



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Statsråden

Statsforvaltaren i Møre og Romsdal
Postboks 2520
6404 MOLDE

Deres ref
2025/6881

Vår ref
24/4355-9

Dato
28. mai 2025

Surnadal kommune – Innsigelse til detaljregulering for Vollan boligfelt

Kommunal- og distriktsdepartementet godkjenner ikke detaljregulering for Vollan boligfelt som følge av at grunnforholdene i planområdet ikke er avklart. Innsigelsen fra NVE tas til følge, og saken sendes tilbake til Surnadal kommune for ny behandling og avklaring av grunnforhold. Det må også legges til rette for en høyere utnyttelse i form av flere boliger innenfor planområdet. Innsigelsen fra Statsforvalteren i Møre og Romsdal tas ikke til følge.

Bakgrunn

Kommunal- og distriktsdepartementet viser til oversendelse av saken fra Statsforvalteren i Møre og Romsdal 14. november 2024. Saken er sendt departementet for avgjørelse etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 12-13, på grunn av uløste innsigelser fra Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) og Statsforvalteren i Møre og Romsdal.

Formålet med reguleringsplanen er å legge til rette for et nytt boligfelt med åtte frittliggende eneboliger og fire tomannsboliger på totalt 12 boligtomter. Utbyggingen inngår i en ønsket satsing på boliger nær skoleområdet på Øye. Planområdet ligger med kort avstand til Skei sentrum. Området er regulert til skog- og jordbruk i gjeldende reguleringsplan for Øygarden skole fra 2006, og er i kommuneplanens arealdel for 2017-2029 avsatt til LNFR-formål. Arealet er i NIBIO sin kartløsning vist som fulldyrket jord, og benyttes i dag som beite. Planen innebærer omdisponering av om lag 13,5 dekar dyrket jord.

NVE fremmet 24. august 2023 innsigelse til planforslaget. Grunnlaget for innsigelsen er manglende avklaring av reell fare på siste plannivå. Dersom kommunen sørger for å avklare om planlagt utbygging kan skje med tilstrekkelig sikkerhet mot områdeskred av kvikkleire

faller grunnlaget for innsigelsen bort. Innsigelsen er forankret i NVEs veileder 2/2027 «*Nasjonale og vesentlige regionale interesser innen NVEs saksområder i arealplanlegging*».

Statsforvalteren i Møre og Romsdal fremmet 5. september 2023 innsigelse til planforslaget. Innsigelsen gjelder nedbygging av dyrket jord til boligformål i strid med kommuneplanen og nasjonale jordvernmål. En jordsmonnskartlegging fra 2018 viser at området har dyrket mark av svært god jordkvalitet. Statsforvalteren viser videre til at plasseringen av boligområdet vil føre til oppdeling av et større område med dyrket mark, og at boliger tett inntil dyrket mark kan gi driftsulemper for matprodusent og miljømessige ulemper. Erfaring tilsier at det ofte er bonden som må tilpasse driften ved interessekonflikter. Det vises også til at etablering av boliger på dette området gir en uheldig utbyggingsretning, der alt tilgrensende areal består av dyrket mark. Vollan boligfelt kan derfor gi utbyggingspress på tilstøtende matjord. Det vises også til at kommunen i gjeldende kommuneplan har satt av store områder til boligformål i Høgberget og Heståsen.

Meklingsmøte ble gjennomført mellom partene 29. august 2024 uten at det ble oppnådd enighet.

Surnadal kommune v/kommunestyret vedtok reguleringsplanen 26. september 2024 og oversendte saken til statsforvalteren 17. oktober 2024. Kommunen har i brev av 15. mai 2024 begrunnet vedtaket med at utviklingen av Vollan boligfelt er svært viktig for Surnadal kommune, som del av en langsiktig boligutvikling. Kommunen sin arealstrategi er at sentrum skal vokse fra sentrum og utover, noe som ble forankret i kommuneplanens samfunnsdel i 2024. Vollan er definert som del av sentrumsområdet. Øye-området har de senere årene fått flere viktige funksjoner, som to nye barnehager, ny barne- og ungdomsskole, SFO, kulturskole, voksenopplæring og videregående skole. Det er også friidrettsanlegg, fotballbane, isbane og idrettshall i området. Kommunen har behov for flere boliger og har liten reell tomtereserve. Dagens tekniske infrastruktur er dimensjonert for å håndtere utbyggingen. Kommunen er svært restriktive til omdisponering av dyrket jord, og har siden 2016 kun omdisponert 8,5 dekar jord og samtidig nydyrket over 900 dekar. Kommunen skal gå gjennom regulerte utbyggingsområder og vurdere tilbakeføring til LNF-formål for flere områder. Det blir også jobbet med en jordflyttingsplan for Vollan som avbøtende tiltak.

Når det gjelder grunnforhold så er kommunen klar over at de må gjennomføre grunnundersøkelser for å imøtekomme NVEs innsigelse. Kommunen ønsker imidlertid en avklaring av innsigelsen knyttet til jordvern før de gjennomfører geotekniske undersøkelser i planområdet.

Statsforvalteren i Møre og Romsdal tilrår at statsforvalterens innsigelse tas til følge. Dersom innsigelsen ikke tas til følge, tilrår statsforvalteren at det stilles krav om høyere utnyttelsesgrad for utbygging i planområdet. Det tilrås at innsigelsen fra NVE tas til følge, slik at saken sendes tilbake til kommunen for ny behandling og avklaring av grunnforhold.

Møte og befaring ble gjennomført 24. januar 2025 med representanter fra Surnadal kommune, Statsforvalteren i Møre og Romsdal, NVE, Landbruksdirektoratet, Energidepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet.

Energidepartementet tilrår i brev av 19. februar 2025 at planen ikke vedtas før nødvendige grunnundersøkelser er gjort, og slutter seg til NVEs vurdering og konklusjon i brev av 11. februar 2025. Siden det ikke er fremlagt ny dokumentasjon i saken etter at innsigelsen ble fremmet, har ikke NVE tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om planlagt utbygging kan gjennomføres med tilstrekkelig sikkerhet mot fare for kvikkleireskred. Plandokumentene oppfyller ikke kravet til ROS-analyse om avklaring av reell fare på siste plannivå, jf. pbl. § 4-3. Det må gjennomføres en vurdering i samsvar med prosedyre som er beskrevet i NVEs veileder *1/2019 Sikkerhet mot kvikkleireskred* kap. 3.2 for å avklare om planområdet har tilstrekkelig sikkerhet mot fare for kvikkleireskred. Prosedyren må følges så langt som nødvendig for å dokumentere tilstrekkelig sikkerhet, og plandokumentene må oppdateres med ny kunnskap.

Landbruks- og matdepartementet (LMD) tilrår i brev av 21. februar 2025 at innsigelsen fra Statsforvalteren i Møre og Romsdal med bakgrunn i nasjonale jordverninteresser tas til følge.

LMD viser at Stortinget har vedtatt en oppdatert og innskjerpet jordvernstrategi som sier at omdisponering av dyrket mark ikke skal overstige 2000 dekar pr år, og at målet skal nås innen 2030. Det vises videre til nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging, vedtatt ved kongelig resolusjon 20. juni 2023 om hvilke forventninger regjeringen har til fylkeskommunene og kommunene for å bidra til å styrke jordvernet. Til sist vises det til statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging av 26. september 2014, hvor det blant annet er lagt vekt på betydningen av alternativvurderinger, herunder kartlegging av potensialet for fortetting og transformasjon ved forslag om omdisponering av verdifull dyrket eller dyrkbar jord.

LMD mener at hensynet til jordvern må veie tungt og at det må være tydelig samfunnsnytte før man tillater nedbygging av dyrket mark. Matjord er en begrenset ressurs som er viktig for norsk selvforsyning og matsikkerhet. LMD anerkjenner at planområdet på Vollan i dag kun brukes til beite, men ut fra jordsmonnkartlegging er det potensiale for matproduksjon. De påpeker videre at beitearealer også inngår i det nasjonale jordvernålet om at årlig omdisponering av dyrket mark ikke skal overstige 2000 daa.

LMD mener at dette er positivt at det vil utarbeidet en plan for flytting og bevaring av matjord dersom planen godkjennes, men dette er likevel ikke en fullgod erstatning for nedbygging av et produktivt jordbruksareal.

LMD mener at utnyttelsesgraden som beskrives i plandokumentene er lav. Fra uttalelser i befaringsmøtet oppfatter LMD det slik at kommunen er villig til å vurdere større fortetting,

men dette kan ikke vektlegges slik planen nå foreligger. LMD mener at det i det minste må være en forutsetning om høyere utnyttelsesgrad dersom planen skal gjennomføres.

LMD deler Landbruksdirektoratets og statsforvalterens bekymringer om at nedbygging på Vollan øker presset på omkringliggende arealer, da man får en uheldig oppstyking av jordbruksarealet i området.

Det er uenighet knyttet til den faktiske tilgangen på arealer til boligbygging i kommunen. Statsforvalteren viser til at det allerede er satt av arealer, og at kommunen bør benytte seg av disse reservene fremfor å omdisponere et nytt område. Kommunen mener derimot at arealet på Vollan er mer egnet for utbygging enn allerede regulerte områder i kommunen, og at jordkvaliteten på Vollan er dårligere. LMD mener det vil være uheldig å omregulere nye områder for boligutbygging før det foreligger en total vurdering av tilgjengelig areal. LMD mener det er positivt at Surnadal kommune ønsker å vurdere en tilbakeføring av omregulerte områder til LNF. De registrerer også at kommunen har hatt en restriktiv tilnærming til nedbygging av jordbruksareal, hvor nydyrking langt overstiger nedbygging. LMD mener likevel at detaljreguleringen for Vollan boligfelt bryter med nasjonale jordverninteresser, og at den dermed ikke bør godkjennes.

Kommunal- og distriktsdepartementets vurdering

Etter pbl. § 5-4 andre ledd kan statlig og regionalt organ fremme innsigelse i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde. Etter pbl. § 12-13 andre ledd avgjør Kommunal- og distriktsdepartementet om innsigelsen skal tas til følge. I denne saken skal departementet avgjøre om detaljreguleringen for Vollan boligfelt skal godkjennes, eller om innsigelsene fra Statsforvalteren i Møre og Romsdal og NVE skal tas til følge. Departementet kan i sin behandling gjøre nødvendige endringer i planen.

Statsforvalterens innsigelse

Det fremgår av *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027* at kommunene skal bidra til å nå målet om å redusere omdisponeringen av matjord i samsvar med jordvernstrategien fra 2023. I *Statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet* fremgår det også at omdisponering av dyrket jord skal minimeres, og at arealplanleggingen skal bidra til å nå målet om redusert omdisponering av matjord i tråd med nasjonal jordvernstrategi. Samtidig skal retningslinjene bidra til utvikling av levedyktige lokalsamfunn i distriktsområder. For regioner med mindre tettsteder og spredtbygde strøk skal det legges til rette for å utvikle gode og attraktive lokalsamfunn med tilgang til boliger og tjenester.

I denne saken er det konflikt mellom jordvern og kommunens ønske om å bruke arealet til boligformål. Det er et lokalpolitisk ønske å bygge sentrumsnære boliger, og det vises til at saken er svært viktig for kommunen som del av en langsiktig boligutvikling. Dette fremkommer også i kommuneplanens samfunnsdel for 2024-2036. Av sakens dokumenter går det fram at kommunen har gjort grundige planfaglige vurderinger knyttet til den konkrete

saken, og at den har en klar strategi både når det gjelder boligutvikling og ivaretagelse av dyrket mark.

Kommunal- og distriktsdepartementet har etter en helhetlig vurdering kommet til at det kan åpnes for boligbygging i planområdet, såfremt videre grunnundersøkelser åpner for det (jf. NVEs innsigelse). Departementet har lagt avgjørende vekt på at forslaget legger til rette for nye sentrumsnære boliger, i tråd med kommunens overordnede mål for boligutviklingen. Det er også lagt vekt på at omdisponeringen av dyrket mark er begrenset, og at kommunen ellers fører en streng praksis når det gjelder jordvern og også aktivt vil vurdere å tilbakeføre tidligere avsatte utbyggingsområder til LNFR-formål. Det er også relevant at det ikke ble fremmet innsigelser til det aktuelle området som boligområde verken da kommuneplanens arealdel var på høring i 2016, eller da reguleringsforslag for Buhagen vest (nå Vollan boligfelt) var på høring i 2017. Det var kommunestyret selv som valgte å ikke gå videre med planforslaget.

Når det gjelder statsforvalterens og Landbruks- og matdepartementets bekymringer om at nedbygging på Vollan øker presset på omdisponering av omkringliggende jordbruksarealer, legger departementet til grunn uttalelser fra kommunen under møte og befaring om at dette ikke er aktuelt. Dersom det likevel blir fremmet forslag om omdisponering av disse arealene, vil det kunne gi grunnlag for innsigelse ut fra jordvernhensyn.

Både statsforvalteren og Landbruks- og matdepartementet mener at den vedtatte utnyttelsen med 24 boenheter er for lav for dette området, og at det må stilles krav om høyere utnyttelse dersom planen skal godkjennes. Departementet deler denne vurderingen, og forutsetter at kommunen gjennom endringer i planen stiller krav om høyere utnyttelse i form av flere boliger. I dialogen med kommunen har departementet oppfattet at dette er noe kommunen er innstilt på å gjøre. Med en høyere utnyttelse vurderer departementet at de samlede fordelene ved å legge til rette for sentrumsnær boligbebyggelse vil være større enn ulempene for landbruksinteressene.

Departementet viser til kommunens opplysninger om at det vil bli utarbeidet en jordflyttingsplan. En slik plan bør følge revidert planforslag på ny høring.

Innsigelsen fra Statsforvalteren i Møre og Romsdal knyttet til omdisponering av dyrket mark er etter dette ikke tatt til følge.

NVEs innsigelse

NVEs innsigelse tas til følge siden det ikke er foretatt tilstrekkelige grunnundersøkelser. Det forutsettes at grunnforholdene avklares slik NVE peker på i sin innsigelse.

Vurdering etter naturmangfoldloven §§ 8-12

Etter naturmangfoldloven (nml.) § 7 skal prinsippene i loven §§ 8-12 legges til grunn som retningslinjer ved utøvelse av offentlig myndighet som gjelder naturmangfold. Vurderingene skal fremgå av vedtaket. Det fremgår av planbeskrivelsen at det ikke er funnet nødvendig å

gjøre særskilte naturmangfoldvurderinger da området består av dyrket mark. Det fremkommer videre at en omdisponering av dyrket jord kan føre til flere kantsoner langs veier og boligtomter, og dermed bedre forhold for et variert naturmangfold. Statsforvalteren har vurdert at planforslaget ikke kommer i konflikt med viktig naturmangfold. Departementet slutter seg til denne vurderingen.

Vedtak

I medhold av plan- og bygningsloven § 12-13 andre ledd godkjenner ikke Kommunal- og distriktsdepartementet detaljregulering for Vollan boligfelt, vedtatt av Surnadal kommunestyre 26. september 2024.

Saken sendes tilbake til Surnadal kommune for videre behandling for å imøtekomme NVEs innsigelse knyttet til manglende avklaring av grunnforhold. Planforslaget må også legge til rette for en høyere utnyttelsesgrad slik at det kan bygges flere boliger i området. Et revidert forslag må sendes på høring i tråd med plan- og bygningslovens bestemmelser før planen kan vedtas av kommunestyret.

Det kan ikke klages på departementets vedtak, jf. plan- og bygningsloven § 12-13, siste ledd. Kommunen er orientert gjennom kopi av vedtaket.

Med hilsen



Kjersti Stenseng

Kopi

Energidepartementet
Landbruks- og matdepartementet
Landbruksdirektoratet
Norges vassdrags- og energidirektorat
Surnadal kommune