

Saksnr.: 2019/4779
Løpenr.: 38577/2019
Klassering: V18
Saksbehandler: Vinjard Gjelstad

Møtebok – Saksframlegg

Behandlet av	Møtedato	Utvalgssaknr.
Samferdselskomiteen	04.06.2019	
Fylkesutvalget	06.06.2019	
Fylkestinget	20.06.2019	

Jordvern og oppretthold av jordarealstørrelser og -kvaliteter i tilknytning til samferdselsprosjekter

Vedlegg:

- 1 Foreslåtte retningslinjer for nydyrkingsfond
- 2 Foreslått veileder for jordflytting

Fylkesordførers forslag til innstilling

1. Fylkesrådmannen anbefaler at det i tidlig planfase utarbeides planalternativ som unngår eller i stor grad avbøter inngrep på dyrka eller dyrkbar mark. De forskjellige planalternativene skal fortsatt vise oversikt over dyrka eller dyrkbar mark som blir berørt, men i tillegg skal kostnader til oppretthold av samme jordarealstørrelser og kvaliteter fremgå tydelig i planalternativene som fremlegges.
2. De foreslåtte retningslinjene for et jorderstatningsfond (vedlegg 1) vedtas.
3. Det etableres ikke en jorderstatningsordning som på generell basis åpner opp for jordflytting. Dersom jordflytting beslattes, der det ligger til rette for det, skal jordflytting gjennomføres etter de retningslinjer som foreligger i den foreslåtte veileder for jordflytting (vedlegg 2).

Fylkesordførers behandling

Ingen endring.

Sarpsborg, 16. mai 2019



Ole Haabeth
fylkesordfører

Fylkesrådmannens anbefaling

1. Fylkesrådmannen anbefaler at det i tidlig planfase utarbeides planalternativ som unngår eller i stor grad avbøter inngrep på dyrka eller dyrkbar mark. De forskjellige planalternativene skal fortsatt vise oversikt over dyrka eller dyrkbar mark som blir berørt, men i tillegg skal kostnader til oppretthold av samme jordarealstørrelser og kvaliteter fremgå tydelig i planalternativene som fremlegges.
2. De foreslåtte retningslinjene for et jorderstatningsfond (vedlegg 1) vedtas.
3. Det etableres ikke en jorderstatningsordning som på generell basis åpner opp for jordflytting. Dersom jordflytting besluttet, der det ligger til rette for det, skal jordflytting gjennomføres etter de retningslinjer som foreligger i den foreslåtte veileder for jordflytting (vedlegg 2).

Sarpsborg, 26. april 2019

Anne Skau
fylkesrådmann

Jostein Haug
kst. fylkesdirektør

Bakgrunn for saken

Jordvern og oppretthold av jordarealstørrelser og -kvaliteter i tilknytning til samferdselsprosjekter har vært til politisk behandling i flere omganger:

Vedtak fylkesutvalget 23.11.17:

1. Ved oppstart av nye samferdselsprosjekter som berører mer enn 10 daa dyrket mark vurderes muligheten for jordflytting.
2. I prosjekter som berører dyrket mark, men der det ikke vurderes jordflytting, avsettes kr 20 pr m² dyrket mark.
3. Det innarbeides kostnader i det enkelte prosjekt tilsvarende kr 200 pr m² i vei som berører dyrket mark i prosjekter hvor det vurderes jordflytting.
4. Midlene settes på et fond som kan søkes når det skal gjennomføres nydyrking eller reetablering av dyrket mark ved jordflytting. Midlene skal også dekke det merarbeid som gjøres i forbindelse med kartlegging av mulighetene for jordflytting i planleggingsfasen.
5. Ordningen evalueres når det foreligger erfaringer fra 5 ulike prosjekter

6. Fylkestinget tar stilling til eventuell jordflytting i forbindelse med oppstart av nye samferdselsprosjekter.

Fylkestinget har videre behandlet spørsmålet i forbindelse med handlingsprogrammet til regional transportplan

Vedtak fylkestinget 25.10.18:

«Muligheten for flytting av dobbelt areal impediment skal vurderes særskilt.»

I forbindelse med fylkestingets behandling av budsjett for 2019, ble det fattet følgende

Vedtak fylkestinget 28.03.19:

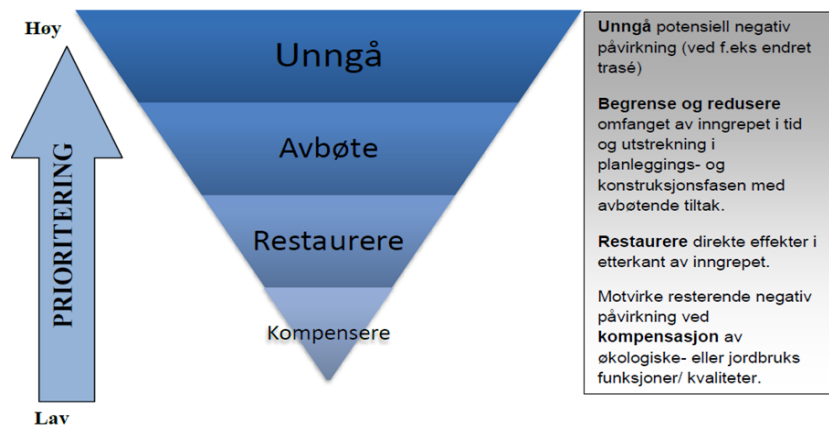
«Fylkestinget mener det er behov for å få en overordnet planlegging for reetablering av dyrka jord som beslaglegges i fylkeskommunale samferdselsprosjekter. Både interne og eksterne miljøer skal bidra i arbeidet og dette krever betydelig samordning. Dette planarbeidet må nå prioriteres, og det må adresseres hvem som skal gjøre denne jobben. Det bes om sak for hvordan dette arbeidet kan gjennomføres. Kostnader i forbindelse med dette arbeidet forutsettes dekket over samferdselsavdelingens budsjett for 2019.»

Med bakgrunn i vedtak i fylkesting og fylkesutvalg har fylkesrådmannen nedsatt en gruppe som har arbeidet videre med opplegget for en slik ordning. I gruppen har Østfold fylkeskommune deltatt med representanter fra miljøseksjonen og samferdselsseksjonen i fellesskap med representanter fra landbruk hos Fylkesmannen i Oslo og Viken. Arbeidsgruppen har gått igjennom tidligere vedtak knyttet til en jorderstatningsordning og innhentet opplysninger fra Norsk Institutt for Bioøkonomi (NIBIO), Statens Vegvesen og Bane Nor.

Fakta

Kompensasjon

Ved planlegging av samferdselstiltak skal det søkes å unngå inngrep og negativ påvirkning på blant annet dyrka mark. Nedenfor vises en modell for tiltak for å unngå negativ påvirkning av et utbyggingsprosjekt på jordbruks- og naturområder. Utbygger skal etter hierarkiet vurdere tiltak som skal redusere konsekvensene ved utbyggingen (unngå-avbøte-restaurere). Når dette er vurdert, kan kompensasjonstiltak vurderes for å gjøre opp for gjenværende negative konsekvenser på naturmangfold og jordbruksområder. Dersom det er mulig å kompensere for inngrep, ved å etablere eller opparbeide nye arealer med samme fysiske funksjon som de ødelagte arealene hadde, kan dette i beste fall utligne resterende negative konsekvenser eller dempe virkningen av inngrepet. Kompensasjonstiltak skal bare vurderes som en siste utvei.



Kompensasjon for jordbruksarealer defineres slik (Rambøll 2013):

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

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

Jordflytting

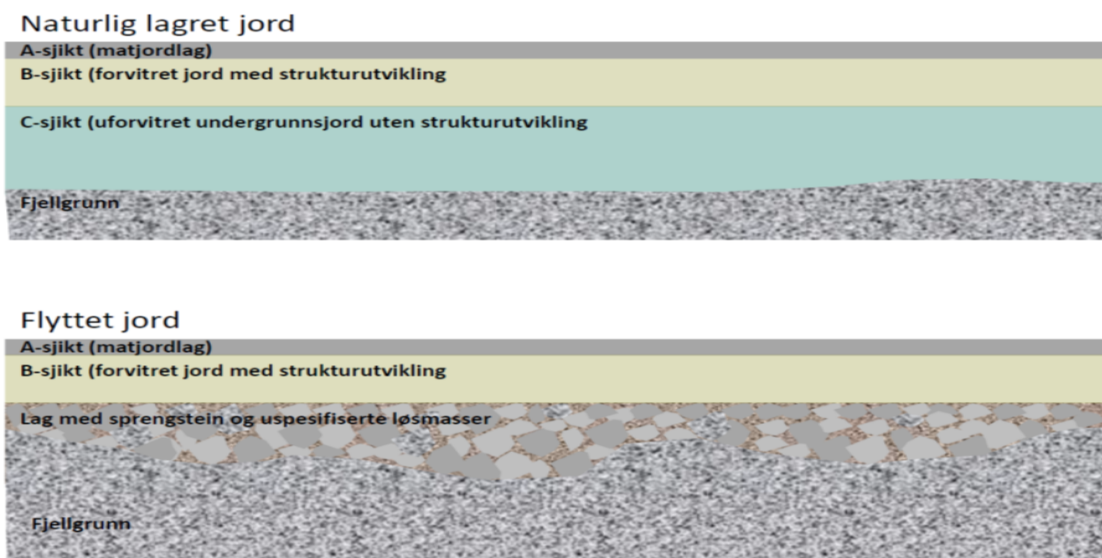
Flytting av matjord er komplisert, og det er ikke alle jordtyper som er like godt egnet til formålet. I tidligere prosjekter der jordflytting har blitt gjennomført har vist at avlingspotensialet og kvaliteten på jordsmonnet forringes ved flytting. Tall hentet fra Norsk Institutt for Bioøkonomi vurderer kostnaden ved jordflytting til å være 300-1000 kr per kvadratmeter. Statens Vegvesen med prosjektet E18 Ørje – Vinterbro estimerer kostnadene ved jordflytting til 260-360 kr per kvm. Kostnaden ved flytting av Delijordet på Vestby ble estimert til ca. 500kr per kvm. Kostnaden ved jordflytting er svært varierende og vil avhenge av faktorer som avstand, vær og grad av behov for tilrettelegging på mottaksarealer.

Arbeidsgruppa nedsatt av fylkesrådmannen har identifisert følgende kriterier for at jordflytting skal kunne gi gode resultater:

- Før oppfylling med jordlag legges det et lag drenerende steinmasser, jf figuren under.
- Jordlagene må ha gode agronomiske egenskaper og ikke inneholde blokker, stubber/røtter eller avfall. Mengde stein skal angis og må være lavt i hele jordprofilen av hensyn til mekanisk jordarbeid.
- Jorda må ha tilstrekkelig med vannlagringsevne til å tåle perioder med lite nedbør, og evne til å lagre overskuddsnedbør uten at det oppstår erosjon. Matjordlaget må være på minst 30 cm. Viktige egenskaper for matjordlaget i kulturjord er: Innhold av humus (organisk materiale), jordlevende organismer, pH (surhetsgrad) og øvrig sammensetning. Dette er svært viktig for å ivareta jordas fruktbarhet og agronomiske egenskaper.
- B- sjiktet: Dette er et jordsmonnpåvirket jordlag under matjordlaget. En godt utviklet struktur som fører vann og luft er viktig å bevare. Laget må være minst 100 cm tykt og gi muligheter for god rotutvikling og vannhusholdning for åkervekster. Totalt bør det nye jordsmonnet få minst 130 cm dybde

- Jorda må ha et relativt lavt vanninnhold som ikke medfører fare for pakking eller komprimering ved kjøring og transport.
- Topplaget (matjordlaget) må tas av nøyaktig og ikke blandes med underliggende jord
- En må ta av og lagre underliggende lag (B-sjikt) for seg. Dette laget må bevares med god struktur for rotutvikling.
- Legge massene tilbake i samme dybde på mottaksareal. En må ikke blande med jord fra dypere jordlag da dypere jordlag ofte ikke egner seg for rotutvikling.
- Transport og utlegging av jord må foregå under tørre forhold.
- Egnet sted for etablering må identifiseres
- Man skal ikke bruke hjullaster til utplassering og opptak av jord, da det gir stor spordekning og dyptgående komprimeringsskader. Hjullastere bør bare brukes på forsterkede anleggsflater og anleggsveier
- Bruk av faste, midlertidige kjøreveier for massetransport er viktig. Man kan benytte dumper for massetransport på slike veier.
- Bruk av stor beltegående gravemaskin for utlegging av jord har tidligere gitt best resultat.
- Dreneringssystemer inkludert hydrotekniske anlegg må planlegges og etableres samtidig med opparbeidelse av arealer, evt. når jorda har «satt seg». Dreneringsrør legges minst 80 cm dypt og med anbefalt grøftetetthet ut fra jordtype.
- Planer for håndtering av vannmasser under og rett etter utlegging bør foreligge

Figurene nedenfor er hentet fra NIBIO og viser oppbyggingen av naturlig lagret jord og flyttet jord:



Jordflytting er strengt regulert av lovverket. Dette for å unngå blant annet spredning av planteskadegjørere, ugress og sykdommer. Jordflytting er regulert av følgende regelverk:

- Jordlova med forskrifter
- Matloven med forskrifter
- Naturmangfoldlova
- Forurensningsloven og forurensningsforskriften, kap. 4 Anlegg, drift og vedlikehold av planeringsfelt

Nydyrking

Nydyrking kan beskrives som prosessen man gjennomgår for å gjøre dyrkbar mark om til dyrket mark. På nasjonalt nivå har en stor del av det dyrkbare arealet kvaliteter som gjør at oppdyrking av dette må balanseres mot mulige negative konsekvenser for miljøet. Om lag 35% av det tilgjengelige arealet består av myr og oppdyrking av dette vil gi negative miljøeffekter. Videre er 73% av det dyrkbare arealet i klimasoner der arealene er uegnet for matkornproduksjon. Når dyrka mark beslaglegges kan vi i liten grad erstatte det tapte arealet ved nydyrking, da det er få areal som faktisk egner seg til formålet. Bare om lag 2% av den dyrkbare jorda regnes som godt egnet til matkorndyrking. Samtidig kan nydyrking gi mulighet for å øke matproduksjonen her i landet. For noen kan nydyrking gi muligheter for en mer rasjonell og bærekraftig jordbruksdrift. Og østlandsklimaet er gunstig for et mangfold av kulturvekster samt at arealene er lettdrevet og innebærer relativt lave kostnader ved oppdyrking. I tillegg til dette er den dyrkbare jorda her i Østfold stort sett av god kvalitet.

Fylkesrådmannens vurdering

I enkelte områder på Østlandet har det foregått dyrking av jord i over fire tusen år, dette har gitt et jordsmonn som egner seg spesielt godt til akkurat dette formålet. God matjord regnes derfor som en ikke-fornybar ressurs. Fylkesrådmannen mener det er viktig å ta vare på matjorda da det er en ikke-fornybar ressurs av nasjonal betydning. I samferdselsprosjektene skal vern av matjord fortsatt være en sentral del av arbeidet så langt det er mulig.

Jordflytting

Jordflytting kan i utgangspunktet være en god ide, fordi det er ønskelig å ta vare på denne ikke-fornybare ressursen. Vellykket flytting av matjord har man i praksis få eksempler på. I disse tilfellene er tiltaket nøye planlagt, jordflyttingen er fulgt tett opp av fagfolk inkludert berørte bønder, været og jord har vært lagelig og entreprenørene har gjennomgått kurs.

Flytting av dobbelt areal impediment:

En bestemmelse om flytting til dobbelt areal impediment vil bety at dersom man tar et dekar med dyrka mark i samferdselsprosjekter, skal dette dekaret erstattes med to dekar dyrka mark et annet sted. Derfor er Østfold fylkeskommune nødt til å tilegne seg jord tilsvarende et mål med dyrka mark og plassere ut denne i tillegg til å flytte den jorda som er direkte berørt av prosjektet.

Videre betyr det at det ikke er ønskelig å flytte jord til arealer som kan egne seg til jordbruk og skogbruk i fremtiden. Da disse arealene også betegnes som ikke-fornybare ressurser.

Fylkesrådmannen vurderer det som svært utfordrende å flytte matjord til impediment. Dette fordi det er svært få areal i Østfold per definisjon er impediment og slike arealer ligger ofte uleilig til i forhold til andre jordbruksarealer. Videre vil potensielle areal som egner seg for flytting begrenses av geografisk tilgjengelighet, naturmangfoldlova og funn av kulturminner. Det vil ikke være utfordrende å finne store nok areal impediment som egner seg som mottaksområder for matjord.

Konsekvenser:

Fylkesrådmannen vurderer den tidligere estimerte kostnaden for jordflytting, kr 200 per kvadratmeter som for lav. Kostnadene ved jordflytting kan illustreres slik: I det gjeldene handlingsprogrammet til regional transportplan er det i dag fire planlagte prosjekter som beslaglegger mer enn 10 dekar dyrket mark. Totalt i disse prosjektene er anslått at om lag 230 dekar dyrket mark omdisponeres. Med utgangspunkt i NIBIOs kostnadsestimat for flytting av jord vil en gjennomsnittlig pris være ca. 650 kr/m². Kostnaden ved flytting vil da beløpe seg til ca 150 mill. kr totalt i de fire prosjektene. For å sette dette i perspektiv er den totale rammen for fylkesveiiinvesteringer i 2019 på 144,5 mill. kr. Flytting til områder med dobbelt impediment vil kunne fordoble kostnadene.

En bestemmelse om jordflytting vil potensielt medføre store forsinkelser i prosjektene. Om jordflytting blir vellykket eller ikke vil i stor grad være væravhengig. Risikoen for at man er nødt for å måtte vente lengere perioder for å få gjennomført flyttingen er således stor. I flere av de planlagte samferdselsprosjektene er det gang- og sykkelveiprosjekter som legger beslag på matjord. Det vil være svært uheldig om denne type prosjekter blir forsinket eller i verste fall ikke blir gjennomført som følge av forsinkelser og kostnader i tilknytning til jordflytting.

Østfold fylkeskommune har pr. i dag ikke tilstrekkelig med kompetanse og tilgjengelige ressurser til å følge opp flyttingen. Det bør settes krav til god jordbruksfaglig kunnskap og erfaring med slike prosjekter hos de som skal planlegge og gjennomføre tiltaket. Samt krav til oppfølging av istandsetting. Det er ikke tilstrekkelig å gi grunneier penger for å gjøre jobben. Kunnskap om jordas kvalitet før og etter flyttingen, og måling av gjennomsnittsavlinger over 5-10 år før og etter kan være lurt.

Retningslinjer for jordflytting:

Fylkesrådmannen er bedt om å legge fram forslag om gjennomføring av en ordning for jordflytting. Arbeidsgruppen nedsatt av fylkesrådmannen har med utgangspunkt i dette utarbeidet et forslag til en veileder som bør benyttes dersom jordflytting blir besluttet i prosjektene. Veilederen er laget med utgangspunkt i Veileder til matjordplan fra Vestfold fylkeskommune samt veiledere fra NIBIO. Veilederen inneholder en noe mer detaljert beskrivelse av det arbeidet som må gjøres i tilknytning til jordflytting (vedlegg 1).

Nydyrkingsfond

Fylkesrådmannen er positiv til etableringen av et fond der det settes av midler til nydyrking. Dette fremstår som et langt mer kostnadseffektivt alternativ, kostnaden ved nydyrking er estimert av landbruksdirektoratet til å være mellom 8-30kr per kvadratmeter avhengig av underlag. Fylkesrådmannen mener at en ordning for nydyrking vil være langt mer gjennomførbar i praksis enn jordflytting. Arbeidsgruppen har også utarbeidet retningslinjer som bør ligge til grunn for et nydyrkingsfond i Østfold (Vedlegg 1).

Anbefaling

En gjennomgang av foretatte jordflyttingsprosjekter viser stor kompleksitet og uforholdsmessig høye kostnader med stor grad av usikkerhet om jordflytting blir vellykket. Fylkesrådmannen ser at det kan finnes enkelte tilfeller der jordflytting er formålstjenlig og at dette blir kartlagt i tidlig planfase. Fylkesrådmannen kan ikke anbefale å etablere en

jorderstatningsordning som på generell basis åpner opp for jordflytting. Dersom jordflytting besluttes i enkelte tilfeller der det ligger til rette for det, skal jordflytting gjennomføres etter de retningslinjer som foreligger i den foreslåtte veilederen arbeidsgruppen har utarbeidet. Fylkesrådmannen anbefaler at det i tidlig planfase utarbeides planalternativ som unngår eller i stor grad avbøter inngrep på dyrka eller dyrkbar mark. De forskjellige planalternativene skal fortsatt vise oversikt over dyrka eller dyrkbar mark som blir berørt, men i tillegg skal kostnader til oppretthold av samme jordarealstørrelser og kvaliteter fremgå tydelig i planalternativene som fremlegges.