

Väsentligt samhällsintresse?

Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering



- Idag exploateras jordbruksmark utan de avvägningar och beslutsunderlag som lagstiftningen kräver.
- Kommunalt markägande och exploatörers specifika markanspråk utgör skäl till att jordbruksmark bebyggs, trots lagstiftningens restriktiva hållning till exploatering av jordbruksmark.
- Länsstyrelserna har inget enhetligt arbetssätt för att ge rådgivning till kommunerna i fråga om hushållningen med jordbruksmarken.

Väsentligt samhällsintresse?

Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering

I denna rapport beskriver Jordbruksverket hur kommunerna tillämpar det lagstiftade skyddet för hushållning med jordbruksmarken och hur länsstyrelserna har tolkat sitt rådgivande ansvar kring jordbruksmarken. Vi beskriver också hur riksintresse-systemet påverkar tillämpningen av lagstiftningen och ger en internationell utblick kring hur andra länder skyddar sin jordbruksmark från exploatering.

Rapporten innehåller också bakgrundskapitel som tar upp exploatering ur ett historiskt perspektiv och lagstiftningen kring fysisk planering.

Med rapporten slutredovisar Jordbruksverket regeringsuppdraget att utvärdera tillämpningen av lagrummet 3 kap 4 § miljöbalken (MB 3:4) som inom ramen för plan- och bygglagen (PBL) reglerar när jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar.

2014-01-14

Författare

Olof Enghag
Jörgen Persson
Agneta Börjesson
Lennart Gert
Patrik Eklöf
Claes Renström

Foto omslagsbild
Henrik Nätterlund, HIR Malmöhus

Sammanfattning

Jordbruksmark exploateras idag utan de avvägningar och beslutsunderlag som lagstiftningen kräver. Lagstiftningen i 3 kapitlet 4 § miljöbalken (MB 3:4) anger en mycket restriktiv hållning till att upplåta jordbruksmark till bebyggelseändamål. Ändå visar vår kartläggning att beslut kring markanvändningen i stor utsträckning påverkas av kommunala markinnehav och externa intressens efterfrågan på mark. Detta överensstämmer inte med lagstiftningens långsiktiga perspektiv på resurshushållning.

Vår granskning av översiktsplaner visar också att många kommuner har skrivit in MB 3:4 eller liknande skrivning som en övergripande policy, som de dock inte tar konkret hänsyn till. Hänsynen till MB 3:4 ska en kommun uppfylla genom att i sin översiktsplan formulera vad som är väsentliga samhällsintressen, väga dessa mot fortsatt jordbruksdrift och pröva alternativa lokaliseringar i område för område. Avvägningen ska baseras på en allmän princip om att hushålla med jordbruksmarken. Först när översiktsplanen sedan beskriver den konkreta markanvändningen för jordbruksmarken kan den bli vägledande för kommunens markanvändning i andra beslut och för jordbruksnäringen i kommunen.

Länsstyrelserna har inget enhetligt arbetssätt för rådgivningen av MB 3:4. I vår utredning framgår det också att länsstyrelserna önskar sig underlag och riktlinjer för att kunna utföra en rådgivning som kan hjälpa kommunerna att bättre värdera jordbruksmarkens långsiktiga värden. Enkät svar från kommunerna visar också på ett behov av förstärkt rådgivning i frågan.

I utredningen har vi inte kunnat visa att systemet med riksintressen i sig har medfört någon ökad exploatering av jordbruksmark. Däremot kan lagstiftningens möjligheter till tillsyn över riksintressen ha medfört att kommunerna har en medvetenhet om de samhällsvärden som är kopplade till riksintressen. Motsvarande medvetenhet om jordbruksmarkens samhällsvärden verkar inte finnas i samma utsträckning. Detta skulle kunna bero på att det för MB 3:4 inte finns någon motsvarande tillsynsmöjlighet.

I en internationell utblick jämförs systemet med fysisk planering och hushållningen av jordbruksmarken i Sverige med situationen i länderna Danmark, Norge, England och Tyskland. En viktig skillnad är att Sverige, till skillnad från de andra länderna, i princip saknar planering på regional nivå. I de nordiska länderna Danmark och Norge åläggs kommunerna att kartlägga den lokala jordbruksnäringens förutsättningar och möjligheter. Något krav på motsvarande kunskapssammanställning finns inte i det svenska planeringssystemet.

Idag exploateras ungefär 600-700 hektar jordbruksmark om året för bebyggelse och anläggningar i Sverige. De tre vanligaste skälen till att jordbruksmark exploateras idag är i fallande ordning byggande av småhus, flerbostadshus och industri- och företagsetableringar. Enkät svaren i utredningen pekar mot en fortsatt exploatering på mellan 2 200 till 7 700 hektar fram till år 2020 om dagens förhållanden kvarstår.

Orsakerna till att kommunerna inte följer lagstiftningen i MB 3:4 kan vara flera. Avsaknaden av tillsyn över det aktuella lagrummet och brist på relevanta underlag och tillräcklig kompetens kring jordbruksmark kan vara viktiga orsaker. Det faktum

att det kommunala beslutsfattandet vanligen planerar sina beslut på 10 – 20 års tidshorisont och på lokal nivå kan också vara en orsak till att de regionala, nationella och globala långsiktiga perspektiven förbises.

Miljöprocessutredningens slutsats från 2009 var att lagstiftningen i MB 3:4 i sig skulle räcka som skydd för hushållningen med jordbruksmarken förutsatt att den tillämpades väl. Den här utredningen dokumenterar dock att lagstiftningen i MB 3:4, i allmänhet, inte tillämpas väl och att det därför kan finnas skäl till att möjliggöra tillsyn och stärka rådgivningen.

Innehåll

1	Problemet	9
2	Så säger lagen	11
2.1	Hushållningen med jordbruksmark.....	11
2.2	Riksintressen.....	11
3	Så går det till idag	13
3.1	Översiktsplanerna som styrande dokument	13
3.2	Ur kommunernas synvinkel	14
3.3	Ur länsstyrelsernas synvinkel	16
4	En kort utblick	18
5	Slutsatser.....	19

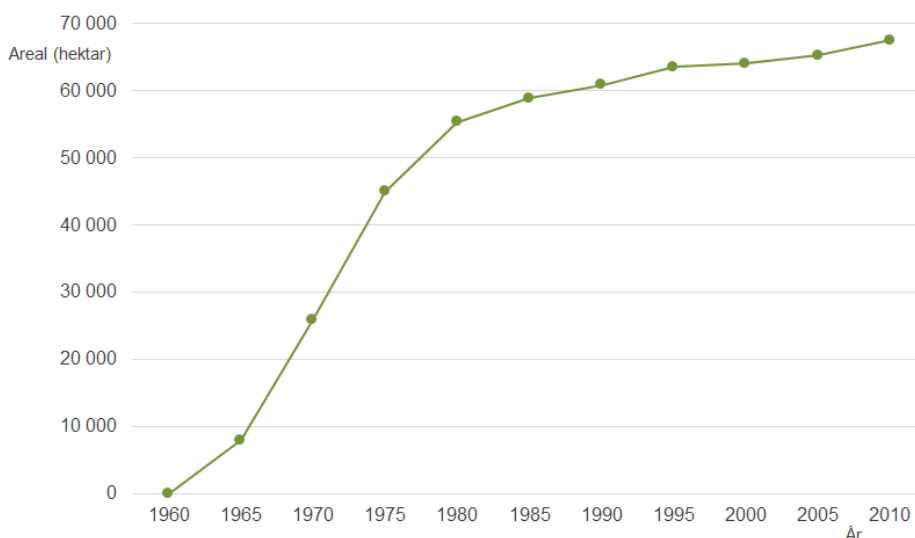
1 Problemet

Klimatförändringar, sjunkande grundvattennivåer, erosion och föroreningar. På ett globalt plan finns många stora hot mot jordbruksmarken. Samtidigt bedömer FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation FAO att mängden jordbruksmark behöver öka med 100–250 miljoner hektar för att möta behoven av livsmedel under de närmaste 65 åren.

Inom EU beräknas arealen jordbruksmark istället minska med omkring 20 miljoner hektar bara under perioden fram till år 2030, och i Sverige har arealen minskat från omkring 5 miljoner hektar till omkring 3 miljoner de senaste åttio åren.

Den absoluta majoriteten av den svenska minskningen består av skogsbildning, men sedan 1960-talet har omkring 70 000 hektar gått åt till utvidgning av tätorter och infrastruktur (figur A). Den typen av omvandling är desto allvarligare, eftersom den i praktiken är irreversibel, och dessutom ofta drabbar den bästa och mest produktiva jordbruksmarken, som av naturliga skäl i många fall ligger i anslutning till tätorter.

Ett ökat behov av livsmedel och energi globalt kommer troligen att leda till ett ökat behov av jordbruksmark även i Sverige. Därför är det viktigt att hushålla med jordbruksmarken och bevara den för framtida behov.



Figur 1. Kumulativ exploatering av jordbruksmark för bebyggelse och anläggningar 1960–2010.

Källa: SCB 2013

Enligt svensk lagstiftning är jordbruket av nationell betydelse, och brukningsvärd jordbruksmark får bara användas för bebyggelse och anläggningar om det behövs för att ta tillvara väsentliga samhällsintressen, och dessa intressen inte kan tillgodoses på ett tillfredsställande sätt genom att använda annan mark. Trots detta exploaterades över 6 000 hektar jordbruksmark under perioden 1996–2010, en exploateringstakt som planeras fortgå åtminstone fram till år 2020.

Mot den bakgrunden har Regeringen gett Jordbruksverket i uppdrag att utreda hur kommunerna tillämpar den nuvarande lagstiftningen i plan- och bygglagen och miljöbalken vid exploatering av jordbruksmark, men också hur länsstyrelserna har tolkat sitt rådgivande ansvar i anslutning till samma lagar. I uppdraget ingick också att utvärdera hur bestämmelserna som styr exploatering av jordbruksmark tillämpas i förhållande till miljöbalkens bestämmelser om riksintressen. Utöver det efterfrågade Regeringen också en internationell utblick, för att kunna ta tillvara metoder som länder i vårt närområde använder för att reglera exploateringen av jordbruksmark.

Rapporten du har framfört dig är en sammanfattning av utredningens resultat. Den kompletta utredningen presenteras i rapporten ”Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering”, Jordbruksverkets rapport 2013:35.

2 Så säger lagen

I Sverige är kommunerna ansvariga för den fysiska planeringen genom det kommunala planmonopolet, som är en viktig del av kommunernas självbestämmande. Planarbetet är reglerat av plan- och bygglagen (PBL) som i sin tur har kopplingar till annan lagstiftning, bland annat miljöbalken (MB).

Plan- och bygglagen styr all planläggning av mark- och vattenexploatering samt byggande. Enligt PBL ska planläggningen ske med hänsyn till den enskilda människans frihet och främja en samhällsutveckling med jämlika och sociala levnadsförhållanden. Planläggningen ska också främja en långsiktigt hållbar livsmiljö för såväl dagens människor som kommande generationer.

Eftersom all fysisk planering innebär avvägningar mellan olika intressen innehåller lagstiftningen skrivningar om hur sådana avvägningar ska göras. I förarbetena till lagen framgår också tydligt att långsiktiga behov ska väga tyngre än kortsiktiga vid all planläggning.

2.1 Hushållningen med jordbruksmark

Enligt plan- och bygglagen ska de så kallade hushållningsbestämmelserna i miljöbalkens tredje och fjärde kapitel tillämpas vid planläggning och beslut av en kommuns markanvändning. Bland dessa hushållningsbestämmelser reglerar framför allt paragraf fyra i miljöbalkens tredje kapitel (MB 3:4) exploateringen av jordbruksmark. Paragrafen lyder:

Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse. Brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och dessa behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.(...).

I allt planeringsarbete som berör exploatering av jordbruksmark ska kommunerna alltså aktivt beakta jordbruksmarkens kvalitet, om det exploaterande intresset verkligen är ett väsentligt samhällsintresse och varför det inte är tillfredsställande att ta annan mark i anspråk.

Länsstyrelsens roll vid planläggning som berör jordbruksmark består av ett ansvar att samråda med kommunerna kring tillämpningen av MB 3:4 vid kommunernas framtagande av såväl översikts- som detaljplaner.

2.2 Riksintressen

Miljöbalkens hushållningsbestämmelser innehåller också skydd för områden av riksintresse, ett skydd som är ett sätt för staten att utpeka och bevaka områden av nationellt intresse i samhällsplaneringen. Intressen som kan komma ifråga som riksintressen är rennärings-, yrkesfisket-, naturvården, kulturmiljövården, friluftslivet, fyndigheter av ämnen och material, totalförsvaret samt anläggningar för: industriell produktion, energiproduktion och -distribution, slutförvar av kärnbränsle och -avfall, kommunikationer, vattenförsörjning och avfallshantering.

Enligt PBL ska länsstyrelserna, i de fall en kommunal översiktsplan har brister som relaterar till riksintressen, påtala detta i sitt så kallade granskningsyttrande som ska skrivas under utställningstiden av en nyframtagen översiktsplan.

På motsvarande sätt är länsstyrelserna också skyldiga att granska kommunernas detaljplaner. Här har länsstyrelserna dessutom mandat att *överpröva och upphäva* detaljplaner som brister i hänsynstagande till riksintressen.

Här skiljer sig lagstiftningarna kring skydd av riksintressen och hushållningen med jordbruksmark åt markant. Länsstyrelsernas ansvar för påtalande av brister i översiktsplaner och möjligheter till överprövning av detaljplaner som gäller för riksintressen gäller *inte* för hushållningen med jordbruksmarken.

3 Så går det till idag

För att få en bild över hur exploateringen av jordbruksmark hanteras i praktiken undersökte vi kommunernas och länsstyrelsernas arbete ur flera synvinklar. Eftersom översiktsplanen är det kommunala dokument som ska vara vägledande för kommunernas planeringsarbete granskade vi dessa planer, med allt tillgängligt kompletterande material, för de 30 kommuner som uppvisade den högsta exploaterings-takten mellan 2006 och 2010.

Utöver granskningen av översiktsplaner skickade vi ut enkäter ut till kommuner och länsstyrelser, där vi ställde frågor till tjänstemän med central placering i planeringsarbetet kring nylig och kommande exploatering av jordbruksmark. Slutligen fördes samtal med tjänstemän från Boverket och diverse länsstyrelser, samt mer djupgående intervjuer med länsarkitekterna i Skåne, Västra Götalands och Hallands län om kommunernas planarbete och länsstyrelsernas rådgivning kring miljöbalken 3:4.

3.1 Översiktsplanerna som styrande dokument

Miljöbalken 3:4 uttrycker tydligt att jordbruksmark bara får exploateras i de fall det krävs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen, och då detta inte kan åstadkommas på ett tillfredsställande sätt genom att utnyttja annan mark.

De flesta av de granskade översiktsplanerna innehåller skrivningar som antingen för allmänna policyresonemang kring värdet av jordbruksmark och exploatering, eller som citerar miljöbalken 3:4. Trots detta innehåller förvånansvärt få översiktsplaner konkret information om var jordbruksmark med exploateringsbehov faktiskt finns, vilka intressen som kan tänkas komma ifråga för att exploatera den eller varför man inte kan ta tillvara dessa intressen på annan mark.

Bara drygt hälften av de granskade översiktsplanerna innehåller beskrivningar av var jordbruksmark är lokaliserad i kommunen och/eller vilket specifikt samhällsintresse som ligger bakom tänkt exploatering. Ännu färre – strax över en tredjedel av kommunerna – för resonemang om varför annan mark inte kan användas för den aktuella exploateringen.

Ser man på alla dessa tre faktorer tillsammans, vilket är en förutsättning för att kunna tillämpa miljöbalken 3:4 på ett korrekt sätt, blir bilden ännu klarare. Av de 30 granskade översiktsplanerna hittade vi bara två stycken som noggrant beskriver var jordbruksmarken finns i kommunen, detaljerar vilka intressen som kan tillåtas exploatera sådan mark, och samtidigt för konkreta, väl avvägda resonemang kring alternativ lokaliserings. Ytterligare sju översiktsplaner klarar de två första kriterierna, men för bara allmänna resonemang kring varför exploateringen inte kan ske på annan mark.

3.2 Ur kommunernas synvinkel

För att få en bild över kommunernas egen bild av arbetet med jordbruksmark i planeringen skickade vi ut en enkät med frågor som anknyter till exploatering av jordbruksmark och tillämpningen av miljöbalken 3:4. Enkäten skickades ut till ett tvärsnitt av de svenska kommunerna, med en viss tonvikt på kommuner med hög anknytning till exploatering av jordbruksmark. Därför är resultaten inte är att betrakta som representativa för Sverige som helhet, utan speglar i något större mån kommuner där exploatering av jordbruksmark kan vara särskilt aktuellt.

Enligt kommunernas egna uppskattningar kan exploateringen av jordbruksmark förväntas fortgå i samma takt som den gjort sedan mitten av 1980-talet även under åren fram till 2020, med en årlig omvandlingstakt på omkring 600–700 hektar. Inte mindre än 82 procent av de svarande kommunerna uppgav att man har behov av att exploatera jordbruksmark under perioden fram till 2020.

Två tredjedelar av kommunerna angav att de hade en dokumenterad policy för att bevara jordbruksmark, och nio av tio av just dessa kommuner uppgav att den var inskriven i kommunens översiktsplan. Närvaron av en policy hade däremot inte någon synbar effekt på det praktiska arbetet med jordbruksmark. Kommuner med en policy uppvisade inte en lägre exploateringsgrad under perioden 1998–2010 än kommuner utan policy. Inte heller syntes någon skillnad i hur kommunerna sade sig prioritera jordbruksmarken i planeringsarbetet eller vilka möjligheter man såg sig ha att bedöma olika jordbruksrelaterade intressens värde i relation till andra intressen.

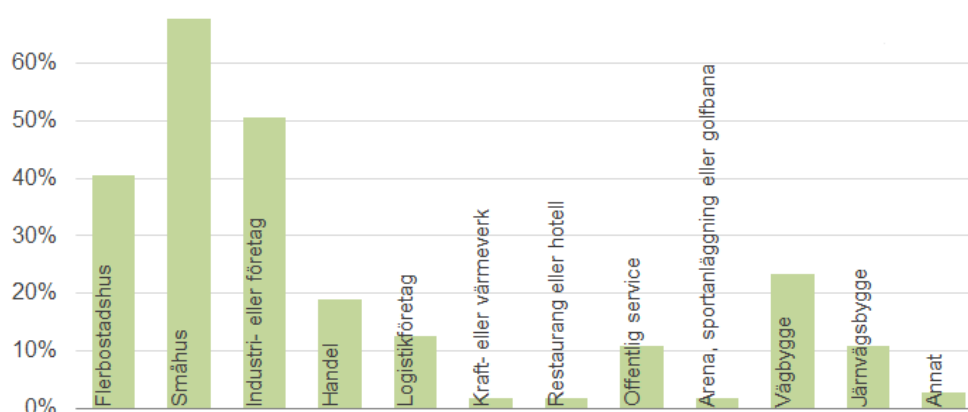
1. Vägar
2. Bostadsbebyggelse
3. Gång- och cykelvägar
4. Friluftsliv och rekreation
5. Parker och grönområden
6. Industri- eller företagsetableringar
7. Sammanhållen bebyggelse
8. Kommunens attraktionskraft
9. Järnvägar
10. Naturreservat och Natura 2000-områden
11. Handelsetableringar
12. Jordbrukslandskapets kulturmiljövärde
13. Jordbrukslandskapets naturvärden
14. Kulturhistoriska miljöer och fornlämningar
15. Arenor och sportanläggningar
16. Logistikcentraler
17. Vindkraftsetableringar
18. Jordbruksmarkens värde för framtida försörjning
19. Skogsbrukets ekonomiska värde
20. Sammanhållna jordbruksfastigheter
21. Jordbrukets ekonomiska värde

Tabell 1. Rankning av kommunernas möjligheter att bedöma olika värden i planeringen, enligt deras egna uppgifter. (Jordbruksrelaterade värden är markerade i grönt.)

Källa: Jordbruksverket 2013.

Just möjligheterna att bedöma värdet av jordbruksrelaterade värden visade sig vara generellt låga (tabell 1). I jämförelsen av 21 olika intressen i planarbetet rankades möjligheten att bedöma jordbrukets ekonomiska värde på sista plats, tätt följd av möjligheterna att bedöma värdet av sammanhållna jordbruksfastigheter och jordbruksmarkens värde för framtida försörjning på 20:e respektive 18:e plats. Möjligheterna att bedöma jordbruksmarkens natur- eller kulturhistoriska värden rankades på 13:e och 12:e plats. I skarp kontrast ansåg sig kommunerna ha störst möjlighet att bedöma värdet av vägar och ny bostadsbebyggelse – de intressen som också tar störst andel jordbruksmark i anspråk vid exploatering.

Utöver de dåliga möjligheterna att värdera jordbruksrelaterade faktorer uppgav kommunerna också att jordbruksmark prioriteras relativt lågt under det faktiska planarbetet – på plats 12 av 16 intressen.



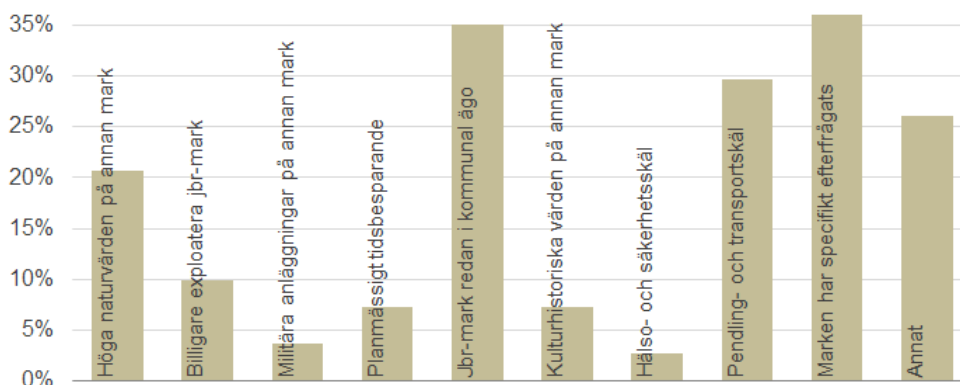
Figur B. Behov som enligt kommunerna själva ligger bakom att jordbruksmark kan behöva exploateras fram till år 2020.

Källa: Jordbruksverket 2013.

De generellt viktigaste skälen till exploatering av jordbruksmark var byggande av småhus eller flerbostadshus och industri- eller företagsetableringar (figur B). Inte helt oväntat angav kommuner med hög inflyttning i högre utsträckning bostadsbyggande som viktigaste orsak till exploatering, medan motsatsen gällde för kommuner med hög utflyttning.

Miljöbalken 3:4 uttrycker specifikt att exploatering av jordbruksmark ska undvikas om det finns andra acceptabla alternativ, så vilka orsaker har då kommunerna till att exploatera just jordbruksmark, istället för annan mark?

Även om det givetvis finns en uppsjö av olika skäl, framträder tre som vanligare än andra. En efterfrågan efter specifikt utpekad jordbruksmark, att lämpliga jordbruksfastigheter redan fanns i kommunal ägo eller att annan mark inte var lämplig ur pendlings- och transportsynpunkt angavs vardera av omkring en tredjedel av kommunerna (figur C).



Figur C. Viktigste orsakerna till att exploatera jordbruksmark istället för annan mark.

Källa: Jordbruksverket 2013.

En knapp fjärdedel av kommunerna angav också varianter av ”närhet till befintlig bebyggelse och infrastruktur” som orsak under enkätvalet ”Annat skäl”. Totalt sett uppgav alltså över hälften av kommunerna antingen att annan mark inte var lämplig ur pendlings- och transportsynpunkt, eller att jordbruksmarken låg i direkt anslutning till befintlig bebyggelse och infrastruktur, två orsaker som ju har stark koppling till varandra.

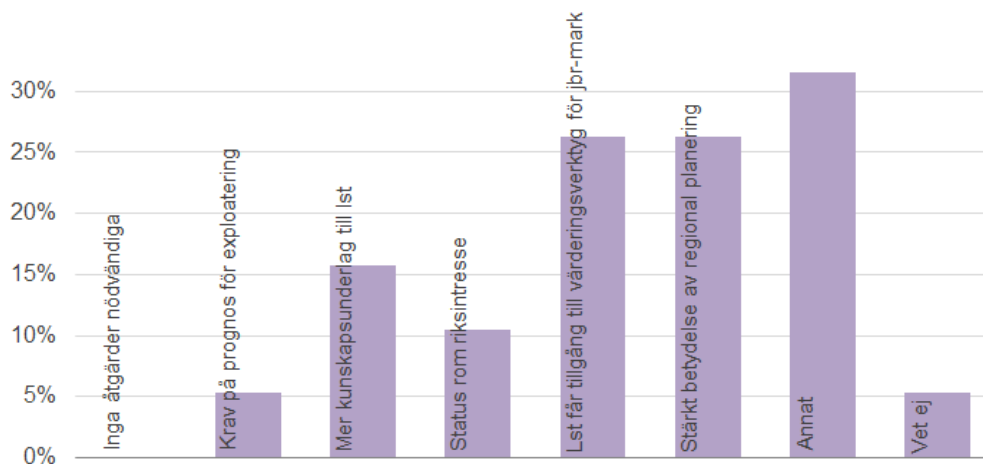
3.3 Ur länsstyrelsernas synvinkel

Rådgivningen till kommunerna kring hanteringen av miljöbalken 3:4 varierar från länsstyrelse till länsstyrelse. Som exempel har länsstyrelsen i Halland en dialog med kommunernas tjänstemän, där man trycker på vikten av att kommunerna tar kontakt med berörda jordbruksföretag i de fall man tänker sig exploatera jordbruksmark.

I Västra Götaland för länsstyrelsen också dialog med tjänstemännen i kommunerna. Frågan om jordbruksmark måste där hanteras olika i glesbygdskommuner jämfört med kommuner i länets tillväxtområden. Man har också gjort en sammanställning av olika planeringsunderlag kring jordbruksmarken, som finns tillgängliga för kommunerna via webben.

Länsstyrelsen i Skåne län har uttryckt en nollvision om exploatering av den skånska åkerjorden. I de fall kommunerna har tagit fram nya översiktsplaner har man också tagit upp frågan om exploatering i den sammanfattande redogörelse av översiktsplanen som ska lämnas till kommunerna en gång varje mandatperiod sedan 2011.

Länsstyrelsernas enkätsvar bekräftar i allt väsentligt kommunernas egna svar. Man ser en fortsatt hög exploateringstakt fram till 2020, att kommunernas möjlighet att bedöma olika jordbruksintressens värden är förhållandevis dåliga och att den exploaterade marken främst används till bostads- och vägbyggande samt företags-, handels- och industrietableringar. Man ser också att efterfrågan efter specifikt utpekad jordbruksmark samt pendlings- och transportsaker är viktiga skäl till att inte använda alternativ mark vid exploatering, men också att jordbruksmarken är billigare att exploatera.



Figur D. Länsstyrelsernas gradering av vilka åtgärder som skulle få störst effekt för att minska exploateringen av jordbruksmark.

Källa: Jordbruksverket 2013.

Utöver det faktum att *alla* länsstyrelser anger att åtgärder behövs för att minska exploateringen av jordbruksmark, visar de inte på någon tydlig samsyn i vilka åtgärder som bäst skulle åstadkomma en sådan minskning (figur D). Verktyg för att kvantifiera jordbruksmarkens värde i jämförelse med andra samhällsintressen och en stärkning av den regionala fysiska planeringens betydelse förordas av en fjärdedel av länsstyrelserna vardera. Det mest markerade alternativet i enkäten var ”Annat”, där de enskilda länsstyrelserna lämnat vitt skilda förslag.

Trots att tre fjärdedelar av länsstyrelserna anser sig ha tillräckliga resurser för att stödja kommunerna i avvägningen mellan jordbruksmarkens bevarande och andra samhällsintressen, uppger strax över en tredjedel att man saknar planeringsunderlag och tydliga riktlinjer i arbetet. Vid samtal med tjänstemän från länsstyrelserna efterfrågade dessa också samarbete mellan länsstyrelser och Jordbruksverket för att ta fram gemensamma planeringsunderlag och metoder i syfte att kunna stödja kommunerna. I samma samtal nämndes också att bristande visioner i jordbrukspolitiken spiller över negativt på frågan om exploatering av jordbruksmark.

4 En kort utblick

Behovet av att väga exploateringsintressen mot behovet av jordbruksmark är inte unikt för Sverige. Därför finns det bra möjligheter att se hur andra länder hanterar den avvägningen. Trots det är det svårt att göra direkta jämförelser mellan olika stater eller områden i hanteringen av jordbruksmark. Länder eller regioner som i mångt och mycket är jämförbara med Sverige, som Danmark, Norge, Tyskland och England, skiljer sig åt en hel del när det gäller bland annat geografiska och odlingsmässiga förutsättningar, jordbruksbranschens storlek och demografiska förhållanden.

Trots dessa skilda förutsättningar kan man se intressanta olikheter i hur exploatering av jordbruksmark hanteras. Den tydligaste skillnaden mellan Sverige och de övriga länderna är den svenska planprocessens avsaknad av en regional planeringsnivå som tydligt påverkar det lokala planarbetet. Även om denna styrning ser olika ut i de olika länderna, anger den ändå ramarna för, och samspelar konkret med den kommunala planeringen i samtliga fall.

I såväl Danmark som Norge har kommunerna också krav på sig att kartlägga, analysera och beskriva den lokala jordbruksnäringens förutsättningar och möjligheter. Något motsvarande krav på svenska kommuner finns inte.

Det finns också andra intressanta exempel på styrmedel som inte har några motsvarigheter i den svenska fysiska planeringen. I Danmark finns ett krav på kommunalt skydd av särskilt värdefull jordbruksmark. I Norge följer man kontinuerligt upp jordbruksmarkens användning och exploatering på ett mycket detaljerat sätt, medan det i England finns en särskild skyddsform – Green Belts – som tar ett helhetsgrepp på skydd av landsbygd.

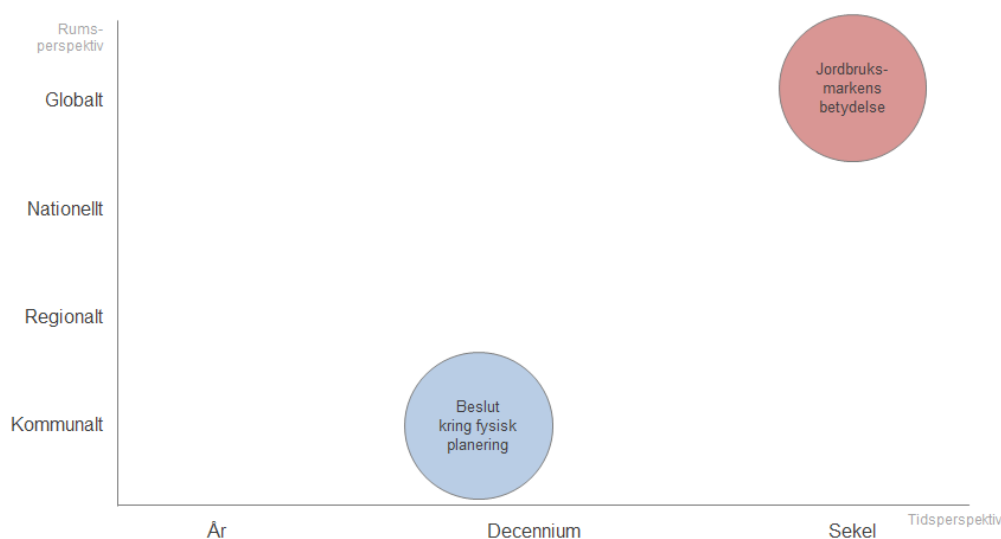
5 Slutsatser

Globala fenomen som ökande befolkning, markförstöring och klimatförändringar kommer att leda till ett långsiktigt och bestående ökat behov av jordbruksmark, ett behov som troligen på sikt kommer att uppstå också i Sverige.

Den svenska fysiska planeringen hanteras i kommunerna. Planeringen tar sitt avstamp i de översiktsplaner som kommunerna tar fram, planer som generellt sett har en planeringshorisont på 10–20 år. Det tidsperspektivet fungerar bra för att planera bostadsförsörjning och infrastruktursatsningar, men är inte långsiktigt nog för att hantera frågor som klimatanpassning och framtida livsmedelsförsörjning – frågor där jordbruksmarkens bevarande spelar en stor roll (figur E).

Miljöbalkens hushållningsbestämmelser, där miljöbalken 3:4 ingår, är framtagna bland annat för att kommunerna, i sitt planarbete, ska ta hänsyn till behov även utanför kommunens egna gränser eller behov med långa tidsperspektiv.

I strid med den ambitionen visar våra resultat på att de flesta kommunerna har tydliga brister i tillämpningen av miljöbalken 3:4. Resonemang och avvägningar kring huruvida exploaterande intressen verkligen kan sägas vara *väsentliga samhällsintressen* saknas i många fall, likaså avvägningar av alternativa lokaliseringar. Bara 2 av 30 granskade översiktsplaner bedömdes följa lagstiftningens intentioner. Detta bland kommuner som uppvisat hög exploateringstakt och som följaktligen borde vara väl insatta i de frågeställningar, avvägningar och den lagstiftning som gäller.



Figur E. Tids- och rumsperpektiv i behov och planering kring jordbruksmark i Sverige. Jordbruksmarken är viktig ur ett globalt och långsiktigt perspektiv, medan beslut kring fysisk planering sker på lokal nivå, med betydligt kortare tidsperspektiv.

Våra resultat visar också att tjänstemännen inom såväl kommuner som länsstyrelser i många fall anser sig sakna kunskap eller underlag för att kunna bedöma jordbruksmarkens värde. Kommunernas tjänstemän uppger också själva att de prioriterar jordbruksmarken lågt i jämförelse med andra intressen. Två av de tre viktigaste skälen som kommunerna anger för att exploatera jordbruksmark är kommunalt innehav av sådan mark och efterfrågan efter specifik jordbruksmark. Detta pekar på att kommunerna inte aktivt försöker styra markanvändningen från jordbruksmark och därför heller inte följer lagstiftningen i miljöbalken 3:4.

Rådgivningen till kommunerna kring miljöbalken 3:4 skiljer sig åt från länsstyrelse till länsstyrelse. De flesta länsstyrelser för en löpande dialog med sina kommunala motparter, medan en del av länsstyrelserna också tar fram planeringsunderlag. Bara ett fåtal tar upp hanteringen av jordbruksmark i sin sammanfattande redogörelse av kommunernas översiktsplaner. De flesta länsstyrelser efterfrågar riktlinjer och kunskapsunderlag för att bättre kunna stötta kommunerna i deras arbete med jordbruksmark. På det hela taget verkar det med andra ord finnas ett tydligt behov av utökad rådgivning kring miljöbalken 3:4.

Våra resultat visar inte på att systemet med riksintressen i sig har orsakat ökad exploatering av jordbruksmark. Däremot anser sig de kommunala tjänstemännen ha större möjlighet att bedöma samhällsvärden som är kopplade till riksintressen än värden relaterade till jordbruk och jordbruksmark. Detta kan delvis vara en följd av den tillsyn som utövas av länsstyrelserna i fråga om riksintressen, men inte vid hanteringen av jordbruksmarken.

Den sammanvägda slutsatsen blir att vare sig kommunernas efterlevnad av, eller länsstyrelsernas rådgivning kring miljöbalken 3:4 kan sägas fungera tillfredsställande. Miljöbalken 3:4 har utvärderats tidigare, bland annat i *miljöprocessutredningen*. Där drog man slutsatsen att lagstiftningen för hushållning med jordbruksmarken är tillräcklig, *under förutsättning att den tillämpas väl*. Här konstaterar vi alltså att gällande lagstiftning inte tillämpas väl.

Rapporten kan beställas från

Jordbruksverket • 551 82 Jönköping • Tfn 036-15 50 00 (vx) • Fax 036-34 04 14
E-post: jordbruksverket@jordbruksverket.se
www.jordbruksverket.se