark skal være 4000 dekar, og at målet skal nås gradvis innen 2020. Videre vedtok Stortinget å be regjeringen (i tråd med innstilling til Stortinget fra næringskomiteen (2015)):

- a) legge fram i revidert nasjonalbudsjett for 2016 positive virkemidler for kommunene som vil gjøre det enklere å unngå utbygging av dyrka mark

- b) etablere et skolerings- og tiltaksprogram for lokalpolitikere i norske kommuner, knyttet til ivaretagelse av dyrka og dyrkbar mark, i løpet av 2016
- c) utrede om fylkeskommunen bør få større rolle i planarbeidet relatert til jordvern
- d) vurdere utvida meldeplikt for kommunene til Fylkesmannen ved omdisponering av dyrka mark, og komme tilbake til Stortinget med egnet forslag i løpet av 2016
- e) vurdere forsterking av vernebestemmelsene i jordloven
- f) utrede endringer i lovgivningen som vil begrense og sikre åpenhet om opsjonsavtaler om kjøp av dyrka og dyrkbar jord for utbygging
- g) fremme forslag i regelverket slik at jordloven gjelder for omdisponert dyrka mark inntil den dyrka marka faktisk er bygd ned
- h) komme med forslag i løpet av 2016 for å øke nydyrkingen

Hverken regjeringen eller Stortingsflertallet vil innføre ordninger med jorderstatningsfond eller jordvernavgift. Regjeringen la blant annet vekt på byråkratiet fonds- og avgiftsordninger vil medføre og at avgift kan legitimere omdisponering.

Regjeringen framhever at forbedringer i plansystemet bør prioriteres når det gjelder sikring av jordvern. Regjeringen følger dermed Asplan Viaks konklusjoner og anbefalinger i deres jordvernutredning fra 2015, jf. kapittel 3.4 nedenfor.

Offentlig bolig-, areal- og transportplanlegging er en sentral del av jordvernet, og tematikken vies plass i regjeringens jordvernstrategi. God og helhetlig planlegging nevnes som viktig for jordvernet, og det drøftes flere planleggingstiltak i jordvernstrategien. Mange av punktene i stortingsvedtaket ovenfor relaterer seg til viktigheten av godt planarbeid.

I regjeringens forslag til statsbudsjett for 2019 er regjeringens forslag til oppdatering av nasjonal jordvernsstrategi vedlagt (Landbruks- og matdepartementet, 2018). I denne framkommer det at noen av tiltakene som ble vedtatt i forbindelse med forrige strategi er blitt gjennomført. Nye Nasjonale forventninger til regional planlegging, nye Statlige planretningslinjer for samordna bosted-, areal- og transportplanlegging, og opprettingen av en ny nasjonal jordvernpris er ferdigstilt siden stortinget vedtok forrige strategi i 2015.

3.4 Asplan Viaks jordvernutredning fra 2015

Asplan Viaks jordvernutredning fra 2015 lå til grunn for arbeidet med jordvernstrategien i Landbruks- og matdepartementet (Asplan Viak, 2015). I utredningen var de viktigste tiltakene som ble anbefalt:

- Stimulere til bruk av regionale planer for samordnet areal- og transport.
- Tett oppfølging av kommunale planprosesser med tidlige innspill.
- Tydelig formidling av nasjonale jordvernmål som klargjør bruk av innsigelse.
- Opprydding og effektivisering av reglene for spredt utbygging.
- Utarbeide verktøykasse med oppskrift på effektive transformasjons- og fortettingsprosesser.
- Utarbeide eksempelsamling med veiledning om konsentrert boligbebyggelse med god kvalitet.
- Se nærmere på metoden for verdsetting av dyrket mark i Vegdirektoratets Håndbok V712 om konsekvensanalyser, som er under revisjon.
- Se nærmere på hvordan jordvernet ivaretas i konseptvalgutredningenes (KVU) tidlige faser.

I både Dokument 8:13 S (2013-2014) og Innst. 149 s (2013-2014) poengteres det at siden nydyrket jord er av dårligere produktjonskvalitet enn kultivert jord, må det nydyrkes mer areal enn det beslaglegges. Mens det i Dokument 8:13 S (2013-2014) foreslås

et 2:1-forhold (antall nydyrkede dekar per beslaglagte dekar), påpekes usikkerheten ved kvalitetsforskjellen og hvor mye det koster å nydyrke areal, og dermed hvorvidt 2:1 er et riktig forhold i Innst. 149 s (2013-2014). Asplan Viak tolker Innst. 149 s (2013-2014) dithen at avgiften vil måtte avgjøres fra sak til sak på bakgrunn av kvaliteten på jorda som beslaglegges.

Videre framlegger Asplan Viak to argumenter mot etablering av en jordvernavgift (med tilhørende fond for nydyrking):

- Jordvern bør heller sikres gjennom forbedringer i plansystemet.
- En jordvernavgift vil kunne legitimere beslaglegging av dyrket mark – man kan «kjøpe seg ut av» å ta hensyn til jordvern.

Sistnevnte argument framkommer i Landbruks- og matdepartementet (2008). Et problem som reises der er at ved boligbygging eller samferdselsprosjekter i og rundt byene vil henholdsvis den privatøkonomiske eller den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av beslaglagt areal være så stor at avgiften vil måtte være svært høy for å påvirke atferden.

Asplan Viak skriver (s. 65): «*Vi antar at et jorderstatningsfond først og fremst vil være aktuelt for omdisponering i regi av private utbyggere*». Dette begrunnes delvis med at verdien av dyrket jord allerede delvis behandles som en prissatt effekt ved offentlige investering gjennom grunnerverv. Det kan se ut til at de dermed impliserer at man i beregningen av kostnadene for grunnerverv ved offentlige investeringer også kan ta hensyn til kostnadene ved nydyrking.

3.5 Håndtering av dyrket jord i Håndbok V712

Omdisponering av jordbruksarealer (utover ekspropriering) håndteres som ikke-prissatte konsekvenser i Håndbok V712 (Statens vegvesen, 2018), og innenfor fagtemaet naturressurser.

I håndboken vises det til at: «Det er også lagt føringer for arealdisponering inkl. hensyn til jordvern, i regionale planer. Dette er lokale og regionale prioriteringer det må tas hensyn til.»² Utover dette kommer nasjonale mål og føringer, som for eksempel Nasjonal jordvernstrategi omtalt i kapittel 2.3.

I konsekvensutredninger av samferdselsprosjekter som har jordbruksarealer innenfor influensområdet skal det lages registreringskart for: «Alt jordbruksareal, dvs. fulldyrket jord, overflatedyrket jord og innmarksbeite. I tillegg registreres og vurderes dyrkbar jord. Dyrkbar jord inngår ikke i jordvernmålet.»³

Verdsetting av jordbruksareal vurderes på bakgrunn av NIBIOs temakart, i tillegg til eventuelle regionale planer som inkluderer verddivurderinger av jordbruksareal. Der det ikke finnes jordsmonnkart bru-

Figur 3.1 Håndtering av dyrket jord i V712

Registrerings-kategori	Verdi Del-kategori	Ubetydelig verdi	Noe verdi	Middels verdi	Stor verdi
Jordbruk	Jordbruksareal med jordsmonnkart		Jordressursklasse 3 med store driftstekniske begrensninger Jordressursklasse 4	Jordressursklasse 2 med store driftstekniske begrensninger Jordressursklasse 3 uten store driftstekniske begrensninger	Jordressursklasse 1 med store driftstekniske begrensninger Jordressursklasse 2 uten store driftstekniske begrensninger
	Fulldyrka jord uten jordsmonnkart			Organisk jord eller jorddekt, tungbrukt	Jorddekt, lettbrukt og mindre lettbrukt
	Overflatedyrka jord eller innmarksbeite uten jordsmonnkart		Grunnlendt eller organisk jord	Jorddekt	
	Dyrkbar jord		Organisk jord. Jorddekt, ikke tidligere dyrka, som enten er tørkesvak eller ikke selvdrenert, eller er selvdrenert og blokkrik eller svært blokkrik.	Jorddekt, tidligere dyrka. Jorddekt, ikke tidligere dyrka, som er selvdrenert og ikke blokkrik.	

Kilde: Håndbok V712 (2018) Statens vegvesen

² S. 183 i Håndbok V712 - Konsekvensanalyser

³ S. 186 i Håndbok V712 - Konsekvensanalyser

kes AR5 (arealressurskart) og DMK (digitalt marklagskart). Dyrkbar jord skal også tas med, og dersom jorda har vært dyrket tidligere gir det høyere arealverdi enn gammel skogsmark. Se Figur 3.1 for Håndbok V712s verdikriterier for jordbruk.

Dersom tidligere bebygde områder tilbakeføres til landbruk som følge av tiltaket, skal det trekkes fra eventuelt tapt landbruksareal. Hvilke arealer som skal være med i arealregnskapet er omtalt i veileder til forskrift om konsekvensutredning, se Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017). Midlertidig arealbeslag i forbindelse med tiltaket, og som fører til forringelse av produksjonsevnen over lang tid, skal tas med i arealregnskapet.

Økte krav til rasjonell drift innebærer at små arealer har mindre verdi per dekar enn store arealer, ifølge NIBIO; arealer under 5 dekar er lite aktuelle å drive, mens arealer under 15 dekar regnes som lite attraktive.

Når det gjelder skadereduserende tiltak, nevnes følgende i Håndbok V712:

- Sikre tilgang på vanningsvann til jordbruksareal i anleggsfasen og utløp for drenevann.
- Planlegging og gjennomføring av tiltak for å redusere kjøreskader på jordbruksareal i anleggsfasen.
- Å ta av matjordlag (A-sjikt) og rotsonelag (B-sjikt) fra vegtrase og rigg- og anleggsområder som to adskilte fraksjoner og lagre og tilbakeføre separat. Overskudd av matjord fra nedbygd areal tilbakeføres annet jordbruksareal.
- Oppdyrking av dyrkbar mark som kompensere tiltak, eventuelt opparbeide deponier til jordbruksareal.

- Redusere skråningsutslag på sideterreng/benyttede mur for å redusere arealbeslag av jordbruksareal eller slake ut skråningene slik at det kan dyrkes inn til vegen.
- Makeskifte av jordbruksarealer.

3.6 Fysisk kompensasjon

Fysisk, eller økologisk kompensasjon, betyr at man restaurerer, etablerer eller beskytter naturverdier som skal fysisk kompensere for uunngåelige negative konsekvenser ved et utbyggingsprosjekt. Samferdselsdepartementet (2013) drøfter fysisk kompensasjon ved samferdselsutbygging, og beskriver hvordan en slik prosess kan gjennomføres for hhv. jordbruksområder og naturområder.

I seminarrapporten fra Erfaringsseminar om fysisk kompensasjon for natur i samferdselssektoren, (Statens vegvesen, 2015) omtales kompensasjonstiltak ved veiutbygging gjennom Åkersvika naturreservat og Ramsarområdet. Her gjaldt beslagleggingen ikke dyrket jord, men vernede naturområder.

Det framgår av rapporten at: «Internasjonal erfaring tilsier at kompensasjonsarealet bør være større enn tapt areal, ofte vesentlig større. I Åkersvika satte planmyndigheten et krav om tre ganger så stort kompensasjonsareal som tapt areal (3:1). Det viste seg at hele dette arealet ikke var tilgjengelig nær reservatet.» Til forskjell fra vårt tema, dyrket jord, var hensynet her til økologisk funksjon og naturverdier, noe som betydde at avstanden mellom kompensasjonsareal og beslaglagt areal ikke kunne være for stor, fordi man da fjernet seg fra opprinnelig økologisk funksjon og naturverdier. Forholdstallet var derfor delvis satt med tanke på at man skulle kompensere eventuell avstand med økt areal.

Nye Veier har skrevet et notat som kommenterer Samferdselsdepartementet (2013). Her kommer det fram at man i hovedsak har dårlige erfaringer med

fysisk kompensasjon i form av nydyrking i prosjektene til Statens vegvesen, og det gjelder spesielt der man har forsøkt å flytte matjord eller dyrke opp ikke-dyrkbar jord. I tillegg medfører fysisk kompensasjon komplikasjoner i forbindelse med erverv av kompenserende areal.

3.7 Naturavgifter

Naturavgifter drøftes i NOU 2015:15 (Sett pris på miljøet), der utvalgets anbefaling er at det etableres naturavgifter. Anbefalingen følger av deres prinsipielle syn:

«Utvalgets prinsipielle syn er at bruk av naturens ressurser og økosystemtjenester bør ha en pris, jf. kapittel 5. Prisen bør reflektere de samfunnsøkonomiske kostnadene tap av for eksempel biologisk mangfold og redusert verdi av friluftsliv, innebærer. Dette tilsier at det innføres en naturavgift på alle naturinngrep som reduserer verdien av økosystemtjenester og biologisk mangfold.»

(NOU 2015: 15, s. 125)

Videre anbefaler utvalget at naturavgift utredes nærmere, både med tanke på omfang og nivå av avgiften. De mener også at CO₂-utslipp fra arealendringer bør inngå i avgiften og at inngrep i naturen som følge av utbygging av vei, jernbane, kraftlinjer, skitrekk, vindturbiner, steinbrudd, vannmagasiner mv. bør ilegges avgiften. Naturavgifter drøftes også i Menon (2017) og Vista Analyse (2015).

I tråd med samfunnsøkonomisk teori bør en naturavgift være slik at den internaliserer de eksterne virkningene ved arealbruk og påvirke tiltakshavers atferd.

3.8 Fond for nydyrking

Et annet alternativt tiltak er å opprette et såkalt jordverns- eller nydyrkingsfond, hvor det for hvert utbyggingsprosjekt som beslaglegger dyrket jord betales inn til dette fondet og hvor fondsmidlene brukes for å stimulere nydyrking av jord. På sikt er tanken at et slikt fond skal bidra til at det ikke blir noe netto tap av dyrket jord.

Et slikt fond ble som nevnt kort vurdert i forbindelse med utarbeidingen av den nasjonale jordvernstrategien, men ble avslått bl.a. med begrunnelse at jordvern primært bør sikres gjennom forbedringer i plan-systemet, ikke gjennom innføring av økonomiske virkemidler og bonusordninger. Videre var det et argument at en slik fondsordning vil medføre administrative kostnader.

Samtidig bygger et fond på prinsippet "forurenseren skal betale", som er et prinsipp som er førende i norsk miljøpolitikk. Forurenseren i dette tilfelle er den som tar dyrket jord i bruk til andre formål. Gjennom å avgiftsbelegge dette, utover kostnaden for å kjøpe arealet, vil alt annet likt gi et incentiv til å redusere bruken av dyrket jord mest mulig.

Det er grunn til å anta at et fond kan bidra til å utløse samfunnsøkonomisk effektive omdisponeringer av hvordan jordbruksareal disponeres. Dette er spesielt tilfelle hvis fondet er et nasjonalt fond, i den forstand at tap av jord i et område kan erstattes med nydyrking et annet sted i landet. Effektive omdisponeringer er lettere å få til for et stort område enn for et lite, som vil være tilfelle om fondet krevde omdisponeringer innenfor samme kommune, region eller lignende. Grunnen til dette er at det er store kvalitetsforskjeller mellom ulike typer av jordbruksareal, og det er ikke sikkert at det beste arealet for nydyrking befinner seg i samme kommune eller region.

Utbetalingene fra fondet skal være tilstrekkelige til å stimulere grunneier/jordbruker til nydyrking på dyrkbar mark, men ikke til etablering av dyrkbar mark på områder som i dag ikke er dyrkbare. Det er dokumentert en stor kostnadsforskjell mellom nydyrking og oppdyrking av ikke-dyrkbar mark. Oppdyrking av ikke-dyrkbar mark utføres typisk av en entreprenør og er et komplisert tiltak, mens nydyrking typisk utføres av en jordbruker. Det vil derfor i mange tilfeller være mer kostnadseffektivt at jordbrukere stimuleres til nydyrking enn at det etableres dyrkbar mark på lite egnede steder. Slik nydyrking kan være kvalitativt bedre, da det er mindre bruk av tunge anleggsmaskiner som kan bidra til å forringe kvaliteten på arealet som blir omdisponert.

Etablering av et fond for å sikre nydyrking foreslås for eksempel for utbyggingen av Ringeriksbanen og E16 (Fellesprosjektet Ringeriksbanen og E16 (FRE16), 2018). Begrunnelsen for å anbefale et fond er at dette vurderes som «et realistisk og samfunnsnyttig alternativ» i det aktuelle området, med lavere kostnader enn for eksempel flytting av jord.

I forbindelse med høringen om E6 Kvål – Melhus sentrum anbefalte Fylkesmannen i Trøndelag at det ble etablert en ordning med tilskudd til nydyrking som kompensasjon og som SVV finansierer.⁴

3.9 Kvoter er en variant av fond for nydyrking

En variant av et fond er et kvotesystem for omdisponering av dyrket mark. Vista Analyse (2013) drøfter muligheten for et slikt kvotesystem for omdisponering av landbruksarealer der myndighetene utsteder kvoter tilsvarende 4 000 dekar i året, og der det

også utstedes nye kvoter til aktører som opparbeider nye arealer. Det arrangeres årlig en auksjon der eiendomsutviklere og veimyndighetene kan kjøpe kvoter som gir rett til omregulering av landbruksarealer. Vista Analyse (2013) antar at kvoteprisen på lang sikt vil tilsvare kostnaden for nydyrking.

3.10 Eksisterende tilskuddsordninger for nydyrking

Nydyrking er søknadspliktig, med mindre det er overflatedyrket jord som skal fulldyrkes eller tidligere dyrket mark som ikke har blitt brukt på 30 år eller mindre. Søknad sendes til den aktuelle kommunen og skal inneholde kart med tiltak og kostnadsoverslag for det planlagte arealet.

Arealene skal vurderes med tanke på kulturminner, biologisk mangfold, erosjon m.m. Dersom arealet utgjør 15 dekar eller mer, regnes det som et større tiltak og det stilles krav om uttale/høring fra miljøvernavdelingen hos fylkesmannen. Hvis arealet er over 50 dekar, skal det konsekvensutredes. Når nydyringsplanen er godkjent av kommunen og arealet er ferdig dyrket, kan arealet bli målt opp og lagt inn på gårdskart for eiendommen, og det kan søkes om areal- og kulturlandskapstilskudd.

Noen kommuner og fond som forvaltes av fylkesmannen gir tilskudd til nydyrking. Fondene er imidlertid svært begrensede i størrelse, og vi ser bort fra dem i det videre. På regionalforvaltning.no ligger det ute tre støtteordninger for nydyrking⁵ i kommunene Kvæfjord, Kåfjord og Os (i Hedmark). Støtten gis fra kommunale næringsfond.

⁴ Brev fra Fylkesmannen i Trøndelag til Melhus kommune datert 27.04.2018. Brevet kan også tolkes som at Fylkesmannen i første rekke prioriterer jordflytting: *Der dyrka mark omdisponeres har Fylkesmannen innsigelse inntil det tas inn en bestemmelse som sikrer at all matjord tas*

vare på, mellomlagres separat og tilbakeføres til arealet som skal brukes til jordbruksproduksjon i nærområdet, jfr. jordloven § 9.

⁵ <https://www.regionalforvaltning.no/Startside/VelkommenStotteordning.aspx?#>

Vi har gjennomført en begrenset kartlegging blant 18 kommuner som gir eller har gitt tilskudd til nydyrking. Felles for kommunene er at det er politiske vedtak som har gjort at man benytter noen av pengene i næringsfondet til tilskudd for nydyrking.

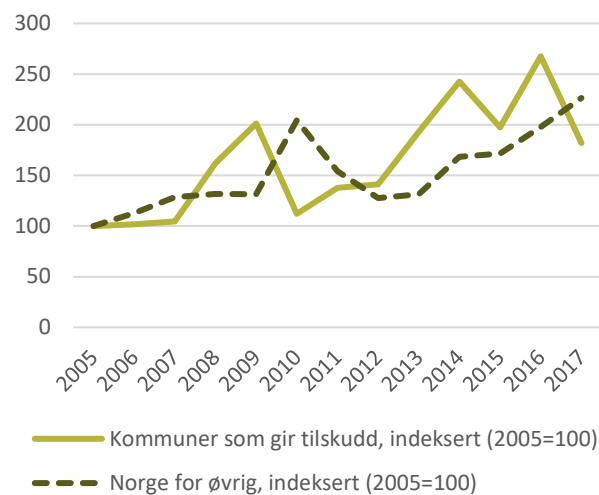
Praksisen i kommunene er relativt lik, ved at tilskuddet gis i etterkant av at nydyrket areal er oppmålt og godkjent av kommunen, noe som gjøres uavhengig av tilskuddsordningen. Alle som har nydyrket i henhold til vedtaket om godkjenning og oppfylder kriteriene satt der får da tilskudd. Tilskuddsordningene er dermed rettighetsbaserte.

Tilskuddene som gis i kommunene vi har vært i kontakt med varierer fra 500 til 5 000 kroner pr. dekar, men flertallet ligger i det nedre sjiktet. Størrelsen har som regel sammenheng med hvor mye som gis i næringsstøtte fra det kommunale næringsfondet (støttegraden) og vil variere med hvor mye midler som er tilgjengelig og hvor stor etterspørselen er.

En kommune som inntil nylig hadde tilskuddsordning til nydyrking (avsluttet av politiske årsaker) opplevde en kraftig økning i nydyrkingen da de innførte ordningen. I begynnelsen av ordningens levetid støttet de nydyrking med 3 000 kroner pr. dekar, før de etter hvert differensierte på arealets totalstørrelse. Dette støttebeløpet er litt over «normalen» for denne typen tilskuddsordninger, ifølge vår begrensete kartlegging.

Figur 3.2 viser utviklingen i nydyrking for de kommuner som vi har kartlagt gir tilskudd til nydyrking og for landet for øvrig. Dataene kommer fra KOSTRA, og kommunene rapporterer areal som bøndene har

Figur 3.2 Utvikling i nydyrking (godkjent omsøkt areal) i kommuner med tilskudd til nydyrking¹ og landet for øvrig, 2005-2017



¹ De 18 kommunene innførte tilskuddsordninger på ulike tidspunkt, de fleste mot slutten av perioden.
Kilde: KOSTRA

søkt om og fått godkjenning til å nydyrke. Nydyrkingen må da skje innen tre år, ifølge forskriften⁶, så rapportert areal for 2017 blir kanskje ikke nydyrket før i 2020. De fleste kommunene i utvalget har innført tilskudd til nydyrking i 2014/2015 eller senere.

Vi kan ikke konkludere med at tilskuddene i de 18 kommunene har ført til at nydyrkingen har økt relativt mer enn hva som ville vært tilfellet uten støtten basert på statistikken. Nydyrkingstallene viser at Norge for øvrig ligger lavere enn de 18 kommunene med tilskuddsordninger etter 2011 unntatt for 2017. Samtidig er de 18 kommunene jordbrukskommuner med mye dyrkbar jord, noe som ligger bak den politiske beslutningen om å innføre nydyrkingstilskudd over det kommunale næringsfondet. Dermed er ikke

⁶ Forskrift om nydyrking (<https://lovdata.no/dokument/SF/foenholdsvi-rskrift/1997-05-02-423>)

denne gruppen av kommuner helt sammenlignbar med Norge for øvrig.

Tilskuddssatsene er lave relativt til nydyrkingskostnaden (se mer om denne i neste kapittel) i de fleste av de 18 kommunene, da flertallet har under 1 000 kroner pr. dekar i tilskudd. Det er mulig at et så lavt tilskuddsnivå ikke fører til atferdsendring, dvs. at tilskuddet er for lite sammenlignet med kostnadene for å søke om tillatelse til nydyrking og den potensielle gevinsten grunneier vil ha av den nye marken.

Utover tilskudd til nydyrking i enkelte kommuner, fins det tilgrensende ordninger nasjonalt. Innovasjon Norge kan gi lån til kjøp av eiendom og tilleggsareal.⁷ Når et areal er oppdyrket, kan bonden søke statlige areal- og produksjonstilskudd, samt tilskudd til drenering og grøfting av jordbruksjord.

⁷ <https://www.innovasjon norge.no/no/finansiering/trad-landbruk/>

4 Kostnader for nydyrking av jord

I dette kapitlet presenterer vi anslag på kostnader for nydyrking av jord, hentet fra tidligere beregninger og fra de aktører som vi har vært i kontakt med i forbindelse med prosjektet. Videre presenterer vi noen anslag på kostnadene for alternative tiltak for jordvern, i form av jordflytting.

4.1 Tidligere beregninger

Det samles ikke inn statistikk for kostnader ved nydyrking av jord, men kostnaden av nydyrking omtales i Grønlund m.fl. (2013), der det vises til Norsk landsbruksrådgivning i Sør-Trøndelag, som har erfaringstall. Kostnadstallene, som vises i Tabell 4.1, er fra 2013 og varierer med mengde stein, grøftebehov og grunnkvalitet. Tabellen viser at nydyrkingskostnaden pr. dekar varierte fra 8 000 til 23 000 kr. i 2013 (tilsvarende ca. 9 000–26 000 kr i 2018). Det presiseres at dette gjelder for dyrking med relativt små entreprenører utenom pressområder. Driftsvei som legges på faste løsmasser har en forventet kostnad på 1200–1500 kr pr. meter (Grønlund m.fl. 2013, s. 26).

Kostnadene i veiprojekter der man har gjennomført fysisk kompensasjon i regi av utbygger er vesentlig dyrere enn ovennevnte kostnadstall, jf. delkapittel 3.6.

I tilknytning til arbeidet med Ringeriksbanen og E16 ble det satt sammen en arbeidsgruppe som skulle

ta for seg kompensasjon av dyrket mark i prosjektet. Nydyrking ble vurdert og anslått til en kostnad på 10 000 kroner pr. dekar, pga. god egnethet for nydyrking i prosjektområdet (Fellesprosjektet Ringeriksbanen og E16, 2018).

4.2 Erfaringstall fra aktørene

Bortimot alle kommunene vi har vært i kontakt med i forbindelse med den begrensede kartleggingen oppgir at kostnaden ved nydyrking i realiteten er høyere enn tilskuddet som gis fra de kommunale næringsfondene i disse kommunene, og at totalkostnaden varierer mye med arealets kvaliteter, som demonstrert i tabell 4.1. I vår kartlegging har noen av kommunene anslått at gjennomsnittlig nydyrkingskostnad (for fulldyrking) er om lag 10 000 kr. pr. dekar.

I noen områder av landet har man tilgang på mye dyrkbart areal som er lett å dyrke opp, mens det andre steder kan være mer krevende pga. terreng og stein. Hva man skal produsere og hva slags arealtype man har tilgang på (og dermed kostnaden ved nydyrkinga) bestemmer lønnsomheten i nydyrkinga. Landbruksrådgivningskontoret i en region med relativt god tilgang på areal som er lett å dyrke opp har oppgitt et kostnadsspenn for nydyrking på 2 000–8 500 kr. pr. dekar, mens et annet regionalt landbruksrådgivningskontor har oppgitt et spenn på 8 000–20 000 kr. pr. dekar.

4.3 Kostnader for flytting av jord

Ifølge Samferdselsdepartementet (2013) er kostnadene ved nydyrking relativt godt dokumentert til omtrent 8 000–23 000 kr per dekar, med henvisning til Grønlund m.fl (2013). Videre oppgir man at kostnadene med jordflytting er om lag 370 000 kroner pr. dekar, forutsatt et betydelig omfang av fjellsprengning. I et pilotprosjekt tilknyttet E18 Retvet–Vinterbro gjennomførte en arbeidsgruppe en beregning

Tabell 4.1 Kostnad til nydyrking på ulike arealtyper, 2013

Arealtype	Stein m ³ /dekar	Kostnad kr/dekar	
		u/grøfting	m/grøfting
Fastmark u/stubber	< 50	8 000	15 000
	50-100	10 000	17 000
	100-200	12 000	19 000
Fastmark m/stubber	< 50	12 000	19 000
	50-100	14 000	21 000
	100-200	16 000	23 000
Myr	0	-	13 000

Kilde: Norsk landbruksrådgivning Sør-Trøndelag

basert på de samme forutsetninger som i rapporten fra Samferdselsdepartementet, men med mindre behov for fjellsprenning (Syversen, et al., 2015). Kostnaden ble beregnet til om lag 220 000 kroner pr. dekar. For å ta hensyn til at arbeidet må stoppes i regnværsperioder for ikke å ødelegge jordstruktur eller føre til større utslipp av partikler til sårbare vassdrag la de til et usikkerhetspåslag. Dermed kom de fram til at kostnaden pr. dekar lå mellom 260 000 og 360 000 kroner, med en middelvei på 310 000 kroner. Kostnader til grunnverv og nødvendige grunnundersøkelser kommer i tillegg, sammen med kostnader til planlegging, prosjektering og kvalitetssikring i gjennomføringsfasen.

I Vista analyses rapport «Nytte og kostnader ved omdisponering av jordbruksareal til næringsformål i Lillehammer kommune» (Vista analyse, 2018) refereres det til et kostnadsanslag på flytting av matjord for nydyrking

«Lillehammer kommune har gjort en faglig vurdering av flytting av matjord fra og mulige erstatningsarealer for arealene mellom Gudbrandsdalsveien og jernbanen fra Lillehammer meieri til Storhove. I notatet refereres det til kostnadsanslag opp mot 500.000,- kroner per daa knyttet til flytting og reetablering av jordbruksareal. Dette tilsvarer 30-100 ganger av verditakst for tilsvarende jordbruksarealer.»

Vista analyse (2018), s. 60

Vår kartlegging av kostnader for nydyrking viser at det er et relativt stort spenn i kostnadene, fra 2 000 kr til 26 000 kr pr. dekar, og med et forventet gjennomsnitt på ca. 10 000 kr pr. dekar. Alle anslag for oppdyrking av ikke dyrkbar mark, flytting av jord eller fysisk kompensasjon er minst 10 ganger så høye som anslagene for kostnadene ved nydyrking.

5 Utforming av et fond for nydyrking

Det er grunn til å anta at et fond for nydyrking kan bidra til å utløse samfunnsøkonomisk effektive om-disponeringer av jordbruksareal. Samtidig er det en del utfordringer knyttet til et slikt fond, som kan gjøre det noe mer vanskelig å implementere i praksis.

I dette kapitlet drøfter vi nærmere hvordan et fond kan utformes for å sikre både kostnadseffektivitet og høy måloppnåelse. Vi vurderer også hvorvidt, og i tilfelle hvordan Nye Veier bør arbeide videre for å implementere denne type fond for sine veiprojekter.

5.1 Hensikten med et fond

Hensikten med et fond er dels å prissette mest mulig av den eksternaliteten som dyrket jord har, dvs. den nytten som dyrket jord har for samfunnet i stort (se kapittel 2.5).

Gjennom å legge en avgift på omdisponeringen av dyrket jord vil omdisponeringen bli redusert. Videre vil et fond gi incentiver til at den omdisponerte jorden blir erstattet med nydyrket jord et annet sted, slik at det ikke blir noe netto tap av dyrket jord. Sånn sett kombinerer fondet to virkemidler i et. Man kan dermed oppnå målet om et redusert fotavtrykk på en samfunnsøkonomisk god måte og slippe de utfordringer det innebærer å reetablere/flytte dyrket mark til andre områder, herunder både hensynet til kvalitet, tvist, praktisk gjennomføring og kostnad.

En analog til et fond for nydyrking er Energifondet, hvor deler av fondskapitalen kommer fra et kostnadspåslag på elforbruket (påslag på nettariffen). Energifondets midler går til støtte til ulike former for energieffektivisering og omlegging av energibruken, forvaltet av Enova. NOx-fondet er også en lignende konstruksjon, hvor alle utslipp av NOx avgiftsbelegges og hvor midlene brukes for å støtte utvikling av ny teknologi som fører til reduserte utslipp av NOx.

5.2 Grunnleggende karakteristikk ved et fond

Et fond for nydyrking vil være konstruert slik at den som omdisponerer dyrket jord betaler inn et, på forhånd gitt, beløp pr. dekar som beslaglegges. Den som ønsker å dyrke opp jord må så søke om støtte til dette. For å sikre at denne nydyrkingen ikke går på bekostning av andre (for)mål vil det sannsynligvis være behov for en forholdsvis omfattende søknadsprosess, dvs. tilsvarende prosesser som for dagens søknad om og eventuelle støtte til nydyrking.

Kostnadseffektivitet

Et grunnleggende prinsipp i økonomisk teori er at en avgift som har til hensikt å korrigere en eksternalitet er mest effektiv dersom den legges direkte på eksternaliteten eller på aktiviteten som gir opphav til eksternaliteten. Dette vil medføre at aktørene tilpasser seg på en mest mulig kostnadseffektiv måte, dvs. at målet nås på den for samfunnet billigste måten. Hvis hensikten er å redusere bruken av dyrket jord, vil en avgift på dyrket jord være det mest kostnadseffektive virkemidlet (se for eksempel drøftingen av naturavgifter i Vista Analyse (2015)).

Motsatt vil et tilskudd i de fleste tilfeller være førstebeste virkemiddel for å sikre økt bruk av det man ønsker mer av, i dette tilfelle økt nydyrking.

Begge disse momentene taler for at et fond er et kostnadseffektivt virkemiddel. Utformingen av fondet, herunder hvilke tiltak som er inkludert, og det geografiske omfanget, spiller imidlertid en rolle for hvorvidt fondet faktisk vil være kostnadseffektivt.

Samtidig innebærer et fond at midler øremerkes, i dette tilfelle at midlene som betales inn kun skal kunne brukes til nydyrking. I en ren samfunnsøkonomisk betraktning er øremerking ikke å foretrekke, da det kan hemme en kostnadseffektiv bruk av mid-

lene. Men øremerking kan være viktig for å sikre aksept for et virkemiddel.⁸ OECD har i en kartlegging av plansystemer og virkemidler for arealbruk i OECD-land, åpnet opp for bruk av ulike typer skatter og avgifter for tiltak som medfører arealbruk og at midlene tilbakeføres til programmer som restaurerer naturmiljøer og reduserer miljøbelastningen (OECD, 2015).

Styringseffektivitet

Et fond med faste tilskuddssatser er en form for kompensasjonsregulering. Her er det myndighetene som bestemmer støttenivået (kompensasjonen), mens det er markedsaktørene (grunneierne) som bestemmer hvor store tiltak, i dette tilfelle hvor mye nydyrking som blir realisert.

Dette taler for at et fond ikke nødvendigvis er et styringseffektivt virkemiddel, i og med at det ikke er sikkert at den støtten som gis vil utløse nydyrking som kompenserer for omdisponeringen.

Utløsende effekt og rent-seeking

For støtteordninger vil det også som regel være et generelt krav at støtten skal være utløsende eller addisjonell, dvs. at tiltaket som blir støttet ikke ville blitt gjennomført om man ikke hadde fått støtte.

Støtte til nydyrking gjør at slike tiltak blir billigere for grunneiere, og disse vil søke om å få bevilget slik støtte. På grunn av støtten vil aktørene iverksette nydyrking i større grad enn de ellers ville gjort. Men også aktører som uansett ville gjennomført slike investeringer og tiltak vil kunne søke om og motta støtte fra myndighetene, dvs. at det kan være en risiko for gratispassasjerer.

Det finnes allerede støtteordninger for nydyrking enkelte steder i landet (se omtale i kapittel 3.9). Disse er som regel politisk begrunnet og knyttet til kommunens midler til næringsutvikling, dvs. at begrunnen heller er å støtte næringsvirksomhet enn å støtte nydyrking i seg selv. For disse ordningene er gratispassasjerproblematikken mindre relevant.

Hvis støtten bidrar til å framskynde nydyrkingen (dvs. at grunneier uansett ville ha gjort dette, men først om for eksempel 5 år) er det vanlig å regne dette som at støtten er utløsende, dvs. at det ikke er en gratispassasjer.

I og med at støtten kun vil bli utdelt etter en relativt omfattende søknadsprosess, kan risikoen for gratispassasjerer reduseres. Her kan det for eksempel legges krav til dokumentasjon av kostnader og antatte gevinster. Man kan for eksempel bruke samme prinsipper som Enova gjør for støtte til enkelte tiltak i bedrifter, se omtale i boks 5.1. Støtten vurderes individuelt, og skal ikke være større enn at tiltaket med støtte oppnår en normal avkastning i bransjen.

Administrative kostnader

Et fond for nydyrking kan ha store administrative kostnader. Disse kostnadene er først og fremst knyttet til behandlingen av søknader om støtte fra fondet. Men mange av disse kostnadene vil oppstå også ved bruk av alternative virkemidler, som for eksempel fysisk kompensasjon. Også her må det gjennomføres en grundig prosess for å sikre at den arealet som blir brukt til oppdyrking er egnet til dette.

⁸ <https://forskning.no/bil-og-trafikk-forurensning-klima-miljopolitik/2012/09/populaert-med-klimaavgifter>

Videre må grunneiere som ønsker å nydyrke arealer allerede i dag søke om lov til nydyrking fra kommunen. Kommunene behandler disse søknadene etter forskrift om nydyrking. Formålet med forskrift om nydyrking er å sikre at dette skjer på en måte som tar hensyn til natur- og kulturlandskap, dvs. til biologisk mangfold, kulturminner og landskapsbildet. Det betyr at det er en omfattende administrasjon knyttet til nydyrking. Det som kommer i tillegg ved en økonomisk ordning er vurderingen av støttebeløp, dersom

Boks 5.1 Enovas kriterier for investeringsstøtte til bedrifter

Investeringsstøtte kan gis til prosjekter som gir en miljøgevinst sammenliknet med en alternativ investering, og det er en merkostnad forbundet med å ta i bruk den mer miljøvennlige løsningen.

Lønnsomheten i et prosjekt blir vurdert gjennom å beregne netto nåverdi og internrente for prosjektet i henhold til metodikken beskrevet i statsstøtteregelverket.

Maksimal støtteandel er begrenset av statsstøtteregelverket. I noen av Enovas program er støtteandelen lavere enn det statsstøtteregelverket tillater. Støtten som et prosjekt kan få vil uansett være begrenset oppad til det beløpet som er nødvendig for å oppnå en positiv netto nåverdi.

Enova kan bare støtte prosjekter som ikke ville blitt realisert uten støtte. Det skal søkes om det beløpet som kreves for å kunne beslutte gjennomføring av prosjektet. Innvilget støtte kan bli lavere enn beløpet det er søkt om, og søknader kan bli avslått. Når støttebeløpet er vedtatt, er det ikke anledning til å oppjustere beløpet som følge av endringer i prosjektet eller økte kostnader.

Enova vurderer lønnsomheten til prosjektet basert på realistiske forutsetninger. Avkastningskravet skal være i tråd med det som er brukt for tilsvarende prosjekter hos søker eller alternativt selskapets avkastningskrav. Dersom søker ikke kan begrunne og dokumentere avkastningskravet, vil Enova legge til grunn det avkastningskravet som er normalt for bransjen.

Kilde: Enova

det ikke er en fast sats. Men det er sannsynlig at den ekstra administrasjon som et fond vil medføre er marginal.

For å begrense de administrative kostnadene er det også hensiktsmessig å ha en størrelsesbegrensning i form av at det ikke kan søkes støttet til arealer som er under en gitt størrelse. Begrensningen kan også knyttes til kvaliteten på marken som skal nydyrkes, slik at det ikke brukes ressurser på søknader knyttet til arealer som er svært lite egnet til nydyrking.

Det må imidlertid utpekes eller etableres en forvaltende enhet for fondet som håndterer inn- og utbetalinger og som overvåker og dokumenterer at fondet virker etter hensikten. Hvor i forvaltningshierarkiet denne enheten bør etableres vil avhenge av den geografiske avgrensingen av fondet, og hvorvidt fondet kun omfatter Nye Veiers portefølje eller blir en generell ordning for all type omdisponering av jord.

5.3 Størrelse på innbetalinger og utbetalinger

I prinsippet skal det ikke være en sammenheng mellom innbetalingene til og utbetalingene fra fondet. Innbetalingene har til hensikt å prise den eksterne effekten av å omdisponere dyrket mark til andre formål, mens utbetalingene fra fondet skal være tilstrekkelige til å stimulere grunneier til nydyrking på tidligere dyrket og/eller dyrkbar mark. Det er ikke noe som tilsier at disse beløpene er like (pr. areal-enhet) eller samvarierer.

Det er videre et premiss at støtten ikke skal brukes til etablering av dyrkbar jord på områder som i dag ikke er dyrkbare. Som vist i kapittel 4 er det dokumentert en stor kostnadsforskjell mellom nydyrking og etablering av dyrka jord på ikke-dyrkbare arealer. Sistnevnte utføres typisk av en entreprenør og er et komplisert tiltak, mens nydyrking typisk utføres av

en jordbruker. Det vil derfor i mange tilfeller være mer kostnadseffektivt at bønder stimuleres til nydyrking enn at det etableres dyrkbar jord på lite egnede steder. Støtten skal altså være stor nok til å stimulere bønder til nydyrking, men ikke så stor at den stimulerer andre grunneiere til oppdyrking. Videre bør støtten sannsynligvis ikke dekke hele kostnaden for nydyrking, i det bonden jo vil ha en løpende inntekt fra denne jorden etter at den er oppdyrket. Prinsipielt bør støtten kun dekke merkostnaden, i dette tilfelle sikre at bonden får en «normal» avkastning av den nydyrkede jorden.

Det er store kvalitetsforskjeller mellom ulike typer av jord. Dette betyr at den samfunnsøkonomiske kostnaden av å bygge ned et dekar jord også vil variere. Ideelt sett bør derfor innbetalingen til fondet variere med kvaliteten på jorden som blir beslaglagt. En nest-beste løsning vil være å beregne en gjennomsnittlig "arealpris".

Ettersom jord er en ikke-fornybar ressurs vil kostnadene for nydyrking øke over tid. Det betyr at både innbetalingene og utbetalingene ventelig vil øke over tid, og mer enn en vanlig prisjustering.

I nytte-kostnadsanalyser legges det ofte til grunn en såkalt realprisjustering av for eksempel miljøkostnader, basert på en forutsetning om at miljø er et knapt gode. Nyten av goder som ikke omsettes i markedet, som tid, miljø, sikkerhet og helse, verdsettes med basis i befolkningens betalingsvilje. En rekke internasjonale studier viser at betalingsviljen for tid, miljø, helse og sikkerhet øker når inntekten øker, se også NOU 2012:16 og DFØ (2014). Det er vanlig å anta at betalingsviljen for disse godene stiger like mye som inntektsveksten og man kan derfor legge til grunn Finansdepartementets anslag på årlig vekst i realdisponibel inntekt pr person fra Perspektivmeldingen, som for tiden er 0,8 prosent (Finansdepartementet, 2017). For et nydyrkingsfond kan

det være hensiktsmessig å legge samme realprisjustering (dvs. justering utover vanlig prisjustering) til grunn, eller i hvert fall ha dette som et utgangspunkt.

I beregningen av størrelsen på støtten må man også ta stilling til om støtten skal være søknads- eller rettighetsbasert. En rettighetsbasert ordning betyr at gitt at man oppfyller kravene for å få støtte så har man rett til støtten. For slike ordninger vil det totale støttebeløpet være usikkert. En søknadsbasert, eller begrenset, ordning betyr at det er et på forhand bestemt totalt støttebeløp som fordeles til de «beste» søkerne, dvs. at man i større grad konkurrerer om støtten. Den kommunale støtten som gis for nydyrking oppfatter har preg av å være rettighetsbasert, dvs. at hvis man oppfyller kravene og får godkjent søknaden om nydyrking får man også støtte. For et fond er det imidlertid mer nærliggende å tenke seg en søknadsbasert ordning hvor de søkende i prinsippet konkurrerer om et begrenset samlet støttebeløp.

Konkretisering av innbetaling til fondet

Kostnaden for å omdisponere dyrket jord ved infrastrukturiltak kan deles inn i to komponenter; erstatning til grunneier (prissatt effekt) og betaling for den negative eksternaliteten (ikke prissatt effekt). For innbetaling til fondet er det sistnevnte komponent som skal prises. Denne komponenten vil (selvsagt) variere for hvert enkelt tiltak, og det vil i tillegg være vanskelig å finne de riktige prisene. Man må heller finne en gjennomsnittspris, som eventuelt varieres etter jordkvaliteten. Det kan da være naturlig å utgå fra den klassifiseringen (verdivurderingen) av dyrket mark som gjøres i V712, se også tabell 3.1.

I Fellesprosjektet Ringeriksbanen og E16 (2018) foreslås det en innbetaling til fondet på 10 000 kr pr. dekar basert på en antatt kostnad for nydyrking. Rent prinsipielt er ikke dette nødvendigvis riktig

nivå på innbetalingen, men det kan være et nivå som er hensiktsmessig ut fra en praktisk vurdering.

Konkretisering av utbetaling fra fondet (tilskuddet)

Grunneier som vurderer nydyrking vil se på kostnaden for dette (K_N) opp mot ventede inntekter av det som kan dyrkes på denne jorden (I_N), Hvis $I_N > K_N$ vil han (alt annet likt)⁹ nydyrke det aktuelle arealet. Men hvis motsatt gjelder så vil nydyrking ikke skje, med mindre grunneier får en støtte/kompensasjon som tilsvarer størrelsen $K_N - I_N$. Det kan også være positive eksternaliteter knyttet til nydyrkingen som gjør at grunneier bør få en kompensasjon også i de tilfeller $I_N > K_N$.

Dette betyr at grunneier ikke skal få tilskudd for hele kostnaden knyttet til nydyrking, men for å dekke den merkostnaden som eksisterer. Dette tilsvarer de kriterier som Enova bruker for støtte, dvs. at det kun er merkostnaden for å velge en mer energieffektiv eller klimavennlig løsning som ligger til grunn for støtten.

Her kan man velge å utforme en ordning hvor søker må dokumentere kostnader og forventet inntekt, og hvor støttebeløpet beregnes ut fra dette. Støtten blir da fullstendig individualisert. En mulig enklere ordning er å bruke samme prinsipper som i Fellesprosjektet Ringeriksbanen og E16 (2018), hvor det er foreslått at tilskuddets størrelse (i prosent av godkjent kostnadsoverslag) skal avhenge av i hvilken type område nydyrkingen skjer (det aktuelle området er delt inn i tre stedsspesifikke typer).¹⁰

5.4 Geografisk inndeling

Jo større geografisk nedslagsfelt et fond har dess mer kostnadseffektivt vil det være. Dette vil muliggjøre at tap av jord i et område erstattes med nydyrking hvor det er mest hensiktsmessig (kostnadseffektivt). Etersom jordkvaliteten og potensialet for nydyrking varierer fra sted til sted er det hensiktsmessig at virkemidlet ikke er låst til et spesifikt sted (for eksempel en kommune, fylke eller region.). Det er ikke sikkert at det beste alternative arealet for nydyrking befinner seg i samme kommune eller region.

På den andre siden vil det være fordelingsmessige hensyn som taler for mindre geografiske områder. Det kan være et ønske at den bonden som må avstå jord skal ha fortrinnsrett til støtte, eller at bønder innenfor samme område skal bli prioritert framfor alle andre. Det vil imidlertid være mulig å utforme kriteriene for tildeling av støtte slik at geografisk nærhet til jorden som blir omdisponert har høyere prioritet. Denne prioriteringen kan enten utformes slik at geografisk nærhet vektet høyere ved utvelgelse av de som skal få innvilget søknaden om støtte, eller at støtten først bare lyses ut i det berørte området (for eksempel kommunen), og at det først etter en viss tid (for eksempel 1 år) lyses ut på nasjonalt nivå. Geografisk prioritering vil imidlertid gå på bekostning av kostnadseffektivitet og utlysninger i flere stadier av kan også medføre høyere administrative kostnader.

5.5 Et fond sammenlignet med andre virkemidler

Som påpekt i kapittel 3.3 har Regjering og Storting avslått å innføre økonomiske virkemidler for jord-

⁹ Det kan selvsagt være en rekke andre grunner til at grunneier ikke velger å gjøre dette, men det ser vi bort fra her.

¹⁰ Forslaget er «Det gis 70 % tilskudd på godkjent kostnadsoverslag i A-områder, 50 % i B-områder og 30 % i C-områder»

vern, basert på argumenter om høye administrasjonskostnader og at det kan legitimere omdisponering av dyrket jord. Hvorvidt økonomiske virkemidler fører til større administrasjonskostnader enn de fysiske kompensasjonstiltakene er imidlertid svært usikkert. Det som imidlertid kan være tilfelle er at det kan være vanskelig å anslå størrelsen på både avgift og kompensasjon. Men gitt de kostnadstall som vi har avdekket for henholdsvis nydyrking og oppdyrking/fysisk kompensasjon så skal administrasjonskostnadene være svært høye for at økonomisk kompensasjon til nydyrking skal være samfunnsøkonomisk mindre lønnsomt enn fysisk kompensasjon eller oppdyrking.

Det kan selvsagt også diskuteres om det er behov for ytterligere tiltak eller virkemidler for å sikre vern av jord, da det allerede i dag er en netto tilgang av dyrket jord. På den andre siden er ikke matjord en homogen vare, og matjord som bygges ned er sannsynligvis med verdifull (produktiv) enn den jord som kommer til. Hvorvidt det er en netto tilgang eller tap av produktivitet (og annen samfunnsmessig nytte jorden bidrar med) er dermed usikkert.

Det er også et selvstendig argument knyttet til at den som omdisponerer jord bør belastes for den negative eksternaliteten dette har for samfunnet. Analogt bør den som bidrar til at nytt areal blir tatt i bruk kompenseres for dette gitt at de positive eksternalitetene ved nydyrking er større enn eventuelle negative eksternaliteter ved å omgjøre det aktuelle området til dyrket mark.

5.6 Konklusjon

Et fond for nydyrking vil være et kostnadseffektivt virkemiddel, men det er noen andre hensyn som kan bidra til å redusere hensiktsmessigheten:

- Et fond er ikke nødvendigvis styringseffektivt, dvs. at det ikke er sikkert at tilstrekkelig/ønsket nydyrking oppnås.
- Jord er en heterogen ressurs, og hvis det skal tas fullstendig hensyn til det i et fond vil det være forholdsvis store kostnader knyttet både til å beregne innskudd i fondet og tilskudd fra fondet. Man vil derfor være nødt til å gjøre noen forenklinger.
- Kostnadseffektiviteten avhenger også av det geografiske omfanget av fondet, og for små områder vil virke begrensende.
- På den andre siden kan begrensede områder ha en bedre fordelingsmessig profil, da det er grunneiere nærmest tiltaket som får mulighet til nydyrking først.

Det er også politiske argument knyttet til at noen kan oppfatte en avgift som en legitimering av omdisponering, slik som Regjering og Storting har argumentert for når man ikke har valgt å utrede dette alternativet videre. I en samfunnsøkonomisk betraktning er dette imidlertid ikke et argument, men det kan ha betydning for beslutningen om å implementere dette som et virkemiddel.

Det kan være hensiktsmessig å prøve et fond for nydyrking for et spesifikt utbyggingsprosjekt, og innenfor et geografisk begrenset område. Dette er i tråd med forslaget i Fellesprosjektet Ringeriksbanen og E16 (2018). Etter hvert vil man høste erfaringer, for eksempel knyttet til nivået på tilskuddet, og om det er tilstrekkelig for å utløse det ønskede omfanget av nydyrking. Basert på disse erfaringen bør man evaluere hvor hensiktsmessig et fond er og om det bør utvides til flere veiprosjekter og etter hvert også andre tiltak som medfører om-disponering av dyrket mark.

Utforming av et fond

Ved opprettelsen av et fond må man starte med å velge hvilket område som fondet skal gjelde for, da

det vil være styrende for utforming av retningslinjer og hvem som bør være forvaltende myndighet. Fellesprosjektet Ringeriksbanen og E16 omfatter kommunene Ringerike, Hole og Bærum og landbrukskontoret i Hole og Ringerike kommune er foreslått som forvaltningsmyndighet. Hvis Nye Veier ønsker et fond som dekker et større område kan det være mer relevant med Fylkesmannen som forvaltende myndighet.

Fellesprosjektets anslag på 10 000 kr pr dekar i avgift, er knyttet til antatte kostnader for nydyrking i det berørte kommunene, og Nye Veier bør gjøre en egen vurdering av om en avgift i denne størrelsen også er relevant for det området man har valgt ut.

Videre må Nye Veier vurdere hvor mange jordkvaliteter/områder tilskuddsordningen skal deles opp i, etter hvilke kriterier denne oppdelingen skal gjøres og hvilke støttesatser som skal gjelde for hver av disse. Denne vurderingen må gjøres ut fra hvilket område som velges ut, da disse til stor del vil være stedsspesifikke.

Fellesprosjektet legger opp til at fondet skal ha en levetid på 10 år, og at eventuelle gjenstående midler etter dette enten kan videreføres i fondet eller brukes til andre formål knyttet til jordvern. Et alternativ for Nye Veier kan være å begrense fondet til grunneiere innenfor det valgte geografiske området i en kortere periode (for eksempel 1-2 år), for deretter å lyse ut gjenstående midler nasjonalt.

Ellers bør tilskuddet følger vanlig forvaltningspraksis, herunder gis etter godkjent søknad om nydyrking, ikke gis til allerede påbegynte tiltak og utbetales etter at tiltaket er gjennomført.

6 Referanser

- Asplan Viak. (2015). *Utredning av aktuelle tiltak for å styrke jordvernet*. Oslo: Asplan Viak.
- Bioforsk. (2013). *Grunnlag for prioritering av områder til nydyrking*. Bioforsk rapport Nr. 151/2013.
- Fellesprosjektet Ringeriksbanen og E16 (FRE16). (2018, Februar 1). Dyrka mark kompensasjon. *Bane NOR SF Utbygging - Dokumentnr. FRE-00-A-00026*.
- Grønlund, A., Svendgård-Stokke, S., Hoveid, Ø., & Rønning, L. (2013). *Grunnlag for prioritering av områder til nydyrking*. Bioforsk, Rapport 1151/2013.
- Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Veileder: Når skal tiltak i vedlegg II konsekvensutrednes? Vurdering etter § 10 i forskrift om konsekvensutredning (Kommentarutgave 29.06.2017)*.
- Landbruks- og matdepartementet. (2008). *Klimaskifte for jordvernet. Rapport fra jordverngruppa*. Landbruks- og matdepartementet.
- Landbruks- og matdepartementet. (2015). *Prop 127 S (2014-2015)- Jordbruksoppjøret 2015 - endringer i statsbudsjettet 2015 m.m.* Landbruks- og matdepartementet.
- Landbruks- og matdepartementet. (2018). *Prop. 1 S (2018-2019)*. Landbruks- og matdepartementet.
- Landbruksdirektoratet. (2018). *KOSTRA landbruk, ei vurdering av rapporteringa for 2017*. Landbruksdirektoratet.
- Menon. (2017). *Hvor høy må en eventuell naturavgift være for å endre utbyggingsbeslutninger? En utredning gjennom 12 eksempelstudier*. Oslo: Menon Economics.
- NOU. (2013). *Naturens goder - om verdier av økosystemtjenester*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- NOU 2015: 15. (2015). *Sett pris på miljøet*. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.
- Næringskomiteen. (2014). *Innst. 149 S (2013-2014)*. Næringskomiteen.
- Næringskomiteen. (2015). *Innst. 56 S (2015-2016)*. Næringskomiteen.
- Samferdselsdepartementet. (2013). *Fysisk kompensasjon for jordbruks- og naturområder ved samferdselsutbygging*.
- Statens vegvesen. (2015). *Erfaringsseminar om fysisk kompensasjon for natur i samferdselssektoren*. Statens vegvesens rapporter Nr. 386.
- Statens vegvesen. (2018). *Konsekvensanalyser. Håndbok V712*.
- Statistisk sentralbyrå. (2017). *Nedbygging av jordbruksareal*. SSB Rapport 2017/14.
- Syversen, N., Snilsberg, P., Skarpaas, M., Valvik, K. A., Midteng, R., Wold, O., . . . Kvifte, H. (2015). *E18 Retvet - Vinterbro: Konsekvensutredninger til reguleringsplan for "Ny jord" - samlerapport*. Statens vegvesen.

Vista Analyse. (2013). *Samfunnsøkonomisk prissetting av dyrket mark og andre naturressurser i Statens vegvesens konsekvensanalyser*. Vista Analyse Rapport 2013/25.

Vista Analyse. (2015). *Grunnlag for nærmere utredning av en naturavgift*. Oslo: Vista Analyse.

Vista analyse. (2018). *Nytte og kostnader ved omdisponering av jordbruksareal til næringsformål i Lillehammer kommune*. Vista Analyse.



SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE