

# Jordvernstrategi for matfylket Rogaland



## Begreper

Dyrka mark: jordbruksareal, omfatter fulldyrka jord, overflatedyrka ord og innmarksbeite.

- Fulldyrket jord: Jordbruksareal som er dyrka til vanlig pløyedybde, og kan benyttes til åkervekster eller til eng, og som kan fornyes ved pløying.
- Overflatedyrket jord: Jordbruksareal som for det meste er ryddet og jevnet i overflaten, slik at maskinell høsting er mulig.
- Innmarksbeite: Jordbruksareal som kan benyttes som beite, men som ikke kan høstes maskinelt, Minst 50 % av arealet skal være dekt av godkjente grasarter eller beitetålende urter.

Dyrkbar jord: Areal som ikke er fulldyrka, men som kan fulldyrkes til lettbrukt eller mindre lettbrukt fulldyrka jord, og som holder kravene til klima og jordkvalitet for plantedyrking.

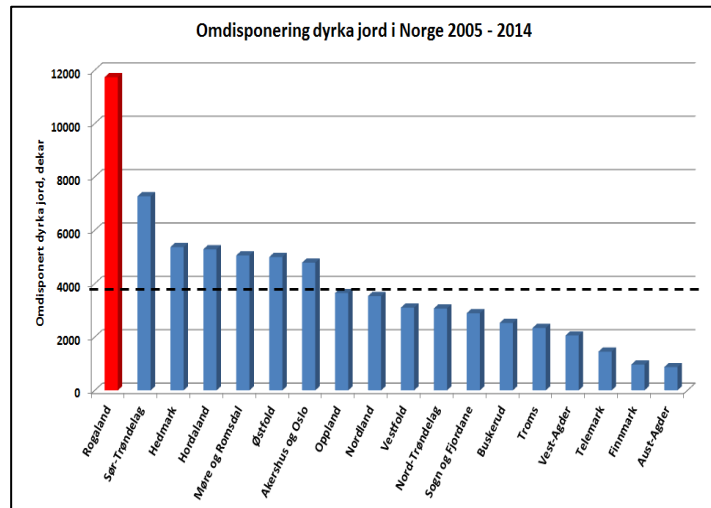
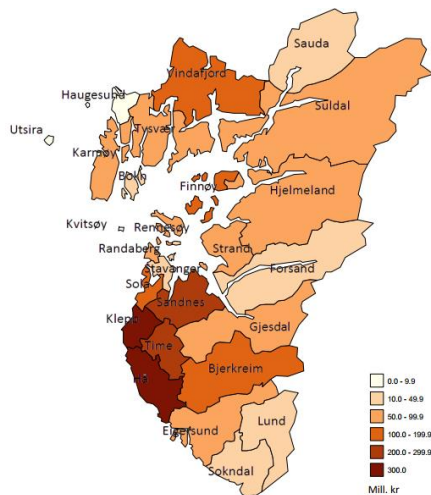
Fysisk kompensasjon: Fysisk kompensasjon for jordbruksarealer (ikke økonomisk kompensasjon gitt til grunneiere som erstatning for tapet av dyrket eller dyrkbar mark) bygger i følge EU-rapporten Overview of best practices for limiting soil sealing or mitigating its effects in EU-27, på at omdisponering av jord, og dermed tapet av jordfunksjoner (biodiversitet, produktivitet, dreneringskapasitet, erosjonsbeskyttelse etc.), blir kompensert for med jordfunksjoner et annet sted (EU-kommisjonen 2011).

Nydyrking: Med nydyrking menes fulldyrking og overflatedyrking av jord. Gjenoppdyrking av jordbruksareal som har ligget unytta i over 30 år, regnes som nydyrking.

## Innledning

I forbindelse med behandlingen av Nasjonal jordvernstrategi i desember 2015, ba Stortinget om en nærmere vurdering av ulike virkemidler for å oppnå redusert avgang på jordbruksjord. Det er en forventning om at dette følges opp regionalt og kommunalt, og arbeidet med regional jordvernstrategi er å vurdere som et slikt virkemiddel.

Rogaland er det fylket med størst tap av god matjord til utbygging de 10 siste årene, samtidig det fylket der matproduksjonen har størst betydning både i form av verdiskaping og volum. Det er slik sett klart behov for å utarbeide en egen jordvernstrategi for Rogaland.



Figur til venstre: Verdiskaping i jordbruket i Rogaland, bruttoprodukt, mill. kr (kilde: NIBIO)

Figur til høyre: Omdisponert dyrket mark (daa) 2005-2014

«Jordvern brukes som et generelt begrep om det å verne om jorda som grunnlag for produksjon, og særlig med henblikk på matproduksjon. Jordvernbegrepet innebærer ikke et direkte, arealmessig juridisk vern. Jordvernarbeidet omfatter både jordbruksareal og dyrkbar jord.»

SSB rapport 2017/14

1. Norges viktigste matfylke følger opp nasjonal jordvernstrategi  
Stortinget har fastsatt det årlige målet for omdisponering av dyrka mark til 4 000 dekar og bedt regjeringen sørge for at målet nås gradvis innen 2020 (Innst. 56, 2015–2016). Landbruks- og matdepartementet har sendt et eget brev 08.03.2016 til fylkeskommunene, kommunene og fylkesmennene om å følge opp den nasjonale jordvernstrategien. Den viktigste meldingen fra departementet er at vern av jordbruksareal er av nasjonal interesse, og at den viktigste strategien for best jordvern går gjennom samordna arealplanlegging.

I innstillingen til Fylkesutvalget sitt vedtak 16.05.2017 er det bl.a. følgende begrunnelse:

*«Å etablere en regional jordvernstrategi for fylket har etter fylkesrådmannens vurdering fått ny legitimitet med bakgrunn i stortingets vedtak om ny nasjonal jordvernstrategi. ... 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.»*

## 2. Regelverk

Beslutninger om omdisponering av jordbruksjord blir normalt (80 %) avgjort gjennom planprosesser etter plan- og bygningsloven, og gjennom omdisponeringsvedtak etter jordloven. Resterende 20 % vil bli utredet i det videre arbeidet (foreløpig ukjent for arbeidsgruppen).

### Plan- og bygningsloven

Jordvern handler om arealforvaltning, men også om næringspolitikk. Jordbrukets rolle for verdiskaping og sysselsetting, med jorda som den viktigste ressursen, blir i for liten grad vektlagt i arealplanspørsmål. Plan- og bygningsloven, med de ulike verktøy, er det mest sentrale virkemiddel for å gjennomføre jordvernpolitikken.

Det er først og fremst gjennom kommunal planlegging at faktisk arealbruk blir endelig besluttet, samt gjennom større infrastrukturplaner. Regionale planer for samordna bolig-, areal- og transportplanlegging gir føringer for utbyggingsmønster på regionalt nivå, og kan også inneholde juridisk bindende planbestemmelser for nærmere bestemte områder.

### Jordloven

Jordloven inneholder et generelt forbud mot omdisponering, men dette kan settes til sides gjennom kommunale planvedtak.

## 3. Kompenserende tiltak – jordflytting og nydyrking

### Nydyrking og forslag til endringer i nydyrkingsforskriften

Nydyrking er pekt på som en av flere måter vi kan nå det nasjonale målet om å øke norsk matproduksjon på. Forskrift om nydyrking, trådte i kraft den 15.5.1997. Før denne forskriften trådte i kraft var ikke dyrking regulert. Forskriften gir klare føringer for hva kommunen kan gi løyve til, og hva kommunen skal legge vekt på ved behandling av søknad. Formålet med forskriften er å sikre at nydyrking skjer på en måte som tar hensyn til natur- og kulturlandskapsverdiene.

Figur som viser omfang  
nydyrking

Det er nå på høring ny forskrift om nydyrking, der det er forslag om å forby dyrking av myr. Dette særlig ut fra klimahensyn, men det er også ofte knyttet viktige natur- miljøkvaliteter til myr. I et aktivt jordbruksfylke som Rogaland har det vært relativt mye nydyrking, også de siste årene. Det er derfor lite restarealer igjen i pressområdene som kan nydyrkes uten at det er i konflikt med andre interesser, særlig gjelder dette for Jæren.

## Regionalplan for massehåndtering

Ut i fra den byggeaktiviteten som er i Rogaland, er det forventet at mengden overskuddsmasse er betydelig. Gjennom utarbeiding av regionalplan for massehåndtering på Jæren er det nylig undersøkt omfanget av flytting/håndtering av jordmasser på Jæren. Beregninger viser at i de kommende år må en forvente håndtering av ca 2,7 mill. m<sup>3</sup> årlig.

Undersøkelser i regi av Regionalplan for massehåndtering på Jæren viser at det i perioden 2014-2016 ble gravd ut ca 1,66 mill. m<sup>3</sup> matjord som overskuddsmasse. Av dette gikk 0,38 mill. m<sup>3</sup> til mellomager og ombruk mens 1,28 mill. m<sup>3</sup> havnet på massetipp. Dette medfører en grad av gjenbruk på 23 %. Det er altså et betydelig potensiale for mer gjenbruk av matjord.

## Kompenserende tiltak

I jordvernsammenheng er det viktig å skille *økonomisk* og *fysisk* kompensasjon ved tap av jordbruksareal. Til forskjell fra økonomisk kompensasjon skal en gjennom fysisk kompensasjon fysisk erstatte tapet av jordfunksjon.

I rapporten «Fysisk kompensasjon for jordbruks- og naturområder med samferdselsutbygging» utarbeidet av en arbeidsgruppe i forbindelse med nasjonal transportplan er kompensasjon definert slik:

«Et område med dyrka eller dyrkbar mark, som faller bort eller blir kraftig forringet i forbindelse med samferdselsprosjekt, erstattes ved at

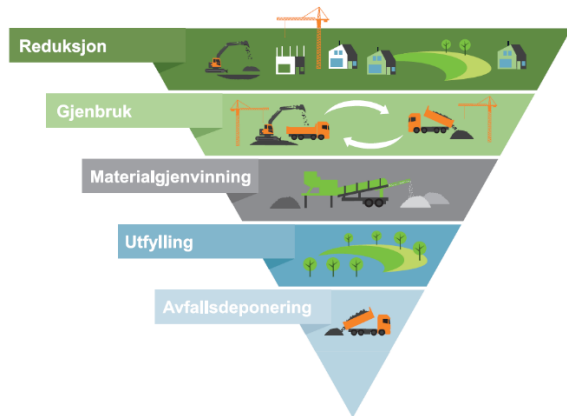
- Ikke-dyrkbar jord omdannes til dyrka eller dyrkbar mark ved tilføring av jord
- Kvaliteten på dyrka eller dyrkbar jord økes ved tilføring av jord
- Dyrkbar mark dyrkes opp
- Innmarksbeite og overflatedyrka jord etableres»

Kompenserende tiltak

En skal være forsiktig med å tillegge kompenserende tiltak for mye vekt fordi potensialet for konflikt med viktige miljø-, natur- og friluftverdier medfører at dyrkbare og dyrkbare arealer er en begrenset ressurs. Videre er det liten dokumentert kunnskap om jordforbedring av dyrkede arealer i Norge som gjør at jordflytting for å bedre kvaliteten på dyrket jord er vanskelig å kvantifisere.

Kompenserende tiltak bør derfor komme som en siste utvei i hierarkiet «unngå-avbøt-restaurer-kompenser», ved at en gjennom en KVVU/planprosess har forsøkt å unngå bruk av dyrket mark.

Regionalplanen konkluderer på bakgrunn av ulike forskningsrapporter at jordflytting er siste utvei grunnet de utfordringer med jordkvalitet og produksjonsevne flytting medfører. En bør unngå at matjord som overskuddsmasse oppstår gjennom god arealplanlegging og strammere jordvernpolitikk. Regionalplanen konkluderer med at et av de viktigste prinsippene for å redusere mengden overskuddsmasse er å ta i bruk avfallspyramiden planlegging og gjennomføring:



Figur: Avfallspyramiden: Kilde: Regionalplan for massehåndtering

#### 4. Jorda en ikke fornybar ressurs

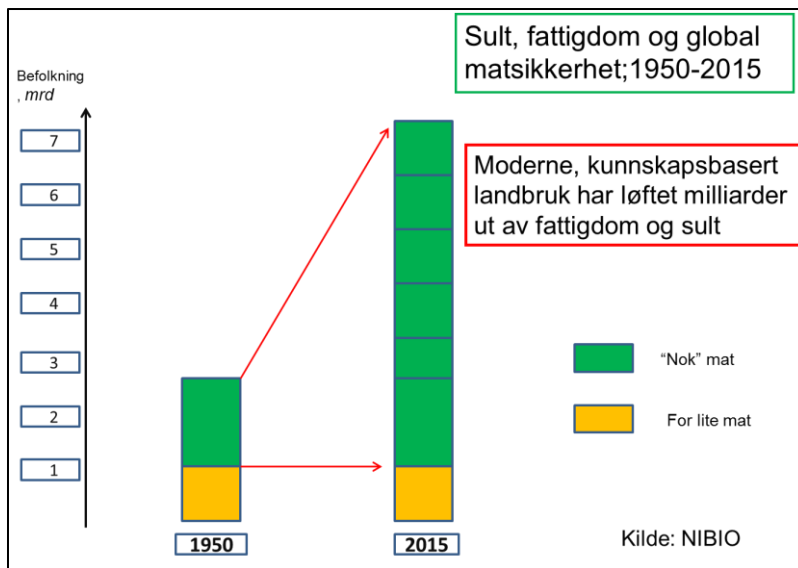
*” Evnen humus har til å danne organisk-mineral-komplekser i jord er en syntese som er like viktig for videreføring av livet som fotosyntesen.” G.V. Jacks 1963*



#### Internasjonalt

Landbruk og matproduksjon har gjennom tid fått stadig økt fokus, internasjonalt, nasjonalt og regionalt. Dette særlig ut fra en stadig økende befolkning, kombinert med global reduksjon i produksjonsgrunnlaget for matproduksjon.

For å dekke matbehovet er det behov for å øke dagens samlede matproduksjon med 70 %. Globale klimaendringer forventes å gi store endringer i vilkår for matproduksjon i ulike deler av verden. Matjord er blitt et investeringsobjekt for internasjonal kapital, og mat spiller en stadig viktigere viktig rolle i et samfunnssikkerhetsperspektiv.



Økt matproduksjon har først og fremst skjedd gjennom endring i driftsform og effektivisering, og i mindre grad med grunnlag i økt arealgrunnlag.

Nasjonalt

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 kraftfôr.

#### 4. Kunnskapsgrunnlaget for Rogaland

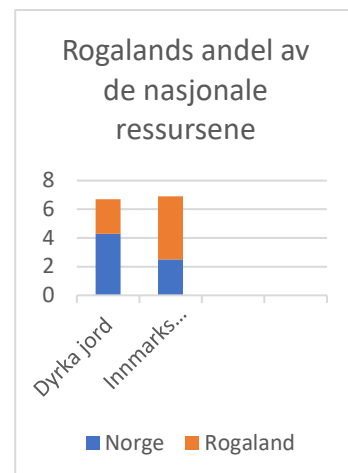
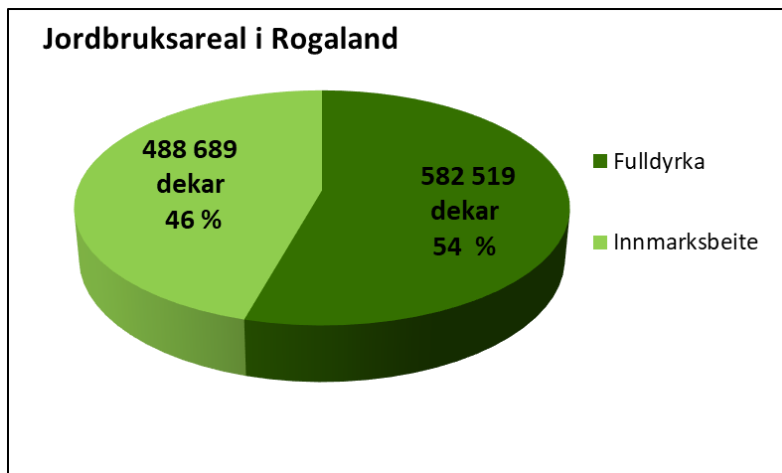
Landbruket er fundamentet og forutsetningen for at vi ser på oss som landets fremst matfylke. 4000 gardsbruk og 3300 sysselsatte i den landbruksbaserte industrien gir en årlig verdiskaping på rundt 6 milliarder kroner. Rogaland blir omtalt som et 10 prosent-fylke når det gjelder landbruksareal, et 20 prosent-fylke når det gjelder grovfôrbaserte dyreslag og et 30 prosent-fylke når det gjelder kraftfôrkrevde produksjoner.



Rogaland er det viktigste jordbruksfylket i landet og en sentral region for å nå Stortinget sitt overordna mål om økt produksjon av mat, i takt med befolkningsutviklingen.

Den regionale landbrukspolitikken er forankret i Regionalplan landbruk i Rogaland, der følgende punkt om jordvern er uttrykt i godkjenningsvedtaket i Fylkestinget:

*«Fylkeskommunen meiner eit strengt jordvern er avgjerande om ein skal fylle visjonen om eit livskraftig landbruk i heile fylket og målet i fylkesplanen om matfylket.»*



I Rogaland er det lite jordbruksareal sett i forhold til den store matproduksjonen, spesielt av fulldyrka jord. Rogaland er landets desidert største beitefylke.

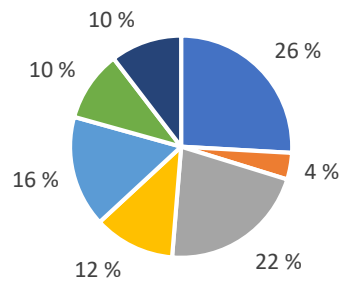
Av all nedbygging i hele landet kan 17 % henføres til Rogaland. Det er særlig de høyproduktive landbruksområdene nær byer og tettsteder som er utsatt for utbyggingspress. Denne jordvernstrategien har som hovedmål at det i fremtiden blir bygget ned mindre jord, og klart mindre enn hva historien fram til i dag viser.

En stor del av de dyrkbare arealene har kvaliteter som vil gi negative miljøkonsekvenser ved oppdyrking, herunder økte klimagassutslipp.

SSB rapp. 2017/14 *Nedbygging av jordbruksareal*, er en kartbasert undersøkelse av nedbygging og bruksendringer av jordbruksareal. Rapporten viser den fysiske nedbyggingen som er skjedd, til forskjell fra tallene i det nasjonale rapporteringssystemet som viser arealer som får annet planformål gjennom reguleringsvedtak. Her noen illustrasjoner. I perioden 2004-2015 er det beregnet nedbygd 97 555 dekar **jordbruksareal** i hele landet og 16 923 dekar i Rogaland;

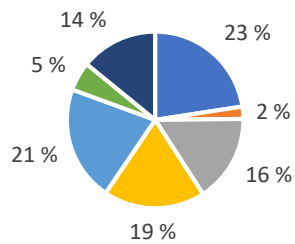


Hele landet, 97 555 daa jordbruksareal  
omdisponert mellom 2004-2015: fordelt slik:

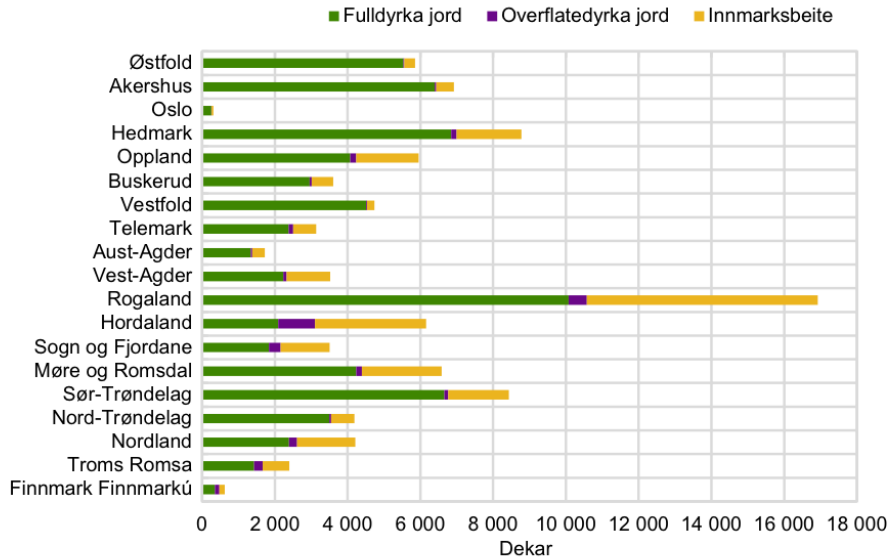


- Bolig-bebyggelse
- Bebyggelse område for landbruk
- Veg og bane
- Annene bebyggelse og anlegg
- Fritids-bebyggelse
- Næring, offentlig og privat tjeneste-yting
- Sports-, idretts-, og grønne områder

Hele Rogaland, 16 923 daa jordbruksareal  
omdisponert mellom 2004-2015 fordelt slik:



- Bolig-bebyggelse
- Bebyggelse område for landbruk
- Veg og bane
- Annene bebyggelse og anlegg
- Fritids-bebyggelse
- Næring, offentlig og privat tjeneste-yting
- Sports-, idretts-, og grønne områder



Figuren over viser nedbygget jordbruksareal etter arealkategori (2004- 2015)

Vi har lite konkret kunnskap om omfanget av jordbruksarealer som er reguleringsmessig omdisponert, men ikke fysisk nedbygd. Et viktig prinsipp i arealplanleggingen er å utnytte eksisterende byggeområder godt før nye områder tas i bruk, slik at arealressursene skal vare lengst mulig. I områder egnet for bymessig utvikling er det et stort potensial for økt arealeffektivitet, slik at utbygging av andre områder kan skyves ut i tid. For å få et helhetlig bilde av nåværende jordbruksreserver, også de som er planmessig omdisponert, er det ønskelig å ta i bruk/utvikle en systematisk analysemetode som kan vise omfanget av gjenværende jord, både planmessig omdisponert og ikke omdisponert jordbruksareal. Dette kan sette fokus på samlet husholdning av de faktiske jordreservene.

#### Nedbygging av dyrkbar jord

I perioden er det beregnet at det er bygd ned i alt 65 700 dekar **dyrkbar** jord. Den dyrkbare jorden har i mange tilfeller viktige kvaliteter for biologisk mangfold, oppbinding av klimagasser (myr og humus), rekreasjon og frifuftsliv, men også viktige beiteressurser. Den konkrete viktigheten av de dyrkbare arealene er ikke kvantifisert og det må jobbes videre med å utrede dette.

#### 5. Hva er og hva betyr en regional jordvernstrategi?

**Strategi** i dette dokumentet betyr: Hva skal gjøres for å nå definerte mål?

#### 6. Regionalt jordvernmål

I regjeringens Nasjonale jordvernstrategi er det bla følgende omtale om hva en regional jordvernstrategi kan inneholde:

*«Et slikt dokument vil være grunnlag for tidlige og tydelige innspill til kommunale planer. Det vil bidra til forutsigbarhet og likebehandling, og dermed styrke samhandlingen med kommunene. Slike dokument kan utvikles fylkesvis og konkretiseres ut fra kjennskap til jordressursene i det aktuelle fylket. Sentrale landbruksmyndigheter kan gjennom et strategidokument tydeliggjøre hva som er de nasjonale jordverninteressene i*

arealplanleggingen. Dette kan også fungere som en veileder for god og effektiv samhandling mellom landbruksmyndighetene, kommunene som planmyndighet og andre aktører i arealplanleggingen. I en slik strategi kan det legges vekt på å klargjøre:

- Hva nasjonale og vesentlige regionale jordverninteresser er i arealplanleggingen.
- Hvordan statlige landbruksmyndigheter og kommunene kan samarbeide om planløsninger på en effektiv måte når nasjonale jordverninteresser blir berørt.
- I hvilke situasjoner statlig landbruksmyndighet kan bruke innsigelse for å sikre at nasjonale jordverninteresser blir ivaretatt.»

Rogaland har ca 10 % av landets jordbruksareal. Jorden er en av Norges beste og produksjonen per dekar er vesentlig høyere på Jæren enn andre deler av landet. Grunnlaget for dette er sammensatt med skyldes i hovedsak at klimaet er gunstig for grovfôrproduksjon og vekstsesongen er lang, store områder med svært god jordkvalitet, Jærlandskapetets flate topografi som gir rasjonell drift, men også et godt sterkt faglig miljø. Samtidig er Rogaland det fylket der det er bygd ned mest jord siste tiåret, og mest jord bygges ned i de mest produktive områdene. Dette er utgangspunktet for at vårt fylke bør ha et ambisiøst mål.

Fylkesutvalget gjorde følgende vedtak i forbindelse med oppstart av arbeidet med jordvernstrategien:

*«I tråd med nasjonale mål, skal Jordvernstrategien for Rogaland etablere klare mål for å begrense nedbygging av landbruksjord i Rogaland på kort sikt, samt på lang sikt øke landbruksjord i Rogaland. Strategien må vise til tiltak som gjør målene realistiske.*

Dette gir en klar forpliktelse til strategien både i innhold og etterlevelse. Strategien skal gi klare føringer og tiltak slik at målet nås, i tillegg til at det legges en forventning om måloppnåelse i tråd med nasjonale forventninger.

Strategien forplikter

Denne jordvernstrategien for Rogaland er laget med utgangspunkt i at Regjering og Storting forventer at kommunene og fylkeskommunene følger opp det jordvernmålet Stortinget har fastsatt. Forslag til målformulering må reflektere Stortingets forventning om en kraftig reduksjon i nedbygging av jordbruksareal, og at en stor del av fylkets jordbruksareal har særlig høy produksjonsverdi i landsmålestokk. Konkretisering av måltall må være kunnskapsbasert og skal fastsettes i regionale planprosesser.

#### **Mål for Rogaland:**

**Årlig omdisponering av jordbruksareal i Rogaland skal ..... av det nasjonale målet om maksimalt 4000 dekar dyrka jord pr år innen 2020. Dette skal være premiss i overordna planprosesser etter plan- og bygningsloven, der måltall\* skal konkretiseres og fastsettes.**

**Jordkvaliteten, dyrkingsforholdene og produksjonsmiljøet/omfanget er grunnlag for et ambisiøst mål for å verne om disse nasjonale verdiene. Overskridelse av det årlige jordvernmålet kan i visse tilfeller godkjennes når dette kommer som følge av nødvendig infrastrukturtiltak og kollektivtiltak**

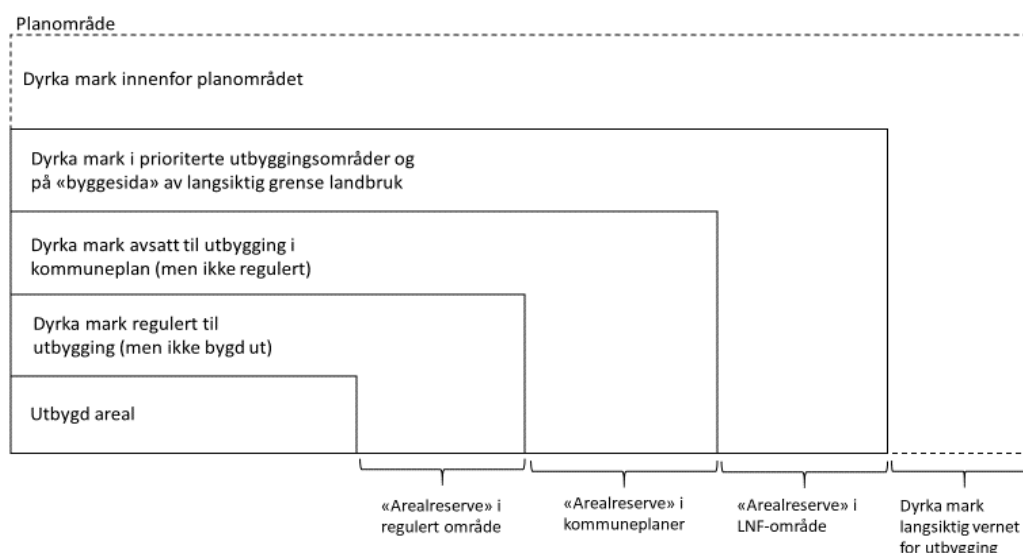
**som i sum vil bygge opp under en kompakt og bærekraftig byutviklingsmodell for eksisterende by- og tettstedsområder. Gjennomsnittet skal likevel ikke overskride det regionale jordvernmålet over en viss periode.**

*\*) Måltall må faglig utredes med bakgrunn i de konkrete planmessige forhold som er i fylket. (Jf. vedtak om konkretisering av mål i planprogram til regionalplan for Jæren).*

Omdisponering i målteksten regnes som planlagt nedbygd jordbruksareal. Med planlagt nedbygd regnes arealer som gjennom kommuneplanprosess omdisponeres fra LNF til andre formål hvor landbruk ikke er aktuelt. Denne definisjonen skiller seg derfor fra KOSTRA hvor det rapporteres på dyrket og dyrkbar jord uavhengig av arealformål på reguleringsplannivå.

## 7. Hvordan måle at fylket er på rett vei?

Et konkret mål gir også behov for å dokumentere måloppnåelse. Det er mange måter å måle omdisponering. Det som er viktig er at det en måler er det reelle og at det gjøres likt på landsbasis. En målemetode er under utarbeidelse og er tenkt bygd opp rundt følgende modell:



## 8. Tiltak for å styrke og sikre et bedre jordvern

Det viktigste tiltaket for å nå målet er bevisstgjøring og forankring blant beslutningstakere og fagpersoner, og sikre at jordvernhensyn innarbeides i bærekraftige utviklingsmodeller for overordna areal- og transportplaner. Valg av utbyggingsmønster gjennom planleggingen må ses i sammenheng med mulighetene for å gjennomføre et styrket jordvern. Tiltak med avbøtende og kompensierende karakter som jordflytting er ikke tatt med, fordi det anses som aller siste utvei ved nedbygging, og til dels kan ha negativ effekt gjennom legitimering av «frikjøpsordning».

Foreløpig forslag til tiltak:

Tiltak 1; Styrke kunnskapsgrunnlaget

### **Jordvernsamling for politikere**

Dagsopplegg for politikere (samarbeid KS, FK og FM)

Tema på regionsamlinger

### **Jordvernsamling for administrasjon**

Samlinger og konferanser med tettstedsutvikling og jordvern som hovedtema

1 gang i året og innføringsdag etter vedtatt jordvernstrategi

### **Verktøykasse og eksempelsamling**

#### **Effektive transformasjonsprosesser og eksempler på god arealutnytting**

Hvilken type plangrep sparer jord? Er de overordna plangrepene som blir valgt i kommuneplanprosessene de beste for på sikt å spare jord? Finnes det myter om hva som sparer nedbygging av jord? Er det virkelig slik at jordvernet gir dårlig plangrep? Eller kan det åpne opp for uante muligheter?

### **Informasjonsskriv med arealstatus**

Utgis årlig for bevisstgjøring inkl. restarealer eks. godkjent i kommuneplan men ikke regulert arealkonferanse annet hvert år

Tiltak 2; Jordvern i planer

### **Regionale planer**

Fastsatte regionale plangrep. Krav om konkretisert jordvernmål i regionale BATP-planer.

Tydliggjøre regionale planer for samordnet areal og transport som jordvernverktøy.

Tydlig formidling av nasjonale jordvernmål som klargjør bruk av innsigelse/ innsigelsespraksis på landbruk.

Helhetlig planlegging som ser større områder i sammenheng, er viktig for å få til en mer samordnet og helhetlig areal- og transportplanlegging. I slike planer kan man vurdere behovet for nye bolig- og næringsarealer uavhengig av kommunegrensene, og se det i sammenheng med det regionale transportsystemet. Krav om utnyttelse av transformasjons- og fortetningspotensialet, effektiv arealbruk i byggeområdene og langsiktige byggegrenser. I planene skal det legges vekt på høy arealutnyttelse, fortetting og transformasjon i by- og tettstedsområder og rundt kollektivknutepunkt. Også i omlands-/distriktskommuner kan det være samfunnsmessige gevinster i å bygge opp under stedskvaliteter i etablerte grender og tettsteder, for å opprettholde service- og tjenestetilbud. Dette kan også bidra til å avgrense omfang av spredt utbygging og økt fragmentering av landbruksområder.

## Fortetting



Sarpsborg, Østfold

Vil lage illustrasjon fra fylket

## Kommuneplaner Områdeplan – Reguleringsplaner

Tiltak 3; Innslagspunkt for innsigelser

Tydelig formidling av nasjonale jordvernmål, med utarbeidelse av eget strategidokument som klargjør når innsigelse skal brukes.

Tiltak 4; Dispensasjoner og klageinngang

I perioder har omdisponering av dyrka mark ved dispensasjoner vært like stor som omdisponering etter arealplan. Dispensasjonspraksisen er derfor betydningsfull for å nå det regionale jordvernmålet.

Tiltak 5; Krav til landbruksnæringen

Landbruksnæringen (landsbasis – kan vi bruke Rogalandstall) har stått for 22 % av nedbyggingen fra 2004-2015, mens areal til boligbygging stod for 26 %. De 22 % tilsvarer 1750 daa årlig og 21000 hele perioden. I Rogaland bygde bøndene ned 2700 dekar i denne perioden.