



Länsstyrelsen  
Skåne

# Markhushållning i planeringen Jordbruksmarken i Skåne



Titel: Markhushållning i planeringen - Jordbruksmarken i Skåne  
Utgiven av: Länsstyrelsen Skåne  
Författare: Hanna Elgåker & Johanna Kaaman  
Beställning: Länsstyrelsen Skåne  
Samhällsbyggnad  
205 15 Malmö  
Telefon 010-224 10 00  
www.lansstyrelsen.se/skane  
Copyright: Länsstyrelsen Skåne  
ISBN: 978-91-7675-015-5  
Rapportnummer: 2015:27  
Layout: Johanna Kaaman/Länsstyrelsen Skåne  
Tryckeri, upplaga: Länsstyrelsen Skåne, 250 ex  
Tryckår: 2015  
Omslagsbild: Lars Pålsson/Länsstyrelsen Skåne  
Foton: kimson/Most photos (sid. 5), Rosa Czulowska/Länsstyrelsen Skåne (sid. 9), Björn Olsson/Länsstyrelsen Skåne (sid. 10, 15, 16, 24 & 43), Cornelia Pithart/Most photos (sid. 20), Kerstin Söderlind (sid. 29). Bilderna är beskurna.

## Förord

Skåne är ett tätbefolkat län med växande befolkning. Behovet av nya bostäder är stort och trycket på den oexploaterade marken hårt. Skåne har Sveriges bästa jordbruksmark och länet i sin helhet består till nästan hälften av åker- och betesmark. Markhushållningsfrågor i Skåne handlar därför ofta om jordbruksmark.

Nya kunskaper om klimatförändringarnas effekter innebär att hushållningsfrågorna i dag behöver ses i ett större perspektiv. Globalt riskerar klimatförändringarna att minska livsmedelsproduktionen. Skåne ingår i ett av få områden i världen där jordbruket kan gynnas av klimatförändringarna och redan i dag har odlings-säsongen i Skåne förlängts. Samtidigt skapar större väderextremer osäkerheter på grund av ökade nederbörds mängder och oftare återkommande torkperioder.

Kommunernas planmonopol ger långtgående möjligheter att genom fysisk planering styra användningen av mark och vatten. För att uppnå hållbar utveckling måste planeringen förhålla sig till ett regionalt, nationellt och globalt helhetsperspektiv som sträcker sig utanför den egna kommunens gränser.


Hushållning med jordbruksmarken säkerställer landets långsiktiga livsmedelsförsörjning, men påverkar även Skånes näringsliv och länets framtida utvecklingsmöjligheter. När jordbruksmark bebyggs lite i taget blir resultatet på sikt att stora arealer försvinner.

Besluten kring hushållning med jordbruksmarken är en fråga för den enskilda kommunen. Samtidigt får de enskilda kommunala besluten betydelse mellankommunalt, i ett regionalt och nationellt sammanhang. Som en del av Länsstyrelsens stödande och rådgivande roll är detta planeringsunderlag tänkt att ge kommunerna stöd i arbetet med hushållning av jordbruksmarken.

Skåne i september 2015

  
Margareta Pålsson

Landshövding i Skåne län

  
Elisabet Weber

Länsarkitekt i Skåne län



## Innehållsförteckning

INLEDNING .....	6
Syfte .....	7
Läsanvisning .....	7
ATT FÖRVALTA JORDBRUKSMARKEN I DEN FYSISKA PLANERINGEN I SKÅNE .....	8
SKÅNES JORDBRUKSMARK I ETT GLOBALT PERSPEKTIV .....	11
Mindre jordbruksmark i världen ska försörja allt fler .....	11
Urbanisering tar plats .....	11
Jordbruksmark är en icke förnyelsebar resurs .....	12
Energigrödor på jordbruksmark .....	13
DEN SKÅNSKA JORDBRUKSMARKEN .....	17
Bland de bördigaste jordarna i världen .....	17
Skåne - Sveriges kornbod .....	17
En bas för försörjning och näringsliv .....	18
Exploatering av jordbruksmark i Sverige .....	18
KLIMATFÖRÄNDRINGARNA PÅVERKAR JORDBRUKET .....	21
Mer osäkra produktionsvillkor .....	21
Oexploaterad mark möjliggör klimathantering .....	22
SAMHÄLLET'S HÅLLBARHETSMÅL	
- EN UTMANING FÖR FYSISK PLANERING .....	25
Omställning och helhetsperspektiv .....	25
Beslut för långsiktig hållbarhet .....	26
MARKHUSHÅLLNING I SKÅNE .....	31
Befintlig kollektivtrafik är strukturbildande .....	31
Behovet av bostäder .....	32
Planberedskap eller planeringsberedskap .....	32
KÄLLOR .....	34
BILAGA: RELEVANT LAGSTIFTNING OCH FÖRARBEJÄTETEN .....	36



### OM JORDBRUKSMARKEN:

#### Vad menas med jordbruksmark, betesmark och åkermark?

Jordbruksmark är ett samlingsnamn på åkermark och betesmark. Mark som används till - eller kan användas till - växtodling eller bete definieras som åkermark. Marken ska även gå att plöja.

Den mark som används till - eller kan användas till - bete och inte är lämplig att plöjas räknas som betesmark. Betesmark kan vara naturbetesmarker eller kultiverade betesmarker. Slätterängar är jordbruksmark som inte plöjs, betas eller gödulas men skördas som foder.

I Jordbruksverkets blockdatabas finns information om all jordbruksmark som omfattas av EU-stöd, vilket motsvarar större delen av jordbruksmarken i Sverige.

Källa: SCB, Jordbruksverket



## Inledning

**”Konkurrens om marken är en utmaning i Skåne. Fler bostäder måste byggas samtidigt som vi vill bevara norra Europas bästa jordbruksmark och skånsk natur.”**

*Länsstyrelsens långsiktiga mål och prioriteringar,  
Verksamhetsplan 2015, Länsstyrelsen Skåne*

Skåne är en av de tre viktigaste tillväxtregionerna i landet. Länet är tätbefolkat: 13 procent av landets totala folkmängd eller 1,3 miljoner bor på en yta som motsvarar 3 procent av Sveriges markareal. Knappt en tiondel av ytan är bebyggd, vilket är tre gånger högre än genomsnittet i landet. Bebyggelsen fördelas i en tät och flerkärning struktur. Infrastruktur står för cirka en tredjedel av markanspråket där merparten utgörs av vägar. 16 procent av Sveriges totala jordbruksareal finns i Skåne och länet står för en betydande andel av landets jordbruksproduktion. Till exempel kommer cirka 40 procent av Sveriges totalskörd av de vanligaste spannmåls- och oljeväxtgrödorna från Skåne.<sup>1</sup>

Tillgången på mark och naturresurser är en förutsättning men även en begränsande faktor för Skånes utveckling. En långsiktigt hållbar markanvändning måste säkras som behöver medge både fortsatt hög jordbruks- och livsmedelsproduktion samt upprätthålla biologisk mångfald och landskapets kulturvärden. Detta kräver att kommunerna ser sin roll i ett större omland, där kopplingarna mellan orterna och kommunerna är central.<sup>2</sup>

Säkerställandet av vår förmåga att producera livsmedel och andra allmänna nyttigheter kopplade till bevarande av jordbruksmark är ett statligt intresse inskrivet i miljöbalken.<sup>3</sup> Länsstyrelsen Skåne konstaterade år 2001 att 13 000 hektar jordbruksmark exploaterats i länet sedan 1962.<sup>4</sup> En genomgång 2006 visade att av jordbruksmark fortsatt att bebyggas.<sup>5</sup> I åtgärdsprogrammet för de regionala miljömålen 2012-2016 var *begränsad exploatering av åkermark* en av de prioriterade åtgärderna för hushållning med Skånes mark- och vattenresurser.<sup>6</sup>

På uppdrag av regeringen gjorde Jordbruksverket 2013 en nationell genomgång av exploatering på jordbruksmark, kommunernas tillämpning av det lagstadgade skyddet för marken och länsstyrelsernas tolkning av sitt rådgivande ansvar i frågan.<sup>7</sup> Genomgången visade att exploateringstakten under perioden 2006-2010

ökat i hela landet jämfört med tidigare period. Störst har ökningen varit på högavkastande åkermark i Halland och Skåne.

Besluten kring markanvändning har globala och långsiktiga konsekvenser, men fattas i ett lokalt och kortsiktig sammanhang. Trots lagstiftningens restriktiva hållning till exploatering på jordbruksmark påverkas besluten i stor utsträckning av kommunala markinnehav och externa intressens kortsiktiga efterfrågan på mark.<sup>8</sup> Länsstyrelserna saknar även ett enhetligt arbetssätt för att ge rådgivning till kommunerna om hushållningen med jordbruksmarken.<sup>9</sup>

I Länsstyrelsens uppdrag ingår att ha uppsikt i länet över hushållning med mark och vatten och tillhandahålla underlag för kommunens bedömningar.<sup>10 11</sup> Länsstyrelsen ska dessutom ta de initiativ som behövs för att hänsyn tas till 3 och 4 kapitlet miljöbalken i arbetet med miljökonsekvensbeskrivningar och i planerings- och beslutsprocesser.<sup>12</sup> Detta planeringsunderlag är en del i Länsstyrelsen Skånes arbete med att tillhandahålla underlag till kommunerna inför ställningstaganden och beslut kring den oexploaterade marken.

### Syfte

Syftet med planeringsunderlaget är att ge en bakgrund till frågan om markhushållning - med fokus på jordbruksmarken i Skåne - samt sätta in frågan i ett regionalt, nationellt och globalt sammanhang. Planeringsunderlaget visar hur Länsstyrelsen Skåne ser på jordbruksmarkens värde i kommunernas planering, ur ett resurshushållningsperspektiv och som en regional och mellankommunal fråga. Rapporten ska ge vägledning för kommunens markanvändningsbeslut.

### Läsanvisning

Planeringsunderlaget inleds med Länsstyrelsen Skånes ställningstaganden kring att förvalta jordbruksmarken i den fysiska planeringen. Rapporten beskriver jordbruksmarken som ett statligt intresse och en av förutsättningarna vid fysisk planering i Skåne.

Följande rapporter och vägledningar har tagits fram av Jordbruksverket på nationell nivå: *Exploatering av jordbruksmark 2006-2010, Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering, Kommunens arbete med jordbruksmarkens värden: ett stödverktyg, Jordbruksmarkens värden samt Kommunens möjligheter att bevara och utveckla jordbruksmarkens värden.*<sup>13 14 15</sup> Planeringsunderlaget är tänkt att användas tillsammans med dessa.

1 SCB Statistikdatabas

2 Region Skåne, *Det öppna Skåne 2030. Skånes regionala utvecklingsstrategi. Beslutad av Regionfullmäktige 17 juni 2014*, Region Skåne, 2014, 29

3 Miljöbalk MB (1998:808) 3 kap. 4 §

4 Länsstyrelsen i Skåne, *Skånes värdefulla jordbruksmark: Tätortsexpansion och utbyggnad av infrastruktur på högt klassad åkermark, rapport 2001:45*, Malmö: Länsstyrelsen i Skåne, 2001

5 Länsstyrelsen i Skåne, *Hushållning med åkermark? Uppföljning av åkerexploatering i Skåne och Halland samt analys av planerad exploatering i Skåne*, Malmö: Länsstyrelsen i Skåne, 2006

6 Länsstyrelsen i Skåne län, *Skånska åtgärder för miljömålen: regionalt åtgärdsprogram för miljö kvalitetsmålen 2012-2016*, Länsstyrelsen i Skåne län, Malmö, 2012

7 Jordbruksverket, *Exploatering av jordbruksmark 2006-2010. Rapport 2013:3*, Jönköping: Jordbruksverket, 2013

8 Jordbruksverket, 2013

9 Jordbruksverket, *Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering, Rapport 2013:35*, Jönköping: Jordbruksverket, 2013

10 Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden 1b §

11 Plan- och bygglag PBL (2010:900) 3 kap. 10 §

12 Förordning (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden 3 §

13 Granvik, M. & Larsson, A., *Kommunens arbete med jordbruksmarkens värden: ett stödverktyg OVR358*, Jönköping: Jordbruksverket, 2015

14 Hasselberg, P. et al., *Jordbruksmarkens värden. OVR362*. Jönköping: Jordbruksverket, 2015

15 Eklund H., & Sernbo K., (bearbetad av Jordbruksverket), *Kommunens möjligheter att bevara och utveckla jordbruksmarkens värden OVR357*, Jönköping: Jordbruksverket, 2015

## Att förvalta jordbruksmarken i den fysiska planeringen i Skåne

Jordbruksmarken är en unik och icke förnyelsebar resurs som är nödvändig för vår överlevnad. Värdet av marken är därför absolut och ska aldrig viktas mot värdet av en exploatering.

Exploatering av jordbruksmarken ska utgöra ett *väsentligt samhällsintresse*. För att en exploatering av jordbruksmark ska följa den hänsyn som anges i lagstiftningen så måste exploateringen bidra till strukturer som skapar långsiktig samhällsnytta. Långsiktig samhällsnytta skapas genom att planläggningen stärker de allmänna intressen som anges i plan och bygglagens 2 kapitel 2-4 §§.

Om det inte finns annan möjlig mark att tillgå och exploatering behöver ske på jordbruksmark måste särskild vikt läggas vid de kumulativa effekter som uppstår. Hänsyn måste tas till exploaterings konsekvenser i ett mellankommunalt och regionalt sammanhang över tid.







## Skånes jordbruksmark i ett globalt perspektiv

### Mindre jordbruksmark i världen ska försörja allt fler

För att klara livsmedelsförsörjningen för en växande befolkning globalt behöver den totala matproduktionen öka med cirka 60 procent fram till år 2050.<sup>1</sup> Samtidigt sjunker andelen tillgänglig mark per person. I början av 1960-talet var arealen åkermark i världen 0,44 hektar per capita och i dag är motsvarande yta halverad.<sup>2</sup> Detta beror på en ökande befolkning men även på att odlingsmark förstörs eller försvinner genom erosion och exploatering. Att livsmedelsproduktionen trots minskade arealer har hängt med beror på ett rationaliserat och effektiviserat jordbruk.

### Urbanisering tar plats

Globalt sett flyttar människor från landsbygden till städer och städerna tar allt större ytor i anspråk, ofta på bekostnad av produktiv mark. Försök har gjorts att beräkna hur mycket städerna kommer att växa till ytan fram till år 2050. De uppskattade arealanspråken uppgår som minst till 117 och som mest till 318 miljoner hektar år 2050. Som minst uppskattas en fördubbling av markanspråken och som mest en femdubbling.<sup>3</sup>

### Jordbruksmark slits och förstörs

Sedan andra världskriget har cirka 1,9 miljarder hektar utsatts för markförstöring av måttligt eller extremt slag, vilket motsvarar drygt 14 procent av jordens totala landareal. Jordförlusten beräknas ha medfört en minskning med nära en femtedel av livsmedelsproduktionen under denna period. Andelen skadad jordbruksmark per kontinent uppgår till mellan 16 och 74 procent. Cirka en fjärdedel av Europas jordar är skadade (se figur 1 och 2).<sup>4</sup>

#### JORDFÖRSTÖRELSE I VÄRLDEN:

Kontinent	Skadad mark (%)
Australien	16
Europa	25
Nordamerika	26
Asien	38
Sydamerika	45
Afrika	65
Centralamerika	74

I dag är 33 procent av världens jordbruksmark måttligt till starkt nedbruten på grund av erosion, överbetning, näringsbrist, försurning, försaltning, packningsskador, kemiska föroreningar eller olämpliga brukningsmetoder (se figur 2).

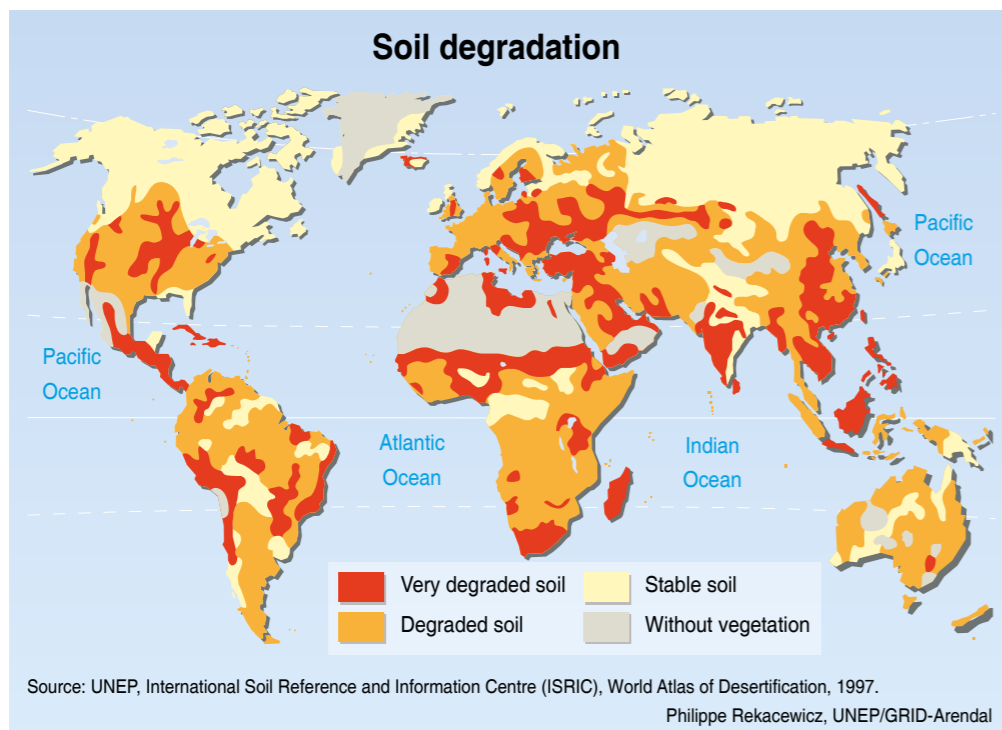
**Figur 1** Skadad jordbruksmark per region, 1945–90.  
Källa: *Tillståndet i världen 1997*. World Watch Institute Norden, Stockholm, 1997, i *Naturmiljön i siffror 2000*, SCB, 2000.

<sup>1</sup> Alexandratos N. & Bruinsma J., *World agriculture towards 2030/2050: the 2012 revision ESA Working Paper No. 12-03*, Rom: Agricultural Development Economics (ESA), The Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2012, 7

<sup>2</sup> SCB, *Markanvändningen i Sverige = [Land use in Sweden]*. 6. utg. Stockholm: SCB, 2013, 32

<sup>3</sup> ibid.

<sup>4</sup> SCB, *Naturmiljön i siffror 2000*, 6. utg. Stockholm: SCB, 2000, 25



**Figur 2** Jordförstörelse i världen. Källa: Philippe Rekacewicz, UNEP/GRID-Arendal.

Vatten- och vinderosion är de vanligaste orsakerna till jordförstörelse. Erosion ger upphov till en jordförlust som, beroende på region, är 16-300 gånger snabbare än de återskapande processerna.<sup>5</sup>

Brukningsmetoder som orsakar erosion är även en starkt bidragande faktor till skogsskövling globalt då förstörd jordbruksmark ersätts av mark som kalhuggs och odlas upp.<sup>6</sup>



**Bild 1** Grundläggning för småhus i Skåne, 1970-tal. Foto: Rolf Persson

### Jordbruksmark är en icke förnyelsebar resurs

Nybildning av ett jordlager som går att använda till odling tar tusentals år, vilket gör att jord ur ett mänskligt perspektiv är en icke förnyelsebar resurs.<sup>7</sup> Jordbruksmark som ligger i träda eller växer igen kan åter ianspråkats för odling och eroderade och degenererade jordar kan restaureras innan förstörelsen nått en kritisk nivå.<sup>8</sup> När jordbruksmark däremot

5 SCB, 2000, 25

6 Pimentel D. et al., Environmental and Economic Costs of Soil Erosion and Conservation Benefits, *Science*, 1995, 267 (5201): 1117-1123

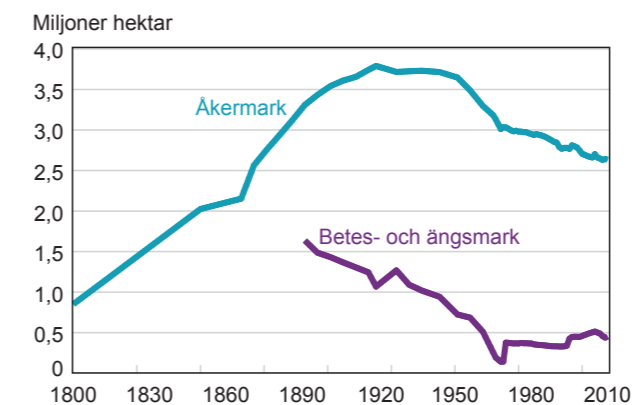
7 FAO, *Soil is a non-renewable resource*, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2015, <http://www.fao.org/3/a-i4373e.pdf> (Hämtad 2015-08-10)

8 Lal, R., Restoring Soil Quality to Mitigate Soil Degradation. *Sustainability*. 2015, 7 (5): 5875-5895

hårdgjorts för bostadsbebyggelse eller infrastruktur kan den i princip inte återtas till produktion (se bild 1).<sup>9</sup> <sup>10</sup> Det praktiska förfarandet och kostnaderna omöjliggör att jorden åter odlas upp.<sup>11</sup> Exploatering av jordbruksmark genom hårdgörning skiljer sig på så sätt från annan ändrad markanvändning.

### Yteffektivt jordbruk beroende av ändliga resurser

Sverige har traditionellt haft stor tillgång på mark och liten befolkning per ytenhet, vilket gjort att vi kunnat vara förhållandevis generösa med våra markanspråk. År 1910 var andelen åkermark som störst och har därefter minskat under



Källa: Jordbruket i siffror åren 1866–2007, Jordbruksverket och SCB 2011

**Figur 3** Förändring i jordbruksmark under perioden 1800-2010, i SCB, *Markanvändningen i Sverige*, 2013.

hela 1900- och 2000-talet (se figur 3). Åkerbruket var tidigare helt beroende av stora ytor vall, äng och betesmarker för tillgång till näringsämnen. Ett effektiviserat och mekaniserat jordbruk som är beroende av fossila bränslen och konstgödsel har lett till att mindre ytor krävs för att producera lika mycket eller mer.

Produktionskapaciteten hos dagens rationella jordbruk upprätthålls genom tillgången till billig energi i form av olja och användandet av konstgödsel där det bland annat ingår fosfor. Konstgödsel och olja är ändliga resurser, båda förknippade med olika miljöproblem vid framställning och användning. Till exempel bryts fosfor i gruvor med stor negativ miljöpåverkan lokalt då fosforbrytningen skapar slaggprodukter som innehåller bland annat tungmetaller och uran.<sup>12</sup>

### Energigrödor på jordbruksmark

Enligt ett EU-direktiv ska minst 10 procent av alla transportdrivmedel senast år 2020 komma från förnyelsebara källor som energigrödor.<sup>13</sup> Biomassa för energiproduktion är inte oproblematiserad eftersom grödorna konkurrerar med livsmedelsproduktion. Om odlingen av energigrödor ökar, utöver dagens odling av livsmedel och foder, innebär detta miljöeffekter antingen här eller i andra delar av världen.

9 Jordbruksverket, *Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering*, Rapport 2013:35, Jönköping: Jordbruksverket, 2013, 5

10 ibid., 16

11 Europeiska kommissionen SWD (2012) 101 final 2., *Arbetsdokument från kommissionens avdelningar: Riktlinjer om bästa praxis för att begränsa, minska effekterna av eller kompensera för hårdgörning av mark*, 2012, 22.

12 Cordell D., *The story of phosphorus-Sustainability implications of global phosphorus scarcity for food security*, Linköping studies in arts and science no 509, Department of water and environmental studies, Diss., Linköpings universitet, 2010

13 Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG



Odlingen kan även påverka biologisk mångfald, beroende på var och hur den sker.<sup>14</sup> Energigrödor ändrar befintlig vegetation, vilket kan orsaka utsläpp av växthusgaser samt påverka vattenförhållanden och jordens kvalitet negativt.<sup>15</sup>

Produktionen av energigrödor är känslig för extrema väder. Det innebär att värmeböljor, torka och extrema regnmängder kan orsaka missväxt och störningar i drivmedelsförsörjningen.<sup>16</sup> Vid förändrad tillgång och prisbild på drivmedel och konstgödsel kan mark som idag inte används för jordbruksproduktion åter behövas för att upprätthålla livsmedelsproduktionen och samtidigt möjliggöra energiproduktion.

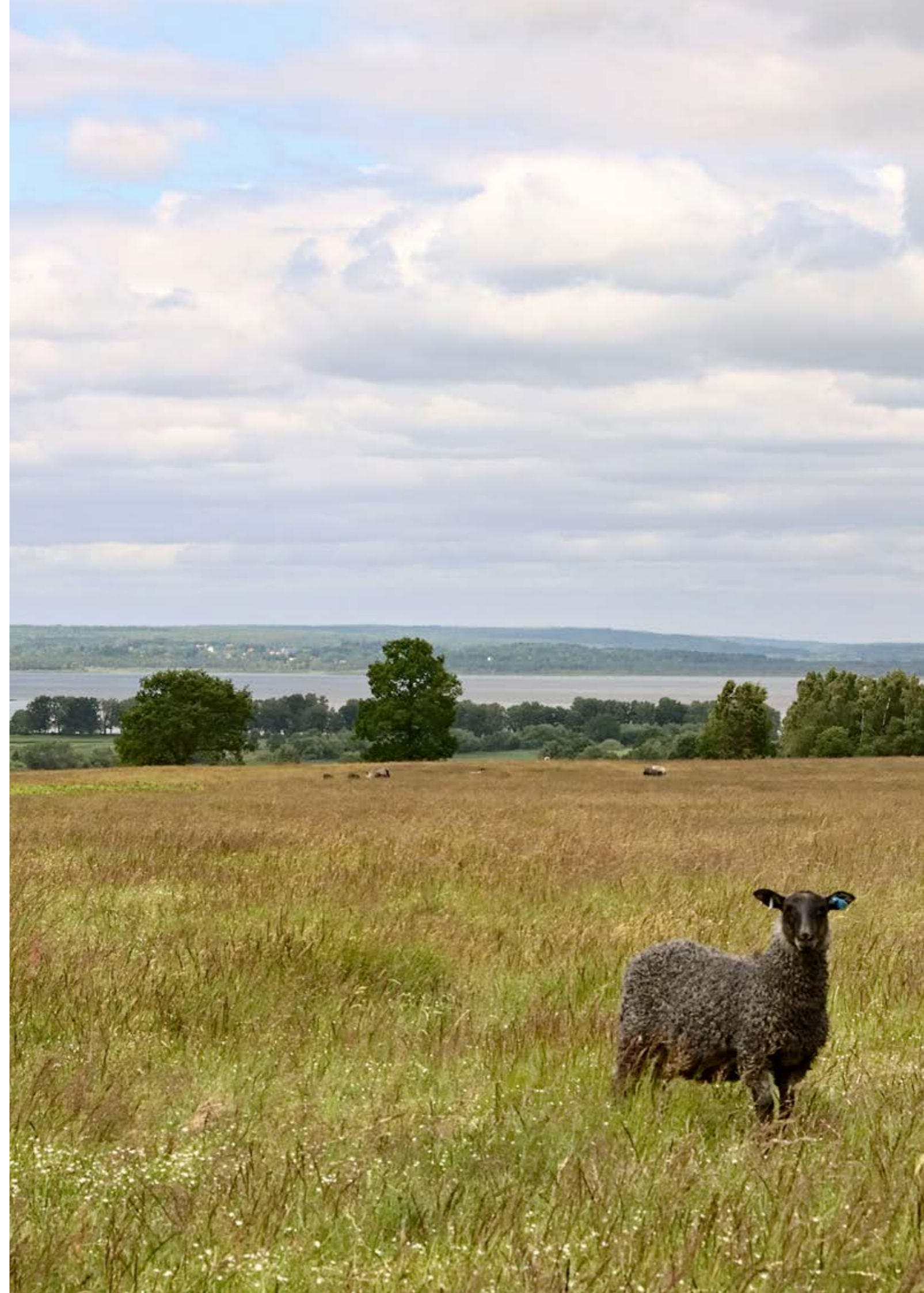
#### SAMMANFATTNING:

- Andelen jordbruksmark per person minskar i världen
- Nybildning av jordbruksmark tar tusentals år - i ett mänskligt perspektiv är den en icke förnyelsebar resurs
- Vatten- och vinderosion är de vanligaste orsakerna till att jord skadas men jorden kan ofta restaureras
- Jordbruksmark som försvinner genom exploatering går inte att återställa
- Behovet av biobränsle ökar trycket på jordbruksmarken och konkurrerar med livsmedelsproduktion

<sup>14</sup> Jordbruksverket, *Jordbruk, bioenergi och miljö Rapport 2009:22*, Jönköping: Jordbruksverket, 2009, 62-63

<sup>15</sup> Heinrich Böll Foundation & Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS), *Soil Atlas 2015 - Facts and figures about earth, land and fields*, Berlin, Germany: Heinrich Böll Foundation & Potsdam, Germany: Institute for Advanced Sustainability Studies, 2015, 30-31

<sup>16</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Osäkert idag - säkert i morgon?: Vad kan en mer omfattande antibiotikaresistens, klimatförändringarna och en hastig energiomställning innebära för arbetet med samhällsskydd och beredskap?*, Karlstad: MSB, 2014, 34







#### FAKTA OM ÅKERMARKSGRADERINGEN:

##### Vad mäter graderingen?

Graderingen av åkermarken publicerades av Lantbruksstyrelsen 1971 och var tänkt att användas för att underlätta avvägningarna mellan exploateringsintressen och intresset att bevara möjligheten till jordbruksproduktion. Ju högre klassning, desto tyngre skulle jordbruksmarken väga. Lantbruksstyrelsen utgick från markens ekonomiska avkastning. Värden räknades fram för de 421 skördeområdena i Sverige var indelat i. Utgångspunkten var normskördevärdena (de förväntade skördarna för varje område) för åren 1968 och 1969.

Grödorna som ingick var: höstvet, vårvete, höstråg, korn, havre, blandsäd, höstraps, vårraps, höstrybs, vitsenap, oljelin (som då knappt odlades), vall, mat- och foderpotatis, fabrikspotatis samt sockerbetor.

Skördeområdena fördelades sedan i klasserna 1-10 för att möjliggöra jämförelser över hela landet. Kunskap om lokala förhållanden och odlingsbetingelser hämtades in och påverkade i vissa fall graderingen. Skåne var det enda länet med åkermark i klasserna 8-10.

##### Vad missar graderingen?

- Graderingen redovisar all brukad åker i varje område som samma klass. Det kan alltså inom ett skördeområde finnas åkermark med olika förutsättningar för odling.
- Graderingen tar inte hänsyn till odlandet av köksväxter som morötter, sallad, tomater och kryddor. Om köksväxter ingått skulle delar av Skåne hävdats ännu bättre i förhållande till övriga landet.
- Lättare sandjordar som klassats lägre kan ge rikliga skördar om de bevattnas.
- Eftersom graderingen bygger på normskördevärden från slutet av 1960-talet har tillgänglig teknik och vilka grödor som odlas delvis förändrats. Samtidigt är det fortfarande så att de högsta skördarna per hektar fås i Skåne.

Källa: Kungl. Lantbruksstyrelsen, *PM Översiktlig gradering av åkermarken i Sverige*, 1971

## Den skånska jordbruksmarken

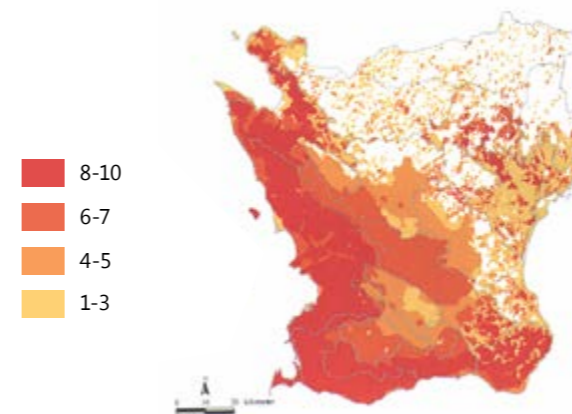
### Bland de bördigaste jordarna i världen

Jordarna i Sverige är i ett globalt sammanhang mycket bördiga. De utgörs av geologiskt sett unga jordarter som skapats efter den senaste istiden och har därför inte utsatts för samma vittringsprocesser som äldre jordar genomgått. Mineraler och näringsämnen är lättillgängliga för de grödor som odlas. Jordbruksmarken i Sverige är förhållandevis mindre utsatt för nedbrytande krafter som vind- och vattenerosion.<sup>17</sup>

### Skåne - Sveriges kornbod

I Skåne återfinns ungefär 16 procent av Sveriges jordbruksmark och länet består till nästan hälften av åker- och betesmark.<sup>18</sup> Samtidigt står Skåne för 40 procent av landets totalskörd av de vanligaste spannmåls- och oljeväxtgrödorna samt potatis och sockerbetor. Skördarna av trädgårdsväxter kommer till nästan 70 procent från Skåne (se figur 4).<sup>19</sup> Den goda jordmånen, det gynnsamma klimatet och den långa växtsäsongen ger marken dess produktionskapacitet.

I den nationella åkermarksgraderingen var Skåne det enda länet med klass 8-10-jordar (se figur 5).<sup>20</sup> Klassningen ger en fingervisning om jordens produktionsförmåga men har vissa brister. Den tar till exempel inte med odlingen av trädgårdsväxter och är inte uppdaterad sedan 1970-talet (se *Fakta om åkermarksgraderingen*). Det finns en risk att jordens produktionsvärde underskattas om man enbart fokuserar på graderingen. Även de jordar i Skåne som klassats lägre ger jämförelsevis stora skördar.<sup>21</sup>



Figur 5 Gradering av åkermarken i Skåne. Källa: Länsstyrelsen Skåne

17 Kungl. Skogs- och lantbruksakademien (KSLA), *Jorden vi ärvde: den svenska åkermarken i ett hållbarhetsperspektiv*, Stockholm: Kungl. Skogs- och lantbruksakademien, 2012

18 SCB statistikdatabas

19 Jordbruksverkets statistikdatabas

20 Kungl. Lantbruksstyrelsen, *PM Översiktlig gradering av åkermarken i Sverige*, 1971

21 Jordbruksverkets statistikdatabas



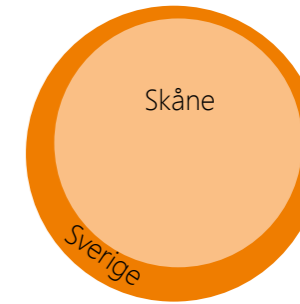
**Landareal**  
Sverige: 407 310 km<sup>2</sup>  
Skåne: 10 969 km<sup>2</sup>



**Jordbruksmark**  
Sverige: 3 085 365 ha  
Skåne: 506 012 ha



**Totalskörd\***  
Sverige: 13 100 300 ton  
Skåne: 4 672 600 ton



**Trädgårdsväxter\***  
Sverige: 328 326 ton  
Skåne: 231 397 ton

**Figur 4** \*Totalskörderna gäller spannmål, oljeväxter, sockerbetor samt potatis. Trädgårdsväxter är bland annat morötter, sallad, kryddor och tomater. Källa: Jordbruksverkets statistikdatabas, SCB



## En bas för försörjning och näringsliv

De areella näringarna och livsmedelsindustrin är en viktig del av Skånes näringsliv. Det sammanlagda förädlingsvärdet för jord- och skogsbruket, fisket samt livsmedels-, dryckesvaru- och tobaksindustrin i Skåne var år 2013 knappt 16 miljarder kronor, vilket motsvarar ungefär 7 procent av Skånes totala produktionsvärde.<sup>22</sup> De areella näringarna tillsammans med förädlingen utgör alltså en betydande del av länets ekonomi. 2012 sysselsatte man 17 790 personer, vilket motsvarar cirka 6 procent av Skånes arbetstillfällen.<sup>23</sup> I Malmöregionen står livsmedelsindustrin för 25 procent av arbetstillfällena inom tillverkningsindustrin.<sup>24</sup>

## Exploatering av jordbruksmark i Sverige

Skåne län utgör tillsammans med Hallands och Uppsala län de län där högst andel av jordbruksmarken exploateras. De vanligaste skälen är byggande av småhus, flerbostadshus, industri- och företagsetableringar samt infrastruktur.<sup>25</sup> Exploateringstakten i Skåne påverkar hela landet eftersom Skåne står för en så stor andel av Sveriges totala livsmedelsproduktion.<sup>26</sup>

De största exploateringarna av jordbruksmark i Sverige skedde under miljonprogrammet. 1979 redovisade Bostadsdepartementet i rapporten *Hushållning med mark och vatten* att det under 1960 och 70-talen årligen använts cirka 1 900 hektar åker för tätortsutbyggnad i kommunerna som upprättat jordbruksprogram. Man konstaterade att ianspråktagandet av jordbruksmark är ett särskilt stort problem i Skåne. Enligt Skånekommunernas markhushållningsprogram var prognosen att sammanlagt cirka 9 000 hektar jordbruksmark skulle bebyggas mellan 1975 och 1990.<sup>27</sup>

Länsstyrelsen Skåne uppmärksammade år 2000 att tätortsexpansion och ny infrastruktur använt ungefär 13 000 hektar högproduktiv jordbruksmark sedan 1960-talet.<sup>28</sup> Jordbruksverkets kartläggning 2013 visade att ytterligare cirka 700 hektar åkermark exploaterats i Skåne bara mellan 2006 och 2010. I de områden med störst markanvändningskonflikter i Skåne innebär 700 hektar mindre åkermark en potentiell produktionsförlust av vete som motsvarar ungefär 7 miljoner brödlimpor per år (se sid. 19).<sup>29</sup>

22 SCB statistikdatabas

23 ibid.

24 Jordbruksverket, *Marknadsöversikt: livsmedelsindustrin. Rapport 2012:42/Jordbruksverket*. Jönköping: Jordbruksverket, 2012

25 Jordbruksverket, *Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering, Rapport 2013:35*, Jönköping: Jordbruksverket, 2013, 39-42

26 Länsstyrelsen Jämtland, *Jordbruksmarken - en naturresurs att förvalta: Länsstyrelsens grundsyn kring jordbruksmark i länet*, Östersund: Länsstyrelsen Jämtland, 2014, 15

27 Bostadsdepartementet, *Hushållning med mark & vatten, 2: rapport 1979. D. 2, Bakgrundsbeskrivning*, Stockholm: Liber Förlag/Allmänna förl., 1979, 81

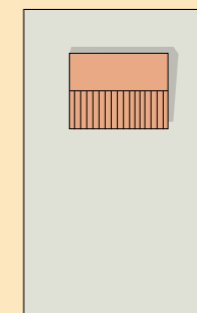
28 Länsstyrelsen i Skåne, *Skånes värdefulla jordbruksmark - Tätortsexpansion och utbyggnad av infrastruktur på högt klassad åkermark: från 1960 till nutid Rapport 2001:45*, Malmö: Länsstyrelsen i Skåne, 2001

29 Jordbruksverket, *Exploatering av jordbruksmark 2006-2010, Rapport 2013:3*, Jönköping: Jordbruksverket, 2013

## SAMMANFATTNING:

- Skåne har Sveriges - och bland världens - bästa jordbruksmark
- Skåne står för stora delar av Sveriges totalskördar
- Jordbruket ligger till grund för en betydande del av Skånes ekonomi
- I Skåne, Hallands och Uppsala län exploateras högst andel av jordbruksmarken i landet

Hur många limpor går det på en villatomt?



Villatomt 1 000 m<sup>2</sup>



1 000 bröd/år

## SÅ HÄR HAR VI RÄKNAT:

Skåne ingår till största delen i produktionsområdena Götalands södra slättbygder och Götalands mellanbygder. Här är de förväntade skördarna (normskördarna) för höstvede i dag 7 614 respektive 6 378 kilo per hektar - i genomsnitt 6 996 kilo per hektar.

När säden mals blir 70 % rent vetemjöl. Till ett vanligt lantbröd behövs ungefär 500 gram vetemjöl.

$6\,996 \cdot 0,7 = 4\,897,2$  kg mjöl per hektar mark

$4\,897,2 / 0,5 = 9\,794,4$  bröd per hektar

Ett hektar är 10 000 m<sup>2</sup>. En villatomt på 1 000 m<sup>2</sup> som anläggs på jordbruksmark i stora delar av Skåne tar alltså bort möjligheten att producera nästan 1 000 brödlimpor per år.

Exploateras 700 hektar försvinner möjligheten att baka 7 miljoner brödlimpor varje år.

Siffrorna är inte exakta men ger en uppfattning om storleksordningen.

*Källa: Normskördar 2015, Kungsörens och Pågens kundtjänst*





#### FAKTA OM VÄXTSÄSONGEN:

Växtsäsongen används som indikator för att följa upp miljö kvalitetsmålet *Begränsad klimatförändring* och mäts som tiden mellan lövsprickning till träden fått höstfärger.

Under perioden 2011-2014 har växtsäsongen i Skåne län varit i genomsnitt en vecka längre jämfört med referensvärdet för perioden 1873 till 1951.

Växtsäsongen 2014 var tio dagar längre (ca åtta procent) jämfört med referensperioden. Variationerna mellan enskilda år är stora och det går inte att se någon trend från och med 2011. I Skåne län har växtsäsongen under perioden 2011-2014 alla år varit tidigare jämfört med referensperioden, under 2012 kom dessutom höstlöven senare än referensperioden vilket innebär att växtsäsongen var två veckor längre det året.

Källa: Naturvårdsverket

## Klimatförändringarna påverkar jordbruket

### Mer osäkra produktionsvillkor

Klimatförändringarna kommer att förändra och påverka förutsättningarna för livsmedelsproduktion globalt, nationellt och regionalt. Högupplösta klimatscenarioer visar att Sverige i framtiden kommer att få fler varma och färre kalla temperaturextremer. Scenarierna visar både på förändringar på års- och säsongsmedelvärden men även på förändring av extrema väderhändelserns intensitet och frekvens. Kraftiga och långvariga regn eller torkperioder blir därmed vanligare. Dessa förändringar får stora konsekvenser för våra ekosystem och för vårt samhälle både på lång och på kort sikt.<sup>30</sup>

Företag från jordbrukssektorn i södra Sverige kan potentiellt få en bra konkurrenssituation i framtiden.<sup>31</sup> Under perioden 2011-2014 var växtsäsongen i Skåne län i genomsnitt en vecka längre jämfört med referensvärdet för perioden 1873 till 1951 (se *Fakta om växtsäsongen*).<sup>32</sup> En längre växtsäsong möjliggör nya grödor och kan ge större avkastning.<sup>33 34</sup> Samtidigt skapar klimatförändringarna större osäkerhet kring avkastningen vid extrema och mer återkommande toppar i väderleken under ett torrare eller mer nederbördsrikt år. Svängningarna på årsbasis blir svårare att hantera och skördens storlek och kvalitet osäkrare.

I Sverige och i Skåne kommer jordbruket att behöva förändras och anpassas när det gäller bruksmetoder och grödor.<sup>35</sup> Vid större osäkerhet i väderlek från år till år krävs att jordar av olika beskaffenhet och läge bibehålls så att förmågan att kompensera ekonomiskt och skördemässigt för olika typer av väderlek och mer extrema svängningar upprätthålls.<sup>36</sup>

Inom djurhållningssektorn uppmärksammas risken för fler och nya typer av sjukdomar. Torka och översvämningar kan skapa problem både för tillgång på bete och för möjligheten att producera vinterfoder. Samtidigt medför en förlängd växtsäsong möjlighet till längre betesdrift och fler vallfoderskördar.<sup>37</sup>

Ett varmare klimat medför också att risken för fler sjukdomar och skadegörare på grödor ökar.<sup>38</sup> Detta gör att det kan komma att krävas mer bekämpningsmedel i framtiden.

En förutsättning för en ökad skörd vid längre växtsäsong är att det är möjligt att

<sup>30</sup> Kjellström E., Ändrad risk för extrema väderhändelser i Sverige, i *Mistra-SWECIA Årsrapport 2014*, 21-23

<sup>31</sup> Bruzell, S. & Benzie, M., Klimatrelaterade risker och möjligheter för företag inom jord- och skogsbruk, i *Mistra SWECIA Årsrapport 2014*, 6-7

<sup>32</sup> Naturvårdsverket, Fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan: Växternas växtsäsong: Skåne län, sidan senast uppdaterad: 2015-05-19, <http://www.miljomal.se/Miljomalen/Alla-indikatorer/Indikator sida/?iid=313&pl=1>, (hämtad 2015-09-09)

<sup>33</sup> Holm, H., Varmare klimat ökar möjligheterna för kommersiell grönsaksodling, i *Mistra-SWECIA Årsrapport 2014*, 8-9

<sup>34</sup> ibid.

<sup>35</sup> Länsstyrelsen i Skåne, *Klimatanpassningsatlas för Skåne*, Malmö: Länsstyrelsen Skåne, 2011, 38-41

<sup>36</sup> Holm, H., 2014

<sup>37</sup> Jordbruksverket, *En meter i timmen: klimatförändringarnas påverkan på jordbruket i Sverige Rapport 2007:16*, Jönköping: Jordbruksverket, 2007

<sup>38</sup> ibid.



bevattna grödorna vid en längre torkperiod.<sup>39</sup> Modelleringar av förutsättningar för detta på Kristianstadsslätten visar att det vid längre torka kommer att uppstå en konkurrenssituation mellan behovet av dricksvatten och bevattning.<sup>40</sup>

Vid extrema torkperioder blir bevattning avgörande för att skörden vilket kan medföra påfrestningar på ekosystem och konkurrens med dricksvattnet. Effekterna av en ökad areal inströmningsområden på Kristianstadsslätten kan på sikt få konsekvenser för dricksvattenkvaliteten. Som exempel kan nämnas att den ökade arealen inströmningsområden delvis kommer att finnas i havet och på låglänta områden på Kristianstadsslätten som riskerar att översvämmas om havsnivån höjs, vilket kan innebära saltvatteninträngning till grundvattnet.

En annan effekt som kan påverka vattenkvaliteten är att ökade vattenuttag innebär att vattnets transporttid från markytan till sandstensakvifären minskar. Därmed går filtreringen snabbare och reningen av vattnet blir sämre.<sup>41</sup>

Vid ett förändrat klimat minskar tillrinningen till sjöar sommartid. För Skånes del är sjön Bolmen av stor betydelse för dricksvattenförsörjningen. Redan idag kan vattenföringen i anslutning till Bolmen sommartid vara lika låg som det maximalt tillåtna uttaget. I ett förändrat klimat med ökande vattenbehov för jordbruket kan det därför bli ytterligare konkurrens om vattnet.<sup>42</sup>

## Oexploaterad mark möjliggör klimathantering

Utöver de förändringar som påverkar jordbruket direkt kan oexploaterad mark behöva användas som tillfälliga översvämningsytor vid de mest extrema regnen som VA-systemen inte kan dimensioneras för.<sup>43</sup>

Internationellt har uppmärksamhet riktats mot möjligheten att återskapa eller bevara naturliga miljöer för flödesutjämning för att motverka översvämnningar i kustområden. Dessa anpassningsstrategier, *Ecosystem-based flood defence*, har visat sig vara kostnadseffektiva och ändamålsenliga. De har flera fördelar - till exempel kan de förbättra vattenkvaliteten, fungera som kolsänkor samt bidra till biologiska och rekreativa värden nära städer.<sup>44</sup> Lösningarna kräver dock relativt stora arealer för att vara effektiva och de måste anpassas till sitt sammanhang.

För att denna typ av strategier ska vara möjliga att genomföra i Skåne, behöver markanvändningen även i framtiden möjliggöra tillfälliga översvämningsytor, mer långsiktiga lösningar på översvämningsproblematik samt reträttmöjligheter för till exempel strandängar.

<sup>39</sup> Eckersten, H. et al., *Bedömningar av klimatförändringars effekter på växtproduktion inom jordbruket i Sverige*, Uppsala: SLU, Department of Crop Production Ecology (VPE), 2008

<sup>40</sup> Ramböll, *Länsstyrelsen i Skåne län: Kristianstadsslätten klimatsimulering: PM genomförande och resultat*, Malmö: Länsstyrelsen i Skåne, 2013

<sup>41</sup> ibid.

<sup>42</sup> ibid.

<sup>43</sup> Länsstyrelsen Skåne, *Regional handlingsplan för klimatanpassning för Skåne 2014: insatser för att stärka Skånes väg mot ett robust samhälle*. Malmö: Länsstyrelsen Skåne, 2014

<sup>44</sup> Temmerman, S. et al., *Ecosystem-based coastal defence in the face of global change*, *Nature*, Vol 504, 2013, 79-83

Utifrån både större osäkerhet när det gäller produktion av livsmedel och möjlighet att hantera konsekvenser av klimatförändringar så kommer oexploaterad mark, oavsett användning, att ha en avgörande roll för samhällets framtida återhämtningsförmåga och motståndskraft.

- Mer extrema svängningar i väderlek innebär utmaningar för jordbruket i Skåne
- Behovet av bevattning väntas öka och därmed konkurrensen om vattentillgångarna
- Flera olika typer av jordar behöver finnas kvar för att möta framtidens behov
- Oexploaterad mark kommer att ha en avgörande roll för möta klimatförändringarna





”Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.”

Riksdagens definition av generationsmålet

## Samhällets hållbarhetsmål - en utmaning för fysisk planering

### Omställning och helhetsperspektiv

För att ett framtida samhälle ska klara sin försörjning med de osäkerhetsfaktorer som finns globalt, krävs en fysisk planering som möjliggör omställning mot ett resurseffektivt samhälle. Inför en globalt omfattande klimatförändring och en allt snabbare urbanisering ställs stora krav på både samhällets omställningstakt och ett helhetstänkande kring samhällets totala resursanvändning.<sup>45</sup>

För att kunna agera utifrån kunskapen kring hållbar utveckling måste ett antal system- och strukturhinder övervinnas.<sup>46</sup> Byggnader och teknisk infrastruktur med lång avskrivningstid och dyr drift bromsar omställningen mot ett resurseffektivare samhälle och skapar inläsnings effekter både fysiskt och ekonomiskt.<sup>47 48</sup>

I städer och regioner lever invånare i dag med ett strukturellt bilberoende där bilåkande är ett måste för att klara vardagen. En utglesad bebyggelsestruktur motverkar de satsningar som görs för att stärka kollektivtrafiken. Fortsatt exploatering genom spridd bebyggelse och dålig kollektivtrafikförsörjning är inte en gynnsam utveckling utifrån hushållning med oexploaterad mark. Inte heller utifrån behovet av att bygga de effektiva strukturer som behövs för ett robust framtida samhälle.<sup>49</sup>

Jordbruket och resursen jordbruksmark spelar en central roll för vår förmåga att producera livsmedel. Brukandet av marken upprätthåller även strukturer i landskapet som skapar kollektiva nyttigheter: natur- och kulturvärden, rekreativ möjligheter och ett öppet och varierande landskap.<sup>50 51</sup> Ett aktivt brukande av marken och ett hållbart jordbruk är därför avgörande för att uppnå ett flertal av våra miljömål.<sup>52</sup>

I Miljömålsutredningens delbetänkande *Med miljömålen i fokus* poängteras att en hållbar förvaltning av både vatten- och markresurser förutsätter åtgärder från hela samhället. Staten har begränsade möjligheter att på egen hand skapa förutsättningar för att nå miljömålen.<sup>53</sup>

45 Delegationen för hållbara städer, *Femton hinder för hållbar stadsutveckling* SOU M2011:01/2012/66, Stockholm: Delegationen för hållbara städer, 2012, 3

46 Fredriksson, C., *System och strukturer som hindrar hållbar stadsutveckling: En kunskapsöversikt Rapport från forskargruppen för stadsregioner och utvecklingskraft 2012:1*, Stockholm: Kungliga Tekniska Högskolan, 2012

47 Delegationen för hållbara städer, 2012, 21-22

48 Miljömålsberedningen, *Med miljömålen i fokus: hållbar användning av mark och vatten: delbetänkande*, Stockholm: Fritze, 2014

49 Boverket, *Kommunernas planberedskap: Svar på regeringsuppdrag planberedskap (S2011/10456)*, Karlskrona: Boverket, 2012

50 Hasselberg P. et al., *Jordbruksmarkens värden*, OVR362, Jönköping: Jordbruksverket, 2015

51 Länsstyrelsen Skåne, *Skånska åtgärder för miljömålen: Regionalt åtgärdsprogram för miljö kvalitetsmålen 2012-2016*, Länsstyrelsen Skåne, 2012

52 Eklund H., & Sernbo K., (bearbetad av Jordbruksverket), *Kommunens möjligheter att bevara och utveckla jordbruksmarkens värden* OVR357, Jönköping: Jordbruksverket, 2015

53 Miljömålsberedningen, *Med miljömålen i fokus: hållbar användning av mark och vatten: delbetänkande*, Stockholm: Fritze, 2014, 60



## Beslut för långsiktig hållbarhet

Det kommunala planmonopolet ger långtgående möjligheter att genom fysisk planering fatta beslut för en långsiktig användning av mark och vatten i kommunen. Möjligheterna medför också ett stort ansvar att bygga strukturer som ger resurseffektiv markanvändning. Samtidigt finns en problematik kring att beslut fattade om markanvändning, som på kort sikt kan ge god ekonomisk utveckling lokalt, på längre sikt och/eller i ett större perspektiv - mellankommunalt, regionalt, nationellt eller globalt - kan bli dyrt både ekonomiskt och miljömässigt.<sup>54</sup>

Utgångspunkten i plan och bygglagen och miljöbalken är att marken ska vara lämplig för exploatering utifrån fysiska förhållanden på platsen som till exempel risk för erosion, översvämning och andra hälso- och säkerhetsaspekter.<sup>55 56</sup> Lagstiftningen går dock utöver detta och slår fast att planläggning ska med hänsyn till övergripande natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja en god resurshushållning.<sup>57</sup>

Lagstiftningen anger att mark och vattenområden ska användas för det eller de ändamål de är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov.<sup>58 59</sup> Kommunens planläggning ska främja en ändamålsenlig struktur och en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper.<sup>60</sup> Planeringen ska leda till en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens, bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.<sup>61</sup> Sammantaget utgör bostadsbyggande ett allmänt intresse om det tillgodoser behovet av bostäder och ger goda boendemiljöer samt bidrar till långsiktigt hållbara strukturer.<sup>62</sup>

”Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.”

Miljöbalken 3 kap. 1 §

”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.”

Miljöbalken 3 kap. 4 §

54 Boverket, *ÖP-resan: utvecklar dialogen om miljömålen*, 1. uppl., Karlskrona: Boverket, 2014, 29

55 Plan- och bygglag (PBL) 2010:900, 2 kap. 4-6 §

56 Miljöbalk MB (1998:808), 3 kap. 1 §

57 PBL (2010:900), 2 kap. 3 §

58 PBL (2010:900), 2 kap. 2 §

59 MB (1998:808), 3 kap. 1 §

60 PBL (2010:900), 1 kap. 1§, 2 kap. 3 §

61 PBL (2010:900), 2 kap. 2 & 3 §

62 PBL (2010:900), 2 kap. 2 & 3 §

Kommunen ska i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur hänsyn till allmänna intressen kommer att tillgodoses vid beslut om användningen av mark- och vattenområden.<sup>63</sup> Översiktsplanens uppgift är att ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön. Av planen ska även framgå hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Översiktsplanen ska vara utformad så att innebörden och konsekvenser tydligt framgår. Kommunen ska vid planläggning tillämpa bestämmelserna om hushållning i 3 och 4 kapitlet miljöbalken. I detta ingår bedömningen av hur hänsyn ska tas till jordbruksmarken.

I miljöbalkens 3 kapitel 4 § slås fast att jordbruket och skogsbruket är av nationell betydelse.<sup>64</sup> Förarbetena till lagstiftningen (se bilaga sid. 36-42) anger att jordbruksmark är en begränsad resurs som är avgörande för att säkra livsmedelstillgången i landet. Brukningsvärd jordbruksmark får därför bara exploateras om det behövs för att tillgodose *väsentliga samhällsintressen* - och om behovet inte kan lösas på ett tillfredställande sätt på annan mark utifrån samhällsbyggnadssynpunkt.<sup>65</sup>

Väsentliga samhällsintressen kan, utifrån förarbetena, vara att tillgodose behovet av bostäder, skapa resurseffektiva och ändamålsenliga strukturer eller att säkra viktiga rekreativintressen. Även om exploateringen gäller ett väsentligt samhällsintresse kan alternativa lokaliseringar, i eller utanför kommunen, behöva redovisas i översiktsplanen när det handlar om större sammanhängande jordbruksbygder och jordbruksmark av hög kvalitet. En långsiktigt god resurshushållning i landets viktigaste jordbruksområden kräver att kommunerna samarbetar i planeringsfrågor.<sup>66</sup>

När skyddet av jordbruksmarken infördes förutsatte lagstiftaren att kommunerna hade goda kunskaper kring den brukningsvärda jordbruksmarken och därmed möjlighet att ta väl underbyggda beslut om markanvändningen.<sup>67</sup> I Jordbruksverkets rapport *Väsentligt samhällsintresse?* framgår att kommunerna i dag har små möjligheter att bedöma jordbrukets ekonomiska värde, värdet av sammanhållna fastigheter, skogsbrukets ekonomiska värde och jordbruksmarkens värde för framtida försörjning. Kommunerna menar att de har bäst möjligheter att bedöma värdet av nya vägar och ny bostadsbebyggelse.<sup>68</sup>

Jordbruksverket konstaterar att besluten kring markanvändning främst påverkas av kommunala markinnehav och externa intressens kortsiktiga efterfrågan på mark, trots lagstiftningens restriktiva hållning till exploatering på jordbruksmark.

63 PBL (2010:900), 3 kap.

64 MB (1998:808), 3 kap. 4 §

65 *Regeringens proposition 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m. m.*, Stockholm: Riksdagen, 1985, 53

66 *ibid.*

67 Prop. 1985/86:3, 158

68 Jordbruksverket, *Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering*, Rapport 2013:35, Jönköping: Jordbruksverket, 2013, 38-39



Jordbruksverket pekar ut skilda tids- och rumsperspektiv som svar på varför kommunerna inte beaktar lagens krav på långsiktig resurshushållning. Besluten om markanvändning tas lokalt och mer kortsiktigt men får långsiktiga och globala konsekvenser. Tidsperspektivet för en översiktplan kan fungera väl för att planera till exempel för bostadsförsörjning men är inte tillräckligt långsiktigt för att hantera klimatanpassning och livsmedelsförsörjning.<sup>69</sup>

#### SAMMANFATTNING:

- För att nå en omställning av samhället behöver fysisk planering leda till större resurseffektivitet
- Hushållning med oexploaterad mark och byggandet av resurseffektiva strukturer kräver att ny bebyggelse stöttar befintlig kollektivtrafik
- Planmonopolet ger kommunen verktyg att styra markanvändningen
- Markanvändning som lokalt ger god utveckling i dag kan bli ekonomiskt och miljömässigt dyr på längre sikt
- Grundprincipen i lagstiftningen är att kommunernas planläggning ska ge en god och långsiktigt hållbar livsmiljö - i dag och i framtiden
- Bostadsbyggande är ett allmänt intresse om det tillgodoser behovet av bostäder och ger goda boendemiljöer samt bidrar till långsiktigt hållbara strukturer
- Jordbruksmarken har ett starkt skydd i lagstiftningen och får bara exploateras i undantagsfall

<sup>69</sup> Jordbruksverket, *Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering*, Rapport 2013:35, Jönköping: Jordbruksverket, 2013, 66







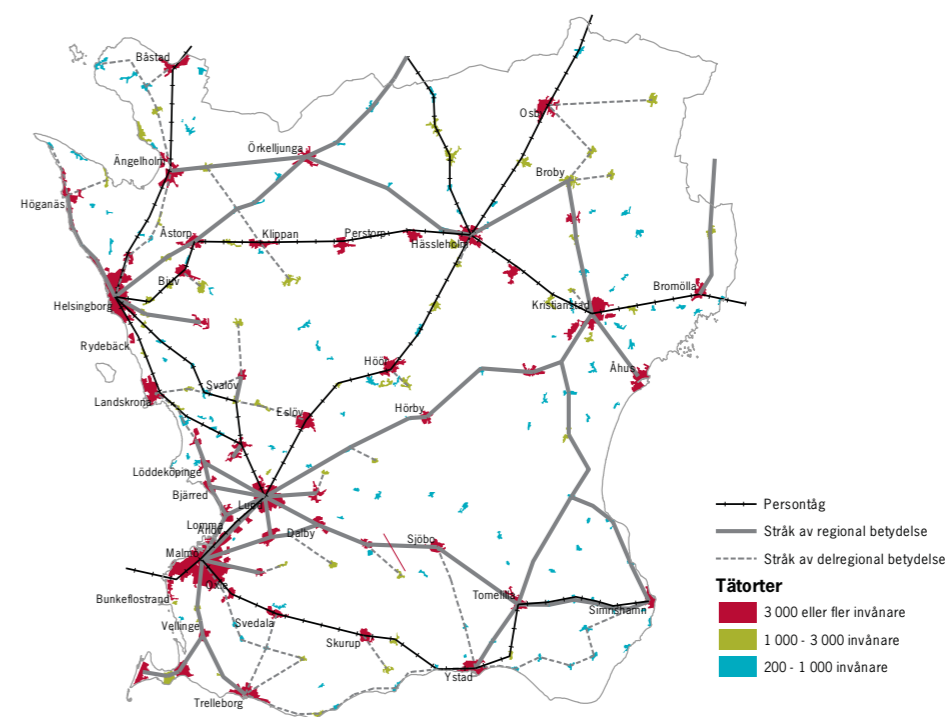
## Markhushållning i Skåne

### Befintlig kollektivtrafik är strukturbildande

Skåne har en tät Ortsstruktur med åtta större och 250 mindre orter. Avstånden är relativt korta och det finns goda möjligheter att nå stora delar av länet med kollektivtrafik. Infrastrukturen står för cirka en tredjedel av markanspråket, där merparten utgörs av vägar.<sup>70</sup> Skåne är en transitregion och transporter ökar på väg, järnväg och med sjöfart. Det skånska transportsystemet är fossilbränsleberoende till 94 procent.<sup>71</sup>

Länsstyrelsen Skåne har identifierat tre strategiskt viktiga åtgärder för att uppnå hållbara transporter i länet: ökad andel kollektivtrafikresande, stärkt kollektivtrafik genom utvecklad översiktsplanering samt ökad andel fossilbränslefri uppvärmning, el och transporter.<sup>72</sup>

Det finns ett tydligt samband mellan bebyggelsestruktur och val av färdmedel. Högre bebyggelsestäthet, men även högre självförsörjningsgrad och större serviceutbud, ger ett minskat bilresande.<sup>73</sup> I en tät stad görs en större andel av resorna med gång, cykel eller kollektivtrafik än med bil. En större täthet ger även högre



**Figur 6** Järnvägslinjerna utgör tillsammans med de regionalt viktiga stråken huvudlinjenätet (de heldragna linjerna). Källa: Region Skåne, *Trafikförsörjningsprogram för Skåne 2015, 2014*.

<sup>70</sup> SCB Statistikdatabas

<sup>71</sup> Region Skåne, *Det öppna Skåne 2030. Skånes regionala utvecklingsstrategi*. Beslutad av Regionfullmäktige 17 juni 2014, Region Skåne, 2014, 13

<sup>72</sup> Länsstyrelsen i Skåne län, *Skånska åtgärder för miljömålen: regionalt åtgärdsprogram för miljökvalitetsmålen 2012-2016*, Länsstyrelsen i Skåne län, Malmö, 2012

<sup>73</sup> Holmberg, B., *Ökad andel kollektivtrafik – hur? En kunskapsmanställning Bulletin 286*, Lund: Trafik och väg, Institutionen för teknik och samhälle, Lunds Tekniska Högskola, Lunds universitet, 2013, 48 ff.



andel kollektivtrafikresor. För att behålla och stärka resandeunderlaget bör ny bebyggelse koncentreras till goda befintliga kollektivtrafiklägen (se figur 6).<sup>74</sup>

Kollektivtrafik är en investeringsintensiv verksamhet och större satsningar inom kollektivtrafiken kräver stora resandeunderlag. Att förtäta och utveckla bebyggelse längs redan etablerade stråk är centralt ur både klimat- och energisynpunkt eftersom det inte är resurseffektivt att kollektivtrafikförsörja utspridd bebyggelse. Det är viktigt att de befintliga kollektivtrafiknära lägena exploateras i första hand och med en hög exploateringsgrad.<sup>75</sup> Utöver kollektivtrafikförsörjningen behöver offentlig och kommersiell service finnas i de prioriterade utbyggnadslägena.

Områdena närmast tågstationerna i Skåne har en stor förtätningspotential. Bara ungefär 20 procent av marken inom en radie på en kilometer kring stationerna är bebyggd. Med en tät bebyggelse allra närmast stationerna, skulle dessa områden teoretiskt kunna rymma en fördubbling av Skånes befolkning.<sup>76</sup> Det är inom dessa områden, eller motsvarande starka kollektivtrafiklägen, som potentialen finns för att åstadkomma en god kollektivtrafik för många människor med olika livssituationer och förutsättningar.

### Behovet av bostäder

I genomsnitt väntas Skåne befolkning öka med 10 000 invånare per år och behovet av nya bostäder uppskattas till minst 7 000 per år.<sup>77</sup> De senaste decennierna har skillnaden mellan antalet färdigställda lägenheter och det faktiska behovet varit stort i Skåne. I princip alla kommuner uppger i dag att det råder brist på hyresrätter framför allt i centralorterna, det vill säga i goda kollektivtrafiklägen.<sup>78</sup>

I Skåne är det främst unga vuxna och nysvenskar som är i behov av bostad. Båda grupperna står inför stora utmaningar att ta sig in på bostadsmarknaden. Det som byggs utifrån efterfrågan från mer köpstarka grupper på bostadsmarknaden tillgodoser inte nödvändigtvis behovet som mindre resursstarka grupper på har.<sup>79</sup>

### Planberedskap eller planeringsberedskap

Länsstyrelsen Skåne har inventerat planberedskapen i skånska kommuner och konstaterat att det fanns gällande detaljplaner för totalt 26 000 bostäder - 14 500 i flerbostadshus och 11 500 i småhus.<sup>80</sup> En genomlysning av skälen till att detaljplanelagd mark för bostäder inte ianspråktagits genomfördes i åtta av Skånes kommuner. Fokus låg på outnyttjade byggrätter i centralorter och orter med god kollektivtrafik i kommuner som växer befolkningsmässigt, där många detaljpla-

<sup>74</sup> Region Skåne, *Trafikförsörjningsprogram för Skåne 2015. Beslutad av Regionfullmäktige 18 mars 2014*, Region Skåne, 2014, 25

<sup>75</sup> Länsstyrelsen i Skåne län et al., *Stationsnära läge: vägledning för hållbar planering i stationsorter*, Malmö: Länsstyrelsen Skåne, 2010

<sup>76</sup> ibid., 16

<sup>77</sup> Länsstyrelsen Skåne, *Bostadsbyggnadsbehov, planeringsläge och bostadsbyggande i Skånes kommuner: Regleringsbrevs-uppdrag 28, 2015*, opublicerat manuskript, Malmö: Länsstyrelsen Skåne, 2015

<sup>78</sup> Länsstyrelsen Skåne, *Bostadsmarknadsanalys för Skåne 2015 Rapport 2015:21*, Malmö: Länsstyrelsen Skåne, 2015, 25

<sup>79</sup> ibid.

<sup>80</sup> Länsstyrelsen Skåne, *Planberedskap i Skåne: en inventering i större tätorter, uppdaterad version hösten 2015*, Malmö: Länsstyrelsen Skåne, 2015

ner tagits fram och där bostäder färdigställts. Den viktigaste orsaken till att till att planerna inte förverkligats var den ekonomiska konjunkturen och en sviktande kundbas.<sup>81</sup>

Att enbart ta fram fler detaljplaner innebär inte självklart att kommunen löser behovet av bostäder. Enligt Boverket är kommunerna som når framgång i arbetet med bostadsplaneringen de som har en god planeringsberedskap. Dessa kommuner kopplar ihop översiktsplaneringen med riktlinjer för bostadsförsörjning, infrastrukturplanering samt en aktiv markpolitik. Kommunen behöver också ha tillgång till resurser samt en organisation som i takt med efterfrågan kan ta fram detaljplaner.<sup>82</sup>

### SAMMANFATTNING:

- Skåne har en tät Ortsstruktur med bra möjligheter att nå stora delar av länet med kollektivtrafik
- De starka kollektivtrafikstråken är strukturbildande: ny bebyggelse bör lokaliseras till goda kollektivtrafiklägen med tillgång till service
- Områdena närmast Skånes stationer har stor förtätningspotential
- Skåne behöver minst 7 000 nya bostäder per år för att möta behovet
- Det är främst brist på hyresrätter i centralorterna
- I Skåne finns gällande detaljplaner för totalt 26 000 bostäder - 14 500 i flerbostadshus och 11 500 i småhus

<sup>81</sup> Länsstyrelsen Skåne, *Varför byggs det inte på detaljplanerad mark i Skåne?: exempel från åtta kommuner*, Malmö: Länsstyrelsen Skåne, 2014

<sup>82</sup> Boverket, *Kommunernas planberedskap: Svar på regeringsuppdrag planberedskap (S2011/10456)*, Karlskrona: Boverket, 2012



## Källor

Alexandratos N. & Bruinsma J., *World agriculture towards 2030/2050: the 2012 revision ESA Working Paper No. 12-03*, Rom: Agricultural Development Economics (ESA), The Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), 2012.

Bostadsdepartementet, *Hushållning med mark & vatten, 2: rapport 1979. D. 2, Bakgrundsbeskrivning*. Stockholm: LiberFörlag/Allmänna förl., 1979.

Boverket, *Kommunernas planberedskap: Svar på regeringsuppdrag planberedskap (S2011/10456)*, Karlskrona: Boverket, 2012.

Boverket, *Vision för Sverige 2025: dnr: 109-2640/2011 : rapportering av regeringsuppdrag*, Karlskrona: Boverket, 2012.

Boverket, *ÖP-resan: utvecklar dialogen om miljömålen 1*. uppl. Karlskrona: Boverket, 2012.

Bruzell, S. & Benzie, M., Klimatrelaterade risker och möjligheter för företag inom jord- och skogsbruk, i *Mistra SWECIA Årsrapport 2014*.

Cordell, D., *The story of phosphorus: Sustainability implications of global phosphorus scarcity for food security*, Linköping studies in arts and science no 509, Department of water and environmental studies, Diss., Linköpings universitet, 2010.

Delegationen för hållbara städer, *Femton hinder för hållbar stadsutveckling*, Stockholm: Delegationen för hållbara städer, 2012.

Eckersten, H., Andersson, L., Holstein, F., Mannerstedt-Fogelfors, B., Lewan, E., Sigvald, R., Torsell, B., Karlsson, S., *Bedömningar av klimatförändringars effekter på växtproduktion inom jordbruket i Sverige*, Uppsala: SLU, Department of Crop Production Ecology (VPE), 2008.

Eklund H. & Sernbo K. (bearbetad av Jordbruksverket), *Kommunens möjligheter att bevara och utveckla jordbruksmarkens värden OVR357*, Jönköping: Jordbruksverket, 2015.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/28/EG av den 23 april 2009 om främjande av användningen av energi från förnybara energikällor och om ändring och ett senare upphävande av direktiven 2001/77/EG och 2003/30/EG

Europeiska kommissionen, *SWD (2012) 101 final 2. Arbetsdokument från kommissionens avdelningar: Riktlinjer om bästa praxis för att begränsa, minska effekterna av eller kompensera för hårdgörning av mark*, 2012.

FAO, *Soil is a non-renewable resource*, Food and Agriculture Organization of the United Nations

(FAO), 2015, <http://www.fao.org/3/a-i4373e.pdf> (Hämtad 2015-08-10).

Fredriksson, C., *System och strukturer som hindrar hållbar stadsutveckling: En kunskapsöversikt*, Stockholm: KTH, 2012.

Granvik, M. & Larsson, A., *Kommunens arbete med jordbruksmarkens värden: ett stödverktyg OVR358*, Jönköping: Jordbruksverket, 2015.

Hasselberg, P., Johansson, H., Månsson, S., Roland S. & Westlin H., *Jordbruksmarkens värden. OVR362*, Jönköping: Jordbruksverket, 2015.

Heinrich Böll Foundation & Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS), *Soil Atlas 2015 - Facts and figures about earth, land and fields*, Berlin, Germany: Heinrich Böll Foundation & Potsdam, Germany: Institute for Advanced Sustainability Studies, 2015.

Holm, H., Varmare klimat ökar möjligheterna för kommersiell grönsaksodling, i *Mistra SWECIA Årsrapport 2014*.

Holmberg, B., *Ökad andel kollektivtrafik – hur? En kunskapssammanställning Bulletin 286*, Lund: Trafik och väg, Institutionen för teknik och samhälle, Lunds Tekniska Högskola, Lunds universitet, 2013.

Jordbruksverket, *En meter i timmen: klimatförändringarnas påverkan på jordbruket i Sverige Rapport 2007:16*, Jönköping: Jordbruksverket, 2007.

Jordbruksverket, *Jordbruk, bioenergi och miljö Rapport 2009:22*, Jönköping: Jordbruksverket, 2009.

Jordbruksverket, *Marknadsöversikt: livsmedelsindustrin*, Rapport 2012:42/Jordbruksverket, Jönköping: Jordbruksverket, 2012.

Jordbruksverket, *Exploatering av jordbruksmark 2006-2010 Rapport 2013:3/Jordbruksverket*, Jönköping: Jordbruksverket, 2013.

Jordbruksverket, *Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering*, Rapport 2013:35/Jordbruksverket, Jönköping: Jordbruksverket, 2013.

Jordbruksverkets statistikdatabas.

Kjellström, E., Ändrad risk för extrema väderhändelser i Sverige, i *Mistra SWECIA Årsrapport 2014*.

Kungl. Lantbruksstyrelsen, *PM Översiktlig grade-ring av åkermarken i Sverige*, 1971.

Kungl. Skogs- och lantbruksakademien (KSLA), *Jorden vi ärvde: den svenska åkermarken i ett hållbarhetsperspektiv*, Stockholm: Kungl. Skogs- och lantbruksakademien, 2012.

Lal, R., Restoring Soil Quality to Mitigate Soil Degradation. *Sustainability* 7, 2015, (5): 5875-5895.

Länsstyrelsen Jämtland, *Jordbruksmarken - en naturresurs att förvalta: Länsstyrelsens grundsyn kring jordbruksmark i länet*, Östersund: Länsstyrelsen Jämtland, 2014.

Länsstyrelsen i Skåne, *Skånes värdefulla jordbruksmark: Tätortsexpansion och utbyggnad av infrastruktur på högt klassad åkermark, rapport 2001:45*, Malmö: Länsstyrelsen Skåne, 2001.

Länsstyrelsen i Skåne, *Hushållning med åkermark? Uppföljning av åkerexploatering i Skåne och Halland samt analys av planerad exploatering i Skåne*, Malmö: Länsstyrelsen i Skåne, 2006

Länsstyrelsen i Skåne, Skånetrafiken, Region Skåne & Trafikverket, *Stationsnära läge: vägledning för hållbar planering i stationsorter*, Malmö: Länsstyrelsen i Skåne, 2010.

Länsstyrelsen i Skåne, *Klimatanpassningsatlas för Skåne*, Malmö: Länsstyrelsen Skåne, 2011.

Länsstyrelsen i Skåne län, *Skånska åtgärder för miljömålen: regionalt åtgärdsprogram för miljökvalitetsmålen 2012-2016*, Länsstyrelsen i Skåne län, Malmö, 2012.

Länsstyrelsen Skåne, *Regional handlingsplan för klimatanpassning för Skåne 2014: insatser för att stärka Skånes väg mot ett robust samhälle*, Malmö: Länsstyrelsen Skåne, 2014.

Länsstyrelsen Skåne, *Varför byggs det inte på detaljplanerad mark i Skåne?: exempel från åtta kommuner*, Malmö: Länsstyrelsen Skåne, 2014.

Länsstyrelsen Skåne, *Verksamhetsplan 2015*. Malmö: Länsstyrelsen Skåne, 2015.

Länsstyrelsen Skåne, *Bostadsmarknadsanalys för Skåne 2015 Rapport 2015:21*, Malmö: Länsstyrelsen Skåne, 2015.

Länsstyrelsen Skåne, *Planberedskap i Skåne: en inventering i större tätorter, uppdaterad version hösten 2015*, Malmö: Länsstyrelsen Skåne, 2015b.

Länsstyrelsen Skåne, *Bostadsbyggnadsbehov, planeringsläge och bostadsbyggande i Skånes kommuner: Regleringsbrevsuppdrag 28, 2015*, opublicerat manuskript, Malmö: Länsstyrelsen Skåne, 2015.

Miljömålsberedningen, *Med miljömålen i fokus: hållbar användning av mark och vatten : delbetänkande*. Stockholm: Fritze, 2014.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), *Osäkert idag - säkert i morgon?: Vad kan en mer omfattande antibiotikaresistens, klimatförändringarna och en hastig energiomställning innebära för arbetet med samhällsskydd och beredskap?*, Karlstad: MSB, 2014.

Naturvårdsverket, *Fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan: Växternas växtsäsong: Skåne län*, Sidan senast uppdaterad: 2015-05-19, <http://www.miljomal.se/Miljomalen/Alla-indikatorer/Indikator sida/?iid=313&pl=1>, (hämtad 2015-09-09).

Pimentel, D., Harvey C., Resosudarmo P., Sinclair K., Kurz D., McNair M., Crist S., Shpritz L., Fitton L., Saffouri R., Blair R., Environmental and Economic Costs of Soil Erosion and Conservation Benefits. *Science* 267, 1995, (5201): 1117-1123.

Ramböll, *Länsstyrelsen i Skåne län: Kristianstadslätten klimatsimulering: PM genomförande och resultat*, Malmö: Länsstyrelsen i Skåne, 2013.

Region Skåne, *Det öppna Skåne: remissförslag : Skånes regionala utvecklingsstrategi 2030*, beslutad av Regionfullmäktige 17 juni 2014, Kristianstad: Region Skåne, 2014.

Region Skåne, *Trafikförsörjningsprogram för Skåne 2015*, beslutad av Regionfullmäktige 18 mars 2014, Malmö: Region Skåne, 2014.

SCB, *Naturmiljön i siffror 2000*, 6. utg. Stockholm: SCB, 2000.

SCB, *Markanvändningen i Sverige* = [Land use in Sweden], 6. utg. Stockholm: Statistiska centralbyrån (SCB), 2013.

SCB, *Normskördar 2015 [Elektronisk resurs]*, Statistiska centralbyrån, 2015, [http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:scb-2015-jo15sm1501\\_.pdf](http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:scb-2015-jo15sm1501_.pdf).

SCB statistikdatabas.

Temmerman, S., Meire, P., Bouma, J.T., Herman, M.J.P., Ysebert, T., De Vriend, J. H., Ecosystem-based coastal defence in the face of global change, *Nature*, Vol 504, 2013, 79-83.

### Lagstiftning och förarbeten:

*Förordning om hushållning med mark- och vattenområden (1998:896)*, Miljö- och energidepartementet

*Miljöbalk (1998:808)*, Stockholm: Miljö- och energidepartementet

*Plan- och byggförordning (2011:338)*, Stockholm: Näringsdepartementet

*Plan- och bygglag (2010:900)*, Stockholm: Näringsdepartementet

*Regeringens proposition 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m. m.*, Riksdagen, Stockholm, 1985.

*Regeringens proposition 1985/86:1 med förslag till ny plan- och bygglag*, Stockholm, 1985.



## Bilaga: Relevant lagstiftning och förarbeten

*Bilagan innehåller utdrag ur den lagstiftning som är relevant för frågan om hushållning med jordbruksmark. Texterna är hämtade ur plan- och bygglagen, miljöbalken samt förarbeten till plan- och bygglagen och lagen om hushållning med naturresurser (NRL). Naturre-surslagen inarbetades i miljöbalken 1999. Bestämmelsen om skydd av brukningsvärd jordbruksmark fördes då i stort sett oförändrad in i miljöbalkens 3 kapitel 4 §.*

### Plan- och bygglagen (2010:900)

#### 2 kap. Allmänna och enskilda intressen

1 § Vid prövningen av frågor enligt denna lag ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen.

2 § Planläggning och prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt denna lag ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företrädare ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. 1–8 §§ miljöbalken ska tillämpas. Lag (2014:862).

3 § Planläggning enligt denna lag ska med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja

1. en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder,
2. en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper,
3. en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt,
4. en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens, och
5. bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Även i andra ärenden enligt denna lag ska hänsyn tas till de intressen som anges i första stycket 1–5. Lag (2013:867).

4 § Vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt denna lag får mark tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet.

### Miljöbalk (1998:808)

#### 3 kap. Grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden

4 § 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.

Skogsmark som har betydelse för skogsnäringen skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk.

#### REGERINGENS PROPOSITION 1985/86:3 MED FÖRSLAG TILL LAG OM HUSHÅLLNING MED NATURRESURSER M.M. (PROP. 1985/86:3)

##### Motivering 2 kap. Grundläggande hushållningsbestämmelser, 4 § (nuvarande MB 3 kap. 4 §):

*”Skälen för mitt förslag:* Hushållningen med jordbruksmark har ägnats stor uppmärksamhet i den fysiska riksplaneringen. Som riktlinje gäller att brukningsvärd jordbruksmark inte får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar om en från samhällets synpunkt tillfredsställande lösning kan åstadkommas på annan mark. I början av 1970-talet togs ca 6000 ha jordbruksmark per år i anspråk för tätortsutbyggnad. En markant minskning skedde under senare delen av 1970-talet. Under perioden 1975-1980 togs enligt promemorian endast ca 2000 ha/år i anspråk för tätortsändamål. Som framhålls i promemorian är ett viktigt skäl till att markkonsumtionen avtagit under senare år att byggandet av både bostäder och arbetslokaler m.m, har minskat.

Enligt promemorian föreligger det i allt väsentligt goda erfarenheter från tillämpningen av riksdagens riktlinje för jordbruksmarken. Kraven på hushållning behandlas i stort sett tillfredsställande i kommunernas planering. De har också fått en god förankring i det allmänna medvetandet. Mot denna bakgrund hävdas i promemorian att det saknas tillräckliga skäl att nu föreslå att staten skall ha ett avgörande inflytande på frågan om hur kraven tillgodoses i bebyggelseplaneringen.

Jordbruksmarken är en begränsad resurs med avgörande betydelse för att trygga livsmedelsförsörjningen i landet. Oberoende av vilken produktionsinriktning som från tid till annan befinns lämplig, anser jag det vara angeläget att den mark som är lämpad för ändamålet också i framtiden får ett tillfredsställande skydd. NRL bör därför innehålla en bestämmelse i överensstämmelse med nu gällande riktlinje i den fysiska riksplaneringen för hushållningen med jordbruksmark. Brukningsvärd jordbruksmark bör få tas i anspråk för bebyggelse och anläggningar endast om exploateringen tillgodoser väsentliga samhällsintressen som inte kan tillgodoses på ett från samhällets synpunkt tillfredsställande sätt på annan mark. Sådana samhällsintressen kan vara t.ex. bostadsförsörjningsbehovet, intresset av att kunna lokalisera bostäder och arbetsplatser nära varandra, att skapa väl fungerande och lämpliga tekniska försörjningssystem samt att säkerställa viktiga rekreationsintressen.



Enligt min mening är ett skydd för den brukningsvärda jordbruksmarken av stor betydelse för den långsiktiga hushållningen med naturresurser i vårt land. I fall då det saknas från allmän synpunkt tillfredsställande alternativ för samhällsbyggnad och sålunda brukningsvärd jordbruksmark likväl måste tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar, anser jag del därför vara viktigt att ingreppen utformas på ett sätt som innebär så begränsad inverkan som möjligt för jordbruket.

Jag redovisade tidigare att några remissinstanser anser promemoriaförslaget vara otydligt i fråga om den inbördes avvägningen mellan skyddad jordbruks- och skogsmark när annan mark inte finns att tillgå. Vid en sådan avvägning bör i första hand sådan mark undantas från exploatering, som har den bästa biologiska produktionsförmågan.

Åtskilliga remissinstanser är kritiska till promemorians förslag att skyddet av jordbruksmarken vad gäller PBL:s beslutsområde blir en renodlat kommunal angelägenhet.

Som jag anförde nyss är erfarenheterna från kommunernas hantering av riksdagens riktlinje om jordbruksmark i allt väsentligt goda. Jag utgår från att kommunerna, i de fall de anser sig tvingade att ta i anspråk brukningsvärd jordbruksmark för utbyggnadsändamål, kommer att i översiktsplanen redovisa de alternativa utbyggnadsområden som har studerats och även belysa konsekvenserna från allmän synpunkt av de olika alternativen. Om exploateringen berör större sammanhängande jordbruksbygder och jordbruksmark av hög kvalitet, kan det vara nödvändigt att också redovisa möjligheterna till alternativ lokalisering till annan del av den berörda kommunen eller regionen. Ett fortsatt interkommunalt samarbete i planeringsfrågor behövs således i landets viktigaste jordbruksbygder för att möjligheterna till en långsiktigt god resurshushållning skall kunna tas till vara." (sid. 53-54)

**Specialmotivering, 1 kap. Inledande bestämmelser, 1 § (nuvarande MB 3 kap. 1 §):**

(...)

"Hur sådana naturresurser som är av särskild betydelse för samhällets utveckling och som det råder brist på skall användas, måste övervägas särskilt noga så att dessa resurser används på ett för samhället riktigt sätt. I första hand gäller det naturligtvis sådana begränsade naturresurser om vars utnyttjande det råder konkurrens. Det sätt på vilket marken och vattnet används inverkar, så som jag har framhållit i den allmänna motiveringen, på möjligheterna att utvinna ämnen och material ur marken och vattnet och påverkar också förutsättningarna för den biologiska produktionen i vid mening. Vid överväganden och beslut om hur marken och vattnet får användas måste hänsyn tas till de konsekvenser som olika användningssätt har för de begränsade naturresurser som är knutna till marken och vattnet. Användningen av den fysiska miljön bör m. a. o. vara inriktad på en god hushållning från ekologiska, sociala och samhällsekonomiska synpunkter.

Det innebär att tillgängliga resurser måste utnyttjas på ett så effektivt och ändamålsenligt sätt som möjligt både med hänsyn till olika användningssätt och över tiden. En avvägning måste då göras mellan å ena sidan intresset av att bevara naturresurser för framtiden och å andra sidan värdet av att ta en resurs i anspråk.

I en god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt ligger ett krav att intressen och anspråk som hänger samman med livsmedelsförsörjningen, industrins råvaruförsörjning, energiförsörjningen och samhällsbyggandet skall beaktas. Däri ligger bl. a. ett krav på att lämpliga områden ställs till förfogande för samhällsbyggandets olika led i form av t. ex. anläggningar för produktion och teknisk försörjning, för skilda vetenskapliga, kulturella och rekreativa behov samt för det militära och civila försvaret.

I en god hushållning ingår också att disponera resurserna och att utforma nödvändiga ingrepp med hänsyn till människornas behov och så att mångformigheten i natur- och kulturmiljön bevaras. Beslut om användningen av våra naturresurser innebär i många fall att man måste göra avvägningar mellan ett flertal, ofta motstridiga intressen. Ekologiska, sociala och samhällsekonomiska synpunkter måste därvid vägas mot varandra på ett sätt som sammantaget främjar en god hushållning.

När kunskaperna om de ekologiska konsekvenserna av skilda ingrepp och exploateringsåtgärder är bristfälliga, medför det att man måste iaktta försiktighet med oåterkalleliga förändringar. Ett viktigt inslag i hushållningstanken är bevarande av natur- och kulturvärden och skydd av särskilt ömtåliga mark- och vattenområden. Särskilda bevarandeåtgärder motiveras vidare av behovet att behålla handlingsfriheten för framtida omdispositioner av resursutnyttjandet, av behovet av referensområden för den vetenskapliga forskningen och för att tillgodose människors behov och önskemål bl. a. i fråga om rekreation och estetiska och kulturella upplevelser.

De sociala hänsyn som inryms i kravet på hushållning med naturresurserna är starkt sammanflätade med de ekologiska och samhällsekonomiska hänsyn som tidigare berörts. Frågan om hur mark- och vattenområden används för olika ändamål har stor betydelse från välfärdssynpunkt och med hänsyn till möjligheterna att skapa goda levnadsförhållanden för människorna. Krav på skydd mot för människan skadliga miljöbetingelser är givetvis grundläggande från social synpunkt liksom hävdandet av allemansrätten.

Vid valet mellan att bevara naturresurser eller att ta dem i anspråk bör i princip en samhällsekonomisk bedömning göras av vilken åtgärd som är att föredra. Den samhällsekonomiska värderingen måste göras bl.a. med utgångspunkt i målen för den ekonomiska politiken. Del innebär att effekterna på sysselsättningen och den ekonomiska tillväxten måste tillmätas stor betydelse. En långsiktig expansion av produktion, investeringar och sysselsättning måste tryggas. Följderna för den regionala balansen och fördelningen av levnadsstandard i landet måste vägas in. Den samhällsekonomiska bedömningen innefattar även ett hänsynstagande till kommunernas ekonomiska situation liksom den påverkan på försörjningsläget som olika åtgärder kan komma att få. De ekologiska och sociala aspekterna har naturligtvis också ett ekonomiskt värde vid en sådan bedömning.

NRL kan sammanfattningsvis sägas syfta till att god natur- och kulturmiljö skall bevaras, att landets försörjning med naturresurser tryggas i ett långsiktigt perspektiv samt att ett ändamålsenligt samhällsbyggande främjas. Både bevarande- och användningsintressen skall alltså beaktas." (s. 151-152)



### **Specialmotivering, 2 kap. Grundläggande hushållningsbestämmelser, 4 § (nuvarande MB 3 kap. 4 §):**

”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.

Skogsmark som har betydelse för skogsnäringen skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk.

I enlighet med vad jag har föreslagit i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.4) innehåller paragrafen bestämmelser som innebär att brukningsvärd jordbruksmark och skogsproduktionsområden som har betydelse för skogsnäringen skall ges ett särskilt skydd mot exploateringsföretag av olika slag.

Paragrafens första stycke innebär att brukningsvärd jordbruksmark inte får tas i anspråk för bebyggelse och anläggningar som kan anordnas på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt på annan mark. Det är endast väsentliga samhällsintressen som kan motivera avsteg från bestämmelsen och då endast under förutsättning att del aktuella exploateringsintresset inte kan tillgodoses på ett från samhällets synpunkt tillfredsställande sätt på annan mark.

I överensstämmelse med vad som förordades när riktlinjerna om jordbruksmarken infördes i den fysiska riksplaneringen, skall med brukningsvärd jordbruksmark avses mark som med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar är lämpad för jordbruksproduktion. Begreppet har således samma innebörd som enligt lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark.

Av första stycket följer att det i ärenden som rör tillstånd till exploateringsföretag som berör brukningsvärd jordbruksmark måste utredas om inte en lokalisering av företaget på tillfredsställande sätt kan ordnas på annan mark.

Med uttrycket ”tillfredsställande” avses att lokaliseringen av exploateringsföretaget skall vara fullt godtagbar från samhällsbyggnadssynpunkt. Självfallet inryms däri att den alternativa lokaliseringen skall vara tekniskt och funktionellt lämplig samt ekonomiskt rimlig.

Det ianspråktagande som åsyftas i första stycket innefattar åtgärder som på ett varaktigt sätt drar marken ur biologisk produktion. Det är naturligt att tänka på utbyggnad av bostadsområden, industrier, upplag, vägar, ledningar osv. Som jag påpekade i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.4) bör det däremot vara förenligt med första stycket att använda jordbruksmark för koloniområden med odlingslotter. Detsamma bör gälla komplettering av befintlig bebyggelse med ytterligare någon enstaka byggnad.

I överensstämmelse med förslaget i den allmänna motiveringen (avsnitt 3.4) har i paragrafens andra stycke tagits in en bestämmelse som skall slå vakt om skogsbrukets produktionsområden.

Innebörden av begreppen ”så långt möjligt” och ”påtagligt påverka” har jag kommenterat i specialmotiveringen till 2 kap. 2§ som innehåller motsvarande begrepp.

Som påpekats av länsstyrelsen i Kronobergs län kan även små exploateringsföretag leda till inte ringa komplikationer för ett rationellt bedrivet skogsbruk. Det är inte bara kravet på hänsyn till den tillkommande byggnaden och verksamheten i och intill den som påverkar möjligheten att sköta skogen. Små exploateringsföretag kan också föra med sig betydande intrång för skogsbruket genom väg- och ledningsdragningar. Det bör här också strykas under att även nya byggnader och anläggningar som inte omedelbart berör skogsmark kan föranleda intrång i en rationell skogsproduktion. Däremot torde det normalt inte orsaka några påtagliga olägenheter om befintlig bebyggelse i skogsområden kompletteras med ytterligare någon bebyggelse.

Avvägningen mellan jord- och skogsbruksintresset resp. exploateringsintresset faller naturligtvis ibland ut till exploateringsintressenas fördel. När så är fallet bör man självfallet se till att anläggningar m.m. lokaliseras och utformas så att jordbrukets eller skogsbrukets intressen skadas så litet som möjligt. Vid prövningen bör då markens kvalitet för biologisk produktion tillmätas betydelse. Bl. a. bör beaktas hur marken har klassificerats, dess arronderingsförhållanden m.m.

Det ankommer på lantbruksnämnden och skogsvårdsstyrelsen att i samråd med länsstyrelsen se till att det finns erforderligt kunskapsunderlag i fråga om vilka områden som inrymmer brukningsvärd jordbruksmark resp. produktionsområden som har betydelse för skogsnäringen.

Beträffande den brukningsvärda jordbruksmarken finns en god kunskap i kommunerna på grund av det skydd för den marken som riksdagens riktlinjer i den fysiska riksplaneringen nu innehåller. När det gäller skogsmarken behövs i flertalet kommuner ett bättre underlag för att bedöma den hänsyn som skall tas till skogsbrukets intressen. Skogsvårdsstyrelserna bör kunna ställa sådant underlag till kommunernas förfogande.” (sid. 158-159)

### **REGERINGENS PROPOSITION 1985/86:1 MED FÖRSLAG TILL NY PLAN- OCH BYGGLAG (PROP. 1985/86:1)**

#### **16.2 Grunderna för länsstyrelsens prövning**

##### **16.2.2 Regionala frågor**

”Jag övergår nu till att något utveckla tankarna bakom den prövningsgrund som gäller brister i den mellankommunala samordningen.

Vissa av de frågor som kan ha betydelse över kommungränserna utreds i dag ofta av informella planeringsgrupper, sammansatta av företrädare för de regionala organen och de berörda kommunerna. Resultatet av dessa informella utredningar kan bilda värdefullt underlag för den mera formbundna översiktliga markanvändningsplaneringen i varje kommun.

Länsstyrelsen bör genom det nu föreslagna systemet med överprövning kunna bevaka att de planer som de olika kommunerna tar fram på ett gemensamt underlag inte blir inbördes oförenliga. Givetvis bör länsstyrelsen också svara för att motsvarande avstämning sker i de fall där en kommun utan föregående regio-



nalt samarbete upprättar en plan som kan få effekter för någon av grannkommunerna.

För att något belysa vilka typer av frågor som jag syftar på med denna prövningsgrund vill jag ange några exempel. Frågor som kan vara av regional eller interkommunal betydelse är lokaliseringen av flygplatser, sträckningen av vägar, banor och ledningar, läget för större täkter, anläggningar för sophantering, större serviceanläggningar, småbåtshamnar och andra fritidsanläggningar. En annan fråga av detta slag kan vara lokaliseringen av större detaljhandelsanläggningar med ett upptagningsområde som omfattar mer än en kommun. Hit hör också bevarandet av regionalt betydelsefulla friluftsområden och kulturmiljöer liksom större sammanhängande grönområden. Över huvud taget anser jag det vara viktigt att de regionala naturvårdsintressena får ett starkt stöd genom länsstyrelsens prövning.

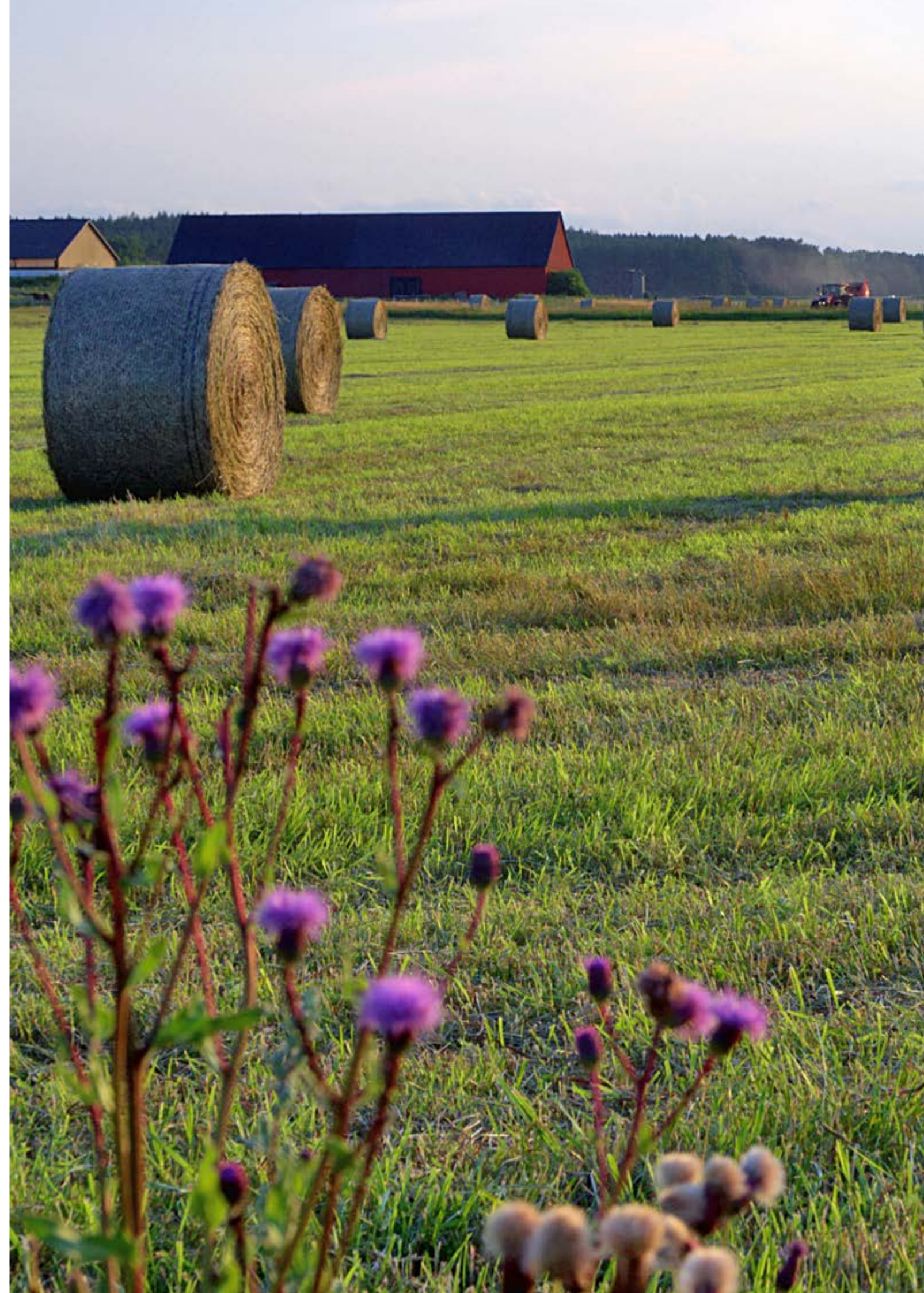
När det gäller sysselsättningsfrågorna i en vidare bemärkelse är en viktig aspekt för kommunerna att beakta vid planeringen att arbetsplatser och bostäder lokaliseras på sådant sätt i förhållande till varandra att det blir lätt för människorna att nå service och sysselsättning. Bl. a. sådana hänsyn ligger bakom den föreslagna bestämmelsen att beslut enligt PBL skall främja en från allmän synpunkt lämplig samhällsutveckling.

Kommunala beslut som rör frågor av detta slag - boende, arbete och service - får ibland effekter för hela regionen eller åtminstone för delar av den. Kommunerna är i dessa fall starkt beroende av varandra, och det är angeläget att de satsningar som görs blir samstämda. Staten bör då ha en möjlighet att påverka hur bostäder och arbetsplatser förläggs och att se till att en rimlig framtida kollektivtrafikförsörjning kan upprätthållas. Enligt min mening bör den överprövningsgrund som avser bristande mellankommunal samordning täcka sådana situationer, på det sättet kan länsstyrelsen jämföra kommunernas fysiska planer och samordna dem där de inte är förenliga med varandra.

(..)

Den lösning som jag har stannat för är att det bör ingå i länsstyrelsens prövning att bevaka de mellankommunala frågorna, även om det finns ett regionplaneorgan. Också frågan om de kommunala planerna är förenliga med en eventuell regionplan bör bedömas av länsstyrelsen. Till skillnad mot utredningen anser jag inte att det behövs någon särskild prövningsgrund i lagen, som tar fasta på de kommunala beslutens relationer till regionplan. Jag vill i stället se det så att en regionplan kan vara ett uttryck för vad som är en lämplig samordning av regleringen i markanvändningsfrågor med mellankommunal räckvidd. Det är en självklar skyldighet för länsstyrelsen att bevaka följsamheten till en eventuell regionplan.

Självfallet bör det vara ett nära samarbete mellan länsstyrelsen och regionplaneorganet vid prövningen av planer som berör regionala frågor. Jag förutsätter att länsstyrelsen tar initiativ till sådant samråd även utan en uttrycklig lagregel, Regionplaneorganet bör få rätt att överklaga det beslut som länsstyrelsens prövning utmynnar i." (sid. 337-339)





Markhushållning i planeringen  
Jordbruksmarken i Skåne



Länsstyrelsen  
Skåne

[www.lansstyrelsen.se/skane](http://www.lansstyrelsen.se/skane)