

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 riksintressesystemet 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.

2013-12-17

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 kunskaps-sammanställning 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.

Följande dikt visar att frågan om exploatering av jordbruksmark har diskuterats under lång tid.

Till en jordförvärvare

Erik Axel Karlfeldt ur *Flora och Bellona* (1918)

1. Vad trevar du i nordanskog
kring bondens magra lott?
Finns det ej grevar övernog
som sälja fädrens slott?
2. Om du har skammen att ha nått
mest guld i denna nord,
lägg ej därtill ett värre brott:
att röva ärlig jord.
3. Är det ej nog du river berg
och skeppar ut vårt järn
och lämnar kvar blott rost och ärg
till landets verk och värn?
4. För dig går forsen utan hejd
och trälar löddrigt vit,
din ära stinker kring vår nejd
i skyar av sulfit.
5. I denna tid, då allting slås
i kras med järn och gull,
finns endast ett som ej förgås,
och det är jordens mull.
6. Här ha vi värjt sen hedenhös,
från far till son och måg,
vår vissa rå, vårt säkra rös
kring havre, korn och råg.
7. Här vart för trogen id förlänt
vad i ditt överflöd
du ännu aldrig själv har tjänt:
ett heligt dagligt bröd.
8. Den gamla byn, den svenska byn
står tyst med tomma hus.
Ej reses majstång mer mot skyn,
ej tänder kvällen ljus.
9. Gå dit och hör, om du har mod,
hur träden gny en höst.
Där susar sång om ätteblod,
där talar Abels röst.
10. Ty det som bort från jorden kom,
det irrar som en fläkt,
och jorden blott kan föda om
en bättre mänskosläkt.
11. Det sägs för dina högre mål
du saknar tid och hand
att hålla upp ur ödesmål
rätt månet fattigt land.
12. Men den som hejdar växtens fart
och lägger jord igen
begår en synd av grövre art
än den som dräper män.
13. Gå annorstädes hän och driv
ditt spel till slemt förvärv
och skona markens gröna liv
för dina lustmord, järv!

Förklaringar:

4. För dig går forsen ... vit forsen driver kraftverket; sulfit skalden syftar möjligen på pappersbrukens starkt illaluktande sulfat
5. järn och gull syftar på krigets förstörelsevapen av järn och allmän vinningslystnad, guld
6. rå rågång, gräns; rös stenhög som gränsmarkering
7. id träget arbete; förlänt tilldelat
9. ätteblod avser att människor av samma folk bekrigat varandra; Abels röst anspelar på brodermordet (1 Mos 4:2–8)
11. ödesmål gård som lämnats av ägaren utan skötsel
13. slemt skamligt; järv rovdjur, känt för att vara sällsynt glupskt

Innehåll

1	Uppdraget	11
1.1	Regeringens uppdragsbeskrivning	11
1.2	Tolkningen av uppdraget	14
2	Exploatering av jordbruksmark.....	16
2.1	Ett rikt odlingslandskap	16
2.2	Exploatering historiskt.....	17
2.3	Exploatering idag	20
2.4	Exploatering i framtiden	21
3	Lagstiftning kring fysisk planering och jordförvärv	22
3.1	Miljöbalken	23
3.2	Lagrummet 3 kap 4 § miljöbalken	23
3.3	Riksintressen.....	25
3.4	Plan- och bygglagen	27
3.5	Översiktsplanen	27
3.6	Detaljplaner och områdesbestämmelser	30
3.7	Jordförvärvslagen.....	31
3.8	Fastighetsbildning	32
4	Miljöprocessutredningen om skyddet av jordbruksmarken.....	33
5	Metod	34
5.1	Enkät till kommuner	34
5.2	Enkät till länsstyrelser	35
5.3	Granskning av översiktsplaner	35
5.4	Samtal med länsstyrelserna.....	36
6	Resultat	37
6.1	Kommunernas tillämpning av MB 3:4.....	37
6.2	Länsstyrelsernas rådgivning kopplad till MB 3:4.....	41
7	Internationell utblick	44
7.1	Allmänt om länderna	44
7.2	Danmark	47
7.3	Norge	52
7.4	England	57
7.5	Tyskland	62
8	Diskussion.....	66
8.1	Kommunernas tillämpning av MB 3:4.....	66
8.2	Länsstyrelsernas rådgivning kopplad till MB 3:4.....	68
8.3	Riksintressesystemets påverkan på MB 3:4.....	69
8.4	Kommunala fastighetsförvärv	69
8.5	Internationell utblick.....	70
8.6	Slutsatser och avslutande kommentarer	70
9	Referenser.....	72

Bilaga 1 Enkät till kommunerna	77
Bilaga 2 Enkät till länsstyrelserna	82
Bilaga 3 Dokumentation från samtalspass med länsstyrelserna.....	87

1 Uppdraget

1.1 Regeringens uppdragsbeskrivning

Regeringsbeslut, 2013-02-14 L2013/480

Uppdrag att utvärdera tillämpningen av den lagstiftning som reglerar när jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar

Regeringens beslut

Regeringen ger Statens jordbruksverk i uppdrag att utvärdera hur tillämpningen av 3 kap. 4 § miljöbalken (1998:808) sker när jordbruksmark tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar. Utöver en utvärdering av kommunernas tillämpning av bestämmelserna inom ramen för plan- och bygglagen (PBL) (2010:900), bör Jordbruksverket även undersöka hur länsstyrelserna har tolkat sitt rådgivande ansvar enligt samma lag i förhållande till 3 kap. 4 § miljöbalken. Utvärderingen bör även innehålla en analys av hur bestämmelser i 3 kap. 4 § miljöbalken tillämpas i förhållande till bestämmelserna om riksintresse enligt samma lag. Boverkets och länsstyrelsernas kunskaper på dessa områden ska inhämtas och beaktas i utvärderingen.

I Jordbruksverkets uppdrag ingår att göra en jämförande utblick gentemot länder i vårt närområde, för att om möjligt utnyttja deras erfarenheter vad gäller metoder för att reglera exploatering av jordbruksmark.

Vad gäller utvärderingen av tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken ska uppdraget redovisas till Regeringskansliet (Landsbygdsdepartementet) senast den 30 september 2013. Den internationella utblicken ska redovisas senast den 31 december 2013. Uppdraget ska genomföras efter samråd med Boverket, Lantmäteriet, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges lantbruksuniversitet, Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Jordbruksverket ska under arbetets gång följa miljömålsberedningens arbete.

Bakgrund

Enligt 3 kap. 4 § miljöbalken får brukningsvärd jordbruksmark tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Denna bestämmelse ska kommunerna tillämpa vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt plan- och bygglagen. Enligt plan- och bygglagen ska kommunerna samråda med bl.a. länsstyrelserna om sina planer och länsstyrelserna har enligt lagstiftningen ett rådgivande ansvar. Det finns i dag begränsad kunskap om hur kommunerna tillämpar bestämmelserna i 3 kap. 4 § miljöbalken och vilket underlag som kommunerna använder när de gör bedömningar i planarbetet rörande exploatering av jordbruksmark.

Under perioden 1996-2005 exploaterades ca 3 400 hektar jordbruksmark i Sverige. Under perioden 2006- 2010 exploaterades ca 3 000 hektar jordbruksmark. Det finns stora regionala skillnader i graden av exploatering, med högst andel i regioner med utpräglade åkerlandskap, men det finns även regioner med

lägre andel jordbruksmark där utnyttjandet av jordbruksmark för bebyggelse är stort. Länsstyrelsen i Skåne län har följt upp hur mycket jordbruksmark som exploaterats i länet samt analyserat planerad exploatering. Under perioden 1962–2000 minskade den bästa åkermarken i Skåne med drygt 13 000 hektar, motsvarande ca 7 procent av åkermarken i Skåne. Översiktsplanerna anger en planerad exploatering av 8 900 hektar under de närmaste 20–30 åren. I vilken mån kommande bebyggelse är tänkt att ske på åkermark varierar stort mellan kommuner, i huvudsak beroende på om det finns annan mark att ta i anspråk, men i viss grad även mellan kommuner med tillsynes liknande förutsättningar.

I många delar av världen råder stark konkurrens om jordbruksmarken samtidigt som det finns en hotbild i form av klimatförändringar och ändrade produktionsvillkor, erosion, förlust av organiskt material, förorening, försaltning och markpackning. Detta samtidigt som FAO bedömer att jordbruksproduktionen behöver öka med 70 procent till 2050 och att det till 2080 behövs ytterligare 100–250 miljoner hektar jordbruksmark för att tillgodose livsmedelsbehovet. Inom EU beräknas arealen jordbruksmark som används till jordbruk minska med 20 miljoner hektar till 2030, vilket motsvarar en minskning av jordbruksarealen med 11 procent. Det är därför angeläget att det finns fungerande instrument för en god förvaltning av jordbruksmarken på lång sikt.

I Miljöprocessutredningen (SOU 2009:45) analyserades frågan om jordbruksmark skulle kunna klassas som riksintresse. Utredningen gjorde bedömningen att det inte finns tillräckligt med stöd för att göra marken till riksintresse och konstaterar vidare att de bestämmelser som finns i 3 kap. 4 § miljöbalken bör vara tillräckliga för att förhindra att värdefull jordbruksmark går förlorad för areell produktion. Jordbruksmarkens betydelse för produktionen av mat och andra råvaror ger dock anledning att överväga utformningen av de regler som ska säkerställa en god hushållning av jordbruksmarken. Utredningen förslår att det görs en utvärdering av kommunernas tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken samt en utvärdering av behovet av ändrade regler. En utvärdering tillstyrktes av flera remissinstanser.

Som skäl till att jordbruksmark inte bör klassas som riksintresse hänvisar Miljöprocessutredningen till förarbetena till Naturresurslagen (proposition 1985/ 86:3, BoU 1986/ 87:3), där bostadsutskottets och jordbruksutskottets uppfattning var att väsentliga utgångspunkter, inte minst beträffande PBL, inte skulle kunna hävdas om jordbruksmark och skogsmark kunde ges ställning som områden av riksintresse. I Naturresurslagen infördes härvid ett nytt stycke, enligt vilket jord- och skogsbruket är näringar av nationell betydelse, vilket innebar att dessa inte borde tillmätas mindre vikt än näringar vilka kunde ges ställning som riksintresse, utan att frånga principen om ett decentraliserat planeringsansvar. Miljöprocessutredningen har i huvudsak hänvisat till dessa förarbeten och har själva inte gjort någon fristående analys av om riksintresse är ett ändamålsenligt verktyg för att skydda åkermark utifrån dagens förutsättningar och utifrån syftet med riksintressesystemet.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2013 konstaterat att det finns behov av en översyn av bestämmelserna om områden av riksintresse i 3 kap. miljöbalken och angav att den har för avsikt att tillsätta en utredning. Jordbruksverkets utvärdering kan ge värdefull kunskap till denna utredning.

Vid Sveriges lantbruksuniversitet pågår studier av drivkrafter för exploatering av jordbruksmark för bebyggelse på kommunal nivå. Frågan om tillämpningen av 3 kap. 4 § miljöbalken har även beröring med regeringens uppdrag till miljömålsberedningen om en Strategi för långsiktigt hållbar markanvändning.

1.2 Tolkningen av uppdraget

1.2.1 Syfte

Utredningens syfte är att utvärdera hur kommunerna hanterar skrivningarna i 3 kap 4 § miljöbalken (MB 3:4).

1.2.2 Omfattning

Denna utredning har:

1. utvärderat hur kommunerna tillämpar MB 3:4 inom ramen som ges av PBL,
2. beskrivit hur länsstyrelserna har tolkat och genomfört sitt rådgivande ansvar kopplat till MB 3:4,
3. analyserat hur systemet med riksintressen påverkar tillämpningen av MB 3:4. Det innebär att vi har analyserat om jordbruksmarken exploateras i högre grad genom att annan mark skyddas av riksintressen,
4. beskrivit hur olika länder i vårt närområde hanterar jordbruksmarkens långsiktiga bevarande i den fysiska planeringen.

Som utgångspunkt för de fyra beskrivna uppgifterna har utredningen även skrivit tre bakgrundskapitel, kapitel 2 om exploatering av jordbruksmark och miljömålet Ett rikt odlingslandskap, kapitel 3 om lagstiftningen som styr den fysiska planeringen och jordförvärv, och slutligen kapitel 4 om resonemangen kring MB 3:4 i miljöprocessutredningens betänkande 2009.

1.2.3 Avgränsning

Utredningen har inte:

- undersökt de juridiska förutsättningarna för att ge jordbruksmark status som riksintresse,
- undersökt konsekvenserna av att ge jordbruksmark status som riksintresse,
- tagit fram några samhällsekonomiska kalkyler eller beräkningsverktyg för att värdera användningen av jordbruksmark till jordbruk jämfört med markanvändning för andra samhällsintressen.
- undersökt vilken påverkan större infrastrukturprojekt (vägar och järnvägar) har på exploateringen av jordbruksmark och effekterna i kommunernas anpassning till den nationella planeringen av transportsystemet.

1.2.4 Genomförande

Utredningen har genomförts av en utredningsgrupp på Jordbruksverket där Olof Enghag har varit utredningsledare och Jörgen Persson, Agneta Börjesson, Lennart Gert, Patrik Eklöf och Claes Renström har medverkat.

Utredningen har valt följande metodik:

- enkät till kommuner
- enkät till länsstyrelser
- granskning av 30 kommunala översiktsplaner
- diskussioner med tjänstemän på länsstyrelser och kommuner, medverkan på seminarier, samt referensgrupp av myndigheter och organisationer.

Utredningsuppdraget presenterades på Kungliga skogs- och lantbruksakademiens (KSLA:s) seminarium "Bygga på åkerjord" den 12 mars 2013 i Stockholm. Utredningen medverkade även i det efterföljande rundabordssamtal som KSLA arrangerade i samma ämne den 13 mars 2013.

Under Plan- och bostadsdagarna i Norrköping den 28 maj 2013 medverkade utredningen på ett samtalspass. Under samtalspasset diskuterades utredningens huvudfrågor tillsammans med tjänstemän från länsstyrelserna och Boverket (se bilaga 3 för dokumentation).

En styrgrupp har tillsatts för uppdraget som består av enhetschefer på Jordbruksverket och länsarkitekten på Länsstyrelsen i Skåne län.

Utredningen har även haft en referensgrupp med kontaktpersoner på följande myndigheter och organisationer (i huvudsak de samrådande organisationerna enligt regeringens uppdragsbeskrivning):

- Boverket
- Lantmäteriet
- Länsstyrelsen i Skåne län
- Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) och LRF Mjolk
- Naturvårdsverket
- Sveriges kommuner och landsting (SKL)
- Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU)

Dessa myndigheter och organisationer har också lämnats möjlighet att granska och komma med synpunkter på ett rapportutkast till utredningen.

Naturvårdsverket och Boverket har valt att skriva formella yttranden.

Naturvårdsverkets yttrande gäller sakfrågan om tillämpningen av MB 3:4.

Boverkets yttrande omfattar allmänna synpunkter, men också detaljerade synpunkter på ett tidigare PM-utkast. LRF har skickat allmänna synpunkter på skyddet av jordbruksmarken och bifogat sitt remissvar från den tidigare utredningen kring frågan som Miljöprocessutredningen genomförde 2009. Övriga myndigheter och organisationer har kommit med informella synpunkter.

Boverket, SLU, LRF, LRF Mjolk och Länsstyrelsen i Skåne län har även lämnat synpunkter på utformningen av den enkät som skickades till kommunerna.

Boverket, LRF och LRF Mjolk har även lämnat synpunkter på enkäten som skickades till länsstyrelserna.

Uppdraget har genomförts av Jordbruksverket, med stöd av framförallt Boverket, Länsstyrelsen i Skåne län och Naturvårdsverket. De båda verken har hjälpt till med underlag, vägledning och juridisk granskning. Länsstyrelsen i Skåne län har bidragit med erfarenheter av den genomförda rådgivningen kring en nollvision om byggandet på den skånska åkermarken.

1.2.5 Målgrupp

Uppdraget ska redovisas till regeringen. Utredningens resultat ska även vara ett underlag för miljömålsberedningens uppdrag kring en strategi för hållbar markanvändning.

2 Exploatering av jordbruksmark

Jordbruksmarken är en fondresurs. En åker som brukas hållbart kan avkasta livsmedel och andra råvaror under mycket lång tid. Om vi ska skapa ett hållbart samhälle måste vi basera vår produktion och konsumtion på förnybara resurser. Vi måste leva på vad jorden avkastar, fondens flöde, och inte tära på kapitalet.

Ett globalt problem är att mycket mer produktiv jordbruksmark förstörs än vad som återställs. Vi vet att efterfrågan på mat, energi och tillgängligt vatten kommer att öka och att det tar mycket mark i anspråk. Det finns också kulturhistoriska och biologiska värden i det odlingslandskap som rymmer biologisk rikedom och kulturspår från tidigare generationer.

Samtidigt är de flesta större städerna i Sverige helt naturligt lokaliserade till slättbygderna. Där har förutsättningarna för livsmedelsförsörjning historiskt sett varit goda. Många städer, tätorter och infrastruktur behöver mer mark. Därför uppstår markanvändningskonflikter där exploatering av jordbruksmarken ska vägas mot fortsatt jordbruksdrift. Lagstiftningen i plan- och bygglagen och miljöbalken pekar ut kommunerna som ansvariga för att genomföra den viktiga avvägningen för den framtida markanvändningen. Lagstiftningen är tydlig med att kommunerna ska vara restriktiva med exploatering av jordbruksmark. Helst ska annan mark användas i första hand. I den mån jordbruksmark ändå kan behöva exploateras ska det endast ske för väsentliga samhällsintressen. Hänsyn ska även tas till jordbruksmarkens biologiska produktionsvärden och odlingslandskapets kulturmiljövärden.

Den här utredningen har granskat hur kommunerna hanterar jordbruksmarken i sin fysiska planering. I det här inledande kapitlet kommer exploateringsfrågan att belysas utifrån miljömålsaspekter. Historiska och nutida uppgifter om hur exploateringen har sett ut och ser ut i Sverige beskrivs också. Avslutningsvis görs en prognos för hur stor exploateringen av jordbruksmark kan bli fram till år 2020.

2.1 Ett rikt odlingslandskap

Ett rikt odlingslandskap är ett av riksdagens miljökvalitetsmål. Det handlar om att vi ska ha möjlighet att producera såväl naturvärden, kulturvärden och livsmedel inom odlingslandskapet. För att uppnå detta behöver vi ha jordbruksmark i produktion eller i vart fall möjlig att åter ta i produktion.

Idag minskar arealen jordbruksmark och största anledningen till detta är att den läggs ner och växer igen. Även om exploatering är en liten del av minskningen kan den lokalt bli omfattande. Bebyggelse och vägar innebär en irreversibel förändring som gör att marken inte kan återtas till odling, vilket är möjligt om marken har växt igen. Exploatering har därför betydelse för att nå miljömålet. Exploateringstakten bedöms också ha ökat de senaste fem åren även om den ändå inte når upp till de nivåer som var på 1970-talet. Samtidigt adderas ju dagens exploatering till tidigare exploatering och den sammanlagda arealen jordbruksmark krymper.

Den bästa åkermarken vill vi bevara för den framtida livsmedelsproduktionen. Även om behovet av åkermark idag inte är så stort kan behovet växa och den bästa

åkermarken har därför ett långsiktigt värde. Sveriges bästa åkermark finns i slättbygd och här finns ofta inte så mycket annan mark att välja på för infrastruktur. Det är därför angeläget att planera den infrastrukturutbyggnad som anses nödvändig så att exploateringsarealen minimeras.

Exploatering påverkar den biologiska mångfalden, kulturmiljön och det öppna landskapet. Detta gäller inte bara betesmarker utan i hög grad även åkermark. Bebygger man åkermark i områden där åkermark är en bristvara kan detta få negativa följder för den biologiska mångfalden eftersom fragmenteringen i landskapet ökar. Risken är stor att kulturspåren tas bort eller mister sitt sammanhang. Hela kulturmiljöer kan också brytas sönder. Exploatering av åkermark kan försvåra pågående markanvändning på den mark som kvarstår efter exploateringen, liksom även på marker som inte direkt berörs av exploateringen, till exempel genom att försvåra flytt av betesdjur mellan olika områden. En utbyggnad av tätorter kan leda till sämre möjlighet till rekreation om det öppna landskapet försvinner. Vägar kan förhindra åtkomst till naturen. Även detta bör beaktas vid exploatering av jordbruksmark och en god planering behövs överlag om man vill nå miljö kvalitetsmålet.

Även andra miljö kvalitetsmål som Levande sjöar och vattendrag, Myllrande våtmarker, Ett rikt växt- och djurliv och Levande skogar kan påverkas av exploatering. Det finns därmed ibland en konflikt mellan olika miljö mål när man behöver prioritera mellan områden. En god plan för exploatering och för hur man ska prioritera och undvika största ingrepp är därför viktig för att nå hela generationsmålet.

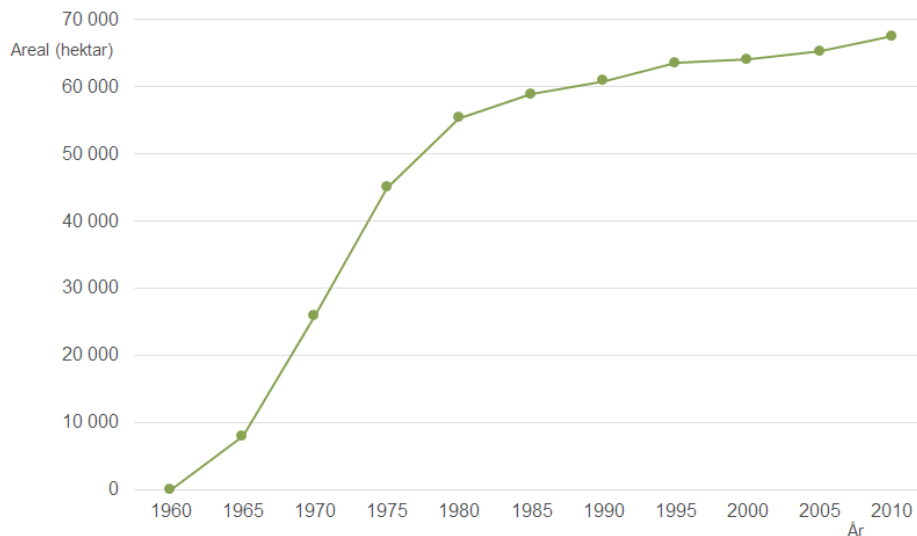
2.2 Exploatering historiskt

Frågan om att bevara jordbruksmarken från exploatering har även tidigare varit en politiskt diskuterad fråga i Sverige. I en proposition från 1972 om hushållning med mark och vatten angav regeringen en politisk riktlinje om att högvärdig jordbruksmark inte fick tas i anspråk om det fanns likvärdiga lokaliseringslösningar på marker som var mindre värdefulla för jordbruket¹. Regeringen betonade på det sättet vikten av att säkerställa jordbruksmarken som produktionsresurs. Riktlinjen kom mitt under den hittills kraftigaste exploateringsvågen av jordbruksmark i Sverige. Figur 1, på nästa sida visar hur stor yta åkermark som har krävts för tätorternas utbyggnad under femårsperioder från 1960 till 2010. Under perioden 1960-1980 exploaterades drygt 55 000 hektar jordbruksmark². Det var dock inte någon stor befolkningsökning som gjorde att städerna och tätorterna krävde mer plats under denna tid. Istället var det den ökade utrymmesstandarden och trenden att bygga småhus och fritidshus som tog stora ytor i anspråk. Även den växande industrin krävde stora ytor för sin expansion i tätortsnära lägen. Särskilt allvarlig bedömdes situationen vara i västra Skåne där några alternativ till utbyggnad på åkermark sällan fanns³.

1 Proposition 1972:111

2 SCB 2013

3 SOU 1979:55



Figur 1. Kumulativ exploatering av åkermark för tätortsexpansion. (beräknat i femårsperioder från 1960 till 2010).

Källa: SCB 2013

2.2.1 Fysisk riksplanering

1967 inrättade regeringen Statens planverk. Verket ansvarade för den fysiska riksplaneringen som skulle styra användningen av mark och vatten i Sverige på ett nationellt plan. I en proposition om riksplaneringen betonade regeringen hur angeläget det var att jordbruket skulle ägnas stor uppmärksamhet i den fysiska riksplaneringen⁴. I den statliga utredningen Hushållning med mark och vatten nämndes också beredskapsskäl för att i fredstid upprätthålla jordbruket vid en produktionsnivå motsvarande 80 procent av full självförsörjning av livsmedel⁵.

1971 genomfördes även en klassning av Sveriges åkermarker. Åkrarna klassades in på en tiogradig skala avseende deras ekonomiska avkastningsvärde baserat på skördestatistik från 1969 års 421 skördeskadeområden⁶ (se figur 2 på nästa sida). Denna åkermarksklassning beslutades vägleda kommunernas avvägningar vid den fysiska planeringen⁷. Utredningen om markhushållning rekommenderade dessutom kommuner att genomföra förfinade åkermarksklassningar för de områden där markkonflikter mellan jordbruksmark och andra samhällsintressen fanns⁸.

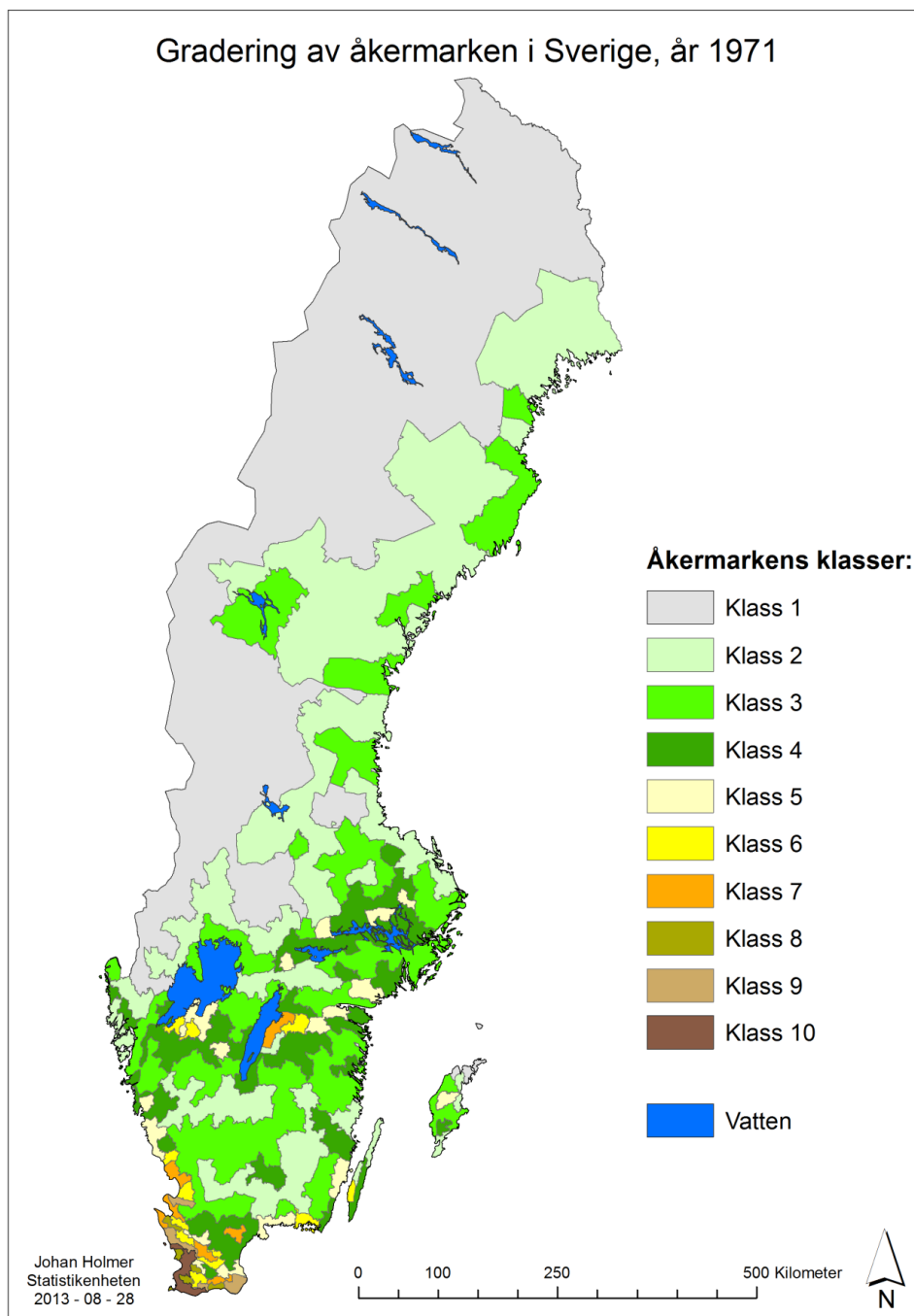
4 Proposition 1975/76:1

5 SOU 1971:75

6 Lantbruksstyrelsen 1971

7 Proposition 1975/76:1

8 SOU 1971:75



Figur 2. Klassning av Sveriges åkerjor 1971. (Klassningen är gjord på en skala avseende ekonomiskt avkastningsvärde baserat på skördestatistik från 1969 års 421 skördeskadeområden. Klass 10 är åkermarker med högst avkastningsvärde)

Källa: Lantbruksstyrelsen 1971

2.2.2 Kommunernas jordbruksprogram

Regeringen uppmanade kommunerna i utpekade slättbygdsområden att inrätta så kallade jordbruksprogram⁹. I programmen skulle kommunerna avgöra vilken åkermark som inte skulle tas i anspråk för bebyggelse. De dåvarande regionala lantbruksnämnderna skickade ut en uppmaning till kommunerna att upprätta dessa

⁹ Propositionen 1975/76:1

program. Som underlag skickade lantbruksnämnderna ut åkermarksklassningen tillsammans med statistik och bedömningar av jordbrukets utveckling till respektive kommun. Följande intressanta citat är hämtat från ett PM med uppmaning om inrättande av jordbruksprogram från Lantbruksnämnden i Västmanlands län till Skinnskattebergs kommun år 1976¹⁰:

Riktlinjer för bebyggelseprövning för bostadshus och anläggningar inom jordbruksbygder i klasserna A och B bör vara:

- att inom vissa områden jordbruket skall prioriteras, varvid endast bebyggelse med anknytning till jordbruket får uppföras,
- att förutsättningarna för befintlig och framtida animalieproduktion inte får motverkas genom att bebyggelse utan anknytning till jordbruket medges i närheten av brukningscentra och åker,
- att bebyggelse utan anknytning till jordbruket i regel endast skall medges i anslutning till redan befintlig bebyggelse utanför jordbruket,
- samt att samråd vid bebyggelseprövningen skall ske med lantbruksnämnden.

Trots den statliga ambitionen med hushållning så togs mycket jordbruksmark i anspråk även i de kommuner som upprättade jordbruksprogram. Under perioden 1960-1975 togs årligen 1 900 hektar åker i anspråk för tätortsbebyggelse i de drygt 80 kommuner som då hade jordbruksprogram¹¹.

2.3 Exploatering idag

Jordbruksverket har låtit genomföra två undersökningar kring hur stor exploatering av jordbruksmark som skett i Sverige sedan 1996.

Under perioden 1996-2005 beräknade SCB att cirka 3 430 hektar jordbruksmark exploaterades, varav 730 hektar för vägutbyggnad. Av vägutbyggnaden dominerade utbyggnaden av motorvägar kring Malmö. Under perioden exploaterades 2 700 hektar jordbruksmark för bebyggelse. 75 procent av den ytan användes till att bygga småhus.¹²

Under perioden 2006-2010 beräknade Metria att cirka 3 000 hektar jordbruksmark exploaterades, varav cirka 400 hektar betesmark och 2 600 hektar åkermark. Sammanlagt under perioden exploaterades cirka 650 hektar jordbruksmark för vägutbyggnad. Av vägutbyggnaden dominerade större vägutbyggnader i Uppsala och Skåne län.¹³

En jämförelse mellan de två undersökningarna antyder en markant ökning i exploateringstakt för den senare studien (eftersom exploateringsytorna är ungefärligen desamma för motsvarande halva tidsperioden). Metodiken för de två undersökningarna skiljer sig dock åt. Därför går det inte att göra en direkt jämförelse mellan undersökningarna även om trenden ser ut att peka mot ökande exploateringstakt.

10 Lantbruksnämnden 1976

11 SOU 1979:55

12 Jordbruksverket 2006

13 Jordbruksverket 2013

Vid en länsvis jämförelse för perioden 2006-2010 utmärker sig Hallands län som det län som har exploaterat störst andel av sin befintliga jordbruksmark. Under samma period står Skåne län för störst exploaterad yta åkermark i absoluta tal och står ensamt för en fjärdedel av all exploatering av jordbruksmark. Skåne län är också det län som exploaterar näst störst andel av sin befintliga jordbruksmark.¹⁴

Både Hallands och Skåne län är slättbygdsområden med de mest högvakastande åkerjordarna i Sverige och det är alltså i dessa län där störst andel av jordbruksmarken exploateras.

2.4 Exploatering i framtiden

En prognos fram till år 2020 (baserad på kommunernas svar i utredningens enkätundersökning) pekar mot en ytterligare exploatering av jordbruksmark på någonstans mellan 2 200 och 7 700 hektar.

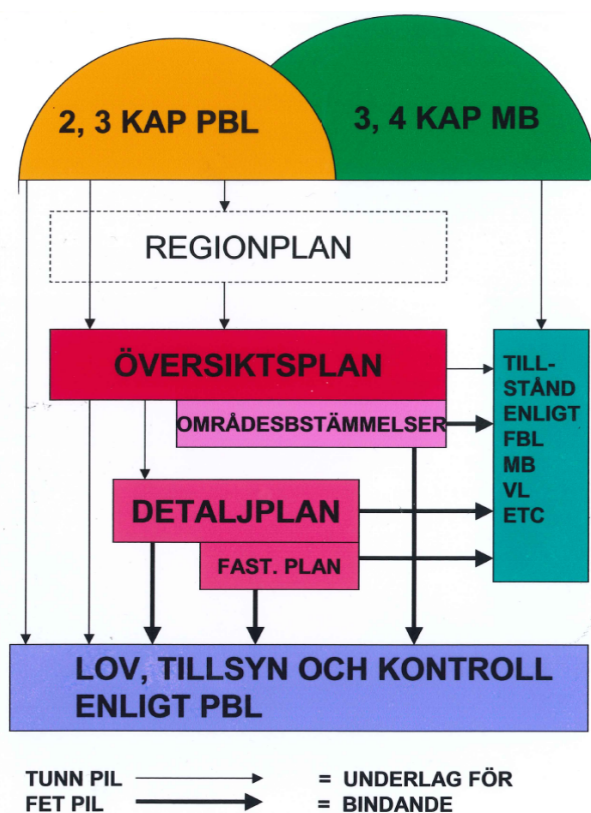
Det ska poängteras att detta är just en prognos. Intervallet är baserat på uppskattade siffror från kommunernas tjänstemän. Arealen stämmer dock med storleksordningen från de tidigare genomförda exploateringsundersökningarna som beskrivs i avsnitt 2.3 ovan. Med en areal mitt i intervallet så fortsätter exploateringen av jordbruksmark till år 2020 i jämförelsevis samma takt som exploateringen i undersökningen för perioden 2006-2010 (cirka 600-700 hektar om året).

¹⁴ Jordbruksverket 2013

3 Lagstiftning kring fysisk planering och jordförvärv

I Sverige är det kommunerna som sköter den fysiska planeringen genom det så kallade kommunala planmonopolet. Kommunernas arbete styrs av plan- och bygglagen (PBL) med koppling till bland annat miljöbalken (MB). Hushållningsförordningen¹⁵ anger vidare att Boverket har allmän uppsikt över hushållningen med mark och vattenområden och ska samordna de statliga myndigheternas arbete med underlag för tillämpningen av bland annat 3 och 4 kap miljöbalken.

I det här kapitlet redogörs för lagstiftningen och på vilket sätt miljöbalken och plan- och bygglagen hänvisar till varandra. Nedanstående figur 3 ger en översiktlig bild över planprocessen i Sverige.



Figur 3. Översiktlig bild över planprocessen i Sverige. (Lagförkortningar: PBL plan- och bygglagen; MB miljöbalken; FBL fastighetsbildningslagen; VL väglagen)
Allmän uppställning.

Det här kapitlet ger även fördjupningar för 3 kap 4 § miljöbalken, riksintressen och för hur en kommunal översiktsplan tas fram. I avsnittet om översiktsplaner beskrivs även länsstyrelsernas roll vid rådgivning och granskning av kommunernas fysiska planering. Avslutningsvis finns redogörelser för Jordförvärvslagen och fastighetsbildning som också anknyter till frågan om jordbruksmark och fysisk planering.

¹⁵ Förordning 1998:896

3.1 Miljöbalken

Miljöbalkens syfte är att styra mot en hållbar utveckling så att både nuvarande och kommande generationer ska få leva i en hälsosam och god miljö.

Miljöbalken ska därför användas så att:

- människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter
- värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas
- den biologiska mångfalden bevaras
- mark och vatten används för att trygga en långsiktig hushållning
- kretslopp uppnås genom återanvändning och återvinning.

Miljöbalken har ersatt 16 tidigare lagar på miljöområdet och innehåller därför många olika slags bestämmelser. Den här utredningen är koncentrerad till 3 kap 4 § miljöbalken. Innehållet i denna paragraf ska dock kopplas till tillämpningen av övriga delar av 3 kap och 4 kap miljöbalken (hushållningsbestämmelserna) samt 6 kap miljöbalken som handlar om miljökonsekvensbeskrivningar.

3.2 Lagrummet 3 kap 4 § miljöbalken

Av bestämmelserna i miljöbalken är det skrivningen i 3 kap 4 § (MB 3:4) som är i fokus för denna utredning. Den del av paragrafen som kopplar mot jordbruk lyder som följer:

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 detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

Det är 2 kap 2 § plan- och bygglagen som anger att bestämmelserna om hushållning med mark och vattenområden i miljöbalkens tredje och fjärde kapitel ska tillämpas vid planläggning och beslut av en kommuns markanvändning. Därför ska denna paragraf (MB 3:4) användas i ärenden där jordbruksmark står i fokus för att exploateras. I översiktsplaner, detaljplaner, lov och förhandsbesked ska kommunerna alltså i de fallen föra ett resonemang kring den brukningsvärda jordbruksmarkens kvalitet, huruvida det exploaterande intresset verkligen är ett väsentligt samhällsintresse, samt redogöra för varför förutsättningarna att ta annan mark i anspråk inte är tillfredsställande.

3.2.1 Juridisk bakgrund till 3 kap 4 § miljöbalken

Skrivningarna i MB 3:4 kommer ursprungligen från den tidigare naturresurslagen (NRL). Naturresurslagen kom till som ett instrument för att bevaka statliga intressen vid planläggning och exploatering av mark.

I regeringens proposition för införandet av naturresurslagen¹⁶ ansåg regeringen att jord- och skogsbrukets intressen skulle tas tillvara så långt som möjligt, men inom

¹⁶ Proposition 1985/86:3

ramen för det kommunala självbestämmandet. Att ge all jordbruks- och skogsbruksmark status av riksintresse skulle ta ifrån kommunerna självbestämmandet över den fysiska planeringen. Enligt samma proposition var dock åtskilliga remissinstanser kritiska till att skyddet av jordbruksmarken skulle avgöras på kommunal nivå¹⁷. I propositionen förutsatte dock regeringen att kommunerna skulle fatta väl avvägda exploateringsbeslut utifrån den aktuella formuleringen (nuvarande MB 3:4). Kommunerna förutsågs utreda alternativa lokaliseringar och analysera effekterna av de olika alternativen i de fall där de ansåg sig tvungna att exploatera brukningsvärd jordbruksmark. Regeringen förutsåg att sammanhängande jordbruksbygder med högvärdig jordbruksmark i vissa fall kunde hotas av exploatering. I de fallen menade regeringen att det också kunde vara nödvändigt med redovisning av lokaliseringsalternativ utanför kommungränsen. Regeringen anförde därför att mellankommunalt samarbete i planfrågor kunde vara nödvändigt för att bevara jordbruksmarken i landets viktigaste jordbruksbygder.

I samma proposition¹⁸ anför regeringen också några definitioner och förtydliganden kopplade till skrivningarna i paragrafen. Med ”brukningsvärd jordbruksmark” avses mark som med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar är lämpad för jordbruksproduktion. Regeringen gav också dåvarande lantbruksnämnden ett gemensamt ansvar tillsammans med länsstyrelsen. Ansvar var att se till att det fanns ett tillräckligt kunskapsunderlag kring var områden med brukningsvärd jordbruksmark fanns.

Enligt MB 3:4 ska det utredas om inte en lokalisering av det väsentliga samhällsintresset kan ordnas på ett tillfredsställande sätt på annan mark. I det sammanhanget menade regeringen att uttrycket ”tillfredsställande” avser att lokaliseringen av exploateringen ska vara tekniskt och funktionellt lämplig samt ekonomiskt rimlig¹⁹.

I de fall då avvägningen faller ut till exploateringsintressets fördel så ska byggnader och anläggningar med mera lokaliseras och utformas så att jordbrukets intressen skadas så litet som möjligt. Vid prövningen bör då markens kvalitet för biologisk produktion tillmätas betydelse. Bland annat bör beaktas hur marken har klassificerats, dess arronderingsförhållanden med mera.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen ansåg även jordbruksutskottet att jord- och skogsbrukets intressen borde tillgodoses utan att ge all jordbruks- och skogsbruksmark status av riksintresse. Utskottet föreslog därför ett tillägg med en inledande mening till paragrafen, nämligen ”Jord- och skogsbruk är näringar av nationell betydelse”²⁰. Även riksdagens bostadsutskott ansåg att jordbruksutskottets förslag till skrivning var lämplig då den skulle ge ”möjlighet till att hävda jord- och skogsbrukets berättigade intressen vid en konkurrenssituation”²¹. Skrivningen tillfördes därför paragrafen.

17 Proposition 1985/86:3, sid 54

18 Proposition 1985/86:3, sid 158-159

19 Proposition 1985/86:3, sid 158

20 BoU 1986/87:3, sid 16-19

21 BoU 1986/87:3, sid 16-19

Bostadsutskottet ansåg också att kommunerna skulle begära in ett yttrande från aktuell lantbruksnämnd för varje ärende enligt Plan- och bostadslagen som berörde jordbruksmark. I sitt betänkande framförde även bostadsutskottet att det fanns en möjlighet att överklaga detaljplaner och områdesbestämmelser utifrån skälet att tillräcklig hänsyn till jordbruksmarkens skydd inte har tagits²².

När den aktuella lagparagrafen från naturresurslagen skulle införas i miljöbalken 1998, påpekade Lagrådet att det borde vara själva naturresurserna (jordbruks- och skogsmarken) som skulle skyddas och inte näringarna. Följden blev att ordet ”näringar” togs bort ur den inledande meningen av paragrafen²³.

I propositionen för införandet av miljöbalken tydliggörs också i en författningskommentar att paragrafens andra stycke innebär en generell princip om att brukningsvärd jordbruksmark inte får tas i anspråk. Endast väsentliga samhällsintressen som inte kan anordnas på ett tillfredsställande sätt genom bebyggelse eller anläggningar på annan mark får utgöra avsteg från denna princip²⁴.

3.3 Riksintressen

Hushållningsbestämmelserna om riksintressen i miljöbalken är en del av samhällsplaneringen för att få en god hushållning med mark och vatten. Riksintressen är ett sätt för staten att påverka och bevaka nationella intressen som ska värnas inom samhällsplaneringen. I tabell 1 på nästa sida finns de typer av intressen som kan klassas som riksintressen.

Det är bara när markanvändningen ska ändras som ett område av riksintresse får betydelse. Ett riksintresseområde är alltså inte cementerat utan kan revideras med ny kunskap, förändringar i synsätt och utvecklingen av ny infrastruktur eller teknologi kommer fram.

Ett utpekad riksintresseanspråk enligt 3 kap MB har inte rättsverkan förrän ett beslut fattas av domstol, statlig myndighet, regeringen eller en kommun enligt någon av de 13 lagar som ska tillämpa hushållningsbestämmelserna. Systemet med riksintressen är utformat för att det ska vara möjligt att föra en dialog kring hur och på vilket sätt riksintresseanspråk ska kunna integreras och tas tillvara och avvägas mot andra allmänna intressen i samhällsplaneringen. Inom den fysiska planeringen är det i den kommunövergripande översiktsplanen som riksintresseanspråken främst kan bedömas i förhållande till andra allmänna intressen. Länsstyrelsens rådgivande och granskande roll för riksintressen beskrivs i avsnittet 3.5 Översiktsplanen.

22 BoU 1986/87:3, sid 16-19

23 SOU 2009:45

24 Proposition 1997/98:45 sid 668-669 (del 2)

Renäringen
Yrkesfisket
Naturvården
Kulturmiljövården
Friluftslivet
Fyndigheter av ämnen och material
Totalförsvaret
Anläggningar för:
Industriell produktion
Energiproduktion
Energidistribution
Slutförvar av kärnbränsle och -avfall
Kommunikationer
Vattenförsörjning
Avfallshantering

Tabell 1. Olika typer av intressen som kan ges status av riksintresse.

Källa: Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m.

3.3.1 Bakgrund till systemet med riksintressen

Begreppet riksintresse kommer från den fysiska riksplaneringen som redovisades i utredningen Hushållning med mark och vatten från 1971²⁵. Syftet med riksplaneringen var att få bättre beslutsunderlag och kunskap om Sveriges naturresurser. Den fysiska riksplaneringen skedde i dialog mellan riksdag, länsstyrelser och kommuner. I denna dialog gjordes bedömningar var de mest värdefulla områdena fanns för ett visst ändamål och även en kartläggning av de långsiktiga anspråken på mark, vatten och andra naturtillgångar. Den fysiska riksplaneringen med Riksdagens beslut om riktlinjer för mark och vatten blev senare lag. Naturresurslagen trädde i kraft 1987 och var starkt knuten till fysisk planering. Parallellt infördes också plan- och bygglagen år 1987. I den gavs kommunerna huvudansvaret för planering av mark och vatten. När miljöbalken infördes 1999 överfördes naturresurslagens viktigaste bestämmelser dit och blev till hushållningsbestämmelserna i tredje och fjärde kapitlet.

3.3.2 Svårigheterna med riksintressesystemet

Tillämpningen av bestämmelserna om riksintressen förutsätter att två olika lagar, nämligen plan- och bygglagen och miljöbalken, kommer till användning. Tillämpningen av de båda lagarna är sammanvävd på ett sätt som framförallt utvecklas i olika förarbeten men som inte alltid fått något tydligt och samlat uttryck i författningstext. Detta gör tillämpningen komplicerad i vissa avseenden. Det är sannolikt också det avgörande skälet till att olika utredningar, som haft uppdrag knutna till respektive lag, inte har ansett sig kunna hantera frågorna.

25 SOU 1971:75

Avvägningen mellan olika intressen och länsstyrelsernas bedömning av hur riksintressen ska hanteras, försvåras av att de riksintresseansvariga myndigheterna saknar gemensamma kriterier och riktlinjer för vad som kan pekas ut som riksintresse. Ofta är beskrivningarna av riksintressevärdena dessutom i stort behov av översyn och uppdatering. Dessa omständigheter ger kommunerna dåliga förutsättningar att hantera och göra ställningstaganden till riksintressena i den fysiska planeringen. Boverket arbetar dock med att försöka samordna myndigheterna som har ansvar för intressena i 3 kap miljöbalken, det vill säga både riksintressena och intressen av nationell betydelse (jordbruks- och skogsmark).

3.4 Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagens syfte framgår av dess första paragraf som lyder:

I denna lag finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.

Plan- och bygglagen ska alltså styra mot en hållbar samhällsutveckling där medborgarna ska ha insyn i och möjlighet att påverka planläggningen. Lagen inrymmer ett behov av avvägningar mellan olika intressen, allmänna och enskilda. En avvägning kan till exempel gälla prioriteringen mellan de båda allmänna intressena byggande av bostäder och odling på jordbruksmark.

I förarbetena till plan- och bygglagen nämns särskilt att planläggning och byggande inte bara ska ta sin utgångspunkt i behoven från dagens människor utan också väga in behoven från kommande generationer. Långsiktiga behov ska då väga tyngre än kortsiktiga intressen²⁶.

3.5 Översiktsplanen

Översiktsplanen är kommunernas viktigaste långsiktiga verktyg för att styra användning av mark och vatten. Där anger respektive kommun hur olika värden och intressen ska bevaras och utvecklas. I översiktsplanen ska det också finnas en redovisning av vilka allmänna intressen som kräver hänsynstagande. Översiktsplaners tidsperspektiv är ofta på 10 - 20 år. Bestämmelserna om vad en översiktsplan ska behandla finns i plan- och bygglagens tredje kapitel. Översiktsplanens konsekvenser och innebörd ska tydligt framgå. Om översiktsplanen kan antas medföra betydande miljöpåverkan (vilket en översiktsplan kan antas medföra i de allra flesta fall) ska kommunen även göra en miljöbedömning och ta fram en miljökonsekvensbeskrivning (enligt miljöbalkens sjätte kapitel).

Översiktsplanens övergripande syfte är att:

- ange inriktningen för hur den fysiska miljön i kommunen långsiktigt bör utvecklas.
- ge stöd och vägledning för kommunens egna och andra myndigheters beslut om mark- och vattenanvändningen i kommunen.

²⁶ Proposition 1985/86:1, sid 460

- göra avvägningar mellan olika allmänna intressen
- ge kommuninvånare och intressenter en uppfattning om hur kommunens fysiska utbyggnad och utveckling avses att se ut i framtiden.

Översiktsplanen handlar alltså om att skapa en politisk målbild över hur kommunen ska utvecklas som helhet. Den ska tala om hur till exempel bostäder, arbetsplatser, grönområden ska lokaliseras och samverka på bästa möjliga sätt med till exempel kollektivtrafik. Den ska också tala om hur resurser och värden som till exempel mineraltillgångar, naturreservat, vattentäkter och jordbruksmark ska användas och bevaras på ett långsiktigt hållbart sätt. Översiktsplanen ska även ta hänsyn till riksintressen, samt ta hänsyn till och samordnas med de nationella och regionala mål, planer och program som är relevanta för kommunens hållbara utveckling.

Översiktsplanen är visserligen inte juridiskt bindande men har en tyngd som vägledande beslutsunderlag. Ju mer genomtänkt och förankrad översiktsplanen är hos allmänhet och politiker, desto tydligare blir det för hanteringen av framtida detaljplanering och bygglov inom kommunen. Översiktsplanen kan också ses som en viktig överenskommelse mellan staten och kommunen när det gäller hur hänsyn ska tas till statliga intressen i kommunens planering.

3.5.1 Miljöbedömning av en översiktsplan

När en kommun ska ta fram en översiktsplan ställs i de allra flesta fall krav på en miljöbedömning. Detta styrs av 6 kap miljöbalken (MB) och förordningen om miljökonsekvensbeskrivningar som reglerar hur processen miljöbedömning ska genomföras och nedtecknas som en miljökonsekvensbeskrivning (MKB). Den senare delen av sjätte kapitlet MB (paragraferna 11–18) anger hur miljöbedömningen ska genomföras för kommunala planer och program. Syftet är förstås att integrera miljöaspekterna i den översiktliga planeringen.

Det är viktigt att miljöbedömningen pågår aktivt och integreras tidigt under framtagandet av en översiktsplan och inte bara blir en beskrivning av miljökonsekvenserna för en redan framtagen översiktsplan. Det finns tre viktiga fördelar med den aktiva och integrerade miljöbedömningen:

1. Tydliga markanvändningskonflikter

Genom miljöbedömningen blir det tydligt vilka alternativ till markanvändning som finns och vilka effekter valet av markanvändning får på olika verksamheter, värden och mål.

2. Alternativa åtgärder

Diskussionen kan koncentreras till hur olika mål kan nå istället för att direkt diskutera utformningen av en viss åtgärd. För ett mål om ökad tillgänglighet kan ju effektivare planering med minskat transportbehov vara en viktig åtgärd. Att direkt diskutera vilken kapacitet och utformning en ny väg ska ha riskerar att försämra helhetstänkandet och möjligheterna till alternativa åtgärder.

3. Samlade effekter

Det blir möjligt att avgöra effekten av flertalet åtgärder samtidigt. De olika åtgärderna kan annars både motverka eller förstärka varandra så att den samlade effekten blir större eller mindre än varje åtgärd för sig.

Som en del av miljöbedömningsprocessen till en översiktsplan ska miljökonsekvenserna också dokumenteras i en miljökonsekvensbeskrivning (MKB).

En MKB till en kommunal översiktsplan ska bland annat kunna redogöra för:

- översiktsplanens syfte och innehåll
- befintliga miljöförhållanden och miljöproblem
- översiktsplanens hänsyn till relevanta miljökvalitetsmål
- den sannolika utvecklingen om förslagen i översiktsplanen inte genomförs
- den betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma om förslagen i översiktsplanen genomförs
- den betydande miljöpåverkan som kan antas uppkomma om alternativ till förslagen i översiktsplanen genomförs
- hur bedömningen har gjorts och vilka skäl som ligger bakom gjorda val av åtgärder
- åtgärder som kan genomföras för att förebygga och förhindra negativ miljöpåverkan.

Ju större inverkan en plan eller ett program har på andra planer eller program, desto större är sannolikheten för en mer vittomfattande eller djupgående miljöpåverkan²⁷. Eftersom en översiktsplan har som syfte att göra avvägningar mellan olika intressen och styra framtida markanvändningsbeslut i en kommun får miljöbedömningen och miljökonsekvensbeskrivningen till översiktsplanen en extra tyngd.

3.5.2 Aktualitetsprövning

Det är viktigt att översiktsplanen är aktuell för att kunna fungera som vägledning för både kommunens egna beslut och andra myndigheters beslut. Under varje mandatperiod ska kommunen därför göra en så kallad aktualitetsprövning. Då ska översiktsplanen bedömas i sin helhet i förhållande till 3 kap 5§ PBL.

Om översiktsplanen är inaktuell i sin helhet måste den också revideras i sin helhet. Om den däremot är inaktuell för en begränsad del av kommunen, exempelvis en tätort, kan kommunen välja att ändra planen för just detta område med en fördjupning av översiktsplanen. Om det på motsvarande sätt saknas behandling av en ett visst allmänt intresse kan ett så kallat tillägg till översiktsplanen göras. En fördjupning av översiktsplanen kan också användas för att förtydliga förutsättningar och kommunens avsikter med en avgränsad del av kommunen.

3.5.3 Länsstyrelsens rådgivning

Minst en gång under varje mandatperiod är länsstyrelsen skyldig att redovisa sina synpunkter på de statliga och mellankommunala intressen som kan ha betydelse för översiktsplanens aktualitet. Det sker antingen i samrådet för aktualitetsprövningen eller i samrådet för framtagandet av en ny översiktsplan. Länsstyrelsen skriver då en så kallad Sammanfattande redogörelse. Länsstyrelsen ska också skriva en Sammanfattande redogörelse om en kommun begär det.

²⁷ Naturvårdsverket 2009

3.5.4 Länsstyrelsens granskning

Under utställningstiden av en ny översiktsplan ska länsstyrelsen skriva ett så kallat granskningsyttrande. 3 kap 16 § plan- och bygglagen anger att ett sådant yttrande ska beskriva om kommunens översiktsplan har brister i fråga om fem utpekade punkter, bland annat hänsynstagande till riksintressen eller samordningen av mellankommunala markanvändningsfrågor. I paragrafen finns dock inget specifikt krav på att länsstyrelsen ska påtala brister i fråga om bedömningen eller underlaget till hushållningen med jordbruksmark inom kommunen.

På motsvarande sätt granskar länsstyrelsen även detaljplaner. För detaljplanerna finns dock den viktiga skillnaden att länsstyrelsen kan överpröva och upphäva detaljplanerna om de brister för samma fem punkter som vid granskningen av översiktsplanerna (enligt 11 kap 10 - 11 §§ PBL), bland annat hänsynstagande till riksintressen. Någon motsvarande möjlighet att överpröva och upphäva detaljplaner på grund av brister i hänsynstagandet till skyddet av jordbruksmarken finns inte.

Det är visserligen möjligt för sakägare och direkt berörda att överklaga detaljplaner. I normalfallet har dock ägare till jordbruksfastigheter lösts ut från sina fastigheter långt innan en detaljplan antas. Det finns därför i princip inte heller något enskilt intresse som överklagar en detaljplan avseende brister i tillämpningen av MB 3:4 (skyddet av jordbruksmarken).

3.6 Detaljplaner och områdesbestämmelser

Det är i detaljplaner och områdesbestämmelser som kommunerna reglerar bebyggelsen och den specifika användningen av mark- och vattenområden. I detaljplanen utreder kommunen till exempel om marken är lämplig för bebyggelse inom ett visst område, eller hur befintlig bebyggelse ska förändras eller bevaras i ett visst område. Med områdesbestämmelser kan kommunen på liknande sätt reglera mark- och vattenanvändningen i områden med befintlig bebyggelse där smärre möjligheter till förtätning kan komplettera bebyggelsen. Områdesbestämmelser reglerar inte bygg rätt. Exempelvis kan kommunen använda områdesbestämmelser till att skydda områden som pekas ut som särskilt värdefulla ur kulturhistorisk eller miljömässig synpunkt i kommunens översiktsplan. Detaljplaner och områdesbestämmelser ska utformas med vägledning av kommunens översiktsplan.

Framtagandet av en detaljplan styrs av plan- och bygglagen (PBL). Detaljplaneprocessen är omfattande och här finns inte utrymme för en fullständig genomgång. Mycket förenklat kan nämnas att det i allmänhet hålls samråd med berörda sakägare och länsstyrelsen bereds möjlighet till granskning av förslaget till detaljplan. När kommunen slutligen har beslutat om antagande för en detaljplan vinner denna laga kraft inom tre veckor, förutsatt att den inte överprövas av länsstyrelsen eller överklagas av någon sakägare. Vid laga kraft får detaljplanen rättsverkan. Det betyder bland annat att den ger ramarna för framtida bygglovsprövning.

3.7 Jordförvärvslagen

Jordbruk och skogsbruk utgör betydelsefulla basnäringar för landet. Den geografiskt utspridda verksamheten inom näringarna är vidare en viktig förutsättning för en levande landsbygd och jord- och skogsbruk är i stora delar av vårt land grunden för bosättning och samhällsservice. På grund av dessa omständigheter styrs köp och försäljning av fastigheter med jordbruks- och skogsmark genom bestämmelserna i jordförvärvslagen.

3.7.1 Syftet med lagen i nuvarande form

Jordförvärvslagen har två huvudsyften:

- Främja sysselsättning och bosättning i glesbygd
- Bevara balansen i markägandet mellan fysiska och juridiska personer.

Huvudsyftet att främja sysselsättning och bosättning i glesbygd sker genom att den som bor eller har för avsikt att bo i det glesbygdsområde där fastigheten är belägen är prioriterad förvärvare. En utifrån kommande förvärvare, som inte har för avsikt att bosätta sig på egendomen och som inte genom förvärvet särskilt gynnar sysselsättningen i området, kan få avslag. Ett avslag förutsätter dock att egendomen behövs för att främja sysselsättningen eller bosättningen för någon annan i området och att ett avslag kan bedömas få en direkt och påvisbar effekt på sysselsättningen på orten.

Det andra huvudsyftet är att bevara balansen i markägandet mellan fysiska personer och juridiska personer. I detta syfte är lagen mycket restriktivt utformad vad gäller juridiska personers förvärv från fysiska personer. Lagen är skriven så att tillstånd då bara får beviljas om vissa, speciella förutsättningar är uppfyllda, till exempel att förvärvaren avstår annan mark, annars ska ansökan avslås. En något generösare prövning kan övervägas för skogsförädlade företag belägna i orten eller området där förvärvsegendomen är belägen.

Om en kommun kan visa att en förvärvsegenhet till någon del krävs för tätbebyggelse med hänsyn till den framtida utvecklingen så får tillstånd inte vägras. Regeln innebär att prövningen av kommunala förvärv inte är lika strikt som för andra juridiska personer som förvärvar mark för annat ändamål än jordbruk och skogsbruk.

3.7.2 Historisk bakgrund till jordförvärvslagen

På grund av jordbruks- och skogsmarkens betydelse för samhället har sedan början av 1900-talet begränsningar funnits för möjligheterna till förvärv för vissa ägar-kategorier. År 1906 antogs den så kallade bolagsförbudslagen. Enligt denna lag var det i princip förbjudet för bolag och andra juridiska personer att förvärva mark.

Fysiska personers möjligheter att förvärva lantbruksegenhet reglerades för första gången i 1945 års jordförvärvslag. I denna lag upptäcktes vissa allmänna begränsningar för förvärv i syfte att bevara jordbruks- och skogsmark i lantbrukarnas ägo. De jordförvärvslagar som antogs 1955, 1965 samt nuvarande jordförvärvslag (1979:230) som antogs 1979, byggde till stor del på den så kallade rationaliseringsaspekten. Lagstiftningen avsåg att främja ett aktivt och funktionellt brukande av marken genom storleksrationalisering och arronderingsförbättringar. Syftet var att bygga upp och vidmakthålla rationella familjeföretag som kunde ge

heltidssysselsättning åt ägaren och hans familj. Lagstiftningen avsåg även att begränsa juridiska personers förvärvsrätt och i glesbygden ta till vara sysselsättningsmöjligheterna inom jord- och skogsbruket.

Före 1979 års jordförvärvslag behövde inte kommuner förvärvstillstånd. Med anledning av att kommunerna då köpte mycket omfattande arealer jord och skog fördes de kommunala förvärven in under lagens prövning. För att inte försvåra för kommunerna att förvärva mark infördes en bestämmelse om att de inte fick vägras förvärvstillstånd om förvärvsegendomen till någon del krävs för tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning med hänsyn till den framtida utvecklingen. Regeln innebär att prövningen av kommunala förvärv inte är lika strikt som för andra juridiska personer som förvärvar mark för annat ändamål än jordbruk och skogsbruk (som tidigare anförts).

Jordförvärvslagstiftningen har efter år 1979 setts över år 1987, 1991 och 2005. Översynen 1987 resulterade i en mindre avreglering av lagstiftningen då behovet av storleksrationalisering tonades ner och lagen kom att ha en mer positiv attityd till deltidjordbruk än tidigare. De ändringar i jordförvärvslagen som antogs 1991 innebar en omfattande avreglering. Rationaliseringsaspekten tonades ner väsentligt för att kvarstå främst i ägosplittrade områden. Lagen förstärktes i stället som ett självständigt regionalpolitiskt instrument, varigenom bosättning och sysselsättning i glesbygd skulle prioriteras.

År 2005 ändrades lagen så att bestämmelserna om förvärv av lantbruksegendom i glesbygd skärptes.

Beträffande juridiska personers förvärv ändrades jordförvärvslagen 2005 främst i två avseenden. Förvärv mellan juridiska personer utanför glesbygdsområde undantogs från förvärvsprövning. Sådana förvärv påverkar nämligen inte balansen i markägandet mellan fysiska och juridiska personer. Den andra ändringen gällde juridisk person som förvärvar skogsmark och bedriver skogsindustriell verksamhet i vilken egendomens virkesavkastning behövs. Efter lagändringen måste industriverksamheten bedrivas ”på orten” där förvärvsegendomen är belägen. Tidigare fanns ingen sådan geografisk in-skränkning för tillstånd.

3.8 Fastighetsbildning

I områden som saknar detaljplan eller områdesbestämmelser är det upp till lantmätare att utifrån bestämmelser i och förarbeten till fastighetsbildningslagen (FBL) avgöra om en jordbruksfastighet till exempel kan styckas upp i mindre enheter.

I huvudsak gäller då att jordbruksfastigheter ska vara anpassade i storlek, sammansättning och utformning så att där kan bedrivas jordbruksföretag med godtagbart ekonomiskt utbyte (3 kap 5 § FBL). Vissa avsteg från detta företagsekonomiska villkor kan dock tas med hänsyn till möjligheterna av kombinationsverksamheter, möjligheter till arbetstillfällen i glesbygd, eller för att underlätta bevarandet av natur- och kulturmiljöer.

Fastighetsbildningslagen föreskriver också att fastighetsbildning som innebär en olägenhet av betydelse för jordbruksnäringen inte får äga rum (3 kap 6 § FBL). Till exempel kan det innebära att fastighetsklyvningar där bärkraftiga och utvecklade lantbruksenheter slås sönder, inte får genomföras.

4 Miljöprocessutredningen om skyddet av jordbruksmarken

Miljöprocessutredningen tog i sitt slutbetänkande²⁸, 2009, ställning för att stärka tillämpningen av 3 kap 4 § miljöbalken (MB 3:4). Utredningen föreslog att länsstyrelsen alternativt Jordbruksverket ska se till att kommunerna genomför en tillräcklig utredning i sina planer och program när det gäller avvägningen mellan fortsatt jordbruksdrift eller exploatering för väsentliga samhällsintressen på brukningsvärd jordbruksmark. Länsstyrelsens, alternativt Jordbruksverkets, granskande roll i förfarandet skulle då kunna skrivas in i plan- och byggförordningen.

I övrigt ansåg Miljöprocessutredningen inte att det fanns tillräckligt stöd för att jordbruksmark skulle ges status som riksintresse. Utredningen menade att det aktuella lagrummet, MB 3:4, borde vara tillräckligt för att förhindra att värdefull jordbruksmark går förlorad för areell produktion om det tillämpas väl.

Utredningen pekade även på att den åttonde paragrafen i jordförvärvslagen innebär att kommuner inte får förvägras tillstånd till förvärv av jordbruksfastigheter om det behövs för utveckling av tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning. Av förarbetena till jordförvärvslagen framgår det att denna åttonde paragraf anknyter till utformningen av det nuvarande lagrummet MB 3:4. Om förhållandet mellan stat och kommun ska ändras för beslut gällande hushållningen med jordbruksmark så bör därför även jordförvärvslagen ses över menade Miljöprocessutredningen.

28 SOU 2009:45

5 Metod

Här beskrivs de metoder som har använts för utredningens enkätundersökningar, samtal och granskning.

5.1 Enkät till kommuner

En enkät med frågor kring nylig och kommande exploatering av jordbruksmark skickades ut till ett urval kommuner (bilaga 1). För att resultaten ska spegla berörda kommuners situation i så hög utsträckning som möjligt, gjordes ett urval med huvudsaklig inriktning på kommunala egenskaper som är relevanta för exploatering av jordbruksmark. Enkäten skickades till:

- alla kommuner som har exploaterat mer än 0,5 procent av sin jordbruksmark mellan 1998–2010
- minst hälften av kommuner med en andel jordbruksmark om 40 procent eller mer
- samtliga kommuner med mer än 25 000 hektar jordbruksmark
- alla kommuner med minst 10 000 hektar jordbruksmark, som exploaterat mindre än 0,15 procent av denna mellan 1998–2010
- samtliga kommuner med mer än 90 000 invånare
- samtliga kommuner som haft en befolkningsökning mellan 2005 och 2010 med minst 5 procent
- samtliga kommuner med mer än 10 000 hektar jordbruksmark, men mindre än 20 000 invånare
- en fjärdedel av övriga kommuner

Av totalt 150 utskickade enkäter fick vi in svar från 111 kommuner, en svarsfrekvens på 74 procent. Bortfallet var proportionellt fördelat över urvalsgrupperna och antas därför inte ge upphov till några systematiska fel i resultaten. De svarande kommunerna utgjorde 38 procent av Sveriges alla kommuner. Med undantag av Gotlands län, representerades alla län av svar från minst tre kommuner.

Frågorna i enkäterna berörde bland annat prognoser för framtida exploatering av jordbruksmark, kommunernas egen syn på sin kapacitet att bedöma jordbruksmarkens värden, prioriteringar mellan samhällsintressen samt lokaliseringar av framtida exploatering. Frågorna riktades till de ansvariga tjänstemännen för den fysiska planeringen, eller till någon person med mycket god insikt i respektive kommuns planeringsprocess, med instruktion om att besvara frågorna utifrån rådande situation och beslutsunderlag.

Resultaten från kommunernas kvantitativa prognoser om exploatering av jordbruksmark fram till 2020 har viktats upp på arealbasis för att motsvara prognostiserad exploatering i hela riket. I övrigt har inga viktningar gjorts för att kompensera för urvalets icke-proportionella stratifiering. En följd av detta är att de andelar som presenteras inte kan ses som representativa för hela riket, utan enbart för de svarande kommunerna.

För frågorna 6, 7 och 8 var det möjligt att markera upp till 3 alternativ, varför summan av andelen kommuner som angett respektive svarsalternativ överstiger

100 procent. I de fall enskilda kommuner har markerat mer än 3 alternativ på någon av frågorna har alla svar tagits med i sammanräkningen. Svar på fritextfältet i fråga 7 har sammanställts och subjektivt grupperats.

Vissa frågor – framför allt fråga 3 – upplevdes som svårtolkade och svårbesvarade av flera kommuner, varför man undvikit att svara eller fyllt i alternativet ”vet ej” på samtliga delfrågor. De uteblivna svaren (det partiella bortfallet) uppgick maximalt till 15 procent och påverkar tillsammans med tolkningsvariationer av frågan i viss mån precisionen i resultaten.

I syfte att kunna jämföra den relativa betydelsen av de enskilda delfrågorna på fråga 3 och 4, har de enskilda kommunernas angivna värden normaliserats. En enskild delfrågas betydelse betraktades följaktligen likvärdigt oavsett om en kommun angett värdet 1 eller 5 på alla delfrågor. Detta möjliggör en rangordning av de olika delfrågorna, men inte en värdering av de absoluta möjligheterna eller prioriteringarna av de enskilda delfrågorna.

5.2 Enkät till länsstyrelser

För att få en bild av hur länsstyrelsernas ser på sin rådgivande roll, samt hur de uppfattar om kommunernas kapacitet och prioriteringar i arbetet med jordbruksmark skickades en enkät ut till alla Sveriges länsstyrelser (bilaga 2). Enkäten innehöll frågor om bland annat prognoser för framtida exploatering av jordbruksmark, länsstyrelsens syn på kommunernas kompetens kopplat till jordbruksmarken och deras prioriteringar mellan samhällsintressen, samt lokaliseringar av framtida exploatering. Frågorna riktades till samhällsbyggnadsansvariga på respektive länsstyrelse, med instruktioner om att besvara frågorna utifrån länsstyrelsernas sammanvägda perspektiv.

Totalt inkom svar från 19 av de 21 länsstyrelserna, en svarsfrekvens på 90 procent. Av dessa inkom två svar i form av skriftliga redogörelser (i motsats till ifyllda enkäter). För dessa två skattades uppgifterna utifrån de skrivna svaren för de frågor detta var möjligt, i syfte att kunna utvärdera dessa länsstyrelsernas svar kvantitativt.

I sammanräkningen av den prognosticerade exploateringen av jordbruksmark har uppräknade data från kommunenkäterna använts för de två saknade länsstyrelserna. För frågorna 6 till 9 var det möjligt att markera upp till 3 alternativ, varför summan av andelen kommuner som angett respektive svarsalternativ överstiger 100 procent. I de fall enskilda länsstyrelser har markerat mer än 3 alternativ på någon av frågorna har alla svar tagits med i sammanräkningen. Svar på fritextfälten i frågorna 5, 6 och 7 har sammanställts och subjektivt grupperats i analyserna.

5.3 Granskning av översiktsplaner

Översiktsplanen ska ju vara vägledande för kommunernas andra planer och beslut kring markanvändning. Vi valde därför att särskilt granska översiktsplanerna för de 30 kommuner som har exploaterat mest jordbruksmark under perioden 2006-2010²⁹. Hos dessa kommuner har det uppenbarligen funnits ett behov av att

29 Sammanslagning av kommunvisa exploateringssiffror för åkermark respektive betesmark från Jordbruksverkets rapport 2013:3 Exploatering av jordbruksmark 2006-2010.

väga användningen av jordbruksmarken mellan fortsatt jordbruksdrift och andra intressen de senaste åren. Det var därför intressant att se om dessa kommuner tillämpade MB 3:4 i sina översiktsplaner.

De äldsta av de granskade översiktsplanerna var från 2002. Vissa kommuner hade översiktsplaner som var under framtagande (de fanns tillgängliga i sin helhet men var ännu inte antagna av respektive kommunfullmäktige). I de fall där de blivande översiktsplanerna hade nått samrådsstadiet eller längre så granskade vi istället dessa, trots att de alltså inte var formellt antagna ännu. Detta för att kunna granska så aktuellt material som möjligt.

Översiktsplanerna granskades i sin helhet med huvuddokument, kartunderlag, miljökonsekvensbeskrivning och i vissa fall ytterligare material, i den mån som det fanns tillgängligt på respektive kommuns webbsidor.

I det skrivna materialet sökte vi på orden ”jordbruksmark”, ”åkermark” och ”betesmark” och fann på det sättet de skrivelser som berörde jordbruksmarken i det omfattande material som en översiktsplan innehåller. I kartunderlagen undersökte vi om jordbruksmarken fanns angiven specifikt eller bara ingick i ”övrig mark” eller dylikt.

Utifrån sökorden i varje översiktsplan undersökte vi om kommunen förde något resonemang kring vilka intressen som behövde exploatera jordbruksmark och varför det inte gick att ta annan mark än jordbruksmark i anspråk. Vi kontrollerade också om jordbruksmark fanns med som markanvändning i kartunderlag och om det fanns med skrivelser om jordbruksmarken som produktionsresurs och jordbruksmarkens biologiska mångfald och kulturmiljövärden. Vi undersökte även om det fanns någon beskrivning av åkermarkernas bördighet och arrondering och om det fanns beskrivelser kring jordbruksföretagens driftsinriktningar i kommunen.

Granskningen av de trettio kommunernas översiktsplaner har genomförts noggrant. Det är därför osannolikt att vi skulle ha missat skrivelserna kring de övergripande resonemangen om väsentliga samhällsintressen som skäl för exploatering av jordbruksmark och de lokaliseringsavvägningar som lagstiftningen kräver.

I utredningen har vi också övervägt att granska detaljplaner. Dessa skulle i så fall ha undersökts utifrån de övergripande skrivelserna i översiktsplanerna och om intentionerna med lagrummet MB 3:4 följs även i detaljplanerna. Eftersom vi generellt noterade så stora brister av tillämpningen av MB 3:4 redan i översiktsplanerna fann vi det inte meningsfullt att göra någon uppföljande granskning av detaljplaner.

5.4 Samtal med länsstyrelserna

Under plan- och bostadsdagarna i Norrköping i maj 2013 fick Jordbruksverket tillfälle att medverka på ett samtalsspass med tjänstemän från länsstyrelserna och Boverket. Under samtalsspasset diskuterades viktiga frågor kopplade till länsstyrelsernas rådgivande ansvar för lagrummet 3 kap 4 § miljöbalken (MB 3:4). För dokumentation av samtalen, se bilaga 3.

Dessutom har länsarkitekterna på länsstyrelserna i Skåne, Västra Götalands och Hallands län intervjuats om hur de ser på länsstyrelsernas rådgivning kring MB 3:4.

6 Resultat

I det här kapitlet redovisas resultaten från undersökningens enkäter, samtal och granskning.

6.1 Kommunernas tillämpning av MB 3:4

6.1.1 Granskning av översiktsplaner

Drygt hälften (57 procent) av kommunerna beskrev vilket väsentligt samhällsintresse som låg till grund för att exploatera jordbruksmark och 37 procent av kommunerna förde något resonemang om varför inte annan mark än jordbruksmark (eller jordbruksmark med sämre produktionsförutsättningar) kunde användas för det aktuella intresset. Till gruppen kommuner som inte för något kvalitativt resonemang kring exploateringen av jordbruksmark hör flera större städer i slättbygd (exempelvis Kalmar, Linköping, Malmö, Norrköping, Uppsala, Västerås, Örebro). Anmärkningsvärt nog citeras just MB 3:4 i många översiktsplaner utan att det finns någon konkretisering av vad detta innebär för den aktuella kommunen. Det finns även flertalet översiktsplaner med policyresonemang av typen ”Vi ska vara rädda om jordbruksmarken, men i strategiska lägen kommer vi att behöva exploatera den”. För dessa översiktsplaner finns oftast inga preciseringar om var de strategiska lägena finns, vilka intressen som ska tillåtas exploatera jordbruksmarken där och varför dessa intressen är väsentliga samhällsintressen, samt varför dessa intressen inte kan lokaliseras på annan mark än jordbruksmark.

Vidare var det 53 procent av de studerade kommunerna som presenterade jordbruk som markanvändning i sina kartunderlag och endast 30 procent beskrev någonting om driftsinriktningarna för jordbruksföretagen i kommunen. Knappt var fjärde kommun (23 procent) beskrev hur rationell odlingen av aktuella åkermarker var till följd av fältens form, storlek och läge (arronderingen).

Lite fler av de undersökta kommunerna beskrev jordbruksmarken som en generell produktionsresurs (70 procent), jordbruksmarkens kulturmiljövärden (60 procent) och värdet av biologisk mångfald i jordbruksmark (60 procent) i sina översiktsplaner.

Vid granskningen samkörde vi tre, som vi bedömer det, grundläggande kriterier för tillämpningen av MB 3:4, nämligen:

1. att peka ut var jordbruksmarken finns i kommunen
2. att beskriva vilka väsentliga samhällsintressen som kan vara aktuella för att tillåtas exploatera jordbruksmark, samt
3. att ange varför väsentliga samhällsintressen inte kan lokaliseras på annan mark (eller jordbruksmark med sämre produktionsförutsättningar).

Av 30 kommunala översiktsplaner uppfyller nio stycken (30 procent) både det första och andra av kriterierna och för allmänna resonemang kring det tredje kriteriet. Av dessa nio finns det två kommuner som även håller väl avvägda resonemang kring lokaliseringen (tredje kriteriet) och anger markanvändningen av den tätortsnära jordbruksmarken i område för område (Halmstad, Lund).

6.1.2 Enkät till kommuner

Enligt kommunernas egna uppgifter kan exploateringen av jordbruksmark väntas fortgå i ungefär samma takt som den gjort sedan mitten av 1980-talet, med en förväntad exploateringstakt under perioden 2010–2020 på mellan 2 200 och 7 700 hektar (jämför figur 1, avsnitt 2.2). Av de svarande kommunerna uppgav 82 procent att man kommer att behöva exploatera jordbruksmark under perioden fram till år 2020. Den skattningen är dock att betrakta som något hög eftersom vårt urval omfattade kommuner med relativt mycket jordbruksmark (bland 38 procent av landets kommuner återfanns 47 procent av Sveriges jordbruksmark i vårt urval).

Två tredjedelar av de svarande kommunerna angav att de hade en dokumenterad policy för att bevara jordbruksmark inom kommunen och 90 procent av dessa kommuner uppgav att policyn är inskriven i kommunens översiktsplan. Enskilda variabler som befolkning, befolkningsdynamik eller andel jordbruksmark hade ingen synbar betydelse för närvaron av policy. Kommuner med över 50 000 invånare och mer än 10 procent jordbruksmark hade dock i nästan dubbelt så hög grad en dokumenterad policy som kommuner med mindre än 15 000 invånare och under 10 procent jordbruksmark (86 kontra 48 procent).

Närvaron av en dokumenterad policy tycktes ha liten effekt på det praktiska arbetet med jordbruksmark i kommunerna. Kommuner som angett att de hade en policy uppvisade inte en lägre exploateringsgrad under perioden 1998–2010 än kommuner utan policy. Närvaron av policy ledde inte heller till någon skillnad i hur högt kommunerna angett sig prioritera jordbruksmark i planeringsarbetet (fråga 4:13) eller vilka möjligheter man har att bedöma olika jordbruksrelaterade intressens värde i planeringsarbetet (fråga 3).

Generellt visade sig kommunerna ha små möjligheter att bedöma jordbrukets ekonomiska värde, värdet av sammanhållna jordbruksfastigheter, jordbruksmarkens natur- eller kulturmiljövärden och dess värde för framtida försörjning

I en jämförelse av hur väl kommunerna ansåg sig kunna bedöma värdet av 21 olika intressen i planarbetet rankades jordbrukets ekonomiska värde absolut lägst, följt av värdet av sammanhållna jordbruksfastigheter på 20:e plats. Möjligheten att bedöma jordbruksmarkens värde för framtida försörjning kom på 18:e plats, medan möjligheterna att bedöma jordbruksmarkens natur- eller kulturhistoriska värden kom på 13:e respektive 12:e plats. Kommunerna uppgav sig generellt vara bäst på att bedöma värdet av vägar och ny bostadsbebyggelse (se tabell 2 nästa sida).

Den relativa förmågan att bedöma olika värden skilde sig inte åt beroende på kommunernas karaktär, med undantag av kommuner med liten andel jordbruksmark (mindre än 10 procent) som uppgav betydligt bättre förmåga att bedöma jordbruksmarkens natur- och kulturhistoriska värden än övriga kommuner. Istället för rankningar på platserna 13 respektive 12 av de 21 olika faktorerna, rankades dessa värden på plats 2 respektive 6 i kommunerna med liten andel jordbruksmark.

I linje med svårigheterna i att bedöma värdet av jordbruksrelaterade intressen, uppgav kommunerna generellt att jordbruksmarkens prioritet i det kommunala arbetet var relativt låg – på plats 12 av 16 intressen. Den låga prioriteringen var oberoende av kommunernas karaktär i form av till exempel befolkningsdynamik,

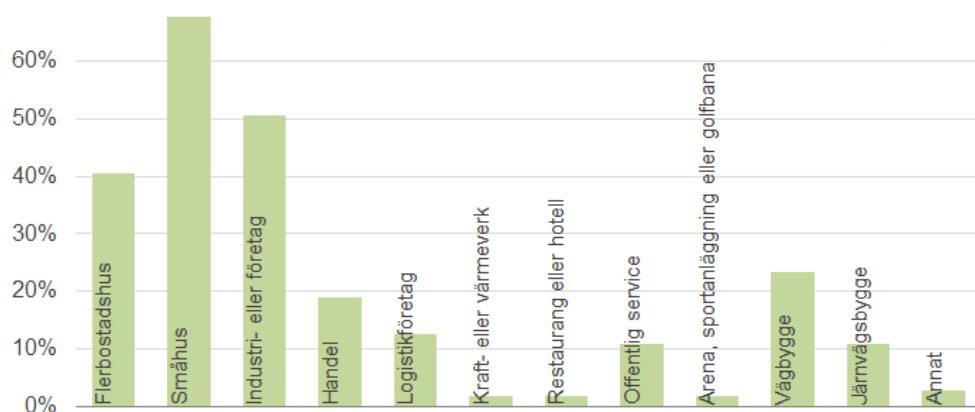
andel jordbruksmark. Men inte heller de kommuner som uppgett att man prioriterar jordbruksmark relativt högt (den översta kvartilen) uppvisade några skillnader i närvaro av dokumenterad policy eller en lägre andel exploaterad jordbruksmark under perioden 1998–2010.

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. Naturresevat 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 2. Tabell över kommunernas sammanlagda relativa bedömning över sin egen kapacitet i att bedöma olika slags värden. (1 innebär högst kapacitet och 21 lägst kapacitet. Grönmarkerade värden kan kopplas till jordbruk och jordbruksmark).

Källa: egen enkätundersökning.

De generellt sett vanligaste skälen till att jordbruksmark kan behöva exploateras var byggande av småhus, industri- eller företagsetableringar och byggande av flerbostadshus, som uppgavs av 67, 50 respektive 41 procent av de svarande kommunerna (Figur 4). I kommuner som uppvisat en inflyttning på mer än 2 procent av befolkningen mellan 2005 och 2010 steg andelarna som angav småhus- och flerhusbyggande som orsak till 75 respektive 60 procent, medan de i kommuner med mer än en tvåprocentig utflyttning istället sjönk till 40 och 8 procent. Kommuner med en hög andel jordbruksmark är i stor utsträckning också kommuner med hög inflyttning. Därför är det inte förvånande att andelen kommuner med över 40 procent jordbruksmark också anger relativt höga procenttal för byggande av just små- och flerbostadshus (73 respektive 52 procent) som orsak för exploatering.



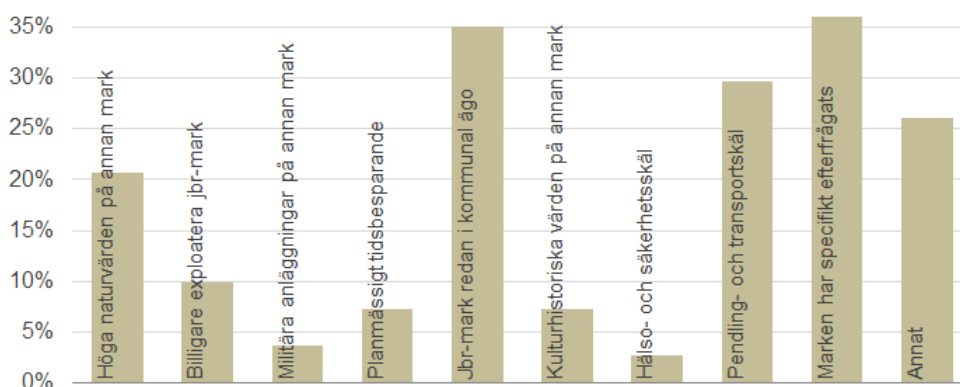
Figur 4. Fördelning av behov som ligger bakom att jordbruksmark kan behöva exploateras fram till år 2020.

Källa: egen enkätundersökning.

Närvaron av en policy för bevarande av jordbruksmark syntes inte ha någon betydelse för kommunernas planerade användning av exploaterad mark. Däremot uppvisade kommuner som uppgett en relativt hög prioritet för jordbruksmark i det kommunala planarbetet ett något lägre exploateringsintresse för såväl små- som flerbostadshus samt industri- eller företagsetableringar (63, 19 och 15 procent kontra 68, 41 och 19 procent för alla kommuner). Istället syntes ett något högre intresse för vägbyggen och byggen av offentlig service (30 och 19 procent kontra 23 och 11 procent generellt). Detta trots att kommunernas karaktär inte skiljer sig från övriga kommuner vad gäller befolkningsdynamik eller andel jordbruksmark.

Som de viktigaste orsakerna till att använda jordbruksmark istället för annan mark vid exploatering uppgav kommunerna att jordbruksmarken specifikt hade efterfrågats (36 procent), att lämpliga jordbruksfastigheter redan fanns i kommunal ägo (35 procent), att annan mark inte var lämplig ur pendlings- eller transportsynpunkt (30 procent) samt ”andra skäl” (26 procent). Bland dessa andra skäl utgjorde varianter av ”närhet till befintlig bebyggelse och infrastruktur” hela 90 procent, varför en kombination av dessa och markens lämplighet ur pendlings- eller transportsynpunkt totalt sett uppgavs av 53 procent av de svarande kommunerna (se figur 5 nästa sida).

Andelen jordbruksmark hade påtaglig betydelse för vilka orsaker som styrde kommunernas exploatering till just jordbruksmark. Kommuner med hög andel jordbruksmark uppgav i än högre utsträckning än övriga att pendlings- och transportfaktorer, men också natur- och rekreationsvärden på annan mark var viktiga orsaker (42 procent kontra 29 procent för alla kommuner). På motsvarande sätt minskade vikten av dessa faktorer i kommuner med låg andel jordbruksmark till 15 respektive 0 procent för pendlings- och transportfaktorer respektive annan marks natur- och rekreationsvärden.



Figur 5. Viktigaste orsakerna till att jordbruksmark har eller kommer att exploateras istället för annan mark 2005-2020.

Källa: egen enkätundersökning.

På frågan om vilka orsaker kommunerna såg som viktigast för att bevara jordbruksmark uppgav nära tre fjärdedelar betydelsen för framtida livsmedelsförsörjning och över två tredjedelar jordbruksmarkens bidrag till landskapsbilden. Oavsett kommunernas karaktär uppgavs dessa två orsaker alltid som någon av de tre viktigaste.

I övrigt varierade orsakerna beroende på kommunernas sammansättning. Bland kommuner med hög andel jordbruksmark var betydelsen för biologisk mångfald generellt lägre, medan markens ekonomiska betydelse uppgavs vara viktigare än för övriga kommuner. I kommuner med liten andel jordbruksmark ökade istället betydelsen av biologisk mångfald, men också betydelsen för fritid och rekreation samt vikten av markens kulturmärks betydelse.

Endast en av de 111 svarande kommunerna uppgav att det inte är viktigt att bevara jordbruksmark.

6.2 Länsstyrelsernas rådgivning kopplad till MB 3:4

De olika länsstyrelserna har ingen enhetlig hantering av hur rådgivningen av MB 3:4 går till. Nedan nämns exempel från tre län:

Länsstyrelsen i Hallands län har en dialog med kommunernas tjänstemän. I dialogen påpekar länsstyrelsen bland annat vikten av att kommunerna tar kontakt med berörda jordbruksföretag vid eventuella exploateringar av jordbruksmark (för att säkerställa att jordbruksföretagen ska kunna fortsätta med sina verksamheter).³⁰

Länsstyrelsen i Västra Götalands län för också en dialog med tjänstemännen i kommunerna. I länet måste jordbruksmarksfrågan hanteras olika i glesbygdskommuner och kommuner i länets tillväxtnoder³¹. Här har länsstyrelsen även gjort en sammanställning av olika planeringsunderlag kring jordbruksmarken som kommunerna i länet kan ta del av via webben.

³⁰ Engström muntl. 2013

³¹ Abrahamsson muntl. 2013

Länsstyrelsen i Skåne län har i aktuella fall tagit upp frågan i den sammanfattande redogörelsen i samband med framtagande av nya kommunala översiktsplaner. I Skåne har länsstyrelsen även uttryckt en nollvision om exploatering av den skånska åkerjorden (se utförligare beskrivning i bilaga 3).

6.2.1 Länsstyrelse-enkäten

I jämförelse med kommunernas egna skattningar över den förväntade exploateringen av jordbruksmark fram till 2020, är länsstyrelsernas motsvarande skattning upp till 50 procent högre, mellan 2 900 och 11 800 hektar (jämför figur 1, avsnitt 2.2).

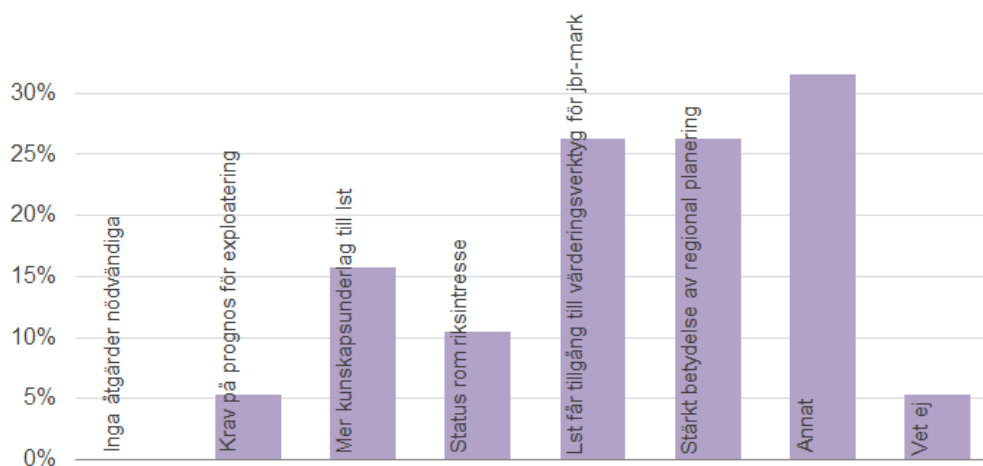
Länsstyrelserna uppskattar – i likhet med kommunerna själva – att kommunernas relativa kapacitet att bedöma olika jordbruksrelaterade intressens värde i förhållande till andra intressen är generellt låg. Bland 21 angivna intressen placerades möjligheterna att bedöma värdet av sammanhållna jordbruksfastigheter, jordbrukets ekonomiska värde, värdet av dess ekonomiska avkastning, kulturmiljövärde och naturvärde på platserna 21, 20, 19, 17 respektive 16. Bäst uppskattades kommunerna vara på att bedöma värdet av bostadsbebyggelse och vägar.

Trots att tre fjärdedelar av de svarande länsstyrelserna anser sig ha tillräckliga resurser för att stödja kommunerna i avvägningen mellan jordbruksmarkens bevarande och andra samhällsintressen, uppger 37 procent att de saknar planeringsunderlag och tydliga riktlinjer i arbetet.

Länsstyrelsernas bedömning av vad den exploaterade jordbruksmarken ska användas till överensstämde också i hög grad med kommunernas egna uppgifter, med i fallande ordning småhusbyggande, vägbyggen, industri- eller företags-etableringar och handelsetableringar som främsta orsaker.

På frågan om varför jordbruksmark används istället för annan mark vid exploatering uppgav länsstyrelserna främst att det är billigare att exploatera jordbruksmark, att marken blivit specifikt efterfrågad samt att jordbruksmarken är lämpligare att bebygga ur pendlings- och transportsynpunkt.

Länsstyrelserna uppvisar inte någon tydlig samsyn om vilka åtgärder som bäst skulle kunna minska exploateringen av jordbruksmark (Se figur 6 nästa sida). Bland de alternativ som erbjöds i enkäten var ”Annat” den mest markerade kategorin (32 procent av länsstyrelserna), där de enskilda länsstyrelserna lämnat vitt skilda förslag. Tillgång till verktyg för att kvantifiera jordbruksmarkens värde i jämförelse med andra samhällsintressen respektive en stärkning av den regionala fysiska planeringens betydelse efterfrågades av 26 procent vardera. Inte någon länsstyrelse anger att *inga åtgärder behövs för att minska exploateringen av jordbruksmark*.



Figur 6. Länsstyrelsernas gradering av vilka förändringar som skulle få störst effekt för att minska exploateringen av jordbruksmark.

Källa: egen enkätundersökning.

Vid samtalet med tjänstemän från länsstyrelserna (bilaga 3) framkom också en efterfrågan på samarbete mellan länsstyrelserna och Jordbruksverket för att ta fram gemensamma planeringsunderlag och metoder för att stödja kommunerna. I samtalet nämndes också att bristande visioner i jordbrukspolitiken spiller över negativt på jordbruksmarksfrågan.

7 Internationell utblick

Som avslutande del av den här rapporten följer här en internationell utblick för hur länder i Sveriges närområde hanterar jordbruksmarken i den fysiska planeringen. Länderna som valts ut för utblicken är de två nordiska länderna Danmark och Norge, samt två europeiska länder med stort innehav av jordbruksmark, Tyskland och England. Länderna har valts mot bakgrund av att intressanta likheter och olikheter finns jämfört med den svenska samhällsstrukturen.

7.1 Allmänt om länderna

Detta första avsnitt är tänkt att ge en övergripande bild över de skiftande förutsättningarna för jordbruk och variationer i jordbruksproduktionen för de fyra studerade länderna och Sverige. (England är här utbytt mot United Kingdom (UK) det vill säga England, Wales, Skottland och Nordirland).

Det är stora skillnader i de jämförda ländernas landyta. Inget av jämförelseländerna är lika stort som Sverige vars landyta uppgår till ca 410 000 km² och som därmed är det tredje största landet i EU. Av de fyra länder vi studerat är Tyskland störst med ca 349 000 km² landyta följt av Norge med ca 304 000 km², UK med ca 242 000 km² och Danmark med drygt 42 000 km². Mer intressant när det gäller tillgång till mark för olika ändamål är istället befolkningstätheten i de olika länderna. UK och Tyskland intar en särställning i EU när det gäller tätbefolkade länder, tillsammans med Benelux-länderna har dessa den högsta befolkningsstätheten i hela EU. Det glest befolkade Norge och Sverige har däremot bland den lägsta tätheten jämfört med andra EU-länder.

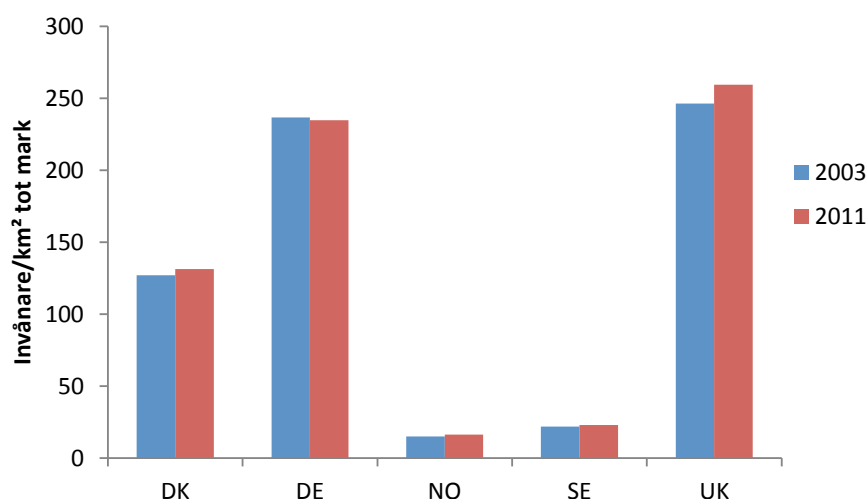


Fig 7. Antal invånare per total landyta
(DK=Danmark, DE=Tyskland, NO=Norge, SE=Sverige, UK=England, Wales, Skottland, Nordirland)

Källa: Worldindicator, Worldbank

När det gäller tillgången på jordbruksmark återfinns den överlägset största arealen i Tyskland och UK (se figurerna 8 och 9). I förhållande till den totala landytan utgör dock jordbruksmark även en stor andel i Danmark medan det motsatta förhållandet gäller för Norge och Sverige.

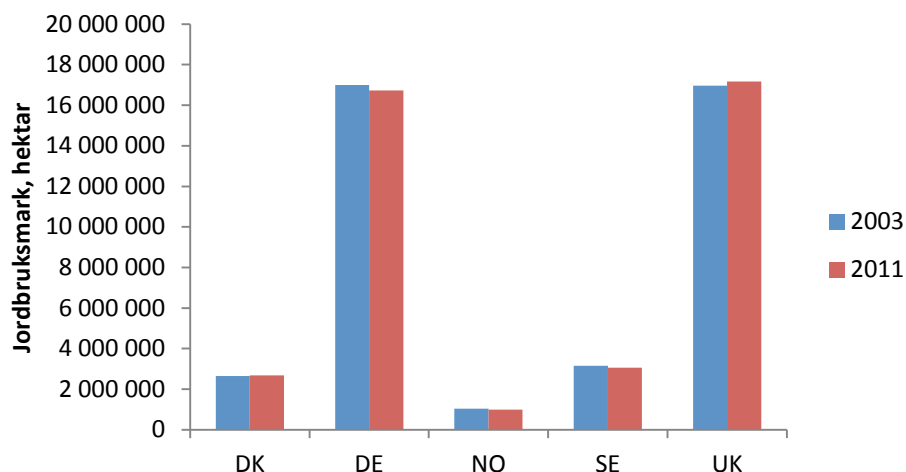


Fig 8. Jordbruksmark, hektar

(DK=Danmark, DE=Tyskland, NO=Norge, SE=Sverige, UK=England, Wales, Skottland, Nordirland)

Källa: Worldindikator, Worldbank

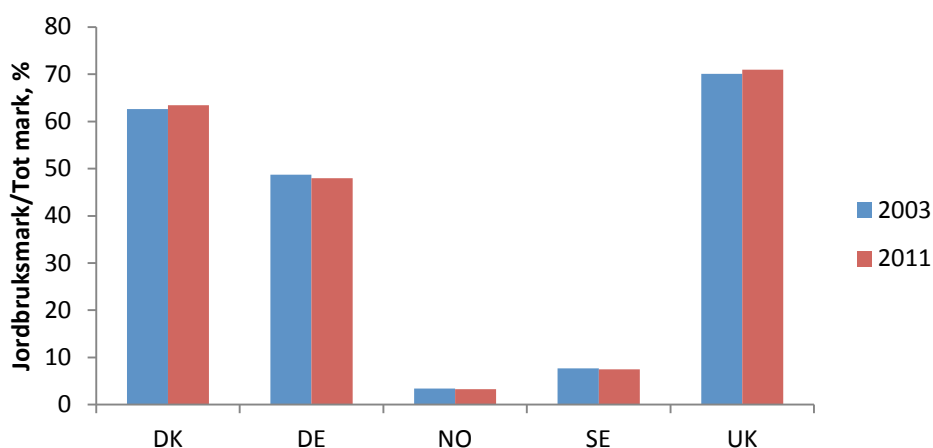


Fig 9. Andel jordbruksmark i förhållande till total landyta, procent

(DK=Danmark, DE=Tyskland, NO=Norge, SE=Sverige, UK=England, Wales, Skottland, Nordirland)

Källa: Worldindikator, Worldbank

Jordbruks- och livsmedelssektorn är Danmarks största industri och sysselsätter över 141 000 personer. Detta motsvarar 8,5 procent av den totala arbetsstyrkan i landet. Jordbruksproduktionen utgör 3 procent av Danmarks BNP och två tredjedelar av produktionen går på export. Jordbruk utgör 12 procent av Danmarks totala export men 20 procent om export från ”agro-industry sector” inkluderas.³²

I Norge är andelen jordbruksmark i en internationell jämförelse liten, endast tre procent. Dessutom finns det väldigt lite reserver av jordbruksmark. Den potentiella

³² Källa: Landbrug- og Fødevarer

jordbruksmarken i Norge uppgår till tre procent, då räknar man in till exempel skogar och myrmark. Självförsörjningsgraden i Norge av jordbruksvaror och livsmedel (exklusive fisk) uppgår till ca 50 procent.³³ Strukturutvecklingen inom det norska jordbruket följer i stort sett internationella trenden med färre och större produktionsenheter.

I ett EU-perspektiv är jordbrukssektorn i UK (England, Wales, Skottland och Nordirland) förhållandevis stor då den, enligt data ifrån Eurostat 2010, är den sjunde största spannmålsproducenten, den största fårköttproducenten och den tredje störste nötköttproducenten inom EU. Kännetecknande för UK är vidare att en förhållandevis stor andel av jordbruksmarken, drygt hälften, utgörs av permanent betesmark medan ungefär en fjärdedel av jordbruksmarken används för att odla olika grödor som till övervägande delen består av spannmål (ca 65 procent av grödarealen).³⁴

Det tyska jordbruket är liksom dess övriga industri effektiv och högmekaniserad. Tyskland är en världsledande exportör av jordbruksvaror och livsmedel. Knappt två procent av arbetskraften är sysselsatt inom sektorn. Ett exempel som visar den stora skillnaden mellan Tyskland och Sverige – är att den tyska arealen för enbart veteodling översteg 2010 hela den svenska jordbruksarealen (inräknat betesmark).³⁵

Avslutningsvis följer tre diagram (figurerna 10–12) över europeiska länders produktionsvolymerna inom jordbruket. Produktionsgrenarna spannmål, kött och mjölk har valts ut för att de studerade ländernas jordbruksproduktion (rödmarkerade i figur 10 och 11) ska kunna jämföras med produktionen i andra europeiska länder.

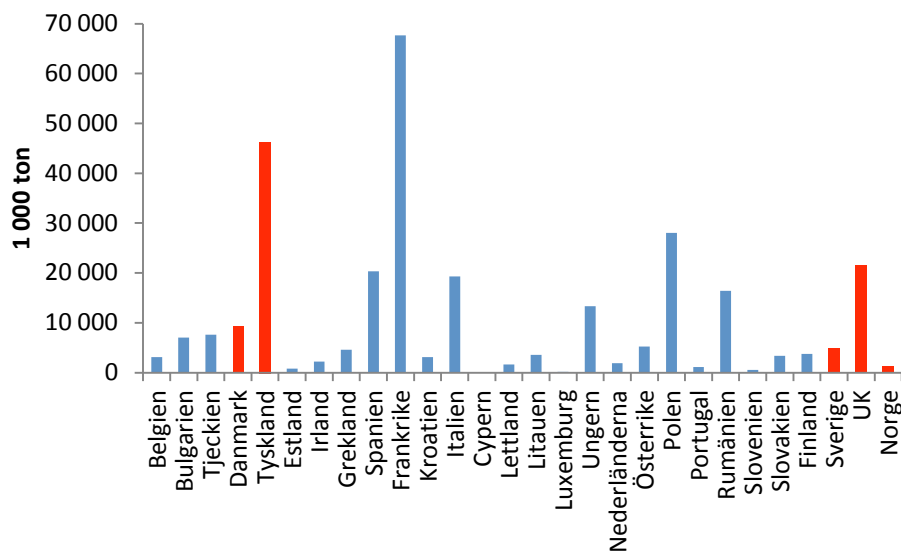


Fig 10. Spannmålsproduktion, genomsnitt 2008-2012, tusentals ton
(UK=England, Wales, Skottland, Nordirland)

Källa: Eurostat

33 NILF 2011, sidan 70.

34 Defra

35 Jordbruksverket www 2013.

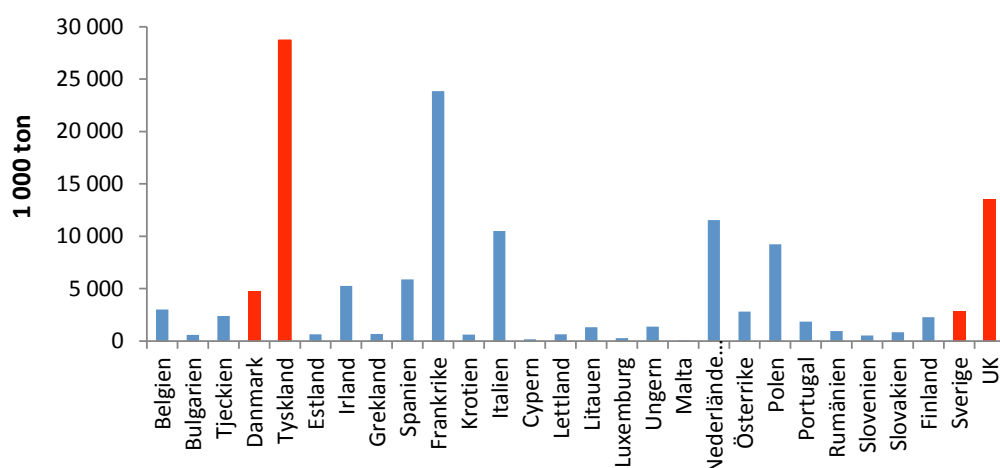


Fig 11. Inlevererad mjölk, genomsnitt 2008-2012, tusentals ton
(UK=England, Wales, Skottland, Nordirland)

Källa: Eurostat

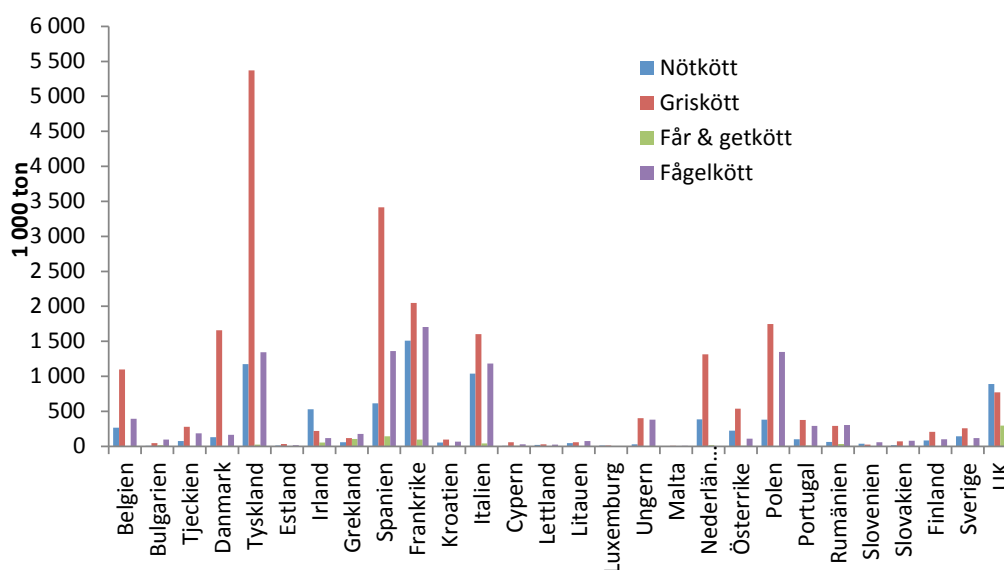


Fig 12. Köttproduktion, genomsnitt 2008-2012, tusentals ton
(UK=England, Wales, Skottland, Nordirland)

Källa: Eurostat

7.2 Danmark

Danmark består, efter en strukturreform 2007, av 5 regioner och 98 kommuner som är direkt ansvariga för planeringen av markutnyttjande för olika ändamål (se figur 13). Fram till 2007 fanns det 271 kommuner samt 14 regioner (amt) som var inblandade i planeringsprocessen. Genom reformen har planeringsprocessen decentraliserats i det hänseendet att de flesta planeringsfrågor numera är kommunernas ansvar. Detta förväntas öka medborgarnas engagemang i utformningen av området de bor i eller andra områden som berörs av planerings-

processen. Kommunerna fick genom reformen ansvar för både planeringen av tätort/stadsbebyggelse och för den öppna marken i kommunen, vilket är en ny roll för kommunerna.

Av de olika regionerna har föga förvånande Hovedstadsområdet störst befolkning med ca 1,7 milj invånare (totalt 5,5 milj invånare i landet) medan minsta invånarantalet återfinns i Nordjylland med ca 580 000 invånare. Av landets totala jordbruksmark återfinns den största andelen i Midtjylland och Syddanmark med drygt 780 000 ha odlad mark vardera.

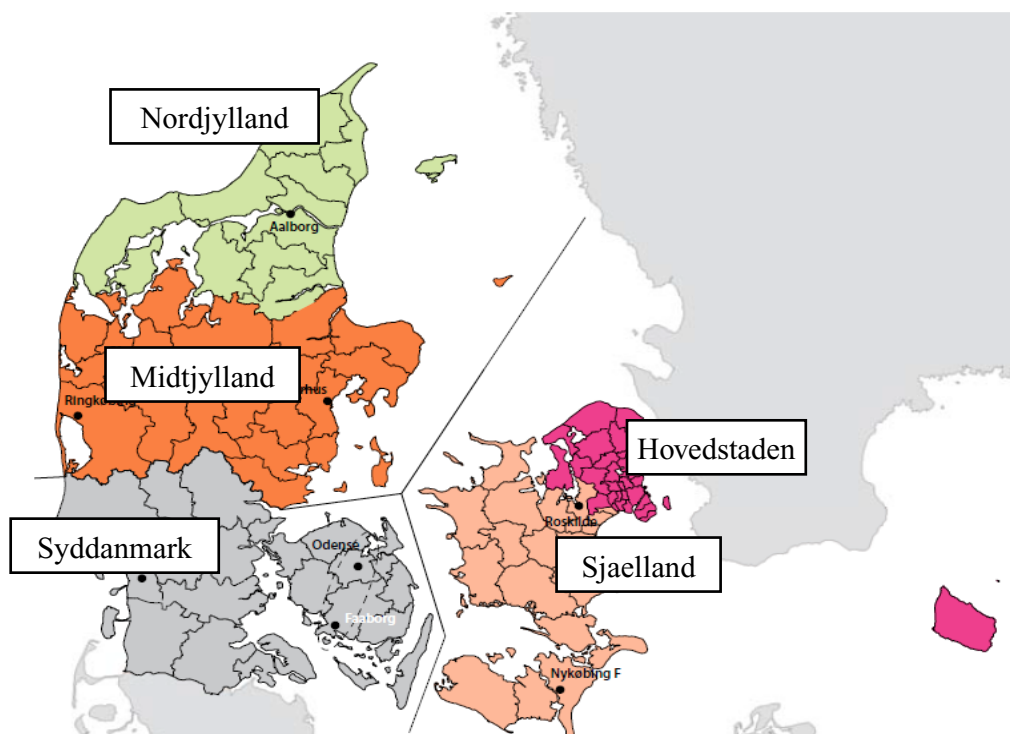


Fig 13. Regioner och kommuner i Danmark

Källa: Miljöministeriet, Planloven i praksis

7.2.1 Fysisk planering

Miljöministeriet är ansvarig för planeringsprocessen på regeringsnivå med den underliggande myndigheten By- og Landskabsstyrelsen som har sju olika Miljöcentre sorterat under sig. Det är de tre Miljöcentra som finns i Odense, Roskilde och Århus som har ansvar för uppgifter som rör samhällsplaneringen. Dessa utför bland annat analyser om planernas miljöpåverkan samt bevakar att nationella intressen tas till vara när planer upprättas. På regeringsnivå styrs planeringsarbetet för regioner och kommuner genom lagstiftning, nationella planeringsrapporter som upprättas efter varje val vart fjärde år (innehåller bl.a. visioner och handlingsplan) samt via en särskild översikt som innehåller statens olika intressen ("Översigt över statslige interesser"). Dessa intressen måste också tillvaratas när planer upprättas av kommunerna. Översikten upprättas också vart fjärde år. Den viktigare lagstiftningen som berör planeringsprocessen i Danmark är "Lov om planlaegging" (benämns även Planloven) samt "Lov om landbrugsejendomme".

På regional nivå upprättas en utvecklingsplan för varje region. Utvecklingsplanen

redogör för hur regionens översiktliga utveckling ska se ut inom olika områden som t.ex. miljö, infrastruktur, utbildning och affärsverksamhet. Det är regionsrådet som ansvarar för denna planering, fram till 2007 utfördes planeringen av amterna. Utvecklingsplanen görs dock inte isolerat av regionsrådet utan ett samarbete sker med kommuner, företagare och andra aktörer i regionen.

Den mer detaljerade planeringen sker, som tidigare nämnts, i kommunerna. Planeringen ska sedan 2007 också avse alla de tre zonerna som finns fastställda inom planeringsprocessen, dessa är:

- byområder
- sommarhusområder
- landområder

Denna zonindelning har funnits sedan 70-talet och har som syfte att förhindra spridd och ostrukturerad stadsbebyggelse (s.k. urban sprawl), vilket i sin tur också kan ge ett skydd för i anspråktagande av jordbruks- och skogsmark på landsbygden. Kommunerna upprättar en kommunplan som innehåller den övergripande planeringen avseende utveckling och markanvändning i kommunen. Enligt Planloven ska kommunplanen också innehålla riktlinjer om hur marken ska användas inom olika områden som t.ex. placering av transportfaciliteter och andra stadsfunktioner samt hur detaljhandeln planläggs i kommunen. Det mer intressanta kravet ifrån statsmakternas sida för denna studie är dock att kommunerna måste tillvarata jordbruksintressen i planläggningen. Särskilt värdefull jordbruksmark ska säkras i planen och vilken mark som avses ska dessutom anges i planen. Kommunplanerna innehåller även det övergripande ramverket för vad de lokala planerna ska omfatta. Den lokala planen är en detaljplan för ett område inom kommunen där olika avvägningar har gjorts beträffande markanvändningen.

Miljöministern (Miljöcentret) och regionrådet kan stoppa kommunplanen om de anser att denna bryter mot statens intressen eller mot regionplanen. Även andra myndigheter som berörs av planen kan motsätta sig denna. Miljöcentret har en central roll för att nå en överenskommelse mellan inblandade parter samt fatta beslut om så inte kan ske. Innan en kommunplan kan beslutas måste den ställas till allmänhetens och andras förfogande för en period om åtta veckor innan beslut. Överklagande av redan beslutade planer kan göras till Naturklagenaeven (en oberoende juridisk myndighet). Denna instans prövar beslut, både vad beträffar innehåll och legal grund, när det gäller frågor som rör zonindelning, expropriation samt miljöpåverkansstudier. Andra beslut prövas enbart mot bakgrund av den legala grunden. Den som anser sig vara berörd av ett visst beslut kan överklaga till Naturklagenaeven. Figur 14 visar den övergripande planeringsprocessen i Danmark.

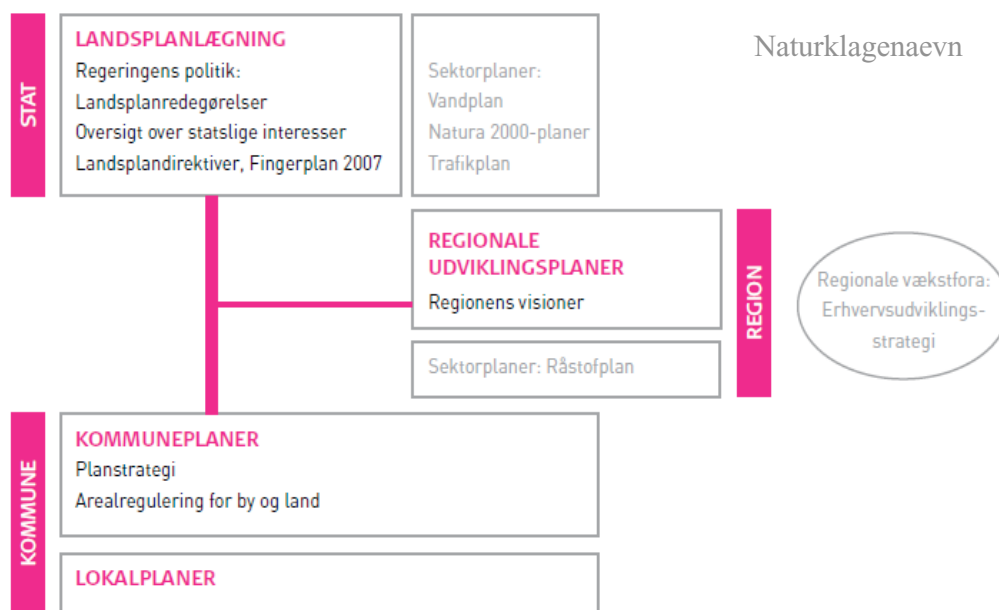


Fig 14. Planeringsprocessen i Danmark

Källa: Miljöministeriet, Planloven i praksis (exkl. Naturklagenævn)

7.2.2 Särskilt skydd av jordbruksmark

Av figur 9 har konstaterats att Danmark har en hög andel jordbruksmark i förhållande till den totala landytan. Jordbruket är också en viktig näringsgren inom det danska näringslivet. Utifrån det perspektivet är det inte förvånande att produktionsresursen jordbruksmark även har en stark ställning i landet. Som nämnts tidigare skyddas marken i den danska lagstiftningen Planloven genom att det i kap 4, § 11a, st. 10-12 anges följande när det gäller jordbruks- och skogproduktion:

10) varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser, herunder udpegningen og sikringen af særlig værdifulde landbrugsområder,

11) beliggenheden af arealer til lokalisering af driftsbygninger og driftsanlæg på store husdyrbrug,

12) beliggenheden af skovrejsningsområder og områder, hvor skovtilplantning er uønsket,

Ovanstående lagstiftning är exempel på områden eller riktlinjer (21 olika riktlinjer anges i lagen) som ska ingå i kommunplanen samt även märkas ut i kommunplanen, skyddet för just jordbruksmark framgår tydligt av ovanstående stycke 10) i Planloven. Ett verktyg för att kunna identifiera och ange vilka jordbruksområden som är viktiga att skydda är bland annat den analys av jordbruksverksamhet som

ska göras enligt lagen om lantbruksegendomar³⁶. En analys görs på regional och kommunalnivå där bland annat utvecklingen och förändringar i jordbruksverksamheten belyses inom olika områden.

Ett annat skydd för jordbruksmark är den zonindelning som görs av markanvändningen inom stads- och sommarhusområden samt landsbygden. Det faktum att landsbygden faktiskt är en egen zon som kan skyddas mot utbredd stadsbebyggelse eller annan byggnation borde i sig innebära ett visst skydd när avvägningar för användning av mark för andra ändamål än just jordbruksproduktion ska göras. Det ska dock påpekas att exploatering av mark inom landsbygdszonen inte alls är förbjudet utan kan tillåtas om så anses vara nödvändigt för dess utveckling.

7.2.3 Jämförelse med Sverige

Den fysiska planeringsprocessen i Danmark både liknar och avviker från planeringsprocessen i Sverige. I båda länderna finns ett kommunalt planmonopol och ett kontrollerande organ på regional nivå (miljöcentre respektive länsstyrelse). Det finns dock avgörande skillnader i utgångspunkter för hur de två länderna hanterar intresseavvägningen för användning av jordbruksmark:

Jordbruks- eller exploateringsfokus?

I Danmark ska kommunerna ange var den särskilt värdefulla jordbruksmarken finns och hur denna ska skyddas i sina kommunplaner. En jordbruksanalys ska dessutom göras på både kommunal och regional nivå där det lokala jordbruket beskrivs som näringsgren utifrån sina förutsättningar och utvecklingsmöjligheter.

I Sverige ska kommunerna enligt 3 kap 4 § Miljöbalken (MB 3:4) redogöra för och värdera de intressen som kan behöva exploatera jordbruksmarken. Kommunerna ska sedan försöka styra exploateringsintressen mot annan mark eller jordbruksmark med sämre produktionsförutsättningar. Det finns dock inget krav på analyser kring det lokala jordbrukets förutsättningar eller utvecklingsmöjligheter.

Zonindelning

I Danmark delas marken upp i markanvändningszoner (stad-, fritidshus- och landsbygdszoner). På detta sätt skyddas landsbygdszonerna till viss del mot utbredd bebyggelse.

I Sverige finns ingen motsvarande zonindelning.

Statliga och regionala kontrollstationer

I Danmark kan både Miljöcentren och regionrådet stoppa kommunplaner som bryter mot statens eller regionens intressen (till exempel kring skyddet av jordbruksmark).

36 § 3. Kommunalbestyrelserne skal mindst en gang i hver valgperiode i samarbejde med Fødevareministeriet udarbejde og offentliggøre en analyse af jordbrugserhvervene, der skal sikre, at de jordbrugsmæssige interesser indgår i de regionale udviklingsplaner, kommuneplanerne og lokalplanerne

Stk. 2. Ministeren for fødevarer, landbrug og fiskeri kan fastsætte regler for udarbejdelsen og indholdet af jordbrugsanalysen efter stk. 1 og for varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser under den regionale udviklingsplanlægning samt kommune- og lokalplanlægningen.

I Sverige kan länsstyrelserna påpeka att kommunerna borde ta hänsyn till skyddet av jordbruksmarken, men det finns ingen möjlighet att överpröva detaljplaner för bristande hänsyn.

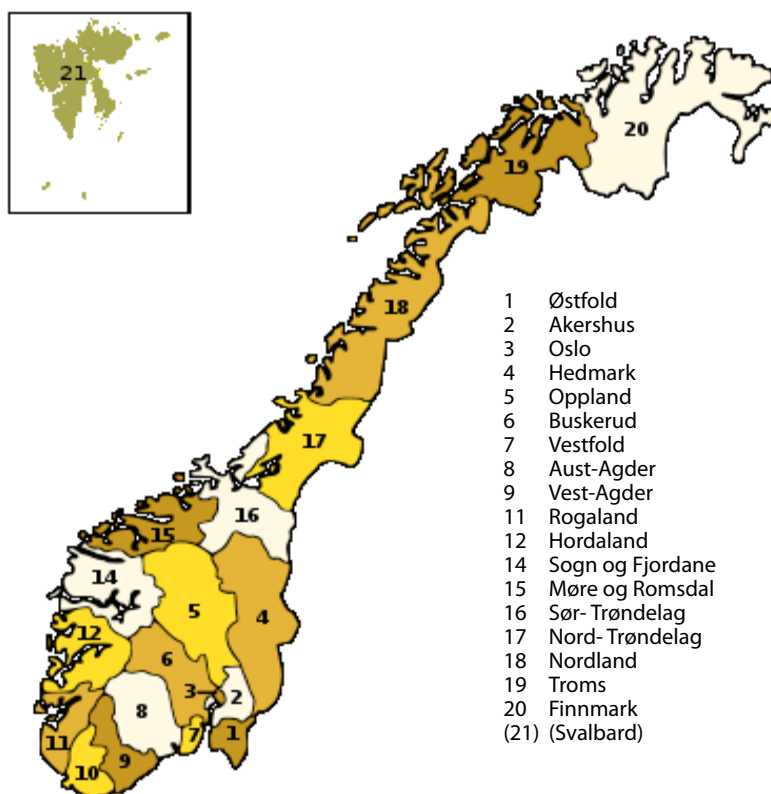
Regeringens markanvändningspolitik

I Danmark redogör regeringen under varje mandatperiod för sin övergripande syn på markanvändningen i landet och upprättar en lista över de statliga intressen som kommunerna måste ta hänsyn till.

I Sverige finns ingen motsvarande avsiktsförklaring på regeringsnivå. Däremot finns systemet med riksintressen (som dock inte omfattar jordbruksmark).

7.3 Norge

Norge är indelat i 20 fylken, se figur 15.³⁷ Varje fylke med undantag för Oslo utgör en fylkeskommun. En fylkeskommun är en folkstyrd myndighet som hanterar enskilda administrativa uppgifter i ett fylke (motsvarande landstinget i Sverige). I varje fylke finns en s.k. fylkesmannen, det är en statlig ämbetsman som utses av regeringen och som leder en statlig myndighet kallad fylkesmannsämberet. Detta motsvarar landshövdingen och länsstyrelsen i Sverige. I Norge finns det 428 kommuner.³⁸



Figur 15. Fylken i Norge

Källa: Wikipedia 2013

³⁷ Varje Fylke har ett nummer. Nummer 13 används inte längre, eftersom nummer 13 (Bergen) och nummer 12 (Hordaland) slogs samman 1972.

³⁸ Wikipedia 2013.

7.3.1 Fysisk planering

I Norge har man sedan 1950-talet haft en stark lagstiftning för skydd av jordbruksmark som i Norge kallas ”jordvern”.³⁹ Sedan i slutet av 1990-talet har den norska staten alltmer understrukit vikten av att tillämpa jordvernet.⁴⁰ År 2004 omvandlades 1 200 hektar norsk jordbruksmark till annan användning än jordbruk. Den norska regeringen satte då upp ett mål att fram till 2010 halvera den årliga omvandlingen av jordbruksmark till annan verksamhet, alltså till 600 hektar per år.

Det norska jordvernet är i liten grad nedtecknat i lagar och föreskrifter utan styrs mera av politiska riktlinjer från stortinget och regeringen. De viktigaste riktlinjerna är: RPR-ATP, Landbruks- och matpolitiken, ”jordvernsbrevet” från miljö- och jordbruksministern och de ”Nationella förväntningarna för regional och kommunalplanläggning”.⁴¹ Jordvernspolitikerna kan därför ändras om det blir ny majoritet i stortinget eller en ny regering. Norge fick en ny regering i oktober 2013 som består av Høyre och Fremskrittspartiet. Båda dessa partier har tidigare varit mera positiva än andra partier i Norge till omvandling av jordbruksmark. Høyre och Fremskrittspartiet betonar starkare äganderätten och friheten för den enskilda markägaren att välja om man vill fortsätta med sitt jordbruk eller inte.⁴² Hur det politiska skiftet i Norge påverkar den norska markpolitiken i framtiden återstår dock att se.

De norska kommunerna hanterar de praktiska frågorna för den fysiska planeringen om och när jordbruksmark ska omvandlas. Kommunerna är självständiga när det gäller markplanering med det förbehållet att utvecklingen och ändringarna ska ske inom ramen för den statliga politiken och riktlinjerna.⁴³ Kommunerna ska minst en gång varje valperiod (vart fjärde år) utarbeta en kommunal planstrategi, se figur 16.⁴⁴

På kommunnivå ska planmyndigheten börja med att göra en s.k. planbeskrivelse där man ska beskriva jordbruksområdet samt behovet av utredningar och vilka alternativ som kan övervägas. Kunskapen om jordbruksmarken ska i detta skede samlas in och olika faktorer som påverkar jordbruksmarken beskrivs och värderas. För detta ändamål används en arealresurskarta i skala 1:5 000 som bland annat delar in marken i elva arealtyper, till exempel fulldyrka jord, överflata dyrkajord (man kan slå av gräset, men inte plöja jorden) och innmarksbeita (betesmark).⁴⁵

Enligt den norska plan- och bygglagen kan privata aktörer sedan 1985 ta fram förslag till utbyggnad av städerna. Upp till 90 procent av dessa planer tas fram av privata aktörer i Norge.

39 Slätmo och Stenseke 2013, sidan 1.

40 Slätmo 2010.

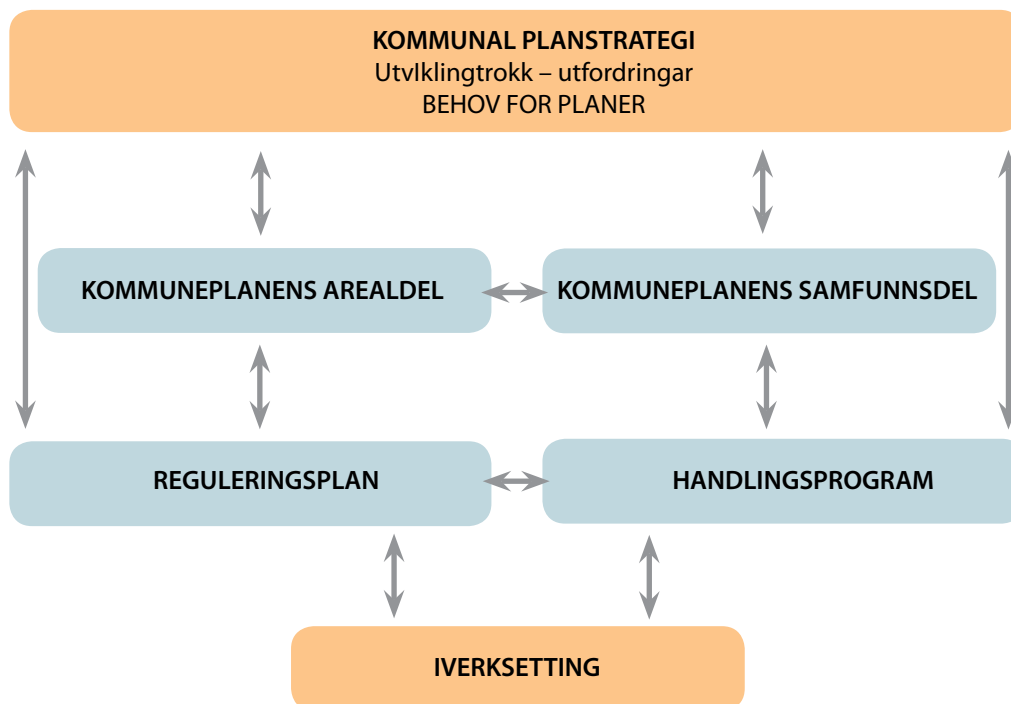
41 Strömsäther muntl 2013. RPR-ATP (=Rikspolitiske retninglinjer for samordnet areal og transportplanlegging), Landbruks- og matdepartementet 2011, samt Miljøverns og Landbruks- og matdepartementet 2006 respektive 2010.

42 NIBR 2006, sidan 103.

43 Strömsäther muntl 2013.

44 Miljøvernsdepartementet, 2009.

45 Slätmo och Stenseke 2013, sidorna 8-9.



Figur 16. Planeringsprosessen i Norge

Källa: Miljøverndepartementet, 2009, sidan 6.

7.3.2 Särskilt skydd av jordbruksmark

På regionalnivå har fylkesmannen rätt/plikt att vid omvandling av jordbruksmark lyfta fram jordvernet vid följande situationer:

- plikt att delta i planläggningsarbetet samt även komma med generell vägledning i ärendet
- protestera och inte godkänna förslag när det gäller omvandling av kommunens jordbruksmark
- genom överprövningsrätt när det gäller att bygga nya hus för privat boende på en jordbruksfastighet (s.k. dispensatjonsvedtak),
- ha invändningar mot en regional plan och lyfta frågan till departementet.

Sedan 2010 har Norge ytterligare stärkt sitt jordvern genom att fylkesmannen kan lyfta frågan om känslig omvandling av jordbruksmark till annan verksamhet direkt till den statliga nivån.⁴⁶

När det gäller den regionala planläggningen finns det några saker som tillkommer jämfört med den kommunala:

- helst ska en klassning av marken ske,
- den regionala planmyndigheten kan bestämma att viss jordbruksmark inte får omvandlas för en period på upp till tio år (denna hårda regel har dock ännu inte tillämpats⁴⁷),
- den regionala planstrategin ska dessutom godkännas av regeringen.

⁴⁶ Miljøverndepartementet och Landbruks- og matdepartementet 2010.

⁴⁷ Strömsäther muntl 2013.

Uppföljning - jordvern - KOSTRA

Kommunernas beslut när det gäller omvandling av jordbruksmark rapporteras i ett nationellt informationssystem som heter KOSTRA (Kommun – Stat – Rapportering). Rapporteringssystemet har funnits i denna form sedan 2005. I den senaste rapporten från 1 oktober 2013 framgår att under 2012 omvandlades 657 hektar jordbruksmark och 464 hektar potentiell jordbruksmark till annan verksamhet än jordbruksverksamhet. Dessutom har drygt 1 300 hektar tidigare obrukad mark tagits i användning (nydyrkning).⁴⁸ Den mark som omvandlas till annan verksamhet än jordbruk är oftast relativt högavkastande och använd till spannmålsodling, medan den nya marken i de flesta fall ligger i sämre klimatzoner och inte heller är av den bästa kvaliteten⁴⁹.

I KOSTRA-rapporten finns det underlaget redovisat för hela Norge samt på fylkes- och kommunnivå. I rapporten skiljer man mellan jordbruksmark (dyrka jord) och potentiell jordbruksmark (dyrkbare jord) och inom respektive marktyp särskiljer man omvandling enligt jordlav⁵⁰ och enligt plan- och byggningsloven (plan- och bygglagen). I redovisningen finns det också uppgifter om vilken typ av annan verksamhet (15 olika saker) som jorden ska användas till. I de flesta fallen (70 procent) handlar om det om bostäder, näringsverksamhet eller infrastruktur (vägar m.m.).

Tillämpning av jordvern

Nedan redogörs för några slutsatser och resultat från tillämpningen av jordvernet under den senaste tiden:

- Mellan 2005 och 2011 behandlades 34 överklaganden om jordvern till Miljövarsdepartementet. I 25 fall fick överklagan bifall av departementet, i fyra fall fick kommunerna göra vissa justeringar och i fem fall behövde inte kommunerna göra några ändringar.⁵¹ Notera att fylkesmannen protesterar på långt fler än 34 stycken ärenden. I många fall ändrar sig kommunen efter synpunkter från fylkesmannen. I några fall så går inte fylkesmannen vidare med sina invändningar mot kommunernas förslag till regeringen. I studien om kommunerna i Sandnes och Sarpsborg, menar man att även om kommunerna och fylkesmannen inte kan komma överens och det i vissa fall blir en överklagan så försöker man hela tiden ha en god dialog.⁵²
- Tillämpning i jordvernet kan variera från kommun till kommun: Vissa kommuner styrs av regionala planer, i vissa kommuner når inte alla jordvernsfrågor fylkesmannen, i en kommun finns det en mycket aktiv miljöorganisation som gör att statliga myndigheter måste agera och i vissa kommuner genomförs alltid en remissrunda i jordvernsfrågor. Generellt är fylkesmannen mera mån om jordvernet medan kommunerna stödjer en omvandling av jordbruksmark.⁵³

48 KOSTRA 2013, sidorna 38 och 41.

49 Strömsäter muntl 2013.

50 Jordlaven handlar bland annat om omdisponering (annan verksamhet), delningssaker (dela upp mark) och nydyrking (nyexploatering).

51 Landbruks- og matdepartementet 2011, sidan 241.

52 Slätmo och Stenseke 2013, sidan 29.

53 NIBR 2006, sidan 117.

- I en studie av kommunerna Sandnes och Sarpsborgs så visar det sig att den regionala planeringen har ett starkt genomslag i hur kommunerna hanterar omvandlingen av jordbruksmarken. Enligt samma studie överensstämmer detta med situationen i många andra norska kommuner.⁵⁴ Anledningen till det starka genomslaget av den regionala planeringen är att fylkesmannen hela tiden följer upp kommunerna och protesterar på ändringsförslag som avviker från riktlinjerna i den regionala planeringen.⁵⁵
- De privata förslag som finns för utbyggnad av städerna enligt PBL sätter till viss del press på kommunerna om var man ska bygga ut. Studier visar att dialogen mellan planerare och marknadsaktörer i många fall bestämmer utvecklingen i många urbana områden.

7.3.3 Jämförelse med Sverige

I jämförelse med Sverige har Norge en mer begränsad areal jordbruksmark. Detta avspeglar sig även i den fysiska planeringen, bland annat genom begreppet jordvern som är en särskild lagstiftning för att skydda jordbruksmarken. Framförallt är det inom nedanstående områden som det finns skillnader i ländernas hantering av skyddet för jordbruksmarken.

Kommunalt planarbete

I det kommunala planeringsarbetet i Norge åläggs kommunerna att göra en så kallad planbeskrivelse där jordbruksområden i kommunen bland annat klassas in i olika typer av jordbruksmark, inklusive mark som potentiellt kan bli jordbruksmark.

I Sverige finns inget liknande krav på kunskapssammanställning kring lokala jordbruksmarksområden. Kommunerna ska dock, enligt 3 kap 4 § Miljöbalken (MB 3:4) vara restriktiva med att tillåta exploatering av jordbruksmark.

Regional styrning

I Norge finns en stark regional styrning av den fysiska planeringen. Specifikt för jordbruksmark så deltar fylkesmannen (motsvarighet till länsstyrelsen) med rådgivning i det kommunala planeringsarbetet och kan vid känslig omvandling av jordbruksmark lyfta jordvernsfrågan till statlig nivå. På regional nivå finns dessutom en regional planeringsstrategi, klassning av mark samt möjlighet till tioårigt exploateringsförbud på viss jordbruksmark.

I Sverige kan länsstyrelserna påpeka att kommunerna borde ta hänsyn till skyddet av jordbruksmarken, men det finns ingen möjlighet att överpröva detaljplaner för bristande hänsyn.

Uppföljning

I Norge finns uppföljningssystemet KOSTRA, som samlar in information om exploatering av jordbruksmark. Här sammanställs inte enbart exploateringssiffror utan också vilka typer av jordbruksmark, potentiell jordbruksmark och annan mark som har exploaterats, samt vilka olika intressen som har tillåtits exploatera marken.

⁵⁴ Slätmo och Stenseke 2013, sidorna 3 och 6.

⁵⁵ Strömsäther muntl 2013.

I Sverige har Jordbruksverket genomfört två studier kring hur stora arealer jordbruksmark (åker- och betesmark) som har exploaterats under perioderna 1996–2005, respektive 2006–2010.

7.4 England

Beskrivningen av planeringsprocessen för markanvändning har här fokuserats på England, eftersom befolkningstätheten är betydligt större där än i resten av UK (Skottland, Wales och Nordirland). Lagstiftningen om planering och markutnyttjande som redogörs för här gäller dock i många fall generellt för UK.

Den administrativa indelningen av England innehåller nio regioner, se figur 17. Denna regionindelning har dock mist sin beslutande och administrativa roll sedan 2011 och utgör nu endast områden för statistiska ändamål (t.ex. NUTS-indelningen) och för indelning när det gäller val till Europaparlamentet. Av större betydelse för samhällsplaneringen är istället de olika grevskapen (counties) inom varje region, vilka också framgår av nedanstående figur genom den mindre geografiska indelningen inom respektive region. Genom en nyligen genomförd reform av planeringsprocessen är det på den lokala nivån som planeringen sker.



Fig 17. Regioner och grevskap i England

Källa: Britain gallery

Inom varje grevskap finns ett beslutsfattande råd som har vissa ansvarsområden. Bland uppgifterna som grevskapsrådet (översätts ibland som landstingsrådet) har ansvar för är samhällsplaneringen inom området. Rådet har även andra ansvarsområden som t.ex. utbildning, transport och socialvård. För mindre områden än ett grevskap finns även olika distrikt (districts-, boroughs- och city councils) som bl.a. har ansvar för bygglovsansökningar, lokal insamling av skatt med mera. Denna beslutande nivå skulle närmast kunna likna de svenska stads- och rådhusen

som fram till i början av 70-talet ansvarade för stadsförvaltningen. En tredje nivå som verkar i ett område under dessa distrikt är församlingar och kommuner, (parish-, community- och town councils). Uppgifter för dessa fullmäktige vad beträffar samhällsplanering är bl.a. att vara en part i samband med invånarnas möjlighet att lämna olika förslag till utformningen av sitt närområde (s.k. neighbourhood planning). Andra ansvarsområden är t.ex. fördelning av tomtmarker, bostadsbestånd, underhåll och upprättande av lekplatser.

Mandatperioden för de olika lokala råden/fullmäktige är fyra år.

7.4.1 Fysisk planering

Planeringsprocessen ändrades radikalt i England under 2012 ifrån att ha varit en toppstyrd process till att decentraliseras till lokal nivå. Förutom viljan att förenkla och skapa ett mer lokalt engagemang i planeringsprocessen eftersträvas en uthållig samhällsutveckling med hjälp av den nya processen. Utifrån gällande lagstiftning (bl.a. Town and Country Planning Act 1990 och Planning and Compulsory Act 2004) samt ett antal s.k. Policy Statements (guidelines ifrån regeringen), som också tillhör lagstiftningen, arbetades det fram ett nytt ramverk som benämns National Planning Policy Framework för samhällsplaneringen på lokal nivå. Detta ramverk (NPPF) ersatte flertalet av de olika guidelines/statements som gällde på området och dessutom förenklades processen väsentligt då flertalet regler på området samlades på ett och samma ställe. Det sammanhållna ansvaret på nationell nivå för NPPF har Department for Communities and Local Governments (DCLG)

I decentraliseringens anda kan upprättande av planer göras på respektive nivå och avse ett specifikt område, viktigt är dock att de olika nivåerna har ett samarbete i planeringsprocessen. Detta regleras dessutom i lagstiftningen genom Localism Act 2011. Större planeringsprojekt som nationella infrastrukturprojekt och nationell avfallshantering ingår dock inte i NPPF utan dessa områden täcks istället av annan lagstiftning som Planning Act 2008 samt National Waste Management Plan for England. Upprättade planer på lokal nivå granskas och godkänns av en särskild inspektionsmyndighet (Planning Inspectorate i Bristol och i Cardiff). Inspektionsmyndigheten handlägger även överklaganden av beslut fattade av den lokala planeringsmyndigheten samt eventuella kompensationsrättigheter för enskilt drabbade. I särskilda fall kan även statssekreteraren besluta i överklaganden om frågan även har en större betydelse än för det lokala perspektivet. Den nya planeringsprocessen i England framgår av figur 18.

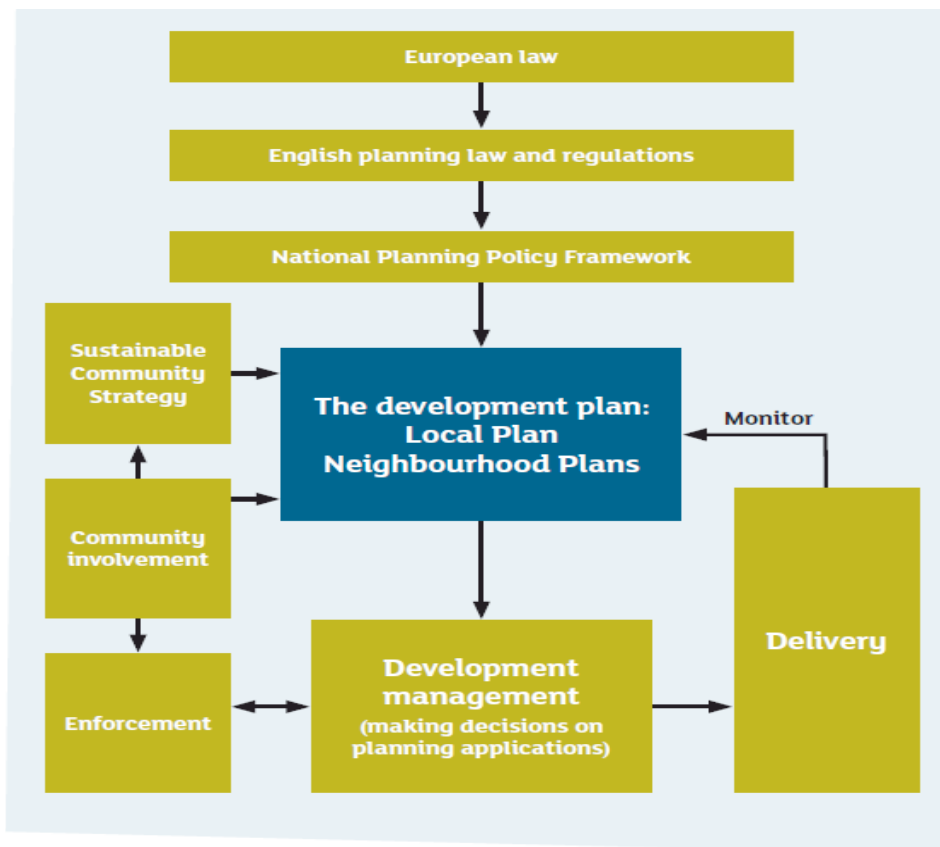


Fig 18. Planeringsprocessen i England

Källa: Campaign to Protect Rural England

7.4.2 Särskilt skydd av jordbruksmark

Inom befintlig lagstiftning verkar det inte finnas ett direkt skydd mot att exploatera jordbruksmark i England. Vad som däremot anges i NPPF är att skyddade områden (Green Belt Land) fortsatt ska finnas och att hänsyn ska tas till detta i planeringsprocessen. Inom dessa områden på landsbygden ryms även jordbruksmark. Syftet med upprättandet av dessa områden är bl.a. att förhindra spridd och ostrukturerad stadsbebyggelse, förhindra att städer växer samman samt att bevara landsbygden. Även om områdena har en särställning är de inte helt skyddade mot exploatering då viss byggnation kan tillåtas om den är begränsad. Andra byggnationer som till exempel berör jordbruksproduktion, mineralutvinning och för kommunala transportmedelsändamål kan också tillåtas om dessa behövs i området. Enligt de senaste uppgifterna utgjordes ca 13 procent av den totala landytan i England av Green Belts. Var dessa är belägna framgår av figur 19.



Fig 19. Green Belts i England

Källa: Defra

Ett ytterligare indirekt skydd mot exploatering av jordbruksmark är att det fortsatt inom NPPF uppmuntras till återanvändning av äldre och förfallen industrimark (brownfields) samt annan oanvänd mark. England har en hög återanvändningsgrad av mark när det gäller var nybyggnationen av bostäder sker. Enligt UK National Statistics uppgick nybyggnationen av bostäder på tidigare använd mark till hela 80 procent 2009/10. Detta innebär att befolkningscentra utbreder sig arealmässigt förhållandevis långsamt i England. Av figur 7 och 8 framgår dessutom att jordbruksmarken faktiskt ökade under 2011 samtidigt som befolkningstätheten ökade.

Ett tredje indirekt skydd för jordbruksmarken är att exploatering i möjligaste mån ska ske på de sämre markerna. Detta framgår också i NPPF. Jordbruksmarken har därför klassificerats beroende bl.a. klimat, läge och jordmån. Gradering är en femgradig skala med utmärkt jordbruksmark (klass 1) och i en fallande skala till mycket dålig jordbruksmark (klass 5). Gradering av jordbruksmark har skett sedan i mitten av 1960-talet och 1988 kom nya riktlinjer för hur klassificeringen ska ske i England och Wales. Uppdateringar sker löpande efter behov och inte efter någon särskilt fastställd turordning^{56 57}. Omkring 21 procent av jordbruksmarken återfinns i klass 1 och 2. Var dessa marktyper finns belägna framgår av nedanstående figur 20.

⁵⁶ Defra

⁵⁷ Natural England

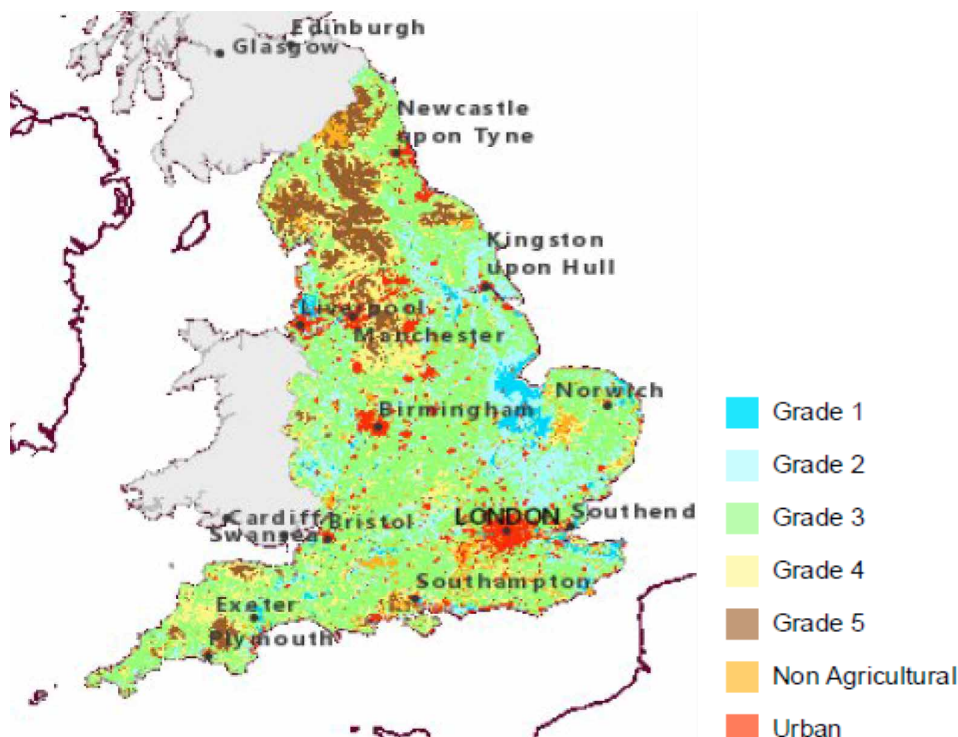


Fig 20. Klassificerad jordbruksmark i England. (Grade 1 är jordbruksmarken med bäst produktionsförutsättningar.)

Källa: Defra.

7.4.3 Jämförelse med Sverige

Den engelska planeringsprocessen håller precis på att göras om för att mer av den fysiska planeringen ska beslutas på lokal nivå. På det sättet kommer det engelska plansystemet påminna om det svenska. I England finns även en statlig inspektionsmyndighet för den fysiska planeringen som både godkänner planer och handlägger överklaganden.

Green belts är en typ av områdesskydd på den engelska landsbygden, för att skydda landsbygden från spridd och ostrukturerad stadsbebyggelse och bevara dess särdrag. Även om syftet med skyddet är bredare än ett skydd endast för jordbruksmark, så har green belts förstås haft betydelse även för att undvika exploatering av jordbruksmark.

I Sverige får ett mark- eller vattenområde förklaras som kulturresevat i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap enligt 7 kap miljöbalken (till i början av år 2011 hade 39 kulturresevat bildats⁵⁸). Kulturresevatn utgör dock till ytan mycket mindre områden än det engelska områdesskyddet green belts.

Att nybyggnationen av bostäder i England till 80 procent sker på återanvänd mark (ofta före detta industrimark) är utmanande ur ett svenskt perspektiv. I England finns det uppenbarligen en politisk styrning i övergripande ramverk som väger tyngre än de hinder i form av saneringsbehov och spritt fastighetsäggande som finns för återutnyttjande av före detta industrimark.

⁵⁸ Riksantikvarieämbetet 2011

I England finns det avslutningsvis en femgradig klassning av jordbruksmark på nationell nivå. Denna hålls uppdaterad för att jordbruksmarken ska kunna värderas och att vid avvägningar i första hand exploatera mark med sämre produktionsförhållanden. Sverige har visserligen också en åkermarksklassning från 1971 (se figur 2) som togs fram med samma syfte på nationell nivå. Denna har dock inte uppdaterats sedan dess.

7.5 Tyskland

Tyskland delas administrativt in i 16 delstater, se figur 21, med huvudstaden Berlin som en egen delstat. Delstaterna har en stor självständighet och är i sin tur uppdelade i cirka 12 000 kommuner. Den tyska grundlagen ger kommunerna rättigheter inom markplaneringen som en viktig del i deras självbestämmande⁵⁹.

I Tyskland finns det en nationell strategi för hållbarhet. En del i strategin är att minska omvandlingen av jordbruksmark. Den tyska regeringen presenterade 2002 ett politiskt mål om att minska omvandlingen av jordbruksmark från 110 hektar per dag till 30 hektar per dag fram till 2020. Det är dock inte något bindande juridiskt mål. En trendmässig minskning av omvandling av jordbruksmarken kan noteras sedan 2004, se figur 22.



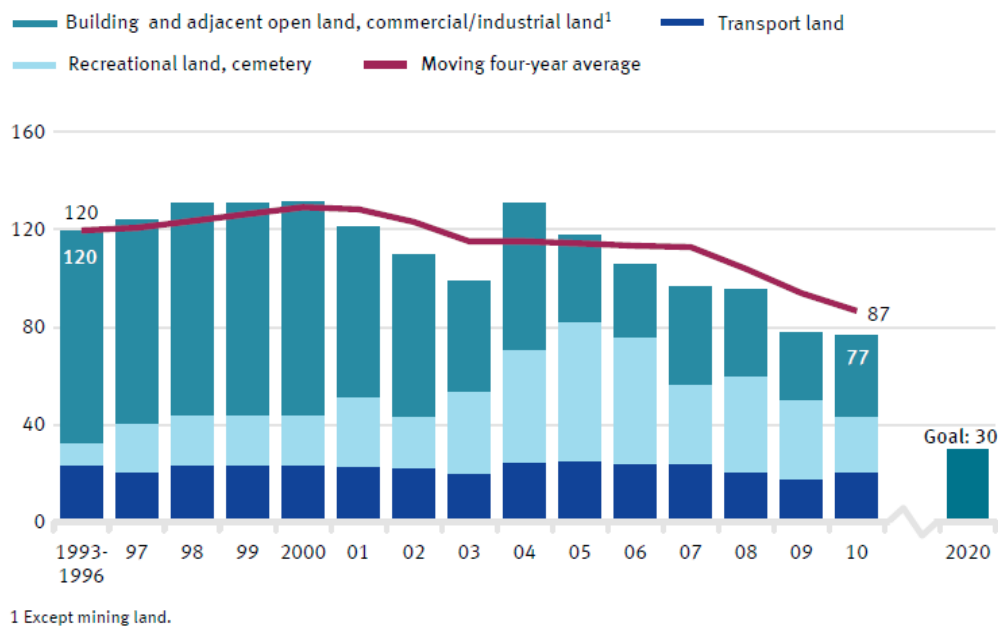
Figur 21. Delstaterna i Tyskland

Källa: Tysklandguide 2013

⁵⁹ Federal Government 2012, sidan 229.

Cirka två tredjedelar av omvandlingstrycket kommer från nya bostäder, företag, fritidsområden samt kyrkogårdar. Resterande del består av infrastrukturbyggnationer såsom vägar och järnvägar. För 2012 hade omvandlingstakten av jordbruksmark minskat till 69 hektar per dag (ca 25 000 hektar per år) eller med ett glidande fyraårs-genomsnitt till 74 hektar per dag. I den senaste hållbarhetsrapporten medger den tyska regeringen att målet om 30 hektar per dag troligen inte kommer att kunna nås.⁶⁰

Built-up area and transport infrastructure expansion
in ha per day



Figur 22. Omvandling av jordbruksmark i Tyskland

Källa: Federal Government 2012, sidan 69.

I Tyskland finns det miljögrupper som vill förbjuda exploatering av mark helt medan t.ex. byggnadssektorn inte vill ha någon begränsning alls.

7.5.1 Fysisk planering⁶¹

Den regionala (delstat) fysiska planeringen baseras på den regionala planeringslagen och olika statliga specifika planeringslagar. Delstatens planering ska koordinera t.ex. lokala planer, statliga infrastruktursatsningar samt byggnationer av sjukhus och skolor. Denna regionala planering sker på lite olika sätt i de olika delstaterna i form av en dialog mellan staten/regionen och kommunerna. Resultatet blir en *regional markanvändningsplan* som är en riktlinje för den kommande kommunala planeringen. I vanliga fall gäller en regional markanvändningsplan i cirka 10 till 20 år. I allmänhet är planen juridiskt bindande för kommunerna och de statliga myndigheterna. Den statliga bygglagen föreskriver att kommunerna agerar utifrån de begränsningar som satts upp i den regionala markanvändningsplanen.

⁶⁰ Federal Government 2012, sidan 69.

⁶¹ Avsnittet bygger till stor del på Fischer m fl 2009.

Den kommunala fysiska planeringen av mark inleds med att man upprättar *preliminära markanvändningsplaner* som föregår den juridiskt bindande *markplaneringen*. Kommunernas huvudsakliga mål i det preliminära stadiet är att undvika begränsningar för deras möjligheter att bebygga jordbruksmark. Orsakerna till kommunernas strategi är att de vill ha tillgång till mera mark som gör att de kan locka nya företag och flera invånare som i slutändan ökar kommunernas skatteintäkter. I vissa expansiva regioner eller områden kan en annan orsak till kommunernas agerande vara att de behöver mark för bygga hus så att boendekostnaderna kan hållas tillbaka. Ett annat problem är att om en kommun inte väljer att bebygga mark för t.ex. en stormarknad så kan en angränsande kommun ge bygglov alldeles i närheten utan att den andra kommunen egentligen har någon möjlighet att överklaga beslutet.

Den tyska lagstiftningen för markhantering har egentligen inte några starkt tvingande verktyg utan bygger istället mycket på information och riktlinjer inom området⁶². Ett undantag är att det från 2011 inte längre är tillåtet att bygga parker med solfångare på jordbruksmark⁶³. Den förändring som vissa markforskare menar är nödvändig för att nå målet om en lägre jordbruksmarksomvandling än 30 hektar/dag: är förändringar i den konstitutionella rätten för kommunernas självbestämmande, statliga byggnadslagen, markplaneringslagarna och finansieringen av kommunerna.

Mot denna bakgrund är det ett antal förändringar på gång inom den tyska politiken för jordbruksmark:

- Den statliga bygglagen ska innehålla tydligare regler och metoder för att minska markomvandlingen och istället öka användningen av gammal industrimark.
- Identifiering av obrukad mark mellan bebyggd mark i ett landregister.
- Att pröva om den statliga jordlagen ger möjligheter att bygga högre hus.
- Stärka samarbetet mellan delstaterna och kommunerna så att effektiviteten ökar inom markplaneringen.
- Nya markskyddsmyndigheter på delstatsnivå för en ökad integration och stöd till alla berörda parter.
- Att vid omvandling av mark lägga större vikt vid jordkvaliten.⁶⁴

7.5.2 Särskilt skydd av jordbruksmark⁶⁵

Tyskland har ett system för miljökompensation med ekokonton som bygger på handel med ekopoäng.⁶⁶ 2011 fanns det 21 officiella ekokontoorgan i Tyskland som hanterar värdering av ekopoäng, handeln med desamma och ansvarar för en pool av lämpliga kompensationsåtgärder.⁶⁷ En exploatering av mark som kräver

⁶² Meierhofer muntl 2013.

⁶³ Federal Government 2012, sidan 188.

⁶⁴ Federal Government 2012, sidan 187.

⁶⁵ Andersson och Joelsson 2013, kapitel 12.2.

⁶⁶ I Federal Nature Conservation Act som trädde i kraft 1 mars 2010 finns det inskrivet i artikel 16 (2) att ett sådant här system kan införas men det ska läggas fast av respektive delstat.

⁶⁷ EU-kommissionen 2012, sidan 19.

miljökompensation belastas med ekopoäng. Dessa genererade ekopoäng måste sedan förbrukas av den som genomför exploateringen eller säljas vidare så att en kompensationsåtgärd genomförs för lika mycket ekopoäng. Typiska kompensationsåtgärder kan vara att förbättra den biologiska mångfalden eller omvandla jordbruksmark som används intensivt till mer extensiv användning. I delstaten Baden-Württemberg ligger miljökompensationspåslaget på 1-5 procent och ibland på upp till 10 procent av markpriset.⁶⁸ Ett system med ekopoäng/ekokonton kan om det används på rätt sätt vara ett effektivt sätt att ta hänsyn till negativ miljöpåverkan. Framförallt om flera områden i en kommun värderas och man på så sätt kan välja ut de bäst lämpade områdena för en miljökompensation.⁶⁹ De nackdelar som man kan se med systemet är att det inte minskar mark-exploateringen eftersom merkostnaderna är relativt små samt att åtgärderna främst är inriktade på naturpåverkan i allmänhet.⁷⁰

I Tyskland har det också funnits diskussioner om att införa handel med exploateringsrätter för mark. Ett system med exploateringsrätter i Tyskland har utretts teoretiskt och även testats i olika fallstudier. Dock har systemet inte införts i verkligheten. Tanken är att exploateringsrätterna ska vara knutna till ett exploateringstak för hur mycket mark som kan omvandlas. Systemet med exploateringsrätter kan likna det som finns för EU:s system för utsläppsrätter för växthusgaser. De problem som man identifierat för ett system med exploateringsrätter för mark är till exempel inskränkningen av de tyska kommunernas självbestämmande, att systemet kan bli komplext och slutligen att priset för att exploatera mark kan bli osäkert och högre initialt vilket kan leda till en osäkerhet hos kommunerna.⁷¹

7.5.3 Jämförelse med Sverige

Den tyska regeringen har uppmärksammat problemet med exploatering av jordbruksmark. Det finns också ett tydligt politiskt mål om att minska exploateringen, och rent kvantitetsmässigt är problemet större i Tyskland än i Sverige. Nya åtgärder är också på gång. Bland annat vill den tyska regeringen försöka identifiera obrukad mark, öka användningen av före detta industrimark, samt inrätta markskyddsmyndigheter på delstatsnivå.

Den största skillnaden jämfört med Sverige är den tydliga regionala styrningen av den tyska planprocessen (delstaternas inflytande). Bland annat integreras den kommunala och den regionala planeringen genom en juridiskt bindande, regional markanvändningsplan.

I Tyskland tillämpas också ett styrmedel med eko-konton, som är ett system med kompensationsåtgärder. Detta kan vara ett innovativt sätt att komma till rätta med negativ miljöpåverkan i stort. Eftersom syftet har ett annat fokus än att specifikt skydda jordbruksmark så blir dock inte heller effekterna av eko-konton nödvändigtvis någon tydlig minskning av exploateringen av jordbruksmark.

68 Kuepfer 2012, sidorna 331-332.

69 Kuepfer 2012, sidan 335.

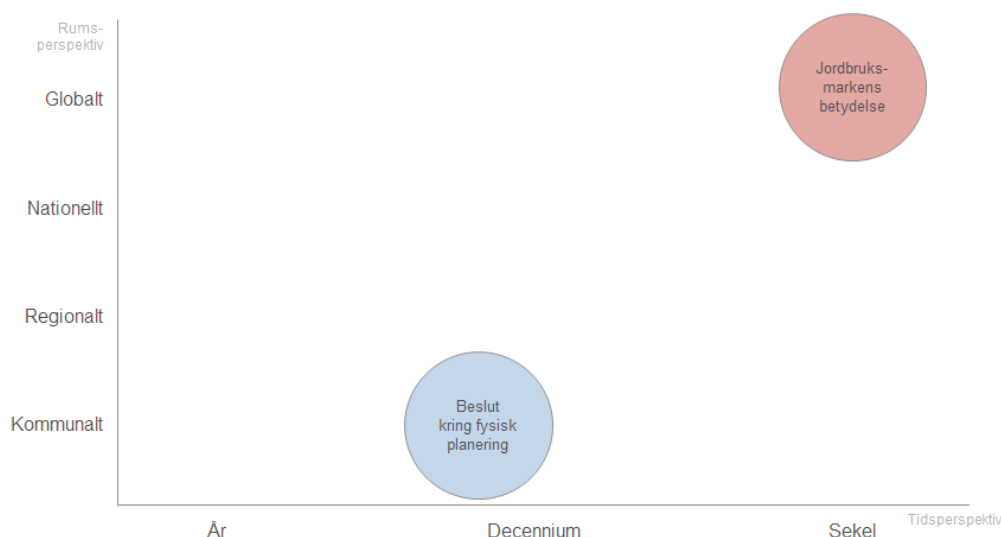
70 EU-kommissionen 2012, sidan 19.

71 Müller 2011.

8 Diskussion

Med globalt krympande arealer jordbruksmark, en ökande global befolkning och ökad efterfrågan på både livsmedel och energi så är jordbruksmarkens betydelse för livsmedelsförsörjning viktigast på ett globalt plan och på lång sikt. Troligen kommer därför även den svenska jordbruksmarken att tillmätas större betydelse på sikt.

I Sverige vilar ansvaret för planeringen av den fysiska miljön på kommunerna. För den framtida planeringen tar kommunerna fram översiktsplaner. Dessa har oftast en planeringshorisont på 10–20 år. Det tidsperspektivet kan fungera väl för att planera till exempel bostadsförsörjning, men det är inte tillräckligt långsiktigt för frågor som klimatanpassning och livsmedelsförsörjning. För de senare frågorna blir betydelsen av jordbruksmarken tydlig. Figur 23 nedan illustrerar dilemmat med tids- och rum-perspektiven för betydelsen av jordbruksmarken och planeringsbesluten i Sverige.



Figur 23. Jordbruksmarkens betydelse

Jordbruksmarkens betydelse för bland annat livsmedelsförsörjning är viktigast långsiktigt och på global nivå. Besluten kring fysisk planering tas idag på kortare sikt och på kommunal nivå i Sverige. Egen figur.

Lagstiftningen i 3 kap 4 § miljöbalken (MB 3:4) är skriven för att korrigera för just denna perspektivförskjutning så att kommunerna även ska ta hänsyn till de långsiktiga perspektiven av resurshushållning (på åtminstone en nationell nivå) och väga dessa mot kommunens behov av till exempel bostadsförsörjning och infrastruktur.

8.1 Kommunernas tillämpning av MB 3:4

Förarbetena till lagrummet MB 3:4 anger att endast de väsentliga samhällsintressen som inte kan lokaliseras på annan mark, kan komma ifråga för att exploatera jordbruksmark. Samtidigt får dessa väsentliga intressen endast utgöra enstaka undantag från den allmänna principen om att bevara jordbruksmarken. Om

lagstiftningen ska tillämpas korrekt så ska alltså kommuner som har motstående markanvändningsintressen för jordbruksmark formulera vilka specifika förutsättningar som de anser ska gälla som undantag för att kunna exploatera jordbruksmark i sina översiktsplaner. De ska även pröva andra lokaliseringar för aktuella intressen.

Granskningen av översiktsplaner visar att endast 37 procent av de undersökta kommunerna för något resonemang om varför inte annan mark än jordbruksmark (eller jordbruksmark med sämre produktionsförutsättningar) kan användas för aktuella intressen. Den här typen av resonemang har varit krav i lagstiftningen sedan åtminstone naturresurslagens införande i mitten av 1980-talet. Ändå saknas alltså detta grundläggande resonemang i översiktsplanerna för 19 av de 30 kommuner som har exploaterat mest jordbruksmark i landet under perioden 2006–2010.

Många kommuner citerar ändå MB 3:4 i sina översiktsplaner eller formulerar liknande allmänna policy-resonemang. Detta antyder en vilja att spara på resursen jordbruksmark i kommunen. Så länge policyformuleringarna bara blir allmänna viljeyttringar utan konkreta ställningstaganden för olika platser i kommunen mister de dock sin vägledande kraft för markanvändningsbeslut i kommunen. Allmänna policybeskrivningar utan konkret hänsyn till MB 3:4 är antagligen också förklaringen till att det inte finns något samband mellan policy och lägre exploateringsgrad av jordbruksmark när vi jämför enkätstudien med exploateringsdata för perioden 1998–2010.

En annan tydlig trend från granskningen av översiktsplaner är bristen på formuleringar kring jordbruksföretagens odlings- och produktionsförutsättningar i respektive kommun. Vid granskningen av dagens översiktsplaner är det bara drygt hälften av kommunerna som överhuvudtaget pekar ut var jordbruksmarken finns i kommunen. Ännu färre kommuner diskuterar jordbruksmarkens kvalitet. Så länge kommunen inte kan precisera vilken typ av jordbruksmark som används till aktivt jordbruk i kommunen måste det bli svårt att avgöra vilka marker som är viktigast att bevara ur produktionssynpunkt, för biologisk mångfald, respektive ur kulturmiljöaspekter. Några få av de granskade kommunerna utgör dock ett undantag då de noggrant redogör för jordbruksmarkens odlingsförutsättningar i sin översiktsplan.

Utifrån granskningen av översiktsplaner fanns det nio av trettio kommuner (30 procent) som såväl presenterade jordbruk som markanvändning och beskrev vilka väsentliga samhällsintressen som var aktuella för exploatering av jordbruksmark, och dessutom höll allmänna resonemang kring varför annan mark inte kunde användas för dessa intressen. Av dessa nio kommuner fanns det slutligen endast två kommuner som höll väl avvägda resonemang där markanvändningen prioriterades efter de riktlinjer som MB 3:4 anvisar i område för område (Halmstad, Lund).

I enkätstudien anger kommunerna själva att de har svårare att bedöma och värdera jordbruksnäringens ekonomiska värde och jordbruksmarkens värde för framtida livsmedelsförsörjning i jämförelse med andra intressen i den fysiska planeringen.

Enligt kommunenkäten är två av de tre viktigaste skälen till att inte annan mark (än jordbruksmark) exploateras att kommunen redan äger jordbruksmarken och att

jordbruksmarken specifikt har efterfrågats. Detta pekar mot att kommunerna generellt sett inte har tagit ställning till att styra användningen av jordbruksmarken i kommunen. Istället verkar de styras av de praktiska omständigheter eller den efterfrågan på mark som gäller för dagen. Detta överensstämmer inte med miljöbalkens syfte att skydda värdefulla natur- och kulturmiljöer. Det överensstämmer inte heller med förarbetena till plan- och bygglagen som anger att långsiktiga behov ska väga tyngre än kortsiktiga intressen.

8.2 Länsstyrelsernas rådgivning kopplad till MB 3:4

Olika länsstyrelser hanterar rådgivningen som är kopplad till MB 3:4 på olika sätt. De flesta för en löpande dialog med tjänstemännen i kommunerna kring jordbruksmarksfrågan. Vissa länsstyrelser tar fram planeringsunderlag kring jordbruksmarken, och åtminstone Länsstyrelsen i Skåne län tar upp hanteringen av jordbruksmarken i den sammanfattande redogörelsen i samband med framtagandet av kommuners översiktsplaner.

Flertalet länsstyrelser efterfrågar även kunskapsunderlag och riktlinjer för att bättre kunna stötta kommunerna i frågan om skyddet av jordbruksmarken.

Enligt enkätundersökningarna verkar länsstyrelserna och kommunerna vara tämligen överens om att kommunerna har svårt att bedöma jordbruksmarkens värden. Särskilt ekonomiska och produktionsmässiga värden av jordbruksmarken verkar vara svårt för kommunerna att bedöma.

Länsstyrelserna verkar också ha ungefärligen samma bild som kommunerna när det gäller skälen till varför annan mark än jordbruksmark inte används till exploateringssyften; nämligen att jordbruksmarken är strategiskt belägen ur kollektivtrafiksynpunkt eller att den aktuella jordbruksmarken specifikt har efterfrågats av exploateringsintressen.

Sammantaget verkar det alltså finnas ett behov av utökad rådgivning kring MB 3:4 för att hjälpa kommunerna att även väga in de långsiktiga perspektiven och ta konkreta och väl underbyggda markanvändningsbeslut rörande jordbruksmarken.

8.3 Riksintressesystemets påverkan på MB 3:4

Resultaten från kommunenkäten antyder inte att skyddet av riksintressen i sig är ett starkt skäl för att jordbruksmark skulle exploateras i högre grad. Snarare är det andra aktörers efterfrågan på mark, att kommunen redan äger jordbruksmarken och att den aktuella jordbruksmarken är strategiskt belägen nära befintlig infrastruktur som gör att jordbruksmarken exploateras istället för annan mark.

Däremot har länsstyrelserna möjlighet att upphäva detaljplaner som brister i hänsynen till riksintressen. Motsvarande tillsynsverktyg finns inte för skyddet av jordbruksmarken. Detta är en förklaring till att jordbruksmark har kunnat exploateras i kommuner som brister vid tillämpningen av lagstiftningen i MB 3:4 i sina översikts- och detaljplaner, medan bristerna vid hänsyn till riksintressen har kunnat fångas upp av tillsynsmyndigheten. Antagligen har denna skillnad av tillsynen medfört att riksintressenas samhällsvärden har hållits vid medvetande samtidigt som jordbruksmarkens samhällsvärden lättare glöms bort av både kommuner och länsstyrelser, trots den tydliga lagstiftningen i MB 3:4. Av enkäterna i den här utredningen framgår att kommunernas kapacitet att bedöma jordbrukets och jordbruksmarkens samhällsvärden är lägre än motsvarande kapacitet att bedöma samhällsvärden som typiskt sett är kopplade till riksintressen. Detta enligt svaren från både länsstyrelserna och kommunerna.

8.4 Kommunal fastighetsförvärv

Ibland kan kommunala så kallade strategiska förvärv av jordbruksfastigheter bli ett problem för jordbruket som näring. En stor kommunal ägardominans av jordbruksfastigheter i tätortsnära lägen riskerar att försvåra för jordbruket i dessa områden. Då tvingas jordbruksföretagen bli arrendatorer på mark där arrendetiderna oftast är korta och där den framtida markanvändningen är osäker. Viljan till att investera i byggnader och maskiner eller att vårda kulturmiljön och den biologiska mångfalden sjunker då hos jordbruksföretagen. Det blir också svårare för jordbruksföretagen att genomföra ett eventuellt skifte i driftsinriktning.

Jordförvärvslagen är utformad på ett sätt som gör det enklare för kommuner, än andra aktörer, att förvärva fastigheter om det krävs för utvecklingen av tätorter och städer. Dessutom har många kommuner fortfarande kvar stora markreserver sedan tidigare förvärv. Det kan också finnas detaljplanelagda ytor som inte har realiserats ännu. En översiktsplan utan tydliga ställningstaganden kring markanvändningen kan även leda till spekulation i jordbruksfastigheter i strategiska lägen för bostäder, handel eller liknande. Eftersom jordbruket är en näring som kräver långsiktig planering kan alla dessa faktorer påverka jordbruket negativt.

När kommunerna analyserar jordbrukets förutsättningar är det viktigt att de är vaksamma på hur de själva påverkar situationen. Det kan bli bakvänt om kommunerna tar jordbruksmark i anspråk för exploatering med argument som låg investeringsvilja och bristande lönsamhet i aktuella jordbruksföretag i de fall där grundorsaken i själva verket är kommunal ägardominans av jordbruksfastigheter, ännu inte realiserade planreserver eller otydliga ställningstaganden för markanvändningen i de aktuella områdena.

Jordbruket är dock en näring med skiftande drivkrafter och förutsättningar i olika

regioner i landet. I vissa områden i skogs- och mellanbygd kan till exempel uppdelning av jordbruksfastigheter till mindre enheter vara en förutsättning för att marken ska kunna användas för extensiv odling eller betesdrift. På så sätt kan landskapet hållas öppet och natur- och kulturvärden bevaras. I utpräglad slättbygd kan en uppstyckning av större jordbruksfastigheter däremot vara direkt förödande för den rationella växtodlingen och det framtida jordbruksföretagandet på platsen.

8.5 Internationell utblick

I jämförelse med de andra studerade länderna (Danmark, Norge, England och Tyskland) så framstår den svenska planeringsprocessen unik i främst ett avseende: I Sverige finns det ingen regional planeringsnivå (med undantag för den regionala utvecklingsplanen i Stockholms län). I de övriga länderna finns det en regional planeringsnivå som påverkar det kommunala beslutsfattandet i planfrågor. Denna regionala styrning kan visserligen se lite olika ut (en regional planeringsstrategi kan till exempel vara juridiskt bindande eller vägledande) men den anger ramarna för planeringen för samtliga kommuner i respektive land.

Det verkar inte finnas något samband mellan hur reglerat skyddet av jordbruksmarken är och ländernas olika slags planeringssystem eller faktorer som befolkningstäthet och andel jordbruksmark. Snarare verkar skyddet av jordbruksmarken bero på landets historia och tidigare och nuvarande regeringars politiska ambitioner.

I både Danmark och Norge åläggs kommunerna att kartlägga och analysera den lokala jordbruksnäringens förutsättningar och möjligheter. Särskilt intressant är det att kravet ställs på de norska kommunerna som i allmänhet är betydligt mindre än de svenska kommunerna. Något krav på motsvarande kunskapssammanställning finns inte i det svenska planeringssystemet, men vissa likheter finns med de svenska jordbruksprogrammen som fanns på riksplaneringens tid (som beskrivs i avsnitt 2.2.2).

Det finns också andra intressanta exempel på styrmedel i de andra länderna. I Danmark finns en zonindelning och krav på kommunalt skydd av den särskilt värdefulla jordbruksmarken. I Norge sker det kontinuerligt en detaljerad uppföljning av jordbruksmarkens användning och exploatering. I England finns en särskild skyddsform med ett helhetstänkande kring landsbygden (så kallade green belts). I Tyskland tillämpas eko-konton som är ett slags kompensationsåtgärds-system.

För ytterligare fördjupning hänvisas till den internationella utblicken i kapitel 7.

8.6 Slutsatser och avslutande kommentarer

De flesta av de studerade kommunernas översiktsplaner har brister när det gäller de krav på resonemang kring väsentliga samhällsintressen och lokaliseringsoptioner som lagstiftningen i 3 kap 4 § miljöbalken (MB 3:4) ställer. Det är alltså grundläggande att resonemangen i översiktsplanerna inte bara blir allmänna viljettringar, utan att kommunerna i område för område gör den konkreta avvägningen mellan eventuellt andra väsentliga samhällsintressen mot fortsatt jordbruksdrift. I arbetet med översiktsplanerna ska det även prövas lokalisering på annan mark

eller, i andra hand, på jordbruksmark med sämre produktionsförutsättningar. Först när avvägningen och ställningstagandena kring markanvändningen blir konkreta kan översiktsplanen fungera som vägledning för kommunens markanvändning i andra beslut och för de tätortsnära jordbruksföretagen i kommunen. Endast då infrias lagstiftarens intentioner med MB 3:4; Nämligen att brukningsvärd jordbruksmark inte ska exploateras annat än i de enstaka undantag som utgörs av väsentliga samhällsintressen som inte kan lokaliseras på annan plats.

I utredningen framkommer också att tjänstemännen inom både kommuner och länsstyrelser anser sig sakna underlag kring jordbruksmarkens värden och odlingsförutsättningar. Detta bör rimligen påverka skyddet av jordbruksmarken negativt. Den sammanvägda slutsatsen blir därför att varken kommunernas efterlevnad av MB 3:4 eller länsstyrelsernas rådgivning kring densamma fungerar tillfredsställande.

En otillräcklig efterlevnad, rådgivning och avsaknad av tillsyn över lagstiftningen i MB 3:4 leder till att de långsiktiga och globala, nationella och regionala behoven av att bevara brukningsvärd jordbruksmark ofta förbises. Många kommuner styr inte markanvändningen av jordbruksmarken tillräckligt tydligt. Ofta verkar dessutom den kommunala beslutsnivån prioritera andra intressen än jordbruk på jordbruksmarken utan de avvägningar eller tillräckliga beslutsunderlag som lagstiftningen kräver. Miljöprocessutredningens slutsats från 2009 var att lagstiftningen i MB 3:4 i sig skulle räcka som skydd för jordbruksmarken förutsatt att den tillämpades väl. Den här utredningen dokumenterar alltså att lagstiftningen i MB 3:4, i allmänhet, inte tillämpas väl.

I utredningen har vi inte kunnat visa att riksintressesystemet i sig har medfört någon ökad exploatering av jordbruksmark. Däremot pekar resultaten från enkäterna på att kommunernas tjänstemän generellt sett har större kapacitet att bedöma de samhällsvärden som är kopplade till riksintressen jämfört med motsvarande kapacitet kopplad till jordbruksmarkens samhällsvärden. Möjligen kan detta ha sin förklaring i det tillsynsverktyg i överprövning och upphävande av detaljplaner som länsstyrelserna kan utöva mot kommunerna vid bristande hänsyn till riksintressen, medan motsvarande befogenhet inte finns för brister i hanteringen av jordbruksmarken.

Jordbruksmarksfrågan är även tätt förknippad med samhällets syn på jordbruket i stort. Ökad konkurrens av utländsk livsmedelsproduktion och minskad kunskap kring svenskt jordbruk kan leda till ett upplevt avstånd mellan konsumenterna och jordbruket. Detta kan i sin tur innebära en försvagning i den allmänna viljan att värna den inhemska jordbruksmarken. Synpunkter av detta slag framfördes under KSLA-seminariet ”Bygga på åkerjord” och under samtal med tjänstemän på länsstyrelserna. Omvänt borde därför visioner och ökad kunskap om jordbruket och jordbrukets kvalitet i livsmedelsproduktion, kulturmiljövärden, biologisk mångfald och ekosystemtjänster spilla över positivt på angelägenheten av att värna jordbruksmarken.

9 Referenser

Skriftliga referenser:

Andersson och Joelsson 2013. Hur exploatering av åkermark kan begränsas – en växande fråga. Examensarbete. Lunds Tekniska Högskola.

BoU 1986/87:3 Bostadsutskottets betänkande om en lag om hushållning med naturresurser m m. (sidorna 16-19)

EU-kommissionen 2012. Riktlinjer om bästa praxis för att begränsa, minska effekterna av eller kompensera för hårdgörning av mark, 2012.05.12.

Federal Government 2012. National sustainable development strategy – 2012 Progress report.

Fischer m fl 2009. Is a sustainable land use policy in Germany possible?, Discussion paper series No 484 July 2009.

Förordning 1998:896 om hushållning med mark- och vattenområden m m.

Jordbruksverket 2006. Exploatering av jordbruksmark vid bebyggelse och vägutbyggnad 196/98-2005. Jordbruksverkets rapport 2006:31.

Jordbruksverket 2013. Exploatering av jordbruksmark 2006-2010. Jordbruksverkets rapport 2013:3.

KOSTRA 2013. KOSTRA landbruk, 19/2013, Statens lantbruksförvaltning (SLF) i Norge.

Kuepfer 2012. The Power of Landscape, Strengthening ecology in the landscape – the eco-account is an important instrument to stabilize ecological functions, ECLAS conference 2012.

Kuepfer C (2012), The Power of Landscape, Strengthening ecology in the landscape – the eco-account is an

Lantbruksnämnden 1976. Lantbruksnämnden i Västmanlands län 1976-05-14. PM angående lantbruksnämndens redovisning av jordbruket och dess produktionsförutsättningar i Skinnskattebergs kommun i anslutning till fysiska riksplaneringen.

Lantbruksstyrelsen 1971. PM: Översiktlig gradering av åkermarken i Sverige. Planeringsenheten, Kungliga lantbruksstyrelsen 1971-02-11.

Landbruks- og matdepartementet 2011. Meld. St. 9, 2011-2012, Melding till Stortinget, Landbruks- og matpolitikken, Velkommen till bords.

Miljøverndepartementet 2011. Nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging.

Miljøverndepartementet 2009. Planlegging etter Plan og bygningsloven, (sidan 6).

Miljøverndepartementet och landbruks- og matdepartementet 2010. Kommunens ansvar for å ta vare på jordressursene. 2010-11-19.

Miljøverndepartementet och landbruks- og matdepartementet 2006. Vern om jorda

og kulturlandskapet – kommunens ansvar innenfor nasjonale mål 2006-02-21.

Müller 2011. Tradeable development certificates in Germany, a theoretical and empirical analysis. Karlsruhe 2011.

Naturvårdsverket 2009. Handbok med allmänna råd om miljöbedömning av planer och program. Handbok 2009:1.

NIBR 2006. Spredt utbygging og jordvern. NIBR-rapport 2006:6. Norsk Institutt for by- og regionforskning.

NILF 2011. Utsyn over norsk lantbruk – Tillstand og utviklinstrekk. Heidi Knutsen red. Norsk Institutt for landbrukseconomisk forskning.

Proposition 1997/98:45 Miljöbalk

Proposition 1985/86:1 Regeringens proposition med förslag till ny plan- och bygglag

Proposition 1985/86:3 Med förslag till lag om hushållning med naturresurser m. m. (sidorna 52-56 och 158-159)

Proposition 1975/76:1. Regeringens proposition med redovisning av programskedet i den fysiska riksplaneringen.

Proposition 1972:111. Kungl. Maj:ts proposition angående regional utveckling och hushållning med mark och vatten.

Riksantikvarieämbetet 2011. Sveriges kulturresevat – från norr till söder.

SCB 2013. Markanvändningen i Sverige – sjätte utgåvan.

Slätmo 2010. Markanvändningsplanering i Sarpsborgs kommun. Occasional Papers 2010:1 (sidan 24). Handelshögskolan, Göteborgs Universitet.

Slätmo och Stenseke 2013. Offentlig förvaltnings hantering av jordbruksmark och landskapskvaliteter i tätortsnära områden. Working Papers in Human Geography 2013:2. Handelshögskolan, Göteborgs Universitet.

SOU 2009:45 Slutbetänkande Miljöprocessutredningen.

SOU 1979:55 Hushållning med mark och vatten del 2, Bakgrundsbeskrivningar. Bostadsdepartementet 1979.

SOU 1971:75 Hushållningen med mark och vatten, inventeringar. Planöverbäganden om vissa naturresurser. Former för fortlöpande fysisk planering. Lagstiftning. Civildepartementet 1971.

Muntliga referenser:

Abrahamsson muntl 2013. Telefonsamtal med Christer Abrahamsson, länsarkitekt Länsstyrelsen i Västra Götalands län 2013-03-01.

Engström muntl 2013. Telefonsamtal med Cecilia Engström, länsarkitekt Länsstyrelsen i Hallands län 2013-03-07.

Meierhofer muntl 2013. Telefonsamtal med Dr Stefan Meierhofer, Oberregierungsrat, Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Tyskland. 2013-10-23.

Strömsäther muntl 2013. Telefonsamtal med Jan-Terje Strömsäther, Statens lantbruksförvaltning (SLF) i Norge 2013-10-18 och 2013-11-05 och 2013-11-07.

Internetreferenser:

Britain gallery. http://www.britaingallery.com/england_regions.php. 2013-12-03

Campaign to Protect Rural England. <http://www.cpre.org.uk/>. 2013-12-03

Defra. <http://www.defra.gov.uk/>. Department of environment, food and rural affairs. 2013-11-22.

Eurostat. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>. 2013-12-03

Landbrug og Fødevarer. http://www.lf.dk/Om_os/Landbrug_og_Foedevarer/Om_Landbrug_og_Foedevarer.aspx. 2013-12-03

Natural England. <http://publications.naturalengland.org.uk/publication/35012>. 2013-11-22.

Tysklandguide. www.tysklandguide.com. 2013-11-22.

Jordbruksverket www. <http://jordbruketisiffror.wordpress.com>. 2013-10-30.

Wikipedia. https://sv.wikipedia.org/wiki/Norges_kommuner. 2013-11-22

Publikationer inom samma område

Rapport 2013:3 – *Exploatering av jordbruksmark 2006–2010*

Rapport 2006:31 – *Exploatering av jordbruksmark vid bebyggelse och vägutbyggnad 1996/98–2005*

Bilaga 1 Enkät till kommunerna

I alla frågor som följer omfattar begreppet "jordbruksmark" såväl åker- som betesmark

Fråga 1

Med hur stor yta (utanför befintliga bebyggelsegränser) bedömer ni att kommunens tätorter behöver expandera fram till år 2020?

- ☐ Ingen expansion nödvändig
- ☐ 1 – 9 999 m²
- ☐ 10 000 – 99 999 m²
- ☐ 100 000 – 499 999 m²
- ☐ 500 000 – 999 999 m²
- ☐ 1 000 000 – 1 499 000 m²
- ☐ 1 500 000 – 1 999 999 m²
- ☐ Mer än 2 000 000 m²
- ☐ Vet ej

Fråga 2

Hur stor andel av expansionen fram till år 2020 bedömer ni behöver ske på jordbruksmark?

- ☐ Ingen expansion nödvändig
- ☐ 0 %
- ☐ 1 – 20 %
- ☐ 21 – 40 %
- ☐ 41 – 60 %
- ☐ 61 – 80 %
- ☐ 81 – 100 %
- ☐ Vet ej

Frågor? Kommentarer? Hör av dig!

Olof Enghag | olof.enghag@jordbruksverket.se | 036-15 61 57

Jörgen Persson | jorgen.persson@jordbruksverket.se | 036-15 59 43

Fråga 3

Hur stora möjligheter har ni att bedöma följande värden för kommunen:

	Små	→				Stora	Vet ej
	1	2	3	4	5		
Värdet av kommunens attraktionskraft	☐	☐	☐	☐	☐		☐
Jordbrukslandskapets kulturmiljövärde	☐	☐	☐	☐	☐		☐
Värdet av industri- eller företagsetableringar	☐	☐	☐	☐	☐		☐
Värdet av ny bostadsbebyggelse	☐	☐	☐	☐	☐		☐
Värdet av kulturhistoriska miljöer och fornlämningar	☐	☐	☐	☐	☐		☐
Värdet av sammanhållna jordbruksfastigheter	☐	☐	☐	☐	☐		☐
Värdet av friluftsliv och rekreation	☐	☐	☐	☐	☐		☐
Jordbruksmarkens värde för framtida försörjning	☐	☐	☐	☐	☐		☐
Värdet av naturreservat och Natura 2000-områden	☐	☐	☐	☐	☐		☐
Värdet av handelsetableringar	☐	☐	☐	☐	☐		☐
Värdet av logistikcentraler	☐	☐	☐	☐	☐		☐
Jordbrukslandskapets naturvärden	☐	☐	☐	☐	☐		☐
Värdet av parker och grönområden	☐	☐	☐	☐	☐		☐
Värdet av gång- och cykelvägar	☐	☐	☐	☐	☐		☐
Jordbrukets ekonomiska värde	☐	☐	☐	☐	☐		☐
Skogsbrukets ekonomiska värde	☐	☐	☐	☐	☐		☐
Värdet av sammanhållna bebyggelse	☐	☐	☐	☐	☐		☐
Värdet av vindkraftsetableringar	☐	☐	☐	☐	☐		☐
Värdet av vägar	☐	☐	☐	☐	☐		☐
Värdet av järnvägar	☐	☐	☐	☐	☐		☐
Värdet av arenor och sportanläggningar	☐	☐	☐	☐	☐		☐

Kommentarer:

Frågor? Kommentarer? Hör av dig!

Olof Enghag | olof.enghag@jordbruksverket.se | 036-15 61 57
 Jörgen Persson | jorgen.persson@jordbruksverket.se | 036-15 59 43

Fråga 4

Hur prioriteras följande intressen i kommunen?

	Låg vikt —————> Hög vikt					
	1	2	3	4	5	Vet ej
Bostadsbyggande	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Industri- och företagsetableringar	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Handelsetableringar	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Parker och grönområden	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Friluftsliv och rekreation	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Etablering av logistikcentraler	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Etablering av kraft- eller värmeverk	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Vindkraftetablering	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Byggande av gång- och cykelvägar	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Kulturarvsmiljöer	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Naturresevat och Natura 2000-områden	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Arena / Sportanläggning / Golfbana	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Jordbruksmark	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Skogsbruk	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Vägbyggande	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Järnvägsbyggande	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Frågor? Kommentarer? Hör av dig!

Olof Enghag | olof.enghag@jordbruksverket.se | 036-15 61 57

Jörgen Persson | jorgen.persson@jordbruksverket.se | 036-15 59 43

Fråga 5

Har kommunen någon dokumenterad policy eller något program för att bevara jordbruksmarken inom kommunen?

- ☐ Nej → Varför?
- ☐ Ja, i översiktsplanen
- ☐ Ja, i annat / andra dokument, nämligen:

Fråga 6

Vilka är de främsta behoven bakom att jordbruksmark kan behöva exploateras fram till år 2020?

Markera högst tre alternativ.

- ☐ Ingen jordbruksmark behöver exploateras fram till år 2020
Markera inga andra alternativ om du kryssat här

- ☐ Bostäder (flerbostadshus)
- ☐ Bostäder (småhus)
- ☐ Industri- eller företagsetablering
- ☐ Handelsetablering
- ☐ Logistikcentral
- ☐ Kraft- eller värmeverk
- ☐ Restaurang eller hotellverksamhet
- ☐ Offentlig service (skola, förskola, vård, rättsväsende etc.)
- ☐ Arena / Sportanläggning / Golfbana
- ☐ Vägbygge
- ☐ Järnvägsbygge
- ☐ Annat, nämligen...

Frågor? Kommentarer? Hör av dig!

Olof Enghag | olof.enghag@jordbruksverket.se | 036-15 61 57
Jörgen Persson | jorgen.persson@jordbruksverket.se | 036-15 59 43

Fråga 7

Om jordbruksmark har exploaterats sedan år 2005, eller planeras att exploateras fram till år 2020, vilka orsaker var / är viktigast för att inte använda **annan** mark?

Markera högst tre alternativ.

- ☐ Ingen jordbruksmark har, eller planeras att exploateras mellan 2005 och 2020

Markera inga andra alternativ om du kryssat här

- ☐ För höga natur- eller rekreationsvärden på annan mark
- ☐ Billigare att exploatera jordbruksmark än annan mark
- ☐ Militära anläggningar på annan mark
- ☐ Planmässigt tidsbesparande att exploatera jordbruksmark jämfört med annan mark
- ☐ Jordbruksfastigheter lämpliga för exploatering redan i kommunal ägo
- ☐ Kulturhistoriskt värdefulla områden på annan mark
- ☐ Hälso- eller säkerhetsskäl (buller, vattenskydd etc.) hindrar exploatering av annan mark
- ☐ Annan mark inte lämplig ur pendlings- eller transportsynpunkt
- ☐ Den anvisade jordbruksmarken har specifikt efterfrågats
- ☐ Annat, nämligen...

Fråga 8

Vilka orsaker ser kommunen som de viktigaste för att bevara jordbruksmark?

Markera högst tre alternativ

- ☐ Det är inte viktigt att bevara jordbruksmark —————> Varför?

Markera inga andra alternativ om du kryssat här

- ☐ Jordbruksmarkens biologiska mångfald
- ☐ Jordbruksmarkens ekonomiska betydelse
- ☐ Jordbruksmarkens kulturhistoriska värde
- ☐ Jordbruksmarkens betydelse för framtida livsmedelsförsörjning
- ☐ Jordbruksmarkens värde för rekreation och friluftsliv
- ☐ Jordbruksmarkens landskapsbild
- ☐ Annat, nämligen...
- ☐ Vet ej

Frågor? Kommentarer? Hör av dig!

Olof Enghag | olof.enghag@jordbruksverket.se | 036-15 61 57

Jörgen Persson | jorgen.persson@jordbruksverket.se | 036-15 59 43

Bilaga 2 Enkät till länsstyrelserna

I alla frågor som följer omfattar begreppet "jordbruksmark" såväl åker- som betesmark

Fråga 1

Med hur stor yta (utanför befintliga bebyggelsegränser) bedömer ni att tätorterna i länets kommuner kommer att expandera fram till år 2020?

- ☐ Ingen expansion nödvändig
- ☐ 1 – 9 ha
- ☐ 10 – 99 ha
- ☐ 100 – 499 ha
- ☐ 500 – 999 ha
- ☐ 1 000 – 2 499 ha
- ☐ 2 500 – 4 999 ha
- ☐ 5 000 ha eller mer
- ☐ Vet ej

Fråga 2

Hur stor andel av expansionen fram till år 2020 bedömer ni kommer att ske på jordbruksmark?

- ☐ Ingen expansion nödvändig
- ☐ 0 %
- ☐ 1 – 20 %
- ☐ 21 – 40 %
- ☐ 41 – 60 %
- ☐ 61 – 80 %
- ☐ 81 – 100 %
- ☐ Vet ej

Frågor? Kommentarer? Hör av dig!

Olof Enghag | olof.enghag@jordbruksverket.se | 036-15 61 57
Jörgen Persson | jorgen.persson@jordbruksverket.se | 036-15 59 43

Fråga 3

Hur stora möjligheter har kommunerna i länet generellt att bedöma följande värden:

	Små	→					Stora	
	1	2	3	4	5		Vet ej	
Värdet av kommunens attraktionskraft	☐	☐	☐	☐	☐		☐	
Jordbrukslandskapets kulturmiljövärde	☐	☐	☐	☐	☐		☐	
Värdet av industri- eller företagsetableringar	☐	☐	☐	☐	☐		☐	
Värdet av ny bostadsbebyggelse	☐	☐	☐	☐	☐		☐	
Värdet av kulturhistoriska miljöer och fornlämningar	☐	☐	☐	☐	☐		☐	
Värdet av sammanhållna jordbruksfastigheter	☐	☐	☐	☐	☐		☐	
Värdet av friluftsliv och rekreation	☐	☐	☐	☐	☐		☐	
Värdet av jordbruksmarkens ekonomiska avkastning	☐	☐	☐	☐	☐		☐	
Värdet av naturreservat och Natura 2000-områden	☐	☐	☐	☐	☐		☐	
Värdet av handelsetableringar	☐	☐	☐	☐	☐		☐	
Värdet av logistikcentraler	☐	☐	☐	☐	☐		☐	
Jordbrukslandskapets naturvärden	☐	☐	☐	☐	☐		☐	
Värdet av parker och grönområden	☐	☐	☐	☐	☐		☐	
Värdet av gång- och cykelvägar	☐	☐	☐	☐	☐		☐	
Jordbrukets ekonomiska värde	☐	☐	☐	☐	☐		☐	
Skogsbrukets ekonomiska värde	☐	☐	☐	☐	☐		☐	
Värdet av sammanhållna bebyggelse	☐	☐	☐	☐	☐		☐	
Värdet av vindkraftetableringar	☐	☐	☐	☐	☐		☐	
Värdet av vägar	☐	☐	☐	☐	☐		☐	
Värdet av järnvägar	☐	☐	☐	☐	☐		☐	
Värdet av arenor och sportanläggningar	☐	☐	☐	☐	☐		☐	

Kommentarer:

Frågor? Kommentarer? Hör av dig!

Olof Enghag | olof.enghag@jordbruksverket.se | 036-15 61 57

Jörgen Persson | jorgen.persson@jordbruksverket.se | 036-15 59 43

Fråga 4

Har länsstyrelsen resurser att stödja kommunerna i avvägningen mellan jordbruksmarkens bevarande och andra samhällsintressen?

- ☐ Nej
☐ Ja

Fråga 5

Saknar ni på länsstyrelsen några specifika resurser för att kunna stödja kommunerna i avvägningen mellan jordbruksmarkens bevarande och andra samhällsintressen?

- ☐ Nej
☐ Ja, specificera:

Fråga 6

Vilka är de orsakerna till att jordbruksmark kan behöva exploateras i länet fram till år 2020?

Markera högst tre alternativ.

- ☐ Ingen jordbruksmark behöver exploateras fram till år 2020
Markera inga andra alternativ om du kryssat här
- ☐ Bostadsbebyggelse (flerbostadshus)
☐ Bostadsbebyggelse (småhus)
☐ Industri- eller företagsetablering
☐ Handelsetablering
☐ Logistikcentral
☐ Kraft- eller värmeverk
☐ Restaurang eller hotellverksamhet
☐ Offentlig service (skola, förskola, vård, rättsväsende etc.)
☐ Arena / Sportanläggning / Golfbana
☐ Vägbygge
☐ Järnvägsbygge
☐ Annat, nämligen...

Frågor? Kommentarer? Hör av dig!

Olof Enghag | olof.enghag@jordbruksverket.se | 036-15 61 57
Jörgen Persson | jorgen.persson@jordbruksverket.se | 036-15 59 43

Fråga 7

Om jordbruksmark har exploaterats sedan år 2005, eller planeras att exploateras fram till år 2020, vilka orsaker anses i kommunerna viktigast för att inte använda **annan** mark?

Markera högst tre alternativ.

- ☐ Ingen jordbruksmark har, eller planeras att exploateras mellan 2005 och 2020
Markera inga andra alternativ om du kryssat här
- ☐ För höga natur- eller rekreationsvärden på annan mark
- ☐ Billigare att exploatera jordbruksmark än annan mark
- ☐ Militära anläggningar på annan mark
- ☐ Planmässigt tidsbesparande att exploatera jordbruksmark jämfört med annan mark
- ☐ Jordbruksfastigheter lämpliga för exploatering redan i kommunal ägo
- ☐ Kulturhistoriskt värdefulla områden på annan mark
- ☐ Hälso- eller säkerhetsskäl (buller, vattenskydd etc.) hindrar exploatering av annan mark
- ☐ Annan mark inte lämplig ur pendlings- eller transportsynpunkt
- ☐ Den anvisade jordbruksmarken har specifikt efterfrågats
- ☐ Annat, nämligen...

Fråga 8

Vilka orsaker ser länsstyrelsen som de viktigaste för att bevara jordbruksmark?

Markera högst tre alternativ

- ☐ Det är inte viktigt att bevara jordbruksmark —————> Varför?
- Markera inga andra alternativ om du kryssat här*
- ☐ Jordbruksmarkens biologiska mångfald
- ☐ Jordbruksmarkens ekonomiska betydelse
- ☐ Jordbruksmarkens kulturhistoriska värde
- ☐ Jordbruksmarkens betydelse för framtida livsmedelsförsörjning
- ☐ Jordbruksmarkens värde för rekreation och friluftsliv
- ☐ Jordbruksmarkens landskapsbild
- ☐ Annat, nämligen...
- ☐ Vet ej

Frågor? Kommentarer? Hör av dig!

Olof Enghag | olof.enghag@jordbruksverket.se | 036-15 61 57
Jörgen Persson | jorgen.persson@jordbruksverket.se | 036-15 59 43

Fråga 9

Vilken av följande förändringar skulle få störst effekt för att minska exploateringen av jordbruksmark i länet?

Markera ett alternativ

- ☐ Inga åtgärder behövs för att minska exploateringen av jordbruksmark
- ☐ Krav för kommunerna att redovisa prognos för exploatering av jordbruksmark i översiktsplan
- ☐ Länsstyrelsen får tillgång till mer omfattande kunskapsunderlag
- ☐ Jordbruksmarken ges status som riksintresse
- ☐ Länsstyrelsen får tillgång till samhällsekonomiska modeller för att kvantifiera jordbruksmarkens långsiktiga värden gentemot andra samhällsintressen
- ☐ Stärka betydelsen av regional fysisk planering
- ☐ Annat, nämligen...
- ☐ Vet ej

Frågor? Kommentarer? Hör av dig!

Olof Enghag | olof.enghag@jordbruksverket.se | 036-15 61 57

Jörgen Persson | jorgen.persson@jordbruksverket.se | 036-15 59 43

Bilaga 3

Dokumentation från samtalspass med länsstyrelserna

Samtalspass: *Regionalisering av nationella mål*
Plan- och bostadsdagarna i Norrköping 28 maj 2013.

Deltagare:

30-35 tjänstemän verksamma inom länsstyrelsernas samhällsbyggnadsfunktioner och representanter från Boverket.

Inledning

Samtalspasset inleddes av Elisabet Weber (länsarkitekt i Skåne län) som berättade om hur Länsstyrelsen i Skåne län arbetat med frågan om exploatering av jordbruksmark. Elisabet beskrev bland annat brister i Skånekommunernas översiktsplaner som sammantaget bidragit till att markanvändningskonflikter inte har synliggjorts och att MKB oftast inte har använts som ett analysinstrument vid den översiktliga fysiska planeringen. Ett ytterligare problem kan vara en alltför stor planberedskap där stora ytor, av bland annat jordbruksmark, låses upp utan användning. Elisabet nämnde också att Länsstyrelsen i Skåne läns nollvision om exploatering av den skånska åkerjorden först ledde till en skarp debatt och att kommuner kände sig pressade och utpekade. Sedan dess (hösten 2012) har dock frågan kommit upp på dagordningen och Länsstyrelsen kan numera hålla en dialog med kommunerna kring frågan om exploatering av jordbruksmark.

Olof Enghag från Jordbruksverket berättade sedan om det regeringsuppdrag som Jordbruksverket har fått, gällande just kommunernas hantering av jordbruksmarken. Den aktuella lagparagrafen (MB 3:4) ska utvärderas inom ramen för Plan- och bygglagens bestämmelser. Utredningen ska delredovisas i september 2013 och slutredovisas i december 2013. Olof gjorde också en återblick till 1970-talets riksplanering och den tiogradiga åkermarksklassning som gjordes på den tiden och jämförde detta med dagens situation. En översiktlig granskning av översiktsplaner från kommuner runtom i landet visar på liknande situation som Elisabet Webers resultat från kommunerna i Skåne. Olof pekade också på att de skrivningar kring avvägningar vid markanvändningskonflikter som finns i de kommunala översiktsplanerna i de allra flesta fall är alltför vaga för att kunna ge vägledning till kommunens egna beslut i detaljplaner, områdesplaner och bygglov, eller vägledning kring markanvändningen för jordbruksföretag, medborgare eller intressenter.

Samtal

Efter de två inledningarna fick deltagarna fundera och diskutera i mindre grupper över följande två frågor:

1. Vad är ett väsentligt samhällsintresse?
2. Hur kan länsstyrelserna stötta kommunerna i jordbruksmarksfrågan vid ÖP-samrådet?

Här nedanför följer en kort sammanfattning av samtalen:

VÄSENTLIGT SAMHÄLLSINTRESSE?

Större infrastrukturprojekt och bostadsbyggandekän vara exempel på generella väsentliga samhällsintressen som enligt MB 3:4 kan behöva tillgodoses på jordbruksmark.

Även till exempel parkeringar och våtmarker kan vara väsentliga samhällsintressen utifrån speciella förutsättningar.

Bebyggelse kring knutpunkter i infrastrukturen (t ex pendeltågstationer) kan vara ett angeläget skäl till att behöva ta viss jordbruksmark i anspråk.

Avsaknad av vision för jordbruket: Jordbruksmarksfrågan påverkas negativt av att det inte finns någon vision för det svenska jordbruket. Målen om 80% självförsörjning på 1970-talet bidrog till ett helt annat fokus på bevarandet även av jordbruksmarken. Idag saknas en nationell viljeinriktning med jordbrukspolitiken!

Tidsperspektivet: På kort sikt kan mark för bostäder och företagsetableringar vara väsentliga samhällsintressen. På längre sikt är mark för mat- och livsmedelsproduktion väsentliga samhällsintressen.

Klimatperspektivet: Med klimatförändringarna kan jordbruksmarken vara viktigare i framtiden än idag. Hur tas det in i planeringsunderlagen?

Geografiska perspektivet: Lokalt/regionalt/nationellt/globalt: Vilket perspektiv ska det vara? Detta får också stora konsekvenser på utfallet av prioriteringarna och avvägningarna.

Det är viktigt att kommunerna tar ställning i markanvändningsfrågorna.

LÄNSSTYRELSEARNAS STÖTTNING AV KOMMUNERNA I ÖP-SAMRÅDET

Behov av riktlinjer: Vad är brukningsvärd jordbruksmark? Kan Jordbruksverket och Länsstyrelserna ta fram någon slags nationella riktlinjer?

Behov av Metodik: Kan Jordbruksverket och länsstyrelserna ta fram en gemensam metodik där jordbruksmarksfrågorna vägs av? Helst en metodik där regionala parametrar kan vägas in, men där det går att göra jämförelser även nationellt

Regionalt perspektiv: Viktigt att lyfta upp jordbruksmarksfrågan regionalt. Detta bör vara något för regionplaneringsutredningen att titta närmare på. Genom att hänvisa jordbruksmarksfrågan till en mellankommunal samordningsfråga kan den även tas upp som en granskningspunkt i länsstyrelsernas granskande så kallade Sammanfattande redogörelse, i samband med utställningen av kommunala översiktsplaner.

Kan Jordbruksverkets blockdatabas användas för att ha koll på var den brukade jordbruksmarken finns?

Länsstyrelsen i Hallands län kommer att sätta sig ner med representanter för jordbruksnäringen och försöka kartlägga näringens behov av mark.

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