

Strategiplan for arealforvaltning og kulturlandskap i Østfold



Foto: Vidar Asheim

Fylkeslandbruksstyret i Østfold, 01.12.06

Innhold

Innledning.....	3
1 Nasjonale mål og strategier.....	4
2 Regionale føringer.....	5
2.1 Fylkesplanen for Østfold 2004-2007.....	5
2.2 Regionalt miljøprogram	5
2.3 Strategi for landbruksrelatert næringsutvikling i Østfold 2005-2008	5
2.4 Handlingsplan for landbruksrelatert næringsutvikling i Østfold 2006.....	6
2.5 Forskrift om midler til bygdeutvikling.....	6
3 Status for Østfoldlandbruket	7
3.1 Hovedtrekk ved Østfoldlandbruket	7
3.2 Kulturlandskapet	8
4 Hovedutfordringer for Østfold	9
4.1 Utfordringer innenfor jordvern og arealforvaltning	9
4.2 Utfordringer for forvaltningen av kulturlandskapet	10
5 Mål	12
5.1 Delmål jordvern.....	12
5.2 Delmål kulturlandskap	12
5.3 Delmål næring	12
6 Strategi	13
7 Oppsummering.....	14
8 Gjennomføring av strategien.....	15

Vedlegg

Prinsipper for saksbehandling

Innledning

Fylkeslandbruksstyret er et statlig organ under Landbruks- og matdepartementet. I henhold til forskrift av 20. september 1993 har styret et særlig ansvar for sikring av landbrukets arealressurser. Det kan også gi råd om utformingen av landbrukspolitikken.

Fra 1.1.2004 ble det gjennomført en omfattende delegering av myndighet til kommunene innenfor landbrukslovgivningen. Bakgrunnen for denne endringen var et ønske om å styrke lokaldemokratiet på dette området. Samtidig ble det gjort endringer i regelverk og rundskriv. Bestemmelsene er gitt i rundskriv M-6/2003. Delegering av vedtaksmyndighet til kommunenivå vil bidra til at kommunen kan se hele sin virksomhet i sammenheng. Særlig vil kommunens arealplanlegging og behandling av enkeltsaker etter særlovene i større grad enn tidligere kunne samordnes.

Fylkeslandbruksstyret i Østfold ønsker å bidra til en positiv utvikling av landbruket i fylket innenfor de virkemidler som er til rådighet.

Formålet med strategiplanen er å synliggjøre fylkeslandbruksstyrets strategier innenfor virkeområdene til plan- og bygningsloven og landbrukets særlover. Dette skal være en bakgrunn for behandling av saker i fylkeslandbruksstyret, og være retningsgivende for kommunenes arealforvaltning.

Strategiplanen søker å knytte utfordringene for Østfold sammen med de landbrukspolitiske satsinger på nasjonalt nivå. Fylkeslandbruksstyret vil ha spesielt fokus på jordvern, kulturlandskap og samlet arealforvaltning.



Foto: Vidar Asheim

Rådesletta, Råde

1 Nasjonale mål og strategier

Mat- og landbrukspolitikken har fokus på det multifunksjonelle landbruket. Den skal sikre trygge matvarer og fremme mangfold og forbrukerhensyn med grunnlag i et bærekraftig, utviklingsorientert og markedsbasert landbruk. Det er et mål å utnytte potensialet for økt verdiskaping og medvirke til å skape levende bygder med høy produksjon av fellesgoder (St.prp. nr. 1 (2003-04)).

Kulturlandskap er et slikt fellesgode. Det er et uttalt mål å opprettholde et åpent og variert kulturlandskap med biologisk mangfold og kulturminner, som gir rom for opplevelse og rekreasjon. Innen 2010 skal spesielt verdifulle kulturlandskap kartlegges og det skal settes i verk tiltak for å ivareta og skjøtte disse områdene (St.prp. nr. 1 (2005-06)). En verdiklassifisering av produksjonsgrunnlaget for jord- og skogbruksarealene i Østfoldkommunene, vil gi bedre grunnlag for en langsiktig og helhetlig arealforvaltning.

Det har lenge vært fokus på jordvern. I St.meld. 29 (1996-97) *Regional planlegging og arealpolitikk* og i rikspolitiske retningslinjer for areal- og transportplanlegging (RPR-ATP) legges det vekt på å ivareta sammenhengende jordbruksarealer i de beste klimasonene og med den beste jordkvaliteten. Dette underbygges videre i St.meld. 19 (1999-2000) *Om norsk landbruk og matproduksjon* hvor det legges økt vekt på arealer som en begrenset ressurs.

I Stortingsmelding nr. 21 (2004-2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand, signaliserer regjeringen at de jordressurser som har potensial for matkornproduksjon, skal disponeres slik at man tar hensyn til framtidige generasjoners behov. Likevel er nedbyggingshastigheten stor. Rundt en million dekar dyrka og dyrkbar jord er omdisponert de siste 50 år. Det er grunn til å anta at det årlig bygges ned minst 20 000 dekar dyrket og dyrkbar jord i Norge. Det er særlig boligbygging, næringsformål og veiutbygging som tar store arealer. Størst press er det på bynære arealer.

Dersom vi fortsetter å bygge ned de beste arealene i samme tempo som før, vil vi om 40 år ha bygd ned 50 % av matkornarealet. Med tanke på kommende generasjoner må en legge føre-var-prinsippet til grunn, og utforme en arealpolitikk som kan møte framtidige svingninger i den globale matvaresituasjonen.

En målsetting om at nedbyggingstakten for dyrka og dyrkbar jord skal halveres innen 2010, ble lansert i St.prp. nr 1 (2004-05) og videreføres i St.prp. nr 1 (2005-06).

Jordsmonnet er nødvendig for biologisk produksjon. Jordvern er vern av arealer/jordressurser som er egnet til matproduksjon. Jordsmonndannende prosesser skjer langsomt. Jordressursene må derfor ses på som en begrenset, ikke-fornybar ressurs. Jordressursene må forvaltes i et langsiktig perspektiv.

Om lag 11 % av Jordas areal er jordbruksareal. Dette tilsvarer 2,7 dekar per verdensborger. Bare 3 % av Norges areal er jordbruksareal. Dette tilsvarer ca. 2,1 dekar per innbygger, noe som er relativt lite både i europeisk og global målestokk.

Nærmere retningslinjer for mat- og landbrukspolitikken er gitt i veiledere tilgjengelige på LMDs nettsider:

- Landbruk - mer enn landbruk (Landbruk Pluss) januar 2005, tillegg februar 2006
- Plan- og bygningsloven og Landbruk Pluss, januar 2005 (LMD og MD)

2 Regionale føringer

2.1 Fylkesplanen for Østfold 2004-2007

Fylkesplanen har blitt til gjennom en prosess hvor både kommunene, statlige etater og private organisasjoner har deltatt. Planen er et strategisk dokument som trekker opp rammer og retningslinjer for nærmere prioritert områder. Om landbruk sies det:

”Rammebetingelsene for landbruket er i endring, og sektoren står overfor store utfordringer. Det er nødvendig å satse på nye næringer innen landbruk, samtidig som grunnlaget for det tradisjonelle landbruket i form av *jordvern* og infrastruktur prioriteres. Dette vil kreve et bredt samarbeid mellom aktørene.”

Levende bygder er et prioritert område: ”Østfold skal ha levende bygder der bosetting, tradisjonelt landbruk og nye næringer utvikles innenfor en miljømessig forsvarlig ramme og hensynet til kultur- og naturlandskap, friluftsjnteresser og biologisk mangfold blir ivaretatt.”

Fylkesplanen understreker at det må utarbeides et grunnlag for planlegging av områdene utenfor byer og tettsteder. En viktig del av dette er videreføring av arbeidet med kartlegging og klassifisering av landbruksarealene. I dette grunnlaget må det også fastlegges retningslinjer for arealbruken. Dette bør bl.a. omfatte *vern av produktive landbruksarealer*. Utbygging av høyproduktive landbruksarealer må begrenses, og det bør i utgangspunktet legges et strengt jordvern til grunn. I de spredtbygde delene av fylket bør imidlertid også mulighetene for bosetting og næringsutvikling vektlegges når omdisponeringer vurderes.

I regional utvikling for Østfold er det fokusert på fem regioner der det er etablert ulike former for samarbeid: Mossregionen, Nedre Glomma, Indre Østfold, Haldenregionen og grensekommunene Aremark, Marker og Rømskog. Fylkesplanen fokuserer på regionene for å styrke dialogen med kommunene, og å legge grunnlag for de regionvise satsingene slik det kommer til uttrykk i Regional utviklingsplan (RUP). Det er imidlertid viktig å understreke at en positiv utvikling i Østfold forutsetter et bredt samarbeid i hele fylket, på tvers av regiongrensene.

Etablering av samarbeidsorganer i fylkets regioner er viktig for den videre utviklingen i fylket. Det er nå etablert formelle organer gjennom opprettelsen av *regionråd*. Regionene er representert i *Østfold Utvikling*, bl.a. gjennom deltagelse i *Østfoldrådet*. Viktige temaer for regionrådene er næringsutvikling, miljø og arealforvaltning.

2.2 Regionalt miljøprogram

Fylkesmannen i Østfold har i løpet av 2004 utarbeidet et regionalt miljøprogram (RMP) for Østfoldjordbruket som er gjort gjeldende fra 2005. Programmet har utformet et bredt virkemiddelsystem knyttet til kulturlandskap og forurensing. Det er fokusert på ulike tiltak som kan bidra til å opprettholde jordbrukets kulturlandskap, og dermed bidra til å bevare og forvalte miljøverdier som biologisk mangfold, kulturminner samt rekreasjons- og opplevelsesverdier knyttet til kulturlandskapet.

Kulturlandskapet påvirkes av skjøtsel, endringer i bruk av landskapet, tilføring av ny bebyggelse, anlegg og andre inngrep. Kommunene spiller en viktig rolle i forhold til å påvirke kulturlandskapet gjennom sitt ansvar for arealplanlegging og vedtak om utbygging.

2.3 Strategi for landbruksrelatert næringsutvikling i Østfold 2005-2008

Denne strategien er utarbeidet av Fylkesmannen, Innovasjon Norge, Fylkeskommunen og næringsorganisasjonene i Østfold høsten 2004. Den beskriver nasjonale mål og strategier samt

overordnede mål for fylket. Hovedmål for landbruksrelatert næringsutvikling i fylket er å bidra til levende og attraktive bygdesamfunn med et bærekraftig landbruk basert på sunn økonomi og markedets behov for produkter og tjenester.

Satsingsområdene er:

- Mat og foredling
- Melk og storfe
- Skog, trevirke og bioenergi
- Landbruksbasert reiseliv
- Inn på tunet
- Entreprenørskap
- Kompetanseutvikling
- Samarbeidstiltak

2.4 Handlingsplan for landbruksrelatert næringsutvikling i Østfold 2006

Planen bygger på den utarbeidede strategiske planen, og omhandler prioriterte tiltak for de utpekte satsingsområdene. Handlingsplanen er grunnlag for den årlige bruken av fylkets Bygdeutviklingsmidler (BU-midler) fra Fylkesmannen og Innovasjon Norge. Fylkesmannen forvalter utrednings- og tilretteleggingstiltak til målgruppen organisasjoner, institusjoner, kommuner og andre grupper. På grunnlag av oppdragsbrev fra Fylkesmannen fordeler Innovasjon Norge BU-midler til bedriftsrettede prosjekter knyttet til enkeltgårdsbruk eller andre virksomheter med landbrukstilknytning.

2.5 Forskrift om midler til bygdeutvikling

Til grunn for den fylkesvise fordelingen av bygdeutviklingsmidlene ligger Forskrift om midler til bygdeutvikling (BU-forskriften). Formålet med denne forskriften er å legge til rette for næringsutvikling som danner grunnlag for lønnsom verdiskaping og desentralisert bosetting med utgangspunkt i landbrukets ressurser generelt og landbrukseiendommen generelt.



Foto: Vidar Asheim

Bøensætra, Aremark

3 Status for Østfoldlandbruket

3.1 Hovedtrekk ved Østfoldlandbruket

Landbruket i Østfold har i dag lite husdyr og mye åpen åker. Østfold er selvforsynt med matkorn, og "eksporterer" også til andre deler av landet. Med utgangspunkt i denne produksjonen er det anslått at vårt fylke kan brødfø rundt det dobbelte av vår egen befolkning.

Med den gode og lette jordarten langs raet er det gode muligheter for produksjon av poteter og grønnsaker. Da fylket ligger i gunstige klimasoner, er det også stor fleksibilitet i forhold til valg av produksjoner. Fylket har brukere med god faglig kompetanse, ikke minst når det gjelder grønnsakproduksjon.

Det er vanlig med arbeid utenom gården, og en vesentlig del av familiens samlede inntekt er lønn eller andre inntekter. Lønnsnivået i andre næringer er langt høyere enn i landbruket, og det er relativt enkelt å få arbeid, også sesongbasert.

De store befolkningskonsentrasjonene i fylket fører til betydelig press på arealene til annet formål enn landbruk. I første rekke gjelder dette bolig- og næringsområder, samferdsel samt kommune- og handelssentra. Befolkningen krever også stadig større arealer til rekreasjon og fritidsaktiviteter som for eksempel tur- og trimløyper og golfbaner.

Konsekvensen av dette er at landbruket i fylket er spesielt konkurranseutsatt. Det er stor konkurranse både om arealene, arbeidskraften og kapitalen. Når dette sees i sammenheng med den stadig økende globaliseringen innen handel med varer og tjenester samt gradvis nedtrapping av skjermingsstøtten, blir resultatet et stadig økende verdiskapingstap for det tradisjonelle landbruket. Det er derfor sannsynlig at mange av dagens næringsutøvere vil få redusert inntekt dersom de opprettholder samme driftsform som i dag, og ikke ser behovet for innovasjon og nyskaping.

Det er i Østfold rundt 2700 landbruksforetak med et gjennomsnittlig jordbruksareal på 275 dekar. De siste tre årene er antallet redusert med ca 12 %, noe som er noe mindre enn for resten av landet. Grunnen til dette er nok at omfanget av tilleggsinntekter utenom bruket gjør landbruket i vårt fylke noe mer robust.

I Østfold utgjør dyrka mark 19 % av arealet. Godt jordsmonn i kombinasjon med et godt klima gjør at jordbruksarealene i fylket i hovedsak er høyproduktive og avlingene er større per dekar og av bedre kvalitet enn gjennomsnittet i landet. Over 90 % av jordbruksarealene i Østfold kan nyttes til produksjon av matkorn. Disse områdene vurderes som arealer av nasjonal verdi.

I Norge som helhet er kun 1/3 av jordbruksarealet egnet for matkornproduksjon på grunn av begrensinger i klima, topografi og jordkvalitet. En stor del av landets beste jordressurser ligger altså i Østfold hvor 26 % av dyrka og dyrkbar jord er i klimasone 1, og 13 % i klimasone 2.

Totalt er det aktive jordbruksarealet i Østfold på 763 000 dekar. Av dette er 632 000 dekar korn, 100 000 dekar eng og beite, 14 000 dekar poteter og 5 000 dekar grønnsaker (SSB 2004).

Nærheten til markedet i Oslo-regionen setter jordbruket i Østfold i en særstilling. Det kan i framtiden være store utnyttbare fordeler knyttet til at et bredt spekter av matprodukter

kan produseres og selges med minimale transportkostnader som følge av den sentrale beliggenheten.

3.2 Kulturlandskapet

Kulturlandskapet i fylket er i hovedsak formet av tradisjonell jordbruksdrift gjennom flere hundre år. Etter 1945, og med særlig stor aktivitet på 1960-tallet, skjedde en spesialisering av jordbruket i Østfold. Det ble lagt om til kornproduksjon, samtidig som husdyrholdet ble redusert. Ønsket om større enheter førte til omfattende bekkelukking, bakkeplanering og fjerning av åkerholmer. I tillegg har mange tidligere beiter grodd igjen eller blitt tilplantet med gran, slik at mange verdifulle kulturlandskapsområder har gått tapt. Dette gjelder særlig verdier knyttet til ekstensiv bruk av arealene og småskalert landskap med åkerholmer, randsoner, løvskogsbyr og bekkedrag. Endrede driftsformer og større enheter gir konsekvenser og utfordringer i forhold til kulturlandskapet i fylket.

Spesielt for Østfold er det høye antallet med åkerholmer og gårdsdammer. Disse er viktige både for landskapsbildet og som leveområde for planter og dyr i et landskap som ellers er preget av store åpne teiger med åker og kultureng.

I tillegg til å bremse gjengroingen, er det et stort behov for å gjenopprette en del av det mangfoldet som er forsvunnet siden 1960-tallet. Det bør med utgangspunkt i dagens og morgendagens driftsformer legges inn et nettverk av kantsoner med forskjellige natur- og kulturmarkstyper mellom produksjonsflatene.



Foto: Vidar Asheim

Berby, Halden

4 Hovedutfordringer for Østfold

4.1 Utfordringer innenfor jordvern og arealforvaltning

Østfold er blant fylkene i Norge med best forutsetninger for å drive jordbruk (klima, topografi og jordkvalitet.) Samtidig er Østfold et av landets mest urbaniserte fylker med et sterkt press på dyrket mark og kulturlandskapet. Viktige grunner til dette er:

- Høy befolkningstetthet
- Byene og tettstedene ligger i de beste landbruksområdene
- Fylket er en viktig innfallsport til Sverige og kontinentet (E6, E18, jernbane)

I Østfold er det mange store utbyggingsprosjekter som er satt i gang, eller er under planlegging. Det nevnes spesielt Rygge sivile lufthavn og nytt sykehus på Kalnes. I slike omfattende prosjekter er det særlig viktig at landbruksmyndighetene kommer tidlig inn i bildet også ved planlegging av arealbruken i områdene.

I de fleste av fylkets kommuner blir det press på produktive landbruksarealer i forbindelse med utbygging. Generelt sett er det større sjanser for en god samlet arealpolitikk jo tidligere sektormyndighetene kommer med i planprosessen.

Arbeidet og virkemidlene som brukes for å unngå omdisponering av dyrket og dyrkbar jord, omtales oftest som jordvernpolitikken. Denne er forankret i arealpolitikken, landbrukspolitikken og miljøvernpolitikken.

Jordlovens § 9 er sentral i jordvernpolitikken. I første ledd sies det at: ”Dyrka jord må ikke brukast til føremål som ikkje tar sikte på jordbruksproduksjon. Dyrkbar jord må ikkje disponerast slik at ho ikkje vert eigna til jordbruksproduksjon i framtida.” Resten av denne paragrafen omtaler mulighetene for å kunne gi dispensasjon i særlige tilfeller, og etter nærmere bestemte kriterier. Dette er nærmere utdypet i Rundskriv M-4/2003 fra LMD. Avgjørelsesmyndighet i enkeltsaker etter jordlovens § 9 er lagt til kommunene. Fylkeslandbruksstyret er klageinstans.

Pålegg om å praktisere et strengt jordvern er nedfelt i en rekke sentrale retningslinjer i form av stortingsmeldinger og rundskriv. De siste påleggene kom ved brev datert 21.2.2006 fra LMD og MD, underskrevet av statsråd Terje Riis-Johansen og Helen Bjørnøy. Brevet er sendt alle landets kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn og fylkeslandbruksstyret.

Det understrekes her at kommunene skal trekke jordvernhensyn inn i kommuneplanarbeidet. De løsningene en kommer fram til i kommuneplanen skal følges opp i reguleringsplaner og enkeltsaker. Omdisponering ved arealplaner og dispensasjoner må begrenses. Det er kommunene som i stor grad sitter med nøkkelen til dette gjennom sin myndighet etter jordloven og plan- og bygningsloven.

Fylkesmannen har en selvstendig klagerett i saker etter § 15 i plan- og bygningsloven. Fylkeslandbruksstyret har anledning til å overprøve kommunale vedtak etter jordloven.

På tross av en etablert politikk som sier at vi skal ha et strengt jordvern i hele landet, viser statistikken en trend til økt arealavgang. Tabell 1 viser avgang dyrket og dyrkbar mark i Østfold i perioden 1993-2003. Samlet i dette tidsrommet ble det i følge statistikken omdisponert 9 419 dekar. Tallene er noe usikre, da statistikkgrunnlaget er noe varierende. Fra 2005-2006 skal rapporteringen skje direkte fra kommunene til Statistisk Sentralbyrå, gjennom

systemet KOSTRA (Kommune/Stat/Rapportering). Det er å håpe at tallene da vil bli mer pålitelig enn de har vært den siste tiden.

Hovedutfordringer for jordvern og arealforvaltning i Østfold:

- *Hindre nedbygging av dyrket og dyrkbar mark*
- *Skape økt forståelse for langsiktig arealforvaltning*
- *Få på plass arealdifferensieringskart (verdikklassifisering, kjerneområde landbruk) i kommunene for å synliggjøre viktige jordbruksområder*
- *Komme tidlig inn i planprosessen med innspill og aktiv deltagelse*
- *Følge opp fylkesplanen ved konkret samarbeid mellom kommuner og regioner*



Foto: Vidar Asheim

Søndre Jærlø, Moss

4.2 Utfordringer for forvaltningen av kulturlandskapet

Kulturlandskapet er en avgjørende ressurs for produksjon av matvarer, byggemateriale m.v. Men kulturlandskapet har også kvaliteter og verdier som er vesentlige for steds karakter, identitetsfølelse og allmennmenneskelig trivsel og livskvalitet. Kulturlandskapet har stor betydning som historieformidler, og som ramme rundt kulturminner. Disse verdiene er ofte ikke lette å kvantifisere. Den identitetskapende betydningen vil trolig øke i tiden framover.

Nedlegging av driftsenheter og endringer i driftsformer (bl.a. færre husdyrbruk) fører til økt fare for gjengroing av områder som tidligere har vært benyttet i jordbruksdrift. Forvaltning krever en prioritering av hvilke områder som bør holdes åpne og må sees i forhold til forutsetninger for beiting i Østfold (husdyrproduksjon i Østfold, muligheter for gjerding, rovdyrpolitikk, tilgjengelige virkemidler etc.). Tilstedeværelse av rovdyr i Østfold er en utfordring i forhold til å ha sau på beite for å hindre gjengroing.

Sør for Monaryggen ligger et omfattende ravineområde som er forholdsvis intakt. Opprinnelig var det tallrike raviner med løvskog i Østfold, men i dag er mange planert, gjenfylt eller tilplantet med gran. Vi har et særlig ansvar for å ta vare på restene av ravinelandskapet, som er sjeldent i europeisk sammenheng.

Både ut fra hensynet til landskapsestetikk og mulighetene for rasjonell drift, vurderes det som en særlig kvalitet med sammenhengende landbruksområder. Arealenes betydning som leveområder for ulike arter er viktig. Beitearealer og fulldyrka jord med innslag av åkerholmer, åkerreiner og kantsoner kan ha et stort biologisk mangfold. Arealene utgjør en viktig del av en overordnet grøntstruktur.

Mangfold av landskapselementer sikrer et rikt biologisk mangfold. Dette vil sikre overlevelse av sjeldne arter, genetisk variasjon og mulighet for spredning av arter. Nye driftsmåter i landbruket har bidratt til stadige endringer i naturgrunnlaget for arter som hører til det ekstensive jordbruket. Biologisk mangfold i jordbruket er særlig knyttet til bekker, dammer, kulturmark, åkerholmer og kantsoner. Utfordringen er både å opprettholde og bevare disse habitatene og det biologiske mangfoldet knyttet til dem, men like mye å gjenskape habitater som tidligere er ødelagt og fjernet (lukking av bekker, gjenfylling av dammer, grøfting av våtmark m.v.). Videre nedbygging av kystsonen og alle andre tiltak som reduserer muligheter for framtidig beitebruk og ekstensivt landbruk vil føre til ytterligere tap av biologisk mangfold. Planpraksis i disse områdene bør være ”ingen videre utbygging”.

På grunn av en tidlig landhevning og bosetting er Østfold uvanlig rikt på fornminner fra førhistorisk tid. Dette gjelder spesielt kystsonen, Ra-området og de sørøstlige, indre bygdene i fylket. Store forekomster av bergkunst (helleristninger, skålgroper og lignende) er svært karakteristisk blant fornminnene i Østfoldlandskapet. Utfordringen er både å hindre forfall av og gjengroing rundt kulturminner, kulturmiljøer og fornminner, og å hindre tap av disse elementene ved utbygging.

Herregårdene er også et karakteristisk trekk i Østfoldlandskapet. Da adelskapet ble opphevet i Norge i 1821, lå halvparten av herregårdene – de adelige setegårder - i Østfold; ”Herregårdenes fylke”. Hovedvekten av herregårdene ligger i Ra-området eller like innenfor, totalt 25 stykker. Alleer, eldre hager og parker ligger ofte tilknyttet storgårdene i fylket, gjerne også med damanlegg og vollgraver. Utenom Ra-området er slike historiske hager sjeldne. Utfordringen blir å utvikle planforståelse og planredskap med hensyn på bevaring og harmonisk videreutvikling av disse kulturlandskapsverdiene.

Hovedutfordringer for kulturlandskapet:

- *Sikre kulturlandskapets plass i arealplanleggingen*
- *Sørge for at verdifulle kulturlandskap blir beitet eller slått*
- *Bidra til at kulturlandskapet forblir attraktivt for rekreasjon, bosetting og reiseliv*
- *Bevaring av biologisk mangfold*

5 Mål

Fylkeslandbruksstyret vil bidra til en framtidsrettet utvikling av landbruket i Østfold. Arealbruk og transportsystemer i fylket må utformes slik at hensynet til framtidige generasjoner behov for jordressurser til matproduksjon ivaretas. Arealenes kulturlandskapskvaliteter og betydning for biologisk mangfold må sikres.

5.1 Delmål jordvern

- Sikre en knapp og ikke-fornybar ressurs. Det tas sikte på at omdisponeringstakten for verdifulle jordressurser i Østfold halveres innen 2010. Det må legges spesiell vekt på å få en samlet arealplanlegging for de verdifulle landbruksarealene i Ra-området langs E6 og i Nedre Glomma-regionen.

5.2 Delmål kulturlandskap

- Heve bevisstheten og kunnskapen om kulturlandskap hos politikere, allmennheten og produsentene. Sikre Østfolds særpreg gjennom å styrke og videreutvikle natur- og kulturhistoriske verdier i kulturlandskapet. Motvirke gjengroing av verdifulle kulturlandskap og områder for friluftsliv.
- Opprettholde en økonomisk levedyktig landbruksnæring – en klar betingelse for en noenlunde vellykket kulturlandskapsforvaltning.
- Et framtidig utbyggingsmønster med klare, langsiktige grenser mot landbruksområder, kulturlandskap, natur- og friluftsområder og Oslofjorden.
- En mest mulig sammenhengende grøntstruktur innenfor de dyrkede områdene av hensyn til befolkningens rekreasjonsmuligheter i nærområdene, og for å ivareta det biologiske mangfoldet i Østfold.

5.3 Delmål næring

- Fylkeslandbruksstyret skal arbeide for å legge forholdene til rette for sysselsetting, verdiskaping og produksjon av fellesgoder innenfor landbruket, i henhold til nasjonale og regionale retningslinjer.



Foto: Vidar Asheim

Langholen, Trøgstad

6 Strategi

Fylkeslandbruksstyret har en viktig rolle i jordvernpolitikken og arealforvaltningen. Det er en vesentlig oppgave å bidra til en helhetlig og effektiv behandling av plansaker. Det er videre en prioritert oppgave å ivareta nasjonale jordverninteresser. Styret er en viktig aktør når det gjelder å se nasjonale mål og regionale politiske prioriteringer i sammenheng.

Lovsakene er nå i første instans lagt til kommunene. Lokalpolitisk skjønn skal da utøves innenfor nasjonal politikk. Fylkeslandbruksstyret som klageorgan har et selvstendig ansvar for at rettssikkerheten blir ivaretatt ved den kommunale behandlingen. Dette gjelder særlig i forhold til at faktiske forhold er godt nok opplyst, og at de kommunale vedtak er tilstrekkelig grunnlagt.

Etter plan- og bygningsloven skal fylkeslandbruksstyret uttale seg til planer i medhold av denne loven. Dette gjelder i første rekke kommuneplaner, kommunedelplaner og reguleringsplaner. Det er viktig at styret kommer inn i planarbeidet på et tidlig tidspunkt for å avklare konflikter, og å finne akseptable løsninger. Som politisk organ er det avgrensede muligheter for styret til å delta i det praktiske arbeidet. Denne oppgaven må i første rekke gjøres i kommunen, og hos Fylkesmannens områder som behandler plansaker.

Dersom viktige nasjonale landbruksinteresser ikke er ivaretatt i de fremlagte planene, har fylkeslandbruksstyret anledning til å forhindre at kommunen selv egengodkjenner planen. Det kan da fremmes innsigelse. Dersom styret gjør dette, blir det foretatt medling. Kommunen kan da enten godta innsigelsen, eller sende saken over til Miljøverndepartementet som treffer avgjørelse.

Ifølge nye sentrale retningslinjer har Statens landbruksforvaltning nå anledning til å fremme innsigelse mot kommunale arealplaner etter plan- og bygningsloven i saker der Fylkesmannen har innstilt på bruk av innsigelse, og fylkeslandbruksstyret ikke følger opp dette. Det er redegjort nærmere for dette i brev til Fylkesmennene fra SLF datert 21.04.06. Fylkeslandbruksstyret har for øvrig anledning til å overprøve kommunale vedtak etter jordloven dersom en mener at jordvernet ikke blir godt nok ivaretatt.

Etter § 7 i plan- og bygningsloven kan kommunen gi dispensasjon fra vedtatte arealplaner, når det foreligger "særlige grunner" for dette. Før eventuell dispensasjon gis, skal statlige myndigheter hvis saksområde blir berørt, være gitt anledning til å uttale seg. Disse sakene er i stor grad delegert til Fylkesmannen, og blir referert for fylkeslandbruksstyret. Utgangspunktet for disse sakene må være at de i størst mulig grad følger vedtatte planer, og at det i hvert tilfelle må være en konkret og individuell vurdering av hva som er "særlige grunner".



Foto: Vidar Asheim

Buerbakkene, Rakkestad

7 Oppsummering

Fylkeslandbruksstyret ønsker å

- Synliggjøre jordvern som nasjonal interesse i tråd med gitte retningslinjer
- Styrke sin rolle som planorgan i fylket
- Delta aktivt i planprosessene
- Ivareta jordvernet og verdifulle kulturlandskap gjennom planbehandlingen
- Fokusere på problemet med gjengroing
- Styrke kartlegging og verdiklassifisering av arealressursene
- Følge opp fylkesplanens samarbeidsstrategi
- Varsle innsigelse til kommuneplanens arealdel der det er klare konflikter med nasjonale jordverninteresser
- Fortette framfor å etablere nye utbyggingsområder
- Fastsette klare utbyggingsgrenser ved planbehandlingen
- Utvikle retningslinjer for nødvendig bruk av utmarksarealer til næringsformål, som rekreasjon og fritid
- Tilstrebe en lik praksis ved behandling av klagesaker
- Styre utbyggingen mot de minst verdifulle landbruksarealene
- Tilstrebe en god dialog med kommunene
- Anmode kommunene om å se utover sine egne grenser ved utbygging
- Være pådriver for at kommunene skal utarbeide landbruksplaner
- Bedre kvaliteten på statistikken over avgang av dyrket og dyrkbar mark
- Fokusere på at kommunene følger opp Veileder for kjerneområde landbruk
- Understreke at regelverket for priskontroll ved omsetning av landbrukseiendommer skal opprettholdes
- Bidra til at den regionale arealforvaltningen styrkes
- Være et effektivt organ for gjennomføring av de nasjonale retningslinjer tilpasset fylkets særpreg og utviklingsmuligheter
- Legge spesiell vekt på arealforvaltningen i Ra-området langs E6 og Nedre Glomma-regionen



Foto: Vidar Asheim

Skjeberg kirke, Sarpsborg

8 Gjennomføring av strategien

Jordvern er en nasjonal interesse, og har både et matvaresikkerhetsaspekt og et miljøaspekt. Det er sterkt fokus på jordvern med bakgrunn i den store mengden dyrka mark som er omdisponert de senere år, og det på tross av intensjoner om bevaring av dyrka mark. Det forutsettes at jordvern er en grunnleggende premisse i arealplanleggingen i kommunene. Gjennom arealdifferensiering bør kommunene selv kartlegge verdifulle jordbruksområder både med bakgrunn i jordvern og av hensyn til kulturlandskapet. Kommunens mest verdifulle landbruksområder må få et bedre vern enn tilfellet er i dag.

Det er ut fra et landbruksmessig ståsted også viktig å engasjere seg i stedsutvikling og fortetting. Gode, kompakte tettsteder og byer er den beste forsikring mot ytterligere nedbygging av dyrka mark, og er også en forutsetning for å skape attraktive byer og tettsteder.

En annen trussel mot kulturlandskapet i Østfold er gjengroing. Det må legges økt vekt på artsmangfold i randsoner og utmark, med særlig vekt på kystsonen og langs vassdragene. Det er et mål å få langt flere beitedyr. Der beiting ikke foregår, må driveplikten omfatte tiltak for å bevare åpne landskap. Et særskilt hensyn er å sørge for randsoner med solid plantedekke langs bekker og vassdrag. Dette bør kombineres med beiting, og om nødvendig aktiv rydding. Disse landskapsformene må ikke tilplantes med barskog. Det må gjøres aktive tiltak for at kystsonen og ravinelandskapet ikke gror igjen med gran.

Kommuneplanens arealdel legger føringene for hvordan landskapet skal bli seende ut og hvordan arealressursene skal utnyttes til beste for landbruket, innbyggerne og samfunn.

Landbruksarealene i Ra-området langs E6 og i Nedre Glomma-regionen har en høy jordbruksmessig kvalitet. Disse arealene er også utsatt for et sterkt utbyggingspress. Det er derfor spesielt viktig at det så langt som mulig foretas en samlet planlegging av dette området. Fylkeslandbruksstyret viser til rulleringen av Areal- og Transportplanen for Nedre Glomma (ATPNG), og planprosessen som nå startes opp i Mosse-regionen. Disse planene bør utarbeides i samarbeid mellom Fylkeskommunen, Fylkesmannen og de berørte kommunene.

Fylkeslandbruksstyret som klagemyndighet ønsker at dette dokumentet skal utgjøre en viktig føring for egen og kommunenes behandling av enkeltsaker og plansaker. Dokumentet kan forhåpentligvis bidra til en mer forutsigbar forvaltning, og til at viktige nasjonale føringer på landbruksområdet blir ivaretatt.

I henhold til forvaltningslovens § 35 kan klageinstans og andre overordnede organ omgjøre et vedtak av underordnet organ. Dette innebærer at fylkeslandbruksstyret har myndighet til å omgjøre vedtak fattet av kommunen. Fylkeslandbruksstyret skal i slike tilfeller prøve alle sider ved kommunens avgjørelse.

Fylkeslandbruksstyret ser det som hensiktsmessig at kommunene utarbeider klare strategier for landbrukspolitikken i sin kommune slik at vedtak begrunnes i disse. Lokal variasjon i vurderinger kan da praktiseres uten at det oppfattes som forskjellsbehandling av ellers like saker.

Fylkeslandbruksstyret legger denne strategiplanen til grunn for sin saksbehandling.