Jordbruksmark

- en mångsidig resurs att förvalta

Vägledning i den fysiska planeringen 2016-08-01

Foto: Petra Forsmark

Den värdefulla jordbruksmarken

”Det långsiktiga värdet av jordbruksmark tycks väga lättare i jämförelse med de kortsiktiga ekonomiska vinningar som bostadsbebyggelse och vägbygge tillför samhället” (Jordbruksverket, 2013) Det är av vikt att öka kunskapen i samhället gällande de värden som finns i bevarandet av jordbruksmark. Utspridd bebyggelse och exploatering av jordbruksmark försämrar möjligheterna till rationell jordbruks- och livsmedelsproduktion.

Bostadsbyggande är en stor orsak till att jordbruksmark tas i anspråk, vilket många gånger skulle kunna förhindras genom exempelvis förtätning. Jordbruket har starkt kulturhistoriskt värde då odlingslandskapet består av en lång historia och innehåller spår från tidigare generationers brukande. Nyodling av jordbruksmark tar många år, är dyrt ekonomiskt och energimässigt vilket gör den till en ändlig resurs om den inte förvaltas rätt. När jordbruksmark en gång hårdgjorts för bebyggelse eller vägar är marken som regel svår att återta till produktion, den biologiska mångfald som marken innehar går förlorad. Hushållning och exploatering av mark bör utifrån dessa perspektiv ses som två angelägenheter att väga mot varandra för att uppnå en hållbar och långsiktig planering.

Tänkvärt!

Intresset av att äta närproducerade livsmedel har ökat de senaste åren, och bedöms fortsätta öka. Bondens Marknad har varit en omtyckt tillställning där producenter från länet och konsumenter möts för att värna om närproducerade livsmedel. Det blir emellertid svårt att leverera det som konsumenterna efterfrågar om brukningsvärd jordbruksmark exploateras.

Hur långt räcker åkermarken i Gävleborg?

I Sverige har vi tillgång till 0,3 ha åkermark per person Med vår import av livsmedel, nyttjas ca 0,4 ha per person. (Slätmo, E. 2012) Det betyder att vi använder mer åkermark än vad det faktiskt finns tillgång till för livsmedelsproduktion.

Gävleborgs län hade år 2015 279 991 invånare och åkerarealen i länet var ca 67000 ha vilket innebär att det finns 0,24 ha åkermark per person att tillgå.

Utifrån dessa förutsättningar skulle länet teoretiskt sett kunna försörja 60 % av invånarna med tillräcklig livsmedelskonsumtion (0,4 ha) betraktat utifrån dagens konsumtionsvanor.

Vägledning i den fysiska planeringen 2016-08-01
Utgiven av Länsstyrelsen Gävleborg
Redaktörer: Amanda Jonsson, Anna Hedman

Länsstyrelsen Gävleborg

Vad säger lagen?

Jordbruksmarkens angelägenhet berörs i den svenska lagstiftningen i 2 kap. 2 § plan och- bygglagen (PBL) med hänvisning till 3 kap. 4 § miljöbalken (MB).

3 kap. 4 § MB

”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 samhälls-intressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk”

Jordbruksmarkens uttalade nationella intresse ger inte jordbruksmarken ställningen som riksintresse. Länsstyrelsen är skyldig att överpröva detaljplaner när dessa brister i hänsyn till riksintressen men inte när det gäller övriga hushållsbestämmelser. Det har sannolikt bidragit till att kommunerna och länsstyrelserna är mer medvetna om betydelsen av riksintressen än jordbruksmarkens värden. (SOU 2015:99)

Definitioner

Åkermark. Mark som används eller lämpligen kan användas för växtodling eller bete och som är lämplig att plöja.

Betesmark. Mark som används eller lämpligen kan användas till bete och som inte är lämplig att plöja.

Slåtteräng. Naturlig mark som inte gödslats, kultiverats eller såtts in med främmande arter. Slåtterängars främsta uppgift är att bistå med foder till kreatur samt utgöra en plats för biologisk mångfald.

”Är det skäligt att klassa jordbruksmark som riksintresse?”

Denna fråga har utretts och hittills har följande framkommit:

2009

Miljöprocessutredningen (SOU 2009:45) gör bedömningen att det inte föreligger tillräckligt med stöd för att klassa jordbruksmark som riksintresse och hänvisar till förarbetena till Naturresurslagen. Ingen fristående analys av om riksintresse är ett ändamålsenligt verktyg för att skydda jordbruksmark genomfördes.

2011

Miljömålsberedningen* får i uppdrag av regeringen att ta fram en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning (dir. 2011:91). Strategin för långsiktigt hållbar markanvändning omfattar totalt tre betänkanden.

2013

SOU 2014:50 utgjorde det tredje betänkandet, slutbetänkandet. Miljömålsberedningen bedömde att ändringar i PBL avseende tillämpningen av MB skyddsföreskrifter bör vara tillräckligt för att uppnå ett bättre skydd av den bruksvärda jordbruksmarken.

2015

Vad händer nu? Remittering av betänkandet bereds i Regeringskansliet för närvarande (mars 2016).

2016

I dec 2013 tillkallades en särskild riksintresseutredare med uppdraget att göra en översyn av 3 kap. MB och relevanta delar av 4 kap. MB till följd av att Jordbruksverkets utvärdering visat på att utformningen av dagens regler (i PBL och MB) inte säkerställer att det vid planläggning tas tillräcklig hänsyn till bevarandet av jordbruksmarken (SOU 2014:50).

Regeringen konstaterar i budgetpropositionen för 2013 att behov finns av en översyn av bestämmelserna i 3 kap. MB gällande områden av riksintresse. Det angavs att en utredning skulle tillsättas. Som ett första steg i utredningsarbetet ger Regeringen Jordbruksverket under 2013 i uppdrag att utvärdera hur 3 kap. 4§ MB i relation till PBL tillämpas i praktiken när jordbruksmark tas i anspråk för exploatering (Dnr.4.5.17–2223/13). Generellt sett visade utredningen att kommunerna har små möjligheter att bedöma jordbruksmarkens värden. Utvärderingen visade även att Länsstyrelserna saknar enhetlig hantering av hur rådgivningen av MB 3:4 går till (Jordbruksverket, 2013).

Riksintresseutredningens (SOU 2015:99) bedömning är att jordbruksmark är en viktig resurs som bör hanteras långsiktigt. Utredningen ansluter sig till Miljömålsberedningens bedömning och förslag att länsstyrelsen enligt PBL får utökad möjlighet att utöva sin tillsyn och en ny ingripande grund genom att det införs bestämmelser i 3 och 5 kap. PBL samt 11.kap PBL. Genom att länsstyrelsen får utökade befogenheter anser utredningen inte att det finns några skäl till att ange jordbruksmark som riksintresse. Även ändringar i 3 och 4 kap. MB ska införas för att förtydliga hushållsbestämmelserna. Författningsförändringarna förväntas träda i kraft 1 jan 2018.

*Miljömålsberedningen ska ge regeringen råd om hur generationsmålet och miljökvalitetsmålen kan nås på ett sätt som är kostnadseffektivt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Beredningen inrättades 1 juli 2010 för att nå bred politisk samsyn kring miljöfrågorna.

Foto: Petra Forsmark

Brukningsvärd jordbruksmark

Mycket har hänt i utvecklingen sedan 1970-talets klassificering av brukningsvärd jordbruksmark. Till följd av teknisk, ekonomisk och politisk utveckling, finns andra aspekter, förutom produktionsförmågan, som talar för huruvida jordbruksmarken kan användas på ett effektivt och gynnsamt sätt. Följande infallsvinklar kan även användas som bedömningsgrunder för ett rationellt jordbruk:

- Jordbrukets storlek; total areal måste vara minst två hektar för att gården ska räknas som jordbruksfastighet. Sammanhållen jordbruksmark är nödvändigt för att lantbruket ska kunna skötas rationellt.
- Jordbruksmarkens lokalisering är av stor betydelse för att minimera transporter och kostnader
- Markens dräneringsförmåga samt förekomsten av brukningshinder
- Huruvida marken (i de fall marken inte brukas idag) skulle kunna bli aktuell för odling i framtiden.
- Gårdsstöd; är marken berättigad till stödet bör marken bedömas som brukningsvärd jordbruksmark.

Jordbrukets utvecklingspotential

I länet finns idag ingen uttalad livsmedelsstrategi. Region Gävleborg arbetar tillsammans med andra aktörer för att skapa förutsättningar för en sådan. En förstudie kallad Lokal mat i Gävleborg genomfördes år 2013 och fungerar som ett underlag för ett strategiskt arbete med att utveckla den lokala mat produktionen. Förstudien har lett till ett pågående regionalt arbete som fått beviljat regionala tillväxtmedel. Föreningen Matvärden fick under år 2015 sin finansiering beviljad från Region Gävleborg, Regionalfonden för Norra Mellansverige och ERUF, vilket är en åtgärd till att förankra utvecklingsområdet hos offentliga, privata och fria organisationer. En aktiv, lokal livsmedelsproduktion kan tillföra värden som ökar länets attraktionskraft och skapar tillväxt (Regionala livsmedelsstrategier, 2015).

Det finns alltså potential för att livsmedelsproduktionen kan utvecklas i Gävleborgs län vilket är en förutsättningen för att jordbruksmark brukas. Ett aktivt brukande av jordbruksmarken är också en för utsättning för att bevara och upprätthålla den biologiska mångfalden i odlingslandskapet. Det innebär att åtgärder för att underlätta ett aktivt brukande av jordbruksmark kan behöva vidtas (Region Gävleborg, 2016). Åtgärder kan vara att bistå med ekonomiska medel till de lantbrukare som vill utveckla sin produktion, anordna utbildningar av olika slag för att öka kompetensutvecklingen, samt uppmuntra till lokalt livsmedelsföretagande genom anordnandet av kommerser (ex. bondens marknad) där lantbrukare får visa upp sina produkter och komma i kontakt med konsumenterna. (Jordbruksverket, 2005).

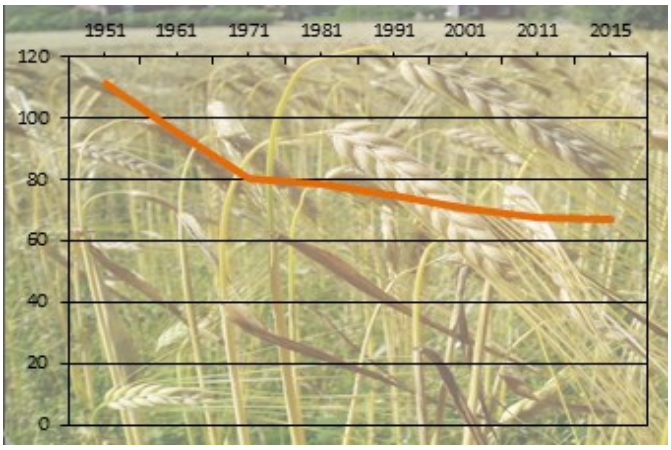
Tänkvärt!

”Vikten av korrekt information och rådgivning som styrmedel bör lyftas. Många åtgärder och arbetsföretag som skadar natur- och kulturmiljövärdena i odlingslandskapet har utförts på grund av bristande kunskap”

(Naturvårdsverket, Nationell bevarandeplan för odlingslandskapet, 1993).

Andelen åkermark minskade

I mitten av 1900-talet började nedläggning av åkerareal i länet (se diagrammet). Nedläggningstakten har sedan dess varit ihållande. På 65 år har 40 % av åkerarealen i länet försvunnit. Minskningen i det öppna odlingslandskapet från år till år är inte så stor, men det finns en långsiktig trend där mer åkermark och betesmark



Miljömål– Ett rikt odlingslandskap

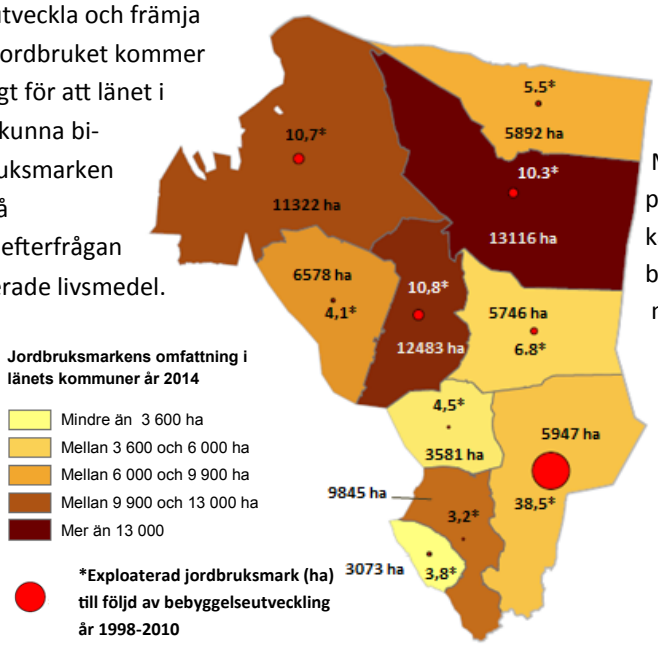
”Odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks."

– Riksdagens definition av miljökvalitetsmålet.

Miljömålen uppfylls inte

Mellan åren 1998 och 2010 försvann ca 2 000 ha jordbruksmark ur bruk i länet. 98,2 ha (5%) utav de 2 000 hektaren försvann till följd av bebyggelseutveckling, vilket betyder att det finns andra faktorer som också påverkar lantbrukets vitalitet negativt. Sådana faktorer kan vara igenväxning till följd av upphört brukande eller skogsplantering av jordbruksmark. Exploateringen under perioden var störst i Gävle kommun (38,5 ha) och minst i Sandvikens kommun (3,2 ha).

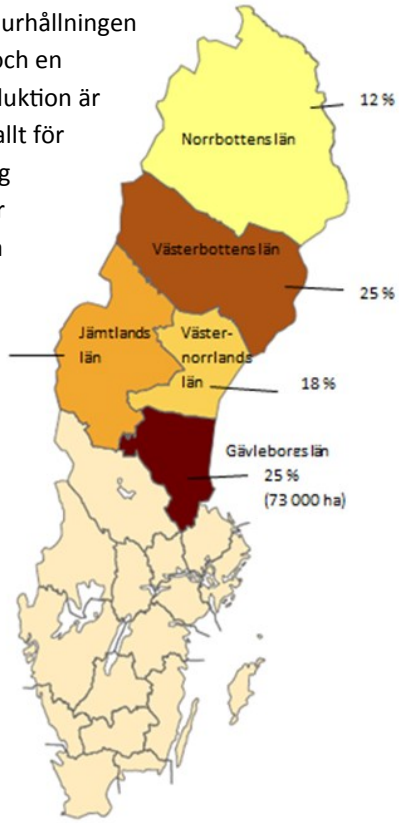
Länsstyrelsen bedömde under år 2015 att miljömålet, *Ett rikt odlingslandskap,* inte kommer att nås till år 2020 på grund av att det fortfarande finns en negativ trend i odlingslandskapet. Den jordbruksmark som finns i länet är en begränsad resurs. Nya metoder för att effektivisera, utveckla och främja det befintliga jordbruket kommer vara nödvändigt för att länet i framtiden ska kunna bibehålla jordbruksmarken och tillmötesgå befolkningens efterfrågan på närproducerade livsmedel.



Jordbruksmark – en begränsad resurs

Sveriges landareal består till ca 8 % av jordbruksmark. Gävleborgs län innehar idag 25 % av den totala jordbruksarealen i hela Norrland. Trots detta är endast 4 % av länets totala markarealen jordbruksmark, vilket gör den till en mycket begränsad resurs att värna om.

I ett större geografiskt perspektiv är således jordbruksmarken i Gävleborgs län av stor relevans. Jordbruket utmärks av betesdjur och stora arealer vallodling för foder. Djurhållningen bidrar till ett öppet landskap och en levande landsbygd. Mjölkproduktion är basen för länets lantbruk, en allt för omfattande minskning av antalet mjölkgårdar kan påverka det öppna landskapet negativt. Minskningen av mjölkproduktionen kan även bidra till att lokala mejerier läggs ned.



Ställningstaganden i den fysiska planeringen

Utifrån studier av rättsfall (se källor) där exploatering av jordbruksmark utgjort målet i rättsprövningen har särskilda ställningstaganden identifierats. Frågorna som sammanställts nedan kan, tillsammans med andra underlag, vara bra att ha i åtanke i planprocessen. Syftet med sammanställningen är att väcka reflektion kring jordbruksmarkens värden, för att sedan kunna väga dem emot andra aspekter.

Översiktsplan som referens

Enligt 3 kap. 5§ PBL ska vid tillämpningen av 3 och 4 kap MB göras bedömning om åtgärden är förenlig med kommunens ÖP.

Det är Länsstyrelsen Gävleborgs uppfattning att översiktsplanering är ett viktigt instrument för att uppnå en hållbar och resurseffektiv planering med tanke på att översiktsplanen ska vara vägledande för kommunernas andra planer och beslut kring markanvändning. Det är fördelaktigt om översiktsplanen innehar en tydlig viljeinriktning gällande vilken inbördes prioriteringsordning jordbruksmarken ska ha vid ianspråktagande. Trots att översiktsplanen inte är juridiskt bindande fungerar den som referensram vid rättskonflikter.

Länsstyrelsen bedömer följande:

- I de fall motstående intressen finns gällande jordbruksmarkens utveckling bör kända konflikter med ställningstaganden belysas i ÖP för att i ett tidigt skede ta ett helhetsgrepp i frågan.
- Översiktsplanen bör ha tillräckliga markanvändningsredovisningar för att följdriktigt kunna bedöma om jordbruksmarkens ställning som nationellt intresse är tillgodosett.
- Det är av vikt att kommunen genom ÖP förmedlar hur de avser att tillgodose exploateringsbehovet i tid och rum samt vilka typer av byggnader som är tänkta att uppföras.
- Geologisk information är av vikt i planeringen för att åstadkomma en ändamålsenlig markanvändning och på så vis förhindra att brukningsbar jordbruksmark med geologiskt värdefulla bildningar tas i anspråk för exploatering (SGU).

Väsentliga samhällsintressen

Enligt 3 kap. 4 § MB får brukningsvärd jordbruksmark tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen.

Samhällsintressen är angelägenheter som berör ett större antal medborgare och sett ifrån olika synvinklar är dessa intressen skiftande.

Samhällsintressen kan vara:
(SOU 2015:99, s. 434);

- Bostadsförsörjningsbehov
- Lokalisering av bostäder, arbetsplatser, service och transportsystem nära varandra
- Behovet av välfungerande och lämpliga tekniska försörjningssystem
- Behovet av goda, säkra och klimatsmarta transportmöjligheter
- Säkerställa viktiga sociala aspekter; ex. arbetstillfällen, sjukvård, näringsverksamheter som bidrar till ekonomisk och innovationsrik tillväxt, kultur och fritidsaktiviteter.

Frågor att ställa i planprocessen:

- Är den nya bebyggelsen eller anläggningen förenlig med jordbrukets intressen (livsmedelsproduktion, energiproduktion bl.a.), d.v.s. gynnar exploateringen jordbruket i ett samhälleligt perspektiv?
- Är det exploaterande intresset verkligen ett väsentligt samhällsintresse?
- Finns det tydliga och starka belägg gällande planens påverkan på enskilda/allmänna intressen? Det är av vikt att argumenten framförs på ett tydligt och väl underbyggt vis för att intressena ska kunna vägas emot varandra.

Lokalisering och markpåverkan

Alternativet att spara jordbruksmarken och istället förtäta städerna resulterar i hushållande av kommunernas markresurser och ger en större valfrihet för markanvändningen i framtiden. Förtätningspotential finns i olika hög grad i Gävleborgs kommuner och det är en angelägenhet att dra nytta av denna potential när möjlighet finns. Lokaliseringen av exploateringen ska vara tekniskt och funktionellt lämplig samt ekonomiskt rimlig. Det ska råda restriktivitet mot att jordbruksmark tas i anspråk för ny bebyggelse som inte har med områdenas funktion som jordbruksområde att göra.

Frågor att ställa i planprocessen:

- Finns det möjlighet att lokalisera väsentliga samhällsintressen till annan mark än jordbruksmark eller på jordbruksmark med sämre produktionsförutsättning?
  - Om inte, varför är inte kvalifikationerna att ta annan mark i anspråk tillfredsställande? Argumenten ska vara väl underbyggda.
- Vilka är fördelarna, ur lokaliseringssynpunkt, med att jordbruksmarken exploateras?
  - Är fördelarna långsiktiga?
- Hur ser förtätningspotentialen ut i kommunen?
- Finns det en tydlig koppling mellan valet av lokalisering och exploateringens syften/mål?

Vid exploatering som medför att jordbruksmark används för annat ändamål än jordbruk anser Länsstyrelsen att det är av vikt att olika perspektiv (ex. biologisk mångfald och kulturmiljö) klargörs och att hänsyn tas till dessa.

Mellankommunal samordning

Det stadsnära landskapet, där den största arealen jordbruksmark ofta finns, består många gånger av mellankommunala intressen med tanke på att landskapet är en gränszon mellan kommuner. Intressena är kopplade till begränsade resurser där ställningstaganden för en kommun på kort eller lång sikt får betydelse för grannkommunen eller regionen. Det kan därav finnas ett behov av att utveckla mellankommunala planer för att ta tillvara de gröna värdena som finns i det stadsnära landskapet.

Frågor att ställa i planprocessen:

- Är den mellankommunala samordningen säkerställd?
  - Kommer exploateringen av jordbruksmark medföra påverkan i de omkringliggande kommunerna?

Källor

Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO, 2009. FAO at work 2009-2010. Growing food for nine billion. Elektronisk källa: http://www.fao.org/liaison/24881-087aef492fd490dd57aa47a36c3b5aaa4.pdf,2016-03-01

Jordbruksverket, Åtgärder för att främja och underlätta småskalig livsmedelsförädling, 2005.

Jordbruksverket, 2006, *Exploatering av jordbruksmark vid bebyggelse- och vägutbyggnad 1996/98-2005.*
Elektronisk källa: http://www2.jordbruksverket.se/webdav/files/SJV/trycksaker/Pdf_rapporter/ra06_31.pdf

Jordbruksverket, Åkerarealens användning per grödgrupp i hektar efter län/riket 1866-2007,
Elektronisk källa: http://statistik.sjv.se/PXWeb/pxweb/sv/Jordbruksverkets%20statistikdatabas/?rxid=5adf4929-f548-4f27-9bc9-78e127837625, läst 2016-02-04.

Jordbruksverket, 2010, *Exploatering av jordbruksmark 2006-2010.*
Elektronisk källa: http://www2.jordbruksverket.se/webdav/files/SJV/trycksaker/Pdf_rapporter/ra13_3v2.pdf

Jordbruksverket, 2013, *Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering*.
Elektronisk källa: http://www2.jordbruksverket.se/webdav/files/SJV/trycksaker/Pdf_rapporter/ra13_35.pdf

Slätmo E., Edling P., Norderhaug A., Stenseke M. (2012). Kungl. Skogs- och Lantbruksakademiens TIDSKRIFT. Nummer 6, 2012. Årgång 151, s. 12

Naturvårdsverket, *Nationell bevarandeplan för odlingslandskapet,* 1993.

SGU, Sveriges Geologiska Undersökning.
Elektronisk källa: http://www.sgu.se/samhallsplanering/naturvarden/

Rättsfall

MMD Östersunds Tingsrätt, 2015-12-04, mål nr P 2609-15
MMD Östersunds Tingsrätt, 2015-03-16, mål nr P 96-15
MMD Växjö Tingsrätt, 2014-09-22, mål nr P 3454-13
MÖD Svea Hovrätt, 2013-10-30, mål nr P 6781-13
MMD Växjö Tingsrätt, 2013-08-20, mål nr P 2138-13
MMD Östersunda Tingsrätt, 2012-07-06, mål nr P 1372-12
MMD Växjö Tingsrätt, 2011-11-14, mål nr P 2642-11

Foto: Petra Forsmark

Länsstyrelsen
Gävleborg

Besöksadress: Borgmästarplan, 801 70 Gävle **Telefon:** 010-225 10 00
Webbadress: www.lansstyrelsen.se/gavleborg