

JORDRESSURSENE'S BETYDNING FOR LANDBRUKETS UTBYGGING

Av statsråd Oskar Øksnes

Foredrag på Det norske jord- og myrselskaps møte 13. februar 1978
under Landbruksveka.

1. Innledning og bakgrunn.

I dette foredraget vil jeg med utgangspunkt i St.meld. nr. 32 (1975—76) Om norsk ernærings- og matforsyningspolitikk og St.meld. nr. 14 (1976—77) Om landbrukspolitikken ta opp en del av de sentrale spørsmål om jordressursenes betydning for landbrukets utbygging. I foredraget vil jeg legge hovedvekten på jordbruket, og bare i mer begrenset utstrekning berøre skogbruket.

Jordressursene er grunnlaget for jordbrukets virksomhet. Omfanget av jordressursene og de klimatiske forhold en har setter rammer og begrensninger for jordbruket i vårt land. I hvilken grad en skal ta ressursene i bruk, er imidlertid i de aller fleste industrialiserte land underlagt en bred politisk vurdering. Et hovedspørsmål er hvor stor produksjon en skal ha, og hvor stor andel av samfunnets samlede ressurser som bør settes inn i jordbruket.

I Landbruksmeldingen og Ernæringsmeldingen har en fra Regjeringens side lagt opp til en økning av jordbruksarealet fra 9 mill. dekar i dag til 10 mill. dekar i 1990. En tar sikte på å dekke det nasjonale behov med de jordbruksvarer vi har forutsetninger for å produsere. Arealøkningen fram til 1990 forutsettes grovt sett sammensatt slik: En økning i kornarealet på 600 000 dekar, en økning i grovfôrarealet på 300 000 dekar og en økning i produksjonen av andre vekster på

100 000 dekar. En har lagt opp til en samordnet ernærings- og matforsyningspolitikk. Med de forutsetninger som er lagt til grunn, vil jordbruksvarens andel av befolkningens energitilførsel (selvforsyningsgraden) korrigert for kraftfórimporten øke fra 32 prosent til 44 prosent i 1990. Av distriktpolitiske grunner er det lagt opp til at $\frac{3}{4}$ av arealøkningen skal skje i næringssvake distrikter. En har regnet med at en årlig nydyrking på 80 000 dekar vil være tilstrekkelig for å få denne arealøkning til. Det er her foretatt en samlet vurdering der en regner med at mindre jord går ut av produksjonen p.g.a. om-disponering og andre forhold, og at en del jord som i dag ligger brakk etter hvert kommer i produksjon.

En økning av jordbruksarealet på vel 10 prosent over en 10-års periode er en meget ambisiøs målsetting sett på bakgrunn av nedgangen vi har hatt i jordbruksarealet de siste 10—15 år. Når en i tillegg trekker inn det økte avlingsnivå en regner med å få i perioden, blir produksjonsgrunnlaget vesentlig styrket. Med de produksjonsmessige begrensninger av klimatisk art en har når det gjelder korn dyrkingen, og de begrensninger markedet setter for de øvrige jordbruksprodukter, er det min vurdering at mulighetene til en ytterligere økning av produksjonen fram til 1990 er meget begrensede selv om en skulle være innstilt på dette.

Av Ernæringsmelding og Landbruksmelding går det klart fram at økning i

jordbruksarealet ikke er nok for å få til den økte produksjon som det er lagt opp til. Det er nødvendig med økte investeringer i næringen og en vesentlig lavere avgang av arbeidskraft fra næringen. Til sjuende og sist blir spørsmålet hvor stor andel av samfunnets ressurser det er forsvarlig å sette inn i jordbruket når en samtidig tar hensyn til de andre oppgaver som skal løses.

2. Oversikt over jordressursene.

Av det totale arealet er:

- ca. 1 % bebygd areal.
- ca. 3 % jordbruksareal.
- ca. 21 % produktivt skogareal.
- ca. 9 % myr- og våtmarksområder.
- ca. 66 % lavproduktive arealer — ferskvann og uspesifisert.

Tallene som er hentet fra Stortingsmelding 25 Om regional planlegging og forvaltning av naturressurser viser tydelig nok at statistikkgrunnlaget er skrøpelig. Det uspesifiserte er om lag dobbelt så stort som vårt fulldyrka og bebygde areal tilsammen. Stortingsmeldingen legger imidlertid opp til at det skal arbeides intenst med å legge grunnlaget for et skikkelig arealregnskap. Fram i 1980-åra er det meningen å kunne legge fram arealressursbudsjetter. Dette arbeidet vil bli ledet av Miljøverndepartementet.

Norges potensial av dyrkbar jord er høyst utilstrekkelig kjent. For vurderingen av ressursene er det viktig å være klar over de definisjoner som nyttes:

a) *Statistisk Sentralbyrå* mener med begrepet dyrkbar jord, jord som eieren ut fra privatøkonomiske overlegginger antar det vil være lønnsomt å dyrke. Det er eieren som vurderer. De arealer som oppgis er ikke målt.

b) *Jordregisterinstituttet* tar derimot med all jord som teknisk sett er dyrkbar, og som ligger inntil tidligere dyrka jord. For isolerte dyrkbare arealer vil nærliggende arealer under 5 da ikke bli tatt med. I betydelig avstand fra annen dyrka jord vil arealer under 50 da ikke komme med.

c) *Hva som teknisk sett er mulig å dyrke.* Denne siste metode bruker Jord- og myrselskapet i sin myrundersøkelser. Det fører da også til at disse tall for dyrkbar myr er høyere enn f.eks. Jordregisterets.

For metodene nevnt under b) og c) må der naturligvis også være med en klimatisk avgrensning. Den kan f.eks. mot fjellet og i Nord-Norge være vanskelig å fastsette.

Både den privatøkonomiske begrensning som ligger i Statistisk Sentralbyrås definisjon — og det forhold at dyrkingsjord på rene skogeiendommer tilhørende både det offentlige og private ikke er tatt med — må selvfølgelig føre til lavere tall hos byrået enn de vi har fått og vil få etterhvert som jordregistertallene blir tilgjengelige.

Jordbrukstelingen i 1969 anga dyrkingsreserven til 2,1 mill. da og av dette 725 000 da i kornproduksjonsområdene. I samband med arbeidet med ernæringsmeldingen ble Jordregisterinstituttet bedt om å komme med et anslag over reservene av dyrkbar jord i de såkalte *kornproduksjonsområdene og i grovfórområdene*, som da er resten av landet. Instituttet anslår — og trolig med rimelig sikkerhet — at reserven i kornproduksjonsområdene er av størrelsesordenen 1,8—2,0 mill. da. I dette tallet inngår da også arealer som er for bratte for maskindrift, men der planering kan gjennomføres.

I *grovfórområdene* er anslagene usikre. Det antas å være fra 4—6 mill. da dyrkingsjord i disse strøk.

Totalt gir dette fra 6—8 mill. da udyrka, men dyrkbar jord. Det innebærer at kornproduksjonsområdene som har over $\frac{1}{2}$ av vårt totale dyrka areal, bare har $\frac{1}{4}$ av dyrkingsreservene. Vi vet dertil at Sørlandet og Vestlandet fra Ryfylke til Romsdal har lite dyrkingsjord.

Begrepet kornproduksjonsområder er definert ut fra en plantedyrkingsmessig — eller en agronomisk — todeling av landet. I denne del av landet foregår i dag nesten 70 prosent av nydyrkingen. Inndelingen i St.meld. nr. 14 i sentrale- og næringssvake områder er ingen deling etter agronomiske eller plantedyrkingsmessige kriterier.

Sentrale områder i distriktsutbyggingssammenheng som får mindre enn 15 prosent investeringstilskudd fra Distriktenes Utbyggingsfond, omfatter et betydelig mindre område geografisk sett enn kornproduksjonsområdene. I de sentrale områder etter denne avgrensningen foregår om lag $\frac{1}{3}$ av nydyrkingen.

Jordbrukstellingene sier lite om hvilke markslag — hva slags arealer nydyrkingsreservene består av. Økonomisk kartverk foreligger nå for ca. $\frac{2}{3}$ av landet. På kartet er angitt hva som er — eller hva som etter dyrking vil bli — lettbrukt dyrka jord. Stort blokkinnhold eller særlig tørkesvak jord er gitt særskilt karttegn. Der er 4 bonitetsklasser for skog. Ulike myrkvaliteter, impendiment etc. er angitt. Stortinget ga i 1976 klarsignal for å utarbeide et jordregister for hele landet. Registeret som utarbeides på grunnlag av økonomisk kartverk, vil først være komplett om 20 år.

Alt nå foreligger imidlertid en del data, og etterhvert skulle en kunne gi bedre anslag for landet som helhet.

For Østfold har en jordregister for 10 kommuner. Jordbrukstellingene angir dyrkingsreserven i disse kommunene til ca. 11 000 da. I Jordregisteret har en registrert at reservene er ca. 119 000 da. Av dette er ca. 86 000 da eller over 70 prosent skog av høy bonitet. 26 000 da er myr og ca. 7 000 da er tidligere overflatedyrket og en del andre mindre kategorier. For Østfold synes altså reserven av dyrkingsjord å være det 10-doble av tellingenes tall. For alle 23 kommuner der jordregisteret er ferdig, viser tallene noe mer enn 4 ganger så stort jordbruksareal som jordbrukstellingene. Ca. 33 prosent av registerets dyrkingsreserve er myr og ca. 37 prosent er skog av høy bonitet. Slik registeret er laget gir det mulighet for å sortere ut hvor mye av denne dyrkingsjorda som er særlig blokkrik eller tørkesvak. Den kan også sorteres etter høyde over havet. Etterhvert vil vi her få et langt bedre redskap for planlegging og politiske avveininger.

Den konklusjon vi foreløpig kan trekke er at reservene i *kornproduksjonsområdene* er beskjedne. Reservene er større i *fórproduksjonsområdet* — særlig høyt over havet og lenger nord i landet. Ensidig, kald jord som myr vil måtte spille en stadig større rolle. Innen kornområdet vil reduksjonen av skogarealet bli merkbar.

3. *Avgang av jord og reserver i vanhevdet jord.*

Avgangen av dyrka jord til utbyggingsformål er blitt sterkt redusert, fra ca. 27 000 da midt i 1960-åra til om lag 8 000 dekar i 1977. Bak denne utvikling ligger både en bevisst politikk og en holdningsendring. Selv om det fortsatt bør tas sikte på å redusere avgangen av dyrka jord til utbyggingsformål, kommer en ikke utenom at en del jord må gå ut av produksjon, til vegbygging, trafikk sikring og en del andre funksjo-

ner som er helt nødvendig. Fra 1976 har vi også registrert det areal av *dyrkbare* jord som blir omdisponert. I 1976 var dette areal 4 400 dekar.

I 1960-åra og i første halvdel av 1970-åra var den viktigste årsak til reduksjon i jordbruksarealet at bruk og arealer ble lagt brakk og dermed gikk ut av produksjon.

I perioden 1969—73 var den årlige avgang av dyrka jord vel 160 000 dekar. Også denne avgangen er nå blitt sterkt redusert. I 1977 økte jordbruksarealet for første gang på mange år. Det samlede jordbruksareal økte med 33 000 dekar og det fulldyrka areal økte med 55 000 dekar.

4. Nydyrking og vanhevd av jord.

Omfanget av nydyrkingen har i de seinere år holdt seg på det nivå en har regnet som tilstrekkelig i ernæringsmeldingen. I perioden 1973—77 var den gjennomsnittlige fulldyrking 79 700 dekar. I 1977 kom fulldyrkingen opp i 81 000 dekar.

Landbruksdepartementets statistikk for 1977 viser at hovedtyngden av nydyrkingen foregår på de mindre bruk. 72 prosent av fulldyrkingen foregår på bruk under 150 dekar, 11 prosent på bruk med mellom 150—200 dekar og 17 prosent av nydyrkingen foregår på bruk over 200 dekar. Ut fra vurderingene i landbruksmeldingen bør hovedtyngden av nydyrkingen foregå på bruk som er for små til å gi familien et tilstrekkelig arbeids- og inntektsgrunnlag. Tilskottsreglene stimulerer til en slik utvikling. Fra 1. januar i år faller nydyrkingstilskottet bort for bruk over 500 dekar.

En viktig oppgave er videre å få dyrka jord som ligger brakk, inn i produksjon i de tilfelle arealet er økonomisk drivbart. Stortinget vedtok i 1975 endringer i jordlovens vanhevdparagraf. Statistikken for landet som helhet, om økning i jordbruksarealet, tyder på at

denne paragrafen virker også i de tilfelle den formelt sett ikke er tatt i bruk. Særlig i de områder av landet der det er store arealer brukbare dyrka jord som ligger brakk, nytter en nå vanhevdbestemmelsene. Troms landbruksseksjon har i 1977 gjort vedtak med pålegg om dyrking av vanhevd jord i nær 100 saker. På denne måten er 2 500 dekar jord på ny kommet inn i produksjon.

5. Jordressursenes betydning for landbrukets utvikling, særlig i regional sammenheng.

Det tallmateriale en har viser at de arealer som kan dyrkes opp, er langt større enn det som er aktuelt å ta i bruk før 1990. De nye tall en har å støtte seg til viser at våre reserver av dyrkingsjord er langt større enn det en tidligere regnet med. Hoveddelen av disse arealreservene vil det ikke være behov for å ta i bruk nå. De vil være en reserve framtidige generasjoner kan nytte til jordbruksformål dersom dette skulle bli nødvendig. Med de perspektiver en nå har skulle knapphet på dyrkingsjord ikke representere noen begrensning for utviklingen av jordbruket.

Tallene viser videre at hoveddelen av reservene ligger i det en betegner som grovfórområdene, dvs. i områder som i regional sammenheng må betegnes som næringsssvake.

Fra en del hold er det blitt stilt spørsmålstegn ved om den distriktsprofil Regjeringen har lagt for økningen i jordbruksarealer er riktig. Det er på det rene at avlingsnivå og produksjonskostnader er høyest i disse områdene. Men det er her behov for en samlet og utvidet ressursbetraktning. En forutsetning for å opprettholde et jordbruk i distriktene, er å sikre levedyktige lokalsamfunn. Jordbruket kan ikke alene løse denne oppgaven, men et aktivt jordbruk er i de

fleste tilfelle en forutsetning for å løse distriktsproblemen. Ved å sikre lokalsamfunnene gjennom en mer aktiv jordbrukspolitikk, sikrer en utnyttingen av ressursene i distriktene. Med aktive lokalsamfunn i distriktene vil en etterhvert kunne ta arealreservene i bruk dersom det skulle bli nødvendig.

Nydyrkingsarealene er likevel meget skjevt fordelt distriktsvis. På Sørlandet og på Vestlandet nordover til Møre er det registrert lite reserver. I disse områdene kan det være en viss fare for at jordbruksarealet kan gå ned. I andre deler av landet er reservene meget store. I de områder som har små arealressurser, er det derfor av stor betydning å styrke landbruket ved å ta andre produksjonsmuligheter i bruk. Først og fremst i de næringssvake områder bør en så langt mulig nytte de kraftfórkrevende produksjoner som et supplement for å skaffe økte arbeids- og inntektsmuligheter. Også skogen og andre landbruksnæringer utenom jordbruk bør tas i bruk. Mye taler for å sette inn den største innsatsen på slike felter nettopp i de distrikter som har begrensede muligheter til å utvide arealet.

Som oversikten foran viste, er hoveddelen av de arealer som kan dyrkes opp i korndistriktene skog av høy bonitet. I de sentrale korndistrikter med gode alternative arbeidsmuligheter har en fra Regjeringens side lagt opp til en moderat nydyrkingsaktivitet. Av mange grunner bør en være noe varsom med å dyrke opp den mest produktive skogsmarka. I de tilfelle en har ungsog (hogstkl. II og III) er det gjort klart at nydyrking ikke bør foretas. Ved dyrking av arealer med hogstmoden skog stiller det hele seg annerledes. Med de avveininger som er gjort fra Regjeringens side fram til 1990, er det ingen konflikt av stor betydning mellom jord- og skogbruk. Det må imidlertid ikke underslås at en oppdyr-

king reduserer produksjon på andre områder. En oppdyrking av 1 mill. dekar høyproduktiv skogsmark kan redusere den framtidige avvirkning med 1 mill. m³, eller om lag 10 prosent av den mulige avvirkning i 1990. En skal ikke se bort fra at avveining mellom jord- og skogproduksjon, kan bli mer komplisert i framtida. I dag ser vi på skog først og fremst som en trevirkeressurs for sagbruk og treforedling. Både jord- og skogbruk representerer imidlertid selvfornyende ressurser som tar vare på solenergien. Vurdert som energiproducent er skogen kanskje vel så effektiv som jordbruket, og en skal ikke se bort fra at dette perspektivet kan bli mer aktuelt i framtida.

6. *Jordressursene som grunnlag for utvikling på små og store bruk.*

Oppgaver over fordelingen av dyrkingsarealene etter bruksstørrelse har en bare fra jordbrukstelingen i 1969. Det er mulig å få slike oppgaver også gjennom jordregisteret etterhvert som dette blir ferdig. Jordbrukstelingenes tall er som nevnt av begrenset interesse når det gjelder de samlede arealer dyrkingsjord. En skulle likevel tro at statistikken viser de riktige hovedtendenser bruksgruppene i mellom. Jordbrukstelingens tall viser at i alle fylker øker det dyrkbare arealet med økende bruksstørrelse. Det er i alle fylker, med unntak for bruk over 300 da i Telemark, slik at de største brukene også gjennomgående har størst arealer som kan dyrkes opp. Det er særlig bruk under 50 dekar som har lite areal som kan dyrkes opp. Det er bare i Nord-Norge at bruk under 50 dekar har dyrkingsarealer som har noen særlig betydning. Også bruk mellom 50—100 dekar på Østlandet, Telemark og i Agder har små arealer i gjennomsnitt som kan dyrkes opp.

Skal jordbruket fylle de oppgaver som er lagt til grunn i landbruksmel-

dingen, er det nødvendig med en variert bruksstruktur basert både på familiebruk og bruk som drives i kombinasjon med annen næringsvirksomhet. En for sterk nedgang i antall bruk kan sette bosetting og sysselsetting i distriktene i fare. Med de begrensninger produksjonsmålsettingen setter, har en konkludert med at oppgaven er å utbygge flest mulig bruk til en moderat bruksstørrelse.

Opgaven blir dermed å skaffe ekspansjonsmuligheter og arealutvidelse først og fremst for de små bruk. En ytterligere utvidelse av familiebruk som på forhånd, inntekts- og sysselsettingsmessig er store nok, er en lavt prioritert oppgave. De tall jeg har referert viser at en stor andel av de små bruk mangler dyrkingsarealer for å utvide produksjonen. En helt sentral oppgave i åra framover er å bidra til at de små bruk får tilleggsjord.

Statens skoger spiller i dag en viktig rolle ved tildeling av dyrkingsjord. I perioden 1972—76 ble det frigitt gjennomsnittlig 8 500 da dyrkingsjord pr. år. Dette svarer til vel 10 prosent av det samlede årlige dyrkingsareal. Ved tildeling av dyrkingsjord fra Statens skoger får søkeren som oftest leie arealet med rett til kjøp eller fornying av leieforholdet etter et visst antall år dersom arealet er tilfredsstillende oppdyrket. Det er nå stor interesse for kjøp/leie av dyrkingsparseller og det planlegges oppdyrking av betydelige arealer i Gudbrandsdal og Trøndelag.

Tildeling av dyrkingsjord fra Statens skoger har bare interesse i de områder der staten eier jord som er dyrkbar. I størstedelen av landet må en derfor søke etter andre løsninger. Det gis i dag forhøyd dyrkingstilskott til felles tiltak som fellesbeiter, fellessetre og felles fórdyrkingslag. I mange distrikter har en greid å skaffe egnede arealer for slike tiltak enten ved kjøp eller leie av areal fra private. De gun-

stige tilskottsreglene har bidratt til å få slike felles tiltak etablert. En utvidelse av arealgrunnlaget på små bruk kan i mange tilfelle bare løses gjennom slike fellestilltak. Det er en avgjort fordel at en søker å løse slike problemer gjennom frivillige avtaler mellom eiere av dyrkingsjord og bruk som trenger jord. Gjennom tilskottsordningene og med landbruksetatenes medvirkning bør dette etter min vurdering være hovedregelen at en søker ordninger på frivillig grunnlag. Tilrettelegging her er en viktig oppgave for landbruksstatene.

I en del tilfelle vil imidlertid frivillige ordninger ikke føre fram. I slike tilfelle er jordlovens adgang til ekspropriasjon aktuell. Jordlovens ekspropriasjonsadgang nyttes i dag med jevne mellomrom. Det er likevel riktig å si at ekspropriasjonsadgangen er forholdsvis sjeldent brukt.

Dersom dyrkingsjord på hensiktsmessig måte kan nyttes som tilleggsjord til et mindre eksisterende bruk, bør en etter min vurdering kunne gå til ekspropriasjon dersom eieren av arealet har klart større arealer av dyrkingsjord enn det som er aktuelt og nødvendig å ta i bruk. Det bør videre være adgang til å ekspropriere større sammenhengende arealer til fellesbeite, fellessetre eller felles fórdyrkingslag dersom et slikt tiltak kan drives på en forsvarlig måte og er nødvendig for utviklingen av de interesserte bruk. Også i dette tilfelle må forutsetningen være at dyrkingsarealet ikke er nødvendig for utviklingen av eiendommen som det eksproprieres fra.

I slike tilfelle vil en ekspropriasjon kunne være en forutsetning for at mindre bruk skal utvikles. En må i en del tilfelle være villig til å la eiendomsretten vike dersom ekspropriasjon er en forutsetning for andre bruks eksistens.