

Jordvern og arealplanlegging



Wenche Dramstad, Sabrina Mazzoni og Wendy Fjellstad

Norge har lite jordbruksareal, bare cirka 3 % av Norges landareal er fulldyrket mark. Det å ta vare på denne jorda har derfor stått på agendaen i Norge i cirka hundre år. Ettersom ansvaret for arealplanlegging ligger hos kommunene, er det også de som har ansvaret for jordvernet. Hvordan dette går var tema i et nylig avsluttet forskningsprosjekt ved Skog og landskap.

Arealplanlegging

Arealplanlegging skal blant annet sikre at arealene forvaltes på en bærekraftig måte. I formålsparagrafen til plan og bygningsloven heter det: "Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner. Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser".

Vern av jordbruksarealer er en problemstilling som i den senere tid har fått mye fokus, og det er også en velkjent utfordring i mange kommuner. Dette gjelder spesielt der høyproduktive jordbruksarealer ligger nær viktige transportårer, eller allerede utbygget areal.



Vern av jordbruksarealer kan fort komme i konflikt med andre interesser spesielt der jordbruksarealet ligger nær viktige transportårer slik som her fra E6 i Østfold. Foto: W. Dramstad, Skog og landskap.

I regi av et prosjekt finansiert av Norges forskningsråd, har vi analysert arealplaner og arealbruk i fem kommuner på Østlandet. Ved å sammenligne kart fra 1984 med kart fra 2004 kunne vi se hvordan arealbruk har endret seg i kommunene. Ved å studere plandokumenter fra kommunene i samme periode fikk vi en forståelse av hvilke utfordringer kommunene møter i sin planlegging, hvilke virkemidler de har og effekten av dem, spesielt med tanke på å ivareta miljøverdier og jordbruksarealer.

Kommunene er bevisste utfordringen

Resultatene fra prosjektet viser at kommunene generelt er opptatt av jordvern, selv om det er litt ulikt hvor mye oppmerksomhet de gir akkurat denne problemstillingen. Kommunene er naturlig nok også opptatte av å sikre blant annet kommunenes fremtidige innbyggertall, lokale arbeidsplasser og attraktive bo-områder for sine innbyggere. Samtidig oppleves disse ulike målene ofte å komme i konflikt med praktisering av et strengt jordvern. Ett resultat blir derfor at den muligheten som ligger innenfor lovverket for dispensasjoner utnyttes.

Likevel, i de fem undersøkte kommunene er det totalt sett et ganske begrenset jordbruksareal som bygges ned i løpet av perioden. I gjennomsnitt bygde disse kommunene ned i overkant av seks dekar hver per år mellom 1984 og 2004. Regjeringen har satt som mål at årlig omdisponering av jordbruksareal skal reduseres til under 5700 dekar totalt for hele landet. Fordeles dette arealet likt på alle landets kommuner, ville det bety at hver kommunes omdisponering ikke måtte overstige 13 dekar per år om man skulle nå målet for landet som helhet. Kommunene i vårt studieområde ligger på det sentrale Østlandet, og er derved utsatte for et relativt høyt arealpress. Som resultatet viser ligger de undersøkte kommunene likevel under dette målet, når det gjelder omdisponering fra jordbruksareal til bebygd areal. Det totale arealet som går ut av jordbruksproduksjon er imidlertid høyere, ettersom dette også inkluderer areal som går ut av andre grunner.

Det meste bygges på skogarealer

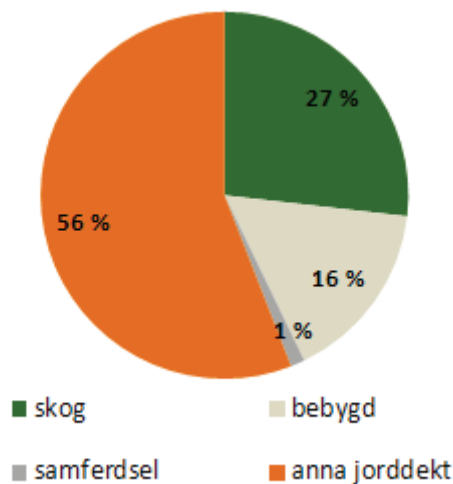
Hoveddelen av nytt bebygd areal kommer på tidligere skogdekket areal, ikke på jordbruksareal. Variasjonene mellom kommunene er imidlertid tydelige. Det er også et faktum at det er langt større andel jordbruksareal som går ut av produksjon på grunn av at driften opphører enn som følge av nedbygging, i hvert fall i dette studieområdet. Omfanget er imidlertid svært ulikt mellom ulike kommuner, og dette synes faktisk ikke å henge direkte sammen med befolkningspresset kommunen opplever – i hvert fall ikke slik det kommer til uttrykk gjennom endringer i innbyggertall i kommunene.

Er det den dårligste marka som går ut?

Vi ønsket også å undersøke om det generelt er slik at det er jordbruksarealer av lavere kvalitet som går ut av drift. Dette gjorde vi ved å sammenligne disse arealene med resten av jordbruksarealet i kommunen ved hjelp av den kartleggingen av jordsmonnet som er gjort ved Skog og landskap. Jordkvalitet bygger på en vurdering av hva jorda er egnet til – der den rangeres fra å ikke ha noen begrensninger til å ha svært store begrensninger. Resultatet er dessverre nedslående. Riktignok er det for alle kommunene en svak tendens til at det arealet som gror igjen har litt sterkere begrensninger med tanke på hva det er egnet til enn gjennomsnittet for kommunen, men det er ikke noe tegn til at det jordbruksarealet som bygges ned er av lav kvalitet.

De vanskelige valgene

I plandokumentene kommer det tydelig til uttrykk at kommunene forsøker å prioritere jordvern. Som eksem-



Figur 1: Figuren viser den nye bruken av jordbruksarealet som gikk ut av produksjon i studieområdet i perioden.

pel uttales det i et plandokument fra midten av 80-tallet at man i kommunen anser at det ikke er politisk ønskelig å omdisponere produktive arealer til utbyggingsformål – selv om å bygge på dyrka mark "...isolert sett byr på økonomiske fordeler for kommunen". Nettopp de økonomiske fordelene det her snakkes om er nok en grunn til at enkelte kommuner har et relativt høyt tall med dispensasjoner.

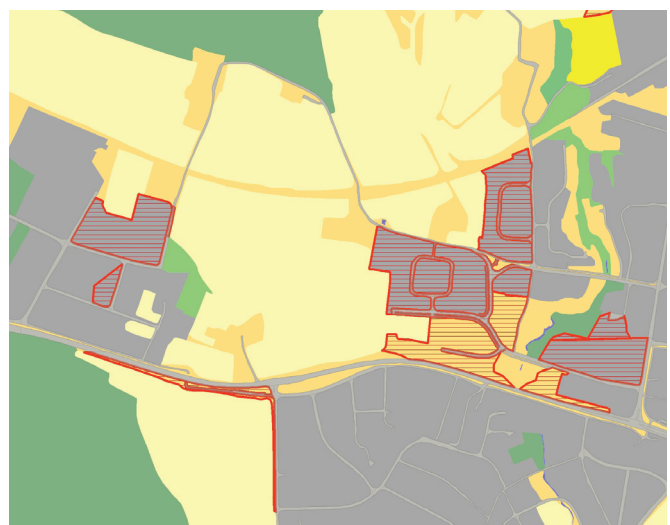
Bygges nær bebyggelse

Noe som også blir tydelig er hvordan lokalisering av ny bebyggelse styres av allerede nedbygget areal (veier inkludert). Nær 50 % av alle nye bygg i det undersøkte området i perioden kommer da også innenfor det som allerede er kartlagt som bebygd areal.

Av det arealet som ble bygget ned i løpet av studieperioden er en stor andel utvidelser av allerede nedbygget areal. Analysene viser at nær halvparten av alle nye bygg kommer nærmere tidligere bebygd areal enn 25 meter. Økes avstanden til 75 meter kommer mer enn 80 % av ny bebyggelse innenfor. Dette er i og for seg et velkjent fenomen, og også noe som kommer frem i undersøkelser i andre land. Et slikt resultat understøtter viktigheten av langsiktig planlegging, samtidig som lokalisering av veitraseer blir spesielt viktig ettersom det er sannsynlig at de vil tiltrekke seg ytterligere utbygging på sikt.

Prosjektet Plan og Endring

Dette arbeidet er finansiert av Norges forskningsråd gjennom prosjektet "Landscape planning versus real world landscape changes".



Figur 2: Et ganske typisk eksempel som viser hvordan det nye bebygde arealet (markert med rødt omriss) plasseres i utkanten av eksisterende bebyggelse (grått) og derved ut i jordbruksarealet (lys gul).