

Att exploatera eller bevara

- en djupdykning i den skånska jordbruksmarken

Markus Dajcman

Examensarbete inom kandidatprogrammet i samhällsplanering

Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi

Lunds universitet

SGEL36 VT23

Handledare: Ola Jonsson

Abstract

This study reflects upon the conflict of interest between exploitation and conservation of agricultural land in Region Skåne. The study also aims to provide possible answers regarding how to control the development towards a more sustainable way. The factors that are being analyzed include the legislation regarding agricultural land, the municipality's plan monopoly, the regional planning as an actor, and whether the possibility of classifying the agricultural land as a national interest. Through using document analysis and a minor form of case study, the analysis is based on a current major mapping of the situation in Region Skåne and the above factors. The findings presented in this study show that a critical review, by decision makers, of the earlier named factors is essential for a more sustainable development regarding the agricultural land. Furthermore, some possible tweaks are being presented regarding the legislation and the municipality's plan monopoly on how to adapt the current situation into a more efficient version.

Keywords: Agricultural land, exploitation, conservation, sustainable development, legislation, the municipality's plan monopoly, regional planning, national interests

Innehållsförteckning

Abstract	1
1. Inledning	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte och frågeställningar	5
1.3 Avgränsning	5
2. Analytiskt ramverk	6
2.1 Övergripande litteraturöversikt	6
2.2 Diskursen hållbar utveckling	8
2.2.1 Den sociala dimensionen	9
2.2.2 Den ekonomiska dimensionen	10
2.2.3 Den ekologiska dimensionen	11
2.3 Naturbaserat tänkande	12
3. Metod, metodologi och material	14
3.1 Dokumentstudie som forskningsmetod	14
3.2 Fallstudier som forskningsmetod	15
3.3 Metoddiskussion	15
4. Nulägeskartläggning	17
4.1 Jordbruksmark som resurs	17
4.2 Jordbruksmark i lagstiftningen	18
4.2.1 Dom i mark- och miljööverdomstolen P 8646-18, 2019-01-11, till jordbruksmarkens fördel	19
4.2.2 Dom i mark- och miljööverdomstolen P 3809-18, 2019-01-16, till jordbruksmarkens fördel	20
4.2.3 Dom i mark- och miljööverdomstolen P 5876-18, 2019-03-19, till jordbruksmarkens fördel	20
4.2.4 Dom i mark- och miljööverdomstolen P 7786-18, 2019-03-19, till jordbruksmarkens fördel	21
4.2.5 Dom i mark- och miljööverdomstolen P 8249-18, 2019-04-30, till jordbruksmarkens fördel	21
4.2.6 Dom i mark- och miljööverdomstolen P 1202-19, 2019-10-23, till jordbruksmarkens fördel	22
4.2.7 Dom i mark- och miljööverdomstolen P 4193-19, 2019-11-08, till jordbruksmarkens fördel	22
4.2.8 Dom i mark- och miljööverdomstolen P 1202-19, 2019-05-27, till jordbruksmarkens nackdel	23
4.2.9 Dom i mark- och miljööverdomstolen P 3507-18, 2019-01-22, till jordbruksmarkens nackdel	23
4.2.10 Kort sammanfattning av domarna	24

4.3 Att mäta exploateringen	24
4.4 Jordbruksmarken i Skåne	25
4.4.1 Trelleborgs kommun	27
4.4.2 Staffanstorps kommun	29
4.4.3 Tomelilla kommun	29
4.4.4 Svedala kommun	30
4.5 Det kommunala planmonopolet	31
4.6 Regional fysisk planering i Region Skåne	33
5. Analys	35
5.1 Hur kan utvecklingen styras på ett sätt som möjliggör en hållbar användning av jordbruksmarken?	35
5.1.1 Lagstiftningen kring jordbruksmark	35
5.1.2 Det kommunala planmonopolet	37
5.1.3 Vilken stöttning kan den regionala planeringsnivån bidra med?	38
5.1.4 Jordbruksmark som ett riksintresse	40
6. Slutsats	41
6.1 Sammanfattande ord kring uppsatsen	41
6.2 Hur kan lagstiftningen bidra?	41
6.3 Hur kan det kommunala planmonopolet bidra?	41
6.4 Hur kan den regionala planeringsnivån bidra?	42
6.5 Hur kan jordbruksmarken som ett eventuellt riksintresse bidra?	42
6.6 Framtida forskning	43
Referenslista	44

1. Inledning

1.1 Bakgrund

I Sveriges 290 kommuner finns 3 001 800 hektar jordbruksmark, varav 85% är brukbar åkermark (Jordbruksverket, 2022a). I Region Skåne återfinns stora arealer högklassig jordbruksmark som används till bland annat matproduktion. Mer specifikt består 26% av markanvändningen i regionen, eller 437 066 hektar, av åkermark (Regionfakta, 2020). Region Skåne, som är en av tre regioner som bedriver regional fysisk planering enligt PBL (Plan- och bygglagen), hävdar själva i en markanvändningsrapport att det är nödvändigt att hushålla med åkermarken med tanke på den höga avkastningen som åkermarken i Skåne medför (Region Skåne, 2009). Samtidigt tas trots det mer och mer jordbruksmark i anspråk till förmån för bostäder och annan typ av exploatering eftersom jordbruksmarken inte har något verkningsfullt lagstadgat skydd (Larsson & Germundsson, 2012).

Under de senaste åren har även ett ökat intresse för flera av mark- och miljödomstolens domar kopplat till bevarandet av jordbruksmark återigen väckt frågan kring vilka värden som ska gå först. Att hushålla och strategiskt använda vår mark på ett bra sätt är en grundläggande förutsättning för bra samhällsplanering och på lång sikt en hållbar utveckling. Som ett resultat av utvecklingen har diverse höjda röster uppmärksammats, såsom ideella föreningar eller andra typer av grupperingar som tillsammans arbetar för att bevara jordbruksmark.

Med en förankring i hållbarhetsdimensionerna, såväl sociala, ekonomiska som ekologiska parametrar, avser nedan arbete att genom en nulägeskartläggning över situationen i Region Skåne ge möjligheter att analysera hur utvecklingen kan styras framöver för att komma närmare en långsiktigt hållbar lösning. Det är av essentiell vikt att komma ihåg att jordbruksmarken är begränsad och är komplicerad att återskaffa. Att bygga bostäder på jordbruksmark är möjligt, men att anlägga jordbruksmark på bostäder är i princip omöjligt.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att utvärdera, undersöka och analysera jordbruksmarkens markanvändning för att kunna styra utvecklingen mot en hållbar sådan.

Nedan frågeställningar kommer att utgöra grunden för att uppfylla uppsatsens syfte:

Hur kan utvecklingen styras på ett sätt som möjliggör en hållbar användning av jordbruksmarken?

- Inom ramen för det, vilken stöttning kan den regionala planeringsnivån, den nationella planeringsnivån, den svenska lagstiftningen samt det kommunala planmonopolet bidra med?

1.3 Avgränsning

Uppsatsen kommer endast att behandla Region Skåne och i synnerhet ta de södra delarna i beaktning. Den geografiska avgränsningen görs dels på grund av tids- och resursmässiga faktorer men även på grund av att Skåne utgör en av de regioner med mest högklassig jordbruksmark. Det gör frågan aktuell, men även relevant eftersom utvecklingen kan anses särskilt viktig där det finns mest högklassig jordbruksmark. Vissa slutsatser kan potentiellt komma att vara liknande för andra regioner, men det krävs noga avvägningar kring den lokala kontexten innan vidare analyser kan genomföras.

2. Analytiskt ramverk

2.1 Övergripande litteraturöversikt

Tidigare forskning kring jordbruksmarken är till viss del begränsad. Det finns tydliga kartläggningar över hur exploateringen ser ut, men det saknas på många håll en diskussion med konkreta förslag kring huruvida jordbruksmarkens bevarande kan stärkas. Nedan listas ett urval av ett fåtal artiklar i området som är viktiga för att ta till sig ämnet på en övergripande nivå. En av de mest uppmärksammade artiklarna i frågan är *“Mål och metoder för hushållning med god jordbruksmark inom kommunal planering”* (Larsson & Germundsson, 2012). I artikeln framställer de en oro kring utvecklingen och konstaterar att ansvaret just nu ligger hos kommunen.

“Enligt 3 kap 4 § Miljöbalken är jordbruksmark av nationellt intresse och får endast tas i anspråk för bebyggelse om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen. Men i praktiken är skyddet för jordbruksmark svagt.

(Larsson & Germundsson, 2012)

Artikeln innehåller en nulägeskartläggning över hur kommunerna arbetar med markanvändning i frågan kopplad till jordbruksmark. Olika policy- och strategidokument studeras och kompletteras med en enkätundersökning samt utvalda kvalitativa intervjuer för att reda ut hur kommunerna hanterar jordbruksmarken i den fysiska planeringen. Följande utdrag utgör en av de potentiella slutsatser som kan vara viktiga för det fortsatta arbetet med frågan:

“Endast ett fåtal kommunala översiktsplaner av de vi har studerat anger hur stora arealer jordbruksmark som utpekats för exploatering. Därmed saknar många kommuner uppgifter på hur mycket mark som planeras åtgå. En enhetlig modell för kontinuerlig uppföljning av hur stor areal som bebyggs, tätheten i dessa bebyggelser samt framtida planering borde kanske tas fram. Med bättre metoder för att mäta, följa upp och presentera statistik kan utvecklingen synliggöras, både den historiska och den framtida.”

(Larsson & Germundsson, 2012)

Ett intressant resonemang av författarna är även hur förtätning konsekvent lyfts fram som en lösning på bevarandet av jordbruksmark, men att de flesta kommuner saknar en strategi över hur förtätningen ska gå till i praktiken (Larsson & Germundsson, 2012).

En annan uppmärksammas artikel, författad av Mattias Qviström, Ole Hjort Caspersen och Anne-Katrine Halvorsen Thorén inom ramen för ett nordiskt samarbete, behandlas begreppet *stadsnära jordbruksmark* som en resurs i samhällsplaneringen. I **“Stadsnära landskap - en resurs i samhällsplaneringen”** (Qviström et al, 2009) framgår tydliga skillnader mellan de nordiska länderna i hanteringen av jordbruksmark. I Norge lyfts lagstiftningen som stark kring jordbruksmark, och nybyggnation har därför inte heller koncentrerats till jordbruksmark i allsamma utsträckning som i Sverige, där lagstiftningen anses svagare (Qviström et al, 2009). Eftersom en stor andel städer är födda ur en samling människor som bodde tillsammans intill högklassig jordbruksmark, så finns en paradox kring huruvida jordbruksmarken bör fortsätta exploateras eller om den bör bevaras (Qviström et al, 2009). Qviström et al (2009) myntar stadsnära jordbrukslandskap som ett viktigt begrepp i målet att bevara jordbruksmarken som en levande del av staden, snarare än endast se marken som bördig åkermark. Marken kan tillgodose flera olika intresser som kan vara skiftande beroende på tid, efterfrågan och andra typer av behov (Qviström et al, 2009). Slutligen menar även Qviström et al (2009) att behovet av regional planering i denna fråga är synnerligen viktigt i storstadsregionerna eftersom det finns flera aktörer som är inblandade och att ett eventuellt ianspråktagande av jordbruksmarken även påverkar andra intilliggande kommuner.

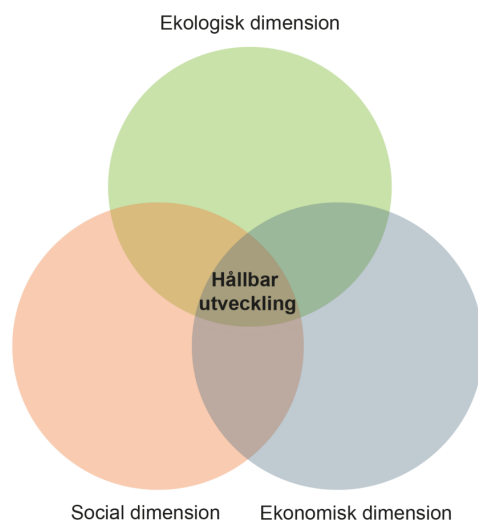
En annan rapport, utgiven av Jordbruksverket, behandlar frågan kring vad det väsentliga samhällsintresset egentligen kan innefatta, som regleras i 3 kap. 4§ Miljöbalken. Utvärderingen i **“Väsentligt samhällsintresse?”** (Jordbruksverket, 2013a) tar sin bas i ett antal översiktsplaner från olika svenska kommuner och landar sedermera i att det finns ett begränsat resonemang kring

vad det väsentliga samhällsintresset bör vara samt en brist på alternativa lokaliseringar, även det reglerat i 3 kap. 4§ MB. Samtidigt finns det även en kunskapslucka kring jordbruksmarkens egentliga värde som resurs, och kunskapsluckan ansågs existera i såväl kommuner som länsstyrelser (Jordbruksverket, 2013a).

Ett sista arbete som är viktigt utifrån hur problemet kan hanteras är *“Hur exploatering av åkermark kan begränsas - en växande fråga”* (Andersson & Joelsson, 2013). Författarna genomför en studie utifrån frågan om jordbruksmark bör klassas som ett riksintresse. Jordbruksmark i klass 8-10, högklassig sådan, hade fått ett starkt lagstadgat skydd om det klassificerades som ett riksintresse (Andersson & Joelsson, 2013). Samtidigt medger författarna att det finns en ansenlig risk att riksintresset innebär en betydande inskränkning på det kommunala planmonopolet samtidigt som regioner med stora arealer jordbruksmark riskerar att falla i snäva processer som kan begränsa tillväxt i en mer omfattande form (Andersson & Joelsson, 2013).

2.2 Diskursen hållbar utveckling

Det analytiska ramverket kommer att grunda sig i diskursen för hållbar utveckling och i dess tre dimensioner; ekologisk, social samt ekonomisk. Tankesättet grundar sig bland annat i Boverkets (2022a) förhållningssätt till hållbar utveckling och illustreras i nedan figur där alla dimensioner gemensamt skapar en hållbar utveckling.



Figur 1: Förhållningssätt till diskursen hållbar utveckling (Boverket, 2022a)

För att förstå diskursen hållbar utveckling i sin helhet är det viktigt att förstå dess komponenter, eller i detta fall dimensioner, och hur de samspelar. Nedan görs ett urval av vad som representerar de olika dimensionerna i detta arbete. Delar av beskrivningarna är hämtade ur KTHs (Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm) verktygslåda för lärande kring hållbar utveckling. Definitionerna gör inte anspråk på att något sätt vara fullständiga, men ger en bild över hur en kan förhålla sig till de olika dimensionerna och diskursen hållbar utveckling i stort.

Utöver de tre hållbarhetsdimensionerna tas även naturbaserat tänkande upp som ett viktigt teoretiskt begrepp, och hur det är av värde i arbetet för en hållbar utveckling.

2.2.1 Den sociala dimensionen

Att belysa den sociala hållbarhetsdimensionen är samtidigt att förstå att dimensionen kan te sig på olika sätt beroende på kontext och av vilken kritiker eller teoretiker som tolkar in olika komponenter i dimensionen. Den sociala hållbarhetsdimensionen handlar dock, på ett övergripande plan, om välbefinnande, rättvisa, makt och rättigheter, samt individens behov (KTH, 2021). Det kan skilja sig åt mellan de olika aspekterna i dimensionen huruvida de kan kvantifieras eller snarare är kvalitativa, men det är framförallt förhållandet till varandra som

skapar ett övergripande förhållningssätt till den sociala hållbarhetsdimensionen (KTH, 2021). Att sträva efter god social hållbarhet är något som alla vill göra - men vad är egentligen god social hållbarhet? Att kvantifiera social hållbarhet kan vara nyttigt för att kunna definiera vad god respektive svag social hållbarhet kan vara och hur den kan te sig. Ett exempel på ett försök att kvantifiera social hållbarhet genom ett indikatorsystem är HDI (Human Development Index) som tar hänsyn till tre kvantifierbara aspekter; ett långt och hälsosamt liv, möjlighet till utbildning och levnadsstandard (UNDP, 2021). För att sätta det i någon form av kontext återfinns Sverige på en hög placering med 0,947 i HDI-värde i förhållande till världssnittet på 0,732 HDI , topplacerade Schweiz med 0,962 HDI och lägstaplacerade Sydsudan med 0,385 HDI (UNDP, 2021). Sverige skulle, enligt HDI-systemet, ha en mycket god social hållbarhet. Det är däremot viktigt att komma ihåg att indikatorssystemet endast kvantifierar kvantifierbara aspekter och tar således inte hänsyn till aspekter som säkerhet, makt och olika typer av orättvisor (UNDP, 2021). De aspekterna skulle kunna anses viktiga i en bedömning huruvida den sociala hållbarheten är stark eller svag, och det är därför problematiskt att hävda att ett indikatorsystem genererar en objektiv sanning.

2.2.2 Den ekonomiska dimensionen

Den ekonomiska hållbarhetsdimensionen är på många sätt tvetydig och att bena ut en objektiv definition är inte möjligt. Olika teoretiker och forskare ser fundamentalt olika på hur den ekonomiska dimensionen samspelar och gestaltar sig i diskursen för hållbar utveckling. Den ekonomiska faktorn är dock skapad av människan till skillnad från, något simplificerat, de sociala och ekologiska dimensionerna. Det kan därför vara möjligt att tolka in och förändra strukturer i ett något mer fritt svängutrymme inom ramarna för dimensionen (KTH, 2021). Grunden till de fundamentalt olika synen på ekonomisk hållbarhet grundar sig i olika uppfattningar kring hållbar utveckling som diskurs. I en av tolkningarna ses den ekonomiska dimensionen som en form av ekonomisk utveckling som inte påverkar den ekologiska respektive sociala dimensionen på ett negativt sätt (KTH, 2021). Att enbart sträva efter ekonomisk tillväxt är i den tolkningen inte förenligt med att ha en hållbar syn på den ekonomiska dimensionen, utan en ekonomisk tillväxt får inte heller gå ut över sociala aspekter eller naturkapital (KTH, 2021).

I en annan av tolkningarna ses den ekonomiska dimensionen bidra till hållbar utveckling genom att skapa ekonomisk tillväxt i den mån den totala mängden kapital ökar (KTH, 2021). Det anses därför inom ramen för denna tolkning av den ekonomiska dimensionen vara möjligt att inskränka på sociala- och ekologiska aspekter så länge den ekonomiska tillväxten är växande (KTH, 2021).

En något mer radikal tolkning av den ekonomiska dimensionen är att se ekonomin som ett verktyg i arbetet med att främja, eller hämma, hållbar utveckling (KTH, 2021). Det finns flera alternativa sätt att se på den ekonomiska hållbarhetsdimensionen, men det är inte alltid avkastning eller ekonomisk tillväxt som behöver vara prioritet ett för att kunna anses som ekonomiskt hållbart.

2.2.3 Den ekologiska dimensionen

Den ekologiska dimensionen ur ett hållbarhetsperspektiv omfattar bland annat klimatsystem, luft- land- och vattenkvalitet, biodiversitet, ekosystemtjänster och markanvändning (KTH, 2021). De ekologiska systemen går ofta att kvantifiera och mäta kvalitén på ett tillförlitligt sätt, vilket betyder att ekologisk hållbarhet kan anses mer greppbar än de andra dimensionerna. Den ekologiska dimensionen kommer att vara särskilt viktig i denna uppsats, men samtidigt är det viktigt att komma ihåg att de tre hållbarhetsdimensionerna tillsammans utgör grunden för en hållbar utveckling. Det går därför inte att helt separera dimensionerna om ett holistiskt grepp ska tas.

Den ekologiska dimensionen omfattas även av en diskussion kring att det ekologiska fotavtrycket som människor gör inte får kompromissa med ekosystemets bärformåga (KTH, 2021). Det betyder att den ekologiska bärformågan bör vara mer slagkraftig än bland annat produktionstakten av varor för att det ska vara ekologiskt hållbart. I det resonemanget kan bland annat marken utgöra en resurs, vilket betyder att en god markanvändning krävs för en god ekologisk dimension av hållbar utveckling. I den ekologiska dimensionen inkluderas i vissa fall även hälsa och hur människor påverkas av buller och andra typer av föroreningar (KTH, 2021).

I en svensk kontext kan man prata om det svenska miljömålssystemet som innehåller ett antal olika mål uppdelat i tidshorisonter på en generation och flera etapper (Naturvårdsverket, 2023). Det finns även mål som reglerar kvalitetskraven på åtgärderna och målen som stiftas. Det svenska miljömålssystemet kan i korthet beskrivas som strategin, eller målsättningen, kring hur Sverige ska nå fram till de mål landet sätter upp gällande ekologisk hållbarhet. Miljömålssystemet uppdateras sedan varje år för att vara aktuellt och ta hänsyn till omvärldsläget (Naturvårdsverket, 2023).

2.3 Naturbaserat tänkande

Naturbaserat tänkande, eller *nature based thinking*, är ett någorlunda nyligen introducerat förhållningssätt som handlar om att inkorporera naturen som en självklar och integrerad del vid arbete med planering (Randrup et al, 2020). Förhållningssättet ämnar att bredda tankesättet kring hur naturen används i dagens planering. Det tar delvis avstamp i det mer lösningsorienterade konceptet kring naturbaserade lösningar men där naturbaserat tänkande bidrar med ett mer övergripande koncept och ramverk kring hur vi utvecklar, designar och förvaltar våra byggda miljöer (Randrup et al, 2020). Naturbaserat tänkande ska användas i såväl stor som liten skala och konceptet ska genomsyras i allt arbete som görs av olika institutioner, grupper och andra aktörer (Randrup et al, 2020). Naturbaserat tänkande är även ett viktigt verktyg på landsbygden och för att konceptet ska uppnå sin potential så behövs en bred förankring kring att arbeta med naturbaserat tänkande i både tät- och glesbefolkade områden (Randrup et al, 2020). Det naturbaserade tänkandet ämnar vara holistiskt där naturbaserade lösningar kan vara en del av konceptet, men även skapa tillåtelse att vara experimenterande med hur naturen kan inkorporeras genom nya tillvägagångssätt på andra sätt, såsom att få aktörer att se naturens värde i ett långsiktigt perspektiv (Randrup et al, 2020). Det handlar snarare om tankesättet än faktiska praktiska implementationer.

I det naturbaserade tänkandet inkluderas sociala, ekologiska och ekonomiska hållbarhetsdimensioner som en naturlig del av arbetet för att nå en hållbar utveckling kopplat till

planering, design, exploatering och förvaltning av både den byggda miljön och naturen (Randrup et al, 2020). De tre hållbarhetsdimensionerna utgör även i stora drag de tre dimensioner som naturbaserat tänkande vilar på; ekologi, gemenskap och ekonomi (Randrup et al, 2020). Däremot lyfts den ekologiska dimensionen som särskilt viktig i det naturbaserade tänkandet, till skillnad från den vanliga diskursen kring hållbar utveckling. Den ekologiska dimensionen ses som en plattform som ska möjliggöra den ekonomiska respektive sociala dimensionen snarare än att de alla tre ska väga lika tungt (Randrup et al, 2020). Däremot utgör de tre dimensionernas samspel, i kombination med sambanden mellan dem, fortfarande essensen av naturbaserat tänkande som koncept (Cenet et al, 2022).

3. Metod, metodologi och material

3.1 Dokumentstudie som forskningsmetod

Utifrån både syfte och frågeställningar är fraser eller begrepp som exempelvis exploatering av jordbruksmark, hållbart byggande, platsspecificitet, och landsbygdsutveckling i relation till kommunal planering i Region Skåne relevanta för denna uppsats. Sökandet efter dokument sker därför med hjälp av dessa fraser och begrepp. Med dessa sökord är antalet dokument många, och därför äger ett urval rum. I urvalsprocessen tas hänsyn till dokumentets vikt i relation till uppsatsens ämne. En väsentlig del vid urvalsprocessen är även att dokumenten ska vara representativa för uppsatsen. Merriam (1993) påtalar att insamlingsprocessen sker genom ett slags slumpvis snubblande över nya data. I de artiklar och rapporter som insamlats längs vägen har även hänvisningar till annan information som troligtvis inte annars nåtts. Samtidigt som dokumentstudier kan resultera i en strukturerad urvalsprocess ger metoden även ett naturligt slut då den information som presenteras antagligen återkommer i flera olika informationskällor. Med hänsyn till uppsatsens karaktär blir även stora delar av urvalet naturligt kopplat till den svenska myndigheten Jordbruksverket och deras material kring jordbruk och exploatering.

I dokumenstudien som genomförts återfinns även visuellt material i form av kartor och bilder. Bilderna i samhällsvetenskapliga uppsatser behöver inte nödvändigtvis produceras av författaren, utan det visuella materialet kan bestå av så kallade "hittade" bilder (Denscombe, 2018). De bilderna, oftast kartor, är inte nödvändigtvis producerade med någon koppling till hur de faktiskt används, men kan ändå vara användbara och aktuella för forskningsprojekt som ägaren av bilden inte nödvändigtvis tänkt (Denscombe, 2018). Fördelen med "hittade" bilder kan vara att det bland annat inte krävs någon färdighet eller tidsmässiga insatser för att producera materialet (Denscombe, 2018). Kartorna som används i uppsatsen av geografisk karaktär har "hittats" snarare än karteras med motiveringen att det krävs en god kompetens i valfritt GIS-program samtidigt som det kan vara ett tidskrävande arbete.

Uppsatsen består av två delar, varav den ena, nulägeskartläggningen, kan kategoriseras som i princip uteslutande av kvantitativ data som kan utgöra ett övertygande fundament för

samhällsvetenskaplig forskning (Denscombe, 2018). Den andra delen, analysen, består i princip uteslutande av kvalitativ analys av den kvantitativa datan. Kortfattat kan uppsatsen beskrivas som att dokumentstudien står för den kvantitativa datan, medan författaren står för den kvalitativa delen.

3.2 Fallstudier som forskningsmetod

Att använda fallstudier, eller i detta fall snarare bredare inzoomningar, på specifika platser kan vara en viktig del i att få möjlighet att jämföra och sätta saker i kontext. Att analysera material kan ske på olika sätt, och med olika resultat beroende på flera faktorer. En sådan faktor kan i allra högsta grad vara i vilket ljus problemet lyses upp via, och vilka andra ljuskällor som finns att tillgå. För att prata i klarspråk så kan samma material generera olika analyser beroende på i vilken kontext materialet sätts i. Att ständigt jämföra saker i olika kontexter är en naturlig del av människan, och mycket viktigt för forskningen för att kunna skapa en förståelse för olika mönster i verkligheten (Shahrokh & Miri, 2019). Det är viktigt att komma ihåg att en uppsats sällan gör anspråk på att vara en fullständig sanning, utan är ett aktivt urval som sker av författaren och öppnar upp för nya diskussioner och lärdomar. I denna uppsats har de skånska kommunerna Trelleborg, Staffanstorp, Tomelilla och Svedala valts ut som fyra typer av fallstudier, eller bredare inzoomningar, för att contextualisera hur jordbruksmarken ser ut i de fyra kommunerna idag. De fyra kommunerna är inte helt representativa för hur det ser ut i hela Sverige, eller hur det ser ut i hela Skåne, men är ett urval som kan vara intressant att analysera och sätta i jämförelse. De olika aspekterna som presenteras av nulägeskartläggningen skulle potentiellt kunna vara annorlunda om de tre kommunerna inte sattes i förhållande till varandra.

3.3 Metoddiskussion

Eftersom triangulering ofta är att föredra i forskningssammanhang med tanke på dess möjlighet till bredd och möjlighet att jämföra, så kan dokumentstudier som renodlad huvudsaklig metod anses som delvis brist på triangulering (Denscombe, 2018). Att granska informationen kritiskt, oavsett avsändare, är av allra största vikt eftersom det är svårt att nå en objektiv sanning i de

flesta samhällsvetenskapliga frågor (Denscombe, 2018). Det är dock viktigt att komma ihåg att dokumentstudier som metod är ett välbeprövat arbetssätt som ger saklighet samt relevans och genererar stora mängder information att ta del av på ett övergripande plan (Yin, 2006). En möjlig kompletterande metod skulle kunna vara intervjuer med aktuella tjänstepersoner på de olika kommunerna som arbetar med jordbruksmark och som dagligen tänker på avvägningen mellan exploatering eller att bevara. På så sätt skulle uppsatsen kunna bli mer triangulerad ur ett metodologiskt perspektiv, men triangulering kräver även tid och metodologiska färdigheter från författaren (Denscombe, 2018). Avvägningen gjordes att dokumentstudier skulle vara ett tillräckligt sätt att införskaffa information på ett strukturerat sätt i förhållande till tidsramen.

4. Nulägeskartläggning

4.1 Jordbruksmark som resurs

En kort historisk tillbakablick på jordbruksmarken som resurs vittnar om ett landskap där gårdar och byar planerades runt den bästa jordbruksmarken. Jordbruksmarken sågs som en förutsättning för många att kunna vara självförsörjande, men i takt med nya odlingstekniker och effektiviseringar av lantbruket så var inte lika stora arealer jordbruksmark nödvändiga för att självhushålla genom lantbruk (Jordbruksverket, 2015). Idag är flera större städer belägna på tidigare väldigt bördig jordbruksmark, och eftersom jordbruksmarken tillfälligt inte sågs som en lika viktig resurs, med tanke på effektiviseringen av lantbruket, resulterade det i en hög exploateringsgrad som delvis har fortsatt sedan dess (Jordbruksverket, 2015).

En aktuell utmaning som de sydsåkanska kommunerna delar är att kunna växa hållbart och samtidigt bevara sin jordbruksmark. För att underlätta den fysiska planeringen gällande avvägningen mellan jordbruksmark och motstridiga intressen, såsom nya bostäder, tog Lantbruksstyrelsen år 1971 fram en klassificeringsskala för jordbruksmarken. Skalan baseras på den ekonomiska avkastningen under 1969 och innebär att jordbruksmark i klass 10 har högst avkastning och därför är särskilt värdefull att bevara (Länsstyrelsen i Skåne, 2001). Även om klassificeringen fortfarande används ifrågasätts dess relevans eftersom mycket har förändrats sedan den togs fram och den tar inte hänsyn till långsiktigt hållbar livsmedelsproduktion (Jordbruksverket 2021a). Klassificeringen innebär inte att högklassig jordbruksmark skyddas från exploatering och det saknas ett starkt lagstadgat skydd för att hindra att jordbruksmark används till bebyggelse (Larsson & Germundsson 2012). Under de senaste 15 åren har stora arealer jordbruksmark i Sverige exploaterats och det finns inga tecken på att exploateringstakten saktas in, snarare syns en marginell ökning där den största anledningen till exploateringen är ny bebyggelse och då i synnerhet bostäder. I Skåne exploateras i särklass störst arealer jordbruksmark (Ljungström & Svensson, 2021), samtidigt som majoriteten av Sveriges bästa åkermark finns i regionen (Larsson & Germundsson 2012).

En utmaning med att bevara jordbruksmarken i dagens läge är att dess värden är svåra att prissätta och därför prioriteras ibland marken bort till fördel för kortsiktiga vinster (Jordbruksverket 2022b), även om markens värden är svåra att få tillbaka eftersom det kan ta flera hundra år att återställa åkermark upp till en centimeter jordlager (Jordbruksverket, 2012). Bördig jordbruksmark är avgörande för vår livsmedelsproduktion och den blir allt viktigare även globalt när världens befolkning ökar, åkerarealen minskar och klimatförändringarnas effekter blir större (Hasselberg et al, 2015). Jordbruksmarken bidrar även till att lagra stora vattenflöden, vara hemvist för arter som kan dö ut om jorden inte bevaras och, genom sitt öppna landskap, till människors välbefinnande (Cenet, 2022). Dessutom finns det ett ökat intresse för närodlat och lokalproducerade varor (Jordbruksverket, 2022a).

Eftersom jordbruksmarken även är en ändlig resurs med tanke på att den inte nybildas, så kan jordbruksmarken potentiellt få ett högt värde som resurs (Jordbruksverket, 2015). I takt med en ökande befolkningstillväxt kan jordbruksmarken som resurs snarare få ett större värde med tanke på matförsörjningproblematiken som kan uppstå i takt med att vi blir fler människor (Jordbruksverket, 2015). Jordbruksmarken beräknas även bli mer värdefull i takt med klimatförändringarna, eftersom det kommer att minska tillgången på jordbruksmark i andra länder (Jordbruksverket, värden). Jordbruksmarken i Sverige lär däremot få ett bättre klimat, med bättre odlingsförutsättningar, och därför även ett potentiellt högre värde globalt eftersom andelen jordbruksmark lär ha minskat i en större skala. Ökad efterfrågan på mat ökar jordbruksmarkens värde som resurs, såväl ekonomiskt som socialt (Jordbruksverket, 2015).

4.2 Jordbruksmark i lagstiftningen

Den svenska lagstiftningen för brukningsvärd jordbruksmark innebär att det är tillåtet att exploatera på jordbruksmark om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och att det inte finns alternativ mark som är mer lämplig att använda, eller att ingen alternativ mark kan användas. Om en kommun vill exploatera jordbruksmark bör de resonera kring tre frågor som kan uttolkas från lagtexten: "I) Är jordbruksmarken brukningsvärd? II) Är den aktuella förändrade markanvändningen ett väsentligt samhällsintresse? III) Varför är förutsättningarna att ta annan mark i anspråk inte tillfredsställande?" (Eklund & Sernbo, 2015, s. 6). Lagtexten om

jordbruksmark (Miljöbalken 3 kap. 4§) ansågs när den infördes vara tillräcklig eftersom regeringen tog för givet att jordbruksmarken skulle få ett högt värde av kommunerna och därför skyddas i avvägningar. Dessutom ansågs det finnas en risk att inskränka på det kommunala självstyret om jordbruksmarken skulle få status som riksintresse (Eklund & Sernbo, 2015). Jordbruksverkets (2013) kartläggning av kommunernas fysiska planering och exploatering av jordbruksmark visar dock att kommunerna saknar de avvägningar och beslutsunderlag som Miljöbalken 3 kap. 4§ ställer krav på vid exploatering av jordbruksmark. Även om översiktsplanerna innehåller lagtexten definieras inte vad väsentliga samhällsintressen innebär och dessa vägs inte i nuläget mot bevarandet av jordbruksmarken. Dessutom redovisas det inte om det finns alternativa lokaliseringar, vilket ska göras område för område.

Även om det saknas en tillsynsmyndighet för jordbruksmarken finns tecken på ett ökat juridiskt intresse för att bevara jordbruksmarken och ett skifte mot fler domar till jordbruksmarkens fördel i Mark- och miljööverdomstolen. Exempelvis visar en kartläggning av domarna från Mark- och miljööverdomstolen 2019 att ”intresset av att bevara brukningsvärd jordbruksmark vägt tyngre än föreslagna byggåtgärder” i de flesta fall (Cruz Tiger, 2020). I Länsstyrelsen Skånes sammanställning av domarna under 2017 framgår det att tre av tre domar rörande detaljplaner på jordbruksmark har upphävts med hänsyn till att bevarandet av brukningsvärd jordbruksmark väger tyngre och med särskild tyngd på att det saknas prövning av alternativa lokaliseringar och att kommunerna inte redovisar om behovet kan tillgodoses på annan plats (Länsstyrelsen Skåne, 2017). Dessutom har ett antal ytterligare domar dömts till jordbruksmarkens fördel eftersom den planerade byggnationen inte bedömdes uppfylla ett väsentlig samhällsintresse (Cenet et al, 2022). Nedan följer en kartläggning hämtad från Cruz Tigers (2020) genomgång av nio domar kring jordbruksmark från Mark- och miljööverdomstolen 2019. Sju av nio fall dömdes till jordbruksmarkens fördel.

4.2.1 Dom i mark- och miljööverdomstolen P 8646-18, 2019-01-11, till jordbruksmarkens fördel

Fastighetsägaren ansökte om förhandsbesked för nybyggnad av enbostadshus och eventuellt hästgård på en del av ett skifte som tillhörde fastigheten, belägen utanför detaljplan. Mark- och

miljööverdomstolen konstaterade att skiftet låg i ett område med i huvudsak jordbruksmark och fick anses utgöra brukningsvärd jordbruksmark då marken i dagsläget användes för bete. Med hänsyn till avståndet till närmast belägna bebyggelse kunde den ansökta åtgärden inte anses utgöra komplettering av befintlig bebyggelse och ett bostadshus med stall samt komplementbyggnader var inte att betrakta som ett väsentligt samhällsintresse. Mark- och miljööverdomstolen bedömde att det allmänna intresset av att bevara brukningsvärd jordbruksmark vägde tyngre än fastighetsägarens intresse av att få bygga på platsen. Med upphävande att förhandsbeskedet fastställde Mark- och miljööverdomstolen länsstyrelsens beslut att avslå ansökan.

(Cruz Tiger, 2020).

4.2.2 Dom i mark- och miljööverdomstolen P 3809-18, 2019-01-16, till jordbruksmarkens fördel

Nämnden gav positivt förhandsbesked för byggande av fem bostadshus i området på en halvö i närheten av Karlskrona som i översiktsplanen angavs vara ett område som föreslogs kompletteras med 20–30 bostäder. Enligt Mark- och miljööverdomstolen var marken att betrakta som brukningsvärd jordbruksmark. Även om bebyggelsen fick anses tillgodose ett väsentligt samhällsintresse gjorde Mark- och miljööverdomstolen bedömningen att utredningen inte gav stöd för att intresset inte kunde tillgodoses utan att brukningsvärd jordbruksmark togs i anspråk. Sammantaget fann Mark- och miljööverdomstolen att det inte fanns förutsättningar att lämna positivt förhandsbesked i målet.

(Cruz Tiger, 2020).

4.2.3 Dom i mark- och miljööverdomstolen P 5876-18, 2019-03-19, till jordbruksmarkens fördel

Kommunen antog detaljplan samt upphävde strandskyddet i området till förmån för den planerade bebyggelsen och gjorde gällande att området redan var ianspråktaget och saknade betydelse för strandskyddets syften. Men Mark- och miljööverdomstolen delade inte den

bedömningen eftersom hela den befintliga bebyggelsen inte kunde betraktas som en sammanhållen enhet. De skäl som kommunen hade angett för att bebygga den brukningsvärda jordbruksmarken innefattade enligt Mark- och miljööverdomstolen inte någon bedömning av möjligheten till alternativ placering av bebyggelsen. Kommunen hade inte visat att lokaliseringen var tillåten och Mark- och miljööverdomstolen upphävde detaljplanen.

(Cruz Tiger, 2020).

4.2.4 Dom i mark- och miljööverdomstolen P 7786-18, 2019-03-19, till jordbruksmarkens fördel

Bygglov söktes för nybyggnad av bostadshus och garage på åkermark tillhörande en jordbruksfastighet och nämnden ansåg att byggnadens placering inte motverkade några allmänna intressen. För att marken skulle få tas i anspråk för bebyggelse krävdes att bebyggelsen tillgodosåg väsentliga samhällsintressen och att intresset inte kunde tillgodoses genom ianspråktagande av annan mark. Mark- och miljööverdomstolen fann att den föreslagna byggnationen inte hade ett sådant väsentligt samhällsintresse som avsågs i miljöbalken. Det fanns därför inte förutsättningar att ge bygglov för åtgärderna och Mark- och miljööverdomstolen upphävde bygglovet.

(Cruz Tiger, 2020).

4.2.5 Dom i mark- och miljööverdomstolen P 8249-18, 2019-04-30, till jordbruksmarkens fördel

Klaganden hade uppfört ytterligare stall och foderförråd på fastigheten som han sedan ansökt om bygglov för i efterhand, men nämnden avslog ansökan. Med beaktande av att klaganden endast hade 3 hektar mark, även om han nyligen hade köpt till 4 hektar, för odling av foder samt bete till den befintliga hästnäringen gjorde Mark- och miljööverdomstolen bedömningen att klaganden inte kunde anses ha bedrivit jordbruksverksamhet i 3 kap. 4 § MB:s mening. De nya byggnaderna kunde därför inte anses vara bygglovsbefriade ekonomibyggnader och byggnaderna överensstämde inte med översiktsplanens syfte att säkra en god hushållning med

kommunens brukningsvärda jordbruksmark. Bostadshus med tillhörande komplementbyggnader har i praxis inte bedömts vara ett väsentligt samhällsintresse. Mark- och miljööverdomstolen bedömde sammantaget att det allmänna intresset av en lämplig användning av kommunens jordbruksmark vägde tyngre än klagandens enskilda intresse av att få uppföra byggnaderna.

(Cruz Tiger, 2020).

4.2.6 Dom i mark- och miljööverdomstolen P 1202-19, 2019-10-23, till jordbruksmarkens fördel

Bolaget ville bygga “världens mest klimatsmarta fristående restaurangbyggnad” där värme och vatten från restaurangverksamheten skulle återvinnas i det intilliggande växthuset men klaganden invände att byggnationen inte tillgodosåg väsentliga samhällsintressen. De ansökta åtgärderna planerades att utföras på brukningsvärd jordbruksmark och Mark- och miljööverdomstolen konstaterade att det inte framkommit några omständigheter som talade för att åtgärderna skulle utgöra något väsentligt samhällsintresse. Sammantaget delade Mark- och miljööverdomstolen mark- och miljödomstolens bedömning att det saknades förutsättningar att ge bygglov.

(Cruz Tiger, 2020).

4.2.7 Dom i mark- och miljööverdomstolen P 4193-19, 2019-11-08, till jordbruksmarkens fördel

Nämnden meddelade negativt förhandsbesked gällande nybyggnation av två bostadshus på fastigheten med hänvisning till att marken utgjorde brukningsvärd jordbruksmark. Trots att den sökta åtgärden var av relativ begränsad omfattning ansåg Mark- och miljööverdomstolen att det inte är fråga om en sådan komplettering som kunde tillåtas. Marken var med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar sådan jordbruksmark som ansågs väl lämpad för jordbruksproduktion samt brukningsvärd. Det allmänna intresset av att bevara den brukningsvärda jordbruksmarken vägde enligt Mark- och miljööverdomstolen tyngre än det enskilda intresset, som inte kunde anses tillgodose ett väsentligt samhällsintresse. Det saknades

förutsättningar att tillåta den ansökta åtgärden och med ändring av mark- och miljödomstolens dom fastställde Mark- och miljööverdomstolen nämndens negativa förhandsbesked.

(Cruz Tiger, 2020).

4.2.8 Dom i mark- och miljööverdomstolen P 1202-19, 2019-05-27, till jordbruksmarkens nackdel

Bygglov beviljades för bostadshus på fastigheten men klagandena yrkade att bygglovet skulle upphävas med hänvisning till att det var brukningsvärd jordbruksmark som inte borde tas i anspråk för bebyggelse. Enligt klagandena bedrev fastighetsägaren ingen jordbruksverksamhet på fastigheten utan den hästuppfödning som bedrevs var att beteckna som en hobbyverksamhet som inte bidrog till någon förbättring av marken. I samband med avstyckning angavs att den aktuella fastigheten utgjorde fastighet för bostadsändamål med möjlighet till odling och mindre djurhållning. Ett fastighetsbildningsbeslut kan enligt Mark- och miljööverdomstolen syfta till en viss markanvändning men beslutet har inte någon bindande verkan vid bygglovsprövningen. Mark- och miljööverdomstolen höll syn och konstaterade att marken där bostadshuset var avsett att placeras var jordbruksmark men med hänsyn till markens beskaffenhet inte kunde beskrivas som brukningsvärd åkermark. De ansökta åtgärderna bedömdes vara förenliga med översiktsplanen. Mark- och miljööverdomstolen fann inga hinder mot bygglovet.

(Cruz Tiger, 2020).

4.2.9 Dom i mark- och miljööverdomstolen P 3507-18, 2019-01-22, till jordbruksmarkens nackdel

Positivt förhandsbesked meddelades för åtta enbostadshus på fastigheten men klagandena yrkade att förhandsbeskedet skulle upphävas då det var fråga om en jordbruksfastighet och beslutet stred mot översiktsplanen. Det var utrett att det aktuella området hade använts som betesmark men endast vid enstaka tillfällen under de senaste åren. Sammantaget fann Mark- och miljööverdomstolen att utredningen inte gav tillräckligt stöd för att marken med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar var lämpad för jordbruksproduktion. Mark- och miljööverdomstolen bedömde att den aktuella platsen inte utgjorde brukningsvärd jordbruksmark

och det saknades skäl att upphäva förhandsbeskedet. Bedömningen av den aktuella platsens lämplighet för bebyggelse sker utifrån platsens förutsättningar och enligt Mark- och miljööverdomstolen hade det inte framkommit skäl att inte tillåta den aktuella byggnationen.
(Cruz Tiger, 2020).

4.2.10 Kort sammanfattning av domarna

De sju domarna med avslag innefattar hänvisningar till brist på redovisning av alternativa lokaliseringar, att bygglovets inte kunde bedömas vara ett väsentligt samhällsintresse eftersom det var enskilda byggnader, och att diverse kompletteringsbyggnader inte vägrade tyngre än jordbruksmarkens värde.

I kontrast till domarna där jordbruksmarken prioriterades bort handlade det istället om att marken inte kunde anses vara *brukningsvärd* jordbruksmark och därför tilläts byggnation på de aktuella platserna. I rättsfall med större antal bostäder väger historiskt sett det väsentliga samhällsintresset med att bygga bostäder tyngre än jordbruksmarkens bevarande.

4.3 Att mäta exploateringen

För att kunna mäta exploateringen på ett tillförlitligt sätt över tid tog Jordbruksverket fram en metod för att kunna analysera exploateringstakten och på längre sikt kunna hålla en hållbar nivå av exploatering (Jordbruksverket, 2013b). Den stora mängden information har huvudsakligen insamlats från fastighetskartan och fastighetsregistret, och med den har man kunnat definiera vad som egentligen är brukningsvärd jordbruksmark trots att den inte använts som det under det senaste åren (Jordbruksverket, 2013b). Den registerdatan kombinerat med satellitbilder möjliggör ett fastställande av vilken typ av mark som har exploaterats och vid vilken tidpunkt. Jordbruksverket (2013b) använder sedan GIS (Geographic Information System) som ett arbetsverktyg för att analysera materialet som har insamlats. I analysen begränsas det insamlade materialet och identifierar nya objekt som har anlagts på tidigare jordbruksmark, till exempel bostadshus, industrilokaler eller andra typer av fastigheter. Ett nästa steg i analysen syftar till att avgränsa de exploaterade ytorna och isolera dem i relation till övrig mark, och saknades data från

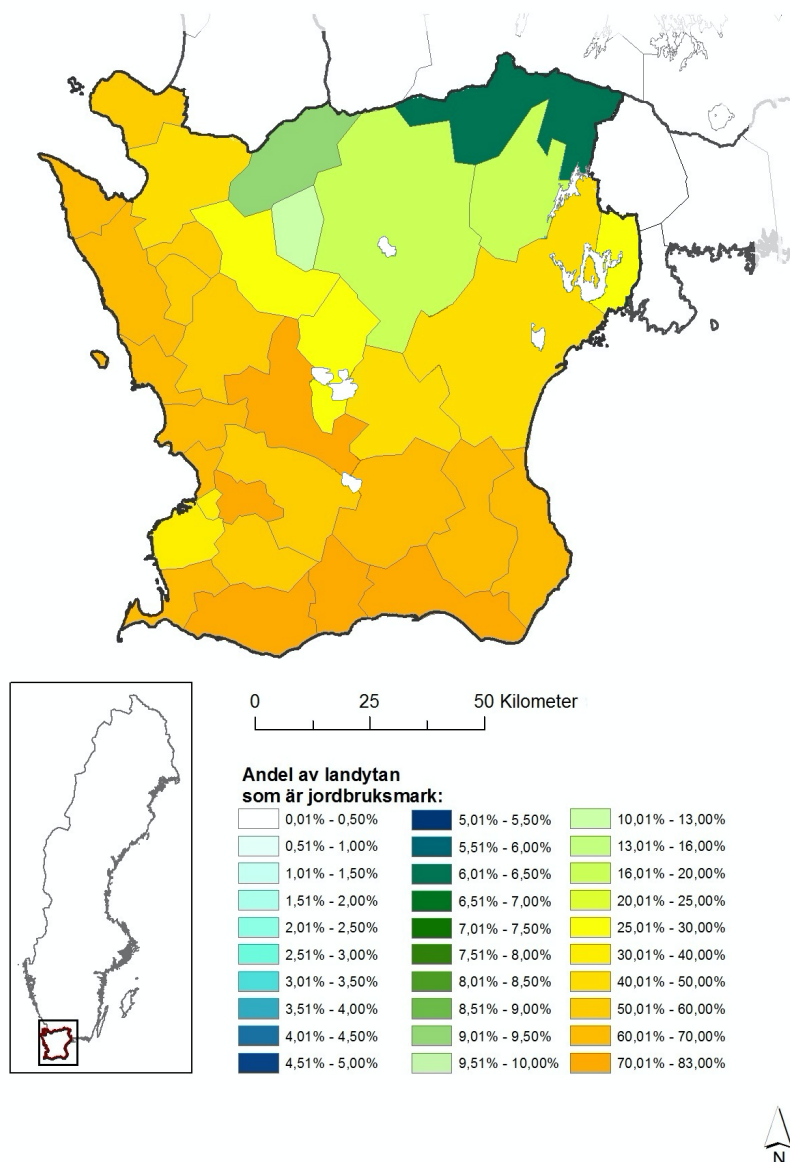
när vissa byggnationer var uppförda så kunde satellitbilder stödja analysen (Jordbruksverket, 2013b). All typ av byggnation över 100 kvm anses som exploatering av jordbruksmark, och därmed berörs inte mindre komplementbyggnader i den exploateringstakt som presenteras (Jordbruksverket, 2013b).

Gällande järnvägar och andra typer av vägar genomförs en buffertanalys med 9-10 meter åt vardera håll i GIS för att mäta den ytan som järnvägen, eller vägen, tar i anspråk. I övrigt gäller samma 100 kvm angående om det räknas som en exploatering av jordbruksmark eller inte (Jordbruksverket, 2013b).

Metoden presenterades i en rapport från Jordbruksverket (2015), men har använts sedan 2005 för att analysera exploateringen. All data från i princip de två senaste decennierna är alltså mycket tillförlitliga och analyserade med utgångspunkt i ovan metod. Även äldre data har analyserats med ovan metod i efterhand (Jordbruksverket, 2013b).

4.4 Jordbruksmarken i Skåne

I Region Skåne återfinns den bästa jordbruksmarken i landet. Andel mark i regionen består av 26%, eller 437 066 hektar, åkermark (Regionfakta, 2020). Förutsättningarna i Skåne är goda för att bedriva jordbruk, till stor del på grund av att Sveriges mest högklassiga jordbruksmark finns i regionen (Jordbruksverket, 2015). Det är alltså inte endast stora arealer av marken som består av jordbruksmark, utan jordbruksmarken är även av hög klass. I regionen skiljer sig däremot andelen jordbruksmark markant åt på kommunnivå. I Trelleborgs kommun, med landets största andel, är 83% av marken jordbruksmark (Jordbruksverket, 2015). Siffran kan jämföras med Osby kommun, i den nordöstra delen av Skåne, där andelen jordbruksmark är 6% (Jordbruksverket, 2015).



Figur 2: Andel av ytan som är jordbruksmark i Region Skåne (Jordbruksverket, 2015).

Eftersom Region Skåne är en region med växande befolkning är behovet av nya bostäder påtagligt, och eftersom så stor andel av marken är jordbruksmark planeras ofta utbyggnadsplaner på just jordbruksmark. Eftersom markanvändningen är ett beslut för den enskilda kommunen så tas därför jordbruksmark i anspråk i de flesta av kommunerna, och exploateringstakten fortsätter att öka. Exploateringstakten i Region Skåne är en av landets högsta, och mellan åren 2016-2020 exploaterades 763 hektar jordbruksmark till förmån för annan typ av byggnation (Jordbruksverket, 2021b).

För att teckna en ännu tydligare bild över hur situationen kring jordbruksmark ser ut i ett fåtal kommuner i södra Skåne så lyfts några av kommunerna i ett fallstudieliknande koncept på platser där frågan är allra mest aktuell. De aktuella kommunerna i denna uppsats är Trelleborgs kommun, Staffanstorps kommun, Tomelilla kommun och Svedala kommun. I de olika genomgångarna av kommunerna kommer bland annat utbyggnadsplaner som berör jordbruksmark och eventuella intressanta yttringar i jordbruksmarksfrågan att visas.

4.4.1 Trelleborgs kommun

Trelleborgs kommun ligger beläget i södra Skåne och är i hela landet den kommun med högst andel jordbruksmark inom kommungränsen, där cirka 82% av ytan är odlad jordbruksmark (Trelleborgs kommun, 2021). I Trelleborg pågår just nu ett större stadsutvecklingsprojekt vid namn “Kuststad 2025” som innefattar en ny östlig ringväg och möjliggörande av 7 000 nya bostäder i huvudorten på längre sikt (Trelleborgs kommun, 2022). Det som är särskilt intressant är att den kommande östra ringvägen ska etableras på i stora delar jordbruksmark, vilket har väckt reaktioner i kommunen och boende i landsbygden som påverkas av byggnationen. Totalt visar planerna att i praktiken ska 32 hektar jordbruksmark omvandlas (Trelleborgs kommun, 2023) till förmån för den östliga ringvägen.



Figur 3: Protester kring etableringen av en ny östlig ringväg i Trelleborgs kommun (Trelleborgs Allehanda, 2018).

Foto: Tomas Nyberg.

Medan Trafikverket ställer sig positiv till de 7 000 nya bostäderna som främst byggs efter hamnens definitiva utflytt 2025, pågår fortfarande ett parallellt arbete med att projektera den kommande östra ringvägen (Trelleborgs kommun, 2023). En intressant aspekt av utbyggnadsplanerna är att bostäderna beräknas inte ta någon jordbruksmark i anspråk, utan det sker på tidigare hamn- och industrimark (Trelleborgs kommun, 2023).

Samtidigt planeras även ytterligare ett omdiskuterat projekt i form av ett nytt fängelse som planenligt ska etableras strax utanför Trelleborg. Fängelset beräknas ta 50 hektar, eller 50 stycken fullstora fotbollsplaner, jordbruksmark i anspråk och stora delar av den ytan är klassificerad som klass 10 jordbruksmark, vilket är den högsta klassen av jordbruksmark i Sverige. Beskedet har även detta mötts av en del kritik och bland annat representanter från Centerpartiet i Trelleborg har uttryckt sin oro för vad ianspråktagandet av jordbruksmark kan innebära i längden (Land - Lantbruk, 2021). Centerpartiet i Trelleborg går även i linje med vad som tidigare uttryckts av bland annat Centerpartiet Skåne i remissvar till Region Skånes utvecklingsstrategi (Region Skåne, 2021).

Trelleborgs kommun (2019) har även uttryckt i ett remissvar till Region Skånes utvecklingsstrategi 2030 (Region Skåne, 2021) att jordbruksmarken inte lyfts upp till det värdet som den bör göra i relation till andra typer av noder.

“Det är naturligt att ESS och MAX IV lyfts fram i perspektivet att stärka Skåne som en stark hållbar tillväxtmotor ur ett nationellt och internationellt perspektiv. Lika naturligt borde det vara att lyfta fram andra tillgångar i regionen av nationell och internationell vikt, såsom Trelleborgs hamn och den jordbruksmark som kan bidra till nya utvecklingsområden inom livsmedelsproduktionen.”

(Trelleborgs kommun, 2019)

4.4.2 Staffanstorps kommun

Staffanstorps kommun, med 26 000 invånare, utgör en av kommunerna i landet med högst andel jordbruksmark (Jordbruksverket, 2015). Ett axplock av utvecklingsprojekten som planeras innefattar bland annat 60 nya bostäder i Nordanå, en mindre by sydväst om huvudorten (Staffanstorps kommun, 2023a). Byggnationen i Nordanå ligger på uteslutande jordbruksmark och beräknas ta cirka 50 hektar jordbruksmark i anspråk vid full byggnation (Staffanstorps kommun, 2023a).

Nedan är ett utdrag ur Staffanstorps översiktsplan (2022) angående bostadsutveckling i kommunen:

“I Staffanstorps kommun utgör jordbruksmarkens andel av landarealen 79% - näst högst i Sverige. Detta utgör en särskild utmaning i det kommunala planarbetet och kräver en omsorgsfull, kreativ och lyhörd balansering av olika samhällsintressen där det måste vara tydligt vilka väsentliga samhällsintressen som tillgodoses när jordbruksmark tas i anspråk. Översiktsplan 2020-2040 visar en huvudsaklig bostadsutveckling genom förtätning av Staffanstorps tätort samt utveckling av tidigare verksamhetsområden i Hjärup.”

(Staffanstorps kommun, 2022)

Även en nordvästlig utbyggnad av den mindre orten Hjärup planeras att genomföras i framtiden, men detaljplanearbetet har inte ännu startat (Staffanstorps kommun, 2023b)

4.4.3 Tomelilla kommun

Med knappa 14 000 invånare utgör Tomelilla kommun mittpunkten på Österlen. Det böljande landskapet och de höga naturvärdena, inte minst vid Brösarps backar, brukar ofta lyftas fram som Tomelilla kommuns charm. Det är dock viktigt att komma ihåg att den största mängden mark faktiskt är högklassig jordbruksmark. Över 60% av Tomelilla kommuns mark består av oexploaterad jordbruksmark, vilket är en förhållandevis stor andel mark. Samtidigt pågår ett stort arbete med att bygga fler bostäder för att kunna skapa utrymme för en befolkningstillväxt, däribland ett etableringsprojekt vid namn Tomelilla 10 Södra (Tomelilla kommun, 2023).

Området består av klass 9 jordbruksmark som idag används som åkermark. Området är beläget intill ett villaområde och en byggnation skulle därför, enligt kommunen, förlänga området på ett naturligt sätt. I Tomelilla kommuns översiktsplan hävdar de att kommunen bör undvika att byggnation etableras på jordbruksmark som klassificeras över klass 4 (Tomelilla kommun, 2019). Samtidigt finns även följande utdrag i översiktsplanen:

”Enligt Miljöbalken 3 kap 4 § är jord- och skogsbruk av nationell betydelse: Brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Att ta jordbruksmark i anspråk vid nybyggnad är svårt att undvika i Tomelilla kommun.”

(Tomelilla kommun, 2019)

Att det är svårt att undvika att ta jordbruksmark i anspråk vid nybyggnation i Tomelilla kommun hör ihop med att en stor andel av marken är just jordbruksmark. Trots översiktsplanens skrivningar så planeras just nu byggnation på området Tomelilla 10 Södra, på högklassig jordbruksmark.

“Befolkningsprognosen och planeringsmålen innebär att ytterligare bostäder behöver skapas vilket delvis kommer att ske på bekostnad av sämre jordbruksmark /.../ Tomelilla är en landsbygds kommun med mycket jordbruksmark. Detta anser kommunen inte ska utgöra ett hinder för kommunen att växa. När jordbruksmark tas i anspråk behöver bedömning göras. Bedömningen bör utgå från hur brukningsvärd aktuell jordbruksmark är och om byggnationen påverkar möjligheten att bedriva ett rationellt brukande av marken.”

(Tomelilla kommun, 2019)

4.4.4 Svedala kommun

I Svedala kommun, med drygt 23 000 invånare, finns likt intilliggande kommuner stora arealer jordbruksmark. I delar av kommunen planeras nya utvecklingsprojekt och ett av projekten

planeras utanför Bara, en mindre tätort i kommunen, och ska innefatta en ny galoppplanläggning med tävlingsbanor, träningsområde, stallbyggnader och andra typer av servicebyggnader (Svedala kommun, 2023). Området är beläget på i princip endast jordbruksmark som idag används som åkermark.

Nedan är ett utdrag från Svedala kommuns gällande översiktsplan (2018) angående deras utbyggnadsstrategi:

“Nya bostadsområden ska koncentreras till tätortsnära lägen där det finns eller kan skapas förutsättningar för framtida god kollektivtrafik, cykelstråk och tillgänglig service. Stationsnära utbyggnad ska prioriteras. Stationsnära stadsbyggnad förenklar resande utan bil och ger en långsiktigt hållbar bebyggelsestruktur. Merparten av bostadsutbyggnaden och befolkningstillväxten ska därför ske i Svedala. För att hushålla med jordbruksmarken är det viktigt att marken utnyttjas väl. Bebyggelsen ska vara tätast närmast stationen. Närmast stationen och centrum bör flerbostadshus byggas som kan medge en hög exploatering. Längre bort från stationen föreslås en lägre exploatering med villor och radhus.”

(Svedala kommun, 2018)

Ett annat etableringsprojekt planeras utanför Börringe en dryg mil österut från huvudorten. (Svedala kommun, 2023). Detaljplanen har nyligen vunnit laga kraft och där ska nu nya bostäder etableras på natur- och jordbruksmark, och de idag 83 personer som är boende i Börringe kommer få en ökning av befolkningen motsvarande 60 nya bostäder (Svedala kommun, 2023).

4.5 Det kommunala planmonopolet

Det kommunala planmonopolet reglerar arbetet med den fysiska planeringen i respektive kommun. Det är den enskilda kommunen som har monopol på hur de ska använda sin mark och vilka detaljplaner som ska upprättas (Boverket, 2020a). Det kommunala planmonopolet kom i sin första formella form i en stadsplanelag år 1907, som gav ett rättsligt stöd till att etablera stadsplaner (Boverket, 2023). Visserligen skulle stadsplanerna fastställas av kungen eller regeringen, men det var kommunen som höll taktpinnen och skötte det praktiska och strategiska

arbetet (Boverket, 2023). Efter en större reform under 1931, som gav möjlighet till en mer detaljerad styrning, så blev sedermera stadsplanlagen det som vi idag kallar det kommunala planmonopolet (Boverket, 2023).

För att idag kunna etablera bostäder eller andra typer av verksamheter så krävs i princip alltid en detaljplan som har vunnit laga kraft, och det är kommunen som ansvarar för att arbeta fram och fastställa den. Detaljplanerna är sedan juridiskt bindande, till skillnad från översiktsplanerna (Boverket, 2020a).

I frågan kring jordbruksmark blir det därför även kommunerna som har ansvar över hur marken ska användas, även om det finns regleringar i bland annat Miljöbalken 3 kap. 4§ ”Brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk”. I dagens läge så räknas bostäder som ett väsentligt samhällsintresse, eftersom en överlägsen majoritet av kommunerna anser sig ha bostadsbrist (Boverket, 2022b).

I en intervjustudie kring tillämpningen av 3 kap. §4 MB hos tjänstepersoner i Sveriges kommuner så framgår det att de inte vill se en förändring av 3 kap. §4 MB, men samtidigt upplever tjänstepersonerna att paragrafen kan vara svårtolkad i många fall (Axelson, 2020). Miljöbalken i sin nuvarande formulering möjliggör dock en något mer fri tolkning av till exempel begreppet väsentligt samhällsintresse, vilket betyder att kommunerna får mer utrymme för att arbeta med frågan på det sätt de vill (Axelson, 2020). I intervjustudien framgår även att tjänstepersonerna, som intervjuades, inte tycker att ett skydd av jordbruksmark bör ses som en inskränkning på det kommunala planmonopolet (Axelson, 2020).

4.6 Regional fysisk planering i Region Skåne

Den regionala fysiska planeringen i Region Skåne styrs i mångt och mycket av den regionala utvecklingsstrategin, framöver kallad RUS 2030 (Region Skåne, 2020). I RUS 2030 diskuteras jordbruksmark endast i en begränsad skala, med bland annat nedan utdrag:

“Att värna Skånes värdefulla jordbruksmark är en förutsättning för en hållbar markanvändning. Inte minst är det nödvändigt för livsmedelsproduktionen och utgör en viktig del i att öka självförsörjningsgraden och därmed också krisberedskapen i ett nödläge”

(Region Skåne, 2020)

Region Skåne är också en av tre regioner som bedriver regional planering enligt PBL, tillsammans med Region Halland och Region Stockholm (Boverket, 2020b). I det arbetet ingår det att upprätta en regionplan som bland annat ska stödja kommunerna i sin översiktsplanering (Boverket, 2020b). I Region Skånes (2022) regionplan så beskrivs jordbruksmarken som en grundläggande förutsättning för livsmedelsproduktion:

“Jorden och marken utgör grundläggande förutsättningar, särskilt för areella näringar och livsmedelsproduktion. Den skånska livsmedelsproduktionen har stor exportpotential. I framtiden beräknas den svenska jordbruksmarken också bli mer värdefull än idag då de globala klimatförändringarna minskar tillgången på jordbruksmark i många andra länder.”

(Region Skåne, 2022)

Dessutom finns det även riktlinjer upprättade kring bebyggelsestrategi i regionen, som är tänkta som ett stöd för kommunen. Nedan utdrag berör jordbruksmarken:

“Hittills har ofta stora ytor av obebyggd mark tagits i anspråk och kommunernas översiktsplaner visar samma trend framöver. För att hushålla med mark är det viktigt att planera effektivt. Detta gäller i synnerhet om jordbruksmark måste tas i anspråk.”

(Region Skåne, 2022)

Den regionala fysiska planeringen har däremot ingen juridiskt ansvar, eftersom det kommunala planmonopolet reglerar de frågorna. Därför har under en period den regionala fysiska, eller i vissa fall kallad rumsliga, planeringen stundtals blivit kritiserad och ifrågasatt med hänvisning till att den inte kan samordnas på ett bra sätt i praktiken. I remissvar till regionplanen lyfts flera farhågor från kommunerna kring att den regionala planeringen riskerar, i den versionen, att inskränka på det kommunala planmonopolet (e.g., Svedala kommun, 2021; Bjuvs kommun, 2021; Kävlinge kommun, 2021; Landskrona stad, 2021).

5. Analys

5.1 Hur kan utvecklingen styras på ett sätt som möjliggör en hållbar användning av jordbruksmarken?

Att utvecklingen bör styras på ett sätt som begränsar exploatering faller i mångt och mycket naturligt ur både ett hållbarhetsperspektiv och i olika planeringsfaser där naturbaserat tänkande (Randrup et al, 2020) bör vara en naturlig del av planeringen. Den ökade takten av exploatering av jordbruksmark måste upphöra för att den ekologiska dimensionen (KTH, 2021) ska kunna tillgodoses och därmed en hållbar utveckling uppnås. Den största identifierade nedprioriteringen sker idag i den ekologiska dimensionen.

I nedan avsnitt kategoriseras tre huvudområden som skulle kunna förändras, stöpas om, eller på något sätt skulle kunna stötta en utveckling som styr åt ett annat håll. Analysen är grundad i hållbarhetsdimensionerna och det naturbaserade tänkandet, samtidigt som det till viss del går i linje med tidigare litteratur gällande bland annat lagstiftningen. Analysen nedan bör ses i jordbruksmarkens ljus, och vissa delar kan vara problematiska ur andra perspektiv än just frågan kring jordbruksmark. Analysen genererar även en rad tankar och material som inte nödvändigtvis behöver kombineras eller stöpas om samtidigt, men kan ses som potentiella frågor och diverse lösningar som tål att diskuteras vidare. Förändring är heller inte något definitivt, och de kontextuella förutsättningarna kan ständigt ändras till förmån för till exempel innovation, nya typer av styrdokument och andra avvägningar. Analysen, likt nulägeskartläggningen, utgår endast från Region Skåne och analysen bör därför endast ses i den kontexten. Det bör ligga ett unisont intresse, på lång sikt, för alla människor i Region Skåne att styra utvecklingen på ett hållbart sätt.

5.1.1 Lagstiftningen kring jordbruksmark

En svaghet med dagens lagstiftning är att det inte finns en central myndighet som kan ingripa om jordbruksmark exploateras eftersom kommunerna själva har ansvar för att hushålla med jordbruksmarken (Larsson & Germundsson 2012). De senaste årens överklaganden och domar

angående exploatering av jordbruksmark kan däremot innebära att processen för att planlägga och bebygga jordbruksmark har blivit svårare och att det finns en risk att detaljplaner blir överklagade och upphävda om kommunen inte gjort tydliga avvägningar och redovisat att behovet inte kan tillgodoses på en annan plats (Cenet et al, 2022). Samtidigt är det tydligt att det endast är i mindre fall som mark- och miljööverdomstolen i regel dömer till jordbruksmarkens fördel.

Samtidigt är även begreppet “väsentlig samhällsintresse”, som krävs som anledning för att exploatera jordbruksmark, ett tvetydigt begrepp som inte skyddar jordbruksmarken på ett effektivt sätt. Är det egentligen ett väsentligt samhällsintresse att bygga bostäder för alla Sveriges kommuner? En tydligare lagstiftning skulle kunna stötta tjänstepersoner som arbetar med planering att kunna göra mer noggranna avvägningar när en exploatering kan motiveras respektive inte motiveras. Att bebygga jordbruksmark är inte, för att slänga med metaforer, svart eller vitt - utan det krävs nyanser och noggranna avvägningar. Det kan finnas situationer där en exploatering är nödvändig, och där en exploatering kan grunda sig i de tre hållbarhetsdimensionerna och samtidigt behålla en linje som bibehåller eller skapar någon form av hållbar utveckling (Boverket, 2022a). Om begreppet väsentligt samhällsintresse hade varit tydligare definierat i lagstiftningen så skulle tjänstepersoner kunna luta sig åt det och verkligen inkorporera det naturbaserade tänkandet (Randrup et al, 2020) på ett mer greppbart sätt. Mark- och miljööverdomstolen är dock tydlig i sina bedömningar att enskilda bostadshus inte kan utgöra ett väsentligt samhällsintresse (Cruz Tiger, 2020), men det finns ingen tydlig gräns gällande antal bostadshus som krävs för att det ska bli ett väsentligt samhällsintresse. Skulle lagstiftningen styra begreppet väsentligt samhällsintresse att inte inkludera bostäder, om inte det är en extrem nivå av bostadsbrist, så skulle det naturbaserade tänkandet (Randrup et al, 2020) på allvar kunna bli en del av den vardagliga planeringen. Idag krävs det istället att planerare arbetar med korta tidshorisonter där den ekologiska dimensionen faller ur ramen. Samtidigt är frågan inte enkel, och bostäder, som är en av de mest tvetydiga väsentliga samhällsintressena som används, är givetvis en förutsättning för ett gott liv och en god social dimension i form av till exempel ett högt HDI-värde (UNDP, 2021). Problematiken ligger dock snarare i att den ekonomiska dimensionen idag får ta för stor plats och där lagstiftningen inte reglerar samt kräver att kommunerna arbetar på ett hållbart sätt i dagens läge. Här kan lagstiftningen spela en större

roll och ta en roll som snarare främjar den ekologiska dimensionen för att lyfta fram den och inte gå miste om ett holistiskt perspektiv som krävs för en hållbar utveckling i stort.

Ett eventuellt förslag till förändrad lagstiftning i 3 kap. 4§ MB vore att kartlägga vad ett väsentligt samhällsintresse är, och framförallt att praxis bör snarare tendera att väga den ekologiska dimensionen som ett tyngre samhällsintresse och likställa den med den idag hårt prioriterade ekonomiska dimensionen. Sker beslut fattade utifrån tre lika tungt vägande dimensioner, så kommer även besluten vara mer förankrade i ett förhållningssätt som främjar hållbar utveckling (Boverket, 2022a). Långsiktigt hade det funnits goda avsikter i att ha ett mer naturbaserat tänkande (Randrup et al, 2020) inkluderat i bedömningarna kring vad ett väsentligt samhällsintresse egentligen är.

5.1.2 Det kommunala planmonopolet

I stället för att exploateringen bygger på väl avvägda beslut styrs de av kommunalt markinnehav och enskilda intressen. En utmaning för att få en långsiktig hushållning av jordbruksmark är att kommunala beslut vanligtvis baseras på ett kortsiktigt tidsperspektiv, mellan tio till tjugo år (Jordbruksverket, 2013a) och ofta med ett lokalt fokus (Cenet et al, 2022). Det kommunala planmonopolet utgör även till viss del ett hinder i frågan kring jordbruksmark, eftersom det är svårt att få ett helhetsperspektiv när varje kommun snarare ser till sin egen fysiska planering först. Skulle den ekologiska dimensionen faktiskt lyftas fram på riktigt, så hade det kommunala planmonopolet eventuellt behövt, till viss del, genomgå en revideringsprocess. Det kommunala planmonopolet är ofta en känslig fråga för kommunerna, och eftersom kommunerna under en lång period har haft kontroll över den fysiska miljön inom kommungränserna så är det inget annat än en radikal förändring att förespråka ett avskaffande av det kommunala planmonopolet. Det förslaget ter sig inte heller särskilt rimligt i nuvarande planeringsstruktur.

Eftersom frågans karaktär är komplex så behövs däremot en diskussion kring hur det kommunala planmonopolet på ett bättre sätt kan fungera i frågan kring att exploatera eller bevara. Idag lyfts den ekonomiska dimensionen ofta fram som allra viktigast för kommuner i sitt arbete att skapa tillväxt och innovation. Det tankesättet kan behöva utmanas inom ramen för det kommunala

planmonopolet, genom att inkludera ett mer naturbaserat tänkande (Randrup et al, 2020) inom ramen för kommunens fysiska planeringsansvar.

En viss reglering av de fysiska bestämmelserna skulle däremot vara till jordbruksmarkens fördel, och skulle det kommunala planmonopolet bestå i sin nuvarande form hade kommunerna behövt vara betydligt mer öppna för att i praktiken släppa in andra parter i den fysiska planeringen på ett annat plan än vad som görs idag. Det finns även studier (Axelson, 2020) som pekar på att det finns en vilja till öppenhet hos kommunala tjänstepersoner att inte se ett samordnat skydd som en inskränkning på det kommunala planmonopolet. Med ovan material så är det tydligt att det behövs någon form av arbetsgrupp med kunniga människor inom både 3 kap. §4 MB, tjänstepersoner som arbetar med planering i praktiken samt andra aktörer med samordningsansvar som kan tillsammans hitta en väg framåt utan att rubba den fysiska planeringens struktur. Kommunerna kan även behöva, på en politisk nivå, reflektera ur ett bredare perspektiv kring vad det kommunala planmonopolet bidrar med, samt på vilket sätt det kan både hindra och hjälpa en effektiv och hållbar planering utifrån hållbarhetsdimensionerna. Det kommunala planmonopolets känslighet ter sig stundtals mer som en politisk fråga snarare än en planeringsfråga. Tjänstepersoner arbetar delvis utifrån hållbarhetsdimensionerna, men blir bakbundna av det politiska systemet som i många fall prioriterar den ekonomiska dimensionen före den ekologiska.

5.1.3 Vilken stöttning kan den regionala planeringsnivån bidra med?

Den regionala planeringsnivån har idag inget reellt juridiskt inflytande över den fysiska planeringen med hänsyn till det kommunala planmonopolet. Däremot sker en del regional planering i Region Skåne, även om jordbruksmarken inte samordnas regionalt. Det skulle finnas goda poänger med att samordna just jordbruksmarksfrågan regionalt, eftersom marken snarare är en regional samt nationell fråga. Livsmedelsproduktionen som den skånska jordbruksmarken genererar är inte något som stannar inom kommungränserna, och inte heller inom den regionala gränsen. Det vore däremot svårare att på ett nationellt plan samordna fysiska planeringsfrågor, som till exempel jordbruksmarkens bevarande, och därav kan de regionala planeringsnivån fylla ett viktigt syfte.

Eftersom Region Skåne (2022) i regionplanen själva lyfter fram att den skånska jordbruksmarken beräknas få ett högre värde i takt med de accelererande klimatförändringarna (Jordbruksverket, 2013). Det i sin tur bör betyda ett stort intresse för att bevara jordbruksmarken, både ur ett kommunalt, regionalt samt nationellt perspektiv. Detta är även något som bekräftas av Region Skåne (2022) i regionplanen, och jordbruksmarken lyfts fram som en särskilt viktig resurs att planera kring när det kommer till markanvändning. Trots detta så ökar exploateringsstakten kontinuerligt, och den regionala planeringsnivån ger ingen verkning. För att den regionala planeringsnivån ska bidra till någon form av samordning kring jordbruksmarksfrågan så behövs en fundamental förändrad syn på vad den regionala fysiska, eller rumsliga, planeringen kan bidra med och i vilka områden den bör bidra i. Den regionala planeringsnivån skulle, potentiellt, på ett mycket mer effektivt sätt kunna integrera det naturbaserade tänkandet (Randrup et al, 2020) eftersom det troligen skulle vara enklare för en region att ta ett större helhetsgrepp än en enskild kommun med tanke på resurser och vilka intressen som regionen arbetar för.

För att den regionala planeringen ska vara verkningsfull krävs det däremot att jordbruksmarkens värde som resurs höjs, och att jordbruksmarken verkligen ses som en angelägen fråga. Trelleborgs kommun, med högst andel jordbruksmark i relation till övrig mark i landet, menar att jordbruksmarken har ett alldeles för svagt värde i RUS 2030 (Trelleborgs kommun, 2019). Det är särskilt intressant att, även om regionen har andra intressen jämfört med kommunerna, jordbruksmarken trots det inte lyfts fram som en stark resurs av regionen. I RUS 2030 är det därför tydligt, i frågan om jordbruksmarkens bevarande, att det inte finns ett naturligt integrerat naturbaserat tänkande (Randrup et al, 2020) och därmed inte heller en välfungerande ekologisk dimension av den regionala planeringen, om man tar hänsyn till Trelleborgs remissvar på RUS 2030 (Trelleborgs kommun, 2019). Att Max IV, en forskningsanläggning byggd på stora arealer jordbruksmark, lyfts fram som en stark tillväxtmotor och resurs i Region Skånes utvecklingsstrategi (2020) samtidigt som jordbruksmarken inte lyfts som en resurs på samma sätt ger en ganska tydlig bild kring vilka hållbarhetsdimensioner som väger tyngst i den regionala fysiska planeringen idag. Den ekonomiska dimensionen behöver vägas tillsammans med framförallt den ekologiska dimensionen, men även till viss del den sociala, för att nå en mer balans där de prioriteras tillsammans och kan då skapa någon form av hållbar utveckling (Boverket, 2022a). Den sociala dimensionen utgör däremot inte nödvändigtvis en lika stor del av

frågan rörande jordbruksmark eftersom kommunerna eller regionerna sällan adresserar den, även om aspekter såsom tillgång till bostad, som ofta är en intressekonflikt på jordbruksmark, kan lyftas in i bland annat levnadsstandard och därmed den sociala dimensionen.

5.1.4 Jordbruksmark som ett riksintresse

En sista potentiell styrning av utvecklingen skulle kunna vara att diskutera huruvida jordbruksmarken skulle kunna ses som ett riksintresse. Diskussionen har, i begränsad omfattning, varit uppe på tapeten tidigare men har aldrig formaliserats på en mer övergripande nivå. Andersson & Joelsson (2013) menar bland annat att jordbruksmark i klass 8-10, vilket är stora arealer i bland annat Region Skåne, skulle få ett väldigt starkt lagstadgat skydd om planeringen hade valt att arbeta mot jordbruksmark som ett riksintresse. I frågan så återkommer däremot ofta det kommunala planmonopolet som en väldigt förankrad och oföränderlig del av planeringen, och att jordbruksmark som ett riksintresse i allra högsta grad skulle anses som en inskränkning på kommunens ensamrätt på den fysiska planeringen (Andersson & Joelsson, 2013). I Region Skåne, med stora arealer jordbruksmark, skulle ett riksintresse i jordbruksmarksfrågan även till viss del kunna vara begränsade med tanke på risken att hamna i långa beslutsled och känsliga avvägningar eftersom ett riksintresse kan vara svårnavigerat, vilket i sin tur skulle kunna påverka den ekonomiska tillväxten (Andersson & Joelsson, 2013). En intressant analys i denna fråga är hur den ekonomiska dimensionen i detta fall även här lyfts fram som en större faktor än den ekologiska dimensionen. Skulle Region Skåne kunna till viss del nedprioritera den ekonomiska dimensionen, även om den också är viktig för en hållbar utveckling, till förmån för den ekologiska dimensionen så krävs återigen mer inspel av det naturbaserade tänkandet (Randrup et al, 2020) i olika planeringsfaser hos viktiga och beslutsfattande aktörer.

6. Slutsats

6.1 Sammanfattande ord kring uppsatsen

Hur kan då egentligen utvecklingen styras på ett sätt som möjliggör en hållbar användning av jordbruksmarken? Inom ramen för detta har bland annat lagstiftningen, det kommunala planmonopolet, den regionala planeringsnivån och även jordbruksmarken som ett eventuellt riksintresse inom ramen för den nationella planeringsnivån använts som faktorer som analyserats och som i sin tur kan påverka utvecklingen. Genom dokumentstudier och ett fallstudieliknande koncept har en nulägeskartläggning legat till grund för analysen och nedan följer de slutsatser som analysen i sin tur har genererat.

6.2 Hur kan lagstiftningen bidra?

Den största identifierade bristen i dagens läge är vad definitionen av ett väsentligt samhällsintresse, reglerat i 3 kap. 4§ MB, är och bör vara. En eventuell revidering och framförallt ett förtydligande skulle stötta kommunala tjänstepersoner, och även mark- och miljööverdomstolen, att fatta beslut som är förankrade i ett mer naturbaserat tänkande och som leder till en hållbar utveckling på längre sikt. Den svenska lagstiftningen behöver skydda jordbruksmarken och möjliggöra ett bevarande av våra gemensamma resurser, snarare än att lämna sådana stora intresse till enskilda aktörer.

6.3 Hur kan det kommunala planmonopolet bidra?

Det kommunala planmonopolet bör i sin nuvarande form ifrågasättas och diskuteras i syfte att utveckla planeringen ur ett holistiskt perspektiv. Det kommunala planmonopolet tenderar att i sin struktur både medvetet och omedvetet prioritera den ekonomiska dimensionen snarare än att se hållbarhetsdimensionerna som flera aspekter som samspelar. Det kommunala planmonopolet bidrar till ett kortare perspektiv och har stundtals ett för lokalt fokus. På en politisk nivå behöver kommunerna vara öppna för att inkludera fler aktörer i den fysiska planeringen, även om det kommunala planmonopolet skulle bestå i sin nuvarande form. Känsligheten kring det

kommunala planmonopolet ter sig snarare som en politisk fråga än en fråga på tjänstepersonsnivå, även om ett naturbaserat tänkande skulle kunna inkluderas genom alla nivåer i kommunen.

6.4 Hur kan den regionala planeringsnivån bidra?

Även om den regionala planeringsnivån inte har ett reellt juridiskt inflytande över den fysiska planeringen, så hade den regionala planeringsnivån kunnat ta en större roll inom ramen för den fysiska planeringen. Jordbruksmarken skulle kunna bevaras på ett bättre sätt genom en mer strukturerad samordning, och den regionala planeringsnivån skulle på ett mer effektivt sätt kunna implementera ett naturbaserat tänkande i sina bedömningar eftersom det finns färre motstridiga intresse för regionen att ta hänsyn till. Däremot hade den regionala planeringsnivån behövt revidera sin syn på jordbruksmarken på ett sätt som höjer markens värde som resurs. Även regionen tenderar att prioritera den ekonomiska dimensionen före den ekologiska dimensionen, bland annat tydligt i RUS 2030, och den prioriteringen hade den regionala planeringsnivån behövt balansera innan ett reellt samordningsansvar hade kunnat tas.

6.5 Hur kan jordbruksmarken som ett eventuellt riksintresse bidra?

En intressant aspekt, som måhända är mer spekulativ, är huruvida den fysiska planeringen skulle vinna på att jordbruksmarken var klassad som ett riksintresse eller ej. Jordbruksmarken skulle få ett starkt lagstadgat skydd om det klassades som ett riksintresse, men samtidigt är det en snäv process att genomgå och inte säkert att det skulle i sin helhet vara en god idé. Ur ett naturbaserat tänkande skulle däremot jordbruksmark som ett eventuellt riksintresse vara en god idé, eftersom det skulle gynna den ekologiska dimensionen av frågan på ett fördelaktigt sätt. Samtidigt är de andra dimensionerna även viktiga, och för att nå en hållbar utveckling på sikt så finns det för många frågetecken för att kunna besvara frågan här och nu. En eventuell arbetsgrupp med sakkunniga i de respektive områdena hade kunnat tjäna på att analysera frågan djupare.

6.6 Framtida forskning

Det är viktigt att ta i beaktning att det material som presenterats och analyserats har genomförts med hänsyn till jordbruksmarken i Region Skåne. Eventuell framtida forskning hade varit intressant att titta på i andra kontexter, såsom hur norra delar av Sverige bör hantera sin jordbruksmark kontra värdet av att exploatera.

Det hade även funnits goda möjligheter att fördjupa sig i hur utvecklingen hade kunnat styras i framtiden och det vore ett intressant perspektiv gällande hur politiken, tjänstepersonsnivån och medborgare i övrigt hade resonerat i jordbruksmarksfrågan. En intervjustudie hade fördelaktigt kunnat komplettera ovan material i framtiden, samtidigt som det på andra uppsatsnivåer möjliggörs en bredare nulägeskartläggning och en djupare analys. Jordbruksmarksfrågan är viktig för vår framtid, och det borde ligga i många människors intresse att reda ut intressekonflikten mellan exploatering och bevarande av jordbruksmarken - för en hållbar utveckling.

Referenslista

Andersson, A., Joelsson, A. (2013). *Hur exploatering av åkermark kan begränsas.*

https://www.lantm.lth.se/fileadmin/fastighetsvetenskap/utbildning/3_5267_Annika_Andersson_Annajoelsson.pdf

Axelsson, G. (2020). *Exploatering av jordbruksmark - tillämpningen av 3 kap. 4§ miljöbalken (1998:808).*

<https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOid=9018948&fileOid=9018958>

Bjuvs kommun. (2021). *Yttrande över Regionplan för Skåne 2022 - 2040, samrådshandling.*

<https://utveckling.skane.se/siteassets/verksamhetsomraden/regional-fysisk-planering/dokument/r-emissvar-regionplan-skane-2022-2040/bjuvs-kommun.pdf>

Boverket. (2020a). *Kommunalt planmonopol.*

<https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/kommunens-verktyg/kommunalt-planmonopol/>

Boverket. (2020b). *Regional fysisk planering enligt PBL.*

<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/regionplan/om-regionplanering/>

Boverket. (2022a) *Förhållningssätt till hållbar utveckling. Även Figur 1.*

<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/fysisk-planering/forhållningssätt1/>

Boverket. (2022b). *Läget på bostadsmarknaden i riket.*

<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/region-kommun/riket/>

Boverket. (2023). *Plan- och bygglagstiftningens utveckling*.

<https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/lag--ratt/plan--och-bygglagsstiftningens-utveckling/>

Cenet, K., Dajcman, M., Gauffin Jatta, F., Larsson, A., Strömqvist, L. (2022). *Bovara - ett kooperativt boendekoncept*. Utdrag av återvänt material som är opublicerat material från ett projektarbete på Sveriges Lantbruksuniversitet, Alnarp, under kursen "Hållbar utveckling av stadslandskapet - praktikkurs" HT22.

Cruz Tiger, L. (2020). *Ökar intresset av att bevara brukningsvärd jordbruksmark?* Juno Nyheter. <https://www.nj.se/nyheter/okar-intresset-av-att-bevara-brukningsvard-jordbruksmark>

Denscombe, Martyn. (2018). *Forskningshandboken, för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur AB. Svensk översättning av Per Larson.

Eklund, H. och Sernbo, K. [Ekologigruppen AB] (2015). *Kommuners möjligheter att bevara och utveckla jordbruksmarkens värden*. Jordbruksverket.

<https://www2.jordbruksverket.se/download/18.4d857f2814e3cf3eeda339be/1435583214713/ovr357.pdf>

Hasselberg, P., Johansson, H., Månsson, S., Roland, S. och Westlin, H. [Hushållningssällskapet Väst]. (2015). *Jordbruksmarkens värden*. Jordbruksverket.

<https://www2.jordbruksverket.se/download/18.352c057214f2288b85cf16be/1439541455348/ovr362.pdf>

Jordbruksverket. (2022a). *Jordbruksmarkens användning 2022. Slutgiltig statistik*.

<https://jordbruksverket.se/om-jordbruksverket/jordbruksverkets-officiella-statistik/jordbruksverkets-statistikrapporter/statistik/2022-10-20-jordbruksmarkens-anvandning-2022.-slutlig-statistik>

Jordbruksverket. (2022b). *Ängs- och betesmarker*.

<https://jordbruksverket.se/vaxter/odling/biologisk-mangfald/angs--och-betesmarker>

Jordbruksverket. (2021a). *Värdering av jordbruksmark i planprocessen*. [Slutrapport]

<https://jordbruksverket.se/download/18.4137e45617d4ac03597d469b/1637920970680/Slutredovning-mmr-projekt-vardering-jordbruksmark-tga.pdf>

Jordbruksverket. (2021b). *Exploatering av jordbruksmark 2016-2020*. (Rapport 2021:08)

https://www2.jordbruksverket.se/download/18.3fe46a3117be21208098aeae/1631785978822/ra21_8.pdf

Jordbruksverket. (2015). *Basfakta: Jordbruket i Skåne län*. Även Figur 2.

<https://jordbruketisiffror.wordpress.com/2015/10/20/basfakta-jordbruket-i-skane-lan/>

Jordbruksverket. (2013a). *Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering*. (Rapport 2013:35)

https://www2.jordbruksverket.se/webdav/files/SJV/trycksaker/Pdf_rapporter/ra13_35.pdf

Jordbruksverket. (2013b). *Exploatering av jordsbruksmark 2006-2010*. (Rapport 2013:3)

https://www2.jordbruksverket.se/webdav/files/SJV/trycksaker/Pdf_rapporter/ra13_3v2.pdf

Jordbruksverket. (2012). *Jordbruket och vattenkvaliteten - kunskapsunderlag om åtgärder*.

https://www2.jordbruksverket.se/webdav/files/SJV/trycksaker/Pdf_rapporter/ra12_22.pdf

KTH - Kungliga Tekniska Högskolan (2021) *Hållbar utveckling - verktygslådan*.

<https://www.kth.se/om/miljo-hallbar-utveckling/utbildning-miljo-hallbar-utveckling/verktygslada/sustainable-development>

Kävlinge kommun. (2021). *Regionplan för Skåne 2020–2040 - Yttrande*.

<https://utveckling.skane.se/siteassets/verksamhetsomraden/regional-fysisk-planering/dokument/r-emissvar-regionplan-skane-2022-2040/kavlinge-kommun.pdf>

Land - Lantbruk. (2021). *Trelleborgs kommun bygger fängelse på jordbruksmark*.

<https://www.landlantbruk.se/trelleborgs-kommun-bygger-fangelse-pa-jordbruksmark>

Landskrona stad. (2021). *Slutligt remissyttrande - samrådshandling för Regionplan för Skåne 2022-2040*.

<https://utveckling.skane.se/siteassets/verksamhetsomraden/regional-fysisk-planering/dokument/r-emissvar-regionplan-skane-2022-2040/landskrona-stad.pdf>

Larsson, A. & Germundsson, L. (2012). *Mål och metoder för hushållning med god jordbruksmark inom kommunal planering*.

<https://publications.slu.se/?file=publ/show&id=38447>

Ljungström, V. och Svensson, Å. [Metria AB] (2021). *Exploatering av jordbruksmark 2016-2020 (Rapport 2021:08)*. Jordbruksverket

Länsstyrelsen Skåne (2017). *Rättsfallssammanställning – avgöranden på jordbruksmark* [PM]. (Uppdaterad 20-01-2020).

<https://dengodajordense.files.wordpress.com/2020/02/rev-1-pm-rc3a4ttsfallssammanstc3a4llning-jordbruksmark-.pdf>

Länsstyrelsen Skåne (2001). *Skånes värdefulla jordbruksmark* (Rapportnummer 2001:45).

https://catalog.lansstyrelsen.se/store/18/resource/2001_45

Merriam, S.B. (1993). *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur AB.

Naturvårdsverket. (2023). *Sveriges miljömål*

<https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/sveriges-miljomal/>

Qviström, M., Hjort Caspersen, O., Halvorsen Thorén, A-K. (2009). *Stadsnära landskapet - en resurs i samhällsplaneringen*.

<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:701166/FULLTEXT01.pdf>

Randrup, T., Buijs, A., Konijnendijk, C., Wild, T. (2020). *Moving beyond the nature-based solutions discourse: introducing nature-based thinking*.

(PDF) [Moving beyond the nature-based solutions discourse: introducing nature-based thinking \(researchgate.net\)](https://www.researchgate.net/publication/354111111)

Regionfakta. (2020). *Markanvändningen - Skåne län*.

<https://www.regionfakta.com/skane-lan/geografi/markanvandningen-i-lanet/>

Region Skåne. (2009). *Markanvändning i Skåne*.

<https://utveckling.skane.se/siteassets/publikationer/rapport---markanvandning-i-skane.pdf>

Region Skåne. (2020). *Regional utvecklingsstrategi - Det öppna Skåne 2030*.

https://www.skane.se/SysSiteAssets/organisation_politik/regional-utveckling/regional_utvecklingsstrategi_oppna_skane_2030.pdf

Region Skåne. (2021). *Skånes regionala utvecklingsstrategi - Centerpartiet remissvar*.
https://www.skane.se/siteassets/organisation_politik/regional-utveckling/remissvar-rus/centerpartiet-i-skane.pdf

Region Skåne. (2022). *Regionplan för Skåne 2022-2040*.
<https://experience.arcgis.com/experience/a35ec0bb48554692ad6684a253d79b6c>

Shahrokh, Z. & Miri, S. (2019). *A Short Introduction to Comparative Research*.
https://www.researchgate.net/publication/336278925_A_Short_Introduction_to_Comparative_Research

Staffanstorps kommun. (2022). *Översiktsplan 2022-2040*.
<https://staffanstorp.se/bygga-bo-och-miljo/oversiktsplan-och-detaljplaner/oversiktsplan-2020-2040/>

Staffanstorps kommun. (2023a). *Nordana – Detaljplan för Nordana 3:76, 3:78 med flera*.
<https://staffanstorp.se/bygga-bo-och-miljo/plan-och-byggprojekt/nordana-detaljplan-for-nordana-376-378-med-flera/>

Staffanstorps kommun. (2023b). *Översiktsplan 2020-2040 - Markanvändningskartan*.
<https://kartportal.se/portal/apps/webappviewer/index.html?id=155dd71d705746da96921d18d2af5b25>

Svedala kommun. (2018). *Översiktsplan 2018*.
<https://www.svedala.se/contentassets/582ac7aec8944aa089d035a380bffa5/laga-kraft/op-2018-antagande-del-1-lk.pdf>

Svedala kommun. (2021). *Remissyttrande över granskningshandling Regionplan för Skåne 2022-2040*.

<https://utveckling.skane.se/siteassets/verksamhetsomraden/regional-fysisk-planering/dokument/granskningshandling-regionplan-for-skane-2022-2040/svedala-kommun.pdf>

Svedala kommun. (2023). *Planuppdrag för del av Värby 61:528 och del av Tjustorp 12:15 med fler i Bara, Svedala kommun, Skåne län-Galoppänläggning.*

<https://www.svedala.se/bo/bygga-bo-och-miljo/samhallsplanering/detaljplanering/pagaende-detaljplaner/planuppdrag-for-del-av-varby-61528-och-del-av-tjustorp-1215-med-fler-i-bara-svedala-kommun-skane-lan/>

Trelleborgs Allehanda. (2018). *Nya protestbudskap mot ringväg. Även Figur 3.*

<https://www.trelleborgsallehanda.se/trelleborg/nya-protestbudskap-mot-ringvag/>

Trelleborgs kommun. (2019). *Skånes regionala utvecklingsstrategi, Det öppna Skåne 2030. Synpunkter från Trelleborgs kommun.*

https://www.skane.se/siteassets/organisation_politik/regional-utveckling/remissvar-rus/trelleborgs-kommun.pdf

Trelleborgs kommun. (2021). *Naturvård.*

<https://www.trelleborg.se/bygga-bo-miljo/naturvard-parker-och-vattendrag/naturvard/>

Trelleborgs kommun. (2022). *Kuststad 2025.*

<https://www.trelleborg.se/bygga-bo-miljo/stadsutvecklingsprojekt/kuststad-2025/>

Trelleborgs kommun. (2023). *Frågor och svar om ringvägen.*

<https://www.trelleborg.se/bygga-bo-miljo/stadsutvecklingsprojekt/kuststad-2025/ringvag-och-hamninfart/fragor-och-svar-om-ringvagen/>

Tomelilla kommun. (2019). *Översiktsplan 2025 med utblick mot 2040.*

https://www.tomelilla.se/fileadmin/tomelilla/bygga_bo_och_miljo/plan/Oversiktsplan_2025_med_utblick_mot_2040.pdf

Tomelilla kommun. (2023). *Tomelilla kommunkarta*.

<https://kartor.tomelilla.se>

United Nations Development Programme - UNDP. (2023). *Human Development Index (HDI)*.

<https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>

Yin, Robert K. (2006). *Fallstudier: design och genomförande*. Stockholm: Liber AB.