

Hur exploatering av åkermark kan begränsas

- En växande fråga

Annika Andersson
Anna Joelsson

Copyright © Annika Andersson och Anna Joelsson 2013

Författarna har gemensamt bidragit till examensarbetet

Fastighetsvetenskap
Institutionen för Teknik och samhälle
Lunds Tekniska Högskola
Lunds Universitet
Box 118
221 00 Lund

ISRN/LUTVDG/TVLM/ 13/5267 SE
Tryckort: Lund

Hur exploatering av åkermark kan begränsas – en växande fråga

How development on cropland can be limited
– a growing issue

Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:

Annika Andersson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet
Anna Joelsson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Handledare/Supervisor:

Ulf Jensen, professor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Examinator/Examiner:

Ingemar Bengtsson, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds Universitet

Opponent/Opponent:

Nickie Lindblom, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet
Emy Olofsson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds Universitet

Nyckelord:

Exploatering, jordbruksmark, åkermark, styrmedel, riksintresse, skatt

Keywords:

Development, agricultural land, cropland, instruments, national interest, tax

Abstract

Preserving Swedish cropland is most highly a current subject. Historically settlements have often been situated near agricultural land. That is why conflicts between new development and preserving that kind of land occur. The cropland is being used for development to an increasing rate and it is not possible to restore such land. Many are now demanding that the protection of cropland has to be strengthened.

The purpose of this master thesis is to find suggestions for how development of highly productive cropland can be regulated in Sweden. Legislation, propositions and publications has been studied in order to answer the questions at issue.

The existing legislation is found in the Environmental Code chapter 3, 4 §. In the paragraph agriculture is pointed out to be of national importance and it also mentions what is required in order to develop agricultural land.

One possibility to strengthen the protection is to classify the most productive cropland as a national interest. The effect from such classification has been analyzed in the report. We consider the result to be a strong but inflexible system. It will affect some regions more than others. The regulation will in principle mean a definite end to development on highly productive cropland. Municipalities that are not affected of the regulation will benefit in the competition between municipalities.

An alternative to the legislation described above is to use an economic instrument. This is already in use in some parts of Europe. If the cropland is not correctly valued an economic instrument can be used to compensate for the mispricing. An economic instrument in the shape of a tax was studied in order to present a system for Sweden. In our model it is assumed that there is a mispricing on cropland that can be compensated with a tax. We created a model as a complement to current legislation. When developing cropland (class 6-10), that requires a local plan, a tax must be paid in order to make the local plan valid. The property owner is responsible to pay the tax. If development on highly productive cropland should be considerably reduced it is estimated that a tax between 300-500 SEK/m² is required. The paid tax will go to a fund which can be used to realize different densification projects, within the municipality where the tax was paid.

Correctly designed this tax can steer development from the most productive cropland to other land areas and help increasing densification. In that way a total stop of development can be avoided in contrast to a regulation of national interest.

Sammanfattning

Historiskt har bebyggelse ofta anlagts i närheten av högklassig jordbruksmark. Bebyggelse i kommunerna hamnar därmed ofta i konflikt med att bevara sådan mark. Åkermarken tas i anspråk i allt högre takt och den är inte möjlig att återställa när den väl hårdgjorts. Från flera håll krävs nu ett starkare skydd för åkermarken vilket har fångat vårt intresse och lett till detta examensarbete. Det råder olika uppfattning om ett starkare skydd faktiskt bör införas och vi tar inte ställning i denna debatt. Rapportens syfte är istället att ta fram förslag på hur exploatering av högproduktiv åkermark kan regleras i Sverige. Studier av lagtext, propositioner och publikationer utgör grunden i rapporten.

Det gällande skyddet för jordbruksmark regleras i MB 3 kap. 4 §. I paragrafen anges att jordbruk är av nationell betydelse samt vilka krav som ställs för att få ta marken i anspråk för bebyggelse och anläggningar. I praktiken har denna bestämmelse inte utgjort något större hinder och vi anser den otillräcklig för att hindra exploatering av jordbruksmark. Vi bedömer dock att bestämmelsen uppfyller sitt syfte och att det därför krävs ytterligare styrmedel om skyddet ska stärkas.

Åkermark som riksintresse

En möjlighet att stärka skyddet är att klassa högproduktiv åkermark som riksintresse. Vi tog fram ett förslag på tillägg till nuvarande bestämmelse med följande formulering; *Åkermark vars produktionsförmåga är av riksintresse skall skyddas mot åtgärder som avses i MB 3 kap. 4 § 2 st.* I analysen utgår vi från att åkermark av klass 8-10 kan pekas ut som riksintresse. En riksintressebestämmelse formulerad som ovan skulle ge ett starkt skydd då endast exploatering som utgör annat riksintresse skulle kunna genombryta skyddet. Kommunernas bestämmanderätt genom planmonopolet inskränks då bestämmelsen begränsar de områden som blir möjliga att exploatera.

Det egendomsskydd som regleras i RF 2 kap. 15 § gäller endast pågående markanvändning. Om högproduktiv åkermark pekas ut som riksintresse anser vi det därför inte sannolikt att det kommer utgå någon ersättning till fastighetsägare av sådan mark.

Resultatet av en riksintressebestämmelse anser vi vara ett mycket starkt men oflexibelt skydd som kraftigt påverkar utvecklingen i vissa regioner. Det blir i princip ett totalstopp för exploatering av högproduktiv åkermark. Kommuner med markområden som inte skyddas av riksintressebestämmelsen kommer att gynnas i konkurrensen om befolkningstillväxt och sysselsättning.

Ekonomiskt styrmedel

Ett alternativ till den ovan beskrivna bestämmelsen är att införa ett ekonomiskt styrmedel, en metod som används på flera håll i Europa. Om utgångspunkten är att åkermark är undervärderad kan ett styrmedel vara befogat för att justera för felprissättningen.

I Tyskland används ett system med ekokonto för att värdera intrång i miljön. Förlorade miljövärden ska ersättas med hjälp av kompensationsåtgärder av samma värde. Fokus ligger inte på att skydda jordbruksmarken utan snarare på miljövärden i stort. Systemet som byggts upp med ekokonton är ett bra exempel på ett system som möjliggör kontroll liksom öppenhet och rättvisa mellan aktörer. I Tyskland genomförs också studier och tester med exploateringsrätter. Detta styrmedel fokuserar på att minska exploateringen i utkanterna av städerna. Det bygger på att kommunerna tilldelas en knapphet av exploateringscertifikat vilka de kan handla med mellan kommunerna. I Tjeckien, Slovakien och Polen används ett system med avgifter vid exploatering av jordbruksmark. På så sätt styrs aktörerna till att i första hand välja sämre mark där avgifterna är lägre eller obefintliga.

Ett styrmedel med skatt diskuteras i rapporten för att beskriva en möjlig utformning i Sverige. Vidare i analysen antar vi att det inte bör exploateras på den mest högproduktiva åkermarken i samma utsträckning som sker idag. Vid exploatering av åkermark (klass 6-10) som kräver detaljplanering föreslår vi att en skatt ska erläggas för att detaljplanen ska vinna laga kraft. Det är fastighetsägaren som är ansvarig för att skatten betalas. Om exploatering på högproduktiv åkermark kraftigt bör minska anser vi att en nivå på skatten på upp mot 300-500 kr/m² krävs. Skatten går till en fond avsedd att användas till olika förtätningsprojekt inom den kommun där skatten betalades.

Rätt utformad kan skatten styra bebyggelsen från den mest produktiva åkermarken till annan mark, alternativt förtätning. På så sätt kan ett totalstopp undvikas till skillnad från en riksintressebestämmelse. Skatten kan istället direkt avspegla eventuell underprissättning. En svårighet med modellen är att fastställa värdet på en underprissättning av åkermarken och därmed skattenivån. Vidare är priskänsligheten för inblandade aktörer avgörande för vilken effekt skatten får. Till skillnad från införande av åkermark som riksintresse anser vi att en skatt inte inskränker kommunernas planmonopol eller fastighetsägarens egendomsskydd lika starkt. Det går fortsatt att exploatera dock till en högre kostnad vilket väntas reducerar mängden exploatering på högproduktiv åkermark.

Förord

Detta examensarbete har genomförts vid avdelningen för Fastighetsvetenskap på Lunds Tekniska Högskola. Med arbetet avslutar vi vår utbildning till civilingenjörer med inriktning Lantmäteri.

Vi vill tacka vår handledare Ulf Jensen. Både för alla de intressanta kurser han hållit under utbildningen och för hans åsikter under arbetet med rapporten.

Ett stort tack riktas även till alla som kommit med värdefulla synpunkter och som har tagit sig tid att diskutera olika frågor under arbetets gång. Det har gett oss inspiration och varit till stor hjälp vid genomförandet av detta examensarbete.

Slutligen vill vi tacka ”BP”, vi har haft fenomenala år på LTH!

Lund den 25 januari 2013

Annika Andersson

Anna Joelsson



Författningar och förkortningar

Författningar

AL	Anläggningslagen (1973:1149)
ExL	Expropriationslagen (1972:719)
FBL	Fastighetsbildningslagen (1970:988)
MB	Miljöbalken (1998:808)
PBL	Plan- och bygglagen (2010:900)
RF	Regeringsformen
VägL	Väglagen (1971:948)

Domstolar och organisationer

FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
LRF	Lantbrukarnas Riksförbund
MÖD	Mark- och miljööverdomstolen
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting

Förkortningar

NJA	Nytt juridiskt arkiv
Prop.	Proposition

Innehållsförteckning

1 Inledning	1
1.1 Bakgrund.....	1
1.2 Syfte	2
1.3 Frågeställningar.....	2
1.4 Metod	3
1.5 Avgränsningar	3
1.6 Disposition	4
1.7 Felkällor	5
2 Miljöbalken	7
2.1 Miljöbalkens mål	8
2.2 Hushållningsbestämmelser.....	9
2.2.1 Riksintressen i MB 3 kap.	12
2.2.2 Riksintressen i MB 4 kap.	13
2.2.3 Konflikter mellan olika riksintressen	14
2.3 Hur riksintressen tillgodoses i praktiken.....	15
2.4 Miljökonsekvensbeskrivning	15
3 Plan- och bygglagen	17
3.1 Målen i plan- och bygglagen.....	17
3.2 Planer och bygglov.....	17
3.2.1 Översiktsplan	18
3.2.2 Detaljplan och områdesbestämmelser.....	19
3.2.3 Bygglov	21
3.3 Planmonopolet	22
3.4 Genomförandavtal.....	22
3.4.1 Exploateringsavtal.....	22
3.4.2 Markanvisningsavtal	23
4 Fastighetsbildningslagen	25
5 Vägar och järnvägar	27
5.1 Planering och anläggning av vägar och järnvägar	27
5.2 Riksintresse för kommunikation	27
6 Egendomsskyddet	29

7 Den svenska åkermarken	31
7.1 Framtida behov av åkermark.....	31
7.2 Åkermarksklassificering	33
7.3 Åkermarksareal	34
7.4 Intressekonflikter i Skåne.....	35
7.4.1 Befolkningstillväxt i Skåne	35
7.4.2 Åkermark i Skåne.....	36
7.4.3 Nollvision för konsumtion av åkermark i Skåne.....	37
8 Åkermark som riksintresse	39
8.1 Studie av två skånska kommuner	40
8.1.1 Lunds kommun	40
8.1.2 Eslövs kommun.....	45
9 Analys av gällande lagstiftning och införande av åkermark som riksintresse. 49	
9.1 Uppfyller gällande lagstiftning sitt syfte angående skydd mot exploatering av jordbruksmark?	49
9.2 Åkermark som riksintresse.....	50
9.2.1 Hur kan en riksintressebestämmelse utformas?	50
9.2.2 Vad blir följden om viss åkermark klassas som riksintresse?	52
9.2.3 Vilken åkermark bör skyddas genom riksintresse?.....	53
9.2.4 Vilken exploatering kan fortsatt ske på åkermark?.....	54
9.2.5 Vilken ställning får åkermark av riksintresse mot övriga riksintressen? ...	55
9.2.6 Dispens.....	55
9.2.7 Inskränkts äganderätten?.....	56
9.2.8 Inskränkts kommunernas planmonopol?.....	57
9.2.9 Hur påverkas kommuner med hög andel åkermark av en riksintressebestämmelse?	58
10 Slutsats av gällande lagstiftning och införande av åkermark som riksintresse.....	61
11 Ekonomiska styrmedel	63
11.1 När staten bör införa styrmedel.....	63
11.1.1 Är åkermarken undervärderad?.....	63
11.2 Styrmedel	65
11.3 Drivkrafter att förtäta alternativt exploatera åkermark	65

11.4	Värdeutveckling vid exploatering.....	67
12	Ekonomiska styrmedel i Europa	71
12.1	Problemställningen i Europa.....	71
12.2	Styrmedel för markanvändning i Tyskland.....	73
12.2.1	Miljökompensation genom ekokonto och ekopoäng	74
12.2.2	Handel med exploateringsrätter	77
12.3	Avgift vid exploatering av jordbruksmark.....	81
12.3.1	Tjeckien.....	82
12.3.2	Slovakien.....	83
12.3.3	Polen	84
12.4	Miljöstyrning i Sverige	85
12.4.1	Kompensationsåtgärder.....	85
12.4.2	Miljöskatter och miljöavgifter.....	87
13.	Analys av ekonomiska styrmedel i Europa.....	89
13.1	Hur väl lämpar sig olika styrmedel i Europa för att skydda åkermark?.....	89
13.2	Vilket ekonomiskt styrmedel kan användas i Sverige?.....	90
14.	Slutsats styrmedel i Europa	93
15	Skatt som ekonomiskt styrmedel i Sverige	95
15.1	Kort beskrivning av modellen.....	95
15.2	Vilken exploatering bör medföra en skatt?	96
15.2.1	Vilken åkermark bör regleras?.....	97
15.2.2	Flera fastighetsägare samt reglering av allmänna platser.....	97
15.2.3	Kommun eller byggherre som fastighetsägare.....	98
15.2.4	Tillstånd för exploatering.....	98
15.3	Skattens storlek	99
15.3.1	Utgångspunkter för skattens nivå.....	99
15.3.2	Procentuell skatt alternativt bestämt belopp	99
15.3.3	Vilken storlek på skatten är rimlig?	100
15.4	Fonden.....	102
15.4.1	Vad bör betald skatt användas till?	102
15.4.2	Ansvarig för fonden	105
15.4.3	Intäkter till fonden.....	105
15.5	Marknadseffekter vid införande av skatt på åkermark.....	105

15.5.1 Delmarknaden för högproduktiv åkermark	106
15.5.2 Delmarknaden för försäljning av uppförd bebyggelse på åkermark	107
15.5.3 Delmarknad för exploatering av andra områden.....	109
15.5.4 Konkurrens mellan kommuner till följd av införd skatt.....	109
16 Slutsats ekonomiskt styrmedel i Sverige	111
17 Referenser	113
17.1 Offentligt tryck.....	113
17.2 Lagkommentarer	113
17.3 Myndighetspublikationer	113
17.4 Litteratur	114
17.5 Elektroniska källor	116
17.6 Rättsfall	118
17.7 Kommunala publikationer.....	118

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Historiskt har bebyggelse ofta anlagts i närheten av jordbruksmark. Ett bevarande av den högproduktiva åkermarken hamnar därför ofta i konflikt med ett högt exploateringsstryck. I sydvästra Skåne har det medfört att allt mer åkermark kring städerna tagits ur bruk. Under perioden 2006-2010 har 2 697 ha åkermark i Sverige exploaterats för bostäder, lokaler och infrastruktur¹. Den största ökningen har skett på högavkastande åkermark i Skåne och Halland². Att återställa åkermark när den en gång bebyggs är en mycket lång process då det tar århundraden att bygga upp ett jordlager på bara en centimeter³.

Bevarandet av högproduktiv åkermark är ett aktuellt ämne. Regeringen har tillsatt en miljömålsberedning som har fått i uppdrag att utreda och ta fram en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. Det beskrivs av beredningen att klimatförändringarna rest frågan om vilka framtida utmaningar Sverige kommer att möta vad gäller produktion av mat, foder, bränsle och andra produkter. Det anges vidare att det finns anledning att genomföra en fördjupad analys av frågan. Bland annat av behovet av åkermark för framtida produktion samt hur produktiv åkermark kan bevaras för framtiden. Utredningen kommer att presenteras under juni 2014.⁴

I Sverige är det en kommunal angelägenhet att reglera markanvändningen. Det finns ett visst skydd för jordbruksmark i MB 3 kap. 4 § som ska beaktas vid bland annat planläggning. Här anges att jordbruk är av nationell betydelse samt vad som krävs för att ta sådan mark i anspråk för annat ändamål.

Från flera håll krävs nu ett starkare skydd för åkermarken vilket har fångat vårt intresse och lett till detta examensarbete. Det råder olika uppfattning om ett starkare skydd faktiskt bör införas och vi tar inte ställning i denna debatt. Fokus ligger istället på att beskriva olika styrmedel som kan användas samt deras effekter.

¹ Jordbruksverket (2013), s. 10.

² A.st.

³ Europeiska kommissionen (2012), s. 5.

⁴ SOU 2102:15, s. 59.

1.2 Syfte

Rapportens syfte är att ta fram förslag på hur exploatering av högproduktiv åkermark kan regleras i Sverige.

1.3 Frågeställningar

Gällande lagstiftning

- Uppfyller gällande lagstiftningen sitt syfte angående skydd mot exploatering av jordbruksmark?

Åkermark som riksintresse

- Hur kan en riksintressebestämmelse utformas?
- Vad blir följden om viss åkermark klassas som riksintresse?
- Vilken åkermark bör skyddas genom riksintresse?
- Vilken exploatering kan fortsatt ske på åkermark?
- Vilken ställning får åkermark av riksintresse mot övriga riksintressen?
- Inskränkts äganderätten?
- Inskränkts kommunernas planmonopol?
- Hur påverkas kommuner med hög andel åkermark av en riksintressebestämmelse?

Europeiska styrmedel

- Hur väl lämpar sig olika styrmedel i Europa för att skydda åkermark?
- Vilket ekonomiskt styrmedel kan användas i Sverige?

Skatt vid exploatering av åkermark

- Hur kan ett styrmedel med skatt utformas?
- Vilken exploatering bör medföra en skatt?
- Vilken åkermark bör regleras?
- Vilken storlek på skatten är rimlig?
- Vad bör intäkterna från skatten användas till?
- Vilka marknadseffekter är att vänta vid ett införande?

1.4 Metod

Studier av lagtext, förarbeten och lagkommentarer har legat till grund för att beskriva det gällande skyddet för jordbruket. Främst har bestämmelser i miljöbalken, plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen studerats.

Genom att studera bestämmelserna om riksintresse i miljöbalken har ett förslag till bestämmelse utformats vilken medger att åkermark kan pekas ut som riksintresse.

I rapporten beskrivs ekonomiska styrmedel i Europa vars syfte är att minska exploatering av jordbruksmark. Rapporter från respektive länder samt från EU har använts vid informationsinhämtning.

För den ekonomiska teorin har främst böcker och rapporter legat till grund. Teorierna har därefter applicerats på det aktuella ämnesområdet vilket vi inte funnit någon direkt koppling till i litteraturen.

En modell för ett ekonomiskt styrmedel i Sverige har därefter diskuterats fram utifrån teorin i rapporten.

1.5 Avgränsningar

De förslag på utökat skydd som ges i rapporten fokuserar på skydd av åkermark. Skydd för betesmark studeras därför inte särskilt.

Fokus i rapporten ligger på Skåne där konflikten mellan högproduktiv åkermark och högt exploateringstryck är särskilt stor.

För ett utökat skydd av åkermark studeras endast möjligheten av riksintresse samt utvalda ekonomiska styrmedel. Andra möjligheter som finns tas inte upp i denna rapport.

I rapporten analyseras inte närmre huruvida ett starkare skydd i slutändan bör införas. Fokus ligger istället på att beskriva olika styrmedel samt deras effekter om ett starkare skydd blir aktuellt.

1.6 Disposition

Kapitel 2 – Miljöbalken

Kapitlet innehåller en redogörelse av gällande lagstiftning angående skydd mot exploatering av jordbruksmark. Även bestämmelserna om riksintresse beskrivs.

Kapitel 3 – Plan- och bygglagen

I kapitlet beskrivs hur hänsyn ska tas till miljöbalkens bestämmelser i planprocessen.

Kapitel 4 – Fastighetsbildningslagen

Här sker en genomgång av de bestämmelser som reglerar jordbruksfastigheter vid fastighetsbildning.

Kapitel 5 – Vägar och järnvägar

I kapitlet beskrivs processen bakom anläggande av vägar och järnvägar samt riksintresse för kommunikation.

Kapitel 6 – Egendomskyddet

I detta kapitel beskrivs egendomskyddet vilket är reglerat i regeringsformen.

Kapitel 7 – Den svenska åkermarken

En beskrivning av åkermarksklassificeringen och omfattningen av jordbruksmark i Sverige. För Skåne beskrivs särskilt intressekonflikten mellan befolkningstillväxt och åkermark.

Kapitel 8 – Åkermark som riksintresse

Kapitlet redogör för de förslag som getts för att klassa viss jordbruksmark som riksintresse. Vidare beskrivs Lunds kommun och Eslövs kommun för att kunna analysera hur de kan anpassa sig till en riksintressebestämmelse.

Kapitel 9 – Analys av gällande lagstiftning och införande av åkermark som riksintresse

Kapitlet innehåller en analys utifrån de frågeställningar som rör skyddet av åkermark samt möjligheten att införa en riksintressebestämmelse.

Kapitel 10 – Slutsats av gällande lagstiftning och införande av åkermark som riksintresse

Slutsats av gällande lagstiftning och möjligheten att införa högproduktiv åkermark som riksintresse.

Kapitel 11 – Ekonomiska styrmedel

I kapitlet beskrivs situationer då det kan vara befogat för staten att införa ett ekonomiskt styrmedel. Även en beskrivning av de ekonomiska incitament som finns för förtätning alternativt exploatering av åkermark. Slutligen beskrivs den värdeutveckling som sker när åkermarken detaljplaneras.

Kapitel 12 – Ekonomiska styrmedel i Europa

Här beskrivs hur frågan om begränsning av exploatering på god åkermark hanteras i Europa. System i Tyskland, Tjeckien, Slovakien och Polen studeras närmare.

Kapitel 13 – Analys av ekonomiska styrmedel i Europa

Kapitlet analyserar frågeställningarna rörande styrmedel i Europa med utgångspunkt i att en modell anpassad till svenska förhållanden ska tas fram.

Kapitel 14 – Slutsats styrmedel i Europa

Kapitlet innehåller de slutsatser som har dragits gällande styrmedel i Europa samt vilket system som skulle kunna bli aktuellt för Sverige.

Kapitel 15 – Skatt som ekonomiskt styrmedel i Sverige

Kapitlet presenterar ett förslag på utformning av en modell där exploatering på högproduktiv åkermark medför en skatt.

Kapitel 16 – Slutsats ekonomiskt styrmedel i Sverige

Kapitlet innehåller en slutsats av det ekonomiska styrmedel som vi har tagit fram.

1.7 Felkällor

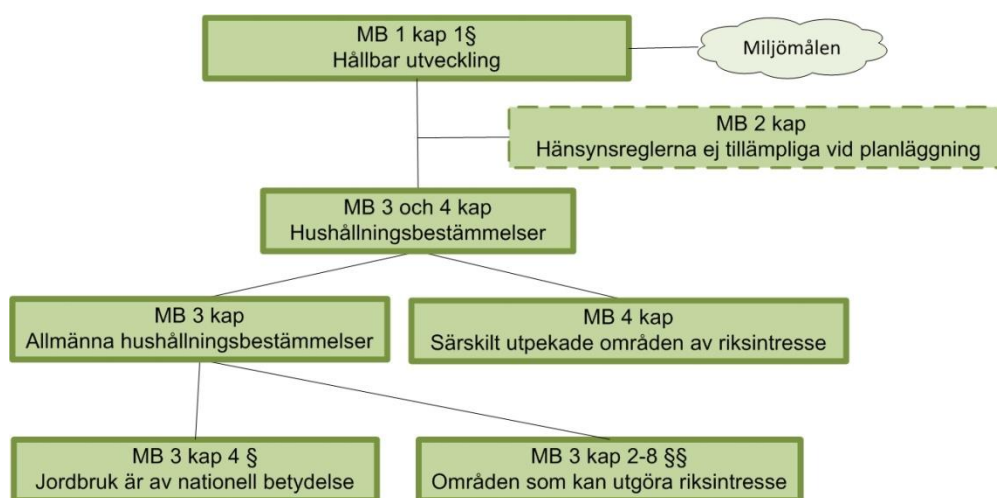
Vi har endast analyserat vår föreslagna riksintressebestämmelse i rapporten. Det innebär inte att det är den enda möjliga utformningen av en sådan bestämmelse.

Modellen för ett ekonomiskt styrmedel som tas fram är inte fullständig och behöver analyseras mer djupgående innan det skulle kunna bli aktuellt att faktiskt införa ett liknande styrmedel. Vi har skrapat på ytan för att få fram ett förslag på hur grunderna till ett sådant system skulle kunna se ut. Ett system med en skatt kan utformas på många olika sätt men även här är det vår utformade modell vi har analyserat.

2 Miljöbalken

För att svara på frågan hur dagens lagstiftning ser ut angående exploatering av jordbruksmark krävs en genomgång av gällande lagstiftning. Bestämmelserna som rör skyddet av jordbruksmark finns i miljöbalken (MB). Här finns även bestämmelserna om områden av riksintresse. I plan- och bygglagen (PBL), som beskrivs i nästa kapitel, regleras hur hänsyn ska tas till miljöbalkens bestämmelser i planprocessen. I de fall fastighetsbildning sker utom detaljplanerat område blir även skyddsreglerna i fastighetsbildningslagen (FBL) tillämpliga. FBL behandlas i kapitel 4 i rapporten.

Miljöbalken trädde i kraft 1 januari 1999 och ersatte då sexton miljölagar. Den svenska miljölagstiftningen var tidigare svår att överskåda då den bestod av ett stort antal lagar. Huvudsyftet med den nya miljöbalken var därför att göra miljölagstiftningen enklare att tillämpa och överblicka.⁵ Miljöbalken är en ramlagstiftning vilket medför att många regler inte är exakta eller anger detaljerat hur en avvägning ska ske⁶. I Figur 1 nedan visas kopplingarna mellan de fyra första kapitlen i MB som kommer att beskrivas i kommande avsnitt.



Figur 1. Kopplingar mellan miljöbalkens fyra första kapitel.

⁵ Rubenson, Miljöbalken (2012, Zeteo) Inledning till MB.

⁶ Ammenberg J (2004), s. 68.

2.1 Miljöbalkens mål

MB 1 kap. 1 § 1 st. 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.

I miljöbalkens portalparagraf anges målsättningen med lagen vilken ska vara styrande för tillämpningen av alla bestämmelser i MB⁷. Begreppet hållbar utveckling innebär ett flergenerationsperspektiv och togs in i svensk lagstiftning när MB trädde i kraft. Begreppet har dock varit etablerat internationellt sedan länge främst genom Rio-konferensen 1992 och dess Agenda 21.⁸ Vidare anges i paragrafen ett tydligt förvaltaransvar där dagens generation ska hushålla med naturresurserna och inte uppträda på ett sätt som skadar miljön⁹.

MB 1 kap. 1 § 2 st. Miljöbalken skall tillämpas så att

- 1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,*
- 2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,*
- 3. den biologiska mångfalden bevaras,*
- 4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och*
- 5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.*

Andra stycket innebär en precisering i frågan om hur begreppet hållbar utveckling i första stycket ska tolkas. I fjärde punkten beskrivs hur markanvändning och samhällsbyggande måste utformas på ett sätt som är förenligt med ett ekologiskt hållbart samhälle och samtidigt slå vakt om den materiella välfärden för kommande generationer.¹⁰ De fem delmålen är dock inte en uttömmande beskrivning av vad som krävs för att uppnå begreppet hållbar utveckling. Propositionen hänvisar till vidare vägledning i de nationella miljömålen som riksdagen antar¹¹. Det är främst två av de 16 miljömålen som berör jordbruksmarken¹².

⁷ Ammenberg J (2004), s. 69.

⁸ Michanek G, Zetterberg C (2007), s. 107.

⁹ Rubenson, Miljöbalken (2012, Zeteo) kommentaren till 1 kap. 1 §.

¹⁰ Prop. 1997/98:45 del 1 s. 153.

¹¹ A.prop. s. 166.

¹² Naturvårdsverket (2012).

- Ett rikt odlingslandskap
"Odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks."
- God bebyggd miljö
Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas."

Målreglerna i MB 1 kap. 1 § är allmänt hållna och domstolarna är försiktiga med att låta de få någon avgörande betydelse. De kan däremot hjälpa till med tolkningen av andra regler i MB som innehåller moment av avvägningar och bedömningar.¹³

Hänsynsreglerna i MB 2 kap. anger de grundläggande materiella miljökraven och anger brett vad som krävs för att skydda miljön. Detta kapitel ska inte beaktas vid planläggning eller bygglovsärenden då PBL har egna regler som reglerar detta. Reglerna kan däremot bli aktuella vid den tillsyn som ska ske enligt MB.¹⁴

2.2 Hushållningsbestämmelser

MB 3 och 4 kap. innehåller hushållningsbestämmelser vilka är grundläggande miljöregler som fokuserar på användningen av mark och vattenområden. I 3 kap. regleras de allmänna hushållningsbestämmelserna medan det i 4 kap. regleras vissa i lagen särskilt utpekade områden av riksintresse. Bestämmelserna ska användas vid förändrad markanvändning och inte tillämpas mot pågående markanvändning. Hushållningsbestämmelserna ska bland annat tillämpas vid planläggning och syftar till att lösa motsättningar mellan olika intressen¹⁵. Bestämmelserna har sitt ursprung i naturresurslagen som upphävdes i samband med att MB trädde i kraft. Bestämmelserna har tagits in i MB nästan helt utan förändringar varför rättsläget blir mycket likt det som tidigare gällde¹⁶. De oklarheter och svagheter som naturresurslagen länge kritiserats för förtydligades därmed inte. En stor förändring vid

¹³ Ammenberg J (2004), s. 50.

¹⁴ Prop. 1997/98:90 s. 158.

¹⁵ PBL 2 kap. 2 §.

¹⁶ Michanek G, Zetterberg C (2007), s. 150.

införandet i MB är dock att bestämmelserna nu ska tolkas med utgångspunkt i målregeln i 1 kap. 1 §.¹⁷

Grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden

MB 3 kap. 1 § Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.

Här anges huvudprinciperna för hur intressekonflikter ska bedömas. Regeln kompletterar dels de särskilt utpekade områdestyperna som nämns i 3 kap. 2-9 §§ och dels tar den hand om restfallen. På så sätt behandlas alla mark- och vattenområden.¹⁸ En avvägning ska göras mellan å ena sidan intresset av att bevara ett mark- eller vattenområde för framtiden och å andra sidan värdet av att ta det i anspråk för något visst ändamål¹⁹.

MB 3 kap. 4 § Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse.

Brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

Skogsmark som har betydelse för skogsnäringen skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk.

Jordbruksmarken kan inte utpekas som riksintresse men jordbruk är ändå av nationell betydelse. Den fysiska planeringen ska därför utformas så att hänsyn tas till denna mark. Andra stycket anger att brukningsvärd jordbruksmark inte får tas i anspråk för bebyggelse och anläggningar om det kan anordnas på ett ur allmän synpunkt tillfredsställande sätt på annan mark. Denna bestämmelse är tagen direkt från den nu upphävda naturresurslagen varför även förarbeten till denna lag studeras.

I propositionen till naturresurslagen förtydligas vad begreppen i paragrafen avser.

Brukningsvärd jordbruksmark avser mark som med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar är lämpad för jordbruksproduktion. Vid prövningen bör

¹⁷ Michanek G, Zetterberg C (2007), s. 102.

¹⁸ A.a. s. 159.

¹⁹ Strömberg, Miljöbalken (2012, Zeteo) kommentaren till 3 kap. 1 §.

markens kvalitet för biologisk produktion tillmätas betydelse och då bland annat hur den har klassificerats och dess arrondering.²⁰

Ianspråktagande avser åtgärder som på ett varaktigt sätt drar marken ur biologisk produktion. Utbyggnad av bostadsområden, industrier, upplag, vägar och ledningar är några exempel som nämns i förarbetet²¹.

Med *väsentliga samhällsintressen* ger lagstiftaren som exempel att säkerställa viktiga rekreationsintressen, bostadsförsörjningsbehovet samt att skapa väl fungerande och lämpliga tekniska försörjningssystem²².

Med *tillfredsställande* avses att den alternativa lokaliseringen ska vara tekniskt och funktionellt lämplig samt ekonomiskt rimlig²³.

Åtskilliga remissinstanser var vid bestämmelsens uppkomst i naturresurslagen kritiska till att skyddet av jordbruksmarken, vad gäller plan- och bygglagens beslutsområde, skulle bli en renodlad kommunal angelägenhet. I förarbetet beskrivs det dock att erfarenheterna från kommunernas hantering av riksdagens riktlinje om jordbruksmark varit goda, därför genomfördes inte någon förändring av bestämmelsen. Vidare konstaterades det i propositionen att jordbruksmarken är en begränsad resurs med avgörande betydelse för att trygga livsmedelsförsörjningen i landet. Ett skydd för den brukningsvärda jordbruksmarken ansågs vara av stor betydelse för den långsiktiga hushållningen med naturresurser i landet. I propositionen anges därför att det i de fall jordbruksmarken trots allt måste tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar, ska ingreppen utformas på ett sätt som innebär en så begränsad inverkan som möjligt för jordbruket.²⁴

I samband med att bestämmelsen överfördes till MB föreslogs i remissen till Lagrådet en annan formulering av första meningen, ”Jord- och skogsbruk är *näringsar* av nationell betydelse”. I sin granskning av förslaget påpekade dock Lagrådet att hushållningsbestämmelserna inte tar sikte på själva näringarna utan på de naturresurser som tas i anspråk av näringarna. I propositionen utgick med hänvisning till detta påpekande därför ordet *näringsar* ur lagtexten.²⁵

²⁰ Prop. 1985/86:3 s. 158 f.

²¹ A.st.

²² A.prop. s. 53.

²³ A.prop. s. 158.

²⁴ A.prop. s. 53 f.

²⁵ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 31.

I statens offentliga utredningar SOU 2009:45 togs problematiken upp om jordbruksmarken som exploateras i allt högre takt. Slutsatsen blev att bestämmelserna i MB 3 kap. 4 § bör vara tillräckliga för att förhindra att värdefull jordbruksmark för areell produktion går förlorad. Vidare beskrevs att jordbruksmark är en resurs som endast obetydligt går att utöka vilket ger anledning att överväga utformningen av de regler som ska säkerställa en god hushållning av denna mark.²⁶

Rättsfallet MÖD 2006:71 rör en ansökan om tillstånd till en matjordstäkt och är ett av få rättsfall som berör skyddet för jordbruksmarken. I rättsfallet var jordbruksmarken inte brukningsbar eftersom den låg avsides från företaget som skulle kunna bruka den någorlunda rationellt. Miljööverdomstolen konstaterade att det främst var behovet av brukningsbar jordbruksmark ställt mot efterfrågan på matjord som skulle prövas. Även om det inom överskådlig tid inte fanns behov av marken för jordbruksproduktion bör marken i vart fall inte tas i anspråk om behovet av matjord kunde tillgodoses på något annat sätt. Ingen behovsutredning presenterades som kunde styrka att efterfrågan på matjord var så stor att den inte kunde täckas genom jord som blir tillgänglig vid anläggningsarbeten eller genom tillverkning av sådan jord. Miljööverdomstolen kunde därmed konstatera att ingreppet i miljön som tänken skulle orsaka inte stod i rimlig proportion mot nyttan.

2.2.1 Riksintressen i MB 3 kap.

De områden som anges i MB 3 kap. 5-9 §§ kan utgöra område av riksintresse. Det är områden för:

- Rennäring eller yrkesfiske
- Naturvård, kulturmiljövård och friluftsliv
- Utvinning av värdefulla ämnen eller material
- Lokalisering av anläggningar för industri, för produktion och distribution av energi, för kommunikationer, vattenförsörjning och för avfallshantering
- Anläggningar för totalförsvaret

Vad som menas med riksintresse anges inte i lagtexten men motiven antyder att området måste vara ganska unikt i landet eller i en region.²⁷ Övriga områdestyper som jordbruksmarken i 4 § kan inte utgöra riksintresse.

Ett riksintresse enligt MB 3 kap. uppstår genom att statliga sektorsmyndigheter preciserar vilka områden de anser vara av riksintresse i ett visst hänseende. Det är till exempel Naturvårdsverket som bedömer vilka områden som är av riksintresse för

²⁶ SOU 2009:45 s. 143.

²⁷ Michanek G, Zetterberg C (2007), s. 158.

naturvård och friluftsliv. Vid framtagande ska samråd ske med Boverket, Länsstyrelser och andra myndigheter som är berörda.²⁸ Sektorsmyndigheternas utpekande av områden av riksintressen är *aldrig rättsligt bindande*. Detta då det inte finns något lagligt bemyndigande för myndigheterna att fatta ett sådant juridiskt beslut. Det får avgöras i det enskilda fallet. Den första prövningen sker när kommunen upprättar sin översiktsplan där de ska tillgodose riksintressena enligt PBL. Länsstyrelsen ska bevaka utpekade riksintressen och kommer de inte överens med kommunen får det avgöras i en rättslig prövning om området verkligen har status som riksintresse. Prövningsmyndigheten kan alltså ha en annan uppfattning i frågan än den ansvariga sektorsmyndigheten. Riksintressena i 4 kap. har dock direkt rättsverkan.²⁹

Det har stor betydelse om ett område som nämns i 3 kap. är av riksintresse eller inte. Områden som är av riksintresse *skall skyddas* och inte som i övriga fall *så långt möjligt skyddas*. Skyddsbestämmelserna tillämpas då hot mot områden uppstår på grund av ändrad markanvändning, det krävs att försvårandet eller skadan är *påtaglig* samt att området verkligen *är* av riksintresse.³⁰ I propositionen till MB kan delvis utläsas vad som avses med *påtaglig*. Det sägs att ”bagatellartad påverkan” utesluts och att åtgärden ska ha en ”bestående negativ inverkan på det aktuella intresset”.³¹ En viktig följd är också att länsstyrelsen ska överpröva planbeslut som strider mot riksintressen vilket medför att det kommunala planmonopolet kan inskränkas³².

2.2.2 Riksintressen i MB 4 kap.

I 4 kap. anges ett antal geografiska områden i landet som är av riksintresse. Den rättsliga osäkerhet som följer av att en specialmyndighet klassar områden som riksintresse enligt 3 kap. finns inte här. Det som också skiljer sig från 3 kap. är att riksintresse i 4 kap. endast är områden för naturvård, kulturmiljövård eller friluftsliv.³³

4 kap. 1 § 1 st. *De områden som anges i 2-8 §§ är, med hänsyn till de natur- och kulturvärden som finns i områdena, i sin helhet av riksintresse. Exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön får komma till stånd endast om*

- 1. det inte möter något hinder enligt 2-8 §§ och*
- 2. det kan ske på ett sätt som inte påtagligt skadar områdenas natur- och kulturvärden.*

²⁸ Förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden.

²⁹ Michanek G, Zetterberg C (2007), s. 158.

³⁰ A.a. s. 158, 162.

³¹ Prop. 1997/98:45 del 2 s. 30.

³² PBL 11 kap. 10 §.

³³ Michanek G, Zetterberg C (2007), s. 164.

De olika områdena i 2-8 §§ har getts särskilda krav vilka kompletteras med det generella kravet i 4 kap. 1 § första stycket. Det anges här att inga exploateringsföretag får ske som påtagligt kan skada områdenas natur- och kulturvärden.

4 kap. 1 § 2 st. Bestämmelserna i första stycket 2 och i 2-6 §§ utgör inte hinder för utvecklingen av befintliga tätorter eller av det lokala näringslivet eller för utförandet av anläggningar som behövs för totalförsvaret. Om det finns särskilda skäl utgör bestämmelserna inte heller hinder för anläggningar för utvinning av sådana fyndigheter av ämnen eller material som avses i 3 kap. 7 § andra stycket.

Det finns generella undantag från skyddsbestämmelserna när skyddet kan hindra utvecklingen av befintliga tätorter, det lokala näringslivet eller anläggningar som behövs för totalförsvaret. Vid de bedömningar som görs ska bland annat beaktas den befintliga näringslivsstrukturen och tätortsstorleken³⁴.

Med *utveckling av befintliga tätorter* avses bland annat förändringar av bebyggelse och anläggningar som behövs med hänsyn till en normal befolkningsutveckling, förändringar i bostadsstandarden, behovet av trafikleder, grönområden, service och sysselsättning.³⁵

Med *utveckling av lokalt näringsliv* avses en tillväxt i befintliga näringsgrenar eller tillkomst av nya verksamheter i en omfattning som innebär att det finns tillräckliga sysselsättningstillfällen för befolkningen.³⁶

Undantagsregeln öppnar upp för flera skadliga exploateringsföretag. Dock gäller fortfarande hänsynsreglerna i MB 2 kap. vilka motsvaras av PBL 2 kap. vid planläggning. Ett område enligt MB 4 kap. kan också vara skyddat genom MB 3 kap.³⁷

2.2.3 Konflikter mellan olika riksintressen

Om ett område är av riksintresse för ett visst ändamål enligt någon av reglerna i MB 3 kap. 5-9 §§ och hotas av en åtgärd är lagen tydlig med att ingen avvägning ska ske, området *skall skyddas*. Vid motstridiga intressen mellan flera områden av riksintresse enligt MB 3 kap. 5-9 §§ ska en avvägning ske enligt MB 3 kap. 10 §. Företräde ska normalt ges åt *det eller de ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet eller den fysiska miljön i övrigt*.

³⁴ Prop. 1985/86:3 s. 172.

³⁵ A.st.

³⁶ A.st.

³⁷ Michanek G, Zetterberg C (2007), s. 168.

Enligt MB 1 kap. 1 § ska ekologiska, sociala, kulturella och samhällsekonomiska hänsynstaganden tas med i denna bedömning³⁸.

Avvägningen ska också göras utifrån målregeln i 1 kap. 1 §. Om något område är av riksintresse enligt MB 4 kap. har det företräde i sådana konflikter mellan kapitlen.³⁹

2.3 Hur riksintressen tillgodoses i praktiken

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har i en rapport från 2011 granskat processen kring och innehållet i planeringsunderlagen för riksintressen. Myndigheterna skapar planeringsunderlag kring de riksintressen som blivit utpekade. Kommunerna använder detta underlag i sitt planeringsarbete för att tillgodose utpekade områden. Ett flertal problem framhålls i rapporten som gör det svårt för kommunerna att hantera utpekade riksintressen:

- Områdena är för stora och otydligt avgränsade
- Områdena är dåligt värderade
- Beskrivningen av riksintresset kan vara inaktuell, för generell eller ge detaljerad information som inte behövs i planeringsprocessen
- Dialogen som förutsätts i plan- och bygglagen fungerar inte
Ett bättre samrådsarbete skulle kunna öka samsynen och legitimitet för riksintressen.
- Enhetliga regler saknas när myndigheterna pekar ut riksintressen.
Det leder till ojämna planeringsunderlag och att riksintressen värderas olika.

För att förtydliga vad som ska skyddas föreslås i rapporten att det i planeringsunderlagen tydligare uttrycks vad som är riksintressets värdekärna samt vad som ska skyddas.⁴⁰

2.4 Miljökonsekvensbeskrivning

Huvudsyftet med en miljökonsekvensbeskrivning (MKB) är att utgöra ett beslutsunderlag för ett projekt. Här ska bland annat beskrivas de direkta och indirekta effekter som den planerade verksamheten eller åtgärden kan medföra på hushållningen med mark.⁴¹ Om verksamheten eller åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska det redovisas alternativa platser, om sådana är möjliga,

³⁸ Prop. 1985/86:3 s. 169.

³⁹ Michanek G, Zetterberg C (2007), s. 163.

⁴⁰ SKL (2011), s. 10.

⁴¹ MB 6 kap. 3 §.

samt alternativa utformningar tillsammans med en motivering till varför ett visst alternativ valts. Det ska också göras en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar ska undvikas, minskas eller avhjälpas⁴², så kallade kompensationsåtgärder.

I MB 6 kap. 11-18 §§ beskrivs den särskilda miljöbedömning som ska ske när en myndighet upprättar eller ändrar en plan, bakgrunden till bestämmelserna är ett EG-rättsligt direktiv. Bedömning ska ske när genomförande av planerna kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.⁴³ I denna miljöbedömning ingår även att upprätta en MKB enligt ovan. Samma innehåll i miljökonsekvensbeskrivningen ska finnas i samband med den arbetsplan som ska upprättas innan en allmän väg byggs⁴⁴.

När en MKB upprättas i samband med planläggning är samrådet kopplat till planprocessen.

⁴² MB 6 kap. 7 §.

⁴³ Michanek G, Zetterberg C (2007), s. 201.

⁴⁴ VägL 15 §.

3 Plan- och bygglagen

3.1 Målen i plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen (PBL) reglerar den fysiska planeringen i Sverige. I PBL anges att det är en kommunal angelägenhet att planlägga mark- och vattenområdens användning⁴⁵. De grundläggande värderingar för lagstiftningen anges i 1 kap. 1 §.

PBL 1 kap. 1 § I denna lag finns bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggande. Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer

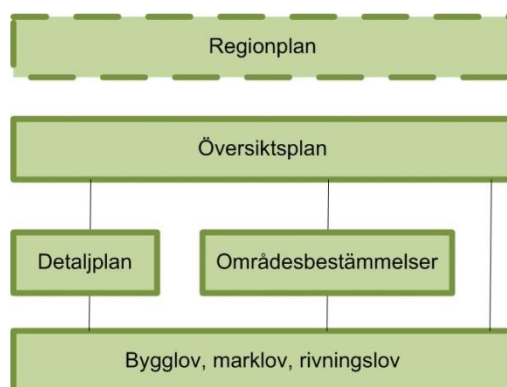
Paragrafens innehåll har stora likheter med MB 1 kap. 1 §, båda syftar till att främja samhällsutvecklingen och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö.

3.2 Planer och bygglov

För att uppnå de satta målen i PBL används planläggning. Det finns fyra varianter av planer med olika detaljnivå, se Figur 2. Den mest övergripande är regionplanen vars syfte är att samordna planeringen mellan flera kommuner. Sedan följer översiktsplanen som är obligatorisk att upprätta för alla kommuner⁴⁶. Översiktsplanen ska fungera som vägledning för de mer detaljerade planerna och visa huvuddragen för kommunens markanvändning. Översiktsplanen är inte juridiskt bindande. Detaljplanen syftar till att inom ett mindre avgränsat område reglera markanvändningen samt lokalisering och utformning av byggnader. Områdesbestämmelser kan användas för att reglera ett mindre antal frågor i områden där det inte finns detaljplan. Områdesbestämmelserna är inte lika omfattande i regleringen som en detaljplan utan syftar snarare till att säkerställa vad som föreskrivits i översiktsplanen.

⁴⁵ PBL 1 kap. 2 §.

⁴⁶ PBL 3 kap. 1 §.



Figur 2. Översiktsbild över planer i PBL som ligger till grund för bygglov, marklov och rivningslov.

Vid planläggning enligt PBL ska hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen⁴⁷. Lagtexten beskriver inte hur denna avvägning ska ske utan bara att hänsyn ska tas till båda intressena. PBL 2 kap. 2 § hänvisar vidare till MB 3 och 4 kap. om hushållning med mark- och vattenområden. Utgångspunkten vid bedömning av vad som är den lämpligaste användningen av marken bör därför alltid vara de övergripande mål som anges i MB⁴⁸. Särskilt värdefulla områden är utpekade som riksintressen och staten, genom länsstyrelsen, har i uppgift att bevaka att dessa områden skyddas vid planläggning. Avsikten med bestämmelserna i PBL 2 kap. är att ianspråktagande av mark ska ske på det mest lämpliga sättet. Samt att det ska ges företräde åt den användning som ur allmän synpunkt medför god hushållning med marken.

3.2.1 Översiktsplan

Alla kommuner ska ha en aktuell översiktsplan som visar huvuddragen för markanvändningen i kommunen⁴⁹. Vad översiktsplanen ska innehålla framgår av PBL 3 kap. 5 §.

PBL 3 kap. 5 § Av översiktsplanen ska framgå

1. grunddragen i fråga om den avsedda användningen av mark- och vattenområden,
2. kommunens syn på hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras,
3. hur kommunen avser att tillgodose de redovisade riksintressena och följa gällande miljö kvalitetsnormer,

⁴⁷ PBL 2 kap. 1 §.

⁴⁸ Didón m.fl., Plan- och bygglagen (2011, Zeteo) kommentaren till 2 kap 2 §.

⁴⁹ PBL 3 kap. 1 §.

4. hur kommunen i den fysiska planeringen avser att ta hänsyn till och samordna översiktsplanen med relevanta nationella och regionala mål, planer och program av betydelse för en hållbar utveckling inom kommunen, och
5. sådana områden för landsbygdsutveckling i strandnära lägen som avses i 7 kap. 18 e § första stycket miljöbalken.

Översiktsplanen ska följaktligen innehålla anvisningar om hur mark- och vattenområden i kommunen ska användas samt hur riksintressen tillgodoses. Under planläggningsprocessen ska kommunen samråda med bland andra länsstyrelsen och även ge kommunmedborgarna möjlighet att delta i samrådet⁵⁰. Översiktsplanen är som tidigare nämnts inte juridiskt bindande varför själva innehållet i översiktsplanen inte kan överklagas. Endast i de fall översiktsplanen inte har tagits fram på ett lagenligt sätt kan beslutet överklagas.⁵¹ Länsstyrelsens uppdrag under samrådet är att ta till vara på statens intressen och då se till att exempelvis riksintressen beaktas i planen⁵². De ska lämna ett granskningsyttrande till kommunen där brister i planen påpekas⁵³. Ett av syftena med samrådet är att eventuella konflikter mellan statliga och kommunala intressen gällande markanvändningen diskuteras. På så sätt kan man komma fram till en lösning innan planen fastställs. Om statliga intressen fortsatt inte tillgodoses i kommande planläggning, genom detaljplaner och områdesbestämmelser, ska länsstyrelsen överpröva kommunens beslut om antagande av sådana planer⁵⁴.

Översiktsplanen används också som underlag för mer detaljerad planläggning, en tydlig översiktsplan underlättar för fortsatt planläggning.

3.2.2 Detaljplan och områdesbestämmelser

En detaljplan upprättas för att planlägga hur mark- och vattenområden ska få användas till bebyggelse. I planen ska det framgå hur de allmänna intressena enligt PBL 2 kap. och MB 3 och 4 kap. ska tillgodoses. Vid vissa situationer är det krav på att detaljplan ska upprättas, de specificeras i PBL 4 kap. 2 §.

PBL 4 kap. 2 § *Kommunen ska med en detaljplan pröva ett mark- eller vattenområdes lämplighet för bebyggelse och byggnadsverk samt reglera bebyggelsemiljöns utformning för*

1. en ny sammanhållen bebyggelse, om det behövs med hänsyn till omfattningen av bygglovspliktiga byggnadsverk i bebyggelsen,

⁵⁰ PBL 3 kap. 9 §.

⁵¹ Boverket (2011).

⁵² PBL 3 kap. 10 §.

⁵³ PBL 3 kap. 16 §.

⁵⁴ PBL 11 kap. 10 §.

2. en bebyggelse som ska förändras eller bevaras, om regleringen behöver ske i ett sammanhang, och
3. ett nytt byggnadsverk som inte är ett vindkraftverk, om
 - a) byggnadsverket är en byggnad eller kräver bygglov enligt 9 kap. eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 7 §, och
 - b) byggnadsverkets användning får betydande inverkan på omgivningen eller om det råder stor efterfrågan på området för bebyggande.

Trots första stycket 3 krävs det ingen detaljplan, om byggnadsverket kan prövas i samband med en prövning av ansökan om bygglov eller förhandsbesked och användningen av byggnadsverket inte kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

Det finns ett undantag till ovanstående paragraf och det är reglerat i PBL 4 kap. 4 §. Där anges att reglering med detaljplan inte är nödvändig om tillräcklig reglering redan gjorts genom områdesbestämmelser.

Detaljplanen är till skillnad från översiktsplanen juridiskt bindande och medför bland annat en rätt att beviljas bygglov i enlighet med planen⁵⁵. Kommunen har en viss frihet att bestämma hur detaljerad detaljplanen ska vara. Det obligatoriska innehållet i planen regleras i PBL 4 kap. 5 §. Vad som i övrigt får regleras i en detaljplan räknas upp i PBL 4 kap. 6 – 19 §§. Kommunerna har utöver detta inget stöd i lagen för ytterligare regleringar.

Om genomförandet av planen bedöms innebära en betydande miljöpåverkan ska enligt PBL 4 kap. 34 § en miljökonsekvensbeskrivning upprättas. Även under detaljplaneprocessen är det obligatoriskt att samråda med länsstyrelsen, andra kommuner samt Lantmäterimyndigheten⁵⁶, se Figur 3. Länsstyrelsens uppgift är densamma här som vid samråd inför upprättande av översiktsplan, att se till att statens intressen tillgodoses⁵⁷. I detta ingår att bevaka hushållningsbestämmelserna i MB. Några krav på hur samrådet ska genomföras har inte ställts upp i lagen utan det får anpassas efter ärendets förutsättningar⁵⁸. Länsstyrelsen kan även senare under granskningstiden yttra sig över det slutliga planförslaget om de statliga intressena ändå inte har tillgodosetts⁵⁹. Kommunmedborgarna har också möjlighet att yttra sig angående utformningen av planen.

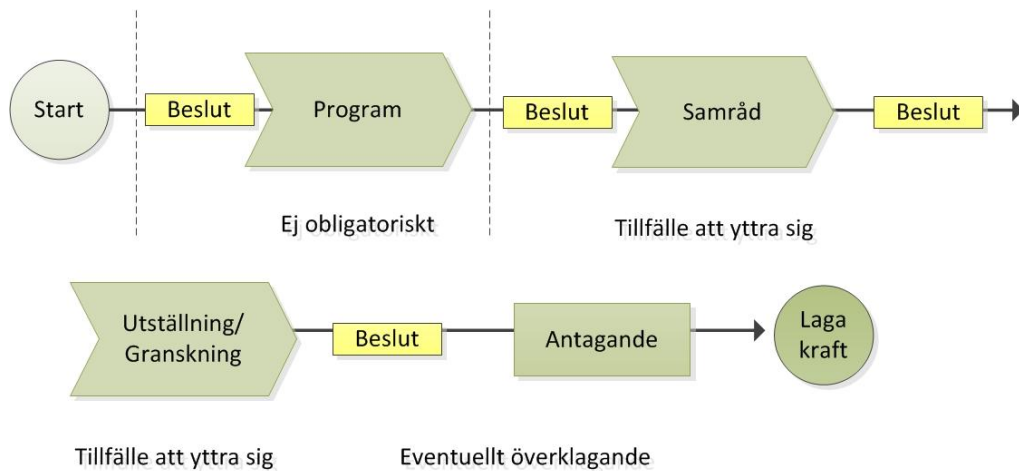
⁵⁵ PBL 9 kap. 30 §.

⁵⁶ PBL 5 kap. 11 §.

⁵⁷ PBL 5 kap. 14 §.

⁵⁸ Didón m.fl., Plan- och bygglagen (2011, Zeteo) kommentaren till 5 kap 11 §.

⁵⁹ PBL 5 kap. 22 §.



Figur 3. Planförfarande vid upprättande av detaljplan.

Kommunen kan också välja att anta områdesbestämmelser för ett begränsat område som inte omfattas av detaljplan. Genom områdesbestämmelser kan kommunen reglera markanvändningen till viss del. Det som får regleras finns uppräknat i PBL 4 kap. 42 §.

Både vid antagande av detaljplan och vid antagande av områdesbestämmelser har länsstyrelsen en skyldighet att överpröva kommunens beslut om ett statligt intresse inte tillgodoses, bland annat riksintresse enligt MB 3 eller 4 kap⁶⁰. Det ska understrykas att med statligt intresse menas myndighetsintressena och inte statens intresse i rollen som fastighetsägare⁶¹.

3.2.3 Bygglov

De åtgärder som kräver lov regleras i PBL 9 kap. Det finns dels generella bestämmelser om lovplikten och dels särskilda bestämmelser vid detaljplan och för en- och tvåbostadshus. Enligt de generella bestämmelserna krävs bygglov för följande åtgärder:⁶²

- Nya byggnader (undantag för ekonomibygnader för jord- och skogsbrukets behov)
- Tillbyggnader
- Ändrad användning av byggnader för väsentligt annat ändamål än tidigare

⁶⁰ PBL 11 kap. 10 §.

⁶¹ Didón m.fl., Plan- och bygglagen (2011, Zeteo) kommentaren till 5 kap 14 §.

⁶² PBL 9 kap. 2-3 §§.

- Ändrad inredning av byggnader för att skapa ytterligare bostad eller lokal för handel, hantverk eller industri

Att hushållningsbestämmelserna i MB 3 och 4 kap. uppfylls säkerställs på olika sätt. Inom detaljplan sker det i prövningen för antagandet av sådan. Utanför detaljplan krävs för beviljat bygglov att hushållningsbestämmelserna är uppfyllda⁶³.

3.3 Planmonopolet

Planmonopolet enligt PBL 1 kap. 2 § innebär att det i princip är kommunen som avgör innehållet i planerna. Det finns två undantag från denna princip. Dels reglerna om överklagande för enskilda och dels reglerna om statlig överprövning av planer. PBL ger därmed kommunen mycket fria händer i avvägningen mellan miljöskydd och motstående intressen. Länsstyrelsen ska vid samrådet för framtagande av en detaljplan bland annat ta upp det miljöskydd som de inte anser att kommunen tar hänsyn till. Det är dock som ovan beskrivits endast i ett fåtal fall som länsstyrelsen kan överpröva kommunens beslut.⁶⁴ De fallen är uppräknade i PBL 11 kap. 10 §.

I detaljplaner och områdesbestämmelser ska hushållningsbestämmelserna preciseras mot bakgrund av de lokala förhållandena. Vad gäller skyddet av jordbruksmark i MB 3 kap. 4 § kan därmed länsstyrelsen vara av en annan uppfattning än kommunen om hur skyddet ska tolkas. Planen kan inte överprövas av länsstyrelsen med MB 3 kap. 4 § som grund.⁶⁵

3.4 Genomförandeavtal

När större exploatering blir aktuellt upprättas i de flesta fall en detaljplan för att styra bebyggelsen. I lagstiftning regleras många rättigheter och skyldigheter mellan kommun och byggherre. Genom frivilliga genomförandeavtal kompletteras lagstiftningen. Det finns ingen officiell terminologi kring genomförandeavtal men beroende på om byggherren eller kommunen äger marken brukar de kallas exploateringsavtal respektive markanvisningsavtal.⁶⁶

3.4.1 Exploateringsavtal

När byggherren äger marken som ska detaljplaneras ingår exploateringsavtal. Kommunen har genom planmonopolet rätten att bestämma när, var och hur en

⁶³ PBL 9 kap. 31 §, 2 kap. 2 §.

⁶⁴ Michanek G, Zetterberg C (2007), s. 458.

⁶⁵ A.a. s. 458 f.

⁶⁶ Kalbro, Lindgren (2010), s. 133.

detaljplan ska upprättas. Exploateringsavtalet ingås innan planen antas och dess syfte är att reglera hur exploateringen ska genomföras. Dels vem som ska utföra olika åtgärder och dels vem som ska betala för dessa.⁶⁷

I ett exploateringsavtal får kommunen inte framtvunga prestationer från byggherren som går utöver lagstiftningen då avtalen är offentlighetsrättsliga. Bland annat ska allmänna rättsprinciper i regeringsformen tillämpas. Legalitetsprincipen anger att offentlig maktutövning ska ha stöd i lagstiftning. Objektivitetsprincipen innebär att saklighet och opartiskhet ska finnas hos myndigheter. Likhetsprincipen innebär slutligen att alla ska behandlas lika och att det finns en konsekvens i de beslut som tas. För kommunernas arbete anges i kommunallagen att kommunens medborgare ska behandlas lika enligt likställighetsprincipen om det inte finns något särskilt skäl som motiverar något annat. Vidare ska reglerna i lagstiftningen som rör exploatering följas.⁶⁸ Ett exempel är att kommunen inte kan reglera mer i en detaljplan än vad som tillåts enligt PBL 4 kap.

3.4.2 Markanvisningsavtal

De avtal som används i de fall kommunen istället äger marken brukar kallas markanvisningsavtal. Avtalet kan ses som ett köpeavtal, där kommunen säljer marken, förenat med villkor som både kommun och byggherre ska uppfylla. Kommunen kan i detta fall ställa högre krav på byggherren än i fallet med exploateringsavtal då kommunen agerar som markägare. Vad byggherren är beredd att betala för marken samt vilka prestationer som krävs är därmed en förhandlingsfråga. Begränsningen ligger i att kommunen inte får blanda ihop sina roller som markägare och planmyndighet.⁶⁹

⁶⁷ Kalbro, Lindgren (2010), s. 134 f.

⁶⁸ A.a. s. 136.

⁶⁹ A.a. s. 143 f.

4 Fastighetsbildningslagen

I fastighetsbildningslagen (FBL) regleras hur förändringar i fastighetsindelningen får utföras. Vid förrättningar är det lantmätarens uppgift att göra en bedömning om kriterierna som anges i lagen uppfylls genom fastighetsbildningen eller inte. Är det något krav som inte uppfylls kan förrättningen ställas in. De allmänna villkoren för fastighetsbildning anges i FBL 3 kap. där det finns två bestämmelser om jordbruksfastigheter.

***FBL 3 kap. 5 §** För att en jordbruksfastighet skall anses lämpad för sitt ändamål skall den ha sådan storlek, sammansättning och utformning att den medger att det företag som skall bedrivas på fastigheten ger ett godtagbart ekonomiskt utbyte. Vid bedömningen härav skall hänsyn tas till möjligheterna att kombinera företaget med annan varaktig verksamhet på orten. Särskild hänsyn skall tas till intresset av att sysselsättning och bosättning i glesbygd främjas. Hänsyn skall också tas till betydelsen av att vården av natur- och kulturmiljön främjas.*

Första stycket gäller även i fråga om en skogsbruksfastighet.

***FBL 3 kap. 6 §** Fastighetsbildning som berör en jordbruksfastighet får inte äga rum om åtgärden är ägnad att medföra någon olägenhet av betydelse för jordbruksnäringen.*

Beroende på om förrättningen sker till följd av en detaljplan eller inte får reglerna olika effekt.

1. Vid bebyggelse som kräver detaljplan sätts skyddet i FBL 3 kap. 6 § ur spel. Enligt FBL 3 kap. 10 § får fastighetsbildning äga rum även om det innebär betydande olägenhet för jordbruksnäringen om det är av övervägande nytta ur allmän synpunkt. Om en detaljplanen vunnit laga kraft kan detta anses vara prövat.⁷⁰
2. Den andra situationen är vid enskilda fastighetsbildningsåtgärder utom plan. Då är det lantmätarens uppgift att vid förrättningen bedöma om åtgärden är möjlig med tanke på reglerna i ovan nämnda paragrafer. Det kan finnas tillfällen då fastighetsbildning är möjlig enligt FBL 3 kap. 5 § men att 6 § sätter stopp. Ett av syftena med FBL 3 kap. 6 § är just att utgöra hinder mot fastighetsbildning som delar upp rationella jordbruksenheter i mindre delar⁷¹.

⁷⁰ Prop. 1969:128 del B s. 183.

⁷¹ Prop. 1993/94:27 s. 24.

I huvudsak är syftet med FBL 3 kap. 6 § att förhindra ägosplittring, uppdelning av bärkraftiga och välarronderade jordbruksenheter samt att utgöra ett skydd för jordbruksnäringen. För att kunna täcka landets behov av livsmedelsförsörjning under kriser och i krig krävs detta skydd för rationella jordbruksenheter. Tidigare hade bestämmelsen en stramare lydelse där fastighetsbildning som berörde jordbruksfastigheter endast fick äga rum om åtgärden var till övervägande nytta för jordbruksnäringen. År 1993 ändrades paragrafen till den nuvarande formuleringen att fastighetsbildning inte får medföra någon olägenhet av betydelse för jordbruksnäringen. Anledningen till förändringen berodde på införandet av en ny livsmedelspolitik samt att jordförvärvslagen år 1991 fick till viss del ändrat utseende.⁷²

Tidigare krävdes jordförvärvstillstånd vid alla förvärv gällande jordbruksmark. Ändringen år 1991 innebar en lättnad och förvärvstillstånd behövdes endast i vissa fall.⁷³ Det innebar ökade möjligheter att förvärva jordbruksfastigheter med avsikt att bedriva deltidjordbruk⁷⁴. Syftet med ändringen i jordförvärvslagen var att rikta sig mot att främja bosättning och sysselsättning på landsbygden⁷⁵. I och med de införda lättnaderna ansågs regleringen i dåvarande FBL 3 kap. 6 § vara alltför restriktiv och behövde därför jämkas för att bättre passa de rådande förutsättningarna.⁷⁶ Resultatet blev ett svagare skydd för jordbruksnäringen än tidigare.

I rättsfallet NJA 1999 s.339 bedömer HD trots att jordbruksmark förs från ett bärkraftigt jordbruksföretag till ett med sämre förutsättningar att hänsyn ska tas till den enskildes frihet att anpassa sin fastighet efter sina önskemål. Resonemanget var att den större fastigheten fortfarande skulle kunna bedriva ett rationellt jordbruk och att den mindre lotten fick underordnad betydelse i sammanhanget.

Sammanfattningsvis finns det ett visst skydd för att hindra att stora bärkraftiga jordbruksenheter splittras. Framst kan viss fastighetsbildning utom plan hindras genom FBL.

⁷² Prop. 1993/94:27 s. 24.

⁷³ A.st.

⁷⁴ Prop. 1989/90:151 s. 11.

⁷⁵ Prop. 1993/94:27 s. 12.

⁷⁶ A.prop. s. 24.

5 Vägar och järnvägar

I detta kapitel beskrivs kort processen bakom anläggande av vägar och järnvägar för att kunna analysera hur jordbruksmarken tas i anspråk för dessa ändamål. Även riksintresse för kommunikation beskrivs.

5.1 Planering och anläggning av vägar och järnvägar

Ansvar för vägar kan vara statligt, kommunalt eller enskilt och de lagar som är tillämpliga är väglagen (VägL), anläggningslagen (AL) och PBL.⁷⁷

Vägar utanför detaljplan kan vara allmänna eller enskilda. Allmänna vägar regleras i VägL och normalt är det staten genom Trafikverket som är ansvariga för byggande och drift av de allmänna vägarna. Marken tas i anspråk med vägrätt vilket innebär att Trafikverket alternativt kommunen får en dispositionsrätt till vägen på obestämd tid. Vägrätten uppstår när vägplanen vinner laga kraft.⁷⁸ Vid prövning av ärenden enligt väglagen ska bland annat hushållningsbestämmelserna i MB tillämpas.⁷⁹ För enskilda vägar utanför detaljplan kan mark i vissa fall tas i anspråk genom AL när vägen ska utgöra en gemensamhetsanläggning. För vägar inom detaljplan sker prövningen om huruvida marken kan tas i anspråk genom detaljplanprocessen i PBL.⁸⁰

Lagen om byggande av järnväg reglerar förutom järnvägar också spårvägar inklusive tunnelbanor. Normalt är det staten, genom Trafikverket, som ansvarar för anläggning och drift av järnvägarna. Järnvägsplanen är rättsligt bindande och när denna är fastställd kan marken som behövs för järnvägen förvärvas.

5.2 Riksintresse för kommunikation

Trafikverket ska enligt förordningen (1998:896) om hushållning av mark- och vattenområden lämna uppgifter om områden som de bedömer vara av riksintresse för kommunikationer enligt MB 3 kap. 8 §. Bland annat kan mark- och vattenområden för anläggningar som ingår i ett större sammanhängande system av nationellt eller i vissa fall regionalt intresse pekas ut. Det kan vara strategiskt viktiga passager förbi terränghinder av olika slag. Möjligheten att använda en sådan passage kan ha stor betydelse för systemets funktion och ekonomi. Bestämmelsen tar både sikte på

⁷⁷ Kalbro, Lindgren (2010), s. 84.

⁷⁸ VägL 30-32 §§.

⁷⁹ VägL 3a §.

⁸⁰ Kalbro, Lindgren (2010), s. 74.

befintliga anläggningar samt reserverad mark för anläggningar⁸¹, se Figur 4 för utpekade riksintressen för kommunikation i Skåne.



Figur 4. Trafikverkets riksintressen för kommunikation i Skåne år 2010. (Källa: Trafikverket, 2012)

⁸¹ Prop. 1985/86:3 s. 167.

6 Egendomsskyddet

Ett starkare skydd för åkermark kan innebära en inskränkning i äganderätten för fastighetsägare vars möjlighet att ändra markanvändningen då minskar. I Europakonventionen är egendomsskyddet reglerat vilket för Sveriges del har preciserats i regeringsformen (RF) 2 kap. 15 §.

RF 2 kap. 15 § 1 st. *Vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.*

Regeringsformen föreskriver alltså att det allmänna inte får inskränka användningen av marken utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. En rimlig avvägning mellan allmänna och enskilda intressen ska ske, den s.k. proportionalitetsprincipen. Detta innebär att en fastighetsägare är relativt skyddad i sin *pågående markanvändning*. Rätten att förändra markens användning anses däremot inte ingå i den privata äganderätten. Den grundläggande principen som gäller i Sverige är att en förändring av markanvändningen kräver tillstånd från myndigheter. Om ändrad markanvändning vägras ges i princip inte heller någon ekonomisk kompensation.⁸²

Ersättningen som lämnas vid de allmännas ingrepp kan ses som en värdemätare på hur starkt skyddet för äganderätten är. I expropriationslagen (ExL) finns grundläggande ersättningsregler som används vid alla former av markåtkomst, rådighetsinskränkningar och miljöskador⁸³.

Ersättningsreglerna förändrades den 1 augusti 2010 vilket medförde ett starkt skydd av äganderätten. Bland annat gällde tidigare den så kallade *presumptionsregeln*. Den tog inte hänsyn till den ökning i fastighetens marknadsvärde som uppkom under en tioårsperiod före ansökan om expropriation. Endast det värde som berodde på något annat än *förväntningar om ändring i markens tillåtna användning* skulle räknas in i ersättningen. Alltså innebar regeln att förväntningsvärden inte behövde ersättas.⁸⁴

Det fanns två huvudsakliga motiv vid presumptionsregelns införande. Att hålla nere ersättningarna vid tvångsförvärv av mark. Fastighetsägare skulle inte gynnas på ett

⁸² Sjödin m.fl. (2011), s. 30 f.

⁸³ A.a. s. 67.

⁸⁴ Prop. 2009/10:162 s. 55.

sätt som medförde negativa konsekvenser för den som exproprierade, och därmed samhället. De som exproprierade skulle inte heller behöva betala för sådana förväntningsvärden som uppkommit genom det allmännas egna insatser.⁸⁵ Regeln innebar ett undantag från huvudregeln i ExL om att ersättning ska betalas utifrån fastighetens marknadsvärde.⁸⁶

Samhället har förändrats sedan början av 1970-talet då presumtionsregeln infördes. Det är i större utsträckning andra än det allmänna som står bakom expropriativa åtgärder. Det ligger därmed allt oftare privata vinstsyften bakom tvångsförvärv av mark. De nya ersättningsreglerna syftar till att stärka skyddet för äganderätten, dock enbart så långt att ersättningsnivåerna inte ger upphov till större negativa konsekvenser för samhällsutvecklingen.⁸⁷ Vidare innebar det en återgång till grundtanken i ExL att fastighetsägaren bör kompenseras för fastighetens marknadsvärde, där förväntningsvärden ingår.⁸⁸

⁸⁵ Prop. 2009/10:162 s. 55.

⁸⁶ A.prop. s. 41.

⁸⁷ A.prop. s. 55.

⁸⁸ A.prop. s. 58.

7 Den svenska åkermarken

I detta kapitel beskrivs den svenska åkermarkarealen samt det klassificeringssystem som används för att avgöra dess produktionsförmåga.

Det är värt att klargöra begreppen jordbruksmark, åkermark och betesmark då de är vanligt förekommande och ofta blandas. Jordbruksmark avser både åkermark och betesmark. Sedan 1981 finns den svenska standard som idag används för ägoslagsklassificeringen och som presenterades i ett särskilt meddelande i samordningsfrågor, MIS 1981:4.⁸⁹

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

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

7.1 Framtida behov av åkermark

I rapporten analyserar vi inte närmre huruvida ett starkare skydd i slutändan bör införas. I denna fråga finns olika uppfattningar och vi tar inte ställning i denna debatt. Fokus ligger istället på att beskriva olika styrmedel som kan användas samt deras effekter. Problematiken kring den höga exploateringstakten på jordbruksmark har lyfts från flera håll vilket kort beskrivs i detta avsnitt.

I september 2011 varnade FAO Director-General Jacques Diouf för att påfrestningen på världens jordar i kombination med markförstörelse hotar den globala livsmedelsförsörjningen. ”Markresurserna runt om i världen ställs inför ett allt hårdare tryck från olika former av konkurrerande markanvändning. Samtidigt pågår en omfattande markförstörelse som kraftigt reducerar de begränsade mängderna jord och vatten”.⁹⁰

Europeiska kommissionen beskriver bland annat problematiken om exploatering av jordbruksmark i rapporten *Riktlinjer om bästa praxis att begränsa, minska effekterna av eller kompensera för hårdgöring av mark*. Här anges att 19 medlemsstater i Europa under åren 1990-2006 förlorade en potentiell jordbruksproduktionskapacitet på totalt 6,1 miljoner ton vete. Det är runt 1 % av den potentiella jordbruksproduktionskapaciteten. Grovt motsvarar det mer än en sjättedel av den

⁸⁹ Jordbruksverket (2008), s. 17.

⁹⁰ FAO (2011).

årliga skörden i Frankrike som är Europas största veteproducent. Det anges vidare i rapporten att det är en långt ifrån obetydlig siffra. Att återställa åkermark när den en gång bebyggt är en mycket lång process då det tar århundraden att bygga upp ett jordlager på bara en centimeter. För att kompensera för förlust av en hektar bördig åkermark i Europa behöver man bruka ett upp till tio gånger så stort område i andra delar av världen. Det förklaras att det ur livsmedelsförsörjningssynpunkt kompenseras för den minskade jordbruksmarken i Europa genom överföring av produktionen till andra delar av världen. Ett ökat beroende av import ger sociala och miljörelaterade konsekvenser genom ett ökat tryck på markanvändningen i andra delar av världen. En konsekvens är också att både pris och kvalitet på import blir beroende av välmående jordar i andra delar av världen.⁹¹

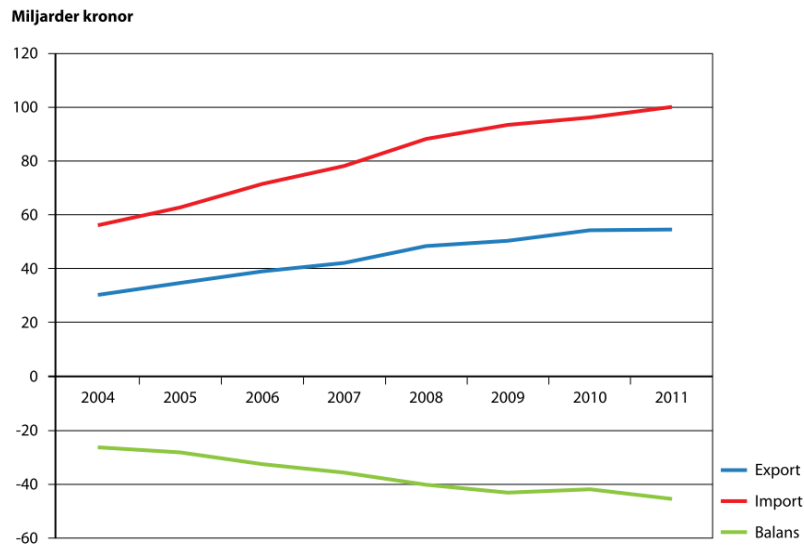
I Sverige har regeringen tillsatt en miljömålsberedning som har fått i uppdrag att utreda och ta fram en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. Det beskrivs att klimatförändringarna lett till frågan om vilka framtida utmaningar som Sverige kommer att möta vad gäller produktion av mat, foder, bränsle och andra produkter. Det anges vidare i rapporten att det finns anledning att genomföra en fördjupad analys. Bland annat av behovet av åkermark för framtida produktion samt hur produktiv åkermark kan bevaras för framtiden. Utredningen kommer att presenteras under juni 2014.⁹²

Sverige är idag nettoimportör av jordbruksvaror och livsmedel, det vill säga att landet importerar mer än vad som exporteras. Under år 2011 hade Sverige endast överskott i handeln med spannmål och spannmålsprodukter. Det största underskottet finns i handeln med frukt och grönsaker. Det finns också ett underskott för exempelvis kött, fisk, mejeriprodukter och djurfoder.⁹³ En övergripande bild av Sveriges export och import av jordbruksvaror presenteras i Figur 5.

⁹¹ Europeiska kommissionen (2012), s. 5, s. 56 f.

⁹² SOU 2102:15, s. 59.

⁹³ Jordbruksverket (2012), s. 16.



Figur 5. Sveriges import och export av jordbruksvaror och livsmedel, miljarder kronor. (Källa: Jordbruksverket, 2012)

7.2 Åkermarksklassificering

Vid bedömning av vad som avses med brukningsvärd jordbruksmark enligt MB 3 kap. 4 § bör markens kvalitet för biologisk produktion tillmätas betydelse. Detta anges i propositionen till naturresurslagen där skyddet av jordbruksmark i sin nuvarande form först reglerades.⁹⁴

Den klassificering som finns av åkermarken i Sverige togs fram av Lantbruksstyrelsen på 1970-talet. Graderingen av marken i bättre och sämre produktionsförmåga gjordes för att underlätta långsiktig planering av hur marken ska användas i områden med möjliga konflikter mellan åkermark och övriga intressen. Graderingen gjordes efter åkermarkens produktionsförmåga för växtodling. Det ekonomiska avkastningsvärdet var utgångspunkt och resulterade i en gradering i tio steg. Klass 10 ger den högsta avkastningen och är därmed mest värdefull att bevara som åkermark. De tre högsta klasserna, 8-10, finns nästan uteslutande i Skåne vilket medför att konflikten mellan olika markanvändningar blir särskilt påtaglig i denna region.⁹⁵

⁹⁴ Prop. 1985/86:3 s. 54.

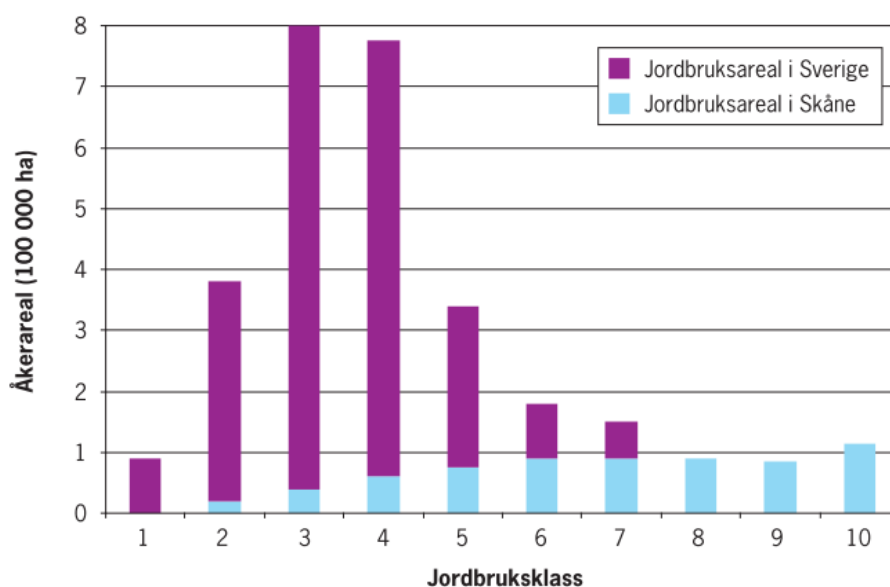
⁹⁵ Länsstyrelsen i Skåne (2001), s. 14.

Sedan 1970-talet har det skett en stor utveckling inom lantbrukssektorn både tekniskt, ekonomiskt och politiskt. Den mark som var mest värd på 1970-talet behöver därför inte vara av samma värde idag vilket lett till synpunkter på att graderingen är föråldrad.⁹⁶

7.3 Åkermarksareal

Under perioden 2006-2010 har i Sverige 2 697 ha åkermark och 407 ha betesmark exploaterats för bostäder, lokaler och infrastruktur. Det kan jämföras med perioden 1998-2005 då 1 725 ha åkermark och 65 ha betesmark togs i anspråk. Det kan därmed konstateras att exploateringstakten under den senaste tiden har ökat. Den största ökningen har skett på högavkastande åkermark i Skåne och Halland.⁹⁷

Figur 6 visar en grov uppskattning från år 2000 över fördelningen av olika åkermarksklasser i Sverige och Skåne. Här kan konstateras att åkermark av klass 8-10 då upptog runt 300 000 ha av Skånes yta. Med en landareal på knappt 11 000 km² i Skåne län⁹⁸ motsvarar denna åkermark runt 27 % av den skånska landarealen.



Figur 6. Åkermarksareal i Sverige och i Skåne efter respektive åkermarksklass år 2000. (Källa: Region Skåne, 2009)

⁹⁶ Länsstyrelsen i Skåne (2006), s. 11.

⁹⁷ Jordbruksverket (2013), s. 10.

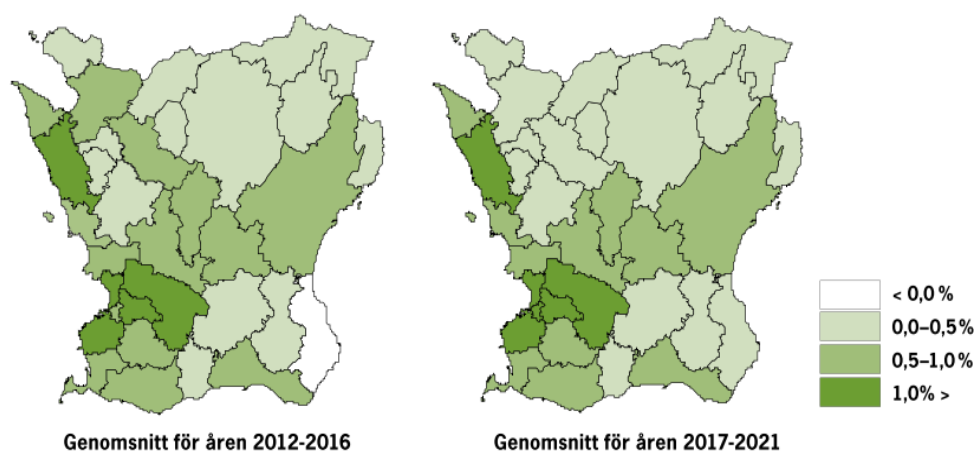
⁹⁸ SCB (2012)

7.4 Intressekonflikter i Skåne

I Skåne sker på flera håll en hög befolkningstillväxt i kommuner med högproduktiv åkermark. Det skapar en intressekonflikt mellan vilken markanvändning som bör få företräde. I detta kapitel beskrivs de förutsättningar som råder samt den av länsstyrelsen i Skåne uttalade nollvisionen.

7.4.1 Befolkningstillväxt i Skåne

Drygt hälften av Skånes befolkning bor i sydvästra Skåne och här har också den största befolkningstillväxten skett de senaste åren. Enligt Region Skånes befolkningsprognos för 2012-2021 förväntas sydvästra Skåne även ha den kraftigaste folkökningen under prognosperioden, se Figur 7.⁹⁹



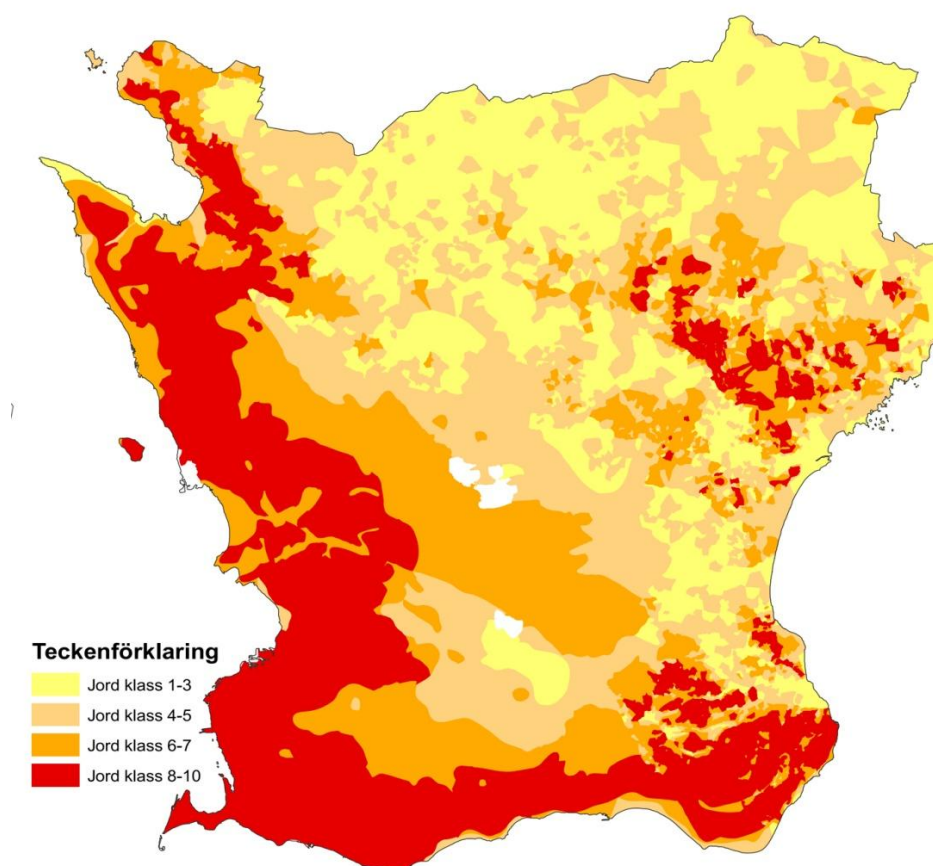
Figur 7. Prognos för årlig folkökning i procent. Vänstra bilden visar genomsnitt för åren 2012-2016. Högra bilden visar genomsnitt för åren 2017-2021. (Källa: Region Skåne, 2011)

Samtidigt som Skåne är en tillväxtregion är det i denna region landets mest högproduktiva åkermark finns. Intressekonflikter uppstår då marken ska utnyttjas mellan till exempel bostäder, infrastruktur, verksamhetsområden, skydd av naturmiljö eller för produktion av livsmedel.

⁹⁹ Region Skåne (2011), s. 13.

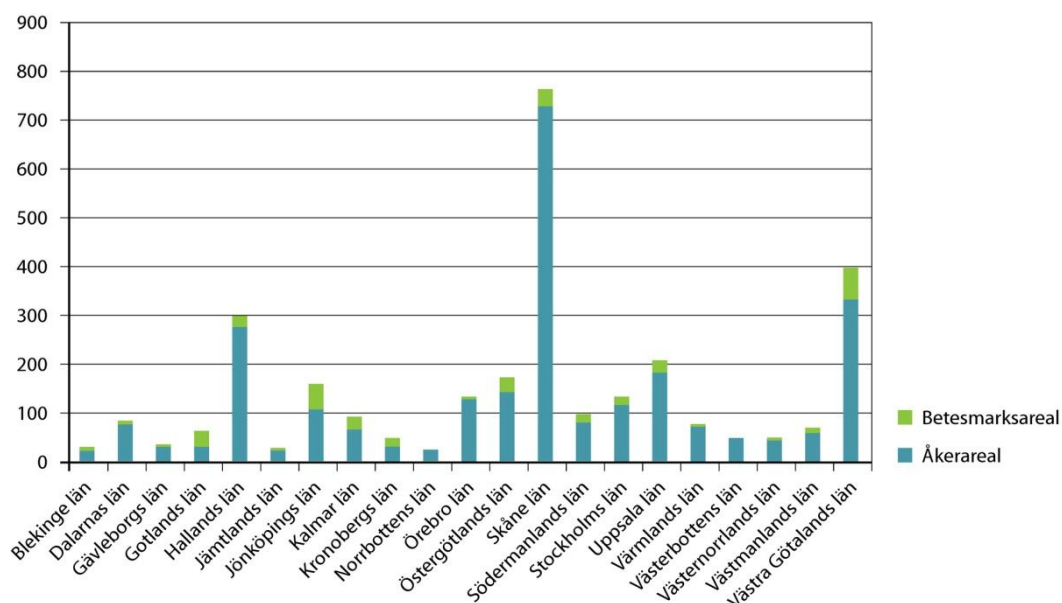
7.4.2 Åkermark i Skåne

Åkermark i klasserna 8-10 har minskat med 13 000 ha under perioden 1962-2000. Detta motsvarar cirka 7 % av den bästa åkermarken i Sverige.¹⁰⁰ Figur 8 visar åkermarken av klass 8-10 vilken är lokaliserad främst i västra och södra Skåne. I Figur 9 visas exploaterad jordbruksmark för Sverige per län under åren 2006-2010. Det kan konstateras att Skåne toppar listan.



Figur 8. Åkermarksklasser i Skåne. (Källa: Länsstyrelsen Skåne, 2006)

¹⁰⁰ Länsstyrelsen i Skåne län (2001), s.20.



Figur 9. Exploaterad areal jordbruksmark (ha) per län under tiden 2006-2010. (Källa: Jordbruksverket, 2013)

7.4.3 Nollvision för konsumtion av åkermark i Skåne

I oktober 2012 fastställdes ett nytt åtgärdsprogram av länsstyrelsen i Skåne. Här anges de viktigaste åtgärderna som behöver vidtas för att de skånska miljömålen ska uppnås. Hushållning med mark- och vattenresurser anges som en av fem särskilt viktiga utmaningar för miljöarbetet i Skåne. Att begränsa exploateringen av åkermark framhålls som en viktig strategisk åtgärd och det är kommunerna som är huvudaktörer för genomförandet.¹⁰¹ Nedan citeras hur kommunerna enligt åtgärdsprogrammet ska arbeta.

”Kommunerna ska i sin beskrivning till översiktsplanen redovisa vilka ’väsentliga samhällsintressen som skall tillgodoses’ när kommunen föreslår exploatering på åkermark”.¹⁰² ”Skånes kommuner behöver i sin översiktplanering ta större hänsyn till jordbruksmarken ur ett landskapsperspektiv som produktionsresurs i strävan att uppnå en ’nollvision’ för konsumtion av den värdefullaste åkermarken. På lång sikt måste huvuddelen av exploateringen i Skåne ske inom tätortsområdena genom hållbar förtätning av befintliga städer och tätorter. Det finns en stor potential till förtätning och exploateringen av åkermarken kan därför begränsas”¹⁰³

¹⁰¹ Länsstyrelsen Skåne (2012), s. 29.

¹⁰² A.st.

¹⁰³ A.st.

8 Åkermark som riksintresse

Möjligheten att klassificera jordbruksmark med hög avkastning som riksintresse har lyfts från flera håll, bland annat har flera motioner lämnats in till riksdagen.¹⁰⁴ Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) har på 2012 års riksförbundsstämma beslutat att ge i uppdrag åt riksförbundsstyrelsen att fortsätta arbetet med att ge jordbruksmark ett starkare skydd i lagstiftningen.¹⁰⁵

I miljöprocessutredningen SOU 2009:45, områden av riksintresse, togs frågan om att klassa den mest värdefulla jordbruksmarken som riksintresse upp.

I en skrivelse från LRF till ovan nämnda miljöprocessutredning konstateras hur markägarens äganderätt påverkas. Ett införande av jordbruksmark som riksintresse betyder att markägaren får ett stärkt skydd mot att bli av med sin mark tvångsvis för exempelvis bebyggelse-, väg- eller kraftledningsändamål. Å andra sidan konstateras att markägare som vill ändra markanvändningen från jordbruksmark får svårare att göra detta.¹⁰⁶

Vidare ges ett förslag till ändring i MB 3 kap. 4 § i LRF:s skrivelse. Första stycket, liksom sista stycket angående skogsmark, ska kvarstå oförändrat. I andra stycket föreslås en föreskrift om att *brukningsvärd jordbruksmark så långt som möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra ett rationellt jordbruk*. I tredje stycket föreslås vidare att *områden som är av riksintresse för jordbruket ska skyddas mot åtgärder som avses i andra stycket*.¹⁰⁷

LRF beskriver att bestämmelsen inte anses utgöra ett totalstopp för förändrad markanvändning, men att riksintressestatusen kommer att leda till en betydligt restriktivare bedömning.¹⁰⁸

Miljöprocessutredningen valde slutligen att inte föreslå att den värdefullaste jordbruksmarken ska kunna bli föremål för riksintresseavvägning. Dels bör kommunernas bestämmanderätt enligt PBL i fråga om markanvändning särskilt beaktas. Dels ansåg utredningen att en sådan helhetsbedömning i frågan om lämpligaste styrmedlen låg utanför ramen för utredningsdirektiven.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Motioner 2012/13:C217, 2012/13:C304, 2012/13:S9139.

¹⁰⁵ LRF (2012).

¹⁰⁶ SOU 2009:45, s. 134.

¹⁰⁷ A.st.

¹⁰⁸ A.st..

¹⁰⁹ A.a. s. 15.

Regeringen har som tidigare nämnts tillsatt en miljömålsberedning som har fått i uppdrag att utreda och ta fram en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. En uttalad fråga som ska utredas av beredningen är hur produktiv åkermark och dess bördighet ska bevaras för framtiden.¹¹⁰

I denna rapport analyseras endast möjligheten för åkermark att utgöra riksintresse och därmed inte betesmark. Då det främst är den högproduktiva åkermarken som är en begränsad resurs tillsammans med det faktum att den marken minskar i hög takt är en riksintressebestämmelse gällande enbart åkermark aktuell. Övrig mark som ingår i jordbruksmarksbegreppet anser vi får tillräckligt skydd i den gällande lagstiftningen.

8.1 Studie av två skånska kommuner

Nedan studerar vi två kommuner i Skåne med utgångspunkt i att den mest produktiva åkermarken ska kunna utgöra riksintresse. Av intresse är att studera vad effekterna skulle bli om en riksintressebestämmelse infördes i MB. Störst svårigheter att hantera en sådan bestämmelse får de kommuner som har hög andel åkermark av hög klass samtidigt som det finns ett högt exploateringstryck. I sydvästra Skåne är problematiken särskilt stor då flera städer ligger omgivna av åkermark uteslutande av klass 8-10.

Två kommuner har valts ut och redovisas nedan för att belysa effekterna ur olika perspektiv. Lunds stad har valts ut för att kunna studera effekterna för en stad med stark befolkningstillväxt och som är omgiven av åkermark av högsta klass. Eslövs tätort har andra förutsättningar med god åkermark i väster och mark med lägre klassning i öster.

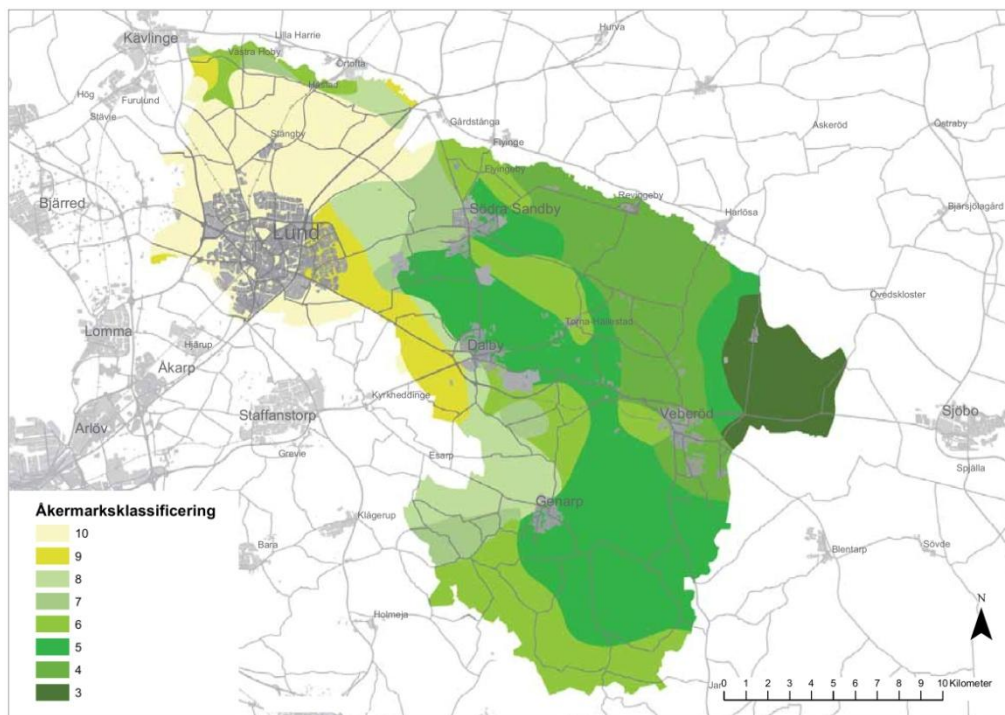
8.1.1 Lunds kommun

Staden Lund bildades runt år 1020 och är därmed en av Sveriges äldsta städer. Under medeltiden var Lund ett nordiskt kulturcentrum och staden expanderade i snabb takt. Under 1800-talet upplevde hela Sverige en ekonomisk uppgång i samband med industrialiseringen och det märktes av även i Lund. Stads kärnan förtätades från medeltidsstrukturen för att skapa bostäder som kunde tillgodose behovet av fler invånare. Under mitten av 1900-talet byggdes nytt universitetsområde med Lunds Tekniska högskola och nya sjukvårdsbyggnader som också bidrog till att Lund

¹¹⁰ SOU 2012:15, s. 59.

växte.¹¹¹ Lund har behållit sin attraktivitet och befolkningsmängden förväntas växa även i framtiden¹¹².

Lunds kommun består av stor andel åkermark. Runt staden Lund är åkermarken av högsta klass, längre österut har åkermarken lägre produktionsförmåga, se Figur 10. Mellan åren 2006-2010 exploaterades 61 ha åkermark i Lunds kommun vilket motsvarar 0,28 % av den totala åkerarealen¹¹³.



Figur 10. Åkermarksklassificering Lunds kommun. (Källa: Lunds kommun ÖP)

Lunds kommun har en stark befolkningstillväxt där det högsta trycket ligger på Lunds stad. Unga vuxna är välrepresenterade bland de som flyttar till respektive från Lund, universitetet lär vara orsaken till detta¹¹⁴. Enligt uppgifter från Region Skåne förväntas Lunds kommuns befolkning växa med 11 % mellan år 2012 till år 2021, från 112 800 invånare till 125 200 invånare¹¹⁵. Befolkningstillväxten innebär ett

¹¹¹ Länsstyrelsen i Skåne län (2012).

¹¹² Region Skåne (2011), s. 16.

¹¹³ Jordbruksverket (2013), s. 27, 34.

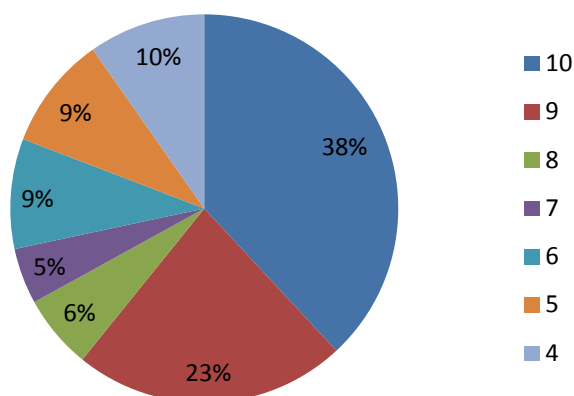
¹¹⁴ Lunds kommun (2010), ÖP del 2, s. 71.

¹¹⁵ Region Skåne (2011), s. 16.

behov av fler bostäder och lokaler i hela kommunen. Lunds kommun har också en hög inpendling av arbetskraft. Drygt 33 000 personer pendlar in över kommungränsen varje dag, vilket kan ses som ytterligare ett tecken på att det finns en hög efterfrågan på bostäder i kommunen¹¹⁶.

Det uppstår en konflikt mellan utbyggnaden av orterna och bevarandet av åkermark av absolut högsta klass. Den planerade bebyggelsen kommer att ta åkermark i anspråk och då främst den med hög klassning. Markanspråken i kommunen är enligt översiktsplanen fördelade över de olika åkerklasserna enligt Figur 11. I planen beräknas den totala markåtgången till 1730 ha där 700 ha tas i anspråk för bostäder. 1225 ha är åkermark av klass 8-10.

Markåtgång fördelat efter åkermarksklass



Figur 11. Markanspråk av de olika åkermarksklasserna, resultat av planerad bebyggelse i Lunds kommun. (Källa: Lunds kommun ÖP, 2010)

Lunds stad

I Lunds kommuns aktuella översiktsplan redovisas var framtida bebyggelse planeras i Lunds stad inom de närmsta 40 åren. För Lund som stad föreslås bebyggelse både inom staden samt i dess utkant. Förtätning inom staden beräknas kunna ge 7500 nya bostäder.¹¹⁷ Kommunen spår att det kommer bli en hög efterfrågan på mindre lägenheter. Detta på grund av att det är en stor grupp 40-talister som förväntas att flytta från större till mindre boende samt att ungdomar födda slutet av 80-talet börjar söka efter eget boende.¹¹⁸ Kommunen har för Lunds stad föreslagit främst åtta

¹¹⁶ Lunds kommun (2010).

¹¹⁷ Lunds kommun (2010), ÖP del 1, s. 27.

¹¹⁸ Lunds kommun (2010), ÖP del 2, s. 74 f.

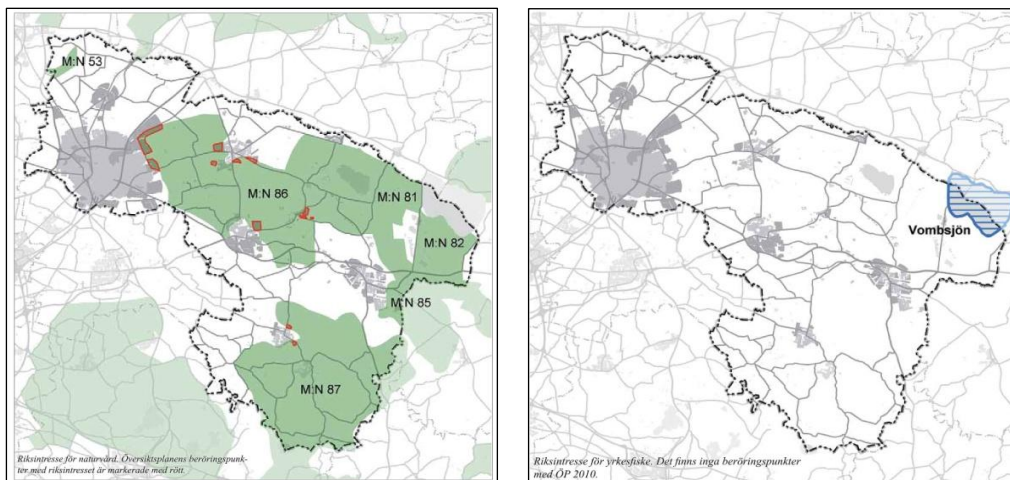
områden för framtida bebyggelse. Den största satsningen på ny bebyggelse planeras i området Brunnsnäs med forskningsanläggningarna ESS och MAX IV.

Lunds tätort är omgiven av åkermark och det är svårt att växa utåt utan att ta den marken i anspråk. Ett alternativ till att utvidga staden är att förtäta. I Lund stad bodde år 2010 ca 3200 personer per kvadratkilometer. Det kan jämföras med Malmö där det år 2010 bodde ca 3600 personer per kvadratkilometer.¹¹⁹

Riksintressen i Lunds kommun

I kommunen finns åtta olika typer av riksintresse vilka kommunen är skyldig att ta hänsyn till vid planläggning.¹²⁰ I analysen beskrivs sedan de konflikter som kan uppstå mellan befintliga riksintressen och ett möjligt riksintresse för åkermark.

Vombsjön i kommunens östra hörn är av riksintresse för yrkesfisket enligt MB 3 kap. 5 §. Sjön anses också vara ett ekologiskt känsligt område som ska skyddas enligt MB 3 kap. 3 §. Kommunen har även sex områden som är av riksintresse för naturvården och Natura 2000 enligt MB 3 kap. 6 §, se Figur 12.



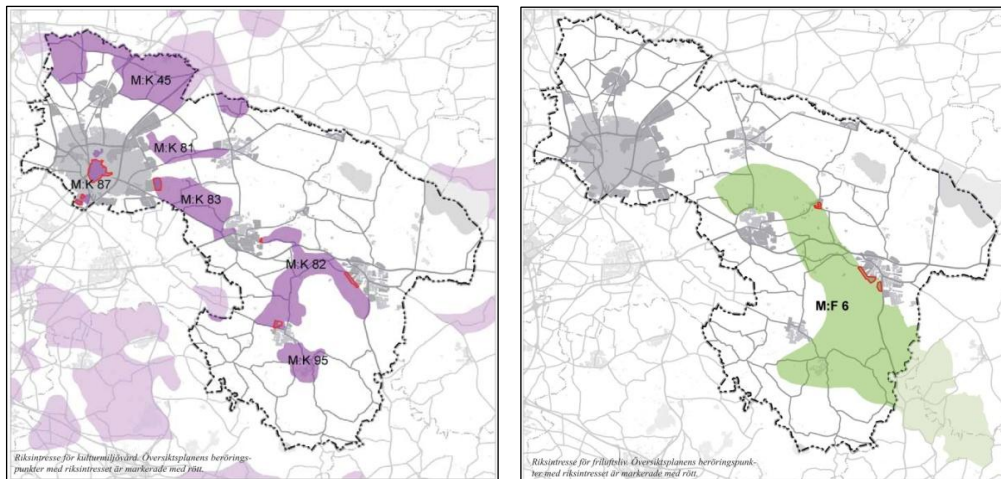
Figur 12. Till vänster: Riksintresse för naturvård och Natura 2000. Till höger: Riksintresse för yrkesfisket (Källa: Lunds kommun ÖP, 2010)

Det finns sju utpekade områden av riksintresse för kulturmiljövården enligt MB 3 kap. 6 §. De sammanfaller i viss mån med riksintressen för naturvården. Riksintresset

¹¹⁹ SCB (2011).

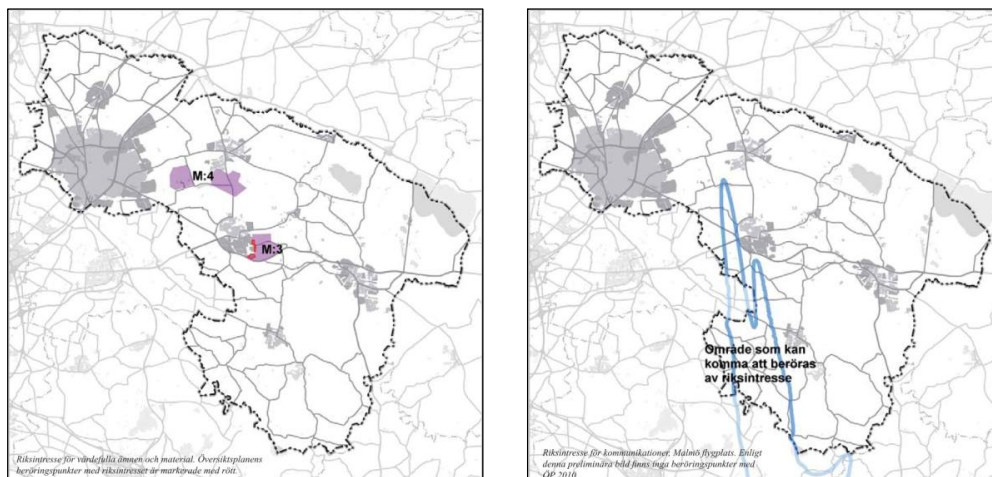
¹²⁰ PBL 2 kap. 2 § samt PBL 3kap. 5 §.

för friluftslivet sträcker sig som ett band genom halva kommunen och regleras enligt MB 3 kap. 6 §. Området sammanfaller med riksintresse för naturvård och kulturmiljövård samt riksintresset sjö- och åslandskapet vid Romeleåsen enligt MB 4 kap. 2 §, se Figur 13.



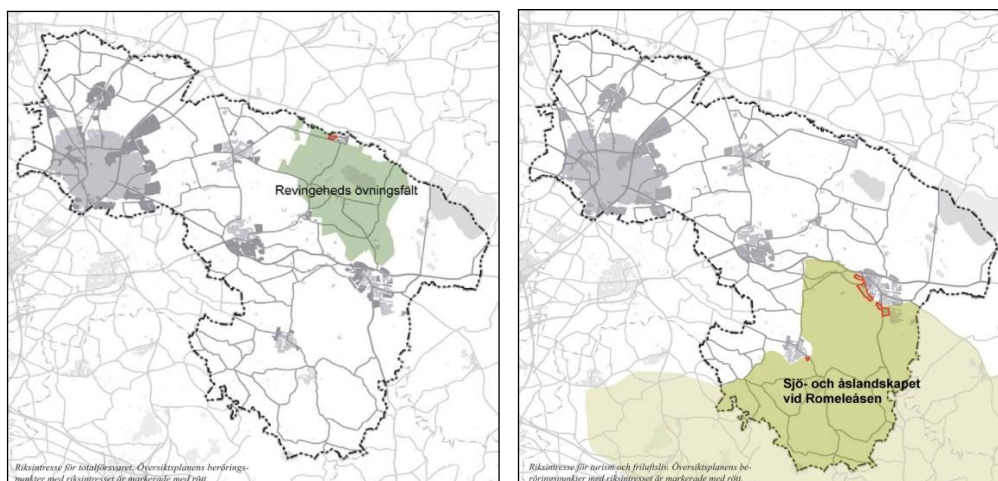
Figur 13. Till vänster: Riksintresse för kulturmiljövård. Till höger: Riksintresse för friluftsliv. (Källa: Lunds kommun ÖP, 2010)

Kommunen har två områden som är av riksintresse för värdefulla ämnen och material enligt MB 3 kap. 7 §. De två områdena sammanfaller med riksintresse för naturvård, kulturmiljövård samt friluftsliv. E22, Södra stambanan, Västkustsbanan, Simrishamnsbanan samt Malmö flygplats är av riksintresse för kommunikationer enligt MB 3 kap.8 §, se Figur 14.



Figur 14. Till vänster: Riksintresse för värdefulla ämnen och material. Till höger: Riksintresse för kommunikation. (Källa: Lunds kommun ÖP, 2010)

I kommunens nordöstra hörn finns ett område av riksintresse för totalförsvaret, reglerat i MB 3 kap. 9 §, se Figur 15. Sjö- och åslandskapet vid Romeleåsen är av riksintresse för turism och friluftsliv enligt MB 4 kap. 2 §. Det riksintresset sammanfaller delvis med riksintresse för friluftslivet enligt MB 3 kap. 6 §.



Figur 15. Till vänster: Riksintresse för totalförsvaret. Till höger: Riksintresse för turism och friluftsliv. (Källa: Lunds kommun ÖP, 2010)

8.1.2 Eslövs kommun

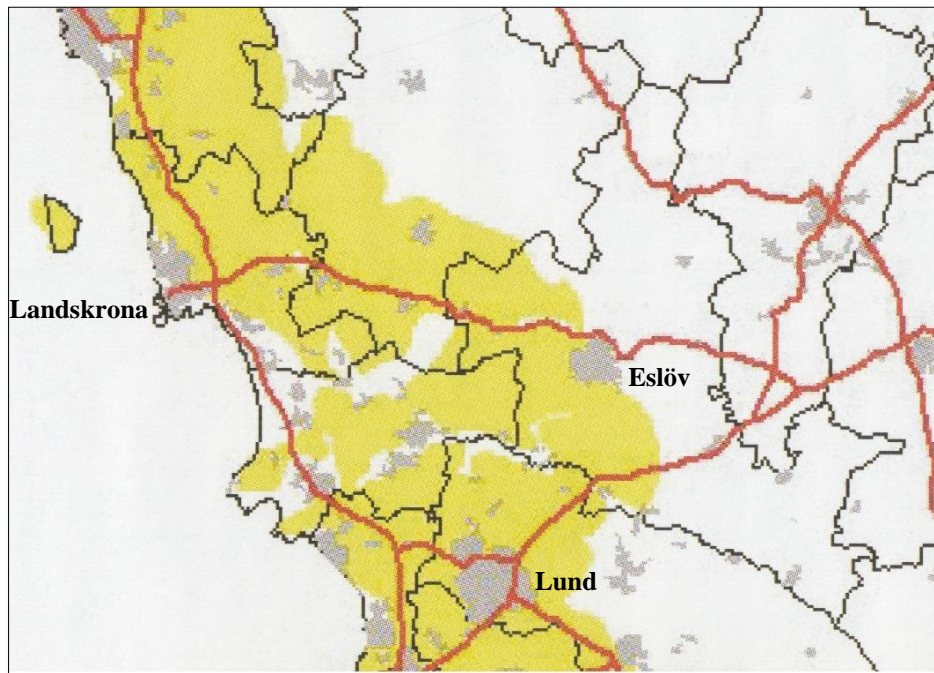
Eslövs kommun ligger i centrala Skåne och drygt 70 % av kommunens yta är åkermark. I övrigt är mindre skogsområden, öppen gräsmark och tätorter framträdande inslag. Åkermarken i de sydvästra delarna av kommunen är av klasserna 8-9¹²¹, se Figur 16. Mellan åren 2006-2010 exploaterades 52 ha åkermark i Eslövs kommun vilket motsvarar 0,17 % av den totala åkerarealen¹²². Omkring 80 % av befolkningen i kommunen är bosatt i tätorterna¹²³. För Eslövs kommun har det prognostiserats en befolkningstillväxt på cirka 6 % under åren 2011-2021¹²⁴, från 31 800 invånare till 33 700 invånare.

¹²¹ Länsstyrelsen i Skåne län (2001), s. 19.

¹²² Jordbruksverket (2013), s. 27, 34.

¹²³ Eslövs kommun (2001), ÖP, s. 20.

¹²⁴ Region Skåne (2011), s. 16.



Figur 16. Karta med kommungränser och åkermarksklasser 8-10 gulmarkerade. (Källa: Länsstyrelsen Skåne, 2001)

Eslövs tätort

Det finns två fördjupade översiktsplaner för Eslövs tätort; den ena för ett område i väster, den andra för ett område öster om tätorten. Båda planerna pekar ut platser för bebyggelse där bland annat bostäder föreslås. I väster tar planen jordbruksmark i klasserna 8-9 i anspråk och i öster främst mark av klass 6¹²⁵.

Riksintressen i Eslövs kommun

Eslövs kommun berörs av ett antal riksintressen vilka är uppräknade i den senaste översiktsplanen från år 2001. Det finns åtta riksintressen för kulturmiljövården, där bland annat en del av tätorten Eslöv är utpekad som riksintresse. Vidare finns det fyra områden av riksintresse för naturvården, där Rönne ås dalgång och Bråån kan nämnas. Det finns även två Natura 2000 områden, Abullahagen och Billingemölla. För yrkesfisket finns två riksintressen, Ringsjön och Vombsjön. Sedan finns ytterligare tre riksintressen för kommunikation där E22, Marieholmsbanan och stambanan är uppräknade. Revingehed är klassat som riksintresse för totalförsvaret

¹²⁵ Eslövs kommun (2009), s 13.

och slutligen är Billinge- och Anderstorpskoncessionen riksintresse för värdefulla ämnen och material.¹²⁶ Sedan översiktsplanen skrevs har riksintresse för energi tillkommit med syftet att möjliggöra för produktion av förnybara energikällor¹²⁷.

I analysen beskrivs effekterna för Lunds och Eslövs kommun om åkermark skulle kunna klassas som riksintresse.

¹²⁶ Eslövs kommun (2001), ÖP, s. 81.

¹²⁷ Eslövs kommun (2012), s. 6.

9 Analys av gällande lagstiftning och införande av åkermark som riksintresse

9.1 Uppfyller gällande lagstiftning sitt syfte angående skydd mot exploatering av jordbruksmark?

Jordbruksmarkens skydd mot exploatering regleras främst i MB 3 kap. 4 §, där jordbruk anges vara av nationell betydelse. Formulering som följer i andra meningen har fått kritik då den medger att marken får tas i anspråk allt för lättvindligt. Det kan konstateras att bebyggelse och anläggningar inte hindras av bestämmelsen om de behövs för att *tillgodose väsentliga samhällsintressen*. I propositionen angavs bostadsförsörjningsbehovet, viktiga rekreationsintressen och väl fungerande och lämpliga tekniska försörjningssystem som exempel på väsentliga samhällsintressen. Det antar vi kan innefatta i stort sett all exploatering. Kravet för att ta marken i anspråk är vidare att *de väsentliga samhällsintressena inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt någon annanstans*. I praktiken har detta inte utgjort något större hinder varför vi konstaterar att bestämmelsen är otillräcklig i avseendet att hindra exploatering av god jordbruksmark.

Rättsfallet MÖD 2006:71 som hindrade en matjordstäkt på jordbruksmark anser vi inte motsäga ovanstående slutsats. I rättsfallet kunde inte styrkas att behovet av matjord var större än vad som kunde tillgodoses på annat sätt varför någon djupare avvägning aldrig gjordes.

Vidare reflekterar vi över om bestämmelsen var tänkt som ett starkare skydd eller om den faktiskt uppfyller sitt syfte. Vid bestämmelsens uppkomst i naturresurslagen konstaterades förvisso i propositionen att jordbruksmarken är en begränsad resurs med avgörande betydelse för att trygga livsmedelsförsörjningen i landet. I anslutning till detta anges dock att samhällsutbyggnad trots allt får ske om det saknas ett ur allmän synpunkt tillfredsställande alternativ. De uttalanden som finns i förarbetena anser vi styrka att bestämmelsen uppfyller sitt syfte och att den samhällsutbyggnad som skett på bekostnad av jordbruksmarken inte är i strid med denna.

Enligt PBL ska länsstyrelsen särskilt ta tillvara och samordna statliga intressen vid samråd vilket innefattar MB 3 kap. 4 §. Det finns däremot ingen möjlighet för länsstyrelsen att överpröva detaljplaner som inte uppfyller denna bestämmelse. Det är en anledning till att det lagreglerade skyddet i MB 3 kap. 4 § är svårt att upprätthålla i praktiken. Möjligheten för länsstyrelsen att överpröva och därmed upphäva

kommunens beslut om antagande eller ändring av detaljplan finns däremot när ett riksintresse inte tillgodoses.

Det finns regler i fastighetsbildningslagen som skyddar jordbruksnäringen genom att förhindra ägosplittring och uppdelning av bärkraftiga och välarronderade jordbruksenheter. De blir främst aktuella vid fall utom plan. Bebyggelse som har stor inverkan på ianspråktagen mark regleras i en detaljplan. Då sker lämplighetsprövningen ur allmän synpunkt redan i detaljplaneprocessen. Skyddet i fastighetsbildningslagen får därför underordnad betydelse vid större exploateringar.

9.2 Åkermark som riksintresse

I begreppet jordbruksmark ingår både åker- och betesmark. Åkermark innefattar all mark som används eller lämpligen kan användas till växtodling eller bete och som är lämplig att plöja. Trots att marken för tillfället används för bete är det alltså ändå åkermark om marken är lämplig att plöja.

Vi menar att syftet med införandet av ett starkare skydd är att bevara åkermark för bland annat säkerställande av livsmedels- och energiproduktion. Då det främst är den högproduktiva åkermarken som minskat i hög takt och som är en högst begränsad resurs är det ett utökat skydd av åkermarken som undersöks.

Möjligheten att stärka skyddet mot exploatering genom att klassa viss åkermark som riksintresse har lyfts från flera håll. Nedan analyseras hur en sådan bestämmelse skulle kunna utformas i linje med befintlig lagstiftning om riksintressen och vad det skulle få för effekter vid ett införande.

9.2.1 Hur kan en riksintressebestämmelse utformas?

Ett riksintresse kan skapas genom MB 3 eller 4 kap. För de riksintressen som är geografiskt angivna i MB 4 kap. finns ett generellt undantag från skyddsbestämmelserna då skyddet kan hindra utvecklingen av befintliga tätorter eller det lokala näringslivet. Avsikten med att klassa åkermark som riksintresse är att skapa ett skydd mot just sådan exploatering, varför vi anser att ett införande enligt MB 4 kap. är lönlöst utan ändring av den undantagsbestämmelsen.

Ett lämpligare alternativ skulle vara att införa möjligheten i MB 3 kap. Det är idag möjligt att bland annat klassa områden med anläggningar för industriell produktion, energiproduktion och kommunikationer som riksintresse. Där är det dock anläggningar som riksintresset gäller, trots det anser vi att steget till att skydda åkermark enligt liknande bestämmelser inte är så långt. En myndighet, förslagsvis

Jordbruksverket, får då uppdraget att lämna uppgifter om de områden som de bedömer vara åkermark av riksintresse.

LRF gav ett förslag på ändring i MB 3 kap. 4 § i samband med miljöprocessutredningen, SOU 2009:45. I förslaget anges i paragrafens andra stycke att *brukningsvärd jordbruksmark så långt som möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra ett rationellt jordbruk*. I tredje stycket föreslås vidare att jordbruksmark ska kunna utgöra ett riksintresse. *Områden som är av riksintresse för jordbruket ska skyddas mot åtgärder som avses i andra stycket*.

Bestämmelsen fokuserar på att skydda det rationella jordbruket. Avsikten med detta anser vi är något otydlig. Är det med en sådan bestämmelse möjligt att exploatera jordbruksmark som för tillfället inte ingår i något rationellt jordbruk? Är det vidare möjligt att exploatera mindre områden om det inte innebär försvårad brukning? Vi anser att det främst är ett starkare skydd av åkermarken som resurs som saknas. Formuleringen ovan tolkar vi som att det snarare är näringen och jordbruksföretagen som skyddas. I förarbetet till MB föreslogs i en remiss ordet näringar ingå i MB 3 kap. 4 §, men det valdes bort av Lagrådet. Motiveringen var att det är naturresurserna som tas i anspråk av näringarna som anses omfattas av hushållningsbestämmelserna.

Dagens formulering i MB 3 kap. 4 § har helt frångåtts i förslaget från LRF och därmed principen att det krävs ett väsentligt samhällsintresse för att bebyggelse eller anläggningar ska få komma till stånd. Även principen om att alternativa platser ska undersökas har utelämnats.

Vi anser att den befintliga formuleringen i MB 3 kap. 4 § uppfyller sitt syfte som grundbestämmelse för skydd av jordbruksmark, men att bestämmelsen kan kompletteras med en riksintressebestämmelse gällande högproduktiv åkermark. I den fortsatta analysen frångås LRF:s linje om möjligheten att peka ut *jordbruksmark* som riksintresse, istället begränsas möjligheten till att omfatta *åkermark*.

Förslag till formulering

Vi kompletterar den befintliga bestämmelsen i MB 3 kap. 4 § för att skapa en möjlighet att peka ut högproduktiv åkermark som riksintresse.

MB 3 kap. 4 § *Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse.*

Brukingsvärd 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.

Åkermark vars produktionsförmåga är av riksintresse skall skyddas mot åtgärder som avses i 2 st.

Skogsmark som har betydelse för skogsnäringen skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk.

9.2.2 Vad blir följden om viss åkermark klassas som riksintresse?

Den åkermark som inte utpekats som riksintresse, liksom betesmark, skyddas fortsatt genom bestämmelsen i MB 3 kap. 4 § 1-2 st. Bebyggelse eller anläggningar får endast ta jordbruksmark i anspråk om det är väsentliga samhällsintressen som behöver tillgodoses och det inte kan ske på ett tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Redovisning av hur detta tillgodoses ska ske av kommunerna i en MKB vid bland annat detaljplanering. Vid byggande av allmänna vägar, järnvägar och spårvägar ska MKB tas fram av Trafikverket i samband med upprättande av vägplan respektive järnvägsplan.

De områden av riksintresse enligt MB 3 kap. som utpekats av en myndighet är inte direkt rättsligt bindande. Därför krävs tydliga riktlinjer som pekar på vilka områden som verkligen är av riksintresse. SKL har pekat på problem med riksintressen i det praktiska arbetet. Det behöver bland annat förtydligas vad som ska skyddas inom området samt vad som är värdekärnan. I Jordbruksverkets utpekande av åkermark vars produktionsförmåga är av riksintresse anser vi inte att några tvivel lär uppstå. Värdet som ska bevaras är möjligheten att bruka området.

En följd av att införa riksintresse för högproduktiv åkermark blir att en kommun i sin översiktsplan måste redovisa hur man tillgodoser riksintresset samt att länsstyrelsen vid samråd angående upprättande av planer särskilt ska se till att riksintressen beaktas. Den stora skillnaden mot dagens lagstiftade skydd gällande jordbruksmark är att länsstyrelsen ska upphäva kommunens beslut att anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelser om beslutet innebär att ett riksintresse inte tillgodoses.

I kommunernas planering över var exploatering ska ske kan befintliga riksintressen begränsa mängden lämpliga områden. Det kan ha lett till ett ökat tryck på exploatering av jordbrukmarken som inte haft samma skydd. En stor fördel med ett införande av högklassig åkermark som riksintresse blir därför att den inte längre blir underordnad övriga riksintressen.

En riksintressebestämmelse formulerad som ovan skulle medföra stora förändringar för de skånska kommuner som har hög andel högproduktiv åkermark. En hög efterfrågan på bostäder skulle då bli svårare att tillgodose. Vissa kommuner har främst förtätning av befintliga tätorter kvar som alternativ. Förutsatt en efterfrågan på villor, som är svår att tillgodose genom förtätning, kan det väntas en prisökning på sådan bebyggelse. Alternativt att befolkningstillväxten sker i andra delar av kommunen eller i någon annan kommun som inte omges av högproduktiv åkermark.

9.2.3 Vilken åkermark bör skyddas genom riksintresse?

Tolkningsproblem kan uppstå om det saknas riktlinjer för vilken produktionsförmåga åkermarken måste ha för att kunna vara av riksintresse. Den klassificering som finns för åkermarkens produktionsförmåga togs fram på 1970-talet. Den utveckling som skett inom lantbrukssektorn sedan dess har gjort att klassificeringen idag ansetts föråldrad. Vi anser det därför inte självklart att den uteslutande bör användas som vägledning för vilken mark som bäst lämpar sig för jordbruk. Innan ett införande av åkermark som riksintresse föreslår vi därför en kartläggning över åkermarkens produktionsförmåga. Kartläggning behövs för att Jordbruksverket ska kunna göra en rättvis bedömning vid utpekandet av riksintressen. Förslagsvis kan en kartdatabas skapas där det tydligt framgår vilken åkermark som omfattas av riksintressebestämmelsen.

Vidare kan vi konstatera att även åkermark av lägre klass bör bevaras då den relativt fortfarande kan ha en god produktionsförmåga. Att skydda all åkermark genom riksintresse är dock inte rimligt varför frågan blir var man bör dra gränsen.

Vidare i analysen har vi antagit att åkermark av klass 8-10 i den befintliga klassificeringen kan utgöra riksintresse. Denna mark finns främst i södra och västra Skåne. Om vi utgår från att åkermark av klass 8-10 kan pekats ut som riksintresse innebär det runt 300 000 ha i Skåne vilket motsvarar runt 27 % av den skånska landarealen. Risken med att peka ut en så stor areal som riksintresse är att begreppet riksintresse urholkas. Samtidigt krävs ett omfattande skydd för att nå en effekt av minskad exploatering på sådan mark. Sammanfattningsvis anser vi att klass 8-10 utgör en rimlig omfattning av åkermark som kan utpekats som riksintresse.

I det förslag som presenterades av LRF till miljöprocessutredningen, SOU 2009:45, föreslogs att skyddet skulle gälla åtgärder *som påtagligt kan försvåra ett rationellt jordbruk*. Vi anser det rimligt att mindre och direkt olämpliga områden som inte förväntas brukas i framtiden inte heller ska skyddas som riksintresse. Formuleringen anser vi som tidigare beskrivits något otydlig då det inte framgår vad som avses med rationellt jordbruk. Risker är att exploatering av högproduktiv åkermark får förekomma så länge det fortsatt kan bedrivas ett jordbruk med godtagbart ekonomiskt utbyte för brukaren.

I den formulering som vi presenterat ovan föreslås istället att *all* åkermark med hög produktionsförmåga ska kunna utpekas som riksintresse. Jordbrukverket kan i sitt arbete med att peka ut sådan åkermark som riksintresse göra avgränsningar och inte inkludera sådana områden som är självklart olämpliga att bruka.

9.2.4 Vilken exploatering kan fortsatt ske på åkermark?

Riksintressebestämmelsen blir tillämplig både vid prövning av detaljplan och vid beviljande av bygglov utanför detaljplanerat område. Ekonomibyggnader för jordbrukets behov är undantagna bygglovskravet varför någon prövning inte sker i dessa fall.

Den åkermark som klassas som riksintresse *skall skyddas* mot ianspråktagande för bebyggelse och anläggningar och undantaget i MB 3 kap. 4 § 2 st. kan därmed inte tillämpas. Det innebär i princip att bebyggelse inte är möjlig på högproduktiv åkermark. Detta skiljer sig från övriga riksintressen. För andra riksintressen i MB 3 kap. 5-9 §§ gäller att området ska skyddas mot *åtgärder som påtagligt kan skada/försvåra* syftet med riksintresset. Det kan därmed finnas utrymme att kombinera olika ändamål i området om syftet med riksintresset inte motverkas. Ett exempel kan vara att anlägga ett vindkraftverk i ett område som är av riksintresse för rennäringen¹²⁸. Det finns ingen möjlighet att kombinera produktion på åkermark med annan användning vilket gör att riksintressebestämmelsen innebär ett totalstopp för byggnader och anläggningar på åkermark av riksintresse. Undantag är endast möjligt för andra riksintressen vilka i vissa fall kan genombyta skyddet.

Den utformning av bestämmelsen som LRF tagit fram liknar övriga riksintressebestämmelser i MB 3 kap. Endast åtgärder som *påtagligt försvårar ett rationellt jordbruk* hindras. Det kan ses som en tröskel till när exploatering trots allt får ske. Vilken exploatering som fortsatt kan genomföras är som vi tidigare beskrivit svår att utläsa. Möjligtvis är bestämmelsen mindre strikt än den som vi har föreslagit i

¹²⁸ Se rättsfall, MÖD 2010:38.

denna analys och därmed enklare att genomföra. Alternativt innebär bestämmelsen ett för svagt skydd som inte ger större effekt.

9.2.5 Vilken ställning får åkermark av riksintresse mot övriga riksintressen?

En annan frågeställning som måste besvaras är hur åkermark vars produktionsförmåga är av riksintresse står sig mot övriga riksintressen i en konflikt. Det är fullt möjligt att ett område kan utgöra riksintresse för flera ändamål. I de fall det finns motstridiga intressen mellan flera områden av riksintresse ska en avvägning ske enligt MB 3 kap. 10 §. Företräde ska *ges åt det ändamål som på lämpligaste sätt främjar en långsiktig hushållning med marken, vattnet eller den fysiska miljön i övrigt*. Enligt MB 1 kap. 1 § ska ekologiska, sociala, kulturella och samhällsekonomiska hänsynstaganden tas med i denna bedömning.

Ett exempel är när en planerad väg, järnväg som utpekats som riksintresse av Trafikverket ska dras över åkermark av klass 8-10. Båda ändamålen är utpekade som riksintresse varför en avvägning måste ske. Här tas samhällsekonomiska hänsynstaganden in varför en bestämmelse om viss åkermark som riksintresse inte lär hindra viktiga utbyggnader för kommunikation och infrastruktur. Med denna bestämmelse anser vi att det inte behöver införas något ytterligare förtydligande gällande hur olika riksintressen ska vägas mot varandra.

Sammanfattningsvis kan konstateras att ett införande av högproduktiv åkermark som riksintresse enligt ovan innebär att exploatering i princip inte är möjlig på sådan mark. Endast i de fall exploateringen består av ett annat riksintresse kan det komma till stånd efter avvägning mellan de olika ändamålen.

9.2.6 Dispens

Bör det finnas undantag som gör det möjligt även för ändamål som inte är av riksintresse att i vissa fall ta den skyddade åkermarken i anspråk? Ett alternativ skulle vara att införa möjligheten att söka dispens för vissa åtgärder som innebär ianspråktagande av sådan åkermark. Det skulle kunna gälla samhällsviktiga funktioner eller mindre bebyggelse som endast tar begränsad mark i anspråk. Att börja fundera på undantag gör dock att man snabbt närmar sig den ursprungliga svagare bestämmelsen i MB 3 kap. 4 §. För att skapa ett starkt skydd för åkermarken föreslår vi att det inte ska ges möjlighet till dispens. Enbart andra ändamål som är av riksintresse bör kunna inskränka skyddet, och troligen innebär detta att exploatering med stor vikt för samhället trots allt kan genomföras.

9.2.7 Inskränkts äganderätten?

Ett införande av åkermark som riksintresse betyder att markägaren får ett förstärkt skydd mot att bli av med sin mark tvångsvis. Det innebär dock samtidigt en inskränkning i möjligheten att i framtiden ändra markanvändningen.

Förväntningsvärden uppstår när det finns förhoppningar om ändrad markanvändning genom att bebyggelse ska få uppföras vid beslut om detaljplan eller bygglov. Detta avspeglas i ett ökat markvärde. Ett införande av viss åkermark som riksintresse innebär att sådan förändrad markanvändning då inte längre är möjlig. Är detta en inskränkning i äganderätten? Det egendomsskydd som regleras i RF 2 kap. 15 § gäller endast pågående markanvändning. Brukningen av jorden inskränks inte av en riksintressebestämmelse. Istället handlar det om en inskränkning i rätten att förändra markens användning. Den rätten anses inte ingå i den privata äganderätten¹²⁹. Om åkermarken pekats ut som riksintresse anser vi det därför inte sannolikt att någon ersättning utbetalas till fastighetsägarna.

Det har på senare år skett förändringar i bland annat ExL som antyder att äganderätten har stärkts. Bland annat har presumptionsregeln tagits bort vilken innebar att ersättningen vid markåtkomst inte inkluderade förväntningsvärden. Nu ska även sådana värden ersättas. Regeln togs bort för att stärka skyddet för äganderätten, det förklarades dock att den inte skulle stärkas i större utsträckning än att samhällsutvecklingen säkerställs. En utgångspunkt var också att återgå till grundtanken i ExL, att fastighetsägaren bör kompenseras för fastighetens marknadsvärde som även innefattar förväntningsvärden.

Trots de förändringar som skett i ersättningsreglerna i ExL anser vi inte att ersättning ska utgå till fastighetsägare vid införande av åkermark som riksintresse. Förlust av förväntningsvärden är vanligt förekommande och kan ske bland annat till följd av förändrad översiktplanering eller att omgivningen förändras som gör att bygglov inte ges. Att börja ersätta sådana värden anser vi inte vara rimligt.

En riksintressebestämmelse kan trots allt medföra en skada för en fastighetsägare vilket måste beaktas vid avgörandet om bestämmelsen faktiskt bör införas. För att kunna införa en sådan bestämmelse bör det allmännas intresse av att bevara åkermarken överväga de enskilda fastighetsägarnas intresse av att i framtiden förändra markanvändningen.

¹²⁹ Sjödin m.fl. (2011), s. 30 f.

En viktig konsekvens att beakta är också att en fastighetsägare inte har någon möjlighet att direkt överklaga Jordbruksverkets utpekande av viss åkermark som riksintresse. Detta beror på att myndigheters utpekande av riksintresse aldrig är direkt rättsligt bindande. Den första prövningen sker när kommunen upprättar sin översiktsplan där de ska tillgodose riksintressen enligt PBL. Länsstyrelsen ska bevaka att hänsyn tas till utpekade riksintressen och i de fall det inte sker påpeka detta i sitt granskningsyttrande. Om kommunen väljer att bortse från länsstyrelsens yttrande ska länsstyrelsen överpröva kommunens beslut i ett senare steg, vid upprättandet av detaljplan eller områdesbestämmelser. Kommer de inte överens med kommunen får det avgöras i en rättslig prövning om området verkligen har status som riksintresse. Möjligheten för en fastighetsägare att väcka frågan innan dess uppfattar vi som liten. Det lär dock inte råda några större tvivel om det finns tydliga riktlinjer för vilken åkermark som enligt lagstiftningen bör utgöra riksintresse.

9.2.8 Inskränkts kommunernas planmonopol?

Kommunernas bestämmanderätt genom planmonopolet har lyfts upp som ett hinder mot införande av jordbruksmark som riksintresse, bland annat i SOU 2009:45. Det kommunala planmonopolet kan genombrytas av staten endast i mycket speciella undantagssituationer. En sådan situation är bland annat när en kommun inte tillgodoser riksintressen enligt MB 3 och 4 kap. De redan befintliga riksintressena har inte ansetts innebära en orimlig inskränkning för kommunerna. Problematiken bottenar, för åkermark som riksintresse, i att vissa kommuners möjlighet att exploatera skulle inskränkas kraftigt då de har hög andel högproduktiv åkermark. Vissa kommuner behöver däremot inte alls anpassa sig för att följa bestämmelsen. Bestämmelsen slår därför väldigt olika och främst är det kommunerna i västra och södra Skåne som begränsas att genomföra viss planläggning. Alternativet till att införa en riksintressebestämmelse är att lita på att kommunerna endast i nödvändiga fall tar i anspråk åkermark i planeringen. Vår uppfattning är att det inte har fungerat i praktiken. Fördelen med ett riksintresse är att kommunerna då konkurrerar på lika villkor för den skyddade åkermarken. Tidigare kan det tänkas att kommunerna i en hård konkurrens om befolkningstillväxt och sysselsättning inte kunnat motstå möjligheten att exploatera efterfrågade områden.

För att analysera inskränkningen vidare studerar vi hur Lunds och Eslövs kommun kan anpassa sig till ett införande av åkermark som riksintresse.

9.2.9 Hur påverkas kommuner med hög andel åkermark av en riksintressebestämmelse?

Lunds kommun

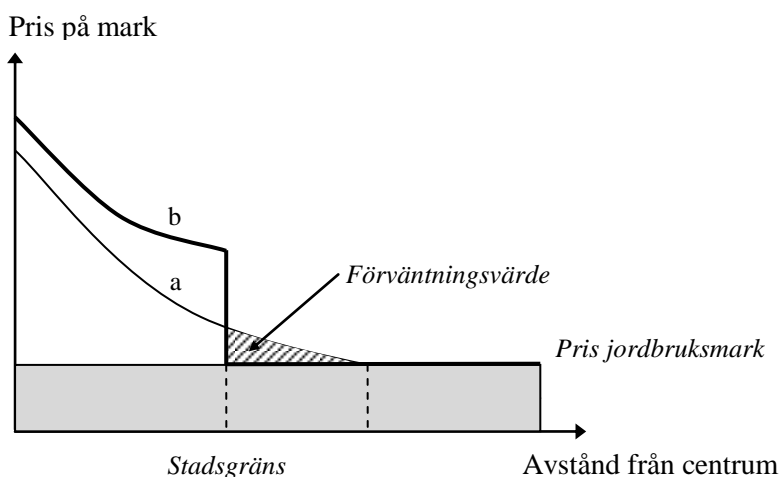
Lunds kommun väntar enligt prognoser en befolkningstillväxt på upp mot 11 % fram till år 2021. I översiktplanen som sträcker sig 40 år framåt planeras 1225 ha åkermark av klass 8-10 tas i anspråk för att möta efterfrågan på bostäder och lokaler. Kan kommunen möta den förväntade efterfrågan genom att istället exploatera andra områden samt förtäta tätorterna? Det är utan tvekan en stor utmaning då konkurrens sker med omgivande kommuner som har andra förutsättningar. Lunds kommun har också en stor inpendling av arbetskraft vilket tyder på att det råder en hög efterfrågan på bostäder i kommunen. Att begränsa möjligheterna till ny bebyggelse bidrar inte till att minska pendlingen. Snarare kan tänkas att pendlingen ökar vilket skapar andra miljöeffekter.

Det kan direkt konstateras genom att titta på kartan över Lunds kommun, Figur 10 från avsnitt 8.1.1, att staden Lund är helt omgiven av högklassig åkermark. En riksintressebestämmelse skulle därmed innebära att en utbyggnad av staden inte är möjlig. Förutom en eventuell riksintressebestämmelse angående åkermarks produktionsförmåga finns det redan många andra utpekade riksintressen i Lunds kommun. Områden av riksintresse för andra ändamål än åkermark innebär inte nödvändigtvis att exploatering hindras. Det kan därför fortfarande vara möjligt med byggnation om syftet med de riksintressena inte skadas. I de fall områden av riksintresse för olika ändamål krockar sker som tidigare nämnts en avvägning om vilket riksintresse som ska få företräde enligt MB 3 kap 10 §.

I centrala delar av Lunds stad finns riksintresse för kulturmiljövården vilket kan hindra förtätning i vissa delar. En annan konsekvens av riksintressebestämmelsen är att enfamiljshus som kräver yta utöver förtätningmöjligheterna inte kan byggas på åkermarken i utkanterna av Lund. De som efterfrågar sådan villabebyggelse hänvisas då till andra platser där byggnation inte hindras genom riksintressebestämmelsen.

Lunds kommun kan välja att styra ny bebyggelse till kommunens östra delar där det inte finns åkermark av de högsta klasserna. I de östra delarna finns det dock andra riksintressen för exempelvis naturvård, Natura 2000 och friluftsliv. Dessa riksintressen behöver inte innebära hinder mot ny bebyggelse men hänsyn måste tas då deras syfte inte får motverkas. För attraktiv bebyggelse krävs god kommunikation mellan boende och arbetsplats. I dagsläget är kommunikationerna till de östra delarna av Lunds kommun begränsade och det finns ingen tågtrafik. Det innebär att

biltrafiken förmodligen kommer att öka då människor ska förflytta sig mellan boende och arbetsplats. Ökad trafik och längre sträckor innebär också en miljöpåverkan. Det finns planer på framtida utbyggnad av spårvagn till kommunens östra delar vilket kan vara en lösning. En riksintressebestämmelse skulle innebära att Lunds stad inte kan växa utåt. De förväntningsvärden som finns på omgivande mark försvinner då. I Figur 17 illustreras den prisökning på befintlig mark inom Lunds stad som kan väntas då utbudet av mark som är möjlig att bebygga minskar, se kurva b. Lunds kommun skulle eventuellt kunna möta efterfrågan på bostäder och lokaler i andra delar av kommunen. Alternativt kan andra kommuner, som inte hindras av bestämmelsen, fånga upp en del av den väntade tillväxten.



Figur 17. En schematisk bild över markpriser beroende på avstånd från centrum. Kurvan (a) visar priserna på mark i dagsläget och kurvan (b) priserna när staden inte längre kan växa utåt. (Källa: O'Sullivan, 2009, s. 238)

Eslövs kommun

Eslövs kommun har andra förutsättningar än Lunds kommun. Väster om Eslöv finns den bördigaste åkermarken och här blir bebyggelse inte möjlig med en riksintressebestämmelse. Om Eslövs stad ska växa utåt får det istället ske åt öster där det finns åkermark av klass 6-7. Denna mark är fortfarande produktiv åkermark vilken inte heller är önskvärd att exploatera. Eslöv stad har ändå, förutsatt att de befintliga reglerna om hushållning av jordbruksmark följs, fortfarande en viss möjlighet att växa utåt. Ett införande av den bördigaste åkermarken som riksintresse kan i Eslöv få önskad effekt. Exploateringen styrs till mindre bördig mark alternativt förätning utan att kommunens och stadens möjligheter att växa inskränks i större utsträckning. Lunds och Eslövs kommuners förutsättningar att möta en riksintressebestämmelse skiljer sig därför väsentligen åt.

10 Slutsats av gällande lagstiftning och införande av åkermark som riksintresse

Dagens lagstiftning i MB anser vi utgör ett svagt skydd för jordbruksmark mot exploatering. Jordbruk anges vara av nationell betydelse i MB men trots det har exploatering av sådan mark kunnat ske i hög takt. Ett införande av högproduktiv åkermark som riksintresse bedömer vi skulle ge ett starkt skydd mot exploatering. Genom att peka ut viss åkermark som riksintresse innebär det också att länsstyrelsen ska överpröva detaljplaner där tillräcklig hänsyn inte tas till riksintresset. En viktig följd är också att åkermarken kan konkurrera med övriga riksintressen och inte fortsatt vara underordnad.

Kommuner med hög andel åkermark kan tvingas möta all efterfrågan på exploatering genom förtätning och styrning mot perifera områden i kommunen. De kommuner som i fortsättningen har möjlighet att exploatera nya områden i tätortsnära lägen stärks i konkurrensen om befolkningstillväxt och sysselsättningsmöjligheter. Möjligheten att lägga ny bebyggelse i närheten av befintlig kollektivtrafik kommer i vissa fall hindras och bebyggelse styrs istället till mindre tillgängliga områden. Bestämmelsen innebär en kraftig inskränkning i exploateringsmöjligheterna för ett par kommuner i sydvästra Skåne. Vi har i utformningen inte gett någon möjlighet till dispens. Vi anser att det hade försvagat det skydd som en riksintressebestämmelse skulle innebära och det hade på så sätt närmat sig det befintliga skyddet i MB.

För att avgöra om en riksintressebestämmelse enligt ovan ska införas måste en avvägning ske mellan skyddet för åkermark, kommuners bestämmanderätt gällande exploatering samt fastighetsägares möjlighet att i framtiden kunna ändra markanvändningen. Beroende på tyngden av de olika intressena kan en riksintressebestämmelse bli aktuell.

Vår uppfattning är att en riksintressebestämmelse som beskriven i föregående kapitel är möjlig att genomföra. Däremot anses systemet blir stelt och svårt att anpassa till särskilda omständigheter. Att uppföra bebyggelse och anläggningar blir enbart möjligt för andra ändamål av riksintresse. Det skulle troligtvis möta ett kraftigt motstånd från både kommuner och markägare vars möjlighet att förändra markanvändningen försvinner.

För att kunna skapa ett mer flexibelt skydd är en annan möjlighet att införa ekonomiska styrmedel. Det används på olika håll i Europa för att minska

Hur exploatering av åkermark kan begränsas – En växande fråga

exploateringen av jordbruksmark. I kommande kapitel studeras sådana styrmedel i några utvalda länder.

11 Ekonomiska styrmedel

I detta kapitel beskrivs i vilka situationer det kan vara befogat för staten att påverka markanvändningen samt vilka styrmedel som kan användas. Även varför det kan vara aktuellt med ett styrmedel för att begränsa exploatering på åkermark. Vidare beskrivs de ekonomiska incitament som finns för förtätning alternativt exploatering av åkermark. Slutligen beskrivs den värdeutveckling som sker när åkermarken detaljplaneras.

11.1 När staten bör införa styrmedel

Allmänningens tragedi är ett uttryck som myntades av ekologen Garrett Hardin 1968. Exemplet som då gavs var herdarna som låter sina djur beta fritt på en allmänning. En av herdarna bestämmer sig för att skaffa sig ytterligare djur. De övriga herdarna gör likadant. Resultatet blir att allmänningen blir överbetad och djuren svälter.¹³⁰ En situation uppkommer när individer agerar var för sig för att maximera den personliga och kortsiktiga vinsten. På lång sikt kan det leda till förlust ur ett gemensamt perspektiv. Applicerat på åkermark kan tänkas att den ur ett långsiktigt och gemensamt perspektiv bör bevaras för att säkra livsmedelsförsörjningen. Istället styr den enskilda nyttan där ekonomiska vinster uppnås genom exploatering.

På en perfekt marknad hanteras resursfördelningen av prissättningen vilken i sin tur regleras av utbud och efterfrågan. Den perfekta marknaden bygger bland annat på att det finns många säljare och köpare, en homogen vara, fullständig information och inga externa effekter.¹³¹ Om städernas utbredning lett till brist på åkermark eller livsmedel hade priset på jordbruksprodukter ökat och därmed även värdet på åkermarken. Då skulle värdet på marken använd som åkermark överstiga värdet som exploaterad mark.¹³² Detta scenario gäller om det råder en perfekt marknad, vilket sällan är verkligheten då kriterierna ovan inte är uppfyllda.

11.1.1 Är åkermarken undervärderad?

Så länge markens värde är högre som exploaterad mark än som åkermark bör exploatering ske för att upprätthålla en samhällsekonomiskt effektiv resursanvändning. Det som skulle kunna motivera ett införande av ett styrmedel är om det kan visas att åkermarken är undervärderad. Om det råder en underprissättning av åkermark bör det resultera i en större mängd genomförd exploatering än optimalt.

¹³⁰ Penn, Mysterud (2007), s. 105.

¹³¹ Energimyndigheten, Naturvårdsverket (2006), s. 60.

¹³² O'Sullivan (2009), s. 179.

För åkermarken kan priset bestämmas genom nuvärdet (NV) av framtida avkastningar (K) vilka diskonteras med en viss kalkylränta (r) som speglar risken.

Formel för nuvärdesberäkning:

$$NV = \sum_{n=1}^{\infty} \frac{K_n}{(1+r)^n}$$

- NV: Nuvärde
- K: Kassaflöde
- r: Kalkylränta
- n: Period

Detta nuvärde bör utgöra det pris som fastighetsägaren kräver för att sälja sin åkermark. På samma sätt kan värdet av marken för en byggherre beräknas som nuvärdet av den framtida avkastningen. Markägaren väljer troligtvis att sälja när den förväntade avkastningen från jordbruket understiger den förväntade avkastningen av marken i annan användning. Kostnaden för att genomföra konverteringen behöver räknas in¹³³.

Att åkermarken är undervärderad kan motiveras bland annat med kortsiktig framförhållning. Det kan tänkas att en framtida brist på livsmedel inte tas med i kalkylen. En sådan brist skulle kunna uppstå genom klimatförändringar, befolkningstillväxt eller oroligheter i världen som höjer priserna på livsmedel och därmed också på åkermarken. Möjligen ses risken för att något sådant skulle inträffa som mycket liten varför det inte avspeglas i priserna. Kalkylräntan i ovanstående formel är i så fall troligen för högt satt vilket sänker nuvärdet.

Det som talar mot att en underprissättning råder är att jordbruket idag är subventionerat. Studier har visat att jordbrukspolitiska faktorer har betydelse för betalningsviljan för åkermark¹³⁴. Det har till exempel kunnat konstateras att en stor del av gårdsstödet kapitaliseras i markvärdet¹³⁵. Det kan också tänkas att jordbruket blir effektivare i framtiden vilket också tyder på att någon undervärdering inte råder.

I denna rapport görs inga försök att sätta ett värde på eventuell underprissättning. Det antas vidare i rapporten att åkermarken är undervärderad för att kunna undersöka

¹³³ Jordbruksverket (2012), s. 7.

¹³⁴ A.a. s. 28.

¹³⁵ A.a. s. 27.

lämpliga styrmedel som kan användas. Ett styrmedel bör då justera för åkermarkens egentliga värde.

11.2 Styrmedel

Då priset på en vara inte motsvarar dess faktiska värde kan staten införa styrmedel. Om ett utökat skydd av åkermark är önskvärt kan det behövas en statlig styrning för att möta de marknadsmisslyckanden som existerar.

Regleringar enligt miljöbalken är exempel på *administrativa styrmedel* där förbud mot och villkor för exploatering kan ställas.¹³⁶ I föregående kapitel beskrevs den gällande lagstiftningen för skydd av jordbruksmark samt möjligheten att klassa viss åkermark som riksintresse.

Ett alternativ är *ekonomiska styrmedel* som påverkar kostnaden och nyttan hos aktörerna i deras olika val. Ekonomiska styrmedel inom miljöområdet är till exempel skatter, avgifter, överlåtbara utsläppsrätter och certifikat, bidrag och subventioner. En skatt eller avgift kan styra resursanvändningen i en riktning som innebär mindre miljöbelastning.¹³⁷

Ett annat styrmedel är att *informera och upplysa* om effekterna för att skapa en förändring i beteende och attityd. Det innebär alltså inget tvång som vid administrativa och ekonomiska styrmedel utan fokuserar på en ökad förståelse.¹³⁸

11.3 Drivkrafter att förtäta alternativt exploatera åkermark

Genom att kartlägga drivkrafter som finns bakom förtätning respektive exploatering av åkermark kan ett ekonomiskt styrmedel utformas för att möta dessa.

Drivkraft att förtäta

Teorin ”Smart Growth” behandlar de fördelar som går att vinna genom att förtäta staden snarare än att bygga utåt. Nedan anges de största fördelarna som framställs vid tätare bebyggelse.¹³⁹

- Genom att bygga tätt sparas mark som annars skulle bebyggas. Marken kan sedan användas till andra ändamål, till exempel jordbruk och naturvård.

¹³⁶ Jordbruksverket (2012), s. 58.

¹³⁷ Energimyndigheten, Naturvårdsverket (2006), 58.

¹³⁸ A.st.

¹³⁹ Litman (2012) s. 1.

- En kompakt stad leder till minskade samhällskostnader tack vare:
 - Mer koncentrerad kollektivtrafik.
 - Mindre gatunät som behöver underhållas.
 - Mindre område som behöver försörjningsledningar som t.ex. vatten- och avloppsledningar.
 - Det blir även mindre ytor som skolor, akutsjukvård, sophämtning m.m. behöver täcka.
- Tillgängligheten ökar i en tätbebyggd stad. Det bli närmre för människor i staden att nå butiker och service. Effektiviteten för aktiviteter som kräver distribution förbättras.
- Minskade transportkostnader.

Det finns kritiker till teorin som bland annat menar att de samhällskostnader som pekats ut ovan ändå betalas ”frivilligt” av de som bosätter sig i utkanterna av städerna, genom exempelvis anslutningsavgift till kommunalt vatten- och avloppssystem.¹⁴⁰

Det en stad i övrigt kan vinna på förtätning förutom vad som nämnts ovan är att det uppstår en mer blandad stad. Många olika funktioner samlas på nära avstånd från varandra. Förtätning kan innebära att ett område tillförs en funktion som saknades tidigare, till exempel nya bostäder eller verksamheter. Det i sin tur bidrar till mer attraktiva områden. För att hålla nere trafiken och därmed buller och föroreningar i den mer kompakta staden beskrivs bör det satsas på gång-, cykelvägar samt kollektivtrafik.¹⁴¹

Vid förtättningsprojekt kan sanering av marken behövas. Det kan bli ett dyrt ingrepp som riskerar genomförandet av hela projektet. I dagsläget är det dock möjligt att söka bidrag hos staten för att undersöka vad som behöver åtgärdas, vem som är ansvarig samt bidrag till själva saneringsåtgärderna.¹⁴²

Drivkraft att bygga utåt

Nyexploatering är i de flesta fall en enklare och snabbare process än förtätning med färre inblandade. Planerings- och exploateringsprocessen vid förtätning är mer komplex, tidskrävande och det behövs mer resurser. Anledningen är att förtätning berör fler människor och verksamheter samt deras vardagliga miljö. Riskerna ökar då för att byggnationen överklagas. I förtättningsprojekt krävs en helhetssyn över arbetet

¹⁴⁰ Cox, Utt (2004).

¹⁴¹ Malmö Stad (2010), s. 5, s. 20.

¹⁴² Naturvårdsverket (2012).

då byggnation ska ske i redan bebyggda områden. Avvägningar och kompromisser mellan olika intressen måste göras.¹⁴³

Vid förtättningsprojekt krävs ofta marksanering som kan bli en dyr åtgärd. Det är inte enbart saneringskostnaderna som kan bli höga, byggkostnaderna då byggnation ska ske i stadsmiljö och parkeringslösningar är exempel på poster som kan innebära höga kostnader i projekten. Även lagstiftning och riktlinjer gällande exempelvis skyddsavstånd kan försvåra genomförandet av ett förtättningsprojekt.¹⁴⁴ Byggnation på exempelvis åkermark anses därför vara enklare då marksaneringskostnader och andra kostnader som uppstår inom staden oftast inte blir aktuella.

Ett resultat av förtätning blir mer människor på mindre yta. En effekt av det kan bli trängsel i både boende- och trafikmiljön. Mer trafik leder i sin tur till buller och föroreningar. Då staden blir mer kompakt måste kapaciteten hos den kommunala servicen eventuellt utökas för att möta den ökade efterfrågan på service som till exempel vattenledningar, kollektivtrafik och skola.¹⁴⁵

11.4 Värdeutveckling vid exploatering

Det uppstår förväntningsvärden när det finns en förhoppning om att åkermark i framtiden kan exploateras och på så sätt öka kraftigt i värde, se Figur 18. Detta innebär alltså att fastighetens värde är högre än vad som enbart beror på den pågående markanvändningen.¹⁴⁶ Sådan mark där förväntningsvärde finns kallas råmark och avser mark som inte omfattas av detaljplan. När området senare omfattas av en detaljplan sker ytterligare en värdeökning som beror på de byggrätter som uppkommer i och med planen. Marken får sitt högsta värde när kostnaderna för fastighetsbildning och exploateringsavgifter har betalats, sådan mark benämns tomtmark.¹⁴⁷

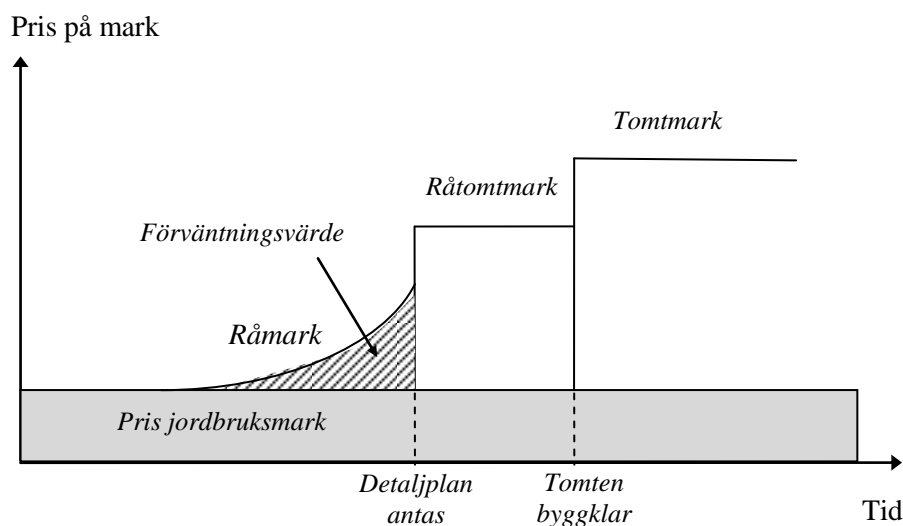
¹⁴³ Malmö Stad (2010), s. 3.

¹⁴⁴ A.a. s. 19-21.

¹⁴⁵ A.a. s. 6.

¹⁴⁶ Sjödin m.fl. (2011), s. 23.

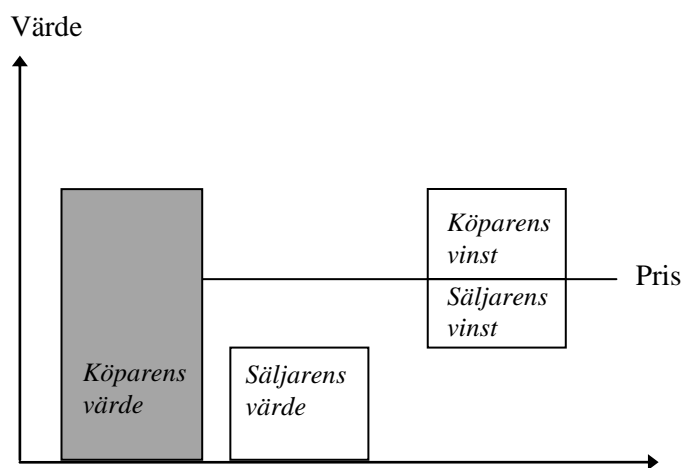
¹⁴⁷ A.a. s. 145.



Figur 18. En schematisk bild över värdeutveckling vid exploatering. (Källa: Sjödin m.fl. (2011), s. 144)

I de fall byggherren eller kommunen inte äger marken som är aktuell för detaljplanering sker i regel ett förvärv av marken. För att en frivillig försäljning ska ske krävs att säljaren och köparen kan komma överens om ett pris. Köparen är villig att högst betala det pris som denna värderar fastigheten till. Säljaren kräver på samma sätt minst det egna värdet varför priset behöver ligga mellan köparens och säljarens värde. Vinsten fördelas på så sätt mellan köpare och säljare, beroende på var priset slutligen hamnar, se Figur 19.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Sjödin m.fl. (2011), s. 174.



Figur 19. Vinstfördelning vid överlåtelse av mark/fastigheter.
(Källa: Kalbro, Lindgren, 2010, s. 174)

12 Ekonomiska styrmedel i Europa

För att kunna studera alternativa möjligheter att skydda åkermarken i Sverige lyfts i detta kapitel blicken ut mot Europa. EU arbetar intensivt med frågor kring hårdgöring av mark. Hårdgöring innebär att ett jordlager täcks permanent med ett ogenomsläppligt material som till exempel asfalt eller cement. Flera länder har infört ekonomiska styrmedel för att i större utsträckning kunna kontrollera utvecklingen.

I detta kapitel studeras utvalda europeiska länder vars lagstiftning och arbete för att förhindra hårdgöring av mark anses vara intressant. Framst studeras hur jordbruksmarken skyddas. Dels undersöks hur begränsningen av ny hårdgöring sker och dels hur man i de fall exploatering ändå sker kan minska följderna eller kompensera för förlusterna.

12.1 Problemställningen i Europa

Enligt European Environment Agency uppskattades utifrån uppgifter för åren 2000 och 2006 att det exploaterades en markyta på 920 km² per år inom EU. I denna siffra ingår samtliga markområden varav jordbruksmarken endast är en del. Förutsatt en obruten linjär utveckling kommer en markareal motsvarande Ungerns storlek ha täckts över inom 100 år.¹⁴⁹

Ur ett internationellt perspektiv har Sverige och norra Europa mycket gynnsamma förhållanden för ett uthålligt jordbruk då jorden och klimatet skapar en produktiv och odlingsäker åkermark.¹⁵⁰ För att kompensera för förlusten av en hektar bördig jordbruksmark i Europa skulle man behöva ta i bruk ett upp till tio gånger så stort område i andra delar av världen. Den hårdgörning av jordbruksmark som sker i Europa ersätts delvis genom en överföring av produktionen till andra länder.¹⁵¹

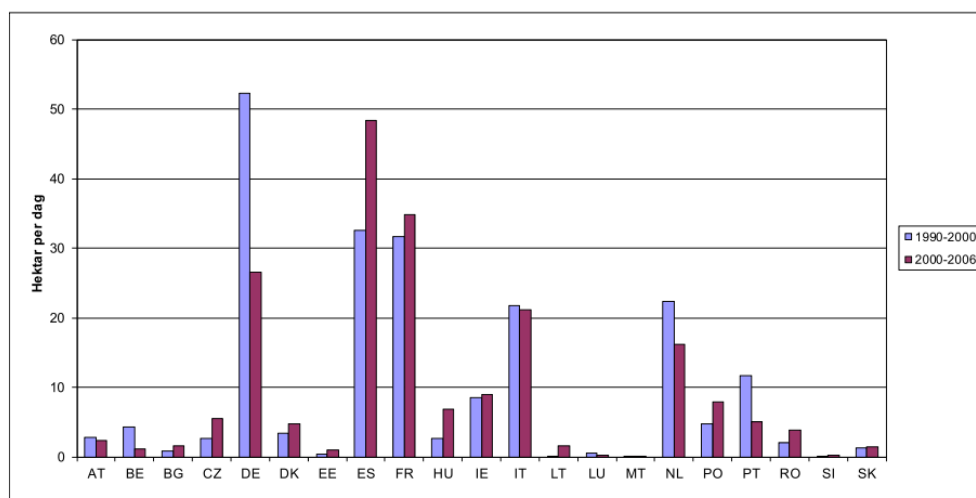
I Figur 20 visas hur många hektar jordbruksmark som har exploaterats, utslaget per dag, i några olika europeiska länder. Detta ger en överblick över skillnaden mellan länderna, men behöver också relateras till ländernas storlek. I jämförelse med Sverige, som inte finns med i tabellen, kan det konstateras att det mellan åren 2006-2010 exploaterades runt 3100 ha jordbruksmark.¹⁵² För Sverige motsvarar det under perioden en exploatering av jordbruksmark på drygt 1,7 ha per dag.

¹⁴⁹ Europeiska kommissionen (2012), s. 41.

¹⁵⁰ Hushållningssällskapet Halland (2012), s. 5.

¹⁵¹ Europeiska kommissionen (2012), s. 57.

¹⁵² Jordbruksverket (2013), s. 10.



Figur 20. Markexploatering per dag (ha) på jordbruksmark i europeiska länder. (Källa: Europeiska kommissionen 2012, Bilaga 4.)

EU har ingen direkt möjlighet att reglera den fysiska planeringen. Det har däremot utvecklats politiska strategier och antagits rättsliga instrument som har inverkan på markexploatering och hårdgöring av mark.

Sammanhållningspolitiken har som mål att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen i EU genom att minska obalanserna mellan regionerna. Ett led i denna politik är den *Europeiska regionala utvecklingsfonden* som ger stöd till bland annat hållbar stadsutveckling. Exempel på projekt som stöds är användandet av tidigare exploaterad mark, exempelvis nedgångna industriområden, vilket kan minska exploateringen av orörda markområden. Fonden finansierar dock även infrastruktur, energi och transport som istället kan bidra till hårdgöring av mark i vissa medlemsstater.¹⁵³

Direktivet om miljökonsekvensbeskrivningar och direktivet om strategisk miljöbedömning (SMB) kräver att en bedömning görs av den förväntade miljöpåverkan i ett projekt eller vid upprättande av planer och program.¹⁵⁴

¹⁵³ Europeiska kommissionen (2012), Bilaga 3.

¹⁵⁴ A.st.

12.2 Styrmedel för markanvändning i Tyskland

Tyskland är ett av Europas mest tätbefolkade länder med en befolkning på 82 miljoner på en yta som motsvarar knappt 80 % av Sveriges.¹⁵⁵ Befolkningstätheten beräknas till runt 230 invånare per km².¹⁵⁶ Det kan jämföras med befolkningstätheten i Skåne vilken är 114 invånare per km².¹⁵⁷ Tyskland är indelat i 16 delstater vilka har relativt stort självstyre där de utifrån nationell lagstiftning använder olika strategier för att bevara miljön.

Tyskland förlorade mellan åren 1990 och 2000 minst 150 000 ha jordbruksmark vilket motsvarar 0,5 % av landets totala jordbruksmark. Samma utveckling fortsatte under perioden 2000 till 2006.¹⁵⁸ Exploatering har skett för att möta behovet av bland annat bostäder, handel och infrastruktur. De negativa ekologiska och ekonomiska konsekvenserna som härleds till denna trend har fått stort fokus i Tyskland.

I *Strategy for Sustainability* som togs fram år 2002 sätter man målet att reducera exploatering av tidigare oexploaterad mark för bebyggelse och transport till 30 ha per dag till år 2020. I denna siffra är inte jordbruksmarken urskiljd utan siffran avser alla marktyper som exploateras. De senaste åren har en tydlig minskning av ianspråktagandet av mark för bebyggelse och transport konstaterats, se Figur 21. Minskningen är dock inte tillräcklig för att nå målet varför det i Tyskland nu förs en diskussion om nya styrmedel.¹⁵⁹

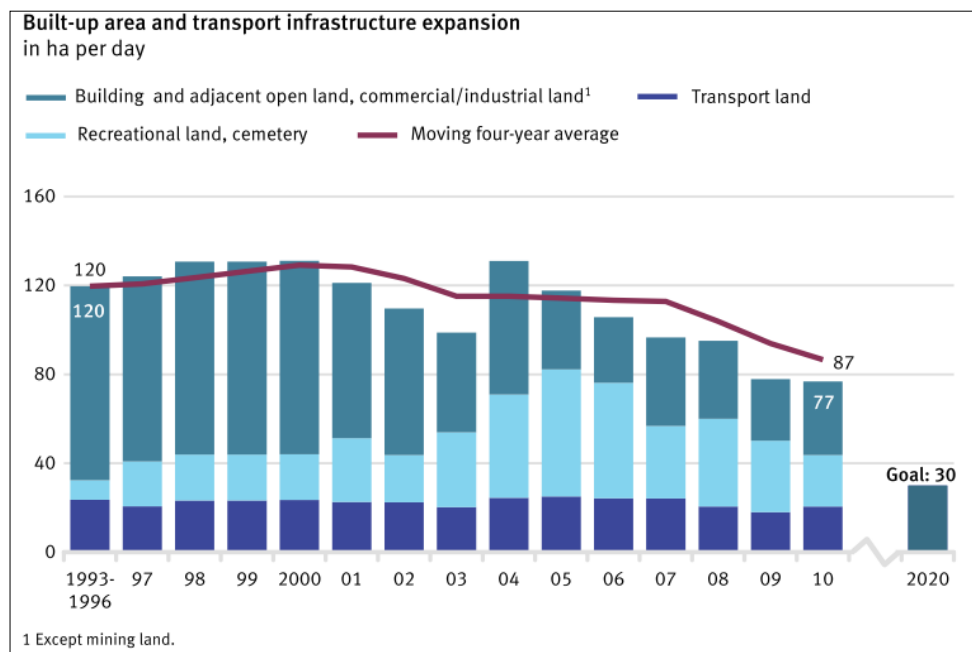
¹⁵⁵ Kalbro (2007), s. 55.

¹⁵⁶ Prokop m.fl. (2011), s. 77.

¹⁵⁷ SCB (2012).

¹⁵⁸ Europeiska kommissionen (2012), s. 55.

¹⁵⁹ The federal government of Germany (2012), s. 69.



Figur 21. Ianspråktagen mark i Tyskland för bebyggelse och transport.
(Källa: The federal government of Germany, 2012, s. 69)

Tyskland är ett föregångsland avseende välutvecklade system för värdering och genomförande av miljökompensation. Negativ inverkan på landskapet från exploatering ska kompenseras med åtgärder som skapar samma eller åtminstone liknande ekologiska värden. Fokus ligger inte på ianspråktagandet av mark utan snarare på miljöingrepp i allmänhet. Det kan dock vara värt att studera hur deras system med ekokonto är uppbyggt samt värderingen av intrång och åtgärder med ekopoäng som används bland annat i delstaten Baden-Württemberg.

12.2.1 Miljökompensation genom ekokonto och ekopoäng

Det tyska miljökompensationssystemet regleras främst genom *Federal Law Of Nature Conservation*. Här anges att negativ inverkan på landskapet från exploatering av till exempel vägar, bostäder eller industriområden i första hand ska undvikas och minimeras, i andra hand krävs kompensation.¹⁶⁰ Typiska kompensationsprojekt kan vara att förbättra den biologiska mångfalden, skydda landskapet och förbättra jordbruksmetoder.¹⁶¹

¹⁶⁰ Kuepfer (2012), s. 332.

¹⁶¹ A.a. s. 331.

Ekokonto

Environmental Impact Assessments har sedan början av 1990-talet varit obligatoriskt i hela Tyskland efter ett direktiv från EU, motsvarande svenska miljökonsekvensbeskrivningen. I Tyskland ingår även kompensationsåtgärder som en del i framtagandet av en sådan beskrivning av miljökonsekvenserna. Kompensationen var fram till 1998 tvungen att ske inom det planlagda området eller i dess direkta omgivning. Det visade sig svårt att hitta lämpliga åtgärder för att kompensera för miljöskadorna med denna begränsning. År 1998 infördes därför en möjlighet i den nationella byggnadslagstiftningen för kommuner att skapa ekokonton. Här kan den påverkan som uppkommer till följd av upprättade planer sammanställas. Det gavs nu en möjlighet att genomföra kompensation inom andra delar av kommunen samt införa metoder för att värdera påverkan och åtgärder vilket skapade större flexibilitet.¹⁶² Sedan 1998 har flera kommuner infört system med ekokonton i Tyskland för att på ett effektivt sätt kunna kontrollera, utföra och bokföra kompensationsåtgärder.¹⁶³

De 16 delstaterna i Tyskland har en stor självständighet och använder olika strategier för att bevara miljön. De flesta delstaterna har tagit fram utökade bestämmelser kring ekokonton där bland annat ekopoäng eller verbala resonemang används för att mäta påverkan och åtgärderna. När kommunen är exploatör genomför de oftast kompensationsåtgärderna. Andra exploatörer betalar och uppdrar i de flesta fall genomförandet och dokumentationen till andra konsulter vilka övervakas av naturskyddsmyndigheten.

Införande av ekokonto var till en början endast möjligt för kommunerna och endast för den påverkan och de åtgärder som skedde till följd av upprättade detaljplaner. Motsvarande system efterfrågades för de ingrepp som skapades av andra aktörer utanför städerna. Det kan till exempel handla om vägbyggnation, vindkraft eller stenbrott. År 2007 ändrades *The national Law of Nature Conservation* för påverkan som genomfördes av andra än kommunerna. Nu skapades en möjlighet för samtliga delstater att skapa ekokonton för att hantera även denna påverkan.

Ekopoäng i delstaten Baden-Württemberg

Baden-Württemberg är med knappt 11 miljoner invånare den tredje största delstaten i Tyskland¹⁶⁴. Området är drygt tre gånger så stort som Skåne och har tre gånger så

¹⁶² Kuepfer (2012), s. 332.

¹⁶³ Europeiska kommissionen (2012), s. 30.

¹⁶⁴ Prokop m.fl. (2011), s. 80.

många invånare per kvadratkilometer¹⁶⁵. År 2008 exploaterades 8,2 ha per dag, trots en minskande befolkning, vilket medförde stor inverkan på miljön.¹⁶⁶

Med utgångspunkt i den nationella lagstiftningen använder Baden-Württemberg ekokonton tillsammans med ett system av ekopoäng. I de fall exploatering inte går att undvika fastställs den ekologiska kostnaden och omvandlas till ekopoäng. Byggherren måste sedan se till att kompensationsåtgärder till ett motsvarande värde genomförs.¹⁶⁷ Både negativ påverkan och kompensationsåtgärder värderas i samma system med ekopoäng.¹⁶⁸ Nedan beskrivs hur ett ekokonto kan upprättas och startas i det system som Baden-Württemberg använder.

Ett ekokonto skapas genom en kommunal landskapsplan som täcker hela området i en kommun. I denna beskrivs dels de områden som redan i nuläget är av högt ekologiskt värde och dels de områden som har stor potential att bli högkvalitativa biotoper. De områden som redan har ett högt värde ska underhållas men kan inte användas till åtgärder då kompensationsåtgärderna måste förbättra ett område ekologiskt.¹⁶⁹

När områdena identifierats undersöks de och åtgärderna planeras i detalj innan de placeras i en ”Pool of appropriate lots (PAL)” motsvarande en lista med lämpliga platser. Områden som har privata ägare kan inte tas med utan enbart områden som ägs av kommunen.¹⁷⁰

Områdena kan efter att de åtgärdats överföras till ett ekokonto där de ges ekopoäng. Poängen baseras på kvalitetsförändringen genom åtgärden samt storleken på området. Alla markägare så som jordbrukare, skogsbrukare, kommun eller stat kan genomföra åtgärder på sin mark och därefter föra in skapade ekopoäng på kommunens ekokonto för försäljning till de som skapar negativ påverkan och är skyldiga att utföra kompensationsåtgärder.¹⁷¹ Kommuner och andra myndigheter kan skifta kostnaderna för utförda kompensationsåtgärder till byggherrar genom ett tillägg på markpriset. Generellt ligger kostnaderna på runt 1-5 % ibland upp mot 10 % av markpriset.¹⁷² Avgiften som anses måttlig för byggherren har en stor betydelse för den ekologiska balansen. För att förenkla administrationen byggs ekokonto upp i datorsystem där

¹⁶⁵ SCB (2012).

¹⁶⁶ Prokop m.fl. (2011), s. 82.

¹⁶⁷ Europeiska kommissionen (2012), s. 30.

¹⁶⁸ Kuepfer (2012), s. 331.

¹⁶⁹ A.st.

¹⁷⁰ A.a. s. 334.

¹⁷¹ A.a. s. 333.

¹⁷² A.a. s. 332.

uppdateringar och kontroll kan utföras. En koppling till geografiska informationssystem med kartor kan underlätta hanteringen ytterligare.¹⁷³

Fördelar och nackdelar med ekokonto

Ekokonto kan rätt använt vara ett effektivt system för att kompensera negativ miljöpåverkan. När hela kommunens markområden utvärderas övergripande får man ett flexibelt system. De bäst lämpade områdena för kompensationsåtgärderna kan väljas ut och genomföras i samarbete med markägare.¹⁷⁴ Systemet möjliggör kontroll samtidigt som en öppenhet och rättvisa uppnås. Systemet innebär också ett enkelt förfarande för byggherren.¹⁷⁵

Nackdelen är att kompensationsåtgärderna är inriktade på naturpåverkan i allmänhet och därmed inte särskilt på bevarande av tidigare oexploaterad mark. Det finns inte heller några begränsningar för hårdgöring av mark eller exploatering utan enbart att det är förenat med en extra kostnad. Det är därför viktigt att principen om undvikande av skador som första alternativ inte frångås.¹⁷⁶ Lagen har inga krav på övervakning eller på kommunerna att rapportera hur arbetet med kompensationen fortgår, varför knapphändig information finns om hur regelbundna och lyckade kompensationerna är. Det krävs dessutom expertkunskap inom kommunerna då utpekande av områden lämpliga för kompensation kan vara svårt. Hjälp kan dock inhämtas utifrån. I praktiken är kostnaden för kompensation sällan en stor del av den totala exploateringskostnaden. Detta innebär att det troligtvis inte har någon avskräckande effekt från att exploatera området.¹⁷⁷

12.2.2 Handel med exploateringsrätter

En möjlighet att uppnå målet att reducera exploateringen av mark för bebyggelse och transport till 30 ha per dag är ett system med handel av exploateringsrätter. Ett sådant system har föreslagits av parlamentets expertgrupp med förbehåll om att flera utredningar krävs innan ett införande kan ske¹⁷⁸. I detta avsnitt beskrivs hur systemet är tänkt att utformas.

Handel med exploateringsrätter är ett styrmedel som ännu inte använts i praktiken men som i bland annat Tyskland utretts både teoretiskt och i fallstudier. Fokus ligger

¹⁷³ Kuepfer (2012), s. 335.

¹⁷⁴ A.st.

¹⁷⁵ Europeiska kommissionen (2012), s. 19.

¹⁷⁶ A.st.

¹⁷⁷ Wilding, Raemaekers (2012), s. 197.

¹⁷⁸ Müller (2011), s. 3.

på att minska mängden ny mark som tas i anspråk utanför den befintliga staden. Detta skiljer sig från kompensationsåtgärderna vilka främst tar hänsyn till de miljövärden som inskränks vid exploatering. Ur perspektivet att bevara jordbruksmark kan därför denna modell vara intressant att studera.

Ekonomiska styrmedel kan användas för att minska påverkan på miljön. Skatter, avgifter och handel med rättigheter är några exempel. Grundtanken för exploateringsrätterna kan jämföras med det system som finns för handel med utsläppsrätter för koldioxid. Internationellt har USA varit tidiga med att skapa marknader för utsläppsrätter medan Europa valt att använda miljöavgifter. EU har dock som en följd av Kyotoprotokollet infört handel med utsläppsrätter för koldioxid sedan år 2005. Främsta syftet var att minska utsläppen, få förorenaren att betala samt uppmuntran till ny teknik.¹⁷⁹ Det har dragits många paralleller från detta system till möjligheten att införa exploateringsrätter.

Redan på 1990-talet introducerades idén med handel av exploateringsrätter under ett bestämt exploateringsstak i Tyskland. Grundtanken är att skapa en knapphet av ny mark som kan exploateras vilket sätter ett ekonomiskt tryck på markanvändningen och därmed gynnar alternativa möjligheter så som förtätning. I Tyskland anses det idag vara ett lovande politiskt instrument för att kunna närma sig det nationella målet med exploatering av maximalt 30 ha ny mark per dag.¹⁸⁰

I teorin förväntas ett system med exploateringsrätter jämfört med andra styrmedel nå det satta målet till lägre totalkostnad. Studier på området har dock visat att ett sådant system är komplext. Nedan beskrivs översiktligt hur ett system med exploateringsrätter är tänkt att utformas, resultat av fallstudie som gjorts samt styrkor och svagheter som presenterats i utredningar.

Utformning av systemet

I ett system med exploateringsrätter är det kommunerna som är aktörer. Ett krav för att kommunen ska ges möjlighet att exploatera utanför städerna är inlösen av erhållna certifikat och först då kan framtagen plan för området förklaras giltig. Genom att tilldela kommunerna en knapphet av certifikat sker en begränsning av hur mycket exploatering av nya områden som är möjlig. Övrigt behov av exploatering förväntas kommunerna möta genom förtätning av befintliga tätorter vilket inte kräver några certifikat.¹⁸¹ Viktigt att komma ihåg är att först när alla krav som finns i befintlig

¹⁷⁹ Pihl (2007), s. 134.

¹⁸⁰ Müller (2011), s. 16.

¹⁸¹ Erhart m.fl. (2010), s. 4.

planlagstiftning är uppfyllda blir det aktuellt med exploateringsrätter. De är endast tänkta som ett komplement till gällande lagstiftning.¹⁸²

Handel med certifikaten mellan kommunerna är en av grundstenarna i modellen. Om en kommun vill exploatera ett nytt område och inte har tillräckligt med certifikat kan de inhandlas på en marknad. Motsatt kan en kommun med överskott av certifikat sälja. För att förenkla handel mellan aktörerna krävs en välutformad marknadsplats motsvarande den som idag finns för utsläppsrätter. Priserna på certifikaten avgörs av utbud och efterfrågan.¹⁸³

Fallstudien Spiel Raum

Flera teoretiska undersökningar har genomförts med exploateringsrätter. Med hjälp av en fallstudie kan empiriskt material samlas in för att styrka teorin eller belysa svagheter. Det första pilotprojekt som genomfördes var *Spiel Raum* vilket finansierades av den tyska myndigheten för utbildning och forskning. Projektet genomfördes i samarbete med 14 tyska kommuner av olika storlek och spridda över hela Tyskland.¹⁸⁴ Den största kommunen som var med i studien var München med en miljon invånare och den minsta hade mindre än 10 000 invånare. Kommunerna som valdes ut hade också varierande efterfrågan på mark. Syftet med fallstudien var att få kunskap om hur ett system bör utformas och hur aktörerna skulle agera om ett sådant infördes. En simulering genomfördes mellan åren 2007 och 2009 där kommuner agerade på en internetplattform utifrån deras verkliga data.¹⁸⁵ Fallstudien kan lättast förklaras utifrån nedan angivna steg.

Steg 1. Beräkning av framtida exploatering

Kommunernas verkliga uppgifter användes för fallstudien. Kommunerna gavs i uppgift att beräkna efterfrågan på mark för exploatering för de kommande 15 åren. De tog också fram vilka områden som var aktuella för exploatering samt kortsiktiga och långsiktiga kostnader och vinster för varje område.¹⁸⁶

Steg 2. Fördelning av certifikat

Alla kommuner gavs certifikat utifrån samma regler. Två olika scenarion testades: först en minskning med 13 % och därefter en minskning med 24 %. Kommunerna

¹⁸² Müller (2011), s. 21.

¹⁸³ Erhart m.fl. (2010), s. 3.

¹⁸⁴ Europeiska kommissionen (2012), s. 178.

¹⁸⁵ Erhart m.fl. (2010), s. 3.

¹⁸⁶ Müller (2011), s. 118.

fick alltså certifikat motsvarande 87 % respektive 76 % av den yta kommunerna hade beräknat i sitt behov för de närmsta 15 åren.¹⁸⁷

Steg 3. Simulering av 15 års markexploatering

Från år 2008 simulerades de kommande 15 åren under förutsättning att systemet med exploateringsrätter och handel var implementerat. Deltagarnas uppgift var att genomföra exploateringen enligt sitt mål genom att kombinera exploatering inom och utom städerna. Kommunerna fick välja om de ville behålla den mängd certifikat som de ursprungligen tilldelats eller om de ville handla med andra kommuner. Försäljning av certifikat leder till inkomster för kommunen medan köp av certifikat ibland kan vara aktuellt om den planerade exploateringen är tillräckligt lönsam för att överväga den extra kostnaden.¹⁸⁸ Till sin hjälp fanns ekonomiska kalkyler med vinster och kostnader för att kunna jämföra nuvärdet av olika exploateringsalternativ. De ekonomiska aspekterna blev därför en viktig del av fallstudien.¹⁸⁹ Simuleringen genomfördes dels av stadsplanerare men även av en studentgrupp som hade tillgång till samma data. En jämförelse kunde sedan göras mellan stadsplanerare, studenter samt teori.

Simuleringen visade att de båda målen med minskning på 13 respektive 24 % kunde uppnås. De flesta kommunerna valde att använda de certifikat de blivit tilldelade i kombination med förtätande åtgärder och köpte inte på sig fler certifikat. Detta ledde till en begränsad efterfrågan men också ett begränsat utbud.¹⁹⁰ Några kommuner kunde genomföra dyra förtätningsprojekt som delvis finansierades med intäkter från sålda oanvända certifikat.¹⁹¹

Effektiviteten i systemet med exploateringsrättigheter kan mätas genom att jämföra simuleringens resultat med det optimala scenariot. Målet är att uppnå exploateringsmålet till lägsta möjliga kostnad. För att beräkna kostnadseffektivitetens optimum utgick man från samtliga kommuners exploateringsalternativ för att totalt sett exploatera de områden som gav lägst totalkostnad.¹⁹² Det kunde konstateras att studentgruppen lade större ekonomisk vikt vid sina val av områden varför en högre effektivitet kunde uppnås i denna grupp. Stadsplanerarna gjorde sina val även utifrån

¹⁸⁷ Europeiska kommissionen (2012), s. 178.

¹⁸⁸ A.st.

¹⁸⁹ Müller (2011), s. 111.

¹⁹⁰ Europeiska kommissionen (2012), s. 179.

¹⁹¹ Müller (2011), s. 160.

¹⁹² A.a. s. 121.

andra preferenser bland annat för att skapa blandade och levande städer, varför lägre effektivitet uppnåddes.¹⁹³

Styrkor och svagheter med exploateringsrätter

Exploateringsrätter beskrivs som ett lovande instrument förutsatt att det designas och implementeras på ett sätt som är förenligt med den befintliga lagstiftningen kring planering och miljö.¹⁹⁴

En av svårigheterna med systemet är dess komplexitet vilket gör det svårt att förutsäga vad effekterna av ett införande skulle bli. Bland annat kan osäkerheten i priserna på certifikaten leda till osäkerhet hos kommunerna på kort sikt.¹⁹⁵ I systemet med exploateringsrätter regleras priset utifrån utbud och efterfrågan.¹⁹⁶ Det finns också en svårighet i nedbrytningen av de nationella målen och fördelning av certifikaten på ett sätt som uppnår rättvisa och acceptans¹⁹⁷.

Ett av de största hindren mot ett införande av beskrivet system är kommunernas självbestämmanderätt över stadsplaneringen vilken är skyddad i den tyska konstitutionen. Det finns redan idag inskränkningar i denna rätt och flera studier pekar på att ett införande är möjligt. Inskränkningen är begränsad då den avser *mängden* exploatering som får ske av nya områden och inte hur planeringen i övrigt sker. Det finns dessutom möjlighet att öka mängden exploatering genom att köpa certifikat av andra kommuner. Slutligen krävs en acceptans bland beslutsfattare och en uppbyggnad av specifik kompetens inom kommunerna för att systemet ska uppnå önskad effekt.¹⁹⁸

12.3 Avgift vid exploatering av jordbruksmark

I Tjeckien, Slovakien och Polen medför en förändring av markanvändningen från jordbruksmark en avgift. Avgiftens storlek beror på jordbruksmarkens bördighet och pengarna används till olika förbättringsåtgärder. I detta avsnitt beskrivs hur systemen är uppbyggda och fungerar i ovanstående länder.

¹⁹³ Müller (2011), s. 157.

¹⁹⁴ A.a. s. 39.

¹⁹⁵ A.a. s. 16.

¹⁹⁶ A.a. s. 15.

¹⁹⁷ Europeiska kommissionen (2012), s. 179.

¹⁹⁸ A. st.

12.3.1 Tjeckien

I centrala Europa ligger Tjeckien, ett land med en storlek som motsvarar knappt en femtedel av Sveriges yta. Landet har 10,5 miljoner invånare och består till stor del av höglänta områden och berg.¹⁹⁹ Av landets yta är ungefär 40 % brukbar jordbruksmark²⁰⁰.

År 1992 fick dåvarande Tjeckoslovakien en ny lag angående skydd av jordbruksmarken, Act No. 334/1992 (Protection of agricultural resources). När Tjeckien år 1993 blev en självständig stat valde de att behålla lagstiftningen.²⁰¹ Syftet med regleringen är att genom ekonomiska incitament lokalisera ny bebyggelse på sämre mark och bevara den högproduktiva jordbruksmarken.²⁰²

Jordbruksmarken i Tjeckien delas in i fem klasser där klass 1 är den bästa marken. Om mark av klasserna 1 eller 2 ska tas ur bruk krävs ett tillstånd från miljömyndigheten samt betalning av en avgift. Beroende på hur mycket mark som är aktuell för annat ändamål än jordbruk söks tillstånd hos olika instanser. För områden på upp till 1 ha söks tillstånd hos kommunen. Regionala kontor beslutar över områden med storleken 1-10 ha. Är det aktuella området större än 10 ha är det miljödepartementet som beviljar tillstånd.²⁰³ Storleken på avgiften beror på markens kvalitet, ju bördigare marken är desto högre blir avgiften. Betalning sker för antalet kvadratmeter som tas i anspråk. För tillfället är avgifterna i Tjeckien låga då inga justeringar har gjorts sedan införandet av lagen 1992, men miljö- och jordbruksdepartementet arbetar nu på en höjning.²⁰⁴ För närvarande ligger avgifterna på 0.08-0.28 euro/ m². De erhållna avgifterna går till en fond som används för att genomföra olika förbättringar och återställande i naturen.²⁰⁵

Resultatet av regleringen är tvetydigt. Runt huvudstaden Prag byggs det fortfarande på den bästa jordbruksmarken. Då staden är omgiven av god jordbruksmark finns det inga alternativa områden utöver förtätning. I övriga landet kan en liten minskning av exploatering av jordbruksmark ses sedan införandet av lagen.²⁰⁶

¹⁹⁹ Europeiska unionen (2012).

²⁰⁰ Utrikespolitiska institutet (2009).

²⁰¹ Prokop m.fl. (2011), s. 171.

²⁰² A.a. s. 173.

²⁰³ A.a. s. 172.

²⁰⁴ A.a. s. 61.

²⁰⁵ A.a. s. 171.

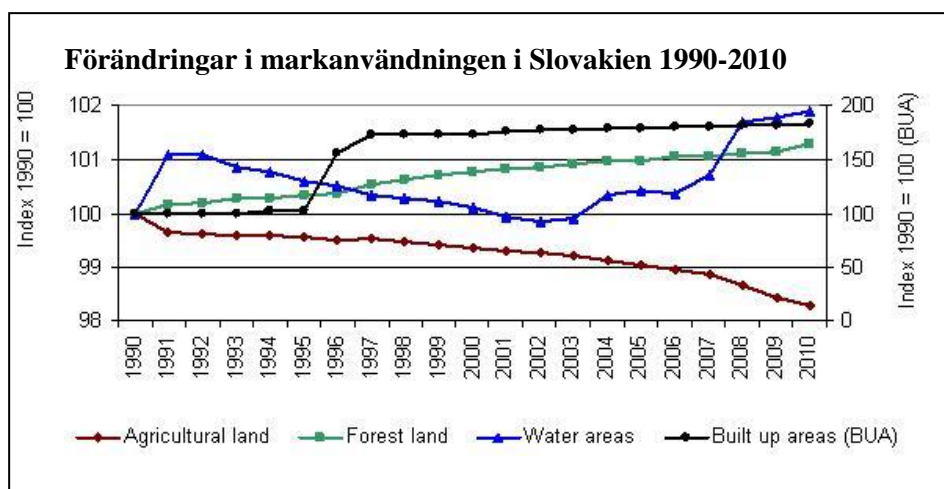
²⁰⁶ A.a. s. 173.

12.3.2 Slovakien

Landet har cirka 5,4 miljoner invånare på en yta jämförbar med en tiondel av Sveriges. Slovakien blev en självständig stat efter delningen med Tjeckien år 1993.²⁰⁷ Slovakiens lagstiftning gällande skydd av exploatering av jordbruksmark regleras i Act 220/2004. Bestämmelserna om att avgiftsbelägga ianspråktagande av jordbruksmark kom senare i Act 219/2008, de exakta avgifterna sattes i Decree No 376/2008.²⁰⁸

Systemet liknar det som används i Tjeckien och syftet med lagen är att genom ekonomisk reglering skydda högproduktiv jordbruksmark²⁰⁹. År 2009 utgjorde drygt 28 % av landets yta brukbar jordbruksmark²¹⁰. Den mest produktiva marken finns i de sydvästra delarna av landet, där också huvudstaden Bratislava är belägen.

Mängden brukbar jordbruksmark i Slovakien har minskat sedan början av 1990-talet. Nedan i Figur 22 visas en graf på markanvändningen i Slovakien och förändringar som skett mellan åren 1990 till 2010. Där går det tydligt att utläsa att ytan brukbar jordbruksmark (agricultural land) har minskat de senaste 10 åren.



Figur 22. Förändringar i markanvändning i Slovakien mellan år 1990-2010.
(Källa: Enviroportal, 2012)

Jordbruksmarken i Slovakien är indelad i nio klasser, där klass 1 är den mest produktiva marken. Det är endast de fyra bästa klasserna som skyddas av lagen. Vid

²⁰⁷ Europeiska unionen (2012).

²⁰⁸ Urban SMS (2009).

²⁰⁹ Urban SMS SWOT (2009), s. 51 f.

²¹⁰ Utrikespolitiska institutet (2009).

bebyggelse på jordbruksmark av klass 1 – 4 måste en avgift per kvadratmeter betalas. I dagsläget ligger avgiften på 6 -15 euro/m². Storleken på avgiften beror på klassningen av marken. Det är en väsentligt högre avgift än i Tjeckien, vilket delvis förklaras av att Slovakien beslutade om sina avgifter år 2008 och Tjeckien år 1992. Pengarna som avgiften genererar går till en fond som i sin tur används för att bevara jordbruksmark samt övervakning av jordens kvalitet. Det krävs också ett tillstånd från ett regionalt jordbrukskontor för att få ta den mest högproduktiva jordbruksmarken i anspråk.²¹¹ Lagen gäller i de fall jordbruksmark tas i anspråk för något annat ändamål, ett par undantag regleras dock i lagstiftningen²¹².

- Områden mindre än 1000 m². Om det är inom bebyggt område ska området vara mindre än 500 m² för att undantaget ska gälla.
- Vägar till och från jordbruksfält
- Motorvägar och andra vägar
- Byggnader för försvaret
- Offentliga byggnader

12.3.3 Polen

Polen är ett stort land motsvarande cirka 70 % av Sveriges areal. Av Polens yta är cirka 41 % brukbar jordbruksmark²¹³.

Polen har en nationell lag från år 1995 med ändamål att skydda jordbruksmark och skogsmark mot åtgärder som innebär en förändrad markanvändning (The law on agricultural and forest land protection). Syftet med lagen är detsamma som i Tjeckien och Slovakien, även utformningen är liknande. För att få tillåtelse att förändra markens användning förutsätts att man ersätter det som går förlorat genom en kompensationsavgift. Avgiften går till en fond (Agricultural Land Protection Fund) och storleken på avgiften beror även här på markens kvalitet.²¹⁴

Grundprincipen i lagen är att den som orsakar en förändrad markanvändning som innebär försämring för jordbruket är skyldig att kompensera det som skadats på egen bekostnad. Om det inte är möjligt att ange vem som är ansvarig för skadan kan pengar tas ur fonden för att kompensera för förlorade värden. Fondens medel används annars

²¹¹ Prokop m.fl. (2011), s. 173.

²¹² Urban SMS (2009).

²¹³ Utrikespolitiska institutet (2009).

²¹⁴ Urban SMS SWOT (2009), s. 44.

exempelvis för sanering av mark, skyddsåtgärder mot erosion och förbättringsåtgärder för att öka jordens kvalitet.²¹⁵

Förutom kompensationsavgiften krävs det tillstånd från miljö- och jordbruksdepartementet för att få ta mer än 0,5 ha högproduktiv mark ur bruk, klass 1-3 av totalt 6 klasser.²¹⁶ En skillnad mot Tjeckien och Slovakien är att regleringen i Polen också innehåller ett krav på att ta vara på topplagret av jorden. Om marken är klass 1-4 eller torvmark ska topplagret av jorden flyttas till mark i närheten som är i behov av förbättring. I de fall åtgärden inte utförs kan den ansvarige få betala en straffavgift för felaktigt användande av organiskt jordlager. Storleken på denna avgift är också kopplad till jordens klassning.²¹⁷

12.4 Miljöstyrning i Sverige

Kompensationsåtgärder och avgifter liknande de ovan beskrivna styrmedlen i Europa finns redan till viss del i Sverige. I följande avsnitt beskrivs de kort för att belysa i vilken mån de används och vilken effekt de har.

12.4.1 Kompensationsåtgärder

Kompensationsåtgärder fokuserar på att skydda bevarandevärda naturområden. MB 7 kap. 7 § gäller för naturreservat och anger att beslut angående upphävande eller dispens för dessa naturområden endast får ges om kompensationsåtgärder utförs. Detta för att naturvärden inte ska gå förlorade. MB 16 kap 9 § innehåller en liknande bestämmelse. Paragrafen gör det möjligt att förena tillstånd, upphävande av tillstånd och dispenser med skyldighet att utföra eller betala för kompensationsåtgärder. Den innebär dock inget krav på att ta med en skyldighet att utföra kompensationsåtgärder utan möjliggör endast för det²¹⁸. Ytterligare reglering finns i MB 7 kap 27 – 29 §§. Regeringen eller en myndighet som utses av regeringen ska föra en förteckning över skyddsvärda områden²¹⁹. Regeringen har också till uppgift att utse naturområden som är skyddsvärda enligt de direktiv som räknas upp i MB 7 kap. 28 §. Vid projekt som innebär betydande miljöpåverkan ska en MKB upprättas. I en MKB ska en beskrivning av de kompensationsåtgärder som planeras finnas med²²⁰.

²¹⁵ Urban SMS SWOT (2009), s. 44.

²¹⁶ A.st.

²¹⁷ Urban SMS (2009).

²¹⁸ Prop. 1997/98:45 s. 314.

²¹⁹ MB 7 kap. 27 §.

²²⁰ MB 6 kap. 7 § 2st 2p.

I Sverige är utförandet av kompensationsåtgärder förekommande vid exempelvis vägbyggen. I första skedet av vägbygget upprättas en MKB. Den ska bland annat beskriva de miljövärden som kan bli aktuella att kompensera. Utformningen av de aktuella kompensationsåtgärderna bör också finnas med i en sådan MKB.²²¹ Tanken är att ingreppen i miljön i första hand ska undvikas, i andra hand minimeras och i tredje hand utjämnas eller ersättas. Den tankegången är i stort sett identisk med den tyska kompensationsmetoden.²²²

Vid kompensation behöver ett lämpligt område väljas ut som ska användas för kompensationsåtgärderna. De områden som kan användas är de som länsstyrelsen, kommunen eller någon miljöförening föreslår, alternativt ett utpekade område i översiktsplanen. Det kan också vara områden som är utpekade i lokala eller regionala grönstrukturplaner. Beroende på vad för slags område och vilken åtgärd som ska utföras finns det olika myndigheter och organisationer som kan vara lämpliga att ansvara för restaurering och förvaltning av kompensationsområdena.²²³

Kompensationsåtgärder regleras antingen i civilrättsliga avtal eller i en detaljplan. I detaljplanens genomförandebeskrivning redogörs för vem som ska finansiera åtgärderna samt när de ska utföras. När exploateringsavtal upprättas ska kommunen visa på de kompensationsåtgärder som krävs för att få genomföra exploateringen. I avtalet beskrivs hur, när och av vem kompensationsåtgärderna ska utföras.²²⁴

Det finns flera exempel på kompensationsåtgärder som genomförts i Sverige. Vid upprättandet av detaljplanen Lomma 23:3 som vann laga kraft år 1999 valde Lomma kommun att använda sig av metoden. De satte bland annat som krav att för varje träd som fälls ska två nya planteras. Dagvattenhanteringen utformades så att vattnet togs om hand inom området, detta genom att diken utvidgades och en damm anlades.²²⁵ När detaljplanen för Bo01-området i Malmö upprättades satsade kommunen på att skapa en ”biotopisk” stadsdel. Temat var en ekologiskt hållbar stad och för att balansera ingreppet för Bo01-bebyggelsen planerades en ersättningsbiotop i anslutning till Malmö hamn. Meningen med ersättningsbiotopen var att återskapa den häckningslokal för fåglar som försvann genom Bo01-bebyggelsen.²²⁶

²²¹ Länsstyrelsen i Skåne län m.fl. (2004), s. 19.

²²² A.a. s. 8f.

²²³ A.a. s 19 ff.

²²⁴ Helsingborg kommun m.fl. (2003), s. 16.

²²⁵ Skärbäck (1997), s. 79.

²²⁶ Helsingborg kommun m.fl. (2003), s. 11.

12.4.2 Miljöskatter och miljöavgifter

I Sverige tas det ut miljöskatter och avgifter främst inom trafik- och energiområden. Exempel som kan nämnas är skatt på bränsle, fordonsavgift och vägavgifter. Tanken med dessa skatter och avgifter är att ekonomiskt styra resursanvändandet i önskvärd riktning och bidra till att sätta miljömål uppnås. Det är svårt att mäta vilken effekt varje enskild avgift och skatt har inneburit, men i stort anses ekonomisk styrning vara ett effektivt styrmedel för att genomföra svensk miljöpolitik.²²⁷

Det finns en möjlighet att öronmärka skatt till ett visst ändamål i Sverige genom trängselskatten. Ett exempel är att intäkterna från den nyligen införda trängselskatten i Göteborg ska användas till delfinansiering av infrastruktursatsningar i Västsverige²²⁸. Öronmärkt skatt har även tidigare funnits i Sverige. Fram till budgetåret 1980/81 var till exempel bensinskatten en sådan skatt. Intäkterna från bensinskatten användes till ändamål inom trafiken som till exempel vägbyggnation.²²⁹ Genom att låta skatten gå till något som skattebetalarna hade nytta av och som var kopplat till skattens erläggande kunde det på så sätt motivera skattens existens. Exempelvis har de som betalar bensinskatt oftast en bil och därmed nytta av bra trafikanläggningar.

²²⁷ Naturvårdsverket (2012).

²²⁸ Prop. 2009/10:189, s. 16.

²²⁹ Ekonomifakta (2012).

13 Analys av ekonomiska styrmedel i Europa

Med utgångspunkt i att ett ekonomiskt styrmedel ska tas fram anpassat till svenska förhållanden analyseras de ekonomiska styrmedel i Europa som beskrivits i föregående kapitel.

13.1 Hur väl lämpar sig olika styrmedel i Europa för att skydda åkermark?

Tysklands system med ekopoäng har fokus på kompensation och reglerar inte direkt bevarandet av den mark som riskerar exploatering. Systemet är välfungerande men för syftet att bevara åkermark med hög produktivitet är det inte optimalt. Det finns inte några begränsningar för markexploatering utan det är enbart förenat med en extra kostnad som motsvarar den kompensation som krävs. Det system med ekokonto som byggts upp i Tyskland möjliggör kontroll liksom öppenhet och rättvisa mellan aktörerna vilka är viktiga byggstenar för att uppnå ett accepterat system. Det innebär också ett enkelt förfarande för byggherrar som inte själva behöver genomföra kompensationen utan endast betala för att den genomförs.

Tyskland genomför också försök med exploateringsrätter. De fokuserar på att minska exploatering i utkanterna av städerna och därmed inte specifikt jordbruksmark. Det är ett lovande men komplicerat system som kräver en marknad där kommuner kan köpa och sälja exploateringsrätter. De klara fördelarna är att den exploatering som tillåts begränsas, det finns ett tak. Priserna på certifikaten justeras efter utbud och efterfrågan vilket bland annat leder till att priserna stiger vid brist på certifikat. I det material som vi har studerat om exploateringsrätter har inte kunnat utläsas om det krävs olika mängd certifikat för olika typer av mark. Man skulle kunna tänka sig att mängden certifikat som krävs utökas när det gäller högproduktiv åkermark.

Syftet med lagstiftningen i Tjeckien, Slovakien och Polen är att skydda god jordbruksmark mot exploatering. De använder ett system med avgifter för att få exploatörer att i första hand välja sämre mark där avgifterna är låga eller obefintliga. En svårighet med systemet är att hitta en rimlig nivå på avgifterna. I Tjeckien anmärks det att de låga avgifterna är en svaghet i systemet som innebär att betalningen inte ger den avskräckande effekt som är tänkt. En annan risk med systemet är att det kan ge fel signal, så länge avgiften betalas är det accepterat att bygga på jordbruksmarken.

13.2 Vilket ekonomiskt styrmedel kan användas i Sverige?

De styrmedel som beskrivits i föregående avsnitt har olika för- och nackdelar som gör dem mer eller mindre lämpliga att använda i Sverige.

Kompensation

Det finns i dagsläget redan bestämmelser i Sverige om kompensationsåtgärder. Vidareutveckling av principen i Tyskland genom ekokonton är en möjlighet och skulle kunna utgöra en förebild för hur ett system som är tydligt, rättvist och öppet byggs upp. Dock är det exploateringen av god åkermark som är fokus i denna rapport och ekokonto riktar sig snarare mot att kompensera generellt för olika miljövärden.

I Polen ställs krav på att ta till vara topplagret av god åkermark genom att flytta detta till områden i närheten, en sorts kompensationsåtgärd. Resultatet av hur detta fungerat har inte särskilt studerats i denna rapport.

Exploateringsrätter

Ett styrmedel med exploateringsrätter anser vi kan bli svårt att använda i Sverige. Om tanken är att det ska krävas certifikat för den mest högproduktiva marken, då den är mest skyddsvärd, skulle ett begränsat antal kommuner bli aktuella. Troligen hade det inneburit en allt för liten marknad och det hade inte kunnat uppstå handel med certifikaten i någon större utsträckning vilket är en av grundpelarna för detta styrmedel. Ett alternativ för att få mer underlag till handel är att all mark utanför städerna kräver certifikat, för att gynna förtätning. Åkermark med hög produktivitet skulle då kunna kräva en utökad mängd certifikat. I denna rapport fokuserar vi dock på exploatering av åkermarken och inte städernas utbredning på övriga områden.

Skatt

I Slovakien, Tjeckien och Polen används begreppet avgift i samband med exploatering av jordbruksmark. Med en avgift avses vanligen en ersättning som betalas för att få en specifik motprestation från det allmänna. En skatt karaktäriseras däremot som ett tvångsbidrag till det allmänna utan någon direkt motprestation.²³⁰ Styrmedlet anser vi vara snarlikt en skatt varför detta begrepp fortsättningsvis används istället för avgift. Ekonomisk styrning genom skatt är det styrmedel som i denna rapport kommer att studeras djupare anpassat till svenska förhållanden.

²³⁰ ESV (2000).

Hur exploatering av åkermark kan begränsas – En växande fråga

Om utgångspunkten är att det inte råder en perfekt marknad, avspeglar priset på god åkermark inte det framtida behov som kan finnas av åkermark i Sverige. Om åkermarken är undervärderad är det befogat att införa ytterligare styrmedel utöver de redan existerande för att uppnå en bättre resurshushållning. I Sverige används i dagsläget i vissa fall miljöskatter som anses vara ett effektivt styrmedel.

En skatt kan justera för den underprissättning av åkermarken som antas. Skatten bör sättas till en nivå som justerar skillnaden mellan markens värde som jordbruksmark och som exploaterad mark. Den exploatering som efter en skatt fortsatt är lönsam ska enligt ekonomisk teori även fortsatt genomföras.

14 Slutsats styrmedel i Europa

Ekonomiska styrmedel används på flera håll i Europa för att styra markanvändningen. Då priset på en vara inte motsvarar dess faktiska värde kan staten införa styrmedel för att möta de marknadsmisslyckanden som existerar.

Tysklands system med ekokonton är välfungerande men riktar sig inte specifikt mot att skydda exploatering av åkermark. Experimentet med exploateringsrätter är intressant men skulle troligen bli svårt att applicera i Sverige på grund av en för liten marknad. Systemet där exploatering av åkermark förenas med en avgift eller skatt skulle rätt utformat kunna vara ett alternativ för Sverige.

Ekonomisk styrning genom en skatt kan justera för antagen underprissättning av åkermark. Det behöver då inte innebära ett totalt stopp av exploatering av åkermark i motsats till en eventuell riksintressebestämmelse. Möjligheten att exploatera kvarstår. För att ta den bästa åkermarken i anspråk krävs däremot att en skatt betalas. På så sätt genomförs endast den bebyggelse som fortsatt är lönsam och därmed kan en samhällsekonomiskt effektiv resursanvändning uppnås.

Ett mildare styrmedel är att *informera och upplysa* om effekterna för att skapa en förändring i beteendet och attityden. En ökad problemförståelse hos kommuner kan ha viss effekt då de genom sitt planmonopol avgör var bebyggelse får upprättas. Däremot är det trots kunskap svårt för kommuner att motstå de ekonomiska vinster som uppkommer vid exploatering av åkermark.

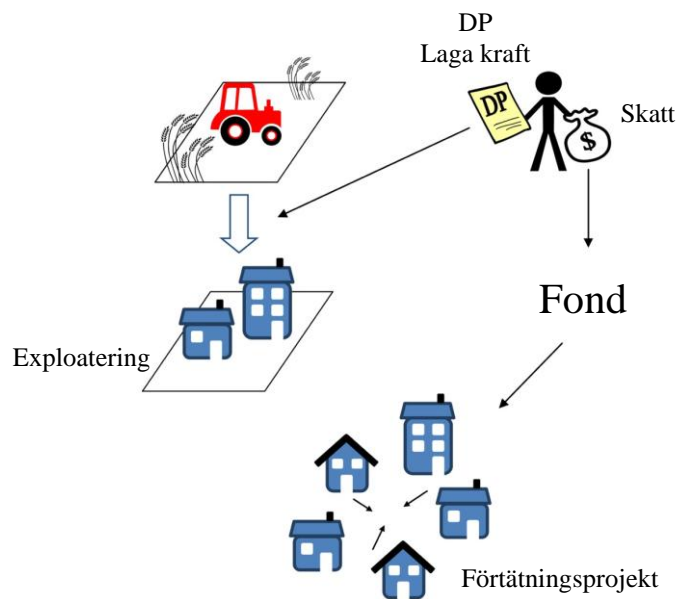
I kommande kapitel redovisas ett förslag på hur ett ekonomiskt styrmedel i form av en skatt skulle kunna utformas i Sverige.

15 Skatt som ekonomiskt styrmedel i Sverige

I detta kapitel beskrivs en teoretisk modell för ekonomisk styrning anpassad efter svenska förhållanden. Utifrån teori och analyser i föregående kapitel har en modell diskuterats fram. Det **antas** att det råder en underprissättning på åkermark som gör det befogat att införa styrmedel. Syftet med införandet av en skatt är att göra en justering för denna underprissättning. På så sätt kan exploateringen av åkermark minska utan att införa ett totalt förbud mot sådan byggnation. Syftet med skatten är alltså att styra exploateringen till områden som inte utgör högproduktiv åkermark. Skatten ska ses som ett kompletterande skydd till befintlig lagstiftning.

15.1 Kort beskrivning av modellen

I detta avsnitt beskrivs kort den framtagna modellen med skatt som ekonomiskt styrmedel. I de efterföljande avsnitten presenteras därefter de diskussioner som lett fram till modellen och en mer ingående beskrivning av hur den är uppbyggd. Figur 23 visar en översiktlig bild över modellens uppbyggnad.



Figur 23. Schematisk bild över modellens uppbyggnad.

Vid exploatering av åkermark (klass 6-10) ska en skatt erläggas i de fall en detaljplan upprättas. För att detaljplanen ska vinna laga kraft krävs att skatten betalas. Skattens storlek beror på åkermarkens kvalitet och föreslås variera mellan 300-500 kr/m². Den totala ytan åkermark inom detaljplaneområdet ska medföra en skatt. Fastighetsägaren

blir ansvarig för att betala skatten. Kommunen är undantagen skatteplikten vid de tillfällena då de står som huvudman för allmänna platser. Skatten går till en fond som används till olika förtätningsprojekt inom den kommun där skatten betalas.

15.2 Vilken exploatering bör medföra en skatt?

Tanken är att skatten ska bli aktuell enbart vid förändrad markanvändning. Det kan kopplas samman med att byggrätten och möjligheten att exploatera uppkommer i samband med att en detaljplan vinner laga kraft. Detaljplan krävs enligt PBL 4 kap. 2 § bland annat för ny sammanhållen bebyggelse. Det krävs också för nytt byggnadsverk om det har en betydande inverkan på omgivningen och medför en betydande miljöpåverkan. Att skatten kopplas samman med detaljplanen där möjligheten till förändrad markanvändning uppstår är därför passande. För att detaljplanen ska vinna laga kraft föreslår vi därför ett krav på att fastighetsägaren erlägger skatten.

Att skatteplikten endast gäller åkermark som detaljplaneras anser vi vara en rimlig begränsning. Detta medför att enstaka bygglov, utom planlagt område, inte är förenat med skatt. Skatten gäller inte heller vägar och järnvägar som upprättas genom vägplan och järnvägsplan. De allmänna vägarna anses vara av stort allmänt intresse och det är viktigt att kommunikationerna i landet fungerar på ett tillfredställande sätt. Enskilda vägar antar vi inte stå för en stor del av byggnationen på god åkermark, därför anses de också kunna undantas från skatten. De befintliga hushållningsbestämmelserna i MB gäller fortsatt och anses vara tillräckliga i de fall bebyggelse sker utom detaljplan efter bygglovsprövning. I Slovakien har bland annat motorvägar och vägar undantagits från avgiftsbestämmelsen. Resultatet blir alltså det samma i föreslagen modell. Vid vägar inom detaljplanerat område blir förutsättningarna annorlunda då förslaget är att skatten ska sammankopplas med detaljplanens giltighet. Inom detaljplanerat område ska skatt erläggas för all högproduktiv åkermark som tas i anspråk oavsett vad den ska användas till.

Det uppkommer en risk att kommuner och byggherrar försöker undvika skatten genom att inte använda detaljplan utan endast söka enskilda bygglov. Enligt lagstiftningen kan dock bygglov inte ges om planläggning krävs. Risken att skatt undviks vid större byggnationer är därför liten.

Områdesbestämmelser kan i vissa fall användas istället för detaljplan. Enligt PBL 4 kap. 4 § krävs ingen reglering genom detaljplan om tillräckligt underlag finns i gällande områdesbestämmelser. Då områdesbestämmelser är mindre detaljerade än en detaljplan och inte innebär någon garanterad byggrätt anser vi att ingen skatt kan tas

ut. Fastighetsägare som äger mark när områdesbestämmelserna antas skulle då bli skyldiga att betala skatt för förändrad markanvändning trots att den inte med säkerhet kommer att tillåtas i framtiden. Områdesbestämmelser kan inte tillämpas för projekt som innebär en betydande miljöpåverkan och kräver MKB²³¹. Då måste detaljplan upprättas. Sammantaget anses det tillräckligt att skatten ska erläggas i de fall en detaljplan upprättas.

Då länsstyrelsen redan är involverad i detaljplaneprocessen genom bland annat samrådet, är det lämpligt att de övervakar att skatten betalas innan detaljplanen vinner laga kraft.

15.2.1 Vilken åkermark bör regleras?

Vid införandet av en skatt krävs att det inte råder några tvivel om vilken mark som är berörd. Vi föreslår därför en kartläggning av åkermarken där marken klassificeras utifrån bördigheten. Nuvarande jordbruksklassificering är inte längre helt aktuell eftersom jordbruket har förändrats sedan 1970-talet då klassificeringen togs fram. Det finns ett behov av en ny kartläggning som stämmer bättre överens med dagens förhållanden. Vi föreslår att Jordbruksverket sätts som ansvariga för kartläggningen samt regelbunden uppdatering av den. Kartan som tas fram ska vara lättillgänglig för alla inblandade aktörer.

Riktlinjen är att åkermark motsvarande klass 6-10 ska medföra en skatt, det är fler klasser än vad som föreslogs vid införande av riksintresse. Anledningen är att vid införande av riksintresse blir resultatet i princip ett totalstopp av byggnation, varför endast den mest högproduktiva åkermarken blir rimlig att skydda. Vid införande av en skatt kan fler åkermarksklasser involveras och skattens storlek regleras efter markens bördighet. Även åkermark av klasser lägre än 8 har god produktionsförmåga och är därmed högst skyddsvärda.

I Sverige innebär det att åkermark på cirka 620 000 ha berörs, nästan 23 procent av Sveriges totala åkerareal vilken år 2007 uppgick till 2,7 miljoner ha.²³²

15.2.2 Flera fastighetsägare samt reglering av allmänna platser

Om det finns flera byggherrar inom samma detaljplanerade område är tanken att de delar på skattekostnaden för allmänna platser efter den andel åkermark deras exploatering tar i anspråk. Kommunen ska i egenskap av huvudman för allmänna

²³¹ Didón m.fl., Plan- och bygglagen (2011, Zeteo) kommentaren till 4 kap 34 §.

²³² Region Skåne (2009).

platser inte betala någon skatt. Fördelar med ett sådant undantag för kommunen är att det inte skapas incitament att reducera ytorna för allmänna platser, så som grönområden. Det talar även för att kommunerna inte arbetar för att kringgå reglerna om skatt genom att till exempel använda områdesbestämmelser istället för detaljplan. Om kommunen däremot är fastighetsägare av andra områden än enbart allmänna platser blir de ansvariga för att betala skatt på samma sätt som övriga fastighetsägare.

15.2.3 Kommun eller byggherre som fastighetsägare

Skatten är tänkt att gälla över hela landet men får störst effekt i regioner med hög andel åkermark. Att samtliga kommuner involveras anser vi vara en grundförutsättning för en konkurrens på lika villkor om eftertraktad exploatering.

Det finns två typfall vid exploatering. Första fallet innebär att kommunen äger marken. Vanligtvis säljs marken genom ett markanvisningsavtal i samband med att detaljplan upprättas. Kommunen har i dessa fall relativt stor frihet att sätta prisnivån och skulle därmed indirekt kunna lägga på en avgift i priset om detaljplanen avser åkermark. Kravet är endast att kommunen följer likhetsprincipen och objektivitetsprincipen, vilket de gör om priset på marken sätts efter samma princip vid alla försäljningar.

Det andra typfallet avser när byggherren äger marken. Då har kommunen enligt gällande lagstiftning ingen möjlighet att ta ut en extra avgift utan lagstöd genom upprättat exploateringsavtal. För att en skatt ska bli gällande i båda typfallen krävs därför en lagändring. Hur en sådan lagstiftning detaljerat skulle utformas undersöks inte vidare då endast en övergripande beskrivning av modellen görs.

15.2.4 Tillstånd för exploatering

I de system som används i Tjeckien, Slovakien och Polen krävs ett särskilt tillstånd från statlig myndighet för att få exploatera större områden med åkermark. Att införa ett sådant tillståndskrav i Sverige anser vi inte vara önskvärt. Det är en kraftig inskränkning i planmonopolet som anger att det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark. Det skulle också innebära en ovetskap om vilka fall som kan komma att tillåtas. En statlig tillåtlighetsprövning närmar sig ett förbud vilket var ett av modellens syfte att undvika. Därför väljer vi att inte förena exploatering av åkermark med ett tillståndskrav.

15.3 Skattens storlek

För att kunna sätta rätt nivå på skatten krävs en grundlig analys och beräkning. Syftet med införandet av en skatt är att göra en justering för den underprissättning som antas existera för åkermark. I denna översiktliga beskrivning av modellen nöjer vi oss med att beskriva det resultat som önskas uppnås och diskutera olika skattenivåer.

15.3.1 Utgångspunkter för skattens nivå

I modellen **antar** vi att det råder en underprissättning på åkermark som gör det befogat att införa styrmedel. Skatten bör sättas till en nivå som justerar skillnaden mellan markens värde som jordbruksmark och som exploaterad mark. Den exploatering som efter en skatt fortsatt är lönsam ska, enligt ekonomisk teori, även fortsatt genomföras. Att fastställa denna nivå är i praktiken svårt varför andra metoder kan behövas. I denna rapport görs inga försök att sätta ett värde på en eventuell underprissättning.

Det **antas** vidare att det efter en justering för underprissättningen inte bör exploateras på den mest högproduktiva åkermarken inte ske i samma utsträckning som idag. Endast särskilt värdefull bebyggelse ska fortsatt vara lönsam att uppföra. Utifrån den utgångspunkten diskuterar vi olika nivåer på skatten.

Ett tillvägagångssätt för att uppskatta nivån på skatten är att studera byggherrens alternativ till exploatering på åkermark. Detta genom att kartlägga skillnaden i betalningsvilja för alternativet att exploatera högproduktiv åkermark alternativt annan mark. En skatt kan sedan likställa eller bidra till att omvärdera dessa alternativ. Svårigheten med detta ligger i att alternativen för exploatering är högst varierande inom olika områden varför någon generell summa inte kan tas fram.

15.3.2 Procentuell skatt alternativt bestämt belopp

Det finns två huvudsakliga alternativ i utformningen av skatten. Antingen sätts ett bestämt belopp eller bestäms skattens storlek som en procentsats av köpeskillingen för åkermarken.

Det som främst talar för procentsatsen är att prisnivån på råmark varierar kraftigt mellan kommuner vilket innebär att skatten vid ett bestämt belopp slår väldigt olika. Samtidigt medför en procentuell ökning en kraftig skillnad mellan kommunerna i det belopp som ska erläggas som skatt vilket inte heller är ett önskvärt resultat.

Det som istället talar för ett bestämt belopp är att åkermark med liknande produktionsförmåga bör vara förenad med samma skatt oavsett var den är belägen geografiskt. Det medför ett tydligt skattesystem där inga tveksamheter om skattens storlek uppstår. Genom ett bestämt belopp går det också att undvika att parterna eventuellt manipulerar köpeskillingen för lägre skatt. Sammantaget anser vi det lämpligast att använda ett bestämt belopp.

Förslagsvis sätts skatten till ett pris per kvadratmeter på samma sätt som systemet i Slovakien. Där är avgiften för den mest värdefulla marken satt till 15 euro/m². Det motsvarar en avgift på cirka 130 kr/m² vilket i sin tur innebär cirka 1,2 miljoner kr/ha. Prisläget är lägre i Slovakien än i Sverige²³³, vilket tyder på att en högre skatt bör användas om ett liknande system skulle införas i Sverige.

15.3.3 Vilken storlek på skatten är rimlig?

För att ringa in en rimlig storlek på skatten kan råmarkspriser studeras. En del av den skatt som byggherren betalar kommer troligtvis att förflyttas till köparna av uppförd bebyggelse, se vidare i avsnitt 15.5.1. Nedan förutsätter vi att exploateringen resulterar i försäljning av tomter för bostäder. På så sätt kan det förenklat antas att den fulla ökningen i råmarkspriset genom skatten tas ut vid försäljningen av tomterna. Några utvalda kommuners tomtmarkspriser i Skåne har därför valts ut. Av intresse är att se hur tomtmarkspriserna i dessa områden skulle påverkas av en införd skatt. Priserna som vi har studerat är tagna från respektive kommuns hemsida och är för områden i Lund, Stångby, Eslöv, Svalöv och Ystad²³⁴. Nedan i Tabell 1-3 visas hur en skatt i tre olika nivåer kan tänkas öka tomtpriserna i de olika kommunerna. Det förutsätts att byggherren förflyttar hela skattebördan. Utgångspunkten är en tomt på 1000 m².

Tabell 1. Ökning av tomtpriser vid införande av en skatt på 130 kr/m².

Område	Tomtpris (1000 m ²)	Tomtpris + skatt (130kr/m ²)	Procentuell ökning av tomtpriset
Södra Råby Lund	1 190 000	1 320 000	11 %
Stångby	930 000	1 060 000	14 %
Eslöv	419 000	549 000	31 %
Ystad	270 000	400 000	48 %
Svalöv	145 000	275 000	90 %

²³³ X-change (2012).

²³⁴ Eslövs kommun (2012), Lunds kommun (2010), Stångby kommun (2012), Ystad kommun (2012).

Tabell 2. Ökning av tomtpriser vid införande av en skatt på 300 kr/m².

Område	Tomtpris (1000 m ²)	Tomtpris + skatt (300kr/m ²)	Procentuell ökning av tomtpriset
Södra Råby Lund	1 190 000	1 490 000	25 %
Stångby	930 000	1 230 000	32 %
Eslöv	419 000	719 000	72 %
Ystad	270 000	570 000	111 %
Svalöv	145 000	445 000	207 %

Tabell 3. Ökning av tomtpriser vid införande av en skatt på 500 kr/m².

Område	Tomtpris (1000 m ²)	Tomtpris + skatt (500kr/m ²)	Procentuell ökning av tomtpriset
Södra Råby Lund	1 190 000	1 690 000	42 %
Stångby	930 000	1 430 000	54 %
Eslöv	419 000	919 000	119 %
Ystad	270 000	770 000	185 %
Svalöv	145 000	645 000	345 %

En skatt på 130 kr/m² motsvarar samma nivå som i Slovakien. Den medför ingen drastisk procentuell ökning i tomtpriset, förutom i Svalöv där priset nästan fördubblas. Kommer en skatt på den nivån att bidra till minskad exploatering? Förmodligen inte tillräckligt för att minska den totala byggnationen i någon större utsträckning.

Om skatten höjs till 300 kr/m² blir påverkan på tomtpriserna större. En skatt på denna nivå bör avspeglas i valen var ny bebyggelse placeras. I Svalöv och Ystad innebär en sådan skatt väsentligen högre tomtpriser.

Det sista förslaget på 500 kr/m² innebär höga procentuella ökning av tomtpriset i samtliga kommuner, lägst i Lund där tomtpriserna redan från början ligger på en hög nivå. Tänkbara scenarier om skatten sätts till denna höga nivå är antingen att byggnationen i Svalöv, Ystad och Eslöv helt hämmas på grund av den stora procentuella ökningen av tomtpriserna. Möjligtvis kan det bli en förflyttning av konsumtionen. De som tidigare köpte tomter i Lund köper istället i Ystad eller på liknande platser där priserna nu motsvarar vad de fick betala i Lund innan skatten lades på. Förhoppningen är dock att byggnation istället ska flyttas från den högproduktiva jordbruksmarken till annan mark. Även att förtätning sker i större utsträckning.

På grund av att tomtpriserna i dagsläget varierar mycket mellan olika platser kommer ett införande av en skatt satt till ett bestämt belopp slå olika hårt mot olika kommuner. Då syftet med skatten är att skydda åkermark av hög kvalitet måste dock skatten vara lika hög oavsett var åkermarken finns geografiskt. Skatten grundar sig på markens kvalitet och läget i sig har ingen betydelse. Detta gäller också vilken typ av bebyggelse som marken är tänkt att användas till. Oavsett om det är industrimark eller småhusbebyggelse är skatten lika stor för marken. Precis som tomtpriserna ovan varierar markpriset för industrimark mellan olika områden och skatten kommer att märkas av mer på vissa ställen. Exempelvis varierar markpriserna för industritomter inom Lunds kommun från 150 kr/m² i Veberöd och Genarp till 1000 kr/m² i Hasslanda i Lunds stad²³⁵.

För att uppnå en minskning av ny bebyggelse på högproduktiv åkermark uppskattar vi att skatten bör läggas på en nivå runt 300 – 500 kr/m². Skatten bör sättas till olika nivåer beroende på åkermarkens produktionsförmåga. En möjlighet är att i skattens nivå också ta hänsyn till andra aspekter utöver åkermarkens produktionsförmåga. Närhet till kollektivtrafik eller hur tät bebyggelse som uppförs är några exempel. Denna möjlighet studeras inte närmre då fokus i rapporten ligger på skydd av åkermark.

15.4 Fonden

Skatten som betalas när god åkermark tas i anspråk föreslår vi ska gå till en fond. Fonden är i sin tur tänkt att användas som en resurs vid olika projekt som gynnar förtätning. Intäkterna i fonden ska gå till den kommun där skatten betalades. Genom att låta pengarna stanna inom kommunen kan de kommuner med hög andel högproduktiv åkermark få större utrymme till förtättningsbidrag.

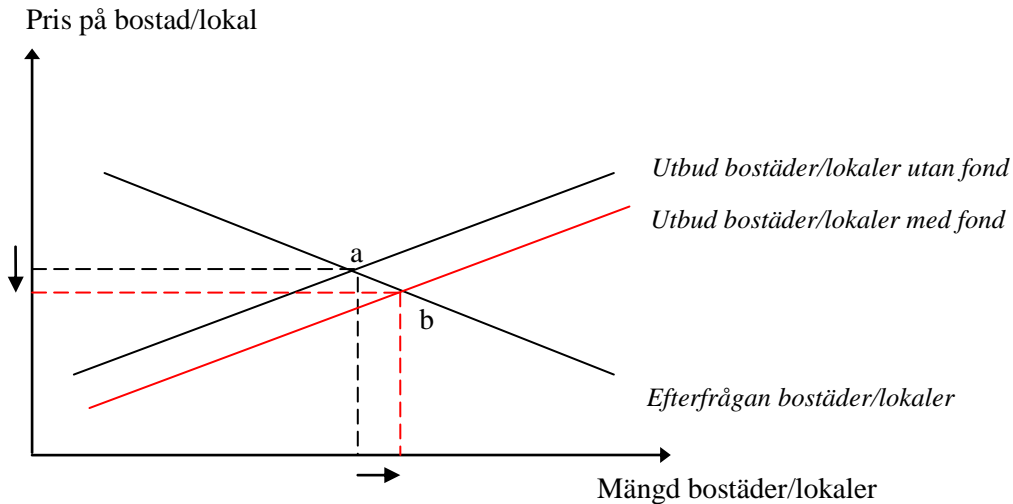
15.4.1 Vad bör betald skatt användas till?

Fonden kan användas till att underlätta förtätning genom att ge bidrag till åtgärder som annars inte hade kommit till stånd. Målet är att fler förtättningsprojekt ska kunna förverkligas med hjälp av medel ur fonden. Tanken är inte att öka vinsterna hos de som utför förtättningsprojekt, utan att som sagt möjliggöra sådana projekt som annars hade riskerat att inte genomföras.

Fonden bör bidra till att medföra ett större utbud av bostäder och lokaler inom städerna. Det innebär att utbudskurvan för bostäder/lokaler skiftar åt höger. Av detta följer fler bostäder/lokaler inom befintlig bebyggelse samt att priserna sjunker, se

²³⁵ Lunds kommun (2012).

Figur 24. Ett styrmedel som kan medföra att priserna går ner i städerna kan väntas möta motstånd hos de som äger bostäder och lokaler inom städerna. Det kan också tänkas att efterfrågan ökar på andra delmarknader till följd av att marknaden för bebyggelse på åkermark begränsas. Då kan priserna öka i och med att efterfrågekurvan skiftar åt höger.



Figur 24. Utbudet av bostäder/lokaler ökar inom städerna (förtätning). Resultatet blir att jämvikten flyttas från (a) till (b) med ökad mängd bostäder/lokaler som följd.

Att fondens medel går till förtättningsprojekt ser vi som ett steg för att ytterligare bidra till att drivkrafterna att förtäta inom städerna blir större. Tanken är att förtätning ska få företräde framför utbyggnad av staden i större utsträckning än tidigare. Det finns enligt teorin ”Smart Growth” många fördelar med att bygga tätt. Om det samtidigt går att spara den högproduktiva åkermarken är det en lyckad kombination. Ett av incitamenten att bygga utåt är att det oftast är billigare än att förtäta. Genom att förena exploatering på god åkermark med en skatt och samtidigt se till att pengarna kan användas till förtättningsprojekt jämnas skillnaderna mellan de olika alternativen ut.

Aktuella förtättningsprojekt skulle exempelvis kunna vara sanering av mark eller nya tekniska lösningar för att minska buller och emissioner i tätbebyggda områden. Det finns redan idag möjlighet att söka visst bidrag för sanering av mark från staten²³⁶. Gällande regler i MB om bland annat polluter pays principle (PPP), att förorenaren ska betala för återställandet, måste följas. Möjligheten till det saneringsbidrag som i dagsläget finns förutsätter också att området är prioriterat ur nationell synpunkt. För

²³⁶ Malmö Stad, Revisionskontoret (2010), s. 12.

att idag få saneringsbidrag krävs även att det finns en huvudman som är ansvarig för området och tar på sig 10 % av saneringskostnaderna.²³⁷

Malmö kommun skriver i en granskningsrapport, *Förorenad mark i kommunen*, att de undviker att sälja mark om saneringskostnaderna är för höga eller svårbestämbara. Malmö kommun har en policy att endast sälja ren mark, där saneringen är utförd.²³⁸ Den beskrivna fonden skulle kunna bidra till att saneringar av det slaget genomfördes vilket skapar ytterligare förutsättningar för förtätning.

Intressenter som önskar bidrag för att kunna genomföra till exempel saneringsprojekt kan ansöka om medel ur fonden. På detta sätt öronmärks skatten och de medel som fonden drar in förväntas bidra till att ytterligare förtätning åtgärder genomförs. Genom att fonden kopplas till ändamål som gynnar stadsutveckling kan acceptans skapas för beskattningen. Det finns ett tydligt syfte med varför skatten tas ut.

Slovakien har ett liknande system där avgiften som tas ut vid exploatering av jordbruksmark går till en fond. Pengarna används till åtgärder för att bevara jordbruksmarken samt kontrollera markens kvalitet. Tanken med en liknande fond i Sverige är som sagt främst att främja stadsutveckling i kommunen. En alternativ användning av medlen i fonden skulle däremot kunna vara att ge ut bidrag till jordbrukare inom kommunen. Värdet av att bevara åkermarken för jordbrukarna höjs på detta sätt vilket resulterar i ytterligare justering för underprissättningen, en dubbeleffekt av den införda skatten. Det kan även vara aktuellt att en del av pengarna används till att finansiera det arbete myndigheterna lägger ner för att uppnå ett fungerande system, exempelvis Jordbruksverkets kartläggning av åkermarken.

Slutligen kan vi konstatera att fondens syfte är att utjämna skillnaderna mellan alternativen att exploatera åkermark eller att genomföra förtätning. Detta för att byggherrarna i större utsträckning ska välja andra alternativ än att exploatera åkermarken. De bidrag till förtätning som fonden medger alternativt bidrag till jordbrukare minskar skillnaden mellan de olika exploateringsalternativen att förtäta eller exploatera åkermark. Detta bör avspeglas i skattenivån som därmed kan sänkas till följd av en dubbeleffekt. Dels blir det dyrare att exploatera åkermark och dels subventioneras alternativet förtätning till viss del.

²³⁷ Malmö Stad, Revisionskontoret (2010), s. 12

²³⁸ A.a. s. 20 ff.

15.4.2 Ansvarig för fonden

Förslagsvis kan länsstyrelsen ansvara för fonden. De är redan inblandade i detaljplaneprocessen och de har kunskap om de regioner där de är verksamma. I förslaget har vi även satt länsstyrelsen som ansvariga för att se till att skatten betalas in som ett krav för att detaljplanen ska vinna laga kraft.

Byggherrar, kommuner och andra som planerar att utföra förtätningsprojekt kan ansöka hos länsstyrelsen om att få ta del av de medel som finns i fonden. Vi föreslår sedan att länsstyrelsen beslutar om vilka som erhåller bidrag.

15.4.3 Intäkter till fonden

Av intresse är en övergripande bild över omfattningen på skatten och fonden. I Lunds kommun antogs år 2008 en fördjupad översiktsplan för Linero-Norränga-Stora Råby som vidgar stadsgränsen österut. Ett ianspråktagande av ca 140 hektar åkermark av klass 9-10 har beräknats för utvecklingen av områdena²³⁹. Om skatten för klass 9-10 sätts till 500 kr/m² resulterar det i en skatt på totalt 700 miljoner kr för området. Observera att modellen vi har tagit fram gäller vid antagande av detaljplan och inte vid fördjupad översiktsplan. Beräkningen ovan är endast till för att ge en bild av vad ett införande av en skatt skulle kunna innebära. Troligen hade bebyggelsen inte lokaliserats i så stor utsträckning på åkermark av klass 9-10 om skatt hade krävts. Alternativt hade det byggts tätare på marken då skatten fortfarande är densamma oavsett hur tät bebyggelsen blir. Exploatering av ett område på 140 ha åkermark av klass 9-10 hade alltså inneburit 700 miljoner kr till fonden som sedan hade kunnat användas till förtätningsprojekt inom Lunds kommun.

15.5 Marknadseffekter vid införande av skatt på åkermark

En viktig frågeställning är hur skatten påverkar marknaden för ny exploatering samt marknaden för befintlig bebyggelse. Skattens syfte är att styra exploateringen till områden som inte utgör högproduktiv åkermark. Det krävs därmed att skatten påverkar aktörernas val och agerande för att den ska få någon effekt. Att genom skatten enbart höja priserna på bebyggelse är inte önskvärt. Det är även viktigt att studera vem som i slutändan betalar skatten då denna kan förskjutas av den fastighetsägare som i första steget erlägger skatten. I detta avsnitt diskuteras därför olika scenarion för att skapa en översiktlig bild. Innan ett faktiskt införande av en

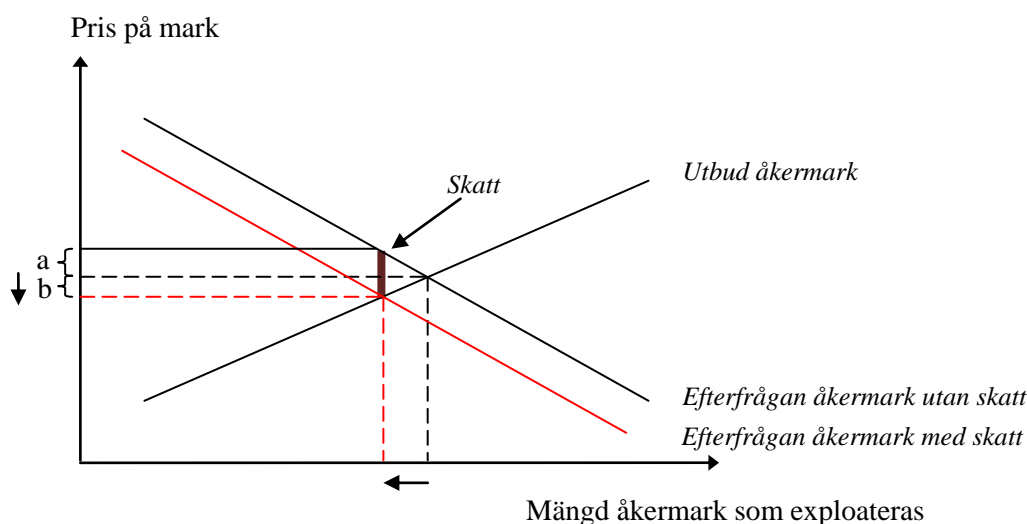
²³⁹ Lunds kommun (2008).

skatt kan bli aktuellt krävs dock djupare analyser av skattens följd effekter än vad som presenteras i denna rapport.

En uppdelning i delmarknader görs för att förenkla analysen. Åkermark med viss produktionsförmåga och därmed samma skattenivå utgör en delmarknad. Övriga alternativa platser för exploatering av mindre bördig mark alternativt förätning utgör kompletterande delmarknader.

15.5.1 Delmarknaden för högproduktiv åkermark

Målet med skatten är att justera för en antagen underprissättning av åkermarken. Vi antar vidare att en korrekt justering medför att mängden exploatering som fortsatt är lönsam minskar. Detta kommer att visa sig i lägre efterfrågan på åkermark som är aktuell att exploatera, efterfrågekurvan skiftas åt vänster. Resultatet väntas bli ett lägre pris på åkermarken samt att mindre mark exploateras, se Figur 25. Beroende på hur priskänsligt utbudet och efterfrågan är (lutningen på kurvorna) kommer mängden åkermark som exploateras minska mer eller mindre.



Figur 25. En skatt medför att efterfrågan på åkermark som är aktuell att exploatera skiftar åt vänster.

Vem betalar skatten i slutändan

Vem som i slutändan betalar skatten beror på ett flertal omständigheter. Förutsatt att åkermarken förvärvas av byggherren efter frivilligt köp, och att bebyggelse uppförs för vidare försäljning kan två ytterligheter beskrivas.

Antingen pressas priset på åkermarken ner av byggherren. Detta innebär att skatten drabbar den ursprungliga ägaren av åkermarken vars vinst minskar. Alternativt att någon försäljning inte kommer till stånd om köparen inte kan betala säljarens värde för fastigheten, se Figur 19 i avsnitt 11.4. Den andra ytterligheten är att byggherren betalar samma pris för marken som tidigare men får en högre totalkostnad för exploateringen då även skatten ska betalas. Byggherren tar hela den extra kostnaden som uppkommer på grund av skatten. Den extra kostnaden kommer antagligen byggherren sedan att försöka förskjuta till de slutgiltiga köparna av den nya bebyggelsen.

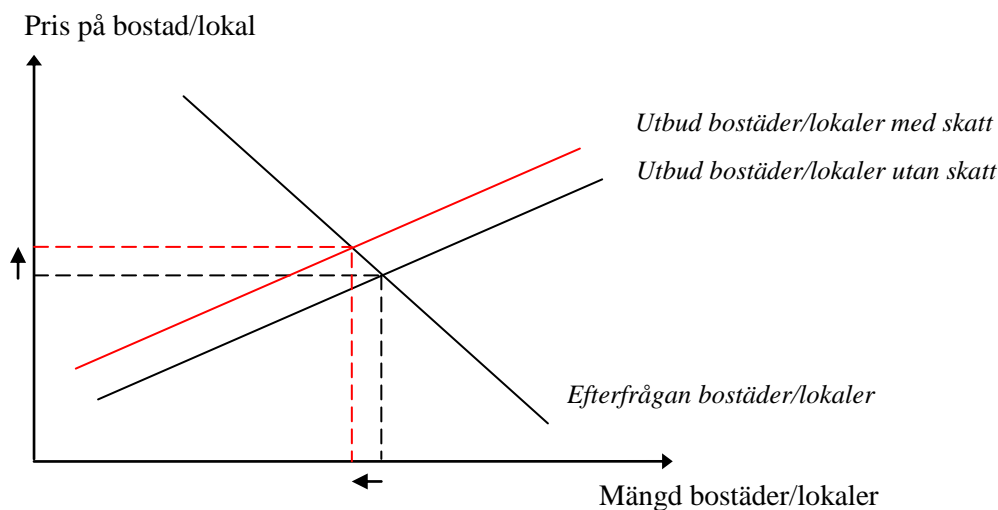
Det troliga utfallet är en kombination av de två ytterligheterna där säljaren av åkermarken indirekt betalar en del av skatten (b i Figur 25). Byggherren (indirekt köparna av den färdiga bebyggelsen) får då betala resterande del av kostnaden (a i Figur 25).

Hur fördelningen dem emellan ser ut avgörs av priskänsligheten för säljare respektive köpare av marken (lutningen på utbuds- och efterfrågekurvorna). Priskänsligheten beror på vilka substitut som finns för den tänkta markanvändningen. För byggherren avgörs det av vilka andra områden som finns att exploatera och hur lätt det är att skifta över till detta alternativ. Priskänsligheten kan därmed variera mellan olika regioner och kommuner.

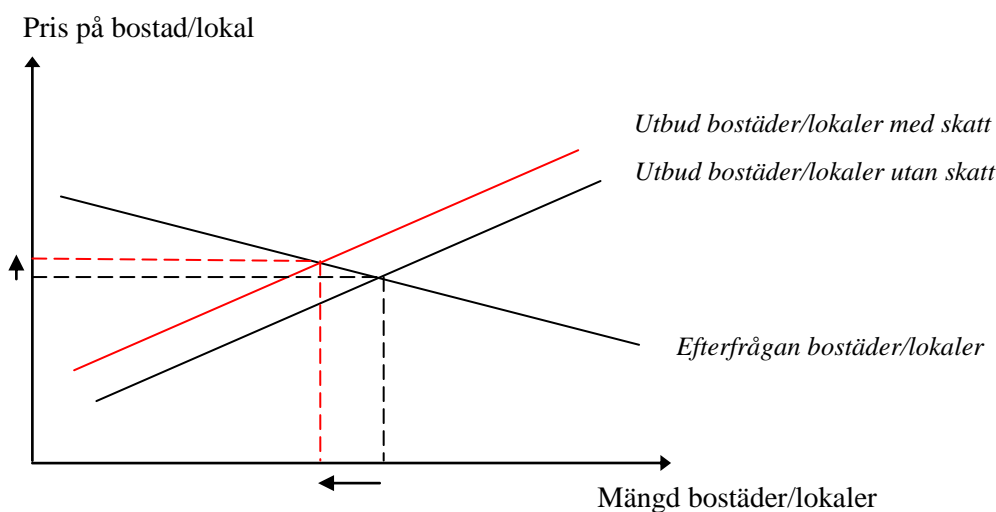
15.5.2 Delmarknaden för försäljning av uppförd bebyggelse på åkermark

Den ökade totalkostnaden för byggherren kommer som tidigare nämndes troligtvis att förskjutas till köparna av uppförd bebyggelse. Utbudskurvan för bostäder/lokaler skiftar åt vänster vilket väntas ge högre priser och mindre bebyggelse.

Beroende på hur priskänsligt utbudet och efterfrågan är får vi olika effekter av en införd skatt. Det är av stor vikt att efterfrågan har en hög priskänslighet för att skatten ska få önskad effekt. Först då kan aktörernas agerande förändras. Desto mer priskänslig efterfrågan är desto mindre åkermark av högre klass kommer att exploateras. Det kan tänkas att priskänsligheten i efterfrågan varierar mellan olika områden beroende på mängden likvärdiga substitut. Figur 26 visar en låg priskänslighet i efterfrågan på bostäder/lokaler. Figur 27 visar istället en hög priskänslighet i efterfrågan.



Figur 26. Utbudet skiftar åt vänster på grund av höjda priser till följd av införd skatt på delmarknaden. En låg priskänslighet i efterfrågan på tomter på marknaden resulterar i höjda priser snarare än minskad exploatering.

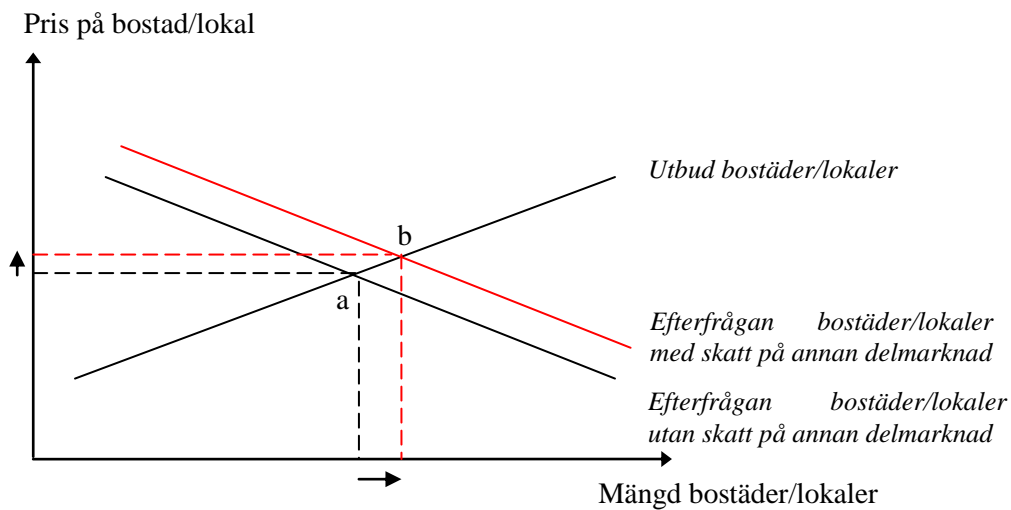


Figur 27. Utbudet skiftar åt vänster på grund av höjda priser till följd av införd skatt på delmarknaden. En hög priskänslighet i efterfrågan på tomter på marknaden resulterar i minskad exploatering snarare än höjda priser.

Att slutpriserna höjs på den bebyggelse som trots allt sker på högproduktiv åkermark anser vi ligga i linje med grundtanken bakom modellen. Avgörande är som tidigare nämnts att aktörernas agerande förändras så att de föredrar andra områden. En väntad följd är också att den bebyggelse som även fortsatt sker på åkermarken utförs tätare för att minska markkostnaden per tomt.

15.5.3 Delmarknad för exploatering av andra områden

Om skatten medför minskad exploatering av högproduktiv åkermark måste efterfrågan öka på andra delmarknader. Dels kan förtätning ske inom befintlig bebyggelse och dels kan andra områden med lägre, alternativt ingen skatt, exploateras. Ökad efterfrågan resulterar i högre priser samt mer exploatering på dessa delmarknader, se Figur 28. Jämvikten flyttas från (a) till (b).



Figur 28. På en marknad utan skatt ökar efterfrågan på bostäder/lokaler, efterfrågekurvan skiftar åt höger.

15.5.4 Konkurrens mellan kommuner till följd av införd skatt

Utöver möjligheten att förtäta har kommuner med hög andel högproduktiv åkermark ett begränsat antal områden för exploatering som inte innebär skatt. De omgivande kommuner som kan erbjuda exploatering av mark där skatt inte krävs gynnas på så sätt. En hård konkurrens finns redan i dagsläget om befolkningstillväxt. Ett införande av en skatt skulle inte bidra till att minska den konkurrensen, snarare försvåra för vissa kommuner. Ser man däremot enbart till syftet att skydda åkermarken är effekten den önskade.

16 Slutsats ekonomiskt styrmedel i Sverige

Ett införande av den beskrivna skattemodellen skulle rätt utformad kunna få önskad effekt. Dock finns flera svårigheter som måste analyseras på djupet innan ett införande kan bli aktuellt.

Tanken är att skatten ska justera för den underprissättning på åkermark som vi antar råder. Det antas i analysen att det justerat för en underprissättning inte bör exploateras på den mest högproduktiva åkermarken i den utsträckning som sker idag. Endast särskilt värdefull bebyggelse antas fortsatt vara lönsam att uppföra. Syftet med skatten är alltså att styra exploateringen till områden som inte utgör högproduktiv åkermark, även att det byggs tätare när det ändå byggs på åkermarken. Skatten ska ses som ett kompletterande skydd till befintlig lagstiftning.

Det är av avgörande betydelse att efterfrågan på bebyggelse på sådan mark har en hög priskänslighet. På så sätt prioriteras andra områden före högproduktiv åkermark. Är priskänsligheten låg kommer resultatet bli att det fortsatt exploateras mycket på åkermark med skillnaden att priserna ökar. Förutsatt att exploateringen på högproduktiv åkermark kraftigt bör minska anser vi att en nivå på skatten på upp mot 300-500 kr/m² krävs.

Skatten betalas av fastighetsägaren som ett led i att detaljplanen ska vinna laga kraft. Det är däremot inte självklart att det är fastighetsägaren som i slutändan får stå för hela skattekostnaden. Ett möjligt scenario är att ursprungliga markägaren, om köp har skett innan detaljplaneringen, får stå för en del i form av lägre ersättning för marken. Även de slutliga köparna av uppförd bebyggelse kan behöva betala en del av skatten genom höjda priser.

Att skatten går till en fond väntas öka mängden förtätningsprojekt och på så sätt minska behovet av att exploatera åkermark. Ett ökat utbud i städerna kan resultera i lägre priser på denna marknad och därmed ett motstånd mot styrmedlet. Alternativt skulle medlen i fonden kunna användas som bidrag till jordbrukare i kommunen. De bidrag som fonden medger minskar på båda sätten skillnaden mellan exploateringsalternativen att förtäta eller exploatera åkermark. Detta bör avspeglas i skattenivån som därmed kan sänkas till följd av en dubbeleffekt.

En risk med modellen är att den ger intryck av att så länge skatten betalas för området är det också lämpligt att bygga på åkermarken. Risken för detta anser vi ändå vara liten då bestämmelserna som finns i MB om hushållning med jordbruksmark fortsatt gäller. Likaså kraven på att utreda alternativa platser för exploatering.

En svårighet med modellen är att hitta värdet på en eventuell underprissättning av åkermarken och därmed skattenivån. De parametrar som behövs för att bestämma en lämplig storlek på skatten är svåra att fastställa. En annan följd av införandet av en skatt är att den slutliga procentuella ökningen på råmarkspriserna skiljer sig kraftigt åt mellan kommunerna.

Sammantaget kan en skatt vara ett bra alternativ för att minska exploatering av åkermark. En skatt utgör en flexibel lösning där ett totalstopp för exploatering kan undvikas till skillnad från en riksintressebestämmelse. Istället kan skatten avspegla den underprissättning som råder. Det är ett tydligt styrmedel där det är lätt att konstatera vilken skatt som gäller för olika områden. Skatten som betalas kan användas till att ytterligare minska exploateringen av åkermark. Till skillnad från införande av åkermark som riksintresse anses en skatt inte inskränka kommunernas planmonopol eller fastighetsägarens egendomsskydd lika starkt. Det går fortsatt att exploatera dock till en högre kostnad vilket väntas reducerar mängden exploatering på högproduktiv åkermark.

17 Referenser

17.1 Offentligt tryck

Prop. 1969:128, *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till fastighetsbildningslag*

Prop. 1985/86:3, *Förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*

Prop. 1993/94:27, *Ändringar i fastighetsbildningslagen*

Prop. 1997/98:45, *Miljöbalk*

Prop. 2009/10:162, *Ersättning vid expropriation*

Prop. 2009/10:189, *Införande av trängselskatt i Göteborg*

SOU 2009:45, *Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar*

SOU 2012:15, *Plan för framtagande av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning*

DS1997:52, *Kompensation för förlust av miljövärden*

17.2 Lagkommentarer

Bengtsson B., Bjällås U., Rubenson S., Strömberg R., *Miljöbalken* (2012, Zeteo), Nordstedts Juridik AB, 2012

Didón L., Magnusson L., Molander S., Adolfsson C., *Plan- och bygglagen* (2011, Zeteo), Nordstedts Juridik AB, 2011

17.3 Myndighetspublikationer

Ekonomistyrningsverket (2000), *Att styra avgiftsbelagd verksamhet*, Rapport 2000:21

Jordbruksverket (2006), *Exploatering av jordbruksmark vid bebyggelse- och vägutbyggnad 1996/98-2005*, Rapport 2006:31

Jordbruksverket (2008), *Äng- och betesmarker – en genomgång av tillgänglig statistik*, Rapport 2008:30

Jordbruksverket (2012), *Vilka faktorer bestämmer priset på jordbruksmark?*, Rapport 2012:17

Jordbruksverket (2012), *Sveriges utrikeshandel med jordbruksvaror och livsmedel 2009-2011*, Rapport 2012:32

Jordbruksverket (2013), *Exploatering av jordbruksmark 2006-2010*, Rapport 2013:3

Länsstyrelsen i Skåne län (2001), *Skånes värdefulla jordbruksmark*, Rapport 2001:45

Länsstyrelsen i Skåne län, Vägverket (2004), *Kompensation vid förlust av miljövärden*, Skåne i utveckling 2004:23

Länsstyrelsen i Skåne län (2006), *Hushållning med åkermark? Uppföljning av åkerexploatering i Skåne och Halland samt analys av planerad exploatering i Skåne*, Skåne i utveckling 2006:8

Länsstyrelsen Skåne (2012), *Skånska åtgärder för miljömålen – regionalt åtgärdsprogram för miljö kvalitetsmålen 2012-2016*

Naturvårdsverket, Energimyndigheten (2006), *Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken*, Rapport ER 2006:34

SCB (2008), *Markanvändningen i Sverige*, femte utgåvan

17.4 Litteratur

Ammenberg J (2004), *Miljömanagement*, Studentlitteratur AB

Europeiska kommissionen (2012), *Riktlinjer om bästa praxis för att begränsa, minska effekterna av eller kompensera för hårdgöring av mark*, Arbetsdokument från kommissionens avdelningar

Hushållningssällskapet Halland (2012), *Förstudie- Samverkan för Strategisk och långsiktigt hållbar markanvändning stad/land*

Kalbro T (2007), *Tidsfrister för myndighetsbeslut i plan- och byggprocessen: Frankrike, Nederländerna, Norge, Storbritannien och Tyskland*, KTH

Kalbro T, Lindgren E (2010), *Markexploatering*, fjärde upplagan, Norstedts Juridik

- Kuepfer C (2012), *The power of landscape, Strengthening ecology in the landscape – the eco-account is an important instrument to stabilize ecological functions*, ECLAS conference 2012
- Litman T (2012), *Understanding Smart Growth Savings – What we know about public infrastructure and service cost savings, and how they are misrepresented by critics*, Victoria Transport Policy Institute
- Michanek G, Zetterberg C (2007), *Den svenska miljörätten*, andra upplagan, Iustus
- Müller J.E, Seifert S, Ehrhart K-M, Ostertag K, Schleich J (2010), *A Field Experiment with Tradable Development Rights in Germany*, Karlsruhe Institute of Technology
- Müller J-E (2011), *Tradable Development Certificates in Germany – a theoretical and empirical analysis*, Karlsruhe Institute of Technology
- O’Sullivan A (2009), *Urban Economics*, 7th edition, McGraw-Hill/Irwin
- Penn Dustin, Mysterud Iver (2007), *Evolutionary perspectives on environmental problems*, andra upplagan, Aldine Transaction
- Pihl H (2007), *Miljöekonomi för en hållbar utveckling*, fjärde upplagan, SNS förlag
- Prokop G, Jobstmann H, Schönbauer A (2011), *Overview of best practices for limiting soil sealing or mitigating its effects in EU-27*, Environment Agency Austria
- Region Skåne (2009), *Markanvändningen i Skåne*, Avdelningen för regional utveckling
- Region Skåne (2011), *Skånes Befolkningsprognos 2012 -2021*
- Sjödin E, Ekbäck P, Kalbro T, Norell L (2011), *Markåtkomst och ersättning – för bebyggelse och infrastruktur*, tredje upplagan, Norstedts Juridik
- Skärbäck E (1997), *Balanserad samhällsbyggnad*, SLU Alnarp
- Sveriges Kommuner och Landsting (2011), *Hanteringen av riksintresse*, SKL GRANSKAR
- The federal government of Germany (2012), *National Sustainable Development Strategy-2012 progress report*

Urban Soil Management Strategy, Bory B, Dallhammer E (2009), *Analysis of strengths, weaknesses, opportunities and threats of (policy) instruments regarding the protection of soil from the partners of the Central project "Urban SMS"*

Urban Soil Management Strategy, Stuczynski T, Czaban P, Siebielec G (2009), *Review of existing soil compensation measures*

Urban Soil Management Strategy, Lexer W, Huber S, Kurzweil A (2010), *Existing soil management approaches within urban planning procedures*

Wilding S, Raemaekers J (2000), *Environmental Compensation: Can the British Planning Regime Learn from Germany? Planning Theory & Practice*, första upplagan, Routledge

17.5 Elektroniska källor

Boverket, *Överklaga en översiktsplan*, 2011-03-31 (2013-01-25)
<http://www.boverket.se/Vagledning/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/Overklagande-och-domstolsprovning/Overklaga-en-oversiktsplan-Kommunallagen/>

Cox Wendell, Utt Joshua, *The Costs of Sprawl Reconsidered: What the Data Really Show*, The heritage foundation, 2004-06-25 (2012-12-12)
<http://www.heritage.org/research/reports/2004/06/the-costs-of-sprawl-reconsidered-what-the-data-really-show>

Ekonomifakta, *Konsumtionsskatter på bensin*, 2012-02-02 (2012-12-20)
<http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Energi/Styrmedel/Konsumtionsskatter-pa-bensin/>

Enviroportal, *Changes in land utilization*, GCCA SR; Processed by SEA, 2012 (2012-12-12),
http://www1.enviroportal.sk/indikatory/detail.php?kategoria=587&id_indikator=5085#1

Eslövs kommun, *Styckehustomter Bäckdala 1*, 2012, (2013-01-03),
<http://www.eslov.se/bobygga/ledigatomter/eslovstatort/backdala1.18061.html>

Europeiska unionen, *Europas länder*, 2012 (2012-12-04),
http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/czechrepublic/index_sv.htm

http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/slovakia/index_sv.htm

Hur exploatering av åkermark kan begränsas – En växande fråga

http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/poland/index_sv.htm

Eurostat, *Population density*, mars 2011 (2012-11-22),
http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Population_change_at_regional_level

FAO, Matthews, C, *Global Soil Partnership for Food Security launched at FAO*, 2011-09-07, (8/11 2012), <http://www.fao.org/news/story/en/item/89277/icode/>

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Riksförbundsstämman 2012 - Protokoll 2012-05-30, (2012-11-05), http://www.lrf.se/PageFiles/75287/stammoprotokoll_20120605.pdf

Lunds kommun, *Pendling och dagbefolkning i Lunds kommun 93-09*, 2010, (2013-01-23),
<http://www.lund.se/Medborgare/Kommun--politik/Kommunfakta/Statistik/Forvarvsarbete---pendling/>

Lunds kommun, *Prislista – Fribyggartomter inom Stångby Väster I*, september 2010, (2013-01-03),
http://www.lund.se/Global/F%C3%B6rvaltningar/Tekniska%20f%C3%B6rvaltningen/Mark%20och%20expl/Aktuella%20projekt/St%C3%A5ngby/St%C3%A5ngby%20V1_till%C3%A4ggsblad_1009_broschyr.pdf

Lunds kommun, *Prislista – Fribyggartomter inom Södra Råbylund*, augusti 2010, (2013-01-03),
<http://www.lund.se/Global/F%C3%B6rvaltningar/Tekniska%20f%C3%B6rvaltningen/Mark%20och%20expl/Pdf/S%C3%B6dra%20R%C3%A5bylund%20I%20Prislista%20Tomtkarta.pdf?epslanguage=sv>

Lunds kommun, *Vad kostar marken?*, oktober 2012 (2013-01-02),
<http://www.lund.se/Medborgare/Bygga-bo--miljo/Mark-och-exploatering/Industrimark-och-lokaler/Vad-kostar-marken/>

Länsstyrelsen i Skåne län, *Lund*, (2012-11-06)
<http://www.lansstyrelsen.se/skane/sv/samhallsplanering-och-kulturmiljo/landskapsvard/kulturmiljoprogram/sarskilt-vardefulla-kulturmiljoer-i-skane/lund/Pages/Lund.aspx>

Matthews C, *Global Soil Partnership for Food Security launched at FAO*, FAO, 2011-09-07 (2012-11-08), <http://www.fao.org/news/story/en/item/89277/icode/>

Naturvårdsverket, *God bebyggd miljö samt ett rikt odlingslandskap*, 2012-03-25 (2012-11-27), <http://www.miljomal.se/>

Naturvårdsverket, *Hjälper styrningen miljön?* 2012-12-20 (2012-12-13), <http://www.naturvardsverket.se/Start/Lagar-och-styrning/Styrmedel-for-miljovanliga-val/Ekonomi-som-styrmedel/Hjalper-styrningen-miljon/>

Naturvårdsverket, *Miljöskatter och miljöavgifter*, 2012-12-20 (2012-12-13) <http://www.naturvardsverket.se/Start/Lagar-och-styrning/Styrmedel-for-miljovanliga-val/Ekonomi-som-styrmedel/Miljoskatter-och-miljoavgifter/>

Naturvårdsverket, *När staten betalar för efterbehandling*, 2012-03-06 (2012-12-13) <http://www.naturvardsverket.se/Start/Verksamheter-med-miljopaverkan/Forenaded-omraden/Vem-betalar-for-efterbehandling/Nar-staten-betalar-for-efterbehandling/>

Svalövs kommun, *Tomtpriser*, 2012-09-07, (2013-01-03), <http://www.svalov.se/bo-bygg--miljo/bostader-och-tomter/tomtpriser.html>

Utrikespolitiska institutet, *Landguiden*, 2009, (2012-12-04) <http://www.landguiden.se/Statistik/Jordbruk-Fiske?id=530#countries=SWE,CZE,SVK,POL>

X-change, *Semesterindex*, juli 2012, (2013-01-02) <http://www.x-change.se/Valuta/Semesterindex/>

Ystad kommun, *Tomtpris*, 2012-11-26, (2013-01-03), <http://www.ystad.se/ystadweb.nsf/AllDocuments/3DCDAD8E603392BAC12575EE029E6C1>

17.6 Rättsfall

NJA 1999 s.339

MÖD 2006:71

MÖD 2010:38

17.7 Kommunala publikationer

Eslövs kommun, Miljö- och Samhällsbyggnadsnämnden (2012), Remissvar för aktualitetsförklaring av översiktsplaner i Eslövs kommun

Lunds kommun, Fördjupning av översiktsplan för Linero-Norränga-Stora Råby i Lund, antagen 2008-08-28

Malmö stad (2010), *Granskningsrapport förorenad mark i kommunen*, Revisionskontoret

Malmö Stad (2010), *Så förtätar vi Malmö*, Malmö stadsbyggnadskontor

Stadsbyggnadskontoren i Helsingborg, Lund och Malmö kommun (2003), *Balanseringsprincipen - tillämpad i fysisk samhällsplanering*

Översiktsplan Eslövs kommun, antagen 2002-02-25

Översiktsplan Eslövs kommun, fördjupning för västra Eslöv med kvalitetsprogram, 2005-10-31

Översiktsplan Eslövs kommun, fördjupning för östra Eslöv, 2009-04-27

Översiktsplan för Lunds kommun, antagen 2010-10-28