

Saksutredning:

FORSLAG TIL OPPSTARTSSAK FOR JORDVERNSTRATEGI FOR ROGALAND

Behandlinger: Fylkesutvalget

Vedlegg: 1) Stortingsvedtak ved behandling av nasjonal jordvernstrategi. 2) Brev fra landbruks- og matministeren om oppfølging av Stortingets vedtak

Andre henvisninger:

1. Bakgrunn:

Ved behandling av prop. 127 S (2014 – 2015), Nasjonal jordvernstrategi, fastsatte Stortinget den 8.12.2015 det årlige målet for omdisponering av dyrka mark til 4 000 dekar. Det nye målet skal nås gradvis innen 2020. Stortinget ba samtidig om nærmere vurdering av virkemidler i en nasjonal jordvernstrategi, for å bidra til å nå omdisponeringsmålet.

Det nye målet er en skjerping av det tidligere «halveringsmålet» fra 2004, der omdisponering skulle begrenses til maksimalt 6000 dekar årlig innen 2010.

Regjeringen forutsetter at den nasjonale jordvernstrategien følges opp av kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn.

Oppfølging av den nasjonale jordvernstrategien har vært tema i dialogmøter mellom fylkesordførere og fylkesmann, og fylkesordførere holdt et av hovedinnleggene vedrørende jordvern på den årlige landbrukskonferansen i Rogaland i 2016. Dette er fulgt opp gjennom administrativ dialog etatene imellom. Det har også vært møter med jordvernforeningen i Rogaland, som har tatt initiativ til en konkretisering av jordvernmålet på fylkesnivå.

Som oppfølging av den nasjonale jordvernstrategien, der kunnskapsformidling og opplæring av beslutningstakere er et av punktene, vil fylkesmannen arrangere en jordvernkonferanse i Haugesund den 2.oktober 2017. Dette er en arena som også er godt egnet for bidrag fra fylkeskommunen, samtidig som kunnskapsformidling vil være et naturlig innhold i en regional jordvernstrategi.

2. Problemstilling:

Det nasjonale målet om redusert omdisponering av dyrka jord må overføres til fylkes- og kommunenivå, og implementeres i regionale og kommunale planer.

For at dette skal kunne gjennomføres ser fylkesrådmannen behov for en fylkesdekkende jordvernstrategi, som kan gi regional og lokal politisk forankring for å konkretisere målsettinger og virkemiddelbruk.

En nærmere konkretisering av arealmål for maksimal omdisponering, krever et mer detaljert arbeid. For å fastsette en konkret grense med god måloppnåelse, må det

ligge kunnskapsbaserte prosesser til grunn. Konkrete mål kan best utformes gjennom prosessene for de enkelte regionale og kommunale planene, der en overordnet jordvernstrategi vil gi føringer.

En fylkesdekkende jordvernstrategi kan etableres raskere enn regionale og kommunale arealplaner, og kan gi styringssignal som omfatter hele fylket samtidig. En regional jordvernstrategi vil også kunne styrke fundamentet for næringsutvikling, slik dette er nedfelt i regionalplan for landbruk i Rogaland, vedtatt i 2011

Interpellasjon i 2014

Spørsmålet om en regional jordvernstrategi ble reist gjennom interpellasjon i fylkestinget (29.4.2014), men behovet for vern av jord ble da ansett å være ivaretatt gjennom de regionale planene.

Den oppdaterte nasjonale målsettingen har gitt nye premisser, og gir grunnlag for å ta opp spørsmålet om jordvernstrategi på nytt. Et viktig moment er at omdisponering av jord i Rogaland utgjør en stor andel av samlet omdisponering på landsbasis.

Samtidig er det grunn til å tro at hoveddelen av omdisponeringer skjer på områder som er prioritert for utbygging i overordna planer. En problemstilling blir da om regionale og kommunale planer i sin nåværende form er godt nok egnet som verktøy for å oppfylle jordvernmålet.

En jordvernstrategi for fylket kan bidra til å løfte fram utfordringene Rogaland har i forhold til det nye nasjonale målet, og sikre et godt vurderingsgrunnlag når de ulike samfunnsinteressene skal veies mot hverandre.

Et regionalt politikkdokument vil kunne etableres relativt raskt, og dermed kunne bringes inn som et grunnlagsdokument i forestående regionale og kommunale planprosesser.

Fylkesrådmannen legger fram forslag til oppstartssak, slik at fylkesutvalget kan ta stilling til om de nye nasjonale føringene skal følges opp med en regional jordvernstrategi.

Begreper

Dyrka jord

Samlebetegnelse på fulldyrka jord, overflatedyrka jord og innmarksbeite. Begrepene «*dyrka mark*» eller «*jordbruksareal*» blir også brukt i samme betydning.

Fulldyrka jord

Areal som er dyrka til vanlig pløyedybde og som kan nyttes til åkervekster eller til eng som kan fornyes ved pløying.

Overflatedyrka jord

Areal som for det meste er ryddet og jevnet i overflaten, slik at maskinell høsting er mulig.

Innmarksbeite

Areal som kan nyttes som beite, men som ikke kan høstes maskinelt. Minst 50 % av arealet skal være dekket av grasarter. Som oftest inngjerdet og med preg av kultivering som følger av beitetrykk, dyretråkk og gjødsling.

Dyrkbar jord

Arealer som i dag ikke er i aktiv jordbruksdrift, men som har jordsmonn som muliggjør oppdyrking til vanlig pløyedybde.

3. Saksopplysninger:

Den norske landbrukspolitikken har fire overordnede mål: *matsikkerhet, landbruk over hele landet, økt verdiskaping og bærekraftig landbruk med lavere utslipp av klimagasser.*

Bevaring av produksjonsgrunnlaget i form av jordbruksarealer er en forutsetning for å oppfylle målsettingene, og jordvern har stått på den politiske dagsordenen i mange ti-år. Omfanget av omdisponeringer har likevel vært høyt, og særlig høyt rundt de store byområdene, der jordkvaliteten har vært best. Stortingsvedtaket setter som nevnt et konkret øvre mål på årlig omdisponering, men regjeringen ble også bedt om å utrede tiltak som kan bidra til at målet nås, i sum en nasjonal jordvernstrategi. Flere av disse tiltakene krever vedtak på nasjonalt nivå.

I brev datert 8.3.2016 ba landbruks- og matministeren kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn om å følge opp den nasjonale jordvernstrategien for å nå omdisponeringsmålet på maks 4000 dekar årlig.

Det ble spesielt pekt på tiltak innenfor areal- og transportplanleggingen, der fylkeskommune og kommuner har et særskilt ansvar. «Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging», og «Statlige planretningslinjer for samordna bolig-, areal- og transportplanlegging» er sentrale politikkdokument i denne forbindelsen. Fylkesmannen skal bidra med veiledning og formidling av statlige interesser.

Fylkesrådmannen har hatt dialogmøter med fylkesmannen for å forberede et felles arbeid mot en regional jordvernstrategi. Et slikt samarbeid vil også være naturlig og nødvendig i forbindelse med konkretisering av omdisponeringsmål i regionalplan for Jæren.

Utviklingen over tid

Jordvern og muligheten til å brødfø befolkningen kan følges langt tilbake i historiske kilder. Problemstillinger rundt «kampen om jorda» er ikke ny, men de globale utfordringene med å skaffe nok mat til verdens befolkning har endret seg. Fra i stor grad å være et fordelingsproblem i forrige århundre, blir en hovedutfordring framover å produsere nok mat til den voksende befolkningen.

I følge FAO, FNs organisasjon for mat og landbruk, forventes en befolkningsvekst fra dagens 7,5 milliarder til rundt 9,7 milliarder mennesker i 2050. For å dekke matbehovet er det behov for å øke dagens samlede matproduksjon med 70 %.

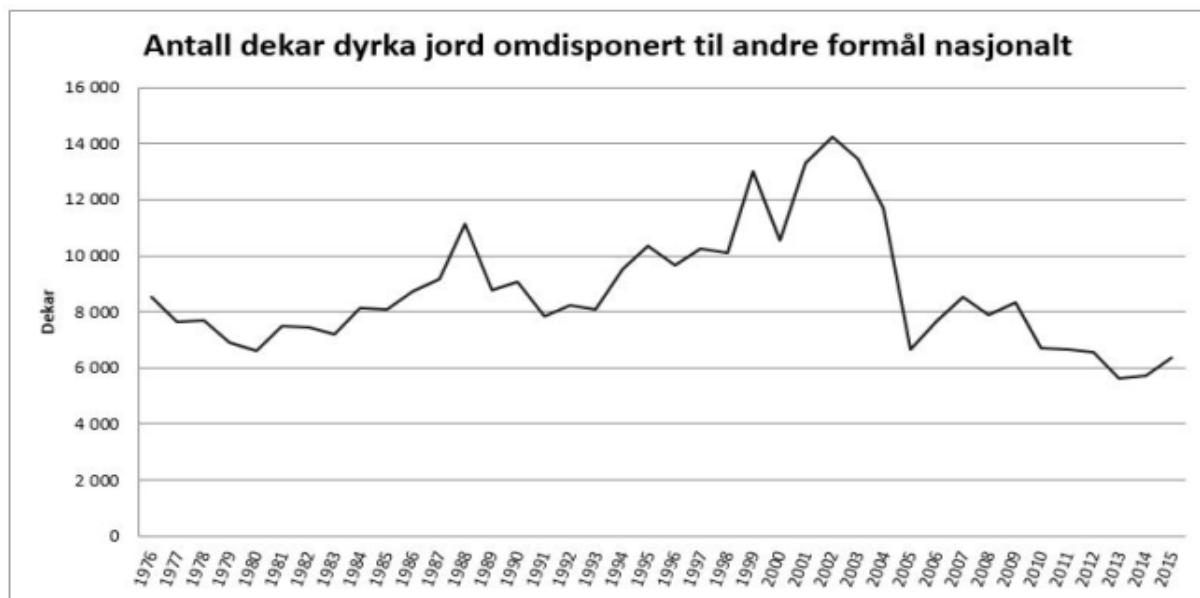
Globale klimaendringer, der store områder vil bli utsatt for flom og tørke, vil gi betydelige endringer i vilkår for matproduksjon i ulike deler av verden. Tilgang på vann og arealer for matproduksjon vil få økende geopolitisk betydning, og større vekt i et samfunnssikkerhetsperspektiv. I en eventuell matunderskuddssituasjon vil verdien av produksjonsarealer endres, og sannsynligvis få langt større betydning enn i dagens situasjon, også om nye produksjonsmetoder utvikles.

I Norge regnes selvforsyningsgraden å variere mellom 45 og 55 %, men det er da ikke tatt hensyn til den produksjonen som er basert på import av kraftfor.

Nasjonalt

Pr. 2016 har Norge ca. 9,8 millioner dekar dyrka jord, inklusiv innmarksbeite, og ca. 12,5 millioner dekar dyrkbar jordⁱ. Sistnevnte kategori vil som hovedregel være av dårligere kvalitet enn det som allerede er dyrka, og i liten grad egnet til produksjon av matkorn.

Etter andre verdenskrig og fram til i dag er over 1,2 millioner dekar dyrka og dyrkbar jord omdisponert til andre formål enn landbruk. Dette er rundt 5 % av dagens samlede arealressurser, men mye av det tapte arealet har vært jord av beste kvalitet i beste klimasoner.

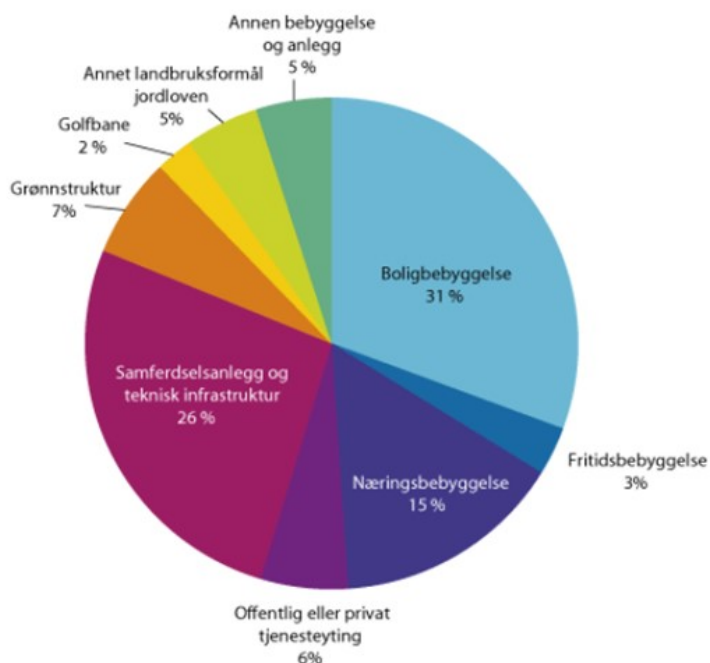


Figur 2 Årlig omdisponering fra 1976 til og med 2015. Kilde: SSB

På diagrammet til høyre er det vist til.

Dette er gjennomsnittstall på land. Ca. en tredjedel blir brukt til bolig- og infrastruktur, og en fjerdedel til fritidsbebyggelse.

Kilde: Landbruksdirektoratet og KOSTRA



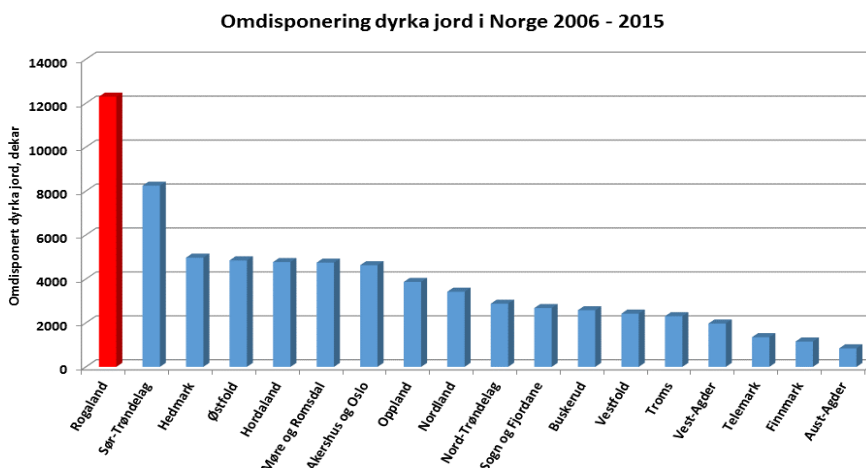
ⁱ Kilde: Landbruks- og matdepartementet

Utviklingen i Rogaland

Rogaland er et av landets største og viktigste landbruksfylker, og produksjonen er på flere områder ledende i landet. Samtidig har byveksten også vært blant de sterkeste i landet, spesielt i «matfatet» på Jæren. Ettersom tettstedene som regel er etablert nær matkilder og matproduksjonsområder, har veksten i stor grad gått på bekostning av jordbruksjord av høy kvalitet.

Utviklingen det er referert til over, viser at omfanget av omdisponering har variert betydelig over tid, men at det har vært en positiv *nasjonal* trend de senere årene. For Rogaland sitt vedkommende er situasjonen fremdeles slik at fylket ligger i toppen blant de som omdisponerer mest dyrka jord.

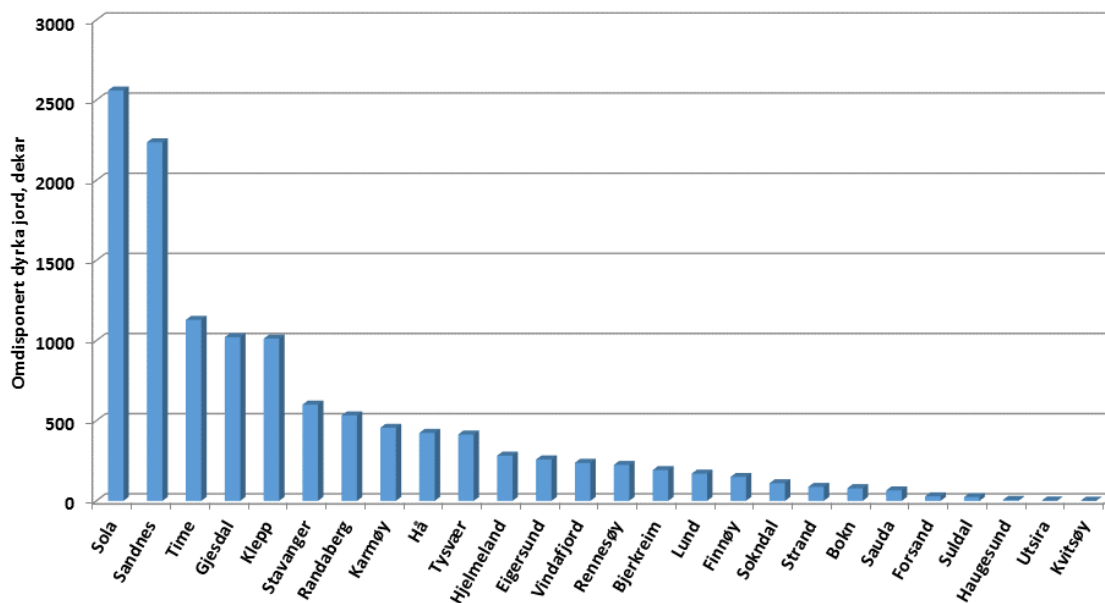
Ser en på fylkesstatistikken det siste 10-året, ligger fylket alene på omdisponerings toppen, med stor avstand ned til Sør-Trøndelag som nummer toⁱⁱ.



Omfanget varierer fra år til år, men utgjorde i 2015 rundt 30% av det oppdaterte nasjonale målet på 4000 dekar. I 2013 var omdisponeringen svært lav, relativt sett, og utgjorde ca. 10% av dette målet.

I figuren under er omdisponering av dyrka jord vist over en ti-årsperiode, fordelt på fylkets kommuner. Det går umiddelbart fram at de største arealendringene skjer i Jærkommunene, men omdisponeringer skjer i betydelig omfang også i andre deler av

Omdisponering dyrka jord i Rogaland 2006 - 2015



fylket.

Størstedelen av omdisponeringen målt i antall dekar, skjer gjennom vedtak etter plan- og bygningsloven (planvedtak og dispensasjoner). Samtidig er det også en betydelig andel som omdisponeres med grunnlag i jordlovens bestemmelser.

Jordloven har forbud mot omdisponering av dyrka mark, men dette gjelder ikke tiltak som tar sikte på jordbruksproduksjon. Men siden begrepet «jordbruksproduksjon» i denne sammenhengen omfatter bl.a. våningshus, driftsbygninger, driftsveger, og i noen tilfeller veksthus, kan dyrka jord på fullt lovlig vis omdisponeres til ikke produktive arealer.

I NIBR-rapport 2006:6 ble det for tre utvalgte kommuner (anonymisert) i perioden 2000 – 2002 dokumentert at halvparten av *spredt utbygging på jordbruksarealer* skyldtes tiltak for primærnæringen.

For Rogalands del utgjorde omdisponeringer etter jordloven ca. 10 % av den samlede omdisponeringen (etter plan- og bygningsloven og jordloven) i 2015. Tallet varierer normalt mellom 5 og 10 %.

Lang vekstsesong og milde vintre gir høy produksjon av gras, og lang beitesesong. Rogaland kalles gjerne «beitefylket», ettersom de store beitearealene er en svært viktig forutsetning for høy grasproduksjon og høyt husdyrhold. På disse mindre intensive arealene, som ikke kan drives maskinelt slik som fulldyrka jord, kan ressursene likevel utnyttes godt av beitende husdyr. Med fylkets høye husdyrtall, er beitene samtidig nødvendige for å tilfredsstille krav til spredeareal for husdyrgjødsel. I dagens situasjon er det derfor knapphet på beiteareal. Det vurderes nå å øke kravene til spredeareal, noe som i så fall kan medføre et betydelig underskudd på beitearealer. Å ta vare på beitearealene vil i så fall bli få ekstra betydning for jordbruket i fylket.

Landbruket som verdiskaper

Landbruket (jordbruk og skogbruk med produksjon basert på gårdens ressurser) er en viktig næringsgren i fylket, ikke bare med hensyn til den direkte produksjonen av mat og råvarer. Landbruket i Rogaland stod for en verdiskapning på 5,6 milliarder i 2014, med 6500 årsverk i primærleddet, og 3300 sysselsatte i den landbruksbaserte industrien. I tillegg kommer all aktiviteten som landbruket skaper i andre sektorer.

Det er et svært høyt kompetansenivå i landbruksrelaterte næringer, og sektoren er en viktig arena for forskning og innovasjon, bl.a. innen bioteknologi. Med en samfunnsmessig dreining basert på «det grønne skiftet», og økt satsing på bioøkonomi, har landbruksnæringen et stort næringsmessig utviklingspotensiale.

I distriktskommunene er landbruket i tillegg en nøkkelfaktor for å opprettholde bosettingsmønster og kulturlandskap, og er dermed et viktig grunnlag for å opprettholde den samlede verdiskapningen som skjer i lokalsamfunnet.

Varig verdiskapning og næringsutvikling basert på tilgjengelige produksjonsarealer, er følgelig et viktig argument for et styrket jordvern. Nedgangen i oljeøkonomien

har ført til et synlig behov for omstilling i næringslivet, og landbruket er sentral aktør på veien mot en sterkere bioøkonomi. Det grønne skiftet gjør at jordbruket vil få en enda viktigere rolle i næringslivet i Rogaland, og er også et argument for å styrke jordvernet. Den regionale næringspolitikken, jf. regionalplan for landbruk, slår også fast at det må være aktivt landbruk i hele fylket for å videreutvikle den nasjonale posisjonen som matfylke.

4. Fylkesrådmannens vurderinger:

Å etablere en regional jordvernstrategi for fylket har etter fylkesrådmannens vurdering fått ny legitimitet med bakgrunn i stortingets vedtak om en ny nasjonal jordvernstrategi. Grunnlaget for vurderingene har endret seg siden spørsmålet ble tatt opp i interpellasjonen i 2014. De gjeldende areal- og transportplanene er ikke i tilstrekkelig grad innrettet mot trendendringen som er nødvendig for å oppfylle det nasjonale målet om redusert omdisponering

Denne utfordringen krever et bredt forankret politisk dokument, som kan gi føringer for vurderinger og avveining når de mer konkrete spørsmålene om arealdisponering skal tas stilling til.

Oppgaven med en jordvernstrategi er ikke nedfelt i den regionale planstrategien, og det er dermed ikke avsatt egne ressurser til arbeidet. Fylkesrådmannen mener likevel oppgaven bør prioriteres, men at den både må tilpasses ressursituasjonen og behovet for en rask implementering av de nasjonale styringssignalene.

Fylkesmannen, som har tatt initiativ til et arbeidsfellesskap for å etablere jordvernstrategien, vil bidra med ressurser og fagkompetanse i arbeidet. Fylkesrådmannen mener dette vil være både ønskelig og nødvendig for å få et godt faglig grunnlag, og støtter opp om at strategien utformes som et felles dokument med begge etatenes logo.

Organisering og prosess

Fylkesrådmannen vil anbefale en enkel modell for organisering av arbeidet. Det anbefales å opprette en administrativ arbeidsgruppe sammensatt av representanter fra fylkesmannen og fylkeskommunen, og en ressursgruppe med representanter fra ulike samfunnsaktører som kan bidra med innspill til arbeidet. Fylkeskommunen står som ansvarlig for prosjektet, og sekretariatfunksjonen utøves i fellesskap mellom fylkesmannen og fylkeskommunen. De respektive etatenes landbruksavdeling og regionalplanavdeling blir ansvarlige for sekretariatfunksjonen, og samordner medvirkning internt i etatene.

Politisk styring regionalt anbefales å skje gjennom fylkesutvalgets behandling av forslag til jordvernstrategi, og med endelig vedtak i fylkestinget. Kommunal politisk medvirkning skjer gjennom høring av strategien. Med en slik modell blir kommunenes behandling av strategiforslaget viktig for å oppnå ønsket politisk forankring.

Arbeidet med jordvernstrategi vil gå parallelt med planprogramarbeid for regionalplan Jæren. Styringsgruppen for Jærplanen orienteres underveis om arbeidet med jordvernstrategien.

Ressursgruppe

Foreslås sammensatt av representanter fra eksterne aktører. Aktuelle aktører for å inviteres inn kan være

- Utvalgte kommuner representativt for fylket
- Interkommunale samarbeidsorgan («regionråd»)
- Interesseorganisasjoner tilknyttet landbruket
- Næringsliv (NHO, LO)
- Regionrådet
- Forum for natur og friluftsliv
- Forskningsmiljø

Møter ressursgruppe

To til tre møter, sommer - høst

Arbeidsgruppe/sekretariat

Fylkesmannen og fylkeskommunen, ca. 4-6 deltakere. 1 hovedansvarlig fra hver etat v/ landbruksavdelingen og regionalplanavdelingen, legger til rette for en intern prosess med medvirkning fra øvrige avdelinger.

Møter arbeidsgruppe

Fire møter vår - vinter. Justeres ut fra behov.

Framdriftsplan

Mai 2017	Oppstartssak i Fylkesutvalget
Mai - juni	Etablering av ressursgruppe
Vår – høst	Utarbeidingsfase
Vinter 2017	Forslag til regional jordvernstrategi til høring
Vinter 2017/2018	Bearbeiding av forslag, behandling i fylkesutvalget og vedtak av strategien i fylkestinget

Strategidokumentet

Om mål

Det legges til grunn at Stortingets målsetting om redusert omdisponering av dyrka jord er utgangspunktet for et regionalt tilpasset mål for jordvern i Rogaland. Jordvernstrategien skal bidra til at målet kan oppnås.

Konkretisering av målene forutsettes å skje gjennom overordna planer. For Regionalplan for Jæren er det vedtatt at konkret mål for maksimal omdisponering skal fastsettes når planprogrammet vedtas. I denne prosessen vil det også arbeides med metodikk som kan anvendes til analyseformål, og bedre grunnlaget for interesseavveininger som skal gjøres fram mot planvedtak.

En viktig del av arbeidet med strategien vil være å formulere en målsetting for fylket som oppfyller stortingets vedtak. Det må i denne sammenhengen vurderes hvordan fylkets naturgitte forutsetninger for jordbruk skal reflekteres.

Det bør også vurderes i hvilken grad «dyrkbare jord» skal omfattes av jordvernmålet, og om målsettingen skal utvides ytterligere, eksempelvis knyttet til håndtering av matjordlaget ved utbygging av dyrka jord.

Målene bør være strategisk utformet slik at de kan anvendes under ulike forhold, gi retning for utforming av konkrete areal- og transportplaner/ kommuneplaner, og fungere som grunnlag i planleggingen og annet relevant forvaltningsarbeid.

Det må samtidig legges vekt på at måloppnåelsen skal kunne evalueres.

På bakgrunn av de høye omdisponeringstallene, må Rogaland også ha et høyt ambisjonsnivå for å endre dagens trend. Det er uklart hvilke konsekvenser en oppfølging av målsettingen vil ha, eksempelvis for muligheten til realisering av langsiktige utbyggingsområder. I arbeidet med jordvernstrategien bør temaet undersøkes nærmere.

Om tiltak

Jordvernstrategien skal vise aktuelle tiltak som vil bidra til å nå fastsatte mål, og arbeid med tiltakspakken vil bli en sentral del av prosessen. Det gis her en kort omtale av hovedfokus i arbeidet med tiltak.

Etter fylkesrådmannens vurdering vil en viktig del av jordvernstrategien være å styrke kunnskapsgrunnlaget, både om status og utvikling i omdisponering av jord, utfordringsbildet i lys av det nasjonale målet, og om prosessene som påvirker utviklingen. Sammenhengen mellom areal- og transportplanenes utforming og muligheten for å spare jord er helt sentral i denne forbindelsen. Politiske beslutningstakere er viktig målgruppe.

Arealeffektiviteten i vår region er generelt relativt lav, og by- og tettstedsveksten følger fremdeles et spredt mønster. Formidling av relevant kunnskap om hvordan alternative valg av utbyggingsmønster påvirker arealforbruket bør derfor prioriteres. Samtidig er det behov for å øke bevisstheten om at arealbesparende utbyggingsformer kan gi kvalitativt gode bo- og oppholds miljøer. I byområdene er det spesielt behov for å øke forståelsen for kvalitetene ved urban byutvikling, og at høy tetthet ikke er det samme som urbanitet.

Det vil også være sammenfallende interesser mellom jordvern hensyn og anvendelse av prinsipper for klimavennlig by- og tettstedsutvikling i områder som

allerede er tatt i bruk til byggeformål. Å synliggjøre dette som ledd i jordvernstrategi kan bidra til å forene krefter mot felles mål.

Spredt utbygging og bruk av dispensasjoner fra gjeldende planer har hatt stort omfang i deler av fylket, og bidrar både til nedbygging av jord og oppstykking av landbruksarealer. For distriktskommuner der dette er relevant, kan det være aktuelt å synliggjøre hvordan bevisst satsing på stedsutvikling i de mindre tettstedene kan gi samfunnsmessige gevinster sammenliknet med spredt utbygging.

I jordvernstrategien bør det videre stilles tydeliges forventninger til innarbeiding av jordvernmål og prinsipper for jordvern i overordna planer etter plan- og bygningsloven.

Samferdselsanlegg står for en høy andel av den samlede omdisponeringen, og prinsipper for alternative løsninger til økt vegkapasitet bør løftes fram. Valg av utbyggingsmønster/-områder må også her vurderes med hensyn til arealbruk til samferdselsanlegg.

Planmyndighetenes roller og ansvar bør tydeliggjøres, og tidlig og tydelig medvirkning fra regionalt nivå i planprosessene må innebære både veiledning, dialog og klargjøring av konfliktnivå og avveining av interesser.

I større byvekstområder er det i dagens situasjon et stort overskudd av jord fra utbyggingsområder, der bare en mindre del blir håndtert som en ressurs til kjent og godkjent formål. Det bør vurderes virkemidler for rask gjenbruk av overskuddsjord for at ressursen ikke skal gå tapt eller bli vesentlig forringet gjennom mellomagring.

Ved bruk av overskuddsjord i forbindelse med nydyrking vil det være viktig å etablere god kobling mellom plan- og byggesaksbehandling og særregelverket for nydyrking, slik at hensyn til kulturminner, restarealer og naturområder blir godt ivaretatt.

Jordfond, dvs. bruk av økonomi som virkemiddel for å begrense omdisponering og stimulere nydyrking, er også et dagsaktuelt tema som bør belyses nærmere.

Det legges opp til at forslag til mål og tiltak utformes i arbeidsgruppen i samarbeid med ressursgruppen.

5. Konklusjon:

Fylkesrådmannen anbefaler at arbeid med regional jordvernstrategi startes opp. Det anbefales en enkel organisering av arbeidet, der det faglige grunnlaget utarbeides av fylkesmannen og fylkesrådmannen i fellesskap, med støtte og medvirkning av en ressursgruppe med eierskapsforhold til temaet. Arbeidet anbefales forankret politisk gjennom fylkesutvalgets tilrådinger, og ved kommunal politisk involvering gjennom høringsfasen.

Forslag til vedtak:

1. Fylkesutvalget ber administrasjonen sette i gang arbeid med etablering av en regional jordvernstrategi som omfatter hele fylket.
2. Fylkesutvalget gir sin tilslutning til foreslått modell for organisering, medvirkning og framdriftsplan for arbeidet.

Trond Nerdal
fylkesrådmann

Christine Haver
regionalplansjef

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.