

Saksframlegg

Arkivreferanse:2019/22427- 1
Saksbehandler: Lars Olav Tjeldflaat
Avdeling: Regionalplanavdelingen

Regional jordvernstrategi for matfylket Rogaland

Sakens gang

Saksnummer	Møtedato	Utvalg
		Fylkesutvalget
		Fylkestinget

SAMMENDRAG MED FYLKESRÅDMANNENS KOMMENTARER

Forslaget om å etablere en regional jordvernstrategi har fått samlet tilslutning i høringsuttalelsene. Det er bred enighet om å følge opp det nasjonale jordvernmålet, og om at den høye omdisponeringstakten fylket har hatt må reduseres. Kommunene er også overveiende positive til å sette egne jordvernmål med utgangspunkt i strategien.

Høringsinnspill om endringer omhandler dels ønsker om innskjerping av strategi og målformulering, mens andre ønsker at strategien skal gi tydeligere føringer for fordeling av fylkesmålet mellom kommunene, og om hvordan målkonflikter i arealplanleggingen bør avveies. Selv om alle kommunene er positive til etablering av regional jordvernstrategi, tar noen av de største jordbrukskommunene på Jæren forbehold mot endelig tilslutning. Begrunnelsen er at de er usikre på strategiens konsekvenser for egne arealdisponeringer. Kommunene er imidlertid ikke samstemte om dette synet, heller ikke mellom kommunene på Nord-Jæren.

Av innvendinger forøvrig er det flest merknader knyttet til anbefalingen om å ta tidligere godkjent arealbruk opp til ny vurdering ved kommuneplanrevisjonene, og til spørsmål om hvordan jordvernmålet skal fordeles mellom kommunene. Det er flere innspill om metodikk for registrering av omdisponeringer av jordbruksareal, og det tas bl.a. til orde for at registrering bør skje når utbygging faktisk gjennomføres. Strategien foreslår å arbeide for å etablere en metodikk med registrering av endringer når disse gjennomføres. Strategien foreslår videre å registrere omdisponeringer ved revisjon av kommuneplanene, noe det er sprikende meninger om blant kommunene. Det er også innspill om at landbruksnæringens eget arealforbruk bør inkluderes i målet, noe det i dag ikke er etablert system for å gjennomføre.

Jordkvalitet trekkes fram som et kriterium som bør få sterkere vekt, men samtidig er det flere som framhever at innmarksbeiter er svært viktige for driftsoppleggene på gårdsbruk i beitefylket Rogaland.

Mange av innspillene peker på at overordna infrastrukturtiltak tar mye jord, og at samferdselstiltak vil slå uforholdsmessig negativt ut i vertskommunenes

arealregnskap. Det er også innspill, særlig fra landbruksrelaterte organisasjoner, som tar til orde for strengere virkemidler, mer bindende jordvernregler, og at vern av dyrkbar jord bør inkluderes i målformuleringen. Det er videre forslag om å etablere jordvernfond og å styrke tiltak for nydyrking og kompensierende tiltak når jord omdisponeres.

Basert på mottatte innspill er det fylkesrådmannens vurdering at strategiens hovedelementer får bred støtte, både fra kommuner og andre, men med tydelig forbehold fra noen av kommunene grunnet usikkerhet om hovedmålets konsekvenser for egen arealdisponering.

Strategiens innhold kan i hovedsak videreføres, men foreslås endret i tråd med høringsinnspill på noen områder. Dette gjelder bl.a. å tydeliggjøre at jordkvalitet er en viktig faktor i jordvernet, justere anbefalingen om revurdering av tidligere godkjent utbyggingsareal, konkretisere mål for omdisponeringer til landbrukets egne tiltak, konkretisere tidsrom for gjennomsnittlig årlig omdisponering, tydeliggjøre kommunenes selvstyre vedrørende vekst og vekstprognoser, og ellers språkmessige justeringer bl.a. knyttet til tiltaksbeskrivelsene.

Når det gjelder innvendinger knyttet til manglende avklaring av arealkonsekvenser for kommunene, vil fylkesrådmannen understreke den prinsipielle forskjellen på strategi og plan. Strategien skal gi retning og overordna styringssignal, og skal være et hjelpemiddel for å nå et opp-prioritert samfunns mål. Strategien er forpliktende i den forstand at kommunene forventes å sette mål og vurdere tiltak som vil bidra til at ambisjonen i fylkesmålet kan oppnås. De konkrete arealgrepene må derimot vurderes og vedtas gjennom de formelle planprosessene som følger av plan- og bygningsloven.

Pressområder med høyest vekst har ofte også de mest verdifulle matproduksjonsområdene i nærheten, samtidig som transformasjonspotensialet og dermed reserve arealkapasitet gjerne er størst i de urbaniserte områdene. Det er dermed ikke gitt at pressområder bør få en større «kvote» enn andre områder. Dette er forhold kommunene må analysere ut fra egen situasjon.

Fylkesrådmannen mener det er tilstrekkelig kunnskap til å si at ambisjonsnivået er oppnåelig, om enn krevende. Strategien bør ikke ha som oppgave å gå inn i konkrete avveiiinger i de enkelte kommunene, og fylkesrådmannen anbefaler at den regionale jordvernstrategien vedtas uten slike føringer. En viktig del av oppfølgingen vil være en årlig evaluering av kommunenes mål og omdisponeringer

Fylkesrådmannen mener anbefalingen om å vurdere mulig tilbakeføring av tidligere godkjent arealbruk bør stå, men at dette bør avgrenses til eldre ubenyttede områder. Kommunene vedtar nye samfunns mål ved hver kommuneplanrevisjon, i lys av ny kunnskap og nye utfordringsbilder. På samme måte som arealbruk vurderes med grunnlag i nye opplysninger om eksempelvis flomfare, bør det være en naturlig del av kommunenes overordna planlegging å vurdere hvilken arealstrategi som gir best måloppnåelse for prioriterte tema.

Vedrørende tiltak innen landbruksnæringen, jordvern-/oppdyrkingsfond og andre kompensierende tiltak viser fylkesrådmannen til at dette i stor grad er avhengig av sentrale endringer i lov- og regelverk, og at dette er vurdert i den nasjonale strategien. Fylkesrådmannen anbefaler derfor at strategien ikke endres på disse punktene.

Fylkesrådmannen mener det er ønskelig å få etablert en metode for rapportering av omdisponering for det året utbyggingen faktisk skjer. Det anbefales at fylkeskommunen fortsetter samarbeid med Fylkesmannen og relevant fagmiljø for å bidra til utvikling av et slikt system. Dette vil gi større bevissthet om det faktiske jordforbruket, bidra til å synliggjøre omfanget av jordressurser i frigitte utbyggingsområder, og forholdet mellom jord i tidligere frigitte områder og nye omdisponeringer.

BAKGRUNN

Som oppfølging av den nasjonale jordvernstrategien som ble oppdatert i 2015, vedtok fylkesutvalget i møte 16.05.2017 at det skulle utarbeides en regional jordvernstrategi for Rogaland. Strategien er blitt utarbeidet av Fylkesmannen og fylkeskommunen i fellesskap, og med medvirkning fra en bredt sammensatt referansegruppe. Forslag til jordvernstrategi ble behandlet i fylkesutvalget i møte 20.03.2018, og vedtatt sendt på høring etter innarbeiding av merknader i vedtaket.

Samtidig med arbeidet med regional jordvernstrategi, vedtok et enstemmig storting i møte den 06.02.2018 å be regjeringen legge fram en oppdatert jordvernstrategi i forbindelse med forslag til statsbudsjett for 2019. Den nasjonale jordvernstrategien ble supplert med stortingsvedtak om å utrede en generell søknads- og meldeplikt i jordloven for å regulere landbrukets egen nedbygging av dyrket og dyrkbar mark. I tillegg er det tatt inn et punkt om å utrede krav om å tinglyse opsjonsavtaler som gjelder dyrka og dyrkbar jord. Det nasjonale målet om at maksimal årlig omdisponering ikke skulle overstige 4000 dekar ble videreført.

PROBLEMSTILLING

Jordvernstrategien skal være et bidrag til fylkets oppfølging av det nasjonale jordvernålet. Strategiens ambisjon er at det foreslåtte fylkesmålet skal nås innen 2022. Det må vurderes om strategiens hovedmål og anbefalte tiltak gir en tilfredsstillende oppfølging av de nasjonale forpliktelsene, og om innspill i høringsrunden gir grunn til endringer i strategiforslaget som nå legges fram.

SAKSOPPLYSNINGER

Strategiens hovedtrekk

Jordvernstrategien peker ut tre hovedområder for innsats;

- 1) Bevisstgjøring/kunnskapsformidling, 2) Innarbeide jordvern hensyn i planer, og 3) Utfordre landbruksnæringen til å redusere bruk av jord til andre formål enn jordbruk.

Det er foreslått tiltak i 5 hovedgrupper. I tillegg til de tre innsatsområdene nevnt over, er tiltak gruppert under temaet infrastruktur og kompenserende tiltak.

Strategien har videre en målutredning, en nærmere tiltaksutredning, prosessomtale og omtale av kompenserende tiltak.

Høringsuttalelser

Det er mottatt 24 høringsuttalelser, hvorav 16 er fra kommuner, 4 fra statlig forvaltning / kunnskapsleverandører, og 4 fra interesseorganisasjoner.

Fire kommuner, Gjesdal, Hå, Klepp og Time, har laget felles saksutredning, og har med enkelte unntak likelydende vedtak i den politiske behandlingen.

HØRINGSINNSPILL MED FYLKESRÅDMANNENS VURDERINGER

Begrepsbruk knyttet til jordvernmålet

Jordbruksareal

Det er valgt å bruke begrepet *jordbruksareal* om arealene som omfattes av jordvernmålet. Begrepet benyttes bl.a. i jordloven, og defineres som summen av *fulldyrka jord*, *overflatedyrka jord* og *innmarksbeite*. Også i klassifikasjonssystemet for kartfestede arealressurser i Norge brukes jordbruksareal som samlebegrep om de tre nevnte kategoriene. *Dyrkbar jord* inngår ikke i begrepet, og omfattes ikke av det nasjonale eller regionale måltallet. Strategien omtaler dyrkbar jord som del av grunnlaget for å kunne øke matproduksjonen, men framhever også at potensialet er begrenset i Rogaland sammenliknet med andre fylker.

Tre av kommunene har hatt en oppfatning av at jordvernstrategiens begrepsbruk i målformuleringen omfatter andre jordkategorier enn den nasjonale strategien. Både i litteraturen og i vanlig bruk ellers ser vi at begrepene brukes om hverandre, og gjerne med varierende og feilaktig meningsinnhold. Dette er trolig opphav til spørsmål om det nasjonale jordvernmålet inkluderer innmarksbeite eller ikke.

Konkret har kommunene lagt til grunn at den nasjonale jordvernstrategien ikke omfatter innmarksbeite, i motsetning til den regionale strategien. Denne forståelsen er ikke korrekt, noe som også er bekreftet i brev fra Landbruks- og matministeren i 2018, der det presiseres at innmarksbeite inngår i det nasjonale målet. Det er følgelig samsvar mellom nasjonalt jordvernsmål og regionalt mål når det gjelder hvilke jordressurser som omfattes.

Jordbruksareal er synonymt med «*dyrka jord*», og sistnevnte begrep brukes bl.a. i Statistisk sentralbyrå sin nasjonale rapportering om endringer i jordressursene. «*Dyrka mark*» er derimot definert som fulldyrka og overflatedyrka areal, og omfatter ikke innmarksbeite.

Begrepet jordbruksareal vurderes å gi den mest intuitive forståelsen av innholdet, begrepet er entydig definert, og en unngår sammenblandingen som lett vil skje mellom begrepene dyrka jord og dyrka mark.

Anbefaling om begrepsbruk

Det anbefales å beholde jordbruksareal som begrep i jordvernstrategiens målformulering.

Får strategiens målformulering tilslutning?

Alle kommunene som har uttalt seg, har hatt politisk behandling av jordvernstrategien, og har dermed fulgt opp anmodningen om lokal forankring. En

kommune, Karmøy, har laget forslag til egen jordvernstrategi etter mal av den regionale strategien.

Forslaget om å etablere en regional jordvernstrategi har fått samlet tilslutning i høringsuttalelsene. Det er bred enighet om å følge opp det nasjonale jordvernmålet, og om å redusere den høye omdisponeringstakten fylket har hatt. Kommunene er samstemt positive til å sette egne jordvernmål.

Også det konkrete jordvernmålet, angitt som gjennomsnittlig maksimalt antall dekar som kan omdisponeres årlig, dvs. 400 dekar jordbruksareal, får stor oppslutning. Noen av de største jordbrukskommunene på Jæren tar imidlertid forbehold mot tilslutning til strategien, da det ikke er klargjort hva konsekvensene blir for arealbruken i egen kommune. Det ønskes at strategien skal tydeliggjøre for hver kommune hvor mye areal som går med til samferdselstiltak, hvor mye som blir igjen til utbygging, og hvordan strategien følges opp i forhold til kommunenes omdisponeringsforslag.

Blant kommuner som støtter mål og strategi, pekes det på at infrastrukturprosjekter av regional/nasjonal karakter, kan gjøre det vanskelig å overholde målet.

Flere, primært distriktskommuner, har konkretisert hva det regionale målet vil innebære for egen kommune ved en andelsmessig fordeling av fylkesmålet. Stavanger kommune vurderer målet å være for defensivt og anbefaler å redusere maksimal årlig omdisponering i fylket til 200 dekar.

Det er videre gitt innspill om at omdisponeringer etter jordloven må tas inn i beregningsgrunnlaget, og Randaberg anbefaler at også omdisponering til landbrukets egne tiltak må inngå i jordvernmålet. Slike tiltak blir ikke registrert pr. i dag. Det pekes også på at overskridelse av målet ett år, bør utliknes i løpet av en kort tidsperiode i etterfølgende år.

Mange av høringsinstansene trekker fram at større infrastrukturprosjekter nødvendigvis vil ta mye jord om de gjennomføres, og at minimalisering av jordtap ved valg av løsninger vil være viktig. Det understrekes at omdisponering til slike tiltak kan ta store deler av det regionale jordvernmålet, og slå svært negativt ut på regnskapet i vertskommunene.

Sandnes ønsker at målet formuleres noe bredere for å få en bedre forankring av kompenserende tiltak og tiltak rettet mot landbruksnæringen.

Andre offentlige etater framhever at strategien er i tråd med det nasjonale jordvernmålet, og vil i sin virksomhet tilstrebe å bidra til at målet kan nås. Fylkesmannen mener målet er ambisiøst og avhengig av politisk vilje til endringer for å lykkes. Fylkesmannen legger vekt på at fylkets jordbruksarealer er blant de aller viktigste i landet, og understreker forpliktelsene som følger av den nasjonale målsettingen.

NIBIO (Norsk institutt for bioøkonomi) framhever at strategien viser til mange gode og konkrete tiltak, og ønsker å bidra konkret i arbeidet med oppfølging av strategien.

Interesseorganisasjonene som har uttalt seg representerer på ulike vis landbruksnæringen. Strategien ønskes velkommen, men holdningen er gjennomgående at målet bør være strengere, og at en null-visjon bør være

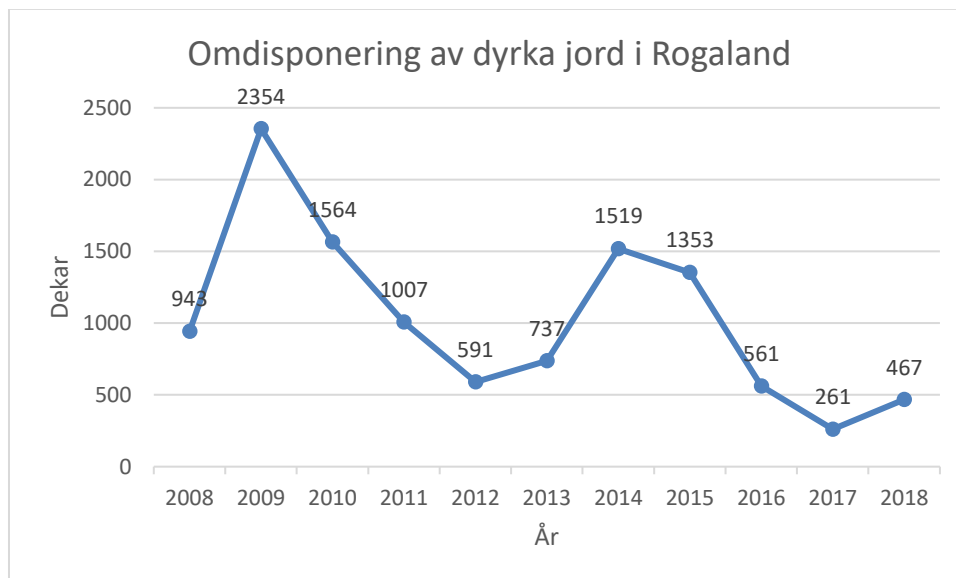
utgangspunktet. Det er samtidig forståelse for at noe jord blir omdisponert til nødvendig infrastruktur.

Viktigheten av at innmarksbeite er med som foreslått i jordvernmålet understrekes, og både Rogaland Bondelag og Jordvernforeningen ønsker at også dyrkbar jord bør innarbeides i jordvernmålet.

Kommentarer til måltallets ambisjonsnivå

Det er bred enighet om å etablere en jordvernstrategi der hovedhensikten er å bidra til redusert omdisponering av jordbruksarealet. Alle støtter opp om kursen for arbeidet, noen ønsker raskere framdrift og et strengere mål, mens noen tar forbehold om målet da konsekvensene for kommunenes arealbruk og samfunnsutvikling ikke er klargjort.

Fylkesrådmannen vurderer også målet som ambisiøst og krevende, men utviklingen har gått rett vei de senere årene, jf. figuren under (omdisponering etter plan- og bygningsloven og jordloven). I 2017 var omdisponeringen vesentlig under målet, og i 2018 nær målet.



Kilde: SSB, statistikkbanken, tabell 06194

De faktiske tallene indikerer at målet er oppnåelig, og at det har vært en tydelig nedadgående trend det siste ti-året. Årsakene kan være flere, men det er grunn til å tro at de regionale arealstrategiene og den nasjonale arealpolitikken med særlig vekt på arealeffektivt utbyggingsmønster i by- og tettstedene, er viktige faktorer. Lavere befolkningsvekst de siste årene må også tas med i betraktningen. Høye tall enkelte år i senere tid antas å ha sammenheng med godkjenning av vindkraftområder. Samtidig gir dagens rapporteringssystem tall for avgang jord som ikke speiler faktisk utbygging det aktuelle år.

En klar utvikling er at der man for få år siden mente at arealtilgangen var langt under behovet, viser det seg nå at gjennomført omforming, utnyttning og fortetting har hatt et mye større potensial enn tenkt. Endringen vurderes å være resultat av en villet politikk.

Gjennom konkret arbeid med regionale planer, særlig pågående revisjon av Jærplanen, er det vist at det fremdeles er svært stor kapasitet innenfor den eksisterende by- og tettstedsstrukturen. Dette vil en med stor sannsynlighet også kunne legge til grunn i andre deler av fylket, om enn i noe mindre skala.

Fylkesrådmannen vil understreke at strategien ikke skal likestilles med planer etter plan- og bygningsloven, som har andre formelle rammer og krav til konkretisering, utredning og medvirkning. Strategien kan derfor ikke forventes å inneholde konkrete avveininger av arealbruksinteresser i kommunene, eller gi avklaring på hvordan ulike interesser skal veies mot hverandre. Dette må skje i de kommunale planprosessene. Strategien må likevel forstås slik at den løfter opp hensynet til jordvern, som svar på et svært vesentlig utfordringsbilde, og som en oppfølging av et skjerpet nasjonalt mål. Strategien skal altså bidra til at jordvernhensynet blir tilstrekkelig belyst og vektlagt i de formelle prosessene som er avgjørende for den reelle utviklingen.

Det er ikke etablert metodikk for enkel oversikt over endringer som skyldes bygge- og anleggstiltak til landbruksnæringen selv. Slike tiltak blir etter dagens regelverk ikke definert som omdisponering til andre formål enn landbruk, og inngår derfor ikke i KOSTRA-rapporteringen. Slike tiltak utgjorde ca. 16 % av den samlede omdisponeringen i Rogaland de siste 10 årene ifølge rapport fra SSB, og er ønskelig å inkludere i den samlede oversikten. Årlig måling og rapportering krever metodeutvikling, og fylkesrådmannen ser muligheter for et samarbeid med fylkesmannen og ekstern fagetat som kan bidra til dette. Selv om resultatene ikke kan måles årlig nå, bør det likevel settes et mål som kan etterprøves fram i tid.

Anbefaling om jordvernmålet

Fylkesrådmannen anbefaler at målet bør fastholdes, både det konkrete måltallet, og målsettingen om å minimalisere forbruk av ikke fornybare jordressurser framover. I forklaringen til målformuleringens bruk av begrepet «omdisponering» er det tatt inn henvisning til at omdisponering etter jordloven inngår. Fylkesrådmannen anbefaler videre å konkretisere forventningen om reduksjon av landbrukets eget forbruk av jordbruksarealer til 10 % (40 dekar) av det regionale målet forøvrig. Dette foreslås presisert innledningsvis, men uten at det inngår i strategiens målformulering.

Kommentarer vedrørende infrastrukturprosjekters betydning for jordvernmålet

Infrastrukturprosjekter som eksempelvis E39, E134, og dobbeltspor på Jærbanen, vil innebære store toppler i omdisponeringen i enkeltår. Dette vil medføre store utslag i vertskommunenes regnskap over omdisponeringer. Tilsvarende utslag kan også nye næringsprosjekter gi, jf. den aktuelle situasjonen med flere innspill om arealkrevende datalagrings-/databehandlingsvirksomheter. Lokaliseringsstyring og politisk vektlegging av jordvern i lete- og planprosessene vil ha stor betydning for måloppnåelsen. Der samfunnsmessig viktige tiltak må gjennomføres, tar målsettingen hensyn til dette ved at jordvernmålet i gjennomsnitt over en viss periode skal overholdes.

I evaluering av utviklingen er det ønskelig å konkretisere hvor mye av det omdisponerte arealet som forårsakes av overordna infrastrukturprosjekter. Hverken infrastrukturprosjekter eller store næringsprosjekter bør unntas fra målet, dette gjelder også eventuelle statlige planer. Der vertskommunen har begrenset innflytelse på etablering av samferdselsprosjekt vil det derimot være ønskelig å synliggjøre prosjektenes andel av den samlede omdisponeringen i kommunen.

Fylkesrådmannen anbefaler at omdisponeringer grunnet infrastrukturtiltak fortsatt skal omfattes av måltallet, men omfanget bør synliggjøres i den årlige evalueringen basert på KOSTRA-rapporteringen.

Kommentarer vedrørende ønske om utvidet målformulering

Jordvernbegrepet knytter seg til behovet for å sikre arealer for varig framtidig matproduksjon. Jordvernenssynet, slik dette er omtalt i den nasjonale strategien, omfatter derfor både jord som er kultivert i ulik grad, og arealer med ikke kultivert jordsmonn som er teknisk mulig å dyrke opp.

Det nasjonale målet har vært utgangspunkt for utforming av det regionale målet. Når hovedmålet er innrettet mot omdisponering av jordbruksareal, er det begrunnet med at dette normalt er jord med bedre kvalitet, beliggenhet og produksjonsevne enn det en oppnår gjennom kompensierende tiltak / nydyrking.

Nydyrking er omtalt i strategien, med referanse til den nasjonale strategien der dette er et av tiltakene som kan bidra til målet om å øke norsk matproduksjon. I Rogaland er potensialet relativt lite, og vesentlig mindre enn i mange andre fylker. Samtidig kan det være betydelige naturverdier i slike områder, herunder tilknyttet myr som det nå blir innført dyrkingsforbud mot. På Jæren er det gjort undersøkelser som viser at det er vesentlige miljøkonflikter i et stort antall av nydyrkingssakene, og at miljøhensyn i liten grad får gjennomslag.

Bevisstheten om behovet for robuste økosystemer med variert naturlig vegetasjonsdekke har økt, bl.a. som følge av en urovekkende nedgang i pollinerende insekter, da en av påvirkningsfaktorene antas å være monokulturell vegetasjon. Det er også blitt større bevissthet om flomdempingseffekten av udrenerte naturområder, ettersom klimatilpassing og avrenningsdempende arealbruk er blitt en nødvendighet i samfunnsplanleggingen.

Den dyrkbare jorda er likevel en ressurs som kan medvirke til økt matproduksjon, og de begrensende faktorene vil variere ut fra stedlige forhold. Arealet som er registrert som dyrkbar jord gjenspeiler derimot ikke det reelle dyrkbare arealet, som vil være betydelig mindre.

Nydyrking / kompensierende tiltak inngår i jordvernstrategien, men det vurderes som viktigst at strategiens målformulering har et tydelig hovedbudskap, dvs. å unngå tap av det eksisterende og beste jordbruksarealet i størst mulig grad.

Fylkesrådmannen anbefaler at målformuleringen ikke endres på dette punktet.

Fordeling av det regionale målet mellom kommunene - jordvernstrategiens betydning i forhold til formelle planer

Selv om det er allmenn tilslutning til at kommunene bør sette eget jordvernmål, er det flere som tar opp spørsmålet om hvordan den samlede «fylkeskvoten» skal fordeles, og som etterspør tydeligere føringer for hvordan ulike hensyn og målkonflikter i samfunnsutviklingen bør avveies.

Det er særlig kommuner på Jæren som tar opp problemstillingen, med henvisning til regionens sterke vekst, at mye av den etablerte by- og tettstedsstrukturen er omsluttet av gode jordbruksarealer, og at målkonflikter mellom jordvern og andre

samfunnshensyn gjør det vanskeligere å oppfylle jordvernmålet i pressområdene. En underliggende, og delvis uttalt problemstilling blir da om vekstområder med størst press skal få større «omdisponeringskvote» enn andre kommuner.

Et annet og motsatt perspektiv bringes også inn, der det henvises til at høyproduktive jordbruksarealer som på Jæren, bør legitimere et strengere vern enn i mindre produktive områder. Det er også stilt spørsmål om hvordan eventuell tilbakeføring av byggeområder til LNF-områder vil slå ut i forhold til en kommunes måloppnåelse av jordvernmålet, og om nydyrking bør påvirke kommunenes målsetting/måloppnåelse.

Flere tar opp spørsmålet om hvilken status jordvernstrategien vil få, og spesielt hvilken betydning strategien vil ha i forhold til formelle planer etter plan- og bygningsloven. Innspill til dette temaet går i to forskjellige retninger, der det dels er ønsker om at strategien må bli bindende, og dels at strategien ikke må bidra til overstyring av lokalt selvstyre.

Sandnes etterlyser konkrete avklaringer på hvordan jordvernstrategien skal ta hensyn til utviklingen i ulike områder, og at strategien skal avklare hvordan en unngår å utfordre utbyggingsområder som vil spare jord på lang sikt.

Kommentarer til fordelingsspørsmål og strategiens betydning

Det synes enklere for distriktskommuner enn bykommuner å sette egne mål basert på en andelsmessig fordeling av fylkets jordvernforpliktelser.

Bildet er likevel ikke entydig blant kommunene i pressområder eller med begrenset tilgang på konfliktfrie utviklingsareal.

Her skiller Stavanger seg ut med å gå for et mer ambisiøst jordvernmål, kombinert med en oppdatert byutviklingsstrategi der hovedveksten skal skje inne i bystrukturen og etter prinsippet om å bygge innenfra og ut. En slik strategi vil bidra til husholdning med frigitte områder, redusert press for å omdisponere nye arealer, og vil være fordelaktig for måloppnåelse både for jordvern og klimagassutslipp.

Selv om utgangspunktet for å gjennomføre urbane arealstrategier vil variere kommunene imellom, viser den faktiske utviklingen at fortetnings- og stedsutviklingspotensialet generelt er stort både i byer og tettsteder av ulik størrelse.

Det har ikke vært hensikten, og heller ikke ønskelig, å lage en strategi med konkrete løsninger for den enkelte kommunes arealdisponeringer. Det er gjennom de formelle planprosessene at utfordringer skal identifiseres og mål for samfunnsutviklingen skal utformes. Dette vil i sin tur gi føringer for en arealbruk som svarer på målene. Strategien anbefaler derimot prinsipper for vekst i et bærekraftig perspektiv, med vekt på løsninger som kombinerer hensyn til jordvern med kvalitativt god og miljøvennlig by- og tettstedsutvikling.

Situasjonen med sterk vekst og arealkonflikter i forhold til jordvernet har vært en problemstilling i fylket i mange ti-år. Fra å være et tema innenfor den enkelte kommunes overordna planlegging, har spørsmålet om jordvern i økende grad blitt håndtert i en regional sammenheng og i fellesskap med kommunene. Behovet for regionalt omforente arealstrategier vil også framover være en nødvendighet for å nå felles overordna mål, men det er kommunene som må fastsette egne mål og finne de beste løsningene på lokale utfordringer.

Arbeidet med jordvernstrategien har gått parallelt med revisjonen av Regionalplan for Jæren. I dette planarbeidet er det gjennomført arealanalyser som viser at det er stor kapasitet for vekst innenfor den eksisterende by- og tettstedsstrukturen. Dette gjelder ikke bare storbyområdet, men også øvrige tettsteder. Tilsvarende muligheter vil det etter all sannsynlighet også finnes i fylkets øvrige regioner.

Jordvernstrategien peker på aktuelle innsatsområder og mulige tiltakspakker, og skal bidra til forståelse for behovet for kursendring. Strategien formidler også forpliktelsene som ligger i det nasjonale målet, og behovet for at de enkelte planaktørene stiller spørsmål om hvilke grep som må til for å imøtekomme et ambisiøst jordvernmål. Som Landbruks og matministeren har påpekt gjennom sitt brev om oppfølging av Stortingets jordvernmål, er planleggingen kommunenes viktigste verktøy i jordvernarbeidet.

Den viktigste oppfølgingen skje vil gjennom årlig evaluering som kan gi grunnlag for diskusjon om nye tiltak dersom utviklingen går feil vei. Fylkesrådmannen viser i denne sammenhengen også til målsettingen om å minimalisere jordforbruket framover.

Fylkesrådmannen anbefaler at strategien beholder oppfordringen til kommunene om å konkretisere eget jordvernmål som er egnet til å følge opp det regionale og nasjonale målet. Samtidig vil det være en regional oppfølgingsoppgave å evaluere både måloppnåelse og faktisk utvikling.

Styrking av faktagrunnlaget

Flere av innspillene peker på at jordbruksarealenes kvalitet bør vektlegges sterkere, der fulldyrka jord framheves som mer verdifull enn innmarksbeite. Dette gjelder både kommuner og faginstansen NIBIO.

Kommunene opplever at det nasjonale rapporteringssystemet KOSTRA har en svakhet ved at det ikke er mulig å skille mellom de tre typene jordbruksareal når den årlige omdisponeringen innrapporteres. Det ønskes at strategien benyttes for å påvirke rapporteringssystemet i KOSTRA slik at en får fram differensiert oversikt over de ulike jordkategoriene.

Det er påpekt at datamaterialet i strategien bør være oppdatert i tid og gjengi situasjonen på regionalt og lokalt nivå, ikke bare nasjonalt. Det er også etterlyst nærmere informasjon om kvalitative jordforhold på kommunenivå.

Det er også framsatt ønske om at strategien bør vise status over jordbruksareal som er omdisponert i kommuneplan eller reguleringsplan, men ikke utbygd.

Kommentarer vedrørende datagrunnlaget

Fylkesrådmannen er enig i innspillene om at jordkvalitet bør tillegges vekt, og at dette er et viktig element når konkrete omdisponeringer vurderes. Dette går også fram i strategien, men det er gjort en tekstlig endring for å fjerne tvil om dette. De fulldyrka arealene i fylket er blant de mest produktive i landet, og strategien gjengir data som viser at det meste av jordbruksarealet som blir nedbygd er av svært god eller god kvalitet. I evaluering av utviklingen vil det være viktig å få informasjon om trenden fortsetter, slik at dette kan bringes inn i vurderingen av oppfølgende tiltak. I rapporteringssystemet er det derimot ikke datagrunnlag for å skille etter kvalitet, og

dette lå til grunn for at kvalitet ikke ble regnet som et kriterium i forhold til målformuleringen.

I innspillene som er mottatt blir kvalitetsbegrepet hovedsakelig brukt om skillet mellom innmarksbeite og fulldyrka / overflatedyrka jord. I fagterminologien er begrepet jordkvalitet knyttet til egenskaper som er viktig for den agronomiske bruken av jorda, samt helling på arealet. Jordressursklasser gir en ytterligere differensiering av produksjonsegenskapene, og i tillegg vil klimasonen være av betydning for produksjonspotensialet. Disse forholdene er ikke kartlagt over alt i fylket, men gir et detaljert innblikk i jordkvaliteten der kartleggingen er gjennomført.

Det er likevel flere som understreker at verdien av fulldyrka jord er av vesentlig større betydning enn innmarksbeite, og at dette bør gjenspeiles i strategien. Andre understreker derimot den store betydningen innmarksbeitene har i vårt fylke. Dette begrunnes med at beitene har svært høy grovforproduksjon, og at beitearealene er en helt nødvendig del av driftsopplegget på de fleste gårdene i fylket. Eksempelvis for å oppfylle beitekravet. Tap av innmarksbeite kan derfor påvirke driftsforholdene i svært stor grad, og gjerne mer enn produksjonskapasiteten skulle tilsi.

Det har ikke vært hensikten å underkjenne verdien og betydningen av fulldyrka jord i fylkets samla arealressurser for jordbruksproduksjon. Jordkvalitet er åpenbart en viktig faktor, og i den offentlige forvaltningen vektet eksempelvis fulldyrka jord tyngre enn innmarksbeite, jf. Statens vegvesen sin «Håndbok for konsekvensanalyser». Det har derimot vært viktig å understreke beitenes verdi, da disse områdene utnyttes godt ved husdyrproduksjon, men er vanskelig å utnytte til andre vekster enn grovfor.

Pr. i dag er det ikke system for å enkelt hente ut data som differensierer mellom de tre jordkategoriene. Det er derfor ikke lagt opp til jordvernmål fordelt på ulike kategorier. Fylkesrådmannen er enig i innspillene om at dette bør innarbeides i KOSTRA-rapporteringen. Inntil videre må den nåværende rapporteringsmalen benyttes.

I strategien er det nå presisert at kvalitet er en viktig faktor både når omdisponering skal vurderes i enkelttilfellene, og for å få en bedre oversikt over de kvalitative endringene i jordbruksareal.

Fakta grunnlaget ble stort sett basert på tilgjengelige opplysninger når strategien ble laget, med formål å få fram et hovedbilde. Data er ferskvare, og strategien er nå oppdatert der vesentlig nyere informasjon er tilgjengelig fra SSB.

Parallelt med strategiarbeidet har det pågått arbeid med revisjon av Regionalplan for Jæren, der det har vært bestilling om et konkret jordvernmål. I denne forbindelsen ble NIBIO engasjert for å framskaffe et oppdatert faglig grunnlag for å utarbeide jordvernmål for Jæren. Intensjonen var opprinnelig å framskaffe mest mulig av dette materialet som del av strategien, men ressurs- og tidshensyn, samt utredningsbehov i planprosessen gjorde at arbeidet ble koblet til Jærplan-revisjonen.

For kommunene på Jæren, som har etterlyst bredere fakta grunnlag, foreligger det detaljert informasjon om status for jordbruksarealet innen Jær-planområdet (NIBIO rapport Vol. 5, Nr.14, 2019).

For samme planområde har fylkesrådmannen utført geografiske analyser over ikke nedbygde, men planmessig omdisponerte arealer i kommunene. Arbeidet har vært av direkte relevans for planarbeidet, men har også vært ressurskrevende da det har

vært behov for metodeutvikling. Framover vurderes det som mest relevant å framskaffe denne typen data i forbindelse med overordna planarbeid.

Fylkesrådmannen har tydeliggjort at jordkvalitet er et viktig element i jordvernstrategien. Fylkesrådmannen anbefaler å gi innspill til sentrale myndigheter om å gjøre KOSTRA-rapporteringen mer differensiert ut fra jordkvalitet. Det bør samtidig vurderes rapporteringssystem som differensierer dyrkbar jord i forskjellige arealklasser når denne ressursen omdisponeres.

Planmessig revurdering av tidligere omdisponerte områder

De fleste kommentarene som er kommet vedrørende ny vurdering av tidligere vedtatte omdisponeringer er negative, eller negative til deler av strategiens forslag.

Forslaget var at områder med jordbruksareal avsatt i kommuneplan men ikke videreført i løpet av en viss tidsperiode, burde vurderes med tanke på eventuell tilbakeføring til LNF-formål. Særlig dersom områdenes lokalisering er i strid med regionalt avklart utbyggingsmønster ble en slik vurdering ansett å være relevant.

Det er spesielt punktene om å vurdere kommuneplanens arealbruk dersom det ikke er varslet reguleringsarbeid innen 5 år, eller at realisering av reguleringsplan ikke påbegynt etter 10 år som møter motstand hos kommunene som har uttalt seg.

Hovedargumentene er at dette undergraver forutsigbarheten i kommuneplanleggingen, og dens funksjon som langsiktig styringsverktøy. Innvendingen gjelder særlig 5-års-perspektivet for oppstart av reguleringsarbeid. Det er noe mer differensiert holdning til en vurdering av ikke realisert arealbruk etter en 10-års-periode. Der sistnevnte eksempel er oppfattet som mer relevant, begrunnes det med at vurderingen kan gjøres i sammenheng med kommuneplanrevisjonen, og dermed ikke vil undergrave det langsiktige planarbeidet på samme måte.

Flere trekker fram at god husholdning, vektlegging av god planmessig styring og å unngå dispensasjoner vil være en bedre og mer forutsigbar styringsmodell.

Fem av kommunene har kommentert strategiens omtale av en planmessig tilnærming til kommunenes arealbehov. Strategien viser en enkel modell med framgangsmåte for å analysere boligpotensiale og faktisk arealbehov i forhold til forventet vekst. I modellen stilles det bl.a. spørsmål om regional styring av veksten, og om det bør differensieres mellom ulike regioner/kommuner.

Hovedinnvendingene knytter seg til at det oppfattes å innebære en regional overstyring av det kommunale selvstyret. For kommuner med mindre ressurser oppfattes metoden å være unødig detaljert og krevende.

Merknader

Fylkesrådmannen vurderer det som rett å ta hensyn til deler av innvendingene mot revurdering av tidligere arealbruk. Dette gjelder situasjoner der tidsperspektivet er kort, dvs. revurdering etter 5 år.

For avsatte arealer i kommuneplanen der realisering ikke er påbegynt innen 10 år, er mer aktuelle å vurdere, og da i sammenheng med kommuneplanrevisjonen. Også dette kan være et forholdsvis kort tidsperspektiv, men poenget er at det bør åpnes for en vurdering som del av kommunens oppdatering av arealstrategien. Dersom området både omfatter jordbruksjord, og har en lokalisering som er uheldig ut fra et

transportperspektiv, bør tilbakeføring til LNF vurderes konkret. Jo lengre området har ligget urealisert, jo mer aktuelt bør tilbakeføring være.

Fylkesrådmannen ser at enkelte formuleringer i modell-eksempelet om analyse av arealbehov er uheldige, og at dette er årsak til merknader med poengtering av det lokale selvstyret. Det har ikke vært intensjonen å gripe inn i de ulike planmyndighetens rollefordeling og ansvarsområder, men heller å framheve at fortetningspotensialet generelt er stort, og at det er viktig å analysere dette ved kommunens vurdering av det samlede arealbehovet. På regionalt plannivå innebærer arealstrategiene, basert på flere hensyn, herunder jordvern, at de etablerte bystrukturene må utnyttes bedre. Det er også her veksten har vært størst over tid, og kapasiteten viser seg å være langt større enn tidligere antatt. Trenden forventes å fortsette, og analysebehovet vil trolig også være størst i de urbane områdene. Imidlertid vil en forenklet mulighetsstudie kunne være nyttig i mindre tettsteder.

Veksten (eller endringer i vekstrater) i kommunene skjer ikke bare i form av «egenvekst», men er påvirket av flyttemønsteret både innen regionen og eksternt. Samtidig vil areal- og utviklingsstrategien for by- og tettstedsstrukturene i regionale planer ha betydning for hvordan veksten fordeles, bl.a. fordi det må være kobling mellom regionale investeringer i offentlig infrastruktur og utbyggingsmønsteret. Det er i en slik sammenheng regionale planers betydning for vekst må vurderes.

For øvrige tettstedsområder anbefales hovedprinsippet om å bygge innenfra og ut. Dvs. at det bør fokuseres på arealhusholdning, utnyttning og videreutvikling av eksisterende strukturer, og på utvikling av kvaliteter i tettstedenes sentre / tyngdepunkt.

Ved å legge slike hovedgrep til grunn kan en også oppnå mål om bevaring av jordbruksarealer.

Av den tilhørende teksten om regional og kommunal planlegging, er det gitt en omtale av hovedelementer i planleggingens arealstrategier, og sammenhenger mellom regional og kommunal planlegging. I tråd med veletablerte føringer i den nasjonale arealpolitikken, refererer teksten til sentrale grep i samordna bolig-, areal- og transportplanlegging, der transformasjon og fortetting er grep gir mulighet for å spare jordbruksarealene.

Modellen for vurdering av arealkapasitet gir en enkel framstilling av en standard øvelse i alle kommuneplaner, dvs. å utarbeide prognoser for vekst og arealbehov, men med særlig vekt på potensialet i områder som allerede er tatt i bruk.

Anbefalinger om revurdering av arealbruk er justert, og teksten i modellskissen er bearbeidet for å komme innvendingene i møte.

Kompenserende tiltak

Jordfond / nydyrkingsfond og et organisert system for flytting av jord fra utbyggingsområder til andre områder, er blant høringsinnspillene knyttet til kompenserende tiltak. Noen av innspillene framhever jordfond som et virkemiddel til både å begrense omdisponering pga. at prismekanismer vil slå inn, og at et fond kan benyttes til å styrke nydyrking for å motvirke tap av jord der utbygging ikke kan unngås. Det blir imidlertid også pekt på målkonfliktene som kan ligge i dette.

Utredningsarbeidet i den nasjonale strategien vedrørende kompensierende tiltak har resultert i fraråding av jordvernfond som generelt virkemiddel. Dels er det pekt på at dette kan gi mulighet til å betale seg til omdisponering, og dels er det målkonflikter med andre viktige hensyn som allerede er under betydelig press. Arealavrenning med næringsssalter går ut over vannkvalitet når den dyrka andelen blir stor, magasineringskapasiteten ved store nedbørsmengder reduseres når arealer med naturtilstand/begrenset kultiveringsgrad går ned, klimagassutslipp kan øke som følge av oppdyrking, kulturminner kan være utsatt, og økosystemenes robusthet og evne til å ivareta artsvariasjonen kan gå ned. Det er også mange juridiske og praktiske forhold som krever avklaring på nasjonalt nivå, bl.a. i lovverket.

Nydyrking har fortsatt et potensial for å øke andelen dyrka jord, men i begrenset omfang. Det anbefales ikke å prioritere innsats for en regional modell til dette tiltaket.

Et system for tilrettelegging av flytting av overskuddsjord direkte til arealer som er avklart for dyrking eller jordforbedring, vurderes å være mindre krevende. Fordelen med dette vil være å beholde mest mulig av jordas produksjonsevne ved å unngå mellomlagring. Også her vil det være utredningsbehov, og etablering og drift vil kreve ressurser og kostnader. I strategiarbeidet er det ikke vurdert som realistisk at et slikt system kan utvikles på regionalt nivå, men det anbefales som et innspill til sentrale myndigheter.

Anbefaling vedrørende kompensierende tiltak

Fylkesrådmannen støtter ikke innføring av jordvernfond som et regionalt tiltak, men anbefaler at muligheten for organisering av en informasjonsbank e.l. for innmelding av jordbehov / overskuddsjord gis som innspill til nærmere vurdering på sentralt hold.

Konklusjon

Hovedtrekkene i forslag til regional jordvernstrategi vurderes å ha stor tilslutning, selv om det er mottatt mange innspill med endringsmerknader. Jordvernmålet på fylkesbasis får også stor tilslutning. Strategien gir retning og et ambisiøst mål, og er forpliktende i den forstand at kommunene må sette egne mål som vil bidra til at fellesskapet kan oppnå målsettingen. Konkrete arealvurderinger og interesseavveiiinger må gjennomføres som del av de formelle planprosessene. Noen av innspillene er fulgt opp med endringer i teksten, slik det er beskrevet i saken.

Jordvernstrategien vurderes å være tilstrekkelig bearbeidet til at den kan legges fram for behandling i fylkesutvalget og fylkestinget.

Fylkesrådmannens innstilling

Forslag til vedtak:

Regional jordvernstrategi for matfylket Rogaland vedtas

Fylkesrådmannen bes om å videreføre samarbeid med Fylkesmannen og relevant faginstans for etablering av et rapporteringssystem over utbygging når dette faktisk skjer.

Fylkesrådmannen bes om å ta initiativ mot sentralt hold for å få vurdert mulighetene for en KOSTRA-rapportering som differensierer ulike jordkategorier.

Inge Smith Dokken
fylkesrådmann

Christine Haver
regionalplansjef

Dette dokumentet er elektronisk godkjent.