

Det väsentliga samhällsintresset

- att bevara eller exploatera åkermark?



Erik Wätthammar

Kandidatuppsats

Vårterminen 2016, SGEL36

Handledare: Tomas Germundsson

Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi

Abstract

The province of Scania differs a lot from the rest of Sweden, in that sense that a large part consists of very high yielding farmland. Official statistic tells that the three highest yielding categories of farmland are all located in Scania. Unfortunately for Scania's farmland, it's under threat from being developed into housing areas.

The paper deals with the planning conflict where the municipalities feel that they are "stuck between a rock and a hard place", and want to provide land for development, but can't due to pressure from the county administrative board and local groups of citizens. To do that, the paper gives a background to planning history in Sweden and how the legislation regarding the preservation of farmland are in a sustainability context.

Why farmland is being developed instead of preserved, is not because there is a lack of legislation. Instead it's because the legislation designed to protect valuable farmland, is written in a way that makes it possible to develop farmland under certain circumstances. The paper presents one of these development plans where the municipality of Lund believes there are circumstances that justifies the development of a housing area on farmland. Resistance to development on farmland is also discussed, exemplified by a presentation of an appeal of a planning permission on farmland, from a group of citizens that are against these kind of developments.

Keywords: development, preservation, farmland, legislation, lund

Förkortnings- och figurlista

kap.	kapitel
LRF	Lantbrukarnas Riksförbund
NRL	Naturresurslagen
MB	Miljöbalken
SOU	Statens offentliga utredningar
st.	stycke
PBL	Plan- och bygglagen
Prop.	Proposition
ÖP	Översiktsplan
Figur 1	Åkermarkens klassificering i Skåne
Figur 2	Översiktskarta över Lund
Figur 3	Åkermarkens klassificering i Lund
Figur 4	Översiktskarta över Stångby
Figur 5-10	Diverse olika foton av Stångby

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	1
1.1. Bakgrund.....	1
1.2. Tidigare forskning.....	3
1.3. Syfte.....	4
1.4. Frågeställningar.....	5
1.5. Avgränsningar.....	5
1.6. Definitioner av begrepp.....	7
1.7. Generalisering.....	7
1.8. Om lagars stiftande, förarbeten och dess tolkning.....	8
2. Metod.....	8
2.1. Tillvägagångssätt.....	9
2.2. Urval.....	9
2.3. Metoddiskussion.....	9
2.4. Källkritik.....	10
3. Teoretisk bakgrund.....	11
3.1. Stationsnära läge.....	11
3.2. Kommunikativ planering.....	11
3.3. Motstånd inom samhällsplaneringen.....	13
3.4. Hållbarhet inom samhällsplanering.....	13
3.5. Om planeringshistoria i ett skånskt sammanhang.....	15
4. Empiri.....	16
4.1. Vad säger lagen om exploatering av åkermark?.....	16
4.1.1. Miljöbalkens 3 kap. 4 § 2 st. tillämpning i praktiken.....	18
4.1.2. Väsentligt samhällsintresse enligt Jordbruksverket.....	18

4.1.3. Exemplet Lund, hur de tar hänsyn till det väsentliga samhällsintresset i sin nuvarande översiktsplan.	20
4.1.4. En genomgång av en aktuell detaljplan med fokus på byggande av bostäder på åkermark och dess bakgrund.....	22
4.2. Om Länsstyrelsens nollvision för bevarandet av åkermark.....	25
4.2.1. Om motståndet mot Länsstyrelsens nollvision.....	27
4.3. Hur visa motstånd mot exploatering av åkermark?	28
4.3.1. Exempel på sakägare som överklagat	29
4.4. Varför inte starkare skydd för åkermarken i lagen?.....	31
5. Slutsatser	33
6. Källförteckning.....	36
6.1. Litteratur	36
6.2. Offentligt tryck	38
6.3. Kommun- och myndighetspublikationer	39

1. Inledning

1.1. Bakgrund

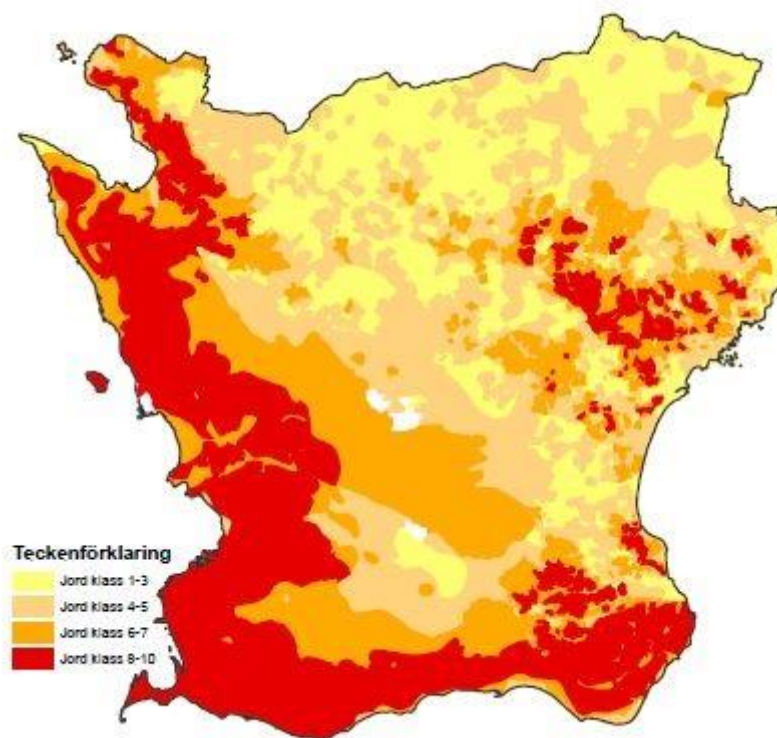
Planering av samhället är i alla avseenden nödvändigt och som i alla omständigheter som rör förhållandet mellan människor och miljön finns risken för konflikter, planeringen av samhället är inte undantaget (Sager 1994:143). Det kommer sig av att det inom samhällsplaneringen finns många olika intressenter representerade med olika intressen. Dessa olika intressen blir då planerarens roll bli att föra samman till en godtagbar kompromiss (Nyström & Tonell 2012:109). I Skåne finns en planeringskonflikt där det år 2000 konstaterades att 23 av Skånes 33 kommuner har problem med växande tätorter och jordbruksmark inom kommungränsen (SOU 2009:45 s.135).

Dagens samhällsplanering ställer andra krav än gårdagens, idag ska samhället inte bara planera för bra och drägliga bostäder utan de ska även vara energi- och resurssnåla, eller med andra ord vara hållbara. I den allmänna samhällsdebatten dyker frågan om bostäder upp hela tiden. Den förekommer i det politiska spektrumet, den förekommer hos TVs nyhetssändningar och inom övrig media. Personer och politiska partier som uttalar sig om bostäder, verkar alla dela en huvudsaklig uppfattning, att det byggs alldeles för lite bostäder i förhållande till ett upplevt behov. En sökning på Google på frasen ”det byggs för lite bostäder” ger över 500 000 olika träffar, allt från intresseorganisationer som villaägarna och politiska partier, men de flesta träffarna kommer från diverse mediebolag som Dagens Nyheter och Svenska Dagbladet. Konsensus i samhället verkar alltså råda över att det byggs för lite bostäder. Den 19 oktober 2015 publicerade Boverket en reviderad prognos för behovet av bostäder i Sverige under perioden 2015-2025, siffran är numera 705 000 nya bostäder som behöver byggas (Boverket 2015).

Siffran på 705 000 nya bostäder som behöver byggas, kommer oundvikligen kräva att idag obebyggd mark tas i anspråk. Dock bör det poängteras att en stor del av behovet av nya bostäder antagligen kommer att lösas genom förtätning av befintliga städer och samhällen. Vad som dock är givet för att klara av behovet av nya bostäder för Skånes del, är att det kommer att innebära att en del av den befintliga åkermarken tas i anspråk. Enligt Jordbruksverket (2013:5) försvinner det årligen 600 till 700 hektar jordbruksmark som tas för att kunna exploateras för olika ändamål. När väl jordbruksmark har försvunnit, är

det ett faktum som får anses vara irreversibelt, då de ingrepp som görs i jorden är alldeles för stora för att gå att återställa (Jordbruksverket 2015). Eller uttryckt som i frasen ”köp mark! – den tillverkas inte längre” där Jordbruksverket konstaterar att åkermarken, främst behövs för livsmedelsproduktion (Jordbruksverket 2015) och inget annat. Ett faktum som blir än viktigare i framtiden med de pågående klimatförändringarna och befolkningsökningen. Att bygga bostäder på åkermark hör därmed i högsta grad ihop med den ständigt aktuella diskussionen om hållbarhet.

I Sverige är åkermarken klassificerad i en tiogradig skala från 1-10 där ett är sämst medan tio är bäst. De tre högsta klasserna 8-10 finns bara i Skåne där de utgör ungefär 200 000 hektar av Skånes totala åkermarksareal på cirka 450 000 hektar (Länsstyrelsen 2016). Alla dessa cirka 200 000 hektar klass 8-10 åkermark är lokaliserade i västra och södra Skåne längs kusten och en bit inåt i landskapet, vilket även är den del av Skåne som också är den mest tätbefolkade (se figur 1 nedan).



Figur 1: Åkermarkens klassificering i Skåne, Källa Länsstyrelsen 2006:11

Som konstaterats innan, anser Boverket att det behöver byggas 705 000 bostäder fram till 2025, en avsevärd siffra. Det ger ett faktum där det lätt går att föreställa sig planeringskonflikter mellan olika intressenter i samhället över denna fråga. Inte om eller hur utan *var* någonstans byggandet av bostäder ska ske. För sydväst Skånes del blir konflikten än

mer påtaglig av det faktumet att städerna och samhällena är omgivet av Skånes (och Sveriges) bästa och mest produktiva åkermark. En svårlöslig konflikt med många intressenter och intressen som ska tas till vara. Samtidigt kan inte kommuner undvika att planera för bostäder då 1 § i lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383), tvingar kommuner att planera för byggandet av bostäder inom sin kommun. Denna kandidatuppsats i samhällsplanering handlar om denna planeringskonflikt och dess konsekvenser för samhället.

1.2. Tidigare forskning

I Sverige inom den akademiska sfären är inte mycket skrivet om exploatering kontra hushållning med åkermark. Mycket av det som faktiskt är skrivet kommer från artiklar och inslag i media, där ofta kritiska intervjupersoner får uttala sig. För att hitta något relevant material skrivet om att bygga bostäder på åkermark, får man istället söka sig till myndigheter som Länsstyrelserna. Även här får det sägas vara sparsamt med tillgängligt relevant material. Det material som finns sträcker sig till diverse rapporter och utredningar. Exempel på en sådan utredning är att Länsstyrelsen i Skåne län 2006, kom med en rapport gällande hushållningen med åkermarken, där man gick igenom kommuner i Skåne och Halland och deras planerade exploatering av åkermark, hämtat från kommunernas egna översiktsplaner.

Resultatet de kom fram till var att alla skånska kommuner 2006 i sina dåvarande översiktsplaner planerade att exploatera åkermark för byggnation. Mest exploatering skulle ske av åkermark i klass 8-10 (Länsstyrelsen 2006:27). Desto mer har skrivits i frågan bland akademiska texter utomlands. En sökning på frasen "housing on farmland" via LUBsearch ger ett stort antal träffar, varav några relevanta beskrivs nedan.

Sarah W. James (2014) beskriver hur situationen ser ut i Sydney Australien, om att bevara åkermark eller använda marken för utveckling. Hon beskriver det som en trend de senaste åren i västvärlden, med en bland aktörerna större medvetenhet om vikten av att bevara jordbruksmark. Samtidigt som denna trend pågår är många markägare i Sydneys utkanter motståndare mot bevarandet av sin jordbruksmark. Hon beskriver att för den individuella markägaren som brukar marken för jordbruk saknas incitament för bevarandet av den, och därför är många emot bevarandeplaner. Framst av den anledningen att kortsiktigt går det att tjäna avsevärt mycket mer pengar för markägaren genom att sälja den för utveckling i ett kort perspektiv, jämt emot att bevara den långsiktigt för jordbruk. Om marken

skulle bevaras genom ett politiskt beslut tvingas markägarna att för ”alltid” bruka marken på ett visst sätt. Den är därmed osäljbar och de (ägarna) låses fast i en viss avkastning, allt för att allmänheten ska få behålla sitt öppna landskap. Hennes slutsats är att det är resultatet av en ”*top-down*” planering där markägarna inte är med i planeringsprocessen om ett eventuellt bevarande av jordbruksmarken, och därför är de emot den.

Francis et.al (2012) i sin artikel om förlusten av jordbruksmark i USA och Kanada beskriver hur högklassig produktiv mark är den första som försvinner vid expansionen av städer. Anledningen är att det var den bästa marken som först uppodlades, vilket gjorde att många människor bosatte sig kring den. När städerna växer och expanderar sker det som en konsekvens automatiskt på den marken. Två konsekvenser så som författarna ser det är minskad matproduktion och att den kvarstående marken måste bli mer produktiv. Deras något trista slutsats är att förlusten av produktiv jordbruksmark fortsätter i sådan takt att i framtiden riskerar USA och Kanada att få svårt att sörja för sin matproduktion. I slutändan rekommenderar de utbildning som lösning på problemet för att öka medvetenheten hos allmänheten om vikten av att bevara jordbruksmark.

Daniels (2010) visar på att det i USA finns en korrelation mellan om mark kring städer skyddas som gröna områden (*green belts*) och risken för deras exploatering om det samtidigt sätts en tydlig geografisk tillväxtlinje för var utbyggnad får ske. Om därmed utbyggnaden sker inom det avgränsade området, sker den med tätare bebyggelse än vad som annars vore fallet. Det övergripande syftet med den här typen av regleringar är att motverka fenomenet ”urban sprawl” enligt författaren, dock blir konsekvensen att det blir dyrare att bygga då markpriserna blir högre i zonen där tillväxt av städer får ske. Samtidigt visar Daniels (2010) på att de län (*counties*) i USA som använder en strategi med *green belts* lyckas bättre än de som inte gör det i att bevara jordbruksmark kring städerna.

1.3. Syfte

Syftet för uppsatsen är belysa att det finns en inneboende planeringskonflikt mellan framtida behov av bostäder och att bygga de på åkermark. Läsaren ska få en ökad förståelse, insikt och helhetssyn om planeringskonflikten med att i ett kortsiktigt perspektiv offra värdefull åkermark för bostäder. En planeringskonflikt som existerar av den anledningen att det finns idag, och kommer att finnas ett stort behov av nya bostäder i framtiden. För att möta behovet av nya bostäder kommer troligen samhället vara tvunget att offra åkermark. En åkermark som idag är inriktad på främst livsmedel och foderproduktion. Att det

finns en inneboende planeringskonflikt mellan behovet av nya bostäder och deras placering på till exempel åkermark, skulle jag vilja hävda är en vedertagen sanning.

Att exploatera åkermark är något som sker i ett kortsiktigt perspektiv. Motsatsen till kortsiktighet är långsiktighet, ett begrepp som syftar till långsiktighet är hållbarhet. Hållbarheten i att offra värdefull åkermark gör att uppsatsen också diskuterar hållbarhet inom svensk samhällsplanering också, något som är centralt för uppsatsens tankegångar. Motstånd mot utbyggnad på åkermark finns, både från privatpersoner men även intresseorganisationer. Inom samhällsplaneringen märks ofta motstånd mot något genom att dess detaljplan överklagas. Av den anledningen gör uppsatsen också en redogörelse för varför möjligheten att överklaga en detaljplan finns, samt ger exempel på ett överklagande.

1.4. Frågeställningar

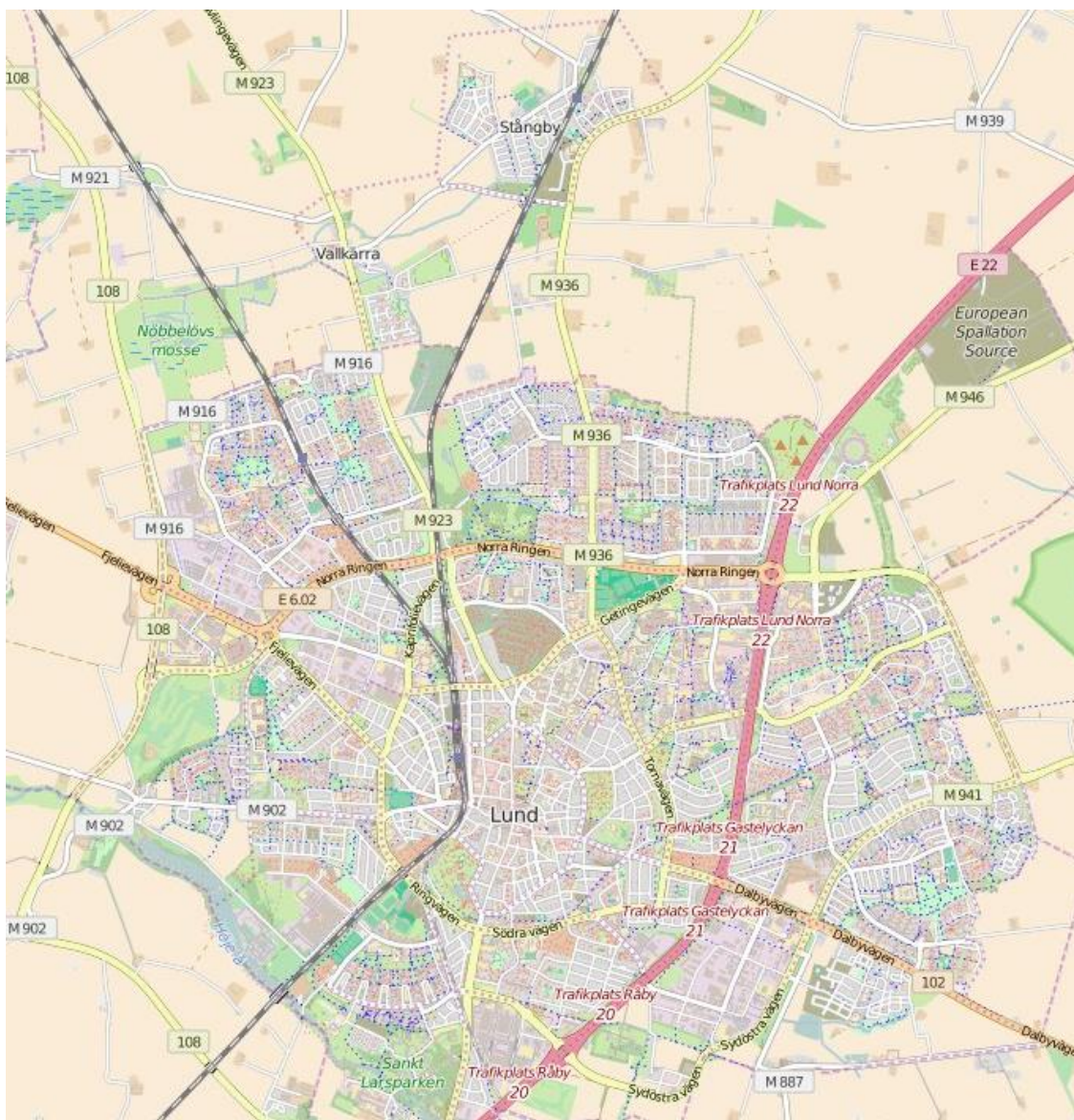
Den övergripande frågeställningen för uppsatsen rör det uppenbara faktumet att det finns en intresse- och planeringskonflikt mellan att å ena sidan bevara Sveriges bästa åkermark för framtida generationer, samt behovet av bostäder idag och imorgon. Ett behov som är påtagligt, trängande och aktuellt. Frågeställningarna för uppsatsen är därmed:

- Vilket lagstadgat skydd finns det för Sveriges åkermark och varför?
- Hur resonerar olika myndigheter som Länsstyrelsen och Jordbruksverket när det gäller att bygga bostäder på åkermark, finns det intressekonflikter?
- Hur är Lunds kommuns syn på frågan om att bevara eller exploatera sin åkermark?
- Varför finns möjligheten för en sakägare att överklaga en detaljplan, och på så sätt visa sitt motstånd mot utbyggnad på åkermark samt hur kan motståndet kategoriseras?
- Hur hållbart är det i ett både kortsiktigt och långsiktigt perspektiv att bygga bostäder på åkermark?

1.5. Avgränsningar

Det geografiska området som behandlas i uppsatsen är Skåne och Lunds kommun, vilket görs i de delar av uppsatsen som går in på djupet, men frågan om åkermarkens bevarande diskuteras också från ett mer allmänt perspektiv. Av de drygt 700 000 bostäder som Boverket anser behövs fram till 2025 kommer inte alla byggas i Skåne, men en betydande del kommer att behövas göras. Av den betydande del som byggs i Skåne, lär många komma att byggas på högklassig åkermark i närheten till befintliga samhällen och städer,

av den anledningen att det är den marken som är tillgänglig. När uppsatsen använder orden utbyggnad eller bebyggelse menas bostäder. Behovet av till exempel åkermark för att anlägga ny industri eller infrastruktur är troligen mer begränsat. Ett lokalt perspektiv fås genom att uppsatsen i detalj går igenom en av Lunds kommun aktuella detaljplaner för utbyggnad på åkermark, nämligen Stångby tätort. Uppsatsen gör därmed ingen djupgående internationell utblick i frågan, utan de internationella inslagen hålls till avsnittet som heter tidigare forskning. Uppsatsen diskuterar åkermark i klass 8-10 och dess bevarande kontra exploatering. Här vill jag dock påpeka att annan åkermark i de lägre klasserna också är viktiga att bevara, men de är inte centrala för uppsatsens område.



Figur 2: Staden Lund med Stångby tätort, strax norr om staden. Källa: © OpenStreetMaps bidragsgivare.

1.6. Definitioner av begrepp

Åkermark – syftar till en viss typ av mark och används istället för den bredare termen *jordbruksmark* som även syftar på sådan obebyggd mark som används som betesmark (Länsstyrelsen i Jämtlands län 2014:12). Åkermark är därmed sådan mark som används till att producera livsmedel och foder. Termen åkermark är den vanligaste förekommande beskrivningen av vilken sorts mark uppsatsen behandlar. Trots det är det nödvändigt att på vissa ställen använda den bredare termen *jordbruksmark*, främst för att lagstiftaren inte gör någon distinktion mellan dessa båda marktyper, utan använder bara termen *jordbruksmark*.

Hållbar utveckling (eller hållbarhet) – den så kallade Brundtlandkommissionens rapport ”Vår gemensamma framtid” (1987) definierade det som att dagens behov av utveckling tillgodoses samtidigt som kommande generationers behov av utveckling inte äventyras. Nyström och Tonell (2012:125) menar att begreppet hållbar utveckling slog igenom under FN-konferensen i Rio de Janeiro 1992 om miljö och utveckling.

Kommunikativ planering – är en bred term som innebär att aktörerna i planeringen kommunicerar med varandra, vilket gör att medborgare deltar och interagerar i planeringen på ett annat sätt (Rader Olson 2009:264). Deltagande i den kommunikativa planeringen ger effekten av att den ofta söker efter att uppnå någon form av konsensus bland aktörerna, vilket riskerar att skapa tandlösa och vaga planer (Rader Olson 2009:267). Sager (1994:162) ser fördelar med att låta medborgarna delta i planeringen, vilket enligt han är att (1) slutprodukten blir bättre och att (2) planeringsprocessen blir effektivare. Ordet kommunikation förutsätter att parterna har en dialog mellan varandra, själva deltagandet blir därmed en situation där parterna interagerar med varandra.

Länsstyrelsen – i de sammanhang ordet används syftar det alltid på Länsstyrelsen i Skåne Län, när det inte gör det skrivs det i så fall ut vilken Länsstyrelse som menas.

1.7. Generalisering

Uppsatsen ska ge förståelse för och belysa problematiken kring att bygga bostäder på åkermark. Några generaliserande slutsatser av typen verktyglåda (för praktiker) eller rekommendationer (för politiker) eftersträvas inte. Problematiken kring frågan är helt enkelt för stor och komplicerad för det. Även att det finns många aktörer och intressen inblandade när det gäller att bygga bostäder på åkermark gör att en generaliserande slutsats inte är målet för uppsatsen.

1.8. Om lagars stiftande, förarbeten och dess tolkning

I Sverige är det riksdagen som stiftar lagar (författningar). Lagstiftningen är en lång och utdragen flerstegsprocess som ofta, vid större och viktiga lagar tar flera år (Ramberg 2014:36). Först identifieras ett behov av en ny lag, antingen som ersättning till en äldre lag eller för att det inte finns något lagstadgat på det området. Det första som sker är en utredning som ger ett förslag eller betänkande, som ingår i **Statens Offentliga Utredningar**. Därefter åker förslaget på remiss till berörda myndigheter och organisationer. När remissvaren inkommit görs vid behov en bearbetning av förslaget hos berört departement. Efter det går lagförslaget på remiss hos lagrådet som prövar om lagen strider mot någon annan lag, främst grundlagarna. Sedan utformas till slut regeringens proposition till ny lag som skickas först till ett utskott i riksdagen, och sedan till hela riksdagen för behandling. Om den bifalles, blir den ny lag efter ett visst datum som framgår av propositionen.

Propositioner, betänkanden, utskottsutlåtanden och regeringens protokoll till den nya lagen, ingår alla i det som kallas för förarbetena. Förarbetena är i Sverige, en väldigt central del för att förstå lagarnas tolkning (Ramberg 2014:37). Innehållet i förarbetena fungerar som bakgrunden till varför lagen behövs, hur den är tänkt att fungera samt hur dess olika paragrafer skall tolkas. För en lagparagraf på ett tjugotal ord kan det som exempel behövas en motivering i text på över en sida. Därmed kan det ibland vara nödvändigt att läsaren av lagtext går till förarbetena, och läser dessa för att förstå hur lagtexten ska tolkas. SOU och resten av förarbetena finns publicerade och tillgängliga på www.regeringen.se Lagar publiceras i en officiell publikation kallad för Svensk författningssamling eller SFS (Ramberg 2014:24), där varje lag har ett individuellt nummer som talar om vilket år den antogs och ett löpnummer efter kolonet, som visar i vilken kronologisk ordning lagen antogs under det året. Plan- och bygglagen (2010:900) var därmed den niohundrade författningen som publicerades i Svensk författningssamling år 2010.

2. Metod

I detta kapitel presenteras tillvägagångssättet för uppsatsen med insamling av material samt hur det har använts. Vidare diskuteras även källkritik samt metodiken som sådan.

2.1. Tillvägagångssätt

Uppsatsens övergripande tillvägagångssätt för analysen har varit att studera lagtext, förarbeten, statens offentliga utredningar, myndighetsdokument samt kommunala plandokument för att förstå innebörden av dem. Då denna typ av dokument tenderar att vara mycket omfattande har det krävts mycket sållande av information för att hitta det som är väsentligt för uppsatsens syfte och frågeställningar. En fördel med att studera den här typen av dokument är att språket är lättillgängligt, då de följer myndigheternas skrivregler.

2.2. Urval

Jag skulle kategorisera urvalen för uppsatsen empiriska material som flerstegsurval och bekvämlighetsurval. Flerstegsurvalet är en metod där utifrån ett urval görs ett annat urval (Denscombe 2009:36). Sökningarna efter relevant material på internet har skett utifrån uppsatsens frågeställningar och syfte. Metoden flerstegsurval har varit användbar vid läsningen av myndighetsdokument (som exempel se, Jordbruksverket 2013), då dessa typer av rapporter löpande i sin text redovisar sina källor. Källor som ofta är tidigare rapporter från samma myndighet eller annan typ av myndighetsdokument som offentliga utredningar, vilket ger en bra bakgrund till rapporten. På så sätt får läsaren mycket lästips om annan relevant litteratur som ligger bakom rapporten. Därmed uppnås ett flerstegsurval, där en källa leder en vidare till en annan källa.

Den andra urvalsmetoden, bekvämlighetsurvalet kommer från att väldigt mycket information från kommuner, myndigheter och regeringen finns lättillgängligt på internet. Denscombe (2009:39) ser bekvämlighetsurvalet som en urvalsmetod där forskaren väljer ett urval utifrån vad som finns nära till hands. Genom sökmotorer på internet och till exempel Lunds kommuns hemsida, kan det även också anses att alla uppsatsens elektroniska källor är valda utifrån ett bekvämlighetsurval. Exempel på det, är gamla regeringspropositioner som skrevs långt innan internet var uppfunnit, men som nu finns tillgängliga att läsa för vem som helst på regeringens hemsida. I slutändan är alla källor valda för att de tillför något, även de som i avsnittet tidigare forskning behandlar planeringskonflikten från ett olika utländska sammanhang och därför ger ett större perspektiv på denna planeringskonflikt.

2.3. Metoddiskussion

Uppsatsen är både kvalitativ och kvantitativ till sin natur. Denscombe (2009:320) skriver att kvantitativ forskning är centrerad kring siffror för analys, medan kvalitativ forskning

tittar på ord eller bilder som grund för analysen. I uppsatsen sker det genom att de siffror som redovisas från kommunala plandokument faller under den kvantitativa delen. Siffrorna används för att visa på något och ge stöd till de mer kvalitativa delarna av uppsatsen. De kvantitativa delarna är dock bara en mindre del av uppsatsen då merparten av uppsatsen är kvalitativ. Med det menas att det är vad som skrivs i ren text, i till exempel myndighetsrapporter som ligger till grund för merparten av empirin och slutsatser. Det innebär att den största delen av det empiriska materialet får anses vara deskriptivt som hjälper till att förklara något, så att ökad förståelse uppnås för läsaren. På så sätt används både kvantitativ och kvalitativ metod, som i denna uppsats kompletterar varandra bra.

2.4. Källkritik

Vid alla sökningar på relevant litteratur och urval av litteratur, har jag haft ett kritiskt förhållningssätt till den. Med det menas att källorna som är många och varierande, ofta är skrivna ur ett specifikt syfte, eller att de har en agenda, vilket jag har varit medveten om. Ett faktum som inte är något problem för flertalet av uppsatsens källor. Exempel på det är kommunala plandokument, myndighetsrapporter och material med ursprung från regeringen. Trovärdigheten för den här typen av källor får anses vara mycket hög, då de representerar vad staten och myndigheter anser om något. Syftet med varför sådana här dokument produceras är alltid glasklart och tydligt specificerat i rapporterna/dokumenterna, vilket även gäller för språket som får anses vara lättillgängligt. Dock är jag medveten om att vad en specifik myndighet tycker, ofta handlar om att ge samhället sin syn på en fråga, och därmed motivera ett beslut som samtidigt påverkar eller startar en samhällsdebatt. Exempel på det är Länsstyrelsens nollvision.

Undantaget är en kommunal översiktsplan som bara är vägledande och dessutom i högsta grad resultatet av en politiskt styrd organisations vilja. En distinktion som jag har haft med mig i analysen. För de debatt- och tidningsartiklar samt ett till Länsstyrelsen inskickat överklagande som också används, är jag självklart medveten om att de också skrivna ur ett specifikt syfte. Ett syfte som redovisas i samband med hur de används i uppsatsen. Den akademiska litteratur som används i främst avsnittet tidigare forskning, får anses vara ”erkänd”, och därmed trovärdig. Samma argument gäller för den tryckta litteraturen, som till viss del är tidigare kurslitteratur. I teoriavsnittet hämtas en del av teorin från ett annat akademiskt ämne än geografin och ”översätts” för att passa in på uppsatsens frågeställningar. Det görs för att få ett annat perspektiv på uppsatsens empiri.

3. Teoretisk bakgrund

I detta kapitel går det igenom för uppsatsen relevanta teorier, som är valda utifrån uppsatsens syfte och frågeställningar.

3.1. Stationsnära läge

Länsstyrelsen tillsammans med Skånetrafiken, Region Skåne och Trafikverket tog 2010 fram en rapport titulerad *Stationsnära Läge*, vars syfte är att fungera som underlag för planeringen i och kring stationsorter för berörda kommuner i Skåne. Med stationsorter menas orter med befintliga järnvägsstationer för persontrafik. Ett stationsnära läge anser rapporten vara upp till 3 km från en järnvägsstation, vilket anses vara det samma som ett rimligt cykelavstånd, men även ett avstånd som ökar människors benägenhet att vilja nyttja kollektivtrafik (Länsstyrelsen 2010:9-10). Att bygga i stationsnära läge anses därmed vara nödvändigt för att uppnå ett mer hållbart samhälle med minskad bilanvändning som följd (Länsstyrelsen 2010:8).

3.2. Kommunikativ planering

I ett svenskt sammanhang innebär kommunikativ planering främst att medborgarna ska ha ett inflytande över sin närliggande miljö genom att få vara med och påverka, samt planera den. Det alla är faktorer som ska ses som en del av en demokratisk planeringsprocess, där enskilda medborgare via ett medinflytande får möjlighet att påverka samhällsplaneringen. Denna rättighet är lagstadgad och hittas främst i den nuvarande Plan- och bygglagen (2010:900) även kallad för PBL. Men även 22§ Förvaltningslagen (1986:223) är viktig, då det är denna paragraf som reglerar vilka som har rätt att överklaga en detaljplan.

Den nuvarande Plan- och bygglagen från 2010 ersatte den tidigare från 1987 (1987:10) och är främst en språklig och redaktionell omarbetning av 1987 års Plan- och bygglag (Prop. 2009/10:170 s.128). För att hitta och förstå motiven till att Sverige valde att införa en samhällsplanering präglad av demokrati och deltagande är det nödvändigt att läsa Prop. 1985/86:1 som var den dåvarande regeringens proposition till 1987 års PBL. Följande motivering ges till varför deltagande i planering är viktigt:

”Medborgarinflytandet förbättras. Vid planläggning skall genom information och debatt eftersträvas ett så fullständigt beslutsunderlag som

möjligt för de politiska organen. Alla boende som berörs av en plan eller ett beslut om ett tillstånd skall, liksom hyresgästernas organisationer, ha samma ställning som sakägarna.” (Prop. 1985/86:1 s.79)

Med sakägare syftar propositionen på fastighetsägare och arrendatorer. Skrivningen inbefattar termen alla boende, vilket gör att även dem som inte står på ett hyreskontrakt anses vara berörda. I grunden avsåg propositionen till att införa en decentraliserad planprocess där synen på planeringen övergår från ett uppifrån- och ner perspektiv till dess motsvarighet, nerifrån- och upp inom ramen för den representativa demokratin. Att människor aktivt deltar i planprocessen ansågs vara viktigt för att förstärka demokratin. Nyström och Tonell (2012:98-99,106) menar att den svenska planeringsmodellen med delaktighet är en del av en planeringstradition kallad för *social learning*, ett begrepp de hämtat från John Friedmann. Det innebär att de som är direkt berörda ska medverka i planeringen. Ett deltagande som gör att båda sidor kan lära av varandra.

Även om det därför går att sätta ett precist startdatum på när svensk samhällsplanering demokratiserades och övergick till en tvåvägskommunikation började utvecklingen långt tidigare. Andreaz Strömgren (2007:137-138) har i sin avhandling identifierat att redan under det sena 1960-talet började borgerliga politiker argumentera för ökat medinflytande och bestämmande i planprocessen. Samtidigt som det pågick, fanns det även utomparlamentariska rörelser och debatter som var kritiska mot dåtidens brist på demokrati inom samhällsplaneringen, med byggandet av förorter inom ramen för det så kallade miljonprogrammet som exempel (Strömgren 2007:153-154).

Vidare hävdar Strömgren (2007:49-50) att kommunikativ planering eftersträvar att uppnå något som han identifierar som ”det kollektiva goda”, vilket kräver medborgarinflytande. Där själva den kommunikativa planeringsprocessen främjar och driver samhället framåt. En som delvis är av motsatt uppfattning är Tore Sager (1994:161-165) som hävdar att det motsatta också är fullt möjligt. Alltså att deltagande i planeringen inte ger något, utan bara är ett hinder som skapar onödiga konflikter i samhället. Sagers syn på deltagande inom den kommunikativa planeringen kan därmed sägas vara, att det beror på vilken situation som samhället befinner sig i. Vid vissa situationer ser han möjligheter där deltagande ger en bättre slutprodukt, vid andra är det mest spel för gallerierna där ansvaret för planeringen skyfflas över på lekmännen från de professionella planerarna.

3.3. Motstånd inom samhällsplaneringen

En medborgare som vill visa sitt missnöje och motstånd mot den kommunala planeringen, gör det bäst genom att överklaga en antagen detaljplan, då detaljplanen är juridiskt bindande. Inom organisationsforskningen intresserar man sig för hur människor och organisationer fungerar vid planerade förändringar. Planerad förändring får samhällsplaneringen i högsta grad anses vara. Den norske professorn och organisationsforskaren Dag Ingvar Jacobsen identifierar något som han kallar för det positiva motståndet, något som i alla sammanhang är bra och välkommet (2013:157). Jacobsen definierar det positiva motståndet som kritiska invändningar inte bara mot behovet av förändringen men även dess lösningar. För samhällsplaneringen skulle det positiva motståndet kunna vara (från medborgarna) att ett planförslag om utbyggnad på åkermark i sin helhet inte är särskilt genomtänkt.

Organisationsforskarna Thomas Harvey och Elizabeth Broyles (2010) listar tjugo stycken faktorer till motstånd mot förändring, varav alla inte är relevanta för uppsatsen. Den första däremot som är brist på ägandeskap är relevant. Med brist på ägandeskap (av frågan) menar Harvey och Broyles (2010:37) att de som omfattas av förändringen inte är involverade. Lösningen är mer fokus på deltagande i förändringen (2010:38), där deltagandet ger en för deltagarna känsla av ägandeskap. För samhällsplaneringen skulle det kunna innebära att desto mer medborgarna är delaktiga i planeringen av samhället, desto mindre blir motståndet mot dess effekter.

En annan motståndsfaktor som Harvey och Broyles (2010:43) listar är att motstånd mot förändringar, även kan ses vara resultatet av att det innebär en påtaglig förlust av någonting. En förlust som innebär att de som omfattas av förändringen i någon mån inte ser några som helst fördelar med den, eller uttryckt som att inget av värde tillförs med förändringen. Lesbirel (2011:835) beskriver ett sådant fall inom samhällsplaneringen där invånare på en kinesisk ö motsatte sig byggandet av en petrokemisk anläggning av främst miljö- och hälsoskäl, motståndet kan kategoriseras som att invånarna inte såg några som helst fördelar med att bygga petrokemisk anläggning i närheten av där de bodde.

3.4. Hållbarhet inom samhällsplanering

Som visats innan under punkt 1.6. är hållbarhet ett begrepp som är cirka trettio år gammalt. I Sverige går det att hitta ett bra exempel på hur hållbarhet började präglade samhällsdebatten i samband med införandet av 1987 års PBL (1987:10). Propositionen till denna

lag, anser frågan om hållbarhet vara av sådan vikt att det anges vara ett av syftena med lagens införande, vilket citatet nedan visar.

”Ett av syftena med planläggningen är att främja utvecklingen av ett samhälle som kan tillgodose olika behov för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. Detta kan ske enbart om grundläggande sociala strävanden beaktas och om hänsyn tas till behovet att hushålla med naturresurser och energi samt att långsiktigt bevara värdefulla natur- och kulturvärden.” (Prop. 1985/86:1 s.58)

Det bör anmärkas att citatet inte direkt använder ordet hållbarhet, men från sammanhanget går det att utrona att det är hållbarhet som syftas på. Anledningen torde vara enkel, texten är skriven drygt två respektive sju år innan Brundtlandkommissionen och FN-konferensen i Rio de Janeiro populariserade begreppet. Hållbarhet som begrepp existerade inte 1985, men tankegången kring det fanns i högsta grad. Längre fram i propositionen utvecklas resonemanget om hållbarhet, där det kopplas samman med vikten av ett långsiktigt perspektiv för samhällsplaneringen.

”Planläggningen bör inte bara beakta anspråken från människorna i dagens samhälle – dvs. de som lever och verkar när lagen tillämpas – utan också behoven hos kommande generationer. Långsiktiga behov bör väga tyngre än kortsiktiga intressen. Den fysiska planläggningen måste – liksom alla andra former av samhällsplanering – innebära hushållning med ändliga resurser.” (Prop.1985/86:1 s.460)

Citatet diskuterar hushållningen med mark, och ger ett rakt och tydligt besked på varför långsiktighet i planeringen av samhället är ett måste. Samhällsplanering ska styra samhället mot ett mer hållbart samhälle, där medborgarna får vara med och påverka. Observera att citatet är relevant för att dagens PBL (2010:900) bygger på 1987 års PBL (1987:10). Förutom PBL är det miljöbalken som behandlar hållbarhet.

”Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.” (1 kap. 1 § MB)

Denna paragraf är glasklar i sin mening att hela Miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling. Trots att hållbar utveckling ska främjas, borde det innebära att planeringen av samhället automatiskt hamnar i intressekonflikter mellan hushållning kontra till exem-

pel tillväxt. Campbell (2012:414-415) har identifierat tre sådana konflikter för samhällsplaneraren att ta hänsyn till i frågan om hållbarhet. Den första är mellan privata intressen och vad som är bäst för allmänheten. Den andra är mellan utvinnandet av naturresurser, så att det sker utan att de överexploateras. Det tredje är mellan ekonomisk utveckling kontra miljöskydd, och inbegriper de båda två andra konflikterna.

Planeringen för det hållbara samhället kan därmed anses vara mer komplicerad än vad de citerade lagrummen ovan visar. Campbell (2012:421) är därför delvis kritisk mot hållbarhet som koncept, och menar att det går att göra insatser för miljön utan att hänvisa till begreppet hållbarhet. Istället menar Campbell att hållbarhet fungerar bra som koncept för att på lång sikt mäta hur ett samhälle uppfyller uppsatta mål gällande sociala och miljömässiga frågor. På så sätt går det att räkna på hur hållbart eller ohållbart ett samhälle är. Slutligen menar Campbell (2012:421-422) att idag har hållbarhet blivit något av ett modeord som används överallt inom planeringen för att rättfärdiga den. En rättfärdighet som kommer av att om bara ordet hållbar finns med i till exempel plandokument, blir de automatiskt legitima.

3.5. Om planeringshistoria i ett skånskt sammanhang

Forskaren Mattias Qviström, verksam vid Sveriges Lantbruksuniversitet i Alnarp har skrivit om Skånes planeringshistoria gällande jordbruksmark på gränsen till städer och annan bebyggelse. I en artikel från 2010 som utgår från Fritidsutredningen (SOU 1940:12) och andra relaterade dokument visar Qviström att det under 1930-talet uppstod en debatt, gällande det rurala landskapets bevarande. Anledningen var den dåtida samhällsutvecklingen med växande städer och ökad privatbilism som samtidigt gav ett mer tillgängligt landskap, men också sågs som ett hot mot det, då det fick ge vika för det moderna samhällets behov av till exempel vägar.

Redan då, för över 80 år sedan fanns alltså en planeringskonflikt mellan landskaps bevaring och det moderna samhällets behov. Problemet med den tidens debatt om bevarande var enligt Qviström (2010:226) att fokus låg på ett nationellt perspektiv. Qviström (ibid) menar att fanns ett Stockholmsperspektiv på debatten över vad det ideala landskapet är, med resultatet att det som ansågs värt att bevara var fokuserat på skogsområdena. Bevarande i ett nationellt perspektiv blev då synonymt med skog, sjöar och annan orörd natur. Sydvästra Skåne med sin avsaknad av skärgård, skogar och sjöar skiljer sig avsevärt från

hur resten av Sveriges landskap ser ut. Poängen med Qviströms resonemang är att bevarandetanken för landskap har funnits länge i Sverige, men att jordbruksmarken inte var intressant under den tiden (2010:227). Istället fick den tidens debatt efterverkningar under efterkrigstiden med lagstiftning som fokuserade på människor rätt till naturen, där skyddet för naturen uppgick till skrivningar om förbud mot nedskräpning samt strandskydd (Qviström 2010:230).

Under 1940-talet påbörjades utredningar i syfte att förändra samhällsplaneringen i Sverige, då det ansågs att en professionalisering av samhällsplaneringen, var en lösning för att förhindra uppkomsten och spridningen av olämplig bebyggelse (Strömgren 2007:90). Fokus låg på markägarfrågor, där det under 1940-talet fanns en tydlig vänster-höger syn på markägandet, där vänstern föredrog inskränkningar i den privata markägandet, med hänvisning till att det allmänna måste få större inflytande över markanvändandet, vilket högern var emot (Strömgren 2007:103). Byggnadslagen som tillkom 1947 var en kompromiss, där högern fick igenom att den övergripande planeringen bara skulle vara vägledande, medan detaljplaneringen blev bindande, samtidigt som kommunerna fick ett stärkt planmonopol (Strömgren 2007:111). Dessa reformer i samhällsplaneringen gav upphov till en situation där kommunerna ökade sitt inflytande över markanvändandet genom markförvärv (Strömgren 2007:119).

4. Empiri

I detta kapitel presenteras uppsatsens empiriska material. Kapitlet börjas med genomgång av det lagstadgade skyddet för åkermark. Olika synsätt om åkermarkens bevarande eller exploatering presenteras, med Stångby tätort som exempel. Slutligen avslutas kapitlet med en diskussion kring varför åkermarken inte skyddas bättre.

4.1. Vad säger lagen om exploatering av åkermark?

3 kap. 4 § andra stycket Miljöbalken (1998:808) reglerar jordbruksmarkens eventuella exploatering och lyder:

”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”.

Paragrafen är enligt min mening klar, tydlig och enkel i sin språkliga utformning, vilket gör den språkmässigt relativt lätt att förstå och begripa. Vad den däremot inte gör, är att ge något lagstadgat skydd för bevarandet av Sveriges jordbruksmark. Att jordbruksmarken inte är explicit skyddad, gör att den är fullt möjlig att exploatera ibland, jämfört med annan mark som är skyddad, till exempel den mark som faller under de så kallade riksintressena (4 kap. MB).

Det viktiga med paragrafen är att vad lagstiftaren kallar ”väsentligt samhällsintresse”, måste vara uppfyllt för att mark ska få exploateras. Det tolkar jag som att paragrafen ska tillämpas restriktivt, alltså att det bara i undantagsfall får ske exploatering av jordbruksmark. För så som paragrafen är formulerad förbjuder den inte direkt att någon typ av jordbruksmark får exploateras. Utan avvägningar ska göras först efter hur *brukningsvärd* jordbruksmarken är, sedan ska hänsyn tas till om byggnation är av *väsentligt samhällsintresse* samt att till slut måste det inte finnas någon möjlighet att uppgöra detta *väsentliga samhällsintresse* någon annanstans. I slutändan är paragrafen trots sitt tydliga språk väldigt allmän skriven, vilket lämnar den öppen för olika tolkningar. Tolkningar som gör att jag anser att det rent juridiskt inte går att ge något rakt svar på om det är rätt eller fel att exploatera jordbruksmark för bebyggelse, eller för den delen skydda den mot exploatering. Det bör även inflikas att Miljöbalken inte ger någon förklaring till vad begreppen *brukningsvärd jordbruksmark* samt *tillfredsställande* egentligen innebär.

Dock har Jordbruksverket i en rapport (2013:23-25) gått igenom bakgrunden till denna paragraf. Den är i sin helhet hämtad från dåvarande Naturresurslagen (1987:12) som 1999 blev en del av dagens Miljöbalk. Dagens skrivelse är också ord för ord samma som i gamla NRL. I förarbetet till NRL som går att hitta i proposition 1985/86:3 motiveras lagen. Följande förklaring om vad *brukningsvärd jordbruksmark* är ges:

”skall med brukningsvärd jordbruksmark avses mark som med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar är lämpad för jordbruksproduktion.” (Prop.1985/86:3 s.158)

Vidare i Prop. 1985/6:3 ges följande förklaring av vad begreppet *tillfredsställande* innebär:

”Med uttrycket ”tillfredsställande” avses att lokaliseringen av exploateringsföretaget skall vara fullt godtagbar från samhällsbyggnadssynpunkt. Självfallet ryms däri att den alternativa lokaliseringen skall vara tekniskt och funktionell lämplig samt ekonomiskt rimlig.” (Prop.1985/86:3 s.158)

Förklaringen till begreppet *tillfredsställande* får anses innehålla en brasklapp i form av att den alternativa lokaliseringen ska vara lämplig och ekonomiskt rimlig. En brasklapp som ger stort utrymme för olika tolkningar. Tolkningar som rimligen borde kunna användas och hävdas av kommuner vid detaljplanering, för att kunna exploatera åkermark.

4.1.1. Miljöbalkens 3 kap. 4 § 2 st. tillämpning i praktiken
Miljöprocessutredningen (SOU 2009:45) vars egentliga namn var ”*Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar*” var en statlig utredning som utredde bland annat hur det tredje kapitlet i MB fungerade i praktiken, samt också hade mandat att eventuellt föreslå lagändringar av de aktuella paragraferna. När det kommer till 3 kap. 4 § 2 st. MB var deras slutsats (SOU 2009:45 s.143) att paragrafen är bra som den är i sin skriftliga och språkliga utformning, vilket gör att den därmed bör ge ett fullgott skydd för värdefull jordbruksmark. Dock konstaterar de att frågan om hur kommunerna tillämpar 3 kap. 4 § 2 st. MB i praktiken bör utredas mer ingående (SOU 2009:45 s.143). Jordbruksverket (2013:6) däremot konstaterar att paragrafen inte tillämpas väl, vilket går igenom i nästa avsnitt.

4.1.2. Väsentligt samhällsintresse enligt Jordbruksverket
För att få svar på vad termen *väsentligt samhällsintresse* är och innebär egentligen i verkligheten, får man söka sig utanför det aktuella lagrummet. Jordbruksverkets rapport *Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering* (2013), gör precis det. I rapporten beskriver Jordbruksverket hur kommuner samt länsstyrelserna runt om i landet arbetar med det lagstadgade skyddet för hushållning med jordbruksmark. Vad rapporten därmed gör är att utreda hur kommuner inom ramen för PBL (2010:900) arbetar med att tillämpa 3 kap. 4 § 2 st. MB i praktiken, precis som Miljöprocessutredningen rekommenderade, vilket även var deras direktiv för utredningen från regeringen. Praktiskt ska det för kommuner ske genom att de i sin aktuella översiktsplan redovisar vad de (kommunen) anser vara väsentliga samhällsintressen, som samtidigt ska vägas mot bevarandet av jordbruksmark samt om det finns några alternativa exploateringsområden. På så sätt bibehålls det kommunala självbestämmandet över planeringen av kommunens

mark. En planeringsmetod som ska ses i ljuset av decentraliseringen och demokratiseringen av samhällsplaneringen i Sverige, som kan anses ha tillkommit i samband med 1987 års Plan- och bygglag (1987:10).

Skälen till att riksdagen lät kommunerna bestämma över jordbruksmarkens användning och inte gav dem högre status som riksintressen är enligt Prop. 1985/86:3 att den dåvarande regeringen ansåg att jordbruksmarkens intresse kunde fullgott tas tillvara av kommunerna själva som en del av deras självbestämmande. Enligt samma proposition på sidan 54 framgår det att den dåvarande regeringen hyser stort förtroende för kommunernas förmåga att långsiktigt arbeta för att i högsta mån skydda värdefull jordbruksmark. Anledningen är att de ansåg sig ha goda erfarenheter från hur landets kommuner tidigare arbetat med frågan.

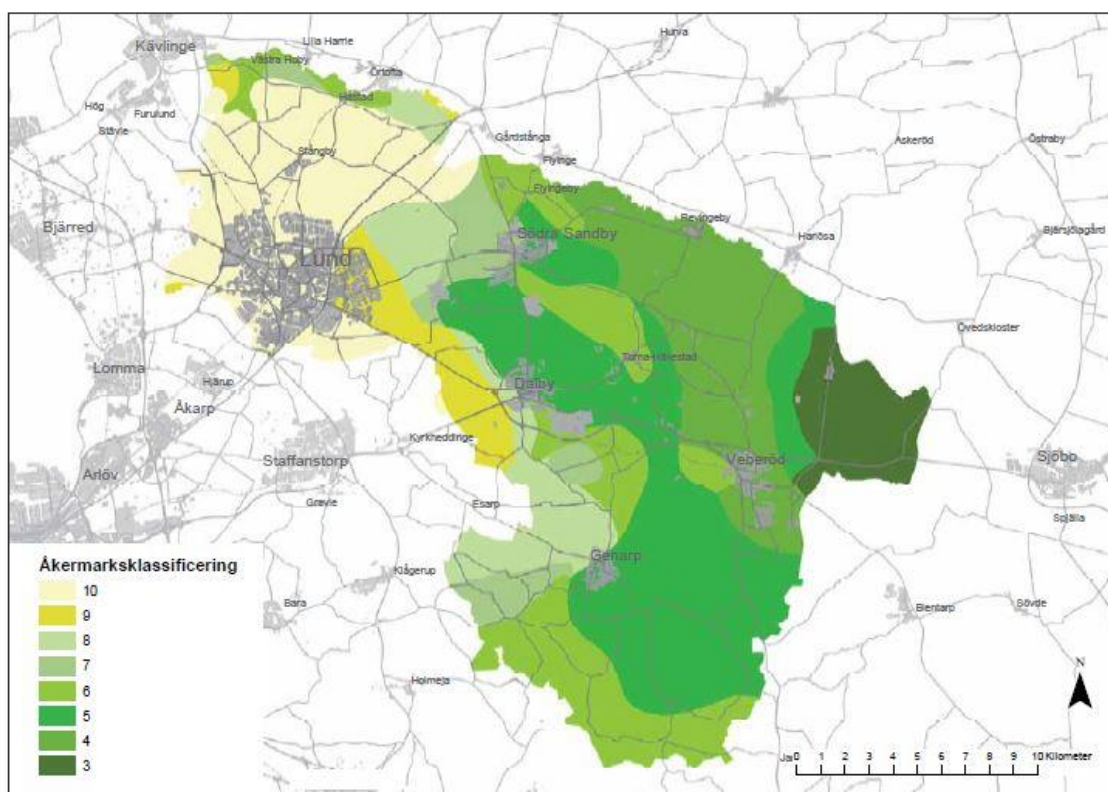
I samma rapport gör Jordbruksverket en genomgång av ett utvalt antal kommuners skäl till att exploatera jordbruksmark samt hur de ser på vad det väsentliga samhällsintresset är med utgångspunkt i 3 kap. 4 § 2 st. MB. Några skäl som många kommuner specifikt anger för exploatering av jordbruksmark är enligt Jordbruksverket (2013:39-40) i deras undersökning: byggandet av småhus respektive flerfamiljshus samt industri- och företagsetableringar. Några anledningar till varför kommunerna exploaterar jordbruksmark och inte annan mark är enligt samma undersökning (2013:40-41) att: marken specifikt efterfrågas, kommunen äger redan marken, gynnsamma pendlings möjligheter (stationsnära läge) och andra transportskäl samt att alternativ mark inte är lämplig då den har höga naturvärden.

Rapportens (2013:5-6) slutsatser är att, kortsiktighet styr efterfrågan av mark, Sverige har ingen bindande övergripande regional planering samt att Länsstyrelserna har bristfälliga riktlinjer för rådgivningen till kommunerna om 3 kap. 4 § 2 st. MB. Vad Jordbruksverket menar är att kommunerna ser till sin egen situation och därmed missar det större perspektivet med nationella mål. Jordbruksverket finner även att (2013:70-71) många av de studerade kommunernas gällande översiktsplaner, har brister på ett eller annat sätt. Bristerna ligger i okunskap om jordbruksmarkens värde från kommunernas tjänstemän, samt en oförmåga att hantera frågan om det väsentliga samhällsintresset med alternativa platser för exploatering.

När det gäller regional planering så finns det reglerat i 7 kap. PBL (2010:900) och innebär att ett så kallat regionplanorgan får finnas som ska samordna två eller fler kommuners

markanvändning vid behov. Problemet är att 7 kap. 6 § PBL (2010:900) stadgar att regionplaneringen bara är vägledande och anger grunddragen i områdets markanvändning. Med en icke juridiskt bindande regionplanering, får regionplanering samma funktion som översiktsplanering, vilket gör att i teorin kan kommuner välja att strunta i den utan några sanktioner.

4.1.3. Exemplet Lund, hur de tar hänsyn till det väsentliga samhällsintresset i sin nuvarande översiktsplan.



Figur 3. Lunds kommun omgiven av åkermark. Källa: Lunds kommun ÖP 2010:119

Lunds kommuns nu gällande översiktsplan är från 2010. Följande ställningstagande finns när det gäller bebyggelse på landsbygden eller åkermark:

”Kommunen ska vara restriktiv mot annan markanvändning på brukningsvärd jordbruksmark än för jordbruksändamål. Den bästa åkermarken undantas så långt möjligt från exploatering.” (Lunds kommun ÖP 2010:83)

Citatet är tydligt i sitt ställningstagande mot överdriven exploatering på åkermark, vilket visar på en stor medvetenhet hos Lunds kommun av att frågan är viktig. Samtidigt måste det konstateras att orden i en ÖP mest kan anses vara tomma ord. Anledningen är att en översiktsplan inte på något vis är ett juridiskt bindande dokument för en kommun, se 3

kap. 2-3 §§ PBL (2010:900), utan främst en vägledning för kommande utveckling i kommunen. De juridiskt bindande dokumenten för en kommuns markanvändning finns i detaljplanerna. Samtidigt som citatet ovan tar ställning mot användandet av åkermark, får åkermarken i ett avsnitt med rubriken hushållning med mark ett ännu större skydd, där det konstateras att:

”God hushållning med mark innebär att kommunen inte tar mer mark än nödvändigt i anspråk för att bygga ut staden och tätorterna. Det är också viktigt att spara på den bördigaste åkermarken (jordbruksklass 8 - 10+). Den finns främst runt staden Lund.” (Lunds kommun ÖP 2010:48)

Själva Lunds stad är omgiven av åkermark i klass 8-10, (se figur 3 ovan), medan resten av kommunen består av åkermark i klass 3-7. Som framgick av citaten ovan ska den bästa åkermarken undantas från exploatering, mer specifikt ska den bästa åkermarken i klass 8-10 bevaras. Orden de använder är *restriktiv*, *undantas* och *spara*, gällande åkermarkens bevarande. Ord som förvisso enligt mig är tydliga men samtidigt inte ger något större skydd för åkermarken. Slutsatsen som går att dra från det är att exploatering av åkermark inte ska ses som något önskvärt utan snarare något som inte bör ske. Men är det då så? Nej inte alls enligt samma ÖP. Lunds kommun identifierar ett stort antal hektar åkermark, som i ÖPn avsätts för eventuell exploatering, vilket redovisas i tabell 1 nedan.

Åkermarksklass	Utbyggnadsområde i hektar
10	314
9	298
8	79
7	67
6	88
5	117
4	75
Totalt	1038

Tabell 1: Källa Lunds kommun, ÖP 2010:121

Som framgår av tabellen ovan såg Lunds kommun stora möjligheter till utbyggnad på åkermark 2010, varav de största är på den bästa åkermarken. Vidare i samma översiktsplan (2010:117) diskuterar Lunds kommun ett antal områden under rubriken: Större opå-

verkade områden. Kontentan är att dessa områden i högsta mån ska skyddas mot exploatering. Intressant är att alla utpekade områden utom ett (Svenstorp), inte är områden vars mark är åkermark i klass 8-10. Utan marken där är sämre, jämfört med den övriga åkermarken i kommunen, men värd att skydda av andra anledningar enligt Lunds kommun.

Jag ser främst två skäl till varför det är på det viset. Det första är att kommunen är attraktiv att bo och leva i, vilket ökar trycket på att främst få fram bostäder i och kring Lunds stad, som olyckligtvis råkar vara omgiven av Sveriges bästa åkermark. Det andra skälet är att kommunen i sin översiktsplan inte uttryckligen förbjuder exploatering av värdefull åkermark. Inte heller finns det några starka ställningstagande för åkermarkens bevarande i översiktsplanen. Utan frågan diskuteras lite halvhjärtat där en viss medvetenhet finns i frågan, men inte så mycket mer än det. Lunds kommun har därmed via översiktsplanen låst in sig i en utveckling som ska ske i och nära befintliga tätorter. Då huvudorten Lund lockar många människor, ökar trycket på att bygga bostäder där, vars konsekvens uppenbarligen blir att värdefull åkermark hotas och exploateras i en omfattning som troligen inte är hållbar på sikt. Dock bör det inflikas att Lunds kommun håller på med att arbeta fram en ny översiktsplan. Vad den kommer att betyda för bevarandet av värdefull åkermark inom kommunen återstår att se.

4.1.4. En genomgång av en aktuell detaljplan med fokus på byggande av bostäder på åkermark och dess bakgrund.

Stångby är en tätort inom Lunds kommun som rent administrativt räknas som en stadsdel i staden Lund. Stångby är belägen strax ungefär en till två kilometer norr om staden Lund fågelvägen och har en egen järnvägsstation för pågatåg. För mer bakgrundsinformation om det historiska Stångbys framväxt och varför samhället fick en egen järnvägsstation rekommenderas läsning av sidorna 8-30 i rapporten *Kulturmiljöunderlag Stångby Stationssamhälle* (Lunds kommun 2016B).

Detaljplanen Stångby Väster II även kallad för Stångby 5:28 antogs av Lunds kommunfullmäktige den 17 december 2015. Planen syftar bland annat till att tillåta bebyggelse av cirka 750 bostäder av varierad struktur samt en stadsdelspark till för området och övriga invånare i den befintliga stadsdelen Stångby (Lunds kommun 2016A). Allt område som detaljplanen omfattar är åkermark i de högsta klasserna 9-10 (Lunds kommun 2015:48). Inte oväntat överklagades detaljplanen till Länsstyrelsen, som i april 2016 avslog överklagandet, men det kan överklagas vidare till högre instans, detaljplanen har därmed inte

vunnit laga kraft än (Lunds kommun 2016A). Bakgrunden till Stångby och varför samhället ska byggas ut går att finna i en så kallad fördjupad översiktsplan från Lunds kommun (2002). I den fastslås att Stångby samhälle ska kontinuerligt byggas ut och expanderas under ett perspektiv som omfattar minst 20 år från planens antagande. Idag 2016 när detta skrivs är delar av den fördjupade översiktsplanen genomförd (se figur 4 nedan). Den fördjupande översiktsplanen konstaterar bara lite kort att 110 hektar jordbruksmark av högsta klass försvinner om planen till fullo genomförs. Inget större resonemang förs om huruvida det är bra eller dåligt (Lunds kommun 2002:31).



Figur 4: Översiktskarta över Stångby tätort som ger en fingervisning om hur samhället genom åren expanderat. Utformad med stöd av detaljplan Stångby Väster II (Lunds kommun 2015) samt Kulturmiljöunderlag Stångby stations-samhälle (Lunds kommun 2016B) på ett kartunderlag från Lantmäteriet.

Bebyggelsen eller exploateringen som detaljplanen syftar till är med deras egna ord småskalig och i måttfull skala (Lunds kommun 2015:6). Detaljplanen konstaterar att den aktuella marken har använts som jordbruksmark i över 1000 år (2015:10) samt att större delen av det aktuella området ägs av Lunds kommun (2015:41). Någon vidare reflektion över att offra värdefull åkermark för bostäder kan man därmed inte anse att det görs, enligt detaljplanen. Utan den enda reflektion Lunds kommun gör är att konstatera att åkermark i klass 9-10 försvinner, vilket de anser vara acceptabelt så länge det sker ”med krav på god hushållning med marken” (Lunds kommun 2015:48). Lunds kommun anser att den aktuella detaljplanen gör just det (ibid:48).

Försvaret från Lunds kommuns sida är att detaljplanen fortsätter en utbyggnad av främst bostäder i ett befintligt samhälle (Lunds kommun 2015:45). Ett befintligt samhälle som idag är en del av ett kollektivtrafikstråk, och därmed är belägen i ett så kallat stationsnära läge (Länsstyrelsen 2010). Ett faktum som även följer resonemanget att utbyggnad i Lunds kommun ska ske i stadsdelar där kollektivtrafiken är en central del (Lunds kommun ÖP 2010:115). Även Länsstyrelsen är inne på samma sak och menar att det kan vara befogat att offra värdefull åkermark, om det kan ske yteffektivt och i stationsnära läge (2010:12). Miljökonsekvenserna för detaljplanen anses därmed inte vara betydande (Lunds kommun 2015:45). Utan fördelarna med att bygga i kollektivtrafiknära läge anses vägra högre, än att bevara värdefull åkermark.

Det bör därmed observeras att både Länsstyrelsen i sin rapport om stationsnära läge (2010) samt Lunds kommuns översiktsplan från samma år båda samstämmer i synen att det är tillåtet att i vissa situationer offra värdefull åkermark. Dessa båda dokument ligger därmed till grund för att Lunds kommun 2015 tar fram och godkänner en detaljplan på 750 bostäder, en detaljplan på åkermark i ett stationsnära läge i Stångby. En detaljplan vars direkta härkomst är den fördjupade översiktsplanen från 2002, som i grunden bara syftar till att bygga bostäder på åkermark. Det går därmed att se en utveckling, där det 2002 inte förs några direkta resonemang om att offra åkermark, till den nu gällande översiktsplanen från 2010 där det anses tillåtet ibland, till den dagsaktuella detaljplanen på 750 bostäder på åkermark. Med den utvecklingen och med tanke på vad detaljplanen syftar till, samt medvetenheten som idag finns i samhället om vikten av åkermarkens bevarande, är det inte konstigt att detaljplanen överklagades.





*Stångby Tätort. Från ovan vänster, nyare bebyggelse, äldre bebyggelse, stadsdelspark, väg som är förberedd inför kommande utbyggnad, rapsfält beläget på platsen för Stångby Väster II samt Stångby pågatågsstation.
Foto Erik Wätthammar 2016*

Stångby Väster II får därmed sägas vara ett bra exempel på en kortsiktig lösning på bostadsproblemet. En intressant faktor med den detaljplanen är att den syftar till att bygga en småskalig bebyggelse, vilket mest betyder villor. Den rimliga förklaringen till att satsa på att bygga ett bilberoende samhälle bestående av småhus borde vara att (1) det är resultatet av en efterfrågan från människor, och (2) de som köper dessa hus är personer med jobb som därmed bidrar positivt till kommunens skatteintäkter. Nyström och Tonell (2012:126-127,132) ställer sig frågan hur hållbara stadsutbyggnadsprojekt egentligen är, och visar på att det är ytterst svårt att genom planering minska bilberoendet. Det borde även gälla för bebyggelse i stationsnära läge.

4.2. Om Länsstyrelsens nollvision för bevarandet av åkermark

Som nämndes ovan ansåg Länsstyrelsen i en rapport från 2010 att det kan vara tillåtet att offra värdefull åkermark om det sker i vad de kallar för stationsnära läge. Några år senare (2012) i en rapport kallad för *Skånska åtgärder för miljömålen Regionalt åtgärdsprogram för miljö kvalitetsmålen 2012–2016*, förespråkar Länsstyrelsen istället en nollvision. En nollvision som syftar till att den värdefulla åkermarken ska bevaras och inte exploateras

för diverse byggprojekt. Med nollvision menas att Skånes kommuner i sina översiktsplaner måste ta större hänsyn till åkermarken som produktionsresurs för livsmedel (Länsstyrelsen 2012:28-29).

Nollvisionen är inte en nollvision i den meningen att Länsstyrelsen uttryckligen förbjuder eller ska aktivt arbeta för att förhindra Skånes kommuner att exploatera åkermark. Utan den ska ses som en övergång där framtidens utbyggnad främst ska ske genom förtätning av befintliga städer och tätorter. Här gör rapporten en hänvisning till den tidigare rapporten om stationsnära läge (Länsstyrelsen 2010). Slutsatsen är densamma som i den tidigare rapporten, nämligen att om utbyggnad sker i stationsnära läge samt förtätningar av befintlig bebyggelse blir effekten för exploateringen av åkermarken begränsad (Länsstyrelsen 2012:28). Eller med andra ord, om ett väsentligt samhällsintresse uppfylls (med utbyggnaden) är ok med exploatering av åkermark.

Ett exempel på en sådan detaljplan som syftar till att exploatera åkermark och som Länsstyrelsen har godkänt efter att nollvisionen antogs, gäller forskningsanläggningen ESS på Brunshögområdet i norra Lund och omkringliggande verksamheter som stadsdelen som helhet. I sitt granskningsyttrande från 2013 skriver Länsstyrelsen att det väsentliga samhällsintresset uppfylls genom att forskningsanläggningen ESS är av sådan vikt för samhället att det är befogat att ta av högklassig åkermark. Yttrandet sker med hänvisning till 3 kap. 4 § 2 st. MB om att det är befogat att exploatera åkermark om ett väsentligt samhällsintresse finns. Även de planerade bostäderna och annan verksamhet i anslutning till ESS anses också vara så pass viktiga att de i sin tur är motiverande för att exploatera åkermark. En stor del av argumentet i detta från Länsstyrelsen är att utbyggnaden sker i ett så kallat kollektivstråk med god tillgång till kollektivtrafik. Ett antagande som bygger på att området får spårbunden kollektivtrafik i form av spårvagn någon gång i framtiden.

Från granskningsyttrandet (Länsstyrelsen 2013) går det även att läsa Lunds kommuns vision om att en tredjedel av transporter till Brunshögområdet ska ske med kollektivtrafik har fått stöd hos Länsstyrelsen, och det använder Länsstyrelsen som stöd för argumentationen att ett väsentligt samhällsintresse uppfylls av den antagna detaljplanen. Samtidigt som det görs ställer Länsstyrelsen krav på Lunds kommun att i framtida detaljplaner för Brunshögområdet optimera markanvändandet.

I mångt och mycket blir därmed Länsstyrelsen nollvision om exploatering av åkermark ihålig. En ihålighet som kommer av att lagen och då främst 3 kap, 4 § 2 st. MB är så

allmänt skriven att det väsentliga samhällsintresset går att tolka väldigt olika. Något som uppenbarligen sker, då Länsstyrelsen bara drygt ett år efter sin antagna nollvision godkänner en detaljplan som exploaterar högklassig åkermark i Lunds kommun. Det borde för Skånes kommuner innebära att de kan fortsätta att planera för exploatering av åkermark så länge den föreslagna exploateringen uppfyller ett enligt dem väsentligt samhällsintresse. För uppenbarligen är det så att så länge kommunerna klarar av att på ett sakligt sätt argumentera för hur exploatering av åkermark i en detaljplan uppfyller ett väsentligt samhällsintresse, kommer de att bli godkända av Länsstyrelsen.

4.2.1. Om motståndet mot Länsstyrelsens nollvision

Några som inte håller med om att Länsstyrelsen i sin bedömning gällande exploatering av åkermark är återhållsam, är ett antal skånska lokalpolitiker och tjänstemän. I en debattartikel (Sydsvenskan 2015-01-20) uttalar de sig om att Länsstyrelsen nollvision fungerar som en begränsning för kommunerna i att bygga bostäder. En begränsning som innebär att kommuner, enligt dem får svårt att möta sitt behov av nya bostäder.

Vidare på samma tema skrev politiska företrädare för de sydvästska kommunerna Burlöv, Kävlinge, Lomma, Staffanstorps och Svedala en debattartikel (Sydsvenskan 2014-06-19), fast här är kritiken mer frän. Alla dessa fem kommuner är omgivna av högklassig åkermark och ser ett problem att den inte går att exploatera. De menar att det skapar ett problem, ett problem där Länsstyrelsen använder sin nollvision för att stoppa alla planer som de berörda kommunerna tar fram. Företrädarna för dessa kommuner menar att de hamnar i en omöjlig situation där regeringen sätter press på kommunerna att bygga fler bostäder, vilket de också är villiga att göra. Omöjligheten i situationen uppstår efteråt när Länsstyrelsen stoppar antagna detaljplaner med hänsyn till att de tar i anspråk värdefull åkermark. Författarna till debattartikeln (Sydsvenskan 2014-06-19) anser att sina kommuner är i en situation som gör att det är omöjligt för dem att leva upp till sina ambitioner för bostadsbyggandet. Då det enligt dem är så att Länsstyrelsen stoppar aktivt och medvetet planer samtidigt som staten i form av regeringen generellt kritiserar kommunerna för att bygga för lite bostäder.

De dåvarande ordförandena för kommunstyrelserna i de skånska kommunerna Staffanstorps, Kävlinge, Trelleborg, Vellinge, Lomma och Svedala skrev (Sydsvenskan 2012-11-01) en debattartikel, som är ett direkt svar på Länsstyrelsens från samma år antagna nollvision, där de sågar nollvisionen. De menar på att en nollvision är bra om det

rör till exempel trafikskadade, men när det gäller bostadsbyggande är den direkt skadlig, då den får en hämnande effekt. Den hämnande effekten kommer från att själva nollvis- ionen riskerar att få som konsekvens att det är en dålig sak att människor vill bosätta sig i dessa kommuner, anser de. Debattartikeln som är något raljerande till sin ton anser att Länsstyrelsen stoppar detaljplaner på åkermark för att de bara syftar till att bygga glesa villaområden.

Villaområden som i sin tur riskerar att skapa bilberoende områden, vilket blir ännu en anledning för Länsstyrelsen att säga nej till exploatering av åkermark enligt författarna. En kritik som de är oförstående emot och menar att det är fullständigt barockt att Läns- styrelsen är emot dessa, då det uppenbarligen finns många människor som vill bo i glesa villaområden och köra bil varje dag, samtidigt som det råder brist på bostäder. Lite lustigt i sammanhanget blir det sedan av att Sydsvenskan väljer att bilda debattartikeln på sin hemsida med ett nybyggt glest villaområde i Löddeköpinge. Sammanfattningsvis handlar debattartikeln om att de författarna, anser att staten i form av Länsstyrelsen lägger sig i för mycket i människors liv och var de väljer att bo, alla vill inte bo mitt i en stad i ett kollektivtrafikhärläge.

4.3. Hur visa motstånd mot exploatering av åkermark?

Som nämnts under punkt 4.1.4. var detaljplanen för utbyggnad i Stångby överklagad. Det kommer sig av att en detaljplan, som är ett kommunalt beslut, kan överklagas av en sakägare. Om vem som har denna rätt och hur den regleras finns i 13 kap. PBL (2010:900). Kapitlet hänvisar sedan vidare till 22 § i Förvaltningslagen (1986:223) som lyder:

”Ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom emot och beslutet kan överklagas.”

Prop. 2009/10:170 som ligger till grund för dagens PBL (2010:900) går på sidan 359 igenom hur 22 § Förvaltningslagen (1986:223) ska tolkas inom ramen för PBL, vid överklagande av detaljplaner. Skälen så som de anges är att en rimlighetsprincip ska råda. Vilket innebär att de som omfattas av detaljplanen samt de som berörs på annat sätt får överklaga. Ett resonemang som ger en snäv krets av intressenter som därmed utesluter de invånare i en kommun som inte är direkt berörda av detaljplanen. Om alla invånare i en kommun hade haft rätt att överklaga en kommunal detaljplan hade planeringen blivit väldigt ineffektiv och dyr.

Under avsnitt 3.2. nämndes att dagens PBL (2010:900) till stor del är en omarbetning av den ursprungliga PBL från 1987 (1987:10) samt att motiven var medinflytande, demokratisering och decentralisering av samhällsplaneringen. Det gör att förarbetena till 1987 års PBLs är relevanta. Relevanta av den anledningen att de hjälper en att förstå hur resonemangen gick kring överklagande och varför det tillkom i lagstiftningen överhuvudtaget, vilket går att finna i Prop. 1985/85:1. I korthet menas att en sakägare i frågan om överklagande av en detaljplan, antingen är en fastighetsägare eller en arrendator, vilket även innefattar hyresgäster i en hyresfastighet (Prop. 1985/86:1 s.79-80). Med hyresgäster menas alla hyresgäster i ett hushåll, vilket ger ett jämställdhetsperspektiv på lagen, där inte bara den personen som står på kontraktet anses vara sakägare. Ett resonemang som liknar dagens PBL (2010:900), och innebär att en sakägare är någon som berörs av detaljplanen. Vad som även framgår av propositionen och bör beaktas är att överklagandet ska ses som en del i att få fram ett bättre beslutsunderlag gällande samhällsplaneringen (Prop. 1985/86:1 s.79-80).

4.3.1. Exempel på sakägare som överklagat

”Den Goda Jorden” är en ideell intresseförening, vars syfte är att förmedla kunskap om åkermarkens betydelse för matproduktion, skydda åkermark från exploatering, samt slutligen anser de att bevarandet av åkermark innebär hållbar utveckling (dengodajorden.se 2016). Via sin hemsida publicerar de bland annat inlägg i denna debatt samt länkar till rapporter från myndigheter och andra relevanta dokument gällande åkermarkens bevarande. Ett sådant publicerades den 13 januari 2016 och är ett överklagande av detaljplanen Stångby Väster II, som gicks igenom ovan i punkt 4.1.4.

De överklagande är alla markägare i närheten av den aktuella detaljplanens område och är därmed enligt lag och praxis sakägare i frågan, vilket ger dem rätt att överklaga en av kommunens antagna detaljplaner. De berörda sakägarna har författat överklagandet tillsammans med LRF Skåne (en del av Lantbrukarnas Riksförbund) och det är inskickat till Länsstyrelsen den 13 januari 2016. Dokumentet är på sju sidor och använder ett byråkratiskt språk som visar på att författaren är väl förtrogen med planeringsprocessen, men även aktuella rapporter från myndigheter. Det främst märks på direkta hänvisningar till Miljöbalken och Plan- och bygglagens (2010:900) paragrafer, gällande exploatering av åkermark samt hänvisningar till Länsstyrelsens beslut om nollvision och andra myndighetsrapporter.

Överklagandet yrkar att detaljplanen Stångby Väster II upphävs i sin helhet. Några skäl för detta anger dem till att vara:

- Att detaljplanen bryter mot 3 kap. 4 § 2 st. MB gällande åkermarkens bevarande. Där de anser att Lunds kommun inte tar hänsyn till det väsentliga samhällsintresset i detaljplanen, utan bara lyfter fram Stångby som ett stationsnära samhälle. Ett konstaterande som enligt överklagande inte räcker som ursäkt för att offra värdefull åkermark. Inte heller anser överklagandet att någon alternativ plats för bebyggelsen har utretts. Slutgiltigt menas att några intresseavvägningar inte gjorts från Lunds kommun gällande att bevara eller bebygga åkermarken.
- Att miljökonsekvensbeskrivningarna enligt detaljplanen är bristfälliga. Bristfälligheten kommer av att den åkermark som riskerar att försvinna, i detaljplanen anses vara god hushållning med marken. En slutsats som överklagandet inte håller med om och istället pekar på de långsiktiga konsekvenserna med att cirka 30 hektar åkermark försvinner.
- Att den antagna detaljplanen strider mot Lunds kommuns översiktsplan om hushållning med åkermarken. En hushållning som de menar är viktig i den bemärkelsen att Lunds kommun måste börja efterleva de skrivelser i översiktsplanen om hushållning med åkermarken.
- Att Länsstyrelsen nollvision om exploatering av åkermark tas på allvar och börjar efterlevas. En efterlevnad som de anser att detaljplanen för Stångby bryter mot.
- Att Lunds kommun är villig att exploatera åkermark på ett sätt som bryter mot 3 kap. 4 § 2 st. MB. Här hänvisar de till Jordbruksverkets rapport *Väsentligt samhällsintresse* (2013), och dess kartläggning om hur kommuner agerar i förhållande till 3 kap. 4 § 2 st. MB.

Överklagandet av detaljplanen är i sin skrivning väl formulerat och strukturerat. Vad de i sin bedömning brister enligt mig, är att de hänvisar till Lunds kommuns översiktsplan, som om det vore ett juridiskt bindande dokument. Något det inte är, utan bara vägledande. Lunds kommun kan därför rent teoretiskt gå emot sin egen översiktsplans skrivelser i utformandet av detaljplaner. Även faktumet att Länsstyrelsen begrepp nollvision mot exploatering inte heller är någon nollvision, som uttryckligen förbjuder exploatering av åkermark, går dem också förbi. Nollvisionen är en nollvision som tycker det är ok att exploatera på åkermark så länge det sker i befintliga orter, gärna i stationsnära läge, vilket Stångby är.

Jordbruksverkets rapport (2013) om väsentligt samhällsintresse används i överklagandet som bevis för att Lunds kommun inte tar hänsyn till det lagstadgade skydd av åkermarken, som faktiskt finns. Problemet med att göra det är att även om Lunds kommun ingår i rapporten, går det inte från siffrorna och slutsatserna i rapporten avgöra precis hur dålig eller bra Lunds kommun är gällande efterlevnaden av 3 kap. 4 § 2 st. MB. Inte heller uttryckligen förbjuder lagen en kommun att planlägga och därmed exploatera värdefull åkermark.

Som nämndes under genomgången av detaljplanen Stångby Väster II (se avsnitt 4.1.4.), avslog Länsstyrelsen överklagandet (Lunds kommun 2016A). Hur stor chans hade de överklagande att få igenom sitt yrkande? Inte stor alls, om man väljer att tro på Boverket (2016). I en skrivning på sin hemsida, har Boverket gjort en sammanställning över antalet detaljplaner i riket som överklagas under de senaste tio åren, samt hur många av dessa som upphävs under samma period. Den faktiska siffran för 2015 var 359 antagna detaljplaner som överklagades till Länsstyrelserna i hela landet, av dessa var det bara 29 stycken som upphävdes. En siffra som motsvarar ungefär 8 % av antalet överklagade detaljplaner. Därmed får det konstateras att överklagandet med största sannolikhet var dödsdömt från början.

4.4. Varför inte starkare skydd för åkermarken i lagen?

Som konstaterats under avsnitt 4.1.1. så ansåg miljöprocessutredningen (SOU 2009:45) i sin slutsats att det rent lagmässigt finns ett fullgott skydd för jordbruksmarkens bevarande. Dock innehåller miljöprocessutredningen (SOU 2009:45) från sidan 132 till 139 en redogörelse från Lantbrukarnas Riksförbund som är intressant, för frågan varför åkermarken inte skyddas bättre i lagen. LRF resonerar kring huruvida jordbruksmarken skulle kunna klassas som riksintresse eller inte. Ett riksintresse är ett område som anses särskilt viktigt att skydda och bevara, vilka de specifikt är står skrivet i 4 kap. MB. Resonemanget går ut på att jordbruksmark i klass 8-10 bör klassas som riksintresse. Problemet med det resonemanget (vilket de själva identifierar) är att det är en inskränkning i det privata ägandet, vilket ger upphov till samma problematik som James beskriver (2014) om jordbrukare i Sydney Australien. Som innebär att en inskränkning i den privata äganderätten låser in marken i en viss typ av produktion, där den privata markägaren inte längre förfogar över bestämmanderätten av sin egen mark.

Vidare fortsätter utredningen (SOU 2009:45 s.135) under samma skrivelse från LRF, där LRF tar upp den unika situationen i Skåne, där Sveriges bästa åkermark finns. Skrivelsen är ett konstaterade att Sveriges bästa åkermark finns i Skåne, som följs av statistik på hur mycket som blivit exploaterad genom åren. Tyvärr för LRFs del väljer utredningen att inte gå på LRFs syn att åkermark i klass 8-10 borde klassas som riksintresse. Anledningen är att de väljer att ifrågasätta begreppet ”brukningsvärd jordbruksmark” som kriterium för riksintresse (SOU 2009:45 s.141). Vad utredarna menar med det, är att just det kriteriet skulle riskera urholka betydelsen av ordet riksintresse.

Därefter konstaterar utredarna att det bara är ett begränsat område i Skåne som skulle kunna komma ifråga och behöver skyddas enligt reglerna för riksintresse. Problemet med det enligt utredningen är att de ser en framtid där vägutbyggnad står för den största exploateringen av Skånes åkermark (SOU 2009:45 s.141). Om då Skånes åkermark hade klassats som riksintresse, hade framtida vägutbyggnad kunnat ifrågasättas med stöd av 3 kap. 10 § MB, en paragraf där konstateras när det gäller riksintressena att ”företräde ges åt det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt”.

Miljömålsberedningen är en statlig utredning som sedan 2010 lämnar förslag till regeringen om hur Sveriges miljömål ska uppnås (Miljömålsberedningen 2016). I delbetänkandet *”Med miljömålen i fokus - hållbar användning av mark och vatten”* ägnas ett helt avsnitt åt bevarandet av jordbruksmark (SOU:2014:50 s.89-102). Vad rapporten bland annat gör är, att diskutera jordbruksmarkens bevarande i ett nationellt och internationellt långsiktigt perspektiv, där befolkningsökningen och klimatförändringarna båda är faktorer som tros få inverkan på jordbruksmarkens värde. Deras förslag är att PBL förtydligas så:

- (1) att kommunerna måste bli tydligare i att beskriva hur hänsyn tas till brukningsvärd jordbruksmark (det väsentliga samhällsintresset) i sina översiktsplaner.
- (2) att Länsstyrelserna under samrådet och granskningsyttrandet får en tydligare roll att bevaka frågan om jordbruksmarkens bevarande.
- (3) att Länsstyrelserna får en förstärkt tillsyn (överprövning) av detaljplaner när bestämmelserna 3 kap. 4 § 2 st. MB riskerar att åsidosättas.

Vad dessa förslag skulle innebära i praktiken för åkermarkens bevarande är omöjligt att svara på. Istället ser jag en risk med att dessa förslag gör så att kompetensen hos de enskilda kommunerna och Länsstyrelserna blir avgörande för åkermarkens bevarande, vilket är precis så som det är idag.

5. Slutsatser

Uppsatsen har belyst frågan om att det finns en planeringskonflikt i frågan om byggandet av bostäder. Ett visst lagstadgat skydd för åkermarken finns, det kom till för att det fanns ett behov av det. Ett behov som hör ihop med tanken om hållbarhet och hållbar utveckling. Det är ingen slump att det lagstadgade skyddet för åkermarken är samtida med diskussionen kring hållbarhet. Båda två dök upp i svensk lagstiftning ungefär samtidigt, och det är för att de hör ihop med varandra. Skyddandet av åkermarken som syftar till dess bevaring kräver långsiktigt tänkande och handlande, något som är en central del av hållbarhet och hållbar utveckling.

Skyddet för åkermarken kan sägas vara både bra och dåligt. Bra för att det visar att den lagstiftande makten är medveten om att det behövs en skrivelse om god hushållning med mark. Dåligt, då 3 kap. 4 § 2 st. är en drygt 30 år gammal paragraf som lämnar öppningar för en omfattande exploatering av åkermark om det kan motiveras på rätt sätt, vilket inte minst fallet med utbyggnaden i Stångby har visat. Dess ålder märks med att mycket har hänt sedan den skrevs, vilket syns i uppsatsens källor där merparten är från relativt nära i tiden.

Den större medvetenhet som uppenbarligen finns idag om åkermarkens värde, visar på att konflikten om åkermarkens bevarande eller exploatering, är en växande fråga som får mer och mer betydelse inom svensk samhällsdebatt. Trots det, bör det inflikas att frågan om åkermarkens bevarande eller fortsatt exploatering främst är en lokal fråga för Skåne. Miljöprocessutredningen (SOU 2009:45) och Miljömålsberedningen (SOU 2014:50) är båda bra exempel på att det än idag finns en oförståelse från statsmakten gällande åkermarkens värde för Skåne. Det bristande intresset hör garanterat ihop med Sveriges planeringshistoria.

En planeringshistoria där Qviström (2010:232) menar att 1930-talets samhällsdebatt om bevaring av naturen, som i mångt och mycket var inriktad på människors rätt att vistas i och ha tillgång till en ideallatur som bestod av skog, sjöar och skärgård (inte åkermark), har kastat en skugga som än idag är närvarande inom svensk samhällsplanering. En skugga där Skånes högproduktiva jordbruksmark får anses vara lite bortglömd.

Min mening är att samhällets och regeringens krav på kommunerna att skaffa fram byggbar mark, tenderar att ha en grundsyn att alla kommuner är skapta lika, att problemet med för lite bostadsbyggande beror på att kommunerna inte är villiga att skaffa fram byggbar mark. Inte att mer eller mindre all tillgänglig mark för expansion skulle vara olämplig, som i fallet med Lunds kommun.

Lunds kommuns föreslagna utbyggnad av Stångby följer en fördjupad översiktsplan för Stångby som idag är fjorton år gammal. Den fördjupande översiktsplanen beklagar sig lite kort över att lantbrukare riskerar att förlora sin försörjning, men för inte några direkta resonemang kring de långsiktiga negativa effekterna av förändrad markanvändning (Lunds kommun 2002:31). Det är slående hur liten fokus det fanns 2002 om de långsiktiga effekterna av att exploatera åkermark. Jämför det med dagens situation där Länsstyrelsen, Jordbruksverket och olika offentliga utredningar, debattartiklar m.m. som alla är författade under de senaste tio åren, diskuterar och intresserar sig för frågan. Lunds kommun användande av en fjorton år gammal plan för att motivera utbyggnaden av Stångby, görs utan att reflektera över att samhällsdebatten har förändrats sedan dess antagande.

Därför är det inte konstigt att Stångby har gett upphov till en planeringskonflikt, med motstånd i form av ett avvisat överklagande. En planeringskonflikt som kommer av demokratiseringen och decentraliseringen av samhällsplaneringen, och är ett resultat av lagstiftarens intentioner. Motståndet kan kategoriseras komma från, en upplevd förlust av någonting (åkermark) och brist på ägandeskap av frågan. Bristen på ägandeskap av frågan kommer i mångt och mycket av att Lunds kommun använder en fjorton år gammal fördjupad översiktsplan för att idag styra utbyggnaden av Stångby, en plan som idag uppenbarligen är i otakt med tiden enligt motståndarna till den.

Om statsmakten kan sägas vara ointresserad och oförstående (SOU 2009:45 och SOU 2014:50) gällande det långsiktiga värdet av att bevara Skånes åkermark, så kan inte det samma sägas om myndigheterna Länsstyrelsen och Jordbruksverket. Nollvisionen (2012) som kan sägas vara lite tandlös visar på att Länsstyrelsen tar frågan om Skånes åkermark

på allvar. Samtidigt som de gör det, skapas det en konfliktsituation med vissa kommuner som är oförstående. Mig veterligen är nollvisionen för åkermarkens bevarande något unikt inom svensk samhällsplanering, och om den börjar efterlevas kan den göra skillnad på riktigt. Jordbruksverkets (2013) rapport har intressanta slutsatser, där felet mycket ligger hos enskilda kommuner som saknar kompetens om åkermarkens långsiktiga betydelse och värde. Erkännandet av åkermarkens långsiktiga värde får därmed sägas vara något av en trend som börjat få fäste på många håll i samhället.

Likväl får det inte glömmas att traditionens makt ligger stark över kommunerna, där kommunerna genom sitt planmonopol är vana att få planera markanvändningen inom sina gränser hur de vill utan att vara detaljstyrd av Länsstyrelsen eller någon annan överkommunal verksamhet som regionplanering. Kanske är det därför som de blir upprörda när Länsstyrelsen säger en sak, medan regeringen säger en annan.

Uppsatsen har visat på att idag finns det en större medvetenhet hos vissa aktörer i samhället om vikten av ett långsiktigt tänk kring bevaring av den värdefulla åkermarken. Den exploatering som ändå sker, får till stor del sägas vara resultatet av okunskap, efterfrågan på bostäder, traditionell syn på vad som är värt att bevara och för Lunds del en gammal plan som låst in kommunen i en lösning.

Därmed kan det inte sägas vara hållbart alls att bygga bostäder på åkermark, utan det är en kortsiktig lösning på ett problem. Varför det är så beror troligen på att kommuner är en politiskt styrd organisation. Det är därmed lätt att föreställa sig en kommun bestående av politiker som vill visa handlingskraft i kombination med att dessa politiker vill bli omvalda, ger upphov till en situation med krav på planläggning och därmed exploatering av åkermark.

Lunds kommun (och andra närliggande skånska kommuner) kan därmed sägas sitta i en omöjlig situation som kan liknas vid ett moment 22 med press från många håll om att få fram mer bostäder. En press som visats ger kortsiktiga lösningar. För hur Lunds kommun än väljer att göra så försvinner inte grundproblemet, att en expansion av staden bara är möjlig på Sveriges bästa åkermark. En situation som gör att Lund är en kommun som befinner sig i en unik situation. Det är denna problematik uppsatsen har behandlat, och svaret på det, är troligen att ett totalstopp för exploatering av åkermark bara är en utopi. Skånes åkermark lär stå under hot om exploatering för överskådlig framtid, trots nollvisioner och fina ord om hållbarhet samt hushållning i kommunala plandokument.

6. Källförteckning

6.1. Litteratur

- Boverket (2015). = Boverkets webbplats, *Reviderad prognos för byggbehovet av bostäder*. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/nyheter/reviderad-prognos-for-byggbehovet-av-bostader/> [Hämtad 2016-03-27]
- Boverket (2016). = Boverkets webbplats, *Andelen detaljplaner som överklagas är fortsatt stabil*. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/uppfoljning/Statistik/statistik-detaljplaner/overklagade-detaljplaner/> [Hämtad 2016-05-05]
- Campbell, Scott (1996). *Green Cities, Growing Cities, Just Cities? Urban Planning and the contradictions of Sustainable Development*. I Scott Campbell & Susan S. Fainstein. (red.) (2012). *Readings in planning theory*. 3. ed. Oxford: Wiley-Blackwell s.413-438
- Daniels, Thomas L. (2010). *The Use of Green Belts to Control Sprawl in the United States*. [Elektronisk] *Planning Practice & Research*, Vol. 25 Issue 2, s.255-271 [Hämtad 2016-04-06]
- Den goda jorden (2016). = den goda jordens webbplats, *Om föreningen*. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.dengodajorden.se/om-foreningen/> [Hämtad 2016-04-28]
- Denscombe, Martyn (2009). *Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. 2. uppl. Lund: Studentlitteratur
- Francis, Charles A. Twyla E. Hansen, Allison A. Fox, Paula J. Hesje, Hana E. Nelson, Andrea E. Lawseth & Alexandra English. *Farmland conversion to non-agricultural uses in the US and Canada: current impacts and concerns for the future*. [Elektronisk] *International Journal of Agricultural Sustainability*. 2012, Vol. 10 Issue 1, s.8-24 [Hämtad 2016-04-06]
- Göransson, Bertil, Jan Rossing, Per Jeppson, Per Persson & Ingemar Hansson. (2016). *Överklagande angående Detaljplan för del av Stångby 5:28 m fl i Stångby*,

- Lunds kommun, 2015, angående utbyggnad på den bästa åkermarken. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.dengodajorden.se/2016/01/13/overklagande-av-detaljplan-i-stangby-lund/> [Hämtad 2016-05-06]
- Harvey, Thomas & Elizabeth A. Broyles. (2010). *Resistance to Change: A Guide to Harnessing Its Positive Power*. [Elektronisk] Lanham: Rowman and Littlefield Education. [Hämtad 2016-04-10]
- Jacobsen, Dag Ingvar (2013). *Organisationsförändringar och förändringsledarskap*. 2., [rev.] uppl. Lund: Studentlitteratur
- James, Sarah W. (2014) *Protecting Sydney's Peri-Urban Agriculture: Moving beyond a Housing/Farming Dichotomy*. [Elektronisk] Geographical Research Vol. 52 Issue 4, s.377-386. [Hämtad 2016-04-05]
- Jordbruksverket (2015) = Jordbruksverkets webbplats, *Jordbruksmark – en smart investering*. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/miljoklimat/ettriktodlingslandskap/sejordbruksmarkensvarden/jordbruksmarkensmartinvestering.4.466f6a9c14e2f0659bb1a433.html> [Hämtad 2016-03-27]
- Larsson, Katja, Lars Johnson, Pia Almström, Anders Bergarn, Christian Sonesson, Linda Allansson Wester & Ambjörn Hardenstedt. (2014). *"Allting stoppas av statens förlängda arm – länsstyrelsen"*. [Elektronisk] Debattartikel. Sydsvenskan. Tillgänglig: <http://www.sydsvenskan.se/opinion/aktuella-fragor/allting-stoppas-av-statens-forlangda-arm--lansstyrelsen/> [Hämtad 2016-05-09]
- Lesbirel, S. Hayden. (2011) *Project siting and the concept of community*. [Elektronisk] Environmental Politics. Vol. 20 Issue 6, s.826-842 [Hämtad 2016-04-10]
- Lunds kommun (2016A). = Lunds kommuns webbplats, *Nya detaljplaner*. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.lund.se/Medborgare/Bygga-bo--miljo/Stadsbyggnadsprojekt/Stangby/Detailjplan-pa-samrad/> [Hämtad 2016-04-22]
- Länsstyrelsen i Skåne Län (2016). = Länsstyrelsen i Skånes webbplats, *Jordbruksfastigheter*. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/lantbruk-och-landsbygd/lantbruk/jorbruksfastigheter/Pages/index.aspx> [Hämtad 2016-03-28]

- Miljömålsberedningen (2016) = Miljömålsberednings webbplats, *Om miljömålsberedningen*. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.sou.gov.se/m-201004-miljomalsberedningen/om-miljomalsberedningen/> [Hämtad 2016-05-12]
- Nyström, Jan & Lennart Tonell (2012). *Planeringens grunder: en översikt*. 3., [utök. och uppdaterade] uppl. Lund: Studentlitteratur
- Rader Olsson, Amy. (2009). *Relational Rewards and Communicative Planning: Understanding Actor Motivation*. [Elektronisk] *Planning Theory*, 8(3), s.263-281. [Hämtad 2016-04-15]
- Ramberg, Christina (2014). *Malmströms civilrätt*. 23., [rev.] uppl. Stockholm: Liber
- Sager, Tore (1994) *Communicative planning theory*. Avebury. Aldershot
- Sandin, Michael. Pia Almström, Ulf Bingsgård, Lars-Ingvar Ljungman, Anders Bergarn & Linda Allansson. (2012). *Vi måste få bygga på åkrarna*. [Elektronisk] Debattartikel. *Sydsvenskan*. Tillgänglig: <http://www.sydsvenskan.se/opinion/aktuella-fragor/vi-maste-fa-bygga-pa-akrarna/> [Hämtad 2016-05-09]
- Strömgren, Andreaz (2007). *Samordning, hyfs och reda Stabilitet och förändring i svensk planpolitik 1945–2005*. [Elektronisk] Diss. Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala. Uppsala Universitet [Hämtad 2016-05-13]
- Strömkvist, Stig (2015). *Skydd av åkermark hindrar byggandet*. [Elektronisk] Nyhetsartikel. *Sydsvenskan*. Tillgänglig: <http://www.sydsvenskan.se/skane/skydd-av-akermark-hindrar-byggandet/> [Hämtad 2016-05-09]
- Qviström, Mattias (2010). *Shadows of planning: on landscape/planning history and inherited landscape ambiguities at the urban fringe*. [Elektronisk] *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography* 92 (3): s.219–235 [Hämtad 2016-05-12]
- World Commission on Environment and Development (1987). *Our common future*. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm> [Hämtad 2016-03-28]
- 6.2. Offentligt tryck
- Miljöprocessutredningen (2009). *Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar* (SOU 2009:45). Stockholm. Miljö- och energidepartementet

Miljömålsberedningen (2014) *Med miljömålen i fokus - hållbar användning av mark och vatten.* (SOU 2014:45). Stockholm. Miljö- och energidepartementet

SFS 1986:223 Förvaltningslag

SFS 1987:12 Lag om hushållning med naturresurser m.m.

SFS 1987:10 Plan- och bygglag

SFS 1998:808 Miljöbalk

SFS 2010:900 Plan- och bygglag

Proposition (1985/86:1). *Med förslag till ny Plan- och bygglag.*

Proposition (1985/86:3). *Med förslag om lag om hushållning med naturresurser m.m.*

Proposition (2009/10:170). *En enklare Plan- och bygglag.*

6.3. Kommun- och myndighetspublikationer

Jordbruksverket (2013). *Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering.* [Elektronisk] Tillgänglig: http://www2.jordbruksverket.se/webdav/files/SJV/trycksaker/Pdf_rapporter/ra13_35.pdf [Hämtad 2016-04-17]

Lunds kommun (2002). *Fördjupning av översiktsplanen.* Stadsbyggnadskontoret. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.lund.se/Medborgare/Bygga-bo--miljo/Stadsbyggnadsprojekt/Stangby/Varfor-Stangby/> [Hämtad 2016-04-25]

Lunds kommun (2010). *Översiktsplan för Lunds kommun.* [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.lund.se/Medborgare/Bygga-bo--miljo/Samhallsplanering-klimat-och-miljo/Oversiktsplan/> [Hämtad 2016-04-17]

Lunds kommun (2015). *Detaljplan för del av Stångby 5:28 m fl i Stångby, Lunds kommun.* [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.lund.se/Medborgare/Bygga-bo--miljo/Stadsbyggnadsprojekt/Stangby/Detailplan-pa-samrad/> [Hämtad 2016-04-22]

Lunds kommun (2016B). *Kulturmiljöunderlag Stångby Stationssamhälle.* Stadsbyggnadskontoret. [Elektronisk] Tillgänglig: <http://www.lund.se/Medborgare/Bygga->

bo--miljo/Stadsbyggnadsprojekt/Stangby/Kulturmiljounderlag-Stangby-stations-samhalle/ [Hämtad 2016-04-26]

Länsstyrelsen i Jämtlands Län (2014). *Jordbruksmarken - en naturresurs att förvalta Länsstyrelsens grundsyn kring jordbruksmark i länet*. [Elektronisk] Länsstyrelsen i Jämtlands Län. Tillgänglig: <http://www.lansstyrelsen.se/jamtland/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2014/Jordbruksmarken-en-naturresurs-att-forvalta-webb.pdf> [Hämtad 2016-03-27]

Länsstyrelsen i Skåne Län (2006). *Hushållning med åkermark? Uppföljning av åkerexploatering i Skåne och Halland samt analys av planerad exploatering i Skåne*. [Elektronisk] Tillgänglig: http://www.lansstyrelsen.se/skane/SiteCollectionDocuments/sv/publikationer/2006/hushallning_med_akermarkakermark.pdf [Hämtad 2016-04-26]

Länsstyrelsen i Skåne Län, Skånetrafiken, Region Skåne & Trafikverket. (2010). *Stationsnära Läge*. [Elektronisk] Tillgänglig: http://www.lansstyrelsen.se/skane/SiteCollectionDocuments/sv/publikationer/pluskatalogen/Stationsnara_rapport_webb.pdf [Hämtad 2016-04-24]

Länsstyrelsen i Skåne Län (2012). *Skånska åtgärder för miljömålen Regionalt åtgärdsprogram för miljö kvalitetsmålen 2012–2016*. [Elektronisk] Tillgänglig: http://www.lansstyrelsen.se/skane/SiteCollectionDocuments/Sv/publikationer/2012/Skanska_atgarder_for_miljomalen.pdf [Hämtad 2016-04-17]

Länsstyrelsen i Skåne Län (2013). *Granskningsyttrande över fördjupning av översiktsplanen Lund NE/Brunnshög*. [Elektronisk] Samhällsbyggnadsavdelningen. Tillgänglig: http://www.lansstyrelsen.se/skane/SiteCollectionDocuments/Sv/nyheter/2013/yttrande_Brunnshog.pdf [Hämtad 2016-04-20]