

# Mål och metoder för hushållning med god jordbruksmark inom kommunal planering

FÖRFATTARE: ANDERS LARSSON, SLU ALNARP, LISA GERMUNDSSON, LRF SKÅNE

Sverige är ett relativt glesbefolkat land med tillsynes gott om mark att bygga på. Medan det funnits perioder då jordbruksmarkens bevarande lyfts i den politiska diskussionen, har inget lagstadgat skydd för jordbruksmark införts. För närvarande tycks jordbruksmarken i samhällsplaneringen åter blivit mer aktuell. Städer i många länder och även svenska kommuner ser sig om efter alternativ till glesa och markkrävande utvecklingsplaner.

Syftet med denna orienterande studie var att undersöka hur bevarandet av god jordbruksmark värderas i relation till exploatering inom kommunal översiktlig planering, och att se med vilka strategier/policyer och metoder som detta hävdas. Studien har bedrivits som ett samarbete mellan jordbruk och bebyggd miljö inom SLU:s program för Fortlöpande Miljöanalys.

## Trender, problem och möjligheter gällande den odlingsbara marken

Arealen jordbruksmark som bebyggts i Sverige under åren 1996–2005 uppgår till 3 430 ha. Under denna period ökade exploateringstakten och var år 2005 mer än tre gånger så stor som år 1996. Skåne län ligger högst med 998 ha, följt av Västra Götaland med 382 ha. (Jordbruksverket 2006). Enbart i Skåne har 13 000 ha av den allra bästa jordbruksmarken bebyggts mellan åren 1962–2000. Det motsvarar 7 % av Sveriges bästa åkermark av klass 8–10, varav det allra mesta finns i Skåne. (Länsstyrelsen i Skåne län 2001).

Det finns flera svårigheter att värna god jordbruksmark i bebyggelseplaneringen. Enligt 3 kap 4 § Miljöbalken är jordbruksmark av nationellt intresse och får endast tas i anspråk för bebyggelse om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen. Men i praktiken är skyddet för jordbruksmark svagt. Andra områdesskydd som riksintressen och naturvårdsintressen har företräde framför nationella intressen. Planeringsansvaret för hushållande med jordbruksmarken ligger hos



Bild 1: Tätorten möter jordbrukslandskapet i södra Malmö (Foto: Pekka Kärppä)

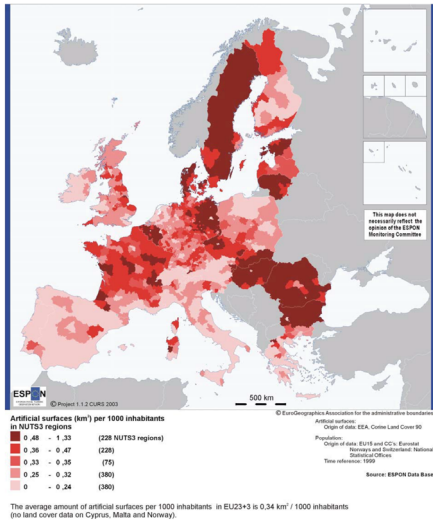
kommunerna och ingen central myndighet bevakar om jordbruksmarken ska skyddas från exploatering (Länsstyrelsen i Skåne län 2006). Frågan om att upphöja god jordbruksmark till riksintresse har övervägts av Miljöprocessutredningen år 2009. De valde dock att inte gå vidare med ärendet (Miljödepartementet 2009).

I Sverige är det vanligt att villamattor, verksamhetsområden och infrastruktur får bre ut sig glest och ytkrävande i städernas ytterkanter (Qviström 2008). Det stadnära jordbruket har i vissa områden hamnat i ett tillstånd av ovisshet och osäkerhet om framtiden, där det inte lönar sig att ta mer långsiktigt rationella beslut i avvaktan på eventuell exploatering (Qviström 2009).

Länsstyrelsen i Halland har antagit ett regionalt miljö kvalitetsmål, som säger att en regional strategi ska tas fram för skydd mot exploatering av god jordbruksmark där lokaliseringalternativ finns (Länsstyrelsen i

Hallands län 2007). Någon sådan strategi har ännu inte tagits fram. Men de påpekar, med hänvisning till 3 kap 4 § miljöbalken, att det i kommunala översiktsplaner och detaljplaner ska finnas en redogörelse för och förslag på alternativa lokaliseringar när god åkermark tas i anspråk. (Miljömålsportalen 2011).

En trend inom hela Europa är att andelen hårdgjord yta (såsom byggnader, vägar, parkeringsplatser med mera) ökar relativt sett per inånare (EEA 2010; Nuissl et al. 2009). Europeisk statistik över markanvändning på regional nivå visar att Sverige tillhör de länder med högst andel hårdgjord yta per inånare, se bild 2 (ESPON 2006). Det beror givetvis på skillnader i naturgeografiska förutsättningar och befolkningstäthet, men det visar också att andra länder bygger betydligt tätare än vad man gör i Sverige idag. Det kan leda till slutsatsen att vi borde ha förutsättningar att fortsätta bygga och utveckla våra städer utan att behöva ta odlingsbar mark i anspråk.



Map 3.16. Artificial surfaces per capita

Bild 2: Karta över andel hårdgjord yta per invånare (© ESPON 2006).<sup>1</sup>

## Projektets genomförande

I denna orienterande studie valde vi att genomföra en begränsad kartläggning över vilka strategier/policier och metoder kommunerna arbetar med idag, gällande hushållning med god jordbruksmark. Projektet har tagit sin utgångspunkt i stadsplanernas förhållande till landsbygden, eftersom det är från detta håll som besluten kring den gemensamma markanvändningen i kommunen tas.

I miljömålsenkäten från 2011 (Boverket och RUS – länsstyrelsernas samarbetsorgan för miljömålsarbetet) fick vi möjlighet att lägga till en fråga. Frågan 1.13 löd: "Har kommunen någon policy angående bevarande av god odlingsmark?" Svartalternativen var "ja", "nej, men arbete pågår" eller "nej". Kommunerna hade också möjlighet att ange en kontaktperson. Av de kommuner som angav svarsalternativet "ja" valde vi ut tjugo kommuner och läste de översiktsplaner som fanns på kommunernas hemsidor. Vi sökte igenom relevanta avsnitt för att finna information angående kommunens policy för bevarande av god jordbruksmark och eventuella metoder för avvägningar vid markanvändningskonflikter. Vi sökte även efter uppgifter om areal jordbruksmark som markerats för bebyggelse. Avslutningsvis genomförde vi semistrukturerade intervjuer med stadsplanerare i tre kommuner, där vi funnit några av de mer utvecklade resonemangen kring problematiken ifråga.

## Resultat

### Enkätstudien

På enkätfrågan "Har kommunen någon policy angående bevarande av god odlingsmark?"

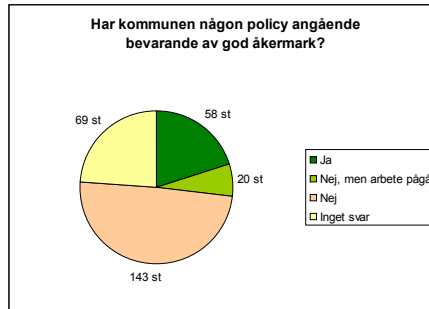


Bild 3: Resultat av enkätfrågan "Har kommunen någon policy angående bevarande av god odlingsmark?" (från Miljömålsenkäten 2011).

svarade 58 "ja", vilket motsvarar 20 % av landets kommuner. Tjugo kommuner svarade "nej, men arbete pågår", vilket motsvarar 7 %. Nästan hälften (49 %) svarar nej och en fjärdedel (24 %) har inte svarat alls. Svarsfrekvensen var därmed 76 % (bild 3).

Kommunernas svarmönster ritades in på en karta (bild 4). Denna kan jämföras med en karta över bördighetsområden i Sverige, för att se om det finns någon geografisk överensstämmelse mellan förekomst av bördig mark och kommunal policy för bevarande av god odlingsmark. I bild 4 ses ingen tydlig korrelation i förhållande till bördiga eller mindre bördiga jordbruksområden.

### Genomgång av översiktsplaner

Av de 58 kommuner som svarat "ja" valde vi ut tjugo kommuner och läste de översiktsplaner som fanns på kommunernas hemsidor. De flesta gav uttryck för en policy gällande bevarande av jordbruksmark med liknande innebörd som denna, hämtad ur *Gemensam ÖP för Linköping och Norrköping*, sid 29:

"Genom att bygga tätt och att koncentrera ny bebyggelse till städerna och vissa utvalda orter begränsas den fortsatta utbyggnaden på jordbruksmark. Inom eller i direkt anslutning till befintlig bebyggelse i städerna, de prioriterade utvecklingsorterna och de attraktivt belägna boendemiljöerna, prioriteras utbyggnad framför bevarande av jordbruksmark" (Linköpings kommun och Norrköpings kommun 2010).

De flesta av de undersökta kommunerna har därmed en polariserad inställning; det ses som viktigt att värna åkermarken, men den kan också bebyggas där det anses vara motiverat. Det beskriver en markanvändningskonflikt och en inriktning på avvägning mellan dessa olika intressen.

I de studerade plandokumenterna saknas konkreta metoder för hur avvägningar i denna markanvändningskonflikt ska göras. De avvägningar som görs redovisas i första

hand i översiktsplanen, men även i fördjupningar av denna. Intressant att notera är att Laholms kommun anger följande: "En strategi för skydd mot exploatering av god jordbruksmark för bebyggelse, industriändamål och utveckling av infrastrukturen, där lokaliseringsalternativ finns, tas fram." (Laholm 2004). Någon sådan har ännu inte framlagts.

Flera av de undersökta kommunerna gör en direkt koppling mellan att spara åkermark och att förtäta tätorterna. Exempelvis skriver Lunds kommun: "För att hushålla med den goda åkermarken, är förtätning och omvandling en viktig strategi för stadens utveckling." (Lunds kommun 2010). Malmö stad skriver: "En tätt bebyggd stad är mer resurs- och energieffektiv än en gles och utbredd jordbruksmark kan sparas" (Malmö stad 2010).

I huvuddelen av de granskade översiktsplanerna anges inte hur många hektar av olika markslag som reserverats för bebyggelse. Lund, Landskrona och Tomelilla utgör avvikande exempel, där man redovisar hur mycket åkermark av olika klass som tas i anspråk vid olika utbyggnadsalternativ (Lunds kommun 2010, Landskrona stad 2009, Tomelilla 2002).

### Intervjuer

Mot bakgrund av genomgången av översiktsplanerna, valdes tre kommuner där vi funnit några av de mer utvecklade resonemangen kring ovanstående problematik i fråga; Malmö, Lund och Helsingborg. Det är tre befolkningsmässigt relativt stora och växande kommuner. Tätorterna är omgivna av mycket god åkermark, vilket medför att markanvändningskonflikten ställs på sin spets. Vi kontaktade stadsplanerare i de tre kommunerna och genomförde semistrukturerade intervjuer. Vid intervjuerna framkom flera exempel på metoder för hushållning med åkermark och förtätning. Vi mötte täthetsdiskussionen på översiktsplanenivå, vid utveckling av nya områden samt vid kollektivtrafikplanering.

De intervjuade stadsplanerarna såg flera motiv till att spara åkermarken och förtäta. Det spar på kommunens markresurser och ger en större valfrihet för markanvändningen i framtiden. Det är mer miljövänligt att gynna effektiv kollektivtrafik istället för bilåkande. Förtätning bidrar till mer levande städer med närhet till service och mötesplatser.

Å andra sidan är det mer komplicerat att förtäta än att bygga utåt på åkermark. Det blir längre processer med fler berörda som vill tycka till. Ägoförhållandena är mer splittrade, många fastighetsägare blir inblandade. Det är oftast dyrare att förtäta. Det finns tekniska och juridiska hinder som bullerriktlinjer, skyddsavstånd och luftföreningar.

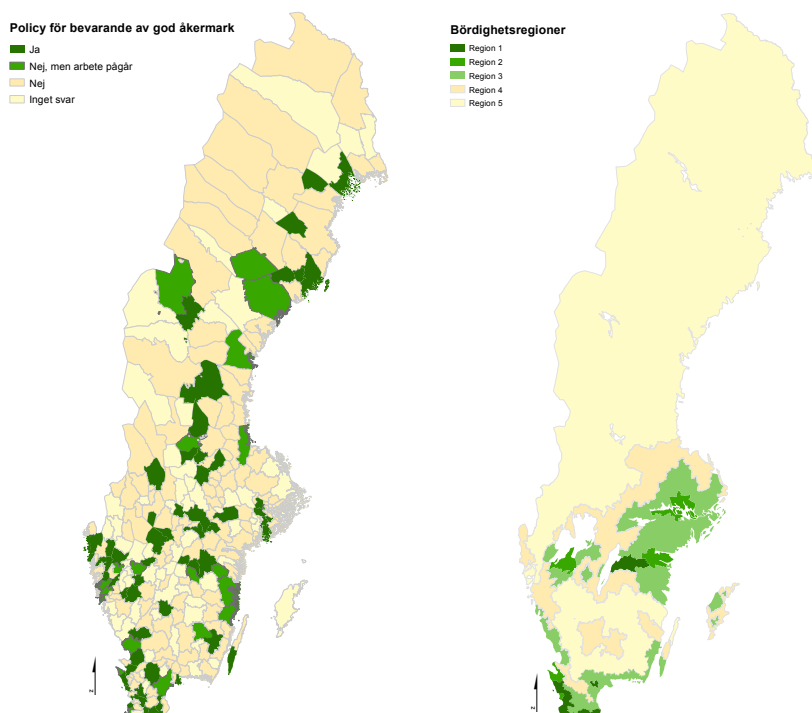


Bild 4: Karta över Sveriges kommuner med svar på frågan "Har kommunen någon policy angående bevarande av åkermark?". © Lantmäteriet, i2012/107. Karta över bördighetsområden i Sverige, illustrerat av Jordbruksverkets karta över gårdsstödsregioner. GIS & layout, Maria Barrdahl.

Malmö stad har tagit fram ett Dialog-PM kallat *Så förtätar vi Malmö!* (Malmö stad 2010). Det är ett diskussionsunderlag för översiktsplanarbetet som redovisar hur Malmö skulle kunna växa med 100 000 invånare genom omvandling och förtätning av redan urbaniserade områden. Det pågående översiktsplanarbetet baseras i stor utsträckning på detta PM. De fyra strategierna som redovisas är att utnyttja stationsnära lägen och kollektivtrafikstråk, skapa en mer blandad stad, omvandla breda trafikleder till stadsgator samt utveckla de gröna och blå mellanrummen. Synen på åkermark är dels att man vill värna den, men också att man vill göra den mer tillgänglig ur rekreationssynpunkt och öka den biologiska mångfalden i landskapet. (Jönsson, muntligen 2011).

I Lunds kommuns ÖP 2010 anges att förtätning och omvandling är en viktig strategi för att hushålla med den goda åkermarken. Men de yrkrävande forskningsanläggningarnas Max IV och ESS läge nära staden bedöms ge sådana utvecklingsmöjligheter för kommunen att markanspråket kan motiveras (Lunds kommun 2010). Därför utvecklas nu Brunns högsområdet med målsättningen att hushålla med marken, utan att förlora i attraktivitet. Högt markutnyttjande eftersträvas, men inte så högt att grundläggande stadskvaliteter äventyras, som trygghet och begriplighet. I Lund

används exploateringsstal och friytetal för att räkna på tätheten. (Wintenby och Dalman, muntligen 2011).

I Helsingborgs ÖP 2010 är en av huvudstrategierna att stärka bebyggelsen i stationsnära lägen. Genom att prioritera utbyggnad i stationsorter kan dessutom övriga delar av landsbygden med högklassig jordbruksmark eller viktiga natur- och kulturvärden lämnas oexploaterade. (Helsingborgs stad 2010). Helsingborgs stad har räknat mycket på täthet när det gäller att utreda nya spårlinjer och stationer, exempelvis Östra Ramlösa och Vegeå tågstation. Utgångspunkten är att en god täthet behövs för att motivera en station och högvärdig kollektivtrafik. (Ydmark och Bengtsson, muntligen 2011).

### Utblickar mot omvärlden

Då intressekonflikten mellan bevarande av jordbruksmark och exploatering inte är unik för Sverige, görs här ett par kortare nedslag i ett par närliggande länder.

I Danmark har man sedan 1970 gjort en indelning av landet i tre olika zoner: urban, rural och fritidsbebyggelse. Denna zonindelning fungerar som en centralstyrning över var det är tillåtet att exploatera och på vilket sätt. Urban exploatering får inte ske inom den rurala zonen (Busck et al. 2008). Därmed har man alltså säkerställt en mycket kraftfull "me-

tod" för att bevara den odlingsbara marken.

Baden-Württemberg, med Stuttgart som största stad, är ca tre gånger så stort till ytan som Skåne, men har också ca tre gånger så många invånare per kvadratkilometer (Wikipedia 2012). Där har man exempelvis experimenterat med så kallade eko-konton, där ingrepp i en viss miljö ger minuspoäng. Detta måste kompenseras genom att förbättra kvaliteterna på andra platser (Küpfer 2008). Man arbetar också aktivt med att kombinera fenomenen förtätning och grönstrukturutveckling, genom att klassificera olika områden efter deras förnyelsepotential och identifiera strukturella brister i den existerande stadsstrukturen. Hög potential återfinns ofta i äldre industriområden. Därefter tar man fram en grönstrukturplan med både befintliga och önskvärda gröna strukturer, som används som underlag för att diskutera både möjligheter till förtätning och förstärkning av grönstrukturen. Det påminner om hur man i Sverige tar fram grönstrukturplaner, men i Tyskland får planen en mer konkret användning i förhandlingarna och utgör inte bara bakgrundsmaterial för enskilda planerare. De arbetar även med digitala mötesplatser för markägare som vill sälja respektive exploatera mark. Som grund finns delstatslagar med krav på att inte bygga utanför befintlig stadsstruktur och att gränsen mellan stad och land ska markeras tydligt. Sammantaget har detta resulterat i att man lyckats förtäta i urbana och redan mycket täta miljöer, samtidigt som grönstrukturen har kunnat utökas och förbättras kvalitativt (Küpfer et al. 2010). Som en följd av detta har förbättringar skett på det sociala planet, genom exempelvis bättre underlag för livsmedelsbutiker i tätorterna, vilket varit gynnsamt för en åldrande befolkning som kanske inte alltid har tillgång till bil.

### Diskussion

Av enkätresultaten framgår att endast cirka 20 % av Sveriges kommuner har en policy för skydd av jordbruksmark. En enkel förklaring kan vara att många kommuner inte har något problem med högt exploateringsstryck eller ligger i skogsbygder. Det är mer logiskt att kommuner som ligger i intensiva jordbruksbygder har en sådan policy. Det är därför förvånande att den geografiska överensstämmelsen inte är så tydlig mellan kommuner med sådan policy och de mest bördiga områdena (bild 3). Det innebär att många kommuner i områden med god jordbruksmark saknar policy för skydd av åkermark, men det är också möjligt att man värnar sin åkermark även utan uttalade målsättningar.

Studien visar också att kommunerna saknar konkreta metoder för hur avvägningar i mark-



användningskonflikten mellan att värna eller bebygga jordbruksmark ska göras. Det står dock helt klart att vissa kommuner har goda ambitioner att hushålla med jordbruksmarken. De lyfter i första hand fram förtätning som strategi. Det finns dock inga etablerade metoder för hur man ska arbeta med förtätning i redan urbaniserade områden.

Endast ett fåtal kommunala översiktsplaner av de vi har studerat anger hur stora arealer jordbruksmark som utpekats för exploatering. Därmed saknar många kommuner uppgifter på hur mycket mark som planeras åtgå. En enhetlig modell för kontinuerlig uppföljning av hur stor areal som bebyggs, tätheten i dessa bebyggelser samt framtida planering borde kanske tas fram. Med bättre metoder för att

mäta, följa upp och presentera statistik kan utvecklingen synliggöras, både den historiska och den framtida.

Den största utvecklingspotentialen finns troligtvis i att öka kunskapen om ytbesparande samhällsutveckling, om goda exempel och "best practice", så att många fler handlingsalternativ kan tydliggöras och illustreras för byggherrar, planerare och beslutsfattare. Här behövs mer forskning och utvecklingsarbete som involverar aktörerna i hela kedjan. En viktig utgångspunkt är givetvis att förtätningen ska leda till en parallell utveckling av stadens gröna kvaliteter, vilka har stor betydelse för invånarnas hälsa och välbefinnande.

Skillnaden mellan länder som Sverige, Danmark och Tyskland är inte stor avseende

kunskap, ambition och dialogförutsättningar inom planeringen. Däremot finns skillnader i formella regelverk och konkreta metoder. I andra Europeiska länder förekommer exempelvis regional planering och nationell lagstiftning om att tätorter inte får växa utanför nuvarande tätortsgränser och att gränslinjen mellan stad och land ska vara tydlig.

Vi menar att det i Sverige bör gå att uppnå en bättre hantering av markanvändningskonflikten mellan hushållning med jordbruksmark och tätortsutveckling. I förlängningen kan en väl genomtänkt planeringsstrategi resultera i såväl attraktivare tätorter som bättre skydd av den odlingsbara marken.

## Litteratur:

Busck, Anne G., Hidding, M. C., Kristensen, S. B. P., Persson, C., Præstholm, S. 2008. Planning approaches for rural areas: Case studies from Denmark, Sweden and the Netherlands. *Danish Journal of Geography* 109(1), s. 15-32.

ESPON. 2006. Urban-rural relations in Europe, Final report (endast tillgänglig som nätpublication). [http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/ThematicProjects/UrbanRural/ft-1.1.2\\_revised-full\\_31-03-05.pdf](http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/ThematicProjects/UrbanRural/ft-1.1.2_revised-full_31-03-05.pdf), 2012-03-15.

European Environment Agency (EEA). 2010. The European Environment, state and outlook 2010.

Helsingborgs stad. 2010. Översiktsplan 2010. Jordbruksverket 2006. Exploatering av jordbruksmark vid bebyggelse- och vägutbyggnad 1996/98 – 2005. Rapport 2006:31.

Küpfer, C., Ostertag, K., Müller, J., Seifert, S., Achleich, J., Erhart, K-M. 2010. Handelbare Flächenausweisungszertifikate. *NuL* 42, 039-047.

Küpfer, Christian. 2008. The eco-account: a reasonable and functional means to compensate ecological impacts in Germany. In *Shriftreihe des Institut Superior de Agronomia (ISA) Universidade Técnica de Lisboa*.

Laholms kommun. 2004. Framtidsplan 2003. Översiktsplan Laholms kommun.

Landskrona stad. 2009. Översiktsplan 2010 för Landskrona stad. Samrådshandling 2009.

Linköpings kommun och Norrköpings kommun 2010. Gemensam ÖP för Linköping och Norrköping.

Lunds kommun. 2010. ÖP 2010 Översiktsplan för Lunds kommun.

Länsstyrelsen i Hallands län. 2007. Miljömål för Hallands län 2007-2010. Meddelande 2007:39.

Länsstyrelsen i Skåne län. 2001. Skånes värdefulla jordbruksmark. Rapport 2001:45.

Länsstyrelsen i Skåne län. 2006. Hushållning med åkermark? Rapport 2006:8.

Malmö stad. 2010. Så förtätar vi Malmö, dialog-pm 2010:2.

Miljödepartementet. 2009. SOU 2009:45 Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. Miljödepartementet, Miljöprocessutredningen.

Nuissl, H., Haase, D., Lanzendorf, M., Wittmer, H. 2009. Environmental impact assessment of urban land use transitions – a context-sensitive approach. *Land Use Policy* 26, 414-424.

Tomelilla kommun. 2002. Översiktplan för Tomelilla kommun. Antagandehandling 2002.

Qviström, M (Red). 2008. Nordiska studier av stadnära landskap. JLT-fakulteten, SLU. Alnarp.

Qviström, M. 2009. "Nära på stad: framtidsdrömmar och mellanrum i stadens utkant", K Saltzman (red) Mellanrummens möjligheter: studier av stadens efemära landskap. Makadam förlag.

## Övriga referenser:

Magnus Ydmark, översiktsplanarkitekt och Fredrik Bengtsson kommunekolog, Helsingborgs stad. 2011-11-18

Christian Wintenby, översiktsplanarkitekt och Eva Dalman, projektledare för Brunns- högsområdet vid Lunds kommun. 2011-11-24

Jan-Olof Jönsson, projektledare vid Stadsbyggnadskontoret i Malmö stad. 2011-12-02

Professor Christian Küpfer, IAF, der Hochschule für Wirtschaft und Umwelt, Nürtingen-Geislingen, vid ett flertal tillfällen under 2011, bl.a. under förtätningsseminarier i Alnarp 2010 11 25. [http://www.slu.se/Documents/externwebben/lj-fak-dok/landskapsarkitektur/FUSE/2010\\_11\\_25\\_FUSE\\_K%3%bcpf.pdf](http://www.slu.se/Documents/externwebben/lj-fak-dok/landskapsarkitektur/FUSE/2010_11_25_FUSE_K%3%bcpf.pdf), 2012-03-15.

Miljömålportalen 2011. [www.miljomal.se](http://www.miljomal.se) 2012-02-01

<http://www.miljomal.se/Systemsidor/Regionala-miljomal1/?eqo=13&t=Lan&d=13#11441>

Wikipedia 2012, <http://sv.wikipedia.org/wiki/Baden-W%C3%BCrtemberg>, 2012-03-15

**LANDSKAPS  
OBSERVATORIUM**

FÖR ÖKAD KUNSKAP OCH DIALOG MELLAN LANDSKAPETS AKTÖRER

<sup>1</sup>Texts and maps stemming from research projects under the ESPON programme presented in this report do not necessarily reflect the opinion of the ESPON Monitoring Committee.

- Faktabladet är utarbetat inom LTJ-fakultetens område Landskapsarkitektur
- Projektet är finansierat via Fortlöpande Miljöanalys (FOMA) vid SLU<sup>1</sup>
- Projektansvarig/författare: Agr. Dr. Anders Larsson, [anders.larsson@slu.se](mailto:anders.larsson@slu.se), Område Landskapsarkitektur, SLU Alnarp, [http://www.slu.se/anders\\_larsson](http://www.slu.se/anders_larsson)
- <http://epsilon.slu.se>