

A tractor is plowing a large field of dark brown soil. The tractor is green and yellow, moving away from the viewer towards the horizon. To the left of the plowed area is a vibrant green field. The sky is a clear, bright blue with a few wispy clouds near the horizon. In the far distance, some farm buildings and a water tower are visible.

Regionalplan for Jæren 2050

Arbeidsnotat: Jordvern

REGIONALPLAN FOR JÆREN FASE 1 - 2018

Rogaland fylkeskommune, juni 2018



ROGALAND
FYLKESKOMMUNE

Innhold.

4 Innledning

- 4 Hensikten med notatet:
- 4 Dialog om å videreutvikle jordvernstrategien
- 4 Bakgrunn i planprogram og nasjonal jordvernstrategi

5 Jordkapitalen vår

- 5 Hvorfor er det viktig å ta vare på matjord
- 5 Høy produktiv og høykvalitets jord i planområdet
- 6 Jordkapitalen per person reduseres stadig
- 6 Trenden forsterkes av storstilt nedbygging
- 7 Det er lite konfliktfri kapasitet til nydyrking
- 7 Hvor mye har vi disponert til utbygging i gjeldende planer

9 Scenarier

- 9 Omstillingsbehov
- 10 Trend
- 10 Effektivisering
- 10 Vern

11 Prinsipper for formulering av et jordvernmål

- 11 Metoder for dimensjonering
- 12 Forhold til Jordvernstrategi for matfylket Rogaland

13 Virkemidler - hvilke handlingsrom har vi?

- 13 Hvordan reduseres nedbygging?
- 13 I hvilke sektorer kan vi øke arealeffektivitet?
- 14 Kan vi øke arealeffektivitet?
- 15 Tiltak i gjeldende Regionalplan for Jæren



Innledning

Hensikten med notatet: Dialog om å videreutvikle jordvernstrategien

Notatet skal tilrettelegge for dialog om videreutvikling av jordvernstrategien i Regionalplan for Jæren. Notatet er utarbeidet av Rogaland fylkeskommune med bistand fra eksterne konsulenter og legges fram for administrativ prosjektgruppe og politisk styringsgruppe i juni 2018. Tema i notatet bygger på utredningstema i planprogrammet, som også er drøftet med prosjektgruppen april 2018.

I kortfattet form oppsummerer notatet en del av kunnskapsgrunnlaget fra prosessen så langt, og det beskrives et mulig handlingsrom for videreutvikling av strategi og virkemidler i regionalplanen.



Bakgrunn i planprogram og nasjonal jordvernstrategi

Stortinget satte den 8.12.2015 det årlige målet for omdisponering av dyrka mark til maksimalt 4 000 dekar. På denne bakgrunn vedtok fylkesutvalget den 16.05.2017 at det skal utarbeides en regional jordvernstrategi for hele fylket. Forslag til jordvernstrategi for Rogaland er for tiden på høring.

I planprogrammet er det beskrevet at revisjon av Regionalplan Jæren skal:

- Redusere nedbygging av jord
- Vi vil fastsette et måltall for maksimal årlig omdisponering av jord i planområdet, og utforme prinsipper for håndtering av jordvernmålet.
- Det skal i tillegg utarbeides planprinsipper som skal bidra til redusert nedbygging og bedre husholdning av omdisponert jord.

Forslag til jordvernmål og videreutvikling av jordvernstrategien er tema på prosjekt- og styringsgruppemøtene i juni og deretter ved gjennomgang av planforslaget i desember 2018.

Målet er at jordvernstrategien sendes på høring sammen med den strategiske del 1 av regionalplanen vinteren 2019 og vedtas i juni 2019. Deretter kan andre virkemidler og tiltak videreutvikles med tanke på vedtak i juni 2020.



Figur 1: Milepæler

Jordkapitalen vår

Hvorfor er det viktig å ta vare på matjord

1. Matjord er en knapp og ikke fornybar ressurs
2. Klimautfordringene vil endre forutsetningene for matproduksjon over hele kloden
3. Befolkningsveksten gir behov for større arealer til jordbruk
4. Nok mat, trygg mat, kortreist og god mat blir en viktigere del av vår livskvalitet
5. Som en viktig del av den regionale økonomien står Jærens intensive jordbruk for en verdiskaping på over 1,6 mrd kr.

Framtidsutsikter fra FN tilsier at matproduksjonen i verden må økes med 70 prosent innen år 2050 for å møte befolkningsveksten. Samtidig er det forventet at matproduksjonen vil avta i viktige jordbruksområder i verden i dag. Stortinget har vedtatt at matproduksjonen i Norge skal økes med 20 prosent fram til 2030.

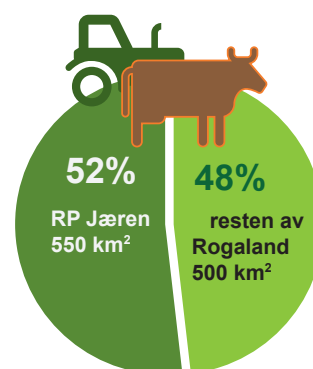
Høy produktiv og høykvalitets jord i planområdet

Jordbruksareal består av fulldyrka jord, overflatedyrka jord og innmarksbeite.

Planområdet med ca. 5% av Norges jordbruksareal er et av landets viktigste jordbruksområder og avgjørende for å nå målet om økt matproduksjon og sikkerhet.

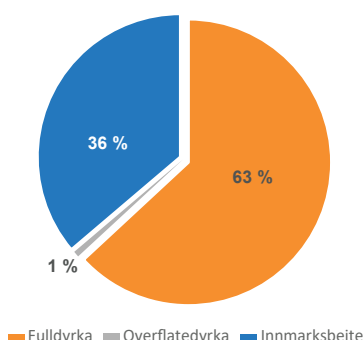
Over 90 prosent av de kartlagte jordbruksarealene i planområdet regnes for å ha god og eller svært god jord kvalitet. Den lange vekstsesongen som følge av tidlig vår, gjør at en i de sentrale, lavereliggende jordbruksområdene på Jæren kan få både 3 og 4 grasavlinger pr sesong.

Jordbruksareal i Rogaland



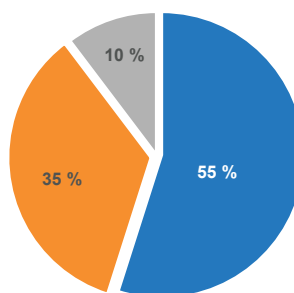
Figur 2: Jordbruksareal i Rogaland

Jordbruksareal



Figur 3: Jordbruksareal Kilde: SSB

Jordkvalitet



Figur 4: Jordbrukskvalitet Kilde: Nibio

Jordkapitalen per person reduseres stadig

Arealgrunnlaget er den viktigste innsatsfaktoren i verdikjeden til matproduksjon, og er i mange tilfeller den begrensede faktoren for videre satsing. Uten å ta nedbygging med i betraktningen vil mengden produktiv jord som regionen har til disposisjon per person bli stadig mindre som følge av befolkningsveksten. Figuren viser dagens jordkapital på Jæren delt på antall personer, henholdsvis i dag og ved ulike vekstprognoser fram til 2050.



Figur 5-7: Jordbruksareal per person, i dag, i 2050 ved lav befolkningsvekst og 2050 ved høy befolkningsvekst
Kilde: SSB

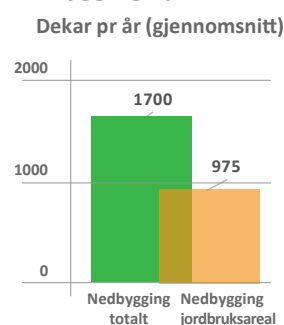
Trenden forsterkes av storstilt nedbygging

Planområdet er en av regionene i landet som de siste tiårene har opplevd sterkest vekst både i næringsliv og folketall. Denne veksten, i et så konsentrert jordbruksområde, har ført til at regionen også har opplevd landets største nedbygging av jordbruksareal gjennom de siste ti årene.

Nyere kartlegging viser at ca halvparten av totalt arealforbruk over tid er omdisponering av dyrka jord. På områdene med jordsmonns-kartlegging hadde 90 prosent av den nedbygde jorda i planområdet svært god eller god jordkvalitet.

Samferdselsutbygging og landbruksnæringen har stått for henholdsvis ca. 21 % og 16% av omdisponeringen av jordbruksjord i perioden 2004-2015 i Rogaland.

Nedbygging i perioden 2005-16



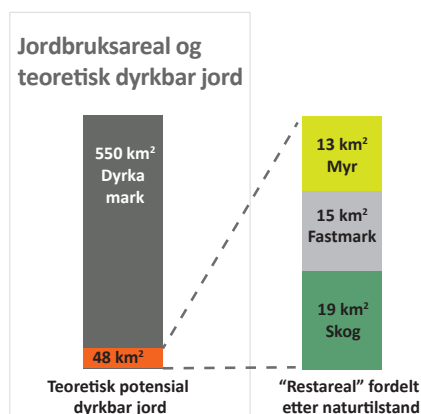
Figur 8: Nedbygging 2005-16
Kilde: Nibio/SSB



Det er lite konfliktfri kapasitet til nydyrking

Det er vanskelig å finne areal som kan kompensere for nedbygging. Over halvparten av den dyrkbare jorda i området er innmarksbeiter som i det husdyrintensive jordbruket i regionen allerede blir godt utnyttet i jordbrukssammenheng. De resterende arealer er på kun 48 km² og har myr, fastmark eller skog som naturtilstand.

Nydyrking er ikke uten konflikter og kan ha uønskede miljøkonsekvenser i form av redusert naturmangfold som følge av at naturlige økosystemer, ødeleggelse av kulturminner, økt forurensning av vassdrag og økte utslipp av klimagasser.



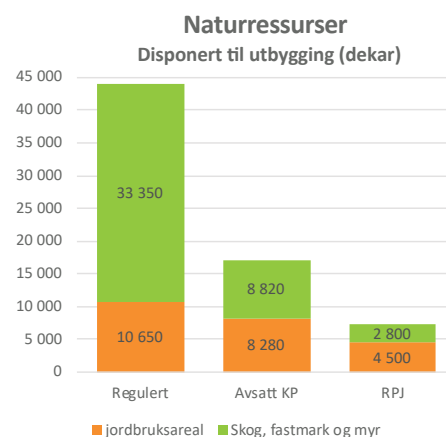
Figur 9: Jordbruksareal og teoretisk dyrkbar jord

Hvor mye har vi disponert til utbygging i gjeldende planer

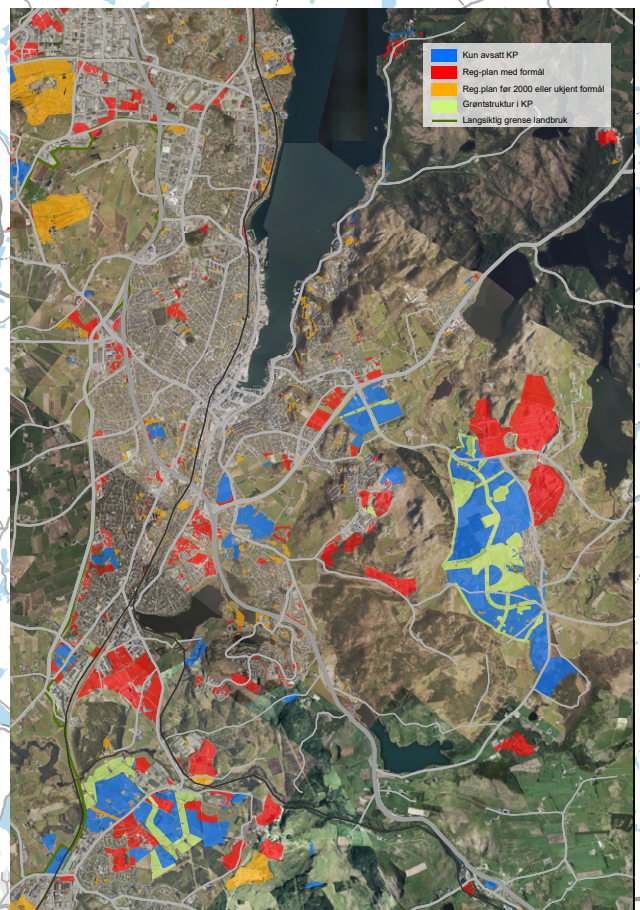
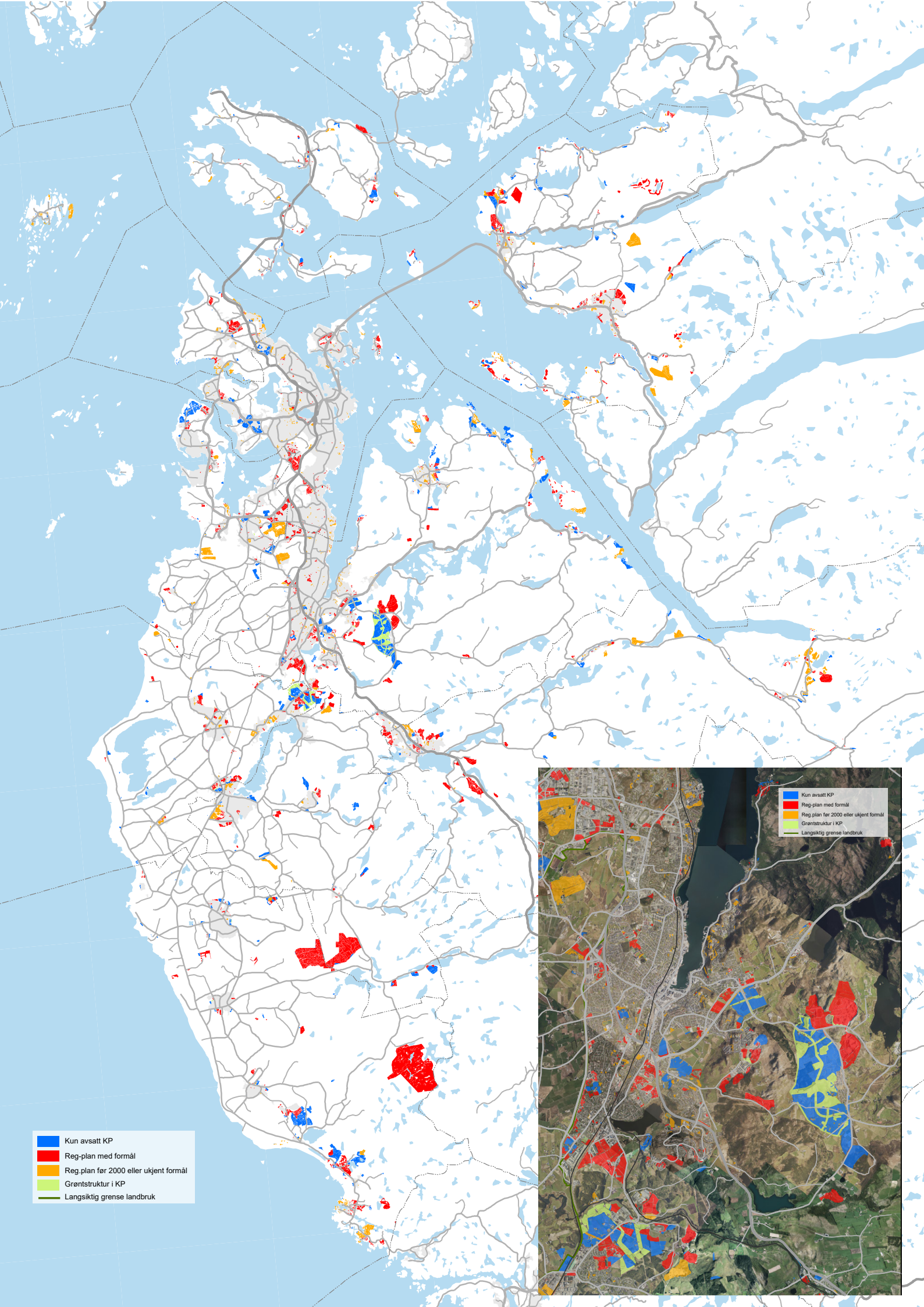
I gjeldende planer er allerede store mengder landbruksjord disponert til utbygging.

Av de totale arealene som er omdisponert ligger mesteparten i by- og tettstedsnære områder. De resterende arealene som ligger mer perifert til er disponert til formål som hyttebygging, vindkraft mm.

Planverket har disponert ca 23 000 daa til utbygging. Dette tilsvarer nesten 5% av regionens totale jordbruksareal. Areal til samferdselstiltak som E39, dobbeltsporet og utvidelse av Stavanger lufthavn Sola kommer i tillegg.



Figur 10: Naturressurser disponert til utbygging
Kilde: Nibio/kommunene



Scenarier

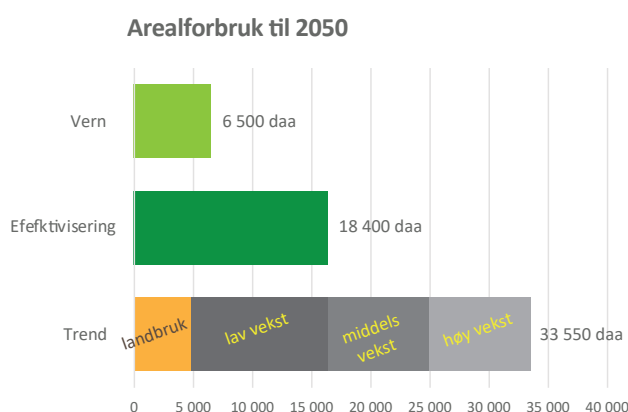
Omstillingsbehov

For å finne ut hvordan utviklingen i regionen ser ut sett i forhold de nasjonale målsettinger har vi testet ut hvor mye areal som vil forbrukes i ulike utviklingsscenarier. Intensjonen med øvelsen er å få et begrep om hvordan, og i hvilket omfang, ulike forutsetninger påvirker regionens forbruk av jordbruksarealer.

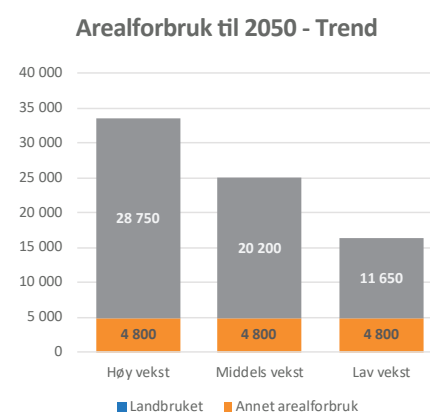
Beregningene viser at gapet mellom dagen forbruk av jord i regionen sammenholdt med de nasjonale ambisjonene er så stort at måloppnåelse vil kreve en markant omlegging av tidligere byutviklingsmønster, med sterkere vekt på konsentrerte by- og tettstedsformer.

Fortsetter vi som i dag kan regionen risikere å miste opp til 7% av jordbruksarealene de neste 30 årene. For å oppnå jordvernmålet slik den er skissert i den regionale jordvernstrategien for Rogaland må arealeffektiviteten økes med 500%.

For å ta høyde for at omstillingsbehovet som beregnes blir robust er scenariene «Effektivisering» og «Jordvernmål» bygget på forutsetning om høy befolkningsvekst. Trendscenariet er illustrert med høy, middels og lav befolkningsvekst.



Figur 11: Arealforbruk - 3 alternativ



Figur 12: Arealforbruk - Trend

Trend

Scenarioet illustrerer framtidig forbruk av jordbruksareal hvis regionen ikke legger om utbyggingsmønsteret.

Forutsetningene som er lagt til grunn:

- befolkningsvekst i høy, middels og lav alternativer
- arealeffektivitet som i perioden 2005-2016.
- gjennomsnittlig forbruk som tilsvarer ca. 0,2 daa /nye innbygger.
- fortetnings- og transformasjonsandel for boligbygging blir som i perioden 2005-2016.
- tar ikke høyde for økt utbygging til samferdselsformål.
- arealforbruk til landbruksnæringen blir som i perioden 2005-2016.

Effektivisering

Alternativet illustrerer framtidig forbruk av jordbruksarealer forutsatt at regionen klarer å omstille seg slik det framgår av følgende forutsetninger..

Forutsetningene som er lagt til grunn:

- fortetnings- og transformasjonsandel for boligbygging på ca 50%.
- alle samferdselstiltak under planlegging, og kjente framtidig prosjekter gjennomføres.
- behov for nye arealer til næringsformål oppstår primært som følge av flyttekjeder grunnet byomforming, transformasjon av eksisterende næringsområder. Tilsvarer ca 100 daa/år.
- arealforbruket til landbruksnæringen effektiviseres med 50% sammenlignet med perioden 2005-2016, tilsvarer 76 daa årlig.
- behovet til offentlig og privat service og tjenester løses innenfor områder allerede omdisponert i gjeldende kommuneplaner.
- funksjoner som fritidsbebyggelse, reiselivsbygg o.l. lokaliseres ikke på jordbruksarealer.

Vern

I dette scenarioet benyttes regionens andel av Norges jordbruksareal i drift sett i forhold til den nasjonale jordvernstrategien som beregningsnøkkel for å sette ambisjonsnivået for nedbygging og effektivisering, dvs. 5% av landets jordbruksareal tilsvarer en gjennomsnittlig årlig nedbyggingskvote på 212 daa.

Forutsetningene som er lagt til grunn:

- fortetnings- og transformasjonsandel for boligbygging økes.
- alle samferdselstiltak under planlegging gjennomføres.
- behov for nye arealer til næringsformål oppstår primært som følge av flyttekjeder grunnet byomforming, transformasjon av eksisterende næringsområder. Tilsvarer ca 100 daa/år.
- arealforbruket til landbruksnæringen får null i netto vekst som følge av effektivisering og nydyrking muliggjort av sanering av ubenyttet driftsbygninger
- behovet til offentlig og privat service og tjenester løses primært innenfor eksisterende tettsteder
- Funksjoner som reiselivsbygg, hytter o.l. lokaliseres ikke på jordbruksarealer

Prinsipper for formulering av et jordvernmål

Som grunnlag for formulering av et mål som partene i plansamarbeidet kan enes om er det ønskelig å fastsette prinsipper for formulering av målet. Følgende liste foreslås å være førende for det videre planarbeid. Målet skal:

- være ambisiøst men realiserbart
- redusere faktisk nedbygging
- kunne administreres og måles
- ha eierskap hos alle partene
- ikke være til hinder for vekst og nødvendig langsiktig planlegging

Metoder for dimensjonering

Følgende tabeller illustrerer hvordan framtidig «utbyggingsbudsjett» vil påvirkes ved å legge til grunn ulike metoder og forutsetninger for formulering av et jordvernmål knyttet til fysisk nedbygging av jord;

1. Jordbruksareal i drift

Ved å legge til grunn regionens andel (5%) av Norges jordbruksareal i drift som grunnlag for beregning av regionens andel av det nasjonale arealbudsjet, som i forslag til regionalt jordvernmål, gir dette et årlig gjennomsnitt på 212 daa.

2. Kvalitet- og produktivitetshensyn

Ved å legge til grunn beregningsnøkkelen som i punkt 1 over, men i tillegg korrigere for at Jæren har en produktivitetsskapasitet som er 2-3 ganger landsgjennomsnittet, dvs. at andelen halveres pga landbruksjorden er dobbelt så produktiv, gir et årlig gjennomsnitt på 106 daa.

3. Befolkningsvekst

Ved å dele det nasjonale jordvernbudsjettet, 4000 daa, med regionens forventete andel (8,5%) av den nasjonale befolkningsveksten til 2040 får regionen bygge ned ca 340 daa årlig.

4. Effektiviseringsmål

Arealeffektiviteten i byutvikling og landbruksnæring skal økes med 50% sammenlignet med perioden 2005-2016. Dette vil tillate et maksimum forbruk på ca 575 daa årlig.

Målet forutsetter følgende;

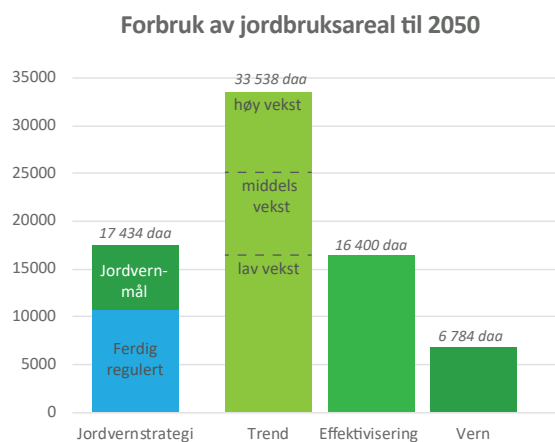
- Samferdselstiltak og annen samfunnskritisk infrastruktur skal bygges men effektiviseres
- Landbruksnæringens egen nedbygging reduseres med 50%
- Arealforbruk til andre byutviklingsbehov skal kraftig reduseres
- Funksjoner som reiselivsbygg, hytter o.l. lokaliseres ikke på jordbruksarealer

Forhold til Jordvernstrategi for matfylket Rogaland

Det er nylig sendt på høring forslag til en jordvernstrategi for Rogaland. I strategien er det foreslått et konkret mål for fylket som sier at «årlig omdisponering av jordbruksareal i

Rogaland skal i gjennomsnitt ikke være mer enn 10 % (400 daa) av det nasjonale jordvernmålet. Strategiens mål forplikter, men da som en ambisjon som må søkes oppnådd når de enkelte arealplanene utformes. Dette gjelder planer på alle nivåer, inkludert regionalplaner.

Planprosessen for Regionalplan for Jæren må svare på strategiens ambisjon. Tar vi utgangspunkt i Jærens andel av fylkets jordbruksareal vil dette bety at planlagt nedbygd og omdisponert jordbruksareal etter plan- og bygningsloven, jordloven og energiloven ikke kan overskride 212 daa årlig. Strategiens mål for fremtidig «omdisponering» sammenholdt med allerede omdisponerte jordbruksarealer vil gi regionen et utbyggingsbudsjett for nedbygging av jordbruksarealer på over 17 000 daa i perioden til 2050.



Figur 13: forbruk av jordbruksareal

Kilde: Nibio/Rambøll/RFK

Figuren over viser hvordan beregningene gjennomført for nedbygging av jordbruksarealer i de ulike scenariene i del 3 forholder seg til intensjonen bak jordvernstrategiens mål. Sammenstillingen viser at en framtidig utbyggingsstrategi basert på tilsvarende forutsetninger som i alternativet «Effektivisering» kan ivareta intensjonen og redusere nedbygging i tråd med jordvernstrategien.

Virkemidler - hvilke handlingsrom har vi?

Hvordan reduseres nedbygging?

Det er 4 ulike mekanismer som kan redusere nedbygging av jordbruksareal;

1. Etterspørsel etter nye arealer reduseres

Etterspørsel etter arealer reduseres som følge av at regionen blir mindre attraktiv og veksten avtar

2. Tilbud av utbyggingsarealer reduseres

Utbyggingstiltak hindres av myndighetene gjennom byggeforbud eller restriktiv holdning til omdisponering eller planavklaring.

3. Utbygging styres til områder uten jordbruksareal (eller der jord har lavere kvalitet)

Dette fungere primært for funksjoner uten særlig lokaliseringsbehov. Alternativt kan bystrukturen suboptimaliseres til fordel for vern av jord.

4. Arealeffektiviteten økes

Bevisst forhold til arealøkonomisering i design og utvikling av alle bygg og anleggstiltak.

Vil vi tilrå at det ikke satses på tiltak 1 og 2, at tiltak 3 benyttes med forsiktighet og hovedsakelig for særskilte funksjoner. Regionens innsats bør rettes hovedsakelig på å øke arealeffektiviteten i bygg og anleggstiltak.

I hvilke sektorer kan vi øke arealeffektivitet?

Hvor mye arealeffektiviteten kan økes vil variere avhengig av sektor og anleggstype. I tillegg vil andre målsettinger for samfunnsutvikling kunne påvirkes i positiv eller negativ retning avhengig av hvilke sektorer omstilling skjer i. Følgende liste gir vår anbefaling i prioritert rekkefølge over hvilke sektorer regionen bør satse på arealeffektivisering i for å sikre nødvendig omstilling og samtidig ivareta behovet for en bærekraftig samfunnsutvikling ellers;

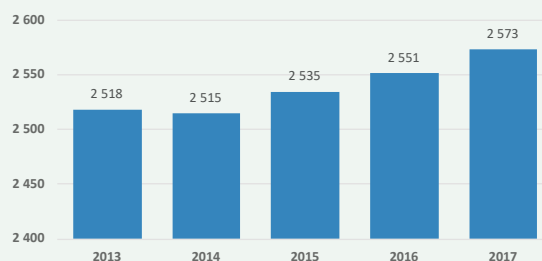
1. By- og tettstedsutvikling generelt, herunder bolig og lokal stedsutvikling
2. Landbruk – landbrukstiltak
3. Offentlig og sosial infrastruktur
4. Næringsutvikling
5. Samferdsels- og annen samfunnskritisk infrastruktur

Kan vi øke arealeffektivitet?

Tettstedene i regionen er relativt spredt bebyggt. Men arealeffektiviteten har hatt økende trend. Når vi se framover er spørsmålet hvordan kan vi øke den ytterligere?

En enkel beregning viser at en fortetting som øker gjennomsnittlig tetthet til nivå med dagens Hommersåk, vil gi plass til over 40.000 flere innbyggere innenfor avgrensningen til de øvrige tettstedsområder. Dette tilsvarer over 30 prosent av forventet vekst i hovedscenario for framtidig befolkningsutvikling i region.

Befolkningstetthet
Bosatte per km²



Figur 14: Bosatte per km² Kilde: SSB



Hommersåk - 2938 innbyggere per km²



Bryne - 2314 innbyggere per km²



Stavanger/Sandnes - 2821 innbyggere per km²



Jørpeland - 1723 innbyggere per km²

Kilde: SSB

Tiltak i gjeldende Regionalplan for Jæren

Følgende tiltak som medvirke til vern av jord inngår i gjeldende regionalplan;

- Langsiktiggrense for landbruk
- Retningslinjer for LNF-områder
- Rekkefølge i utbygging av boligområder og transportinfrastruktur
- Lokalisering og arealutnyttelse for næringsvirksomhet i regionale næringsområder
- Arealutnyttelse ved boligbygging
- Lokalisering av varehandel i sentrumsområder

Gjeldende planen inneholder retningslinjer for plan- og utbyggingstiltak i LNF-områder. Disse er videre innarbeidet i de enkelte kommuneplaner og har medvirke til at forvaltningen i kommune, fylke og stat blir mer samordnet og forutsigbart.

Langsiktig grense for landbruk ligger på arealplankartet og er i store trekk respektert. Nedbygging av jordbruksareal på landbruks-siden av linjen aksepteres ikke. Dette prinsippet følges i hovedsak lojalt opp og gir landbruksnæringen en forutsigbarhet for langsiktig drift.

Sikring av kjerneområde landbruk innebærer at større sammenhengende, høyverdige jordbruksareal sikres for matproduksjon i et langsiktig perspektiv.

I tillegg skal felles retningslinjer for arealutnyttelse ved boligbygging ivareta bokvalitet og arealeffektivitet.



Figur 15: Regionalplankart - RPJ 2013

Kilde: RFK



ROGALAND FYLKESKOMMUNE

Regionalplanavdelingen
Postboks 130 Sentrum, 4001 Stavanger
Telefon 51 51 66 00
Fax: 51 51 66 20
E-post: firmapost@rogfk.no
www.rogfk.no