



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

2013-11-29

Till Miljömålsberedningen som
underlag för det fortsatta
utredningsarbetet

Rapport från expertgruppen för hållbar användning av jordbruksmark

Arbetsmaterial

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	2
1. Expertgruppens uppdrag och sammansättning	4
1.1 Uppdraget.....	4
1.2 Expertgruppens sammansättning.....	5
2. Utgångspunkter och avgränsningar för expertgruppens arbete	6
2.1 Ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar markanvändning	6
2.2 Ett fortsatt jordbruk är avgörande.....	6
2.3 Ett helhetsperspektiv på landskapet behövs	6
2.4 Kostnadseffektiva och realistiska förslag	7
2.5 Expertgruppens arbete och andra pågående processer.....	7
3. Utmaningar för att uppnå en hållbar markanvändning	9
3.1 Jordbruket och klimatet	9
3.2 Odlingslandskapets biologiska mångfald och ekosystemtjänster	10
3.3 Begränsad rådighet över jordbrukets utveckling och jordbruksrelaterade miljö kvalitetsmål	11
4. Utvecklingsbehov för att åstadkomma en hållbar markanvändning	13
4.1 Jordbruk i hela landet	13
4.2 Jordbrukspolitiska beslut påverkar miljön	13
4.3 Landsbygdsprogrammets utformning.....	14
4.4 Möjligheten att bevara jordbruksmark och upprätthålla dess produktionsförmåga	14
4.5 Tillgång till livsmiljöer och spridningsmöjligheter för odlingslandskapets arter	14
5. Hur kan produktiv åkermark och dess bördighet bevaras?.....	16
5.1 Förslag om bevarande av jordbruksmark	16
5.2 Förslag om en hållbar markavvattning	31
5.3 Bedömning om ökad helhetssyn på vattenförsörjningen.....	41
5.4 Bedömning om ökad miljöhänsyn vid vattenverksamhet	43
5.5 Bedömning om markpackning och mullhalt.....	45
6. Särskilt angelägna frågor att arbeta med i Sverige under perioden 2014–2020	48

6.1 Förslag om en ökad helhetssyn med avseende på hantering av områden där jordbruk och skogsbruk möts.....	48
6.2 Förslag om att bevara ett öppet och variationsrikt landskap ...	56
6.3 Förslag om att minska jordbrukets negativa klimatpåverkan ..	64
6.4 Förslag om uthållig bioenergiproduktion på jordbruksmark ..	70
7. Särskilt angelägna frågor att driva inför beslut om EU:s gemensamma jordbrukspolitik efter 2020	77
7.1 Förslag om EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP) efter 2020.....	77
7.2 Förslag om ett effektivare landsbygdsprogram	85

Arbetsmaterial

5. Hur kan produktiv åkermark och dess bördighet bevaras?

5.1 Förslag om bevarande av jordbruksmark

Expertgruppen föreslår:

Senast 2015 stärks skyddet av brukningsvärd jordbruksmark genom förtydliganden i plan- och bygglagen vad gäller kommunens översikts- och detaljplaner och länsstyrelsens roll vid planläggning.

Förslag till åtgärder:

Kommuner ska i sina översiktsplaner tydligare beskriva hur hänsyn tas till brukningsvärd jordbruksmark. I plan- och bygglagen ska därför:

- 3 kap. 4 § kompletteras med kravet att kommunen i sin redovisning utöver riksintressen även särskilt ska ange hur man tagit hänsyn till brukningsvärd jordbruksmark.
- 3 kap. 5 § kompletteras med ett krav att det av översiktsplanen ska framgå hur kommunen avser att ta hänsyn till brukningsvärd jordbruksmark enligt 3 kap. 4 §.

Länsstyrelsen får en tydligare uppgift att bevaka frågan om bevarande av brukningsvärd jordbruksmark under samrådet om förslag till översiktsplan eller detaljplan och i sitt granskningsyttrande över planförslagen. I plan- och bygglagen ska därför:

- 3 kap. 10 § och 5 kap. 14 § kompletteras så att länsstyrelsen under samrådet om översiktsplan respektive detaljplan ska verka för att hänsyn tas till bestämmelsen om brukningsvärd jordbruksmark i miljöbalken.
- 3 kap. 16 § och 5 kap. 22 § kompletteras med att det i länsstyrelsens granskningsyttrande över förslag till översikts- eller detaljplan ska anges om förslaget inte är förenligt med bestämmelsen om hushållning med brukningsvärd jordbruksmark i miljöbalken.

Länsstyrelsen får en förstärkt roll i tillsynen. I plan- och bygglagen ska därför:

- 11 kap. 10 § kompletteras med att länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut om detaljplan, om beslutet kan förväntas innebära att bestämmelsen i miljöbalken om hushållning med brukningsvärd jordbruksmark inte följs.

Motivering

Jordbruksmarken är en värdefull resurs för nuvarande och kommande generationer

Jordbruksmarken är en naturresurs som om den hanteras på rätt sätt har potential att leverera livsmedel och andra produkter under lång tid²⁷. Jordbruksmarken är därmed inte enbart av intresse ur ett nutida produktionsperspektiv utan även ur ett långsiktigt perspektiv, så att brukningsbar mark med bibehållen bördighet finns tillgänglig även för kommande generationer.

Försörjningen av en växande världsbefolkning och effekterna av ett förändrat klimat innebär att den svenska jordbruksmarkens betydelse i ett globalt perspektiv sannolikt ökar. Som en följd av klimatförändringarna bedöms tillståndet för delar av den globala jordbruksmarken att försämrats. Ökad markerosion och torrare klimat medför försämrade odlingsbetingelser i vissa jordbruksområden²⁸. Stora arealer kan bli omöjliga att bruka på ett effektivt sätt. Den svenska jordbruksmarken, även om den arealmässigt är liten, kan därmed få större internationell betydelse framöver. Det har till exempel uppskattats att förlusten av 1 ha bördig mark i Europa behöver kompenseras med upp till 10 ha mark i andra delar av världen²⁹. Hur produktiv jordbruksmark och dess bördighet bevaras är därför en fråga om att hushålla med en nationellt och globalt betydelsefull naturresurs.

Exploatering av jordbruksmark

Nedläggning och igenplantering av jordbruksmark skiljer sig från exploatering genom att jorden vid exploatering kompakteras och matjordslagret ofta tas bort vilket innebär att förutsättningen för odling försvinner. Exploateringen är därför att betrakta som en irreversibel process som ur ett bevarandeperspektiv inte kan jämföras med nedläggning av jordbruksmark. För att bevara produktiv jordbruksmark är det framför allt irreversibel exploatering som bör begränsas.

Exploateringstakten av svensk åkermark har ökat något under perioden 2006-2010 jämfört med perioden 1998-2005, men sett i ett större perspektiv är nedläggning av åkermark den främsta orsaken till att den svenska jordbruksmarken minskar. Under perioden 1998 till 2010

²⁷ Hasund, K. P. 1986. Jordbruksmarken i naturresursekonomiskt perspektiv. SLU, rapport 269.

²⁸ Världsbanken 2012. Turn down the heat: Why a 4 °C warmer world must be avoided.

²⁹ COM/2012/046 final (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0046:FIN:EN:HTML>)

minskade den svenska åkermarken med ca 150 000 ha³⁰. Under samma tidsperiod exploaterades ca 4 300 ha åkermark i samband med bebyggelse och infrastrukturändamål³¹. Den exploaterade marken ligger oftast i slättbygderna och har högt brukningsvärde.

De län som exploaterat störst andel av sin jordbruksmark under perioden 2006-2010 är Halland och Skåne, vilka båda har produktionsmässigt värdefulla jordar. Men även län i skogsbygderna, som Jönköpings och Dalarnas län, hamnar högt upp i jämförelsen³².

Många av dagens tätorter är byggda i anslutning till jordbruksmark och en ökad inflyttning kräver i vissa fall att städerna expanderar utåt. Alternativet är en förtätning av redan existerande stadsmiljöer, vilket kan vara mer komplicerat då fler fastighetsägare och andra intressenter berörs samt att vissa tekniska och juridiska hinder finns³³. Förtätning kan även komma i konflikt med andra samhällsintressen som mål om ren luft, minskat buller och tillgång till grönytor inne i tätorterna³⁴.

Lagstiftning

Användning av mark- och vattenområden regleras genom hushållningsbestämmelser i 3 och 4 kap. miljöbalken samt bestämmelser om planläggning och byggande i plan- och bygglagen (2010:900). Kommuner är skyldiga att ha en aktuell översiktsplan där inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön i kommunen ska framgå. Översiktsplanen ska ge vägledning för beslut om användning av mark- och vattenområden och om den byggda miljön.

I 3 kap. 4 § miljöbalken anges att jordbruk (och skogsbruk³⁵) är av nationell betydelse, ett uttryck som inte används om något annat intresse i 3 kap.³⁶, och att brukningsvärd jordbruksmark endast får tas i anspråk om detta behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen, som inte

³⁰ Jordbruksverket, jordbruket i siffror 1866-2007 samt Jordbruksverkets statistiska meddelanden JO10 SM 1101.

³¹ Naturvårdsverket 2012. Steg på vägen: Fördjupad utvärdering av miljö målen 2012. Rapport 6500, sidorna 430-453.

³² Jordbruksverket 2013. Exploatering av jordbruksmark 2006-2010. Rapport 2013:3

³³ Larsson, A., Germundsson, L. 2012. Mål och metoder för hushållning med god jordbruksmark inom kommunal planering. LTI-fakultetens faktablad 2012:8, SLU.

³⁴ Naturvårdsverket 2012. Steg på vägen: Fördjupad utvärdering av miljö målen 2012. Rapport 6500, sidorna 468-493.

³⁵ Miljöbalken nämner både jordbruk och skogsbruk i 3 kap. 4 § men eftersom utredningen enligt direktivet avgränsas till jordbruksmark diskuteras enbart jordbruket, dvs. andra stycket i 3 kap. 4 §.

³⁶ Enligt de övriga hushållningsbestämmelserna i 3 kap. 2-9 §§ som inte rör riksintressen ska olika mark- och vattenområden "så långt möjligt skyddas mot åtgärder" som påtagligt försvårar, påverkar, hindrar eller motverkar de intressen som dessa områden har från allmän synpunkt.

kan tillgodoses på något annat från allmän synpunkt tillfredsställande sätt.

Jordbrukets ställning bör enligt förarbetena inte tillmätas mindre vikt än näringar och intressen som utpekats som riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken²⁷. Att det inte gavs ställning som riksintresse var för att det till kommunerna decentraliserade planeringsansvaret då skulle påverkas i alltför stor utsträckning. Men för att betona jordbrukets betydelse infördes 4 § i miljöbalkens 3 kap., där det alltså angavs att jordbruk är av nationellt intresse och att det krävs speciella skäl för att exploatera brukningsvärd jordbruksmark²⁸. Miljöbalken innebär därmed i teorin ett starkt skydd för jordbruksmarken, men i praktiken anses skyddet vara svagt eftersom andra områdesskydd, t.ex. riksintressen, väger tyngre än nationella intressen²⁹.

Översiktsplanen

Översiktsplanen är kommunens verktyg för att planera den övergripande markanvändningen i kommunen. Vad översiktsplanen ska innehålla styrs av plan- och bygglagens tredje kapitel. Vid framtagande av översiktsplanen ska kommunerna tillämpa 3 och 4 kap. miljöbalken och redogöra för hur man tagit hänsyn till de allmänna intressen som anges där, varvid riksintressen ska anges särskilt. Översiktsplanen är inte juridiskt bindande utan utgör en avsiktsförklaring över markanvändningen. Det är först i och med detaljplanen som markanvändningen juridiskt läggs fast. Enligt 3 kap. 6 § plan- och bygglagen ska översiktsplanen utformas så att innebörden och konsekvenserna av den tydligt framgår.

Vägledningsansvar

Enligt 3 kap. 10 § plan- och bygglagen ska länsstyrelserna under samråd om ett förslag till översiktsplan förse kommunen med underlag och ge råd så att kommunen kan göra en fullgod bedömning i fråga om sådana allmänna intressen som man ska ta hänsyn till enligt 3 kap 4 § miljöbalken. Länsstyrelserna hanterar detta på olika sätt men flera för en dialog med kommunerna i frågor om jordbruksmark. En del län tar också fram kunskapsunderlag till kommunerna. Om länen behöver hjälp med underlag till kommunerna är det enligt plan- och byggförordningen (2011:338) Boverket som ska ge länsstyrelserna tillsynsvägledning i plan- och byggfrågor.

²⁷ Bostadsutskottets betänkande om en lag om hushållning med naturresurser m.m. (BoU 1986/87:3), s. 17. Se även betänkandet Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. SÖU 2009:45, s. 140.

²⁸ Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. SÖU 2009:45.

²⁹ Larsson, A., Germundsson, L. 2012. Mål och metoder för hushållning med god jordbruksmark inom kommunal planering. LTI-fakultetens faktablad 2012:8, SLU.

Granskning av kommunala översiktsplaner

Länsstyrelsen i Skåne har följt upp de skånska kommunernas översiktsplaner med avseende på hänsynstagande till jordbruksmark⁴⁰.

Slutsatserna är att:

- översiktsplanerna ofta saknar ett helhetsgrepp kring markanvändningen,
- markanvändningskonflikter inte alltid synliggörs,
- miljökonsekvensbeskrivningen används inte som processinstrument för att synliggöra och analysera markanvändningskonflikter,
- översiktsplanens konsekvenser och innebörd är svåra att utläsa och
- översiktsplanen ibland inte fungerar som vägledningsinstrument.

I Jordbruksverkets utredning om tillämpningen av den lagstiftning som reglerar när jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar⁴¹ granskades 30 kommunala översiktsplaner från de kommuner som exploaterade mest jordbruksmark 2006-2010⁴². Hur 3 kap. 4 § miljöbalken tillämpades varierade mellan kommunerna. 57 procent av kommunerna beskrev vilka väsentliga samhällsintressen som tillgodosågs genom exploateringen, medan endast 37 procent av kommunerna diskuterade varför inte annan mark togs i anspråk för ändamålet.

Generellt uppgav kommunerna att de främsta skälen till att annan mark än jordbruksmark inte tas i anspråk var att: marken specifikt efterfrågades av exploatörer, jordbruksmarken var redan i kommunal ägo och att jordbruksmark ligger mer strategiskt till för befintlig kollektivtrafik/infrastruktur. Det är med andra ord i vissa fall praktiska skäl snarare än en långsiktig hushållning med jordbruksmark som tillämpas vid exploatering av jordbruksmark⁴³.

I Jordbruksverkets utredning framkom även att kommunerna anser sig ha begränsade möjligheter att värdera jordbrukets ekonomiska värde, värdet av sammanhållna jordbruksfastigheter och jordbruksmarkens värde för framtida försörjning. Kommunerna ansåg att de hade något bättre förmåga att bedöma jordbruksmarkens natur- eller kulturhistoriska värden, men även detta kom långt efter kommunernas egen bedömning av sin förmåga att bedöma värdet av vägar och ny bostadsbebyggelse.⁴⁴

⁴⁰ Personlig kommunikation med Elisabet Weber, länsarkitekt i Skåne län.

⁴¹ Jordbruksverket 2013. Väsentligt samhällsintresse? PM dnr. 4.5.17-2223/13.

⁴² Jordbruksverket 2013. Exploatering av jordbruksmark 2006-2010. Rapport 2013:3.

⁴³ Jordbruksverket 2013. Väsentligt samhällsintresse? PM dnr. 4.5.17-2223/13.

⁴⁴ Jordbruksverket 2013. Väsentligt samhällsintresse? PM dnr. 4.5.17-2223/13.

Detaljplanen

Kommunen har en möjlighet och i vissa fall en skyldighet⁴⁵ att reglera mark- och vattenområdets användning och bebyggelse. Detaljplaner ligger normalt i linje med kommunens översiktsplan, men det är tillåtet att avvika från översiktsplanen. I så fall ska detta anges i planbeskrivningen och även skälen till avvikelsen ska redovisas.⁴⁶ Länsstyrelsens roll vid framtagande av detaljplan är jämförbar med vad som anges ovan under *Vägledningsansvar* och *Granskning av kommunala översiktsplaner*, dvs. att ge råd under samrådet om tillämpning av de allmänna intressen som nämns i 2 kap. PBL, däribland hushållningsbestämmelserna i 3 och 4 kap. miljöbalken⁴⁷, och att avge granskningsyttrande om förslaget innebär att riksintressen inte tillgodoses eller att användning av mark- och vattenområden som angår flera kommuner inte har samordnats på ett lämpligt sätt⁴⁸.

Överprövning av kommunens planer

Länsstyrelsen, som har tillsyn över kommunala beslut enligt plan- och bygglagen, har i vissa fall en skyldighet att fatta beslut om kommunens beslut ska överprövas eller inte.⁴⁹ Denna skyldighet gäller dock endast detaljplaner och områdesbestämmelser⁵⁰; länsstyrelsen kan inte överpröva översiktsplaner. Det finns inget krav i plan- och bygglagen att länsstyrelsen ska överpröva detaljplaner som brister i hänsynen till 3 kap. 4 § miljöbalken. Ett sådant krav finns däremot om detaljplanen brister i bestämmelserna kring riksintressen (PBL 11 kap. 10 §). Enligt Jordbruksverkets rapport är denna skillnad en sannolik förklaring till att kommuner vid sin exploatering av jordbruksmark har brustit i tillämpningen av 3 kap. 4 § miljöbalken, medan kunskapen om hänsyn till riksintressen däremot har blivit bättre spridd inom kommunen än kunskapen om hänsyn till jordbruksmarken.⁵¹

Expertgruppens förslag syftar till att bevara brukningsvärd jordbruksmark och bidrar därmed till att nå *Ett rikt odlingslandskap*, där det slås fast att jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska skyddas. Bevarande av jordbruksmarken, och möjligheten till ett fortsatt brukande av densamma, är även av central betydelse för odlingslandskapets biologiska mångfald, kulturmiljöer och

⁴⁵ Se 4 kap. 1-4 §§ plan- och bygglagen.

⁴⁶ Se 4 kap. 33 § plan- och bygglagen.

⁴⁷ Se 5 kap. 14 § plan- och bygglagen.

⁴⁸ Se 5 kap. 22 § plan- och bygglagen.

⁴⁹ Se 11 kap. 10 § plan- och bygglagen.

⁵⁰ Om det finns särskilda skäl kan regeringen eller länsstyrelsen besluta att även en byggnadsnämnds beslut om lov eller förhandsbesked kan överprövas, se 11 kap. 12 § plan- och bygglagen.

⁵¹ Jordbruksverket 2013. Väsentligt samhällsintresse? PM dnr. 4.5.17-2223/13.

landskapsbild²¹. Förslagen bidrar därför också till att nå flera andra miljö kvalitetsmål som omfattar natur- och kulturmiljön, som *Hav i balans samt levande kust och skärgård*, *Myllrande våtmarker* och *Ett rikt växt- och djurliv*.

Utveckling av förslaget

Expertgruppens bedömning

Det är varken möjligt eller önskvärt att helt undanta brukningsvärd jordbruksmark från exploatering. Föreligger väsentliga samhällsintressen och om det framgår av översiktsplanen att kommunen gjort en korrekt avvägning mellan olika intressen och lokaliseringsalternativ ska det fortsatt vara möjligt att exploatera brukningsvärd jordbruksmark. I vissa områden finns det även få alternativ till att bygga på jordbruksmark.

Expertgruppen anser att ett långsiktigt perspektiv måste tillämpas på jordbruksmarken som resurs. Att det årligen är relativt sett små arealer som exploateras är därmed av underordnad betydelse. Ekosystemtjänster i form av livsmedel och andra produkter som levereras från jordbruksmarken är omfattande och viktiga ur både ett nationellt och ett globalt perspektiv. Det måste därför säkerställas att exploatering av brukningsvärd jordbruksmark enbart sker för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och att detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

Att den kommunala och nationella synen på jordbruksmarken ofta omfattar olika tids- och rumsskalor försvårar en långsiktigt hållbar markanvändning. De kommunala anspråk på markanvändningen som finns i översiktsplanen har vanligen ett tidsperspektiv på ca 20 år, medan ett långsiktigt bevarande av jordbruksmark som en nationellt och globalt viktig naturresurs omfattar en betydligt längre tidshorisont. Olika synsätt på jordbruksmark kan också uppstå om kommunerna främst ser jordbruksmarken som en regional markanvändningsfråga, medan det statliga intresset främst omfattar ett nationellt eller globalt perspektiv. För att hantera sådana inneboende motsättningar är det angeläget att kommunala anspråk på jordbruksmarken beskrivs och motiveras tydligare och att länsstyrelserna får ett förstärkt uppdrag att bevaka de långsiktiga nationella intressena.

²¹ Naturvårdsverket 2012. *Steg på vägen: Fördjupad utvärdering av miljö målen*. Rapport 6500, sidorna 430-453.

Ökad tydlighet och tillsyn i översiktsplanen

Både Jordbruksverkets och Länsstyrelsen i Skånes ovan beskrivna genomgångar av kommunala översiktsplaner visar på brister i tillämpningen av plan- och bygglagen och det är därmed svårt att utläsa ur översiktsplanen vilka avvägningar som kommunen gjort mellan olika samhällsintressen.

Expertgruppen anser att tillämpningen av plan- och bygglagen måste bli bättre. Med kommunernas utpekade rätt att planlägga användningen av mark och vatten (planmonopolet) följer samtidigt ett stort ansvar för att förvalta en naturresurs av nationellt intresse. För att säkerställa att brukningsvärd jordbruksmark får det skydd som lagstiftningen avser finns det skäl att öka kravet på tydlighet i översiktsplanen så att det uttryckligen framgår hur kommunerna beaktat miljöbalkens hushållningsbestämmelser om jordbruksmark. Expertgruppen föreslår därför vissa förändringar och tillägg i plan- och bygglagen för att förtydliga kommunens ansvar för tillämpning av bestämmelserna och se till att avsedd hänsyn tas till dem vid planläggning.

Enligt plan- och bygglagen ska kommunerna särskilt redovisa hur områden av riksintresse beaktats i samhällsplaneringen. Eftersom jordbrukets ställning inte bör tillmätas mindre vikt än näringar och intressen som utpekats som riksintressen⁵³, bör det i plan- och bygglagen även finnas ett uttryckligt krav på kommunen att särskilt redovisa hur den tagit hänsyn till brukningsvärd jordbruksmark, huruvida exploatering av sådan mark i enlighet med miljöbalken 3 kap. 4 § andra stycket kan vara motiverad på grund av väsentliga samhällsintressen och bristen på lämpliga alternativ.

Länsstyrelsen bör få ett ansvar för att under samrådet om översikts- och detaljplanen verka för att hänsyn tas till hushållning med brukningsvärd jordbruksmark. I sitt granskningsyttrande över ett förslag till översiktsplan eller detaljplan ska länsstyrelsen redovisa om ett planförslag inte följer bestämmelserna i 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken. Plan- och bygglagen är konsekvent i att föreskriva att riksintressen (3 och 4 kap. MB), miljökvalitetsnormer (5 kap. MB) och landsbygdsutveckling i strandnära lägen/strandskydd (7 kap. MB) ska beaktas av kommunen vid framtagande av översiktsplan och av länsstyrelsen både under samråd om översiktsplan eller detaljplan och i granskningsyttrande. Eftersom expertgruppen vill åstadkomma att brukningsvärd jordbruksmark i planläggningen ska hanteras och redovisas på motsvarande sätt, är det lämpligt att hänvisa till brukningsvärd jordbruksmark i samma sammanhang.

⁵³ Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. SÖU 2009:45.

Länsstyrelsen bör även få rätten att överpröva kommunens beslut om detaljplan om bestämmelserna i 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken inte tillgodoses. Såsom redovisats ovan har utformningen av dagens regler inte resulterat i att det vid planläggning tas tillräcklig hänsyn till bevarandet av jordbruksmark. Av hushållningsbestämmelserna i 3 kap. miljöbalken behöver därför brukningsvärd jordbruksmark lyftas fram på ett tydligare sätt i plan- och bygglagen och bristande hänsyn bör även kunna föranleda överprövning. Mot denna bakgrund, och med tanke på att lagstiftaren formulerat 3 kap. 4 § första och andra stycket miljöbalken på ett annat sätt än övriga bestämmelser i 3 kap., är det motiverat att skilja ut jordbruksmark ifrån sådana intressen i 3 kap. som inte omnämns särskilt.

Expertgruppen föreslår att tillägg görs i 3 kap 4, 5, 10 och 16 §§, 5 kap. 14 och 22 §§ och i 11 kap. 10 § plan- och bygglagen (tillägg i *kursiv stil*):

3 kap. 4 §

Kommunen ska i översiktsplanen redovisa sin bedömning av hur skyldigheten att enligt 2 kap. ta hänsyn till allmänna intressen vid beslut om användningen av mark- och vattenområden kommer att tillgodoses. I redovisningen ska riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken *och brukningsvärd jordbruksmark enligt 3 kap. 4 § miljöbalken* anges särskilt.

3 kap. 5 §

Av översiktsplanen ska framgå

[...]

3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena, *ta hänsyn till brukningsvärd jordbruksmark* och följa gällande miljökvalitetsnormer,

[...]

3 kap. 10 §

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

[...]

3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, *att hänsyn tas till brukningsvärd jordbruksmark enligt 3 kap. 4 § miljöbalken*, att miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att redovisningen av områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen är förenlig med 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken,

[...]

3 kap. 16 §

Länsstyrelsen ska under utställningstiden avge ett granskningsyttrande över planförslaget. Av yttrandet ska det framgå om:

1. förslaget inte tillgodoser ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken *eller inte är förenligt med bestämmelsen om hushållning med jordbruksmark i 3 kap. 4 § miljöbalken,*
[...]

5 kap. 14 §

Under samrådet ska länsstyrelsen särskilt

[...]

3. verka för att riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken tillgodoses, *att hänsyn tas till brukningsvärd jordbruksmark enligt 3 kap. 4 § miljöbalken,* att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken följs och att strandskydd enligt 7 kap. miljöbalken inte upphävs i strid med gällande bestämmelser,

[...]

5 kap. 22 §

Under granskningstiden ska länsstyrelsen yttra sig över planförslaget, om förslaget enligt länsstyrelsens bedömning innebär att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses *eller bestämmelsen om hushållning med jordbruksmark i 3 kap. 4 § miljöbalken inte följs,*

[...]

11 kap. 10 §

När länsstyrelsen enligt 5 kap. 29, 38 eller 39 § har fått ett meddelande om att en kommun beslutat att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen inom tre veckor besluta om den ska överpröva kommunens beslut eller inte.

Länsstyrelsen ska överpröva kommunens beslut, om beslutet kan antas innebära att

1. ett riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken inte tillgodoses *eller att bestämmelsen om hushållning med jordbruksmark i 3 kap. 4 § miljöbalken inte följs,*

[...]

Vägledningen till kommuner och länsstyrelser är viktig

För att kunna fatta väl avvägda beslut behöver kommuner vid behov få stöd och underlag från länsstyrelsen. Det kan t.ex. vara underlag om hur kommunerna ska bedöma vad som utgör brukningsvärd jordbruksmark och hur de ska bedöma jordbruksmarkens nuvarande och framtida värden. I vissa delar kan länsstyrelserna behöva hjälp från andra

myndigheter med att ta fram ytterligare kunskapsunderlag för att kunna bistå kommunerna.⁵⁴

Boverket har ansvaret för tillsynsvägledning gentemot länsstyrelserna och enligt verkets instruktion⁵⁵ har Boverket även ett utpekat ansvar att samordna de statliga myndigheternas arbete med att ta fram underlag för tillämpningen av bland annat 3–5 kap. miljöbalken samt plan- och bygglagen. För att kommunerna ska kunna genomföra väl avvägda beslut är det angeläget att tillsynsvägledningsarbetet fungerar på ett bra sätt på alla nivåer. Det är därför viktigt att Boverket, som en del i sitt samordningsansvar, säkerställer att rätt kompetens finns samlad i frågor som rör exploatering av jordbruksmark och att frågan får tillräcklig uppmärksamhet i samordningsgrupperna.

Alternativa handlingsvägar

Stärkt juridiskt skydd av jordbruksmark

Ett stärkt skydd för brukningsvärd jordbruksmark kan åstadkommas genom att den klassas som riksintresse enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken. Ett utpekande innebär att en myndighet har gjort anspråk på området som riksintresse, men innebär inte per automatik ett absolut skydd. Utpekandet kan överklagas av en kommun och prövas då juridiskt. Området kan också tas i anspråk om avvägningar måste göras mellan riksintressen med oförenliga ändamål. Slutligen får annan verksamhet bedrivas i områden av riksintresse så länge riksintresset inte påtagligt skadas.

Miljöprocessutredningen⁵⁶ ansåg att en klassning av jordbruksmark som riksintresse innebar komplikationer eftersom det bland annat skulle påverka kommunernas tillämpning av plan- och bygglagen. Att klassa all jordbruksmark som riksintresse skulle dessutom urvattna begreppets innebörd och borde därför framför allt gälla den mest produktiva åkermarken. Miljöprocessutredningen bedömde att nuvarande bestämmelser i 3 kap. 4 § miljöbalken bör vara tillräckliga för att förhindra att värdefull jordbruksmark går förlorad. Utredningen föreslog dock att kommunernas tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken bör utredas samt att behovet av ändrade regler till skydd för jordbruksmarken bör utvärderas. I början av 2013 gav regeringen Jordbruksverket i uppdrag att utreda kommunernas tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken och hur länsstyrelserna har tolkat sitt rådgivande ansvar enligt samma lag.

⁵⁴ Jordbruksverket 2013. Väsentligt samhällsintresse? PM dnr. 4.5.17-2223/13.

⁵⁵ Förordning (2012:546) med instruktion för Boverket.

⁵⁶ SÖU 2009:45.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är kritiska till den nuvarande hanteringen av riksintressen. SKL menar att processen kring riksintressen måste utvecklas. Enligt SKL är det otydligt exakt vad som ska skyddas och hur avgränsningar i områden genomförts, att samordningen mellan myndigheter brister och att tydliga riktlinjer för hur riksintressen ska pekas ut saknas.⁵⁷ Situationen har dock förbättrats en del under de senaste åren⁵⁸.

Expertgruppen bedömer att ett utpekande som riksintresse sannolikt skulle stärka jordbruksmarkens rättsliga skydd, men att en sådan ordning i praktiken skulle kunna bli mer komplicerad än expertgruppens ovannämnda förslag. Såsom Miljöprocessutredningen angav i sitt betänkande måste begreppet brukningsvärd jordbruksmark ifrågasättas som kriterium när det gäller områden av riksintresse, då det finns risk för att så omfattande områden anges att begreppet riksintresse urholkas. Om jordbruksmark ska utpekas som riksintresse behövs därför en begränsning av vilken jordbruksmark som ska utgöra riksintresse. Inkluderas enbart den bördigaste åkermarken omfattas ca 11 procent, eller 290 000 ha, av Sveriges åkermark av riksintresset⁵⁹. Dessa jordar är belägna främst i Skåne men även i delar av Östergötland. Avgränsningen skulle dock kunna göras på helt andra kriterier, som att det ska finnas brukningsvärd åkermark i hela landet. Om jordbruksmark utpekas som riksintresse påverkas sannolikt kommunernas planmonopol och det kräver även att avvägningar görs mellan olika kriterier för bevarandet av jordbruksmark. Även gränsdragningsproblem mot skogsmark skulle kunna uppstå hos vissa markägare. Dessa problem undviks med expertgruppens huvudförslag om förtydliganden i plan- och bygglagen.

Frågan om riksintressen är omfattande och regeringen avser därför att göra en översyn av bestämmelserna i miljöbalken gällande riksintressen⁶⁰.

Sammantaget är expertgruppens bedömning att ett utpekande av jordbruksmark som riksintresse är ett möjligt alternativ, men att huvudförslaget bör vara tillräckligt för att uppnå ett ökat skydd för jordbruksmark som är i överensstämmelse med miljöbalkens och plan- och bygglagens intentioner.

Ekonomiska styrmedel

För att främja hushållning med jordbruksmark kan en avgift införas vid exploatering av brukningsvärd jordbruksmark. I flera av EU:s

⁵⁷ Sveriges Kommuner och Landsting 2011. Hanteringen av riksintressen.

⁵⁸ Personlig kommunikation med Eva Hägglund, SKL.

⁵⁹ I analysen begränsas den bördigaste åkermarken till Gårdsstödsregion 1.

⁶⁰ Budgetproposition för 2014. Proposition 2013/14:1.

medlemsländer finns en avgift vid hårdgörande ("sealing") av jordbruksmark⁶¹. Avgiften syftar till att bevara de bästa jordarna och avgiftens storlek relateras till markens bördighet. För svensk del har ett liknande system diskuterats med syfte att minska exploatering av den mest produktiva jordbruksmarken⁶². Intäkterna från avgiften kan återföras till den kommun där skatten togs ut, fast då till en fond för till exempel projekt som syftar till att förtäta redan existerande orter. Avgiften ska komplettera, inte ersätta, bestämmelserna i 3 kap. miljöbalken om hushållning med naturresurser.

Expertgruppen menar att för att gynna hushållning av all jordbruksmark, och inte enbart den mest produktiva åkermarken, kan en avgift för all exploatering av jordbruksmark införas. Skälet till att avgiften ska omfatta all jordbruksmark är att jordbruksmarken förutom att producera livsmedel och fibrer även har stor betydelse för biologisk mångfald, kulturmiljön, landskapsbilden och friluftslivet. En avgift som enbart tas ut vid exploatering av de produktionsmässigt bästa jordarna riskerar att få till följd att marker med lägre bördighet exploateras i ökad utsträckning, vilket kan få negativa effekter för de kollektiva nyttigheter jordbruket levererar.

Eventuella ekonomiska styrmedel i syfte att skydda jordbruksmarken behöver utredas närmare med avseende på hur ett sådant system påverkar det kommunala planmonopolet och vad som utgör lämpliga avgiftsnivåer.

Konsekvensbedömning

Ändamålsenlighet

Expertgruppens förslag kommer inte att stoppa att brukningsvärd jordbruksmark tas i anspråk för bebyggelse eller infrastruktursatsningar. Detta är heller inte avsikten. Förslaget förtydligar endast kommunens ansvar så att tillämpningen av bestämmelserna blir i enlighet med miljöbalkens och plan- och bygglagens intentioner. Förslaget medför inte att kommunerna vid planläggning behöver ta hänsyn till nya eller ändrade faktorer och innebär därför inga ytterligare begränsningar i kommunernas planmonopol. Det är framför allt tillämpningen av nuvarande lagstiftning som förbättras så att översiktsplanerna lever upp till plan- och bygglagens bestämmelser att på ett tydligt sätt redovisa

⁶¹ EU-kommissionen 2012. Guidelines of best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing. SWD(2012) 101 final.

⁶² Andersson, A., Joelson, A. 2013. Hur exploatering av åkermark kan begränsas – en växande fråga. Examensarbete Lunds Tekniska Högskola, Lunds universitet.

innebörden och konsekvenserna av att ta brukningsvärd jordbruksmark i anspråk. I och med de föreslagna ändringarna åstadkoms detta.

För länsstyrelserna innebär förslaget inte någon väsentlig ändring i deras roll vid framtagande av förslag till planläggning, eftersom 3 kap. 4 § redan i dag ingår i de allmänna intressen som man bör ta hänsyn till. Enligt förslaget får dock länsstyrelsen ett något utökat ansvar när den avger ett granskningsyttrande och även när det gäller överprövning av detaljplan.

Förslaget påverkar framför allt miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*, både genom att bevara jordbruksmarkens värde för produktion och genom att skapa förutsättningar för bevarande av biologisk mångfald, synliggörande av kulturmiljöer, möjligheter till rekreation och friluftsliv. Förslaget påverkar samtidigt landskapets gröna infrastruktur positivt. Andra miljökvalitetsmål som berörs är t.ex. *Hav i balans samt levande kust och skärgård* och *Ett rikt växt- och djurliv*.

Rådighet

Det finns inget EU-rättsligt hinder mot att Sverige ändrar plan- och bygglagen i enlighet med expertgruppens förslag. Förslagen innebär inte någon inskränkning i kommunens förutsättningar att besluta om planläggning enligt nämnd lag.

Kostnadseffektivitet

Expertgruppens förslag bedöms vara kostnadseffektiva då dessa genom mindre ändringar i kommuners och länsstyrelserns arbete med planläggning enligt plan- och bygglagen åstadkommer en bättre efterlevnad av den lagens bestämmelser och i förlängningen en ur samhällssynpunkt mer effektiv och ändamålsenlig användning av mark- och vattenområden. Förslagen innebär inte att kommuner åläggs att göra några nya utredningar eller bedömningar utan utgår från vad de redan är skyldiga att göra vid planläggning enligt plan- och bygglagen i dess nuvarande lydelse. Kommunerna kommer dock att behöva göra tydligare redovisningar av sina bedömningar.

Länsstyrelsens roll vid samråd och granskning av förslag till översikts- eller detaljplan förändras inte genom förevarande förslag. Länsstyrelsen arbete med dessa uppgifter kommer att förändras på så sätt att länsstyrelsen även ska verka för att hänsyn tas till brukningsvärd jordbruksmark och att granska planförslag utifrån det perspektivet. Detta bedöms kunna ske inom ramen för det nuvarande arbetet med dessa uppgifter. Den utökade möjligheten till att överpröva kommunens

beslut kommer sannolikt inte att leda till någon nämnvärd ökning av antalet överprövningar, utan bedöms istället få en förebyggande effekt.

Statsfinansiella effekter

Förslaget bedöms inte få några statsfinansiella effekter.

Arbetsmaterial