

Hur rationell är planeringen av den svenska jordbruksmarken och Sveriges livsmedelsförsörjning?

Fallet av Kriminalvårdens nya fängelse på Sveriges bördigaste jordbruksmark i Trelleborg Kommun.

Lina Ågren Törnros



Hur rationell är planeringen av den svenska jordbruksmarken och Sveriges livsmedelsförsörjning?

Fallet av Kriminalvårdens nya fängelse på Sveriges bördigaste jordbruksmark i Trelleborg Kommun.

Lina Ågren Törnros

Institutionen för kulturgeografi

Kursnamn: GE6016

Programnamn: Kandidatprogrammet i Geografi 180 hp

Vårterminen 2024

Handledare: Urban Nordin

Examinator: Johan Berg

Bedömare: Lowe Börjeson

© författaren: Lina Ågren Törnros

Omslag: Plöjning våren 2022 av marken i Trelleborgs kommun där bygget av Kriminalvårdsanstalten idag byggs. Foto: Fredrik Olsson (Yngwe *m.fl.* 2022)



Stockholms
universitet

Abstract

This thesis explores the difficult balance between urban development and the preservation of fertile agricultural land for future food security, using a specific case study in Trelleborg Municipality, Sweden. Despite legislation aiming to protect agricultural land, municipalities often fail to effectively implement these laws in practice. The study highlights the need for clearer legislative goals and improved regional planning to safeguard agricultural land. It suggests that a reevaluation of current legislation, or the introduction of new policies, may be necessary to ensure sustainable land use and secure Sweden's future food supply.

Sammanfattning

Det här examensarbetet utforskar den komplexa balansen mellan att bygga på jordbruksmark och att bevara av jordbruksmark, med fokus på ett fall där en kriminalvårdsanläggning byggs på högklassificerad jordbruksmark i Trelleborgs kommun, Skåne län. Trots lagstiftning som syftar till att skydda jordbruksmark, misslyckas kommuner ofta med att effektivt tillämpa dem, vilket hotar Sveriges långsiktiga livsmedelssäkerhet. Resultatet visar ett behov av tydligare mål och förbättrad regional planering för att säkerställa skyddet av jordbruksmark för kommande generationer. Denna studie understryker att reviderade lagar eller förbättrade policyer är nödvändiga för att säkerställa hållbara markanvändningspraktiker i Sverige för landets framtida livsmedelsförsörjningen.

Nyckelord

Rationell planering, livsmedelsförsörjning, jordbruksmark

Innehåll

1	Inledning	1
2	Syfte och frågeställningar	1
2.1	Syfte	1
2.2	Frågeställningar	2
3	Metod, avgränsningar och metoddiskussion	2
3.1	Metod och avgränsningar	2
3.2	Metoddiskussion	2
3.3	Etiska överväganden	3
4	Teoretisk bakgrund	3
5	Tidigare forskning	5
6	Bakgrund	6
6.1	En översikt av jordbruksmarken globalt och nationellt	6
6.2	Jordbruksmarken i Skåne län	7
6.3	Livsmedelsförsörjningen i Sverige	8
6.4	Kriminalvårdsanläggningen i Trelleborg Kommun	9
6.5	Lagstiftning och klassificering av jordbruksmark	11
7	Resultatredovisning och analys	13
7.1	Presentation av informanter	14
7.2	Resultatredovisning	14
8	Diskussion	21
8.1	Diskussion av resultatredovisning	21
8.2	Sverige's livsmedelsförsörjning	23
8.1	Markandvändning och rationell planeirng	24
9	Slutsats	26
10	Framtida forskning	27
	Referenser	0

1 Inledning

I takt med att samhället utvecklas och expanderar ställs vi inför svåra beslut rörande markanvändning. En intressekonflikt uppstår när vi står inför centrala frågan hur vi kan balansera intresset att bevara bördig jordbruksmark för framtida livsmedelsförsörjning, gentemot att omvandla jordbruksmark för annan användning. Detta examensarbete avser att undersöka denna intressekonflikt genom ett specifikt fall i Sverige; byggnationen av en kriminalvårdsanläggning på Sveriges högst klassificerade jordbruksmark i Trelleborg kommun, Skåne län.

Intresset för denna studie grundar sig i pågående debatten om hur jordbruksmark ska värderas och skyddas från exploatering. Det finns en växande oro för att urban expansion och andra former av exploatering hotar den långsiktiga hållbarheten för jordbruket, vilket i sin tur kan påverka Sveriges framtida livsmedelsförsörjning. Genom att analysera hur jordbruksmarken behandlas i kommunala planeringsprocesser, och genom att undersöka det specifika fallet i Trelleborg, siktar uppsatsen på att belysa de komplexa överväganden och beslut som ligger bakom markanvändningsplanering.

Denna studie är betydelsefull eftersom den berör en mycket aktuell och kritisk fråga kring Sveriges framtida livsmedelsförsörjning och markanvändning. Genom att fokusera på ett konkret fall kan studien bidra med insikter som kan vara till nytta för beslutsfattare och planerare som arbetar med markanvändningsfrågor nu och i framtiden.

Slutligen eftersträvar studien att utvärdera om nuvarande lagstiftning och planeringsmetoder är tillräckliga för att skydda jordbruksmark från oönskad exploatering, och för att främja en hållbar utveckling. Resultaten av denna studie kan därmed bidra till en bättre förståelse för de utmaningar och möjligheter som finns inom området, och kan potentiellt leda till förbättrade strategier för hantering av jordbruksmark i Sverige.

2 Syfte och frågeställningar

2.1 Syfte

Detta examensarbete syftar till att belysa och hantera intressekonflikten av att bevara bördig jordbruksmark för framtida livsmedelsförsörjning eller omvandla jordbruksmark till annan användning. Mer specifikt ligger fokuset på den pågående byggnationen av kriminalvårdsanläggningen i östra Trelleborgs kommun, Skåne län, belägen på den högst klassificerade jordbruksmarken i Sverige. Genom att analysera hur jordbruksmark värderas i kommunal planering och undersöka intressekonflikten i Trelleborg, strävar arbetet att belysa de komplexa överväganden som ligger till grund för markanvändningsbeslut som detta, samt hur rationell planeringen egentligen är av Sveriges jordbruksmarker och Sveriges framtida livsmedelsförsörjning. Dessutom avser studien att utvärdera om den nuvarande lagstiftningen är tillräcklig för att skydda jordbruksmark från exploatering för att säkerställa en hållbar

livsmedelsproduktion i framtiden. Detta kommer att ske utifrån tidigare forskning samt eget inhämtat material.

2.2 Frågeställningar

1. Hur värderas jordbruksmark i den kommunala planeringen i Sverige, och specifikt i Trelleborgs kommun?
2. Hur påverkas livsmedelsförsörjningen i Sverige av att jordbruksmark omvandlas till annan användning, såsom till en Kriminalvårdsanläggning?
3. Är den nuvarande svenska lagstiftningen tillräcklig för att skydda högklassificerad jordbruksmark från exploatering?

3 Metod, avgränsningar och metoddiskussion

3.1 Metod och avgränsningar

Resultatet i denna uppsats uppkom efter en kvalitativ undersökning i form av ostandardiserade intervjuer (Skärvad & Lundahl, 2017), vilket grundades i en litteraturstudie genomförd innan materialinhämtningen. Intervjufrågorna var strukturerade och innehöll samma frågor till vardera informant i form av processfrågor (Skärvad & Lundahl, 2017). Under intervjuerna fanns utrymme för fria följdfrågor, samt utrymme för informanten att dela sina tankar och åsikter fritt. Det fanns även möjlighet att utesluta frågor om informanten inte ville eller kunde besvara frågan. Alla sju intervjuer genomfördes via videomöte på Teams och de transkriberades under tiden följsamt och noggrant på papper, vilket deltagarna gjordes medvetna om. Noterbart är att denna form av registrering även kan innehålla en viss tolkning av materialet (Klingberg & Hallberg, 2021). Eftersom att man i studier med kvalitativ metod ofta strävar efter att göra ett strategiskt urval av studiedeltagarna för att få ett material som kan bidra med kunskap om forskningsämnet, vanligtvis med 5 - 25 studiedeltagare (Klingberg & Hallberg, 2021), avgränsades studien därav strategiskt till personer med kunskap om olika delar av jordbruket i Sverige, exploatering av jordbruksmark specifikt, stadsplanering och politik.

3.2 Metoddiskussion

Kvalitativ forskning syftar till att generera djupa insikter inom specifika ämnen genom en interaktion med aktörer, såsom individer, samhällen och organisationer (Bryman, 2021).

Två vanliga datainsamlingsmetoder inom kvalitativ forskning är just kvalitativa intervjuer och insamling av texter och dokument (Bryman, 2021). Det finns dock fler alternativ till datainsamling och det är intervjuer i grupp så kallade "fokusgrupper" och deltagande observation (Klingberg & Hallberg, 2021).

Flertalet kvalitativa forskare argumenterar för behovet av en metodologi som reflekterar människors olikheter och uttrycker en strävan att se den sociala världen genom de människor de studerar (Bryman, 2021). Vidare anses ansikte-mot-ansikte-interaktionen som den ultimata förutsättningen för förståelse av människors åsikter. Kvalitativ forskning fokuserar

huvudsakligen på process, flexibilitet och relevans. Om forskare använder en strukturerad metod för datainsamling (såsom en strukturerad intervju med slutna frågor), måste de ha fattat beslut om vad de förväntar sig att hitta och om den sociala verklighet de kommer att möta (Bryman, 2021). Detta ansågs inte som en lämplig metod i denna studie på grund av att bristande kunskap inom ämnet hade kunnat leda till bristfälliga frågor som hade kunnat resultera i ett tvivelaktigt, bristfälligt och sämre resultat där syftet i studien inte uppfylls.

Kritik mot kvalitativ forskning inkluderar att den kan uppfattas som för subjektiv. Denna kritik antyder att kvalitativa resultat ofta förlitar sig för mycket på forskarens egna, ofta osystematiska, åsikter om vad som är viktigt och betydelsefullt (Bryman, 2021), samt på den nära personliga relation som forskaren kan utveckla med de studerade personerna. Det skulle innebära en risk för generaliseringar och bristande transparens i vad forskaren faktiskt gjorde och hur de kom fram till studiens slutsatser (Bryman, 2021).

Valet av personer att kontakta var inte randomiserat, utan det valdes noggrant ut personer av relevans för uppsatsen. Det kontaktades dessutom fler personer än som deltog i intervjuerna. Detta är båda anledningar som kan ha påverkat resultatet och därmed utfallet av studien. Utöver det hoppade dessutom en nyckelinformant av innan intervjun genomfördes, på grund av att ämnet ansågs alldeles för känsligt och att personen oroade sig över anonymitet, vilket är något som garanterades enligt forskningsetikens regler men dessvärre inte räckte till för att få personen att känna sig säker.

Slutligen kände sig inte alla informanter alltid heller helt säkra över deras kunskap i alla frågor, samt att olika följdfrågor ställdes till olika personer under intervjuens gång, vilket även de är faktorer som kan ha påverkat resultatet och därmed utfallet av arbetet.

3.3 Etiska överväganden

I denna studie har ett flertal etiska aspekter beaktats för att säkerställa en ansvarsfull och respektfull forskningsprocess. Huvudsakligen har samtycke hämtats från samtliga informanter. De har även informerats om studiens syfte och deras rätt att avbryta sitt deltagande när som helst utan konsekvenser. För att fortsatt skydda deltagarnas integritet har all insamlad data lagrats på ett säkert sätt vilket förhindrar att känslig information sprids. Informanterna fick slutligen välja själva om de ville presenteras anonymt i resultatredovisningen eller inte. Informanterna kommer även att få ta del av det slutgiltiga utkastet av uppsatsen, som ett stort tack för deras deltagande och uppskattning från författarens sida.

4 Teoretisk bakgrund

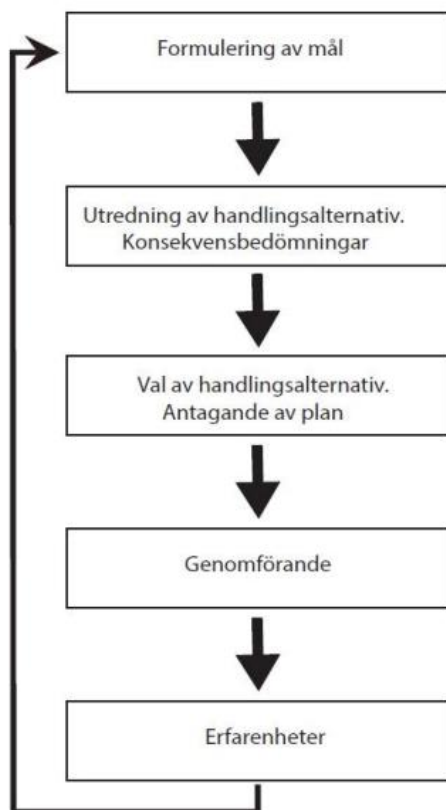
Utav nyfikenhet och relevans diskuterar denna uppsats hur pass detta projekt är rationellt planerat. Argumenterar därför att idén om den rationella planeringen är av hög relevans att grunda studiens idéer och diskussioner på.

Planering handlar om hur mark används, men planering handlar inte bara om markanvändning, utan även om den relativa geografiska placeringen av användningar, vilket

är källan till många av både de positiva och negativa effekterna som planerare försöker att hantera. Planerarens specifika roll i planeringen för hållbarhet beror på personens professionella position, vilket definieras både av institutionell tillhörighet och sektorsansvar (Merret, 1995).

Den rationella planeringen är en idé som har utvecklats över tid. Att agera rationellt i planeringssammanhang innebär att man inför ett beslut; förnuftigt väljer de alternativ som mest fördelaktigt löser situationen. I rationell planering betyder detta att de ansvariga aktörerna väljer de alternativ som bäst främjar allmänintresset, där förändringen av markanvändningen leder till optimal avkastning (Nyström & Tonell, 2012).

“Den rationella planeringsmodellen” speglar den perfekta idén av hur rationell planering går till, vänligen se figur 1. Inledningsvis ska ett mål komma till, därefter ska alternativa utredningar göras och konsekvenser bedömas samt beskrivas. Sedan väljs det alternativ som bäst uppfyller aktörernas behov, slutligen antas en plan och genomförandet kan börja. Denna modell har dock fått ta emot en del kritik genom åren, huvudsakligen att denna modell fungerar mer som en ideologi snarare än något som tillämpas i praktiken (Nyström & Tonell, 2012). Det som blir tydligt vid åskådning av planeringsmodellen är att planeringen anges som en linjär process med klart definierade steg (Forsberg, 2019). Vidare skriver Forsberg (2019) att denna modell utmärker sig på så vis att den endast bygger på vetenskapligt underlag, och brukar klassificeras som en värderingsfri modell, där planeringen bör utföras av experter som är politiskt opartiska.



Figur 1. Den rationella planeringsmodellen. Källa: Nyström & Tonell (2012)

Bent Flyvbjerg diskuterar i sin bok "Rationality and Power, Democracy in Practice" från 1998 (refererad i Bengtsson, 1999) hur makt och rationalisering ersätter demokrati och rationalitet i planering. Detta gör han genom att presentera en specifik fallstudie från Danmark rörande trafikproblem (Bengtsson, 1999). Flyvbjerg menar att historien om "Aalborg-projektet" kan ses som en tragedi när det kommer till rationell planering, vilket liknar resonemang i denna studie. I hans fall argumenterade han för att sådan planering var för komplicerad för kommunen att genomföra (Bengtsson, 1999). För Flyvbjerg var den vinnande aktören i detta fall näringslivet, medan medborgarna i Aalborg blev förlorare: som boende, pendlare eller skattebetalare (Bengtsson, 1999). Hans ideal om rationell planering verkar vara en planeringsprocess där det bättre argumentet segrar.

Flyvbjergs användning och tolkning av rationalitetsbegreppet nedan.

"The interesting conclusions are not about who wins and who loses in a game of city planning, but about how different strategies and tactics can be used and abused by potential winners and losers in almost any setting." (Bengtsson, 1999)

5 Tidigare forskning

Tidigare forskning inom ämnet exploatering av jordbruksmark är hyfsat väldokumenterat. Fortsättningsvis blir jordbruksmark kopplat till livsmedelsförsörjning och livsmedelssäkerhet alltmer dokumenterat i takt med ökade globala temperaturer, extremväderförhållanden konflikter i allt fler länder och så vidare. Dessvärre finns det mindre forskning om exploatering av jordbruksmark i Sverige, kopplat till Sveriges livsmedelsförsörjning- och säkerhet.

En betydande publikation både inom ämnet och för denna uppsats är "Att bygga på åkermark - ett hot mot framtida livsmedelsförsörjning?" av Mark Brady (2023) som är en utredare vid AgriFoods Economic Centre. I denna publikation undersöker han *hur jordbruksmarkens samhällsekonomiska värde kan beaktas i exploateringsprocessen*, mer specifikt *värdet av en tryggad livsmedelsförsörjning* nationellt i Sverige (Brady, 2023). Noterbart är det att författaren inte lägger skuld på kommunerna för exploatering av jordbruksmark, utan större delen av ansvaret på bristfällig lagstiftning och policy.

En ytterligare betydande vetenskaplig artikel för studien och är "The approach of Swedish Municipalities to the preservation of agricultural land in planning context" av Granvik *m.fl.* (2015). Den handlar specifikt om problematiken kring att bevara bördig jordbruksmark i svensk kommunal planering. Detta eftersom att författaren menar på att kommuner visade högt intresse av att bevara jordbruksmark, men att deras handlingar inte följde denna ambition i praktiken.

Fortsättningsvis har vi tre intressanta vetenskapliga artiklar såsom "Preservation of Agricultural Land as an Issue of Societal Importance" av Slätmo (2017), "The impact of the 2013 CAP reform on the decoupled payments' capitalisation into land values" av Ciaian *m.fl.* (2018) och "Manifestations and underlying drivers of agricultural land use change in Europe" av Van Vliet *m.fl.* (2015).

Slätmo (2017) skriver att svensk politik och lagstiftning är lämpligt att granska i och med farhågor om Sverige livsmedelssäkerhet. Slätmo (2017) menar att ”förändringar från jordbruk till urban markanvändning är särskilt problematisk, eftersom den i stort sett är oåterkallelig”. Resultatet Slätmo presenterar visar på ambivalent användning av jordbruksmark, att besluten kring att omvandla jordbruksmark till annan nytta inte är acceptabel, och att skyddet för jordbruksmark inte är tillfredsställande nog. Den tredje nämnda vetenskapliga artikeln handlar kortdraget om EU:s jordbruksreform, jordbruksbidrag och kapitaliseringen av detta, vilket är en betydande faktor i marknadsvärdet för jordbruksmark.

Sistnämnda artikeln handlar om bakomliggande drivkrafter för förändringar i jordbruksmarksanvändningen i Europa. Resultatet där visade främst på ekonomiska, tekniska, institutionella och lokaliseringfaktorer, än mindre identifierades demografiska och sociokulturella drivkrafter bakom förändringar i jordbruksmarksanvändningen i Europa. Resultatet visade dessutom att bönderna själva var en stor del av förändringen, men att det skildes åt mellan jordbrukares attityder till bland annat övergången från ett landsbygds- till ett stadssamhälle.

6 Bakgrund

6.1 En översikt av jordbruksmarken globalt och nationellt

Jordbruksmark är ett övergripande begrepp för åkermark och betesmark. Mer specifikt är åkermark mark som används, eller kan användas för odling, och som går att plöja- medan betesmark oftast används för bete och inte lämpar sig för plöjning (Länsstyrelsen Skåne, 2015).

För att tillgodose matbehoven hos en snabbt växande världsbefolkning, beräknas det att den totala matproduktionen behöver öka med ungefär 60% till år 2050 (Länsstyrelsen Skåne, 2015). Parallellt har den mängd åkermark som är tillgänglig per person minskat. Tidigt under 1960-talet hade varje person en genomsnittlig tillgång till 0,44 hektar åkermark, men idag är den siffran halverad (Länsstyrelsen Skåne, 2015). Denna förändring har skett på grund av befolkningsökning samt förlust av odlingsbar mark på grund av erosion, urban expansion och exploatering av jordbruksmark. Trots denna minskning av tillgänglig mark, har matproduktionen dock kunnat öka genom mer effektiva och rationaliserade jordbruksmetoder.

Eftersom att globala klimatförändringar hotar att minska livsmedelsproduktionen i många delar av världen, kräver markhanteringsfrågorna en bred förståelse. Skåne är dock en av få platser där jordbruket potentiellt kan dra nytta av dessa klimatförändringar långsiktigt, på så vis att det redan nu märks en förlängning av odlingsperioden i regionen på ca. 2 veckor (Länsstyrelsen Skåne, 2015). Ökad nederbörd och fler torrperioder introducerar dock nya osäkerheter och utmaningar för jordbrukarna och marken.

Sedan andra världskriget har uppskattningsvis 1,9 miljarder hektar mark drabbats av måttlig till extrem försämring, vilket motsvarar mer än 14% av jordens landyta (Länsstyrelsen Skåne, 2015). Detta har resulterat i en minskning av livsmedelsproduktionen med nästan en

femtedel. Idag beräknas dessutom en tredjedel av världens åkermark vara försämrad i varierande grad, beroende på faktorer såsom överbetning, näringsfattighet, försurning, försaltning, kemiska föroreningar, olämpliga odlingsmetoder och erosion från vind och vatten (Länsstyrelsen Skåne, 2015). Det finns möjligheter att återställa eroderad eller nedbruten mark innan skadan blir irreversibel, men om jordbruksmark omvandlas (förhårdas eller schaktas) till bostadsområden eller infrastruktur- är det inte möjligt att återvinna den för livsmedelsproduktion inom en mänsklig livstid. Processen för att bilda ett nytt jordlager som kan användas för odling kan alltså ta tusentals år, vilket gör jorden till en icke förnybar resurs i människans tidsperspektiv. Den totala jordbruksmarksarealen i Sverige låg på 3,013,000 hektar år 2020, vilket var lika med 85% åkermark och 15% betesmark. Åkermarken i Sverige minskade under perioden 2010–2020 med 83,900 hektar (Olsson, 2021).

Landskapsbilden i Sverige som rådde 1900-talet med småskalighet och en mångfald av växtsorter inom jordbruket har förändrats, detta på grund av tätortsutveckling, att betesmark har tillåtits växa igen eller att skog har planterats. År 2005 fanns det cirka 75,000 jordbruksföretag med mer än 2 hektar åker i landet, detta till skillnad från år 1995 där antalet jordbruksföretagare var 295,000 (Nyström & Tonell, 2012). Slutligen är spannmålsodling vanligast i södra Sverige, medan slätter- och betesvallar är den vanligaste åkermarken i norra Sverige (Nyström & Tonell, 2012).

6.2 Jordbruksmarken i Skåne län

Skåne är en av Sveriges största tillväxtregioner och hem för 13% av landets befolkning på bara 3% av landets totala markyta (Länsstyrelsen Skåne, 2015). Regionen har en hög bebyggelsegrad jämfört med landet i övrigt, men står trots de för 16% av landets jordbruksmark. Skåne bidrar alltså betydande till den nationella jordbruksproduktionen, vilket inkluderar omkring 40% av de vanligaste spannmåls- och oljeväxtskördarna (Länsstyrelsen Skåne, 2015). Det finns alltså en betydande press på den oexploaterade marken i Skåne, som är känt för att Sveriges främsta jordbruksområden. Eftersom att Skåneregionen består nästan till hälften av åker- och betesmark, ökar relevansen kring markanvändningsfrågorna för jordbruket ytterligare. Beslut om jordbrukshushållning tas idag främst på kommunal nivå, men dessa beslut har även regionala och nationella konsekvenser.

För att upprätthålla en hållbar utveckling måste planeringen inkludera ett omfattande perspektiv som omfattar regionala, nationella och globala överväganden. Att hantera jordbruksmarken på ett ansvarsfullt sätt är avgörande för Sveriges långsiktiga livsmedelsförsörjning. Hantering av jordbruksmarken i Skåne påverkar hela Sveriges framtida möjlighet till en inhemsk livsmedelsförsörjningsproduktion. Det som kan anses vara en småskalig bebyggelse av jordbruksmark leder gradvis till att stora områden bördiga jordbruksmarker går förlorade.

Det är av stor vikt att säkerställa en hållbar markanvändning som både främjar jordbruksproduktion, bevarar biologisk mångfald och kulturella landskapsvärden. Hushållningen med mark och vatten är centralt i de nationella miljömålen, och det är viktigt

att kommunala beslut om markanvändning tar hänsyn till dessa mål, även när de står inför press från externa intressenter.

6.3 Livsmedelsförsörjningen i Sverige

Att slippa bekymra sig för nästa måltid är ett tecken på välstånd i ett samhälle enligt landsbygdsminister Peter Kullgren (2023). För mer än fem år sedan introducerades en livsmedelsstrategi i Sverige, men det har hänt mycket på fem år. Den har utmanats av pandemi, torka, globala logistikstopp och krig i vårt närområde. Dessa händelser har belyst sårbarheten i Sveriges förmåga att försörja sig med egna livsmedel (Kullgren, 2023).

Nationell livsmedelsförsörjning definieras som en minsta acceptabel sannolikhet att de livsmedel som finns tillgängliga för konsumtion inom ett land åtminstone är lika med de biologiska behoven över ett år. (Brady, 2023).

I och med EU-medlemskapet har importen av livsmedel ökat vilket innebär att den inhemska produktionen har minskat drastiskt de senaste 30 åren. Jämfört med Finland, där självförsörjningsgraden ligger på ca 80%, uppskattas Sveriges självförsörjningsgrad ligga på omkring 50% (Kullgren, 2023). Regeringen initierade 2023 "livsmedelsstrategi 2.0", fokus på att öka Sveriges självförsörjningsgrad, mer specifikt stärka konkurrenskraften inom den svenska livsmedelssektorn och minska vår sårbarhet i tid av en kris. Målet med denna strategi är att allmänheten ska kunna känna sig trygg med att den svenska livsmedelskedjan är robust och kan hantera externa påfrestningar, att mat alltid kommer att finnas tillgängligt oavsett omständighet (Kullgren, 2023).

Sveriges lantbruksförbund (LRF) skriver att vi förutom mat, också är beroende av att importera varor för att kunna driva eget lantbruk. Detta kan exempelvis vara energi, djurfoder, bränsle, gödsel, växtskyddsmedel, utsäde och reservdelar. Sverige har idag en hyfsat tillfredsställande produktion av spannmål, sockerbetor, morötter, ägg, men frukt, grönsaker, ost och det mesta av köttet importeras (Sveriges Lantbruksförbund, u.å.). Det är även geografiska skillnader som påverkar jordbruksförutsättningarna avsevärt i Sverige. Ca. 70% av Sveriges grönsaker, frukt och bär odlas i Skåne, medan områden såsom Gotland och Öland med kalkrika jordar är kända för sin bönodling. Spannmålsproduktionen stor i Skåne, Västra Götaland och Östergötland. Mer specifikt blir spannmål bland annat till djurfoder, bröd och alkohol. Nötkreatur, får och lamm, som effektivt kan omvandla gräs till kött och mjölk, finns däremot utspritt över hela landet (Sveriges Lantbruksförbund, u.å.).

Det finns betydande möjligheter att utveckla grönsaks- och potatisodling, frukt- och bärproduktion samt uppfödning av grisar, kycklingar och boskap. Exempelvis kan även användningen av energismarta växthus öka produktionen av tomat och gurka, samt att nya grödor och växtbaserade proteiner kan införas (Sveriges Lantbruksförbund, u.å.). Aspekter såsom jordkvalitet, soltimmar, säsongslängd och nederbörd är betydande i beslutsprocessen.

6.4 Kriminalvårdsanläggningen i Trelleborg Kommun

Följande bakgrundsdel är baserad på detaljplanen för Kriminalvårdsanläggningen (Jönsson & Ingemansson, 2022).

Planområdet omfattar ca. 45 hektar kommunägd jordbruksmark., och planen initierades av Trelleborgs kommun, som i juni 2020 tecknat ett samverkansavtal med Kriminalvården för att bygga en anläggning med plats för 300 intagna, senare utökad till 450 intagna platser. Syftet med detaljplanen var att möjliggöra byggandet av en Kriminalvårdsanläggning, mer specifikt en anstalt med plats för häkte. Planen omfattar storskalig bebyggelse i Trelleborgs östra verksamhetsområde. Planen tillåter en byggarea på ca. 135,000 kvadratmeter bruttoarea, och genomförandetiden är 10 år från och med att planen vann laga kraft. Trelleborg Kommun ansvarar för genomförande, drift och underhåll av allmän platsmark, medan exploitören står för kostnader för kriminalvårdsanläggningen. Byggnaden planeras att tas i bruk 2027.

Kommunen har tecknat ett markanvisningsavtal med en exploitör, Specialfastigheter. De ska genomföra byggnation enligt avtal, och efter erhållet bygglov och nödvändig fastighetsbildning, kommer kommunen att teckna köpeavtal med exploitören. Marken har tills nyligen arrenderats ut för jordbruk, har nu sagts upp för exploatering. Projektet är en del av Trelleborgs stadsbyggnadsprojekt, "Kuststad 2025", och omfattar utveckling av det östra industriområdet, Business Center Trelleborg (BCT). Vänligen se figur 2 som visar det aktuella området.



Figur 2: Detaljplan för del av Dalköpinge 2:1 "Kriminalvårdsanläggning". Trelleborgs kommun (Jönsson & Ingemansson, 2022).

Vid en jämförelse av alternativa platser inom kommunen framstod det aktuella området som mest lämpligt utifrån möjlighet till utveckling av det lokala näringslivet. Planförslaget innebär att jordbruksmark, klass 9 och 10 kommer att tas i anspråk. Av de ca. 45 hektar som byggs på, räknas det dock endast som att det är 22,5 hektar jordbruksmark som tas i anspråk för anläggningen, eftersom att resterande jordbruksmark var planlagd för industri i äldre översiktsplaner. Kriminalvårdsanläggningen anses enligt bedömningar av kommun, länsstyrelse och miljödomstol vara av ett väsentligt samhällsintresse.

Ställda krav från Kriminalvården vid val av lokalisering var följande:

1. Kommunalägd mark tillgänglig
2. God kollektivtrafikförsörjning
3. Inte i direkt anslutning till tät bebyggelse (by, småort eller tätort)
4. Undvika omedelbar närhet till större vattendrag, myrmark samt tät vegetation
5. Undvika djupa dalgångar (insyn och säkerhetsskäl)
6. Undvika stora nivåskillnader inom verksamhetsområdet av säkerhetsskäl
7. Undvika insyn från eventuell närliggande bebyggelse, höga hus
8. Undvika mark som riskerar att vara i behov av sanering (äldre industriområden)

6.5 Lagstiftning och klassificering av jordbruksmark

I lagstiftning inom fysisk planering anges *formerna för planering*, det vill säga vilka lagstadgade planer som finns samt hur de följs. Det finns även riktlinjer för hur intressekonflikter ska behandlas samt hur krav på miljö, säkert och så vidare, ska tillämpas (Nyström & Tonell, 2012).

I Sverige har kommunerna den suveräna rätten att anta fysiska planer. Det betyder att ansvaret över den fysiska planeringen huvudsakligen ligger på kommunerna, detta refereras ofta till som kommunernas planmonopol (Nyström & Tonell, 2012). Först har vi översiktsplanen (ÖP) som ingen kommun kan undgå att producera. Den är främst till för att redovisa kommunens intentioner om hur mark och vatten ska nyttjas, den är alltså inte juridiskt bindande. Till detta har vi detaljplanen (DP), som i kontrast till ÖP oftast är juridiskt bindande, detta eftersom att detta är kommunens allra viktigaste instrument för att genomföra avsikterna med planeringen. Utöver dessa två kan kommunerna också iordningställa områdesbestämmelser (OB) som kan komplettera ÖP och DP. Statens uppgift, representerad av länsstyrelserna, är att kontrollera kommunen att de följer och uppfyller de överordnade mål och lagstiftningar som gäller den fysiska planeringen. Eftersom att länsstyrelserna tidigt i planprocessen ska vara en del av exploateringsprojekt, händer det sällan att de upphäver kommunens planer, även fast de har rätt till det (Nyström & Tonell, 2012).

Ett graderingssystem i Sverige för åkermark infördes av Kungliga Lantbruksstyrelsen år 1971, och det är även detta graderingssystem som gäller än idag. Vänligen se figur 3. Graderingssystemet syftade till att balansera behovet för markexploatering mot att bibehålla jordbruksproduktion. Systemet baserades på markens förväntade ekonomiska produktion och fördelade Sveriges 421 skördeområden i klassen från 1–10, baserat på de genomsnittliga skördeutfallen för åren 1968 och 1969. Högre klassificering innebar att marken ansågs ha större värde för jordbruk samt vara bördigare (Länsstyrelsen Skåne, 2015). I graderingen ingick skördedata för en mängd olika grödor, inklusive olika sorters spannmål såsom raps, oljelin, vall, olika sorters potatis och sockerbetor. Information om lokala odlingsförhållanden bidrog till bedömning och Skåne utmärkte sig som det enda länet där mark i de högsta klasserna (8–10) förekom (Länsstyrelsen Skåne, 2015). Detta graderingssystem har dock ett antal brister, exempelvis kan markens odlingsförutsättningar variera inom ett och samma skördeområde, vilket graderingen inte visar. Dessutom klassificerades sandjordar ofta lägre, men de kan ge rikliga skördar om de bevattnas. Sedan skördeutfallen bedömdes från slutet av 1960-talet, har det skett flertalet tekniska framsteg, men även sortimentet av odlade grödor har förändrats.

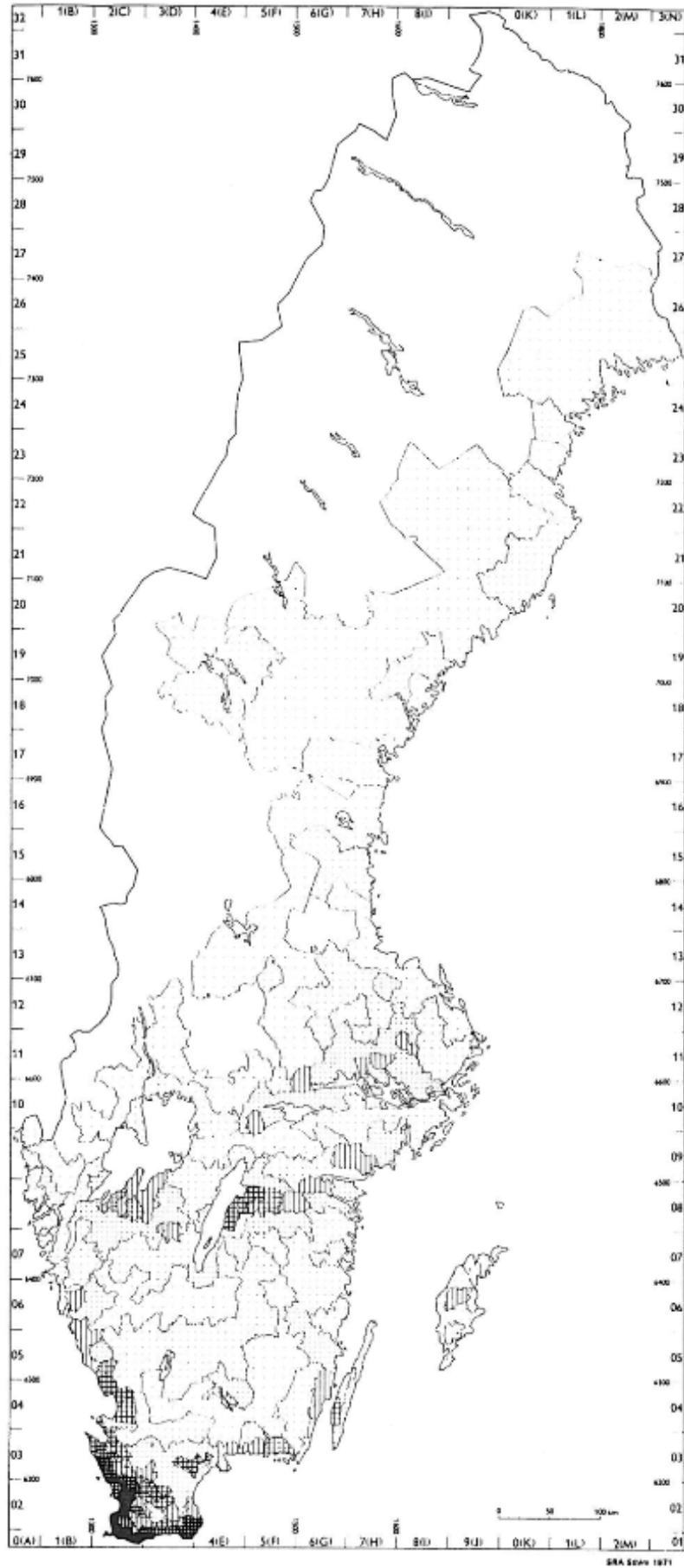
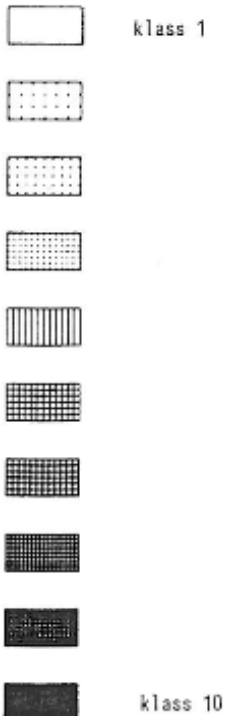
FIGUR 2

Översiktlig gradering av åkermarken i Sverige

Lantbruksstyrelsen har utfört en gradering av åkermarken i bättre och sämre områden med utgångspunkt från dess produktionsförnåga ur växtodlingssynpunkt. Graderingen har skett på grundval av kalkylmässiga beräkningar av den brukade åkers ekonomiska avkastningsvärde, varvid man utgått från bruttoavkastningsvärden enligt skördestatistik, som reducerats på sådant sätt att jämförelser möjliggjorts mellan olika områden.

Denna beräkning har kompletterats med en erfarenhetsmässig bedömning av detta värde utifrån lantbruknärverkarnas detaljkunskaper.

Graderingen har skett per ersättningsområde i skördeskadestycket (421 st år 1969). Vid graderingen har all brukad åker inom ersättningsområdet hänförs till en av 10 klasser, alla med samma klassbredd. Ju högre klassen är, desto större är områdets betydelse för jordbruksproduktionen. Beräkningstekniken innebär att varje område graderas efter åkers genomsnittsvärde. Vanligen finns inom området såväl bättre som sämre åker i jämförelse med detta värde.



Figur 3. Kungl. Lantbruksstyrelsen, PM Översiktlig gradering av åkermarken i Sverige, 1971.

Fortsättningsvis är Miljöbalken (MB) och Plan- och bygglagen (PBL) de mest relevanta lagstiftningarna för denna studie. Miljöbalken trädde i kraft 1 januari 1999 och antogs för att ersätta bland annat den tidigare naturresurslagen och naturvårdslagen. Miljöbalkens huvudsakliga syfte är att säkerhetsställa att utvecklingen är hållbar i form av att försäkra nuvarande och kommande generationer en hälsosam och god livsmiljö (Nyström & Tonell, 2012). Denna lagstiftning innehåller 32 kapitel och 470 paragrafer uppdelade på sju ämnen. Dock är detta en så kallad "ramlag" vilket betyder att det inte anges i detalj hur olika avvägningar mot balkens bestämmelser ska genomföras, utan det bestäms i samband med tillämpningen.

Följande del av Miljöbalken är av störst betydelse för diskussionen i detta arbete. Enligt Miljöbalken kap. 3 § 4 *Grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden* är jord- och skogsbruk av nationell betydelse. Vänligen se paragrafen nedan.

"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."
(Regeringskansliets rättsdatabaser, u.å.)

Plan- och bygglagen (PBL) är den lagstiftning som bestämmer hur fysisk planering ska bedrivas i kommunerna. PBL förklarar bland annat vad som avses med allmän plats, bebyggelse, kvartersmark, sammanhållen bebyggelse, tomt m.m. (Nyström & Tonell, 2012). Med andra ord är det i denna lagstiftning som kommunernas och statens roll i den fysiska planeringen och exploateringsprocessen beskrivs, även hänsynen till allmänna och enskilda intressen (Nyström & Tonell, 2012). PBL innehåller 16 kapitel och 431 paragrafer, även detta är en så kallad ramlagstiftning, riktlinjer anges alltså. Vad som ges mer specifikt i PBL är dock kraven på detaljplaner som kommunerna ansvarar för i och med planläggningen av mark och vatten.

7 Resultatredovisning och analys

Nedan presenteras resultatet av de sju genomförda intervjuerna. Meningen med intervjuerna var att få en djupare förståelse för olika åsikter och olika intressen från informanter som på olika plan, främst lokalt, arbetar med frågor kring jordbruk, stadsplanering, politik och livsmedelsförsörjning. Mer precist fanns en förhoppning om att få en djupare förståelse för beslutet bakom det nya fängelset på Sveriges bördigaste jordbruksmark. Vidare har det varit mycket intressant och givande att höra informanternas perspektiv och insikter på kriminalvårdsanläggningens placering, och processerna bakom detta beslut. Deras svar bidrog till en nyanserad diskussion längs med tidigare forskning.

Initialt presenteras vardera informant, för att gå vidare till att informanternas svar. Deras svar presenteras i samma ordning som de presenterades, fråga för fråga. Detta anses vara det ultimata viset för att läsaren konkret ska kunna läsa informanternas svar mot varandra fråga för fråga. En notering värd att inkludera är att Kriminalvården avböjde att vara med på en

intervju på grund av "hög beläggning och betydande påfrestningar för både personal och intagna".

7.1 Presentation av informanter

Intervju 1, 25/5 2024

Ann-Marie Lindén: Ordförande i den ideella föreningen "Den Goda jorden" som har till syfte att skydda jordbruksmark från exploatering. Ann-Marie är även biolog och bonde.

Intervju 2, 26/4 2024

Ola Olsson: Distriktsombudsman i Centerpartiet Skåne och ekonom.

Intervju 3, 26/4 2024

Lina Jönsson: Planarkitekt för kriminalvårdsanläggningen samt ansvarig för detaljplanen för anläggningen. Sitter i samhällsbyggnadsnämnden i Trelleborg kommun.

Intervju 4, 30/4 2024

Anonym: F.d. ledamot i riksdagen för Kristdemokraterna.

Intervju 5, 3/5 2024

Cecilia Andersson: Ledamot i det lokala politiska partiet "Vår Söderslätt" i Trelleborg.

Intervju 6, 3/5 2024

Emil Samnegård: Gruppledare i Miljöpartiet Trelleborg samt politisk sekreterare i Region Skåne.

Intervju 7, 10/5 2024

Mathias Andersson: Kommunstyrelseordförande i Trelleborg kommun. Representerar Sverigedemokraterna.

7.2 Resultatredovisning

Resultatredovisning fråga 1: Anser du att jordbruksmarken är högt prioriterad eller inte i den lokala samhällsplaneringen?

1. **Ann-Marie Lindén** tycker inte att jordbruksmarken är högt prioriterad, snarare att den inte är prioriterad alls. Hon anser även att jordbruksmarken inte är tillräckligt utpekad i översiktsplanen. Hon menar att det anses vara mer bekvämt och behändigt att bygga på en platt åkermark utan sten eller liknande, än annan mark.
2. **Ola Olsson** menar att hur jordbruksmarken är prioriterad beror på vilka partier som styr i kommunen, marken i kommunen samt inställningen från tjänstemännen i kommunen. Ola svarar även att jordbruksmarken är högre prioriterad om Centerpartiet är med och styr, och säger att detta är Europas bästa mark som nu exploateras. Han menar på att det är viktigt att kompensera med exempelvis gröna tak och solceller om man väl ska bygga på jordbruksmark.
3. **Lina Jönsson** anser att jordbruksmarken i detta projekt inte var högprioriterad eftersom att jordbruksmarken i detta fall stod mot Kriminalvårdsanläggningen som ansågs vara ett väsentligt samhällsintresse, därmed prioriterades högre. Lina menar

dock på att jordbruksmarken överlag i kommunen är högt prioriterad och att kommunen hellre förtätar inåt staden. Lina säger fortsättningsvis att kommunen redan har tagit bort stora delar av jordbruksmark som tidigare var prickat för exploatering i äldre översiktsplaner.

4. **Anonym** säger att hur högt jordbruksmarken är prioriterad beror på vilken kommun i Sverige du befinner dig i samt hur kommunen lever upp till Miljöbalken. Informanten menar vidare att en civilsamhällsorganisation i kommunen kan förändra synen på jordbruksmarken en hel del.
5. **Cecilia Andersson** säger att jordbruksmarken inte är så högt prioriterad i den lokala samhällsplaneringen som den borde vara med tanke på att Skåne, Södra slätten specifikt, är "landets kornbod". Å andra sidan förstår hon att det är svårt för kommunen att expandera när Trelleborg endast har jordbruksmark att använda sig av. Cecilia betonar att det är en enormt stor yta som nu byggs på, och att jordbruksmarken inte bör exploateras nu, utan bör sparas inför framtida generationer. Fortsättningsvis menar hon på att gå efter en översiktsplan som är ett antal decennier gammal är omodernt och att man borde veta bättre än att förlita sig på gamla översikts- och detaljplaner eftersom att världsläget ser helt annorlunda ut idag än för 40 år sedan. Avslutningsvis säger Cecilia att man måste vara mer på hugget när samhället förändras, inte luta sig i gamla beslut, det är inte korrekt.
6. **Emil Samnegård** svarar att jordbruksmarken inte är så högt prioriterad i den lokala samhällsplaneringen som den borde vara. Han menar på att Skåne Länsstyrelse borde ha sagt nej till detta bygge, men att de inte stoppade exploateringen för att även de tillsammans med tjänstemännen på kommunen ansåg att Kriminalvårdsanläggningen var av väsentligt samhällsintresse. Han menar att fängelset definitivt borde ha placerats på annan mark, exempelvis i Kristianstad som han menar redan hade en färdig detaljplan för detta. Dock förstår Emil att det är en utmaning när det kommer till kommunal utveckling eftersom att Trelleborg är den kommun med både mest och bäst åkermark i Sverige.
7. **Mathias Andersson** svarar att jordbruksmarken är högt prioriterad i den lokala samhällsplaneringen. Han betonar att det här är en fråga som skapar känslor - men att debatten inte är tillräckligt nyanserad som den borde vara. Han menar att hela Trelleborg består av åkermark eller vit sandstrand, så oavsett vart de bygger så blir det på någon av dessa marker. Han noterar att det aldrig är protester när kommunen bygger villor eller lägenheter på åkermark. Detta har lett till att han är helt säker på att det nu är *vad* de bygger som folk protesterar mot snarare än *vart*, och han avslutar med att säga att det kan vara ideologiskt.

Resultatredovisning fråga 2: Vilka styrningsinstrument finns det vid planering och exploatering av jordbruksmark, förutom översiktsplanen?

1. **Ann Marie Lindén** svarar miljöbalken 3:4 där man pratar om väsentligt samhällsintresse och alternativutredningar. Hon svarar att länsstyrelser och jordbruksverket har styrningsverktyg, men eftersom att kommunerna i Sverige har planmonopol så utgår kommunen från egna riktlinjer. Ann-Marie vill lyfta upp en regional plan, som ett "mellanled" kompletterande till den kommunala planen för att undvika ett tävlingsinriktat tankesätt bland kommunerna i regionen. Hon betonar att det är viktigt att lyfta blicken från kommunen, eftersom att det var andra kommuner som också visade intresse i detta projekt, och att den mycket högt klassade marken i Trelleborg inte hade behövts exploaterats. Ann-Marie anser att denna exploatering av jordbruksmark sågs ur ett kortsiktigt perspektiv.

2. **Ola Olsson** svarar att det är översiktsplaner och detaljplaner som är essentiella.
3. **Lina Jönsson** svarar att det är översiktsplanen, miljöbalken och kommunala miljömål som är kommunens styrningsverktyg. Hon nämner även en regional plan. Hon säger att iden kring regionplan är hyfsat nytt och att det är Stockholm, Halland och Skåne som har det hittills. I och med det säger hon att det borde ha utretts vart anläggningen bäst hade kunnat placeras i regionen, men att sådant tänk kanske kommer med tiden.
4. **Anonym** refererar till Miljöbalken. Personen menar på att om man läser Miljöbalken så förstår man att jordbruksmarken är den sista marken man ska använda vilket informanten menar att få politiker förstår och följer, därav exploateras åkermark. Varför Miljöbalken inte efterföljs menar personen är för att ingen har tryckt på kommunpolitikerna om denna fråga förrän på senare tid, i och med att beredskapsfrågor blev allt mer aktuellt.
5. **Cecilia Andersson** hoppar över att svara på denna fråga.
6. **Emil Samnegård** svarar att det är länsstyrelser och samhällsbyggnadsnämnden i kommunen som är de främsta styrningsinstrumenten.
7. **Mathias Andersson** säger att det är detaljplanen som främst efterföljs, men att det sedan finns mark- och exploaterings arbetsgrupper i kommunen. Han menar på att om det inte hade byggts ett fängelse, hade det byggts något annat för industriändamål eftersom att en stor del av marken redan var planlagd för industri sedan tidigare.

Resultatredovisning fråga 3: Hur ser samarbetet mellan kommunen och jordbrukarna ut?

1. **Ann-Marie Lindén** svarar att samarbetet mellan kommun och jordbrukarna beror på om man är ansluten till Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) eller inte. Hon menar att LRF brukar ha ett kommunalt ansvar och att de kan fungera som en facklig representant.
2. **Ola Olsson** svarar att kommunen jobbar väldigt dåligt med sina jordbruksarrenden, att de inte har en särskilt bra relation. Han hade gärna sett att kommunen jobbar mer aktivt med jordbrukarna i kommunen, och att kommunen ofta glömmer den gröna näringen när de inte ser lantbrukarna som företag.
3. **Lina Jönsson** svarar att samarbetet ser lite olika ut. Hon säger att i detta fall var det kommunens mark som arrenderades ut för jordbruk, och i och med detta sades det arrendeavtalet upp. Vidare menar Lina att samarbetet överlag är bra i kommunen, men att det mestadels är miljöavdelningen som har mest kontakt med jordbrukarna i form av tillsyn, bekämpningsmedel och så vidare. Dessutom nämner hon att när kommunen planlägger på jordbruksmark är det ofta på jordbrukarnas initiativ. Dock diskuteras det mycket kring allmänt kontra enskilt intresse, vilket är stora avvägningar som tar tid. Ett ytterligare exempel Lina tar upp är den planerade ringvägen runt Trelleborg stad; och där är kommunen inte överens med jordbrukarna hittills eftersom att vägen kommer att gå på deras mark.
4. **Anonym** svarar att samarbetet ser olika ut i olika kommuner.
5. **Cecilia Anderssons** personliga åsikt i frågan är att det är en tystnadskultur i det hela. Hon menar att lantbrukarna är väldigt beroende av kommunen i form av tillsyn, tillstånd och liknande - vilket leder till att lantbrukarna inte vågar yttra sig särskilt mycket. Detta eftersom att lantbrukare oftast är intresserade av mer mark så vill de inte hamna i osämja med kommunen.
6. **Emil Samnegård** svarar att det inte är ett starkt samarbete mellan kommun och lantbrukare. Han menar att hamnen i Trelleborg är prioriterad över lantbrukarna.
7. **Mathias Andersson** svarar att det tidigare har varit en spänd relation - men att den är bättre nu. Han glider in på ekologisk odling kontra konventionell odling - och frågar

sig "ska vi ha mycket eller mindre mat producerad på samma yta?". I och med detta menar han att de allra flesta bönderna i Trelleborg odlar konventionellt, så de allra flesta bönder i kommunen exkluderas när ekologisk odling förespråkas, och att det är bättre att äta närodlat konventionellt odlad mat kontra ekologiskt transporterad mat. Han ser därmed gärna att skolan och omsorg i kommunen äter mer lokalt producerad mat.

Resultatredovisning fråga 4: Sverige har en livsmedelsstrategi som säger att vi bör öka vår produktion av mat, likaså bör öka vår självförsörjningsgrad. Även ur ett globalt perspektiv. Hur ser du på detta?

1. **Ann-Marie Lindén** svarar att det är utmärkt att Sverige vill utöka självförsörjningsgraden. Hon svarar att energi och mat alltid bör produceras så nära konsumenten som möjligt, delvis för att transport är dyrt. Hon menar att det är viktigt ur ett humanitärt perspektiv att vi ska kunna försörja oss själva, möjligtvis andra också i och med framtida klimatförändringar. Hon menar att Skåne och Sverige som land är ett av de få länder och regioner som kan gynnas av klimatförändringar i framtiden och med längre odlingsperioder. Hon menar att vi hittills även har fördelen att vi ännu inte har särskilt mycket skadeinsekter, sjukdomar, och invasiva arter i landet. Fortsättningsvis svarar Ann-Marie att det är en rejäl bit mark som har tagits i anspråk, och att mark är ett levande ekosystem som man dödar när man hårdlägger den med betong och asfalt. Hon svarar att marken inte går att återföra inom vår livstid, att vi i princip måste vänta tills nästa istid för att det ska vara möjligt. Avslutningsvis säger hon att varje bit mark som exploateras läggs till i andelen redan exploaterad mark, att lite mark blir så småningom till mycket mark.
2. **Ola Olsson** menar på att svenska kommuner inte följer denna strategi eftersom att de tar så pass mycket jordbruksmark i anspråk för bland annat denna anläggning, men även för industriändamål såsom logistiklådor. Ola går sedan in på att odla ekologiskt betyder 30/35% mindre råvaror än om det hade odlats konventionellt. Han menar sedan att det Italien exempelvis klassificerar som ekologisk odling inte kan jämföra sig mot konventionell odling i Sverige, han lägger även till transport som en faktor. Han menar att vi måste gynna våra egna lantbrukare mer, och om man tar bort kravet på ekologisk odling kommer landets självförsörjningsgrad att öka.
3. **Lina Jönsson** börjar med att nämna hur denna strategi lästes noga under planprocessen. Hon tycker att tanken är god men att den måste få mer tyngd och bli mer konkret för att den ökade självförsörjningen i Sverige ska bli till verklighet. Lina upplever att det är många marker som ligger i träda, alltså inte brukas aktivt, vilket inte är i linje med denna livsmedelsstrategi. Lina säger att många kommuner tar sitt ansvar i linje med denna strategi när de exploaterar mindre av jordbruksmark, men att det fortfarande sker.
4. **Anonym** svarar att äntligen är självförsörjningsgrad en självklarhet att prata om, det var det inte för ett decennium sedan. Sedan är frågan *vad* vi ska producera. Personen betonar att "Man måste tänka hela kedjan, vi måste vara självförsörjande i alla led". Med detta syftar personen till exempelvis drivmedel som bör vara hållbara och elproduktion som bör vara inhemsk. Personen avslutar med att säga att vi (politikerna) behöver kunna försörja vår egen befolkning bättre än vad vi gör idag.
5. **Cecilia Andersson** svarar att strategin är jättebra, men att den ska levas upp till också. Hon menar att eftersom Skåne har den bördigaste jorden, kan de inte vara egoistiska eftersom att marken ska räcka för många generationer framöver. Hon svarar att Sverige ska vara stolta över den kontroll vi har idag över våra grödor och djur, och att

vi inte vet om det är genmanipulerat det vi importerar in, eller vilka bekämpningsmedel som har använts i processen.

6. **Emil Samnegård** säger att Miljöpartiet som han representerar vill se en 80% självförsörjningsgrad i linje med Finland, att Sverige idag ligger på omkring en 50% självförsörjningsgrad. Jordbruksmarken är en jätteviktig beredskapsfråga enligt Emil, men även insatsvaror såsom olja, diesel, konstgödsel och så vidare. Emil menar att om man hade tagit denna strategi på allvar så hade inte så stora jordbruksmarksarealer tagits i anspråk. Emil ser gärna att EU-stödet bättre gynnar de små- och medelstora lantbrukarna som finns i Sverige, gentemot de större lantbrukarna i andra delar av Europa.
7. **Mathias Andersson** svarar att strategin är bra, men att vi har otroligt mycket mark i träda som Sverige måste börja odlas främst. Jordbruksmark är viktigt när det kommer till beredskap, anser Mathias.

Resultatredovisning fråga 5: På vilket sätt är det möjligt för offentliga aktörer att balansera dilemmat mellan att exploatera bördig jordbruksmark för bebyggelse, gentemot att bevara bördig jordbruksmark för framtida livsmedelsförsörjning?

1. **Ann-Marie Lindén** poängterar att vi måste vara försiktiga med vad vi klassificerar som ett väsentligt samhällsintresse eftersom att det i vissa fall avgör huruvida högt klassificerad jordbruksmark exploateras eller inte. Vad ett väsentligt samhällsintresse är måste enligt henne bli ännu tydligare. Hon anser att Sverige är alltför liberalt i hur vi använder vår åkermark jämfört med grannländer. Hon nämner även att Sverige behöver en ny bättre klassificering av vår jordbruksmark med fler parametrar inkluderat. Hon säger ja till en Kriminalvårdsanläggning, men hade velat se den på en annan lägre klassificerad jordbruksmark i en annan kommun, exempelvis Svedala kommun som även de erbjöd mark till Kriminalvården.
2. **Ola Olsson** menar att offentliga aktörer aldrig bör bygga på högt klassificerad jordbruksmark. Han menar att den borde ha placerats någon annanstans, även om det hade inneburit en längre transportsträcka från Malmö.
3. **Lina Jönsson** svarar att det måste ställas mer krav på en alternativ och lokaliseringsutredning, och att det i detta fall skulle ha legat på Kriminalvården att de mer skulle ha jämfört kommunerna i Region Skåne med deras förutsättningar. Lina säger att när ärendet kommer till kommunen kan de endast kolla inom sina kommunala gränser och göra en lokaliseringsutredning där. Hon menar att aktören måste gå in i Miljöbalken och följa den när de ska välja en placering. Hon nämner även Svedala kommun, att marken de hade pekat ut där inte var kommunägd, vilket var ett krav från Kriminalvården.
4. **Anonym** svarar att det är viktigt för offentliga aktörer att leva efter det som står i Miljöbalken. Reflektera om det är nödvändigt att bygga just där. Personen svarar vidare att det behövs samordnas mer regionalt.
5. **Cecilia Andersson** börjar med att svara att detta är en svår, men bra fråga. Hon menar att det är upp till kommunen hur de släpper till för exploatering av jordbruksmark. Hon menar att det är viktigt att redan hårdgjord mark tas tillvara på, att exempelvis hellre ta kostnaden för sanering av tidigare industri än att exploatera ny mark. Det som oroar henne personligen är personalrekrytering, att fängelset kommer att ligga längst söderut i landet, och hur det ska gå ihop med att ha en personalstyrka på ca. 700 kompetenta och erfarna kriminalvårdare.
6. **Emil Samnegård** svarar att vi måste bestämma oss- antingen skyddas åkermarken eller så byggs på åkermarken. Han menar på att ett sjukhus med akutmottagning hade

varit mer av ett väsentligt samhällsintresse än ett fängelse. Han menar att argument Kriminalvården hade, att Trelleborg är nära Malmö inte håller - "att man ska ha nära till jobbet är inget väsentligt samhällsintresse". Enligt honom inte anledning nog att lägga det på Sveriges bästa åkermark. Emil nämner sedan att det är ett stort lokalt missnöje gällande detta beslut.

7. **Mathias Andersson** svarar att detta är en jättesvår fråga, men att det i slutändan kommer från politiken i Stockholm. Han menar att länsstyrelsen Skåne tillsammans med miljödomstolen har bestämt att denna kriminalvårdsanläggning är av ett väsentligt samhällsintresse, och han betonar att detta är starka myndigheter.

Resultatredovisning fråga 6: Går det att motivera beslutet att bygga en kriminalvårdsanläggning på högt klassad jordbruksmark? Varför/ varför inte?

1. **Ann-Marie Lindén** svarar nej, hon tycker inte att det går att motivera att denna Kriminalvårdsanläggning byggs på denna jordbruksmark eftersom att den hade kunnat byggas på annan mark.
2. **Ola Olsson** svarar nej, att det absolut inte går att motivera detta beslut. Han menar att denna anläggning hade kunnat placeras någon annanstans som inte är klass 10 jord, och betonar att det var andra kommuner som också ville ha anläggningen. Han nämner "uppe i Minnesberg och nere i Fredshög på klass 4-6 jordar" som exempel. Han säger slutligen att det är konstigt att en statlig myndighet inte tar hänsyn till denna högt klassade jordbruksmark.
3. **Lina Jönsson** svarar att ja; eftersom att denna anläggning har bedömts vara ett väsentligt samhällsintresse, och att denna plats är den mest lämpade efter framtagna lokaliseringsutredning - går detta beslut att motivera. Bakgrunden till detta beslut menar hon är att Kriminalvården har granskats och påvisat allvarliga brister i form av platsbrist, vilket är anledningen till att kommunen ansåg att det är av väsentligt samhällsintresse att lösa denna situation. Hon menar att om kommunen inte hade ansett att detta var av väsentligt samhällsintresse hade detta inte gått igenom. Hon säger dock att det är en stor yta som byggs på, men att de har försökt att optimera ytan så gott som det går men att det är svårt i och med Kriminalvårdens säkerhetskrav.
4. **Anonym** tycker att alla andra möjliga lokaliseringar borde ha gjorts först innan man bygger på Sveriges bästa åkermark. Personen betonar att planmonopolet går åt två håll, och att kommunen har all chans i världen att förändra sitt beslut om de vill det. Med det menar personen att det är fullt möjligt för kommunen att upphäva gamla detaljplaner, där mark har blivit planlagd för industri. Personen menar alltså att det är lätt "att gömma sig bakom en äldre plan och skylla på att marken redan var planlagd för industri".
5. **Cecilia Andersson** svarar nej på denna fråga. Att fängelset borde ha legat någon annanstans. Hon håller dock med om att det inte är någon tvekan om att vi behöver ett till fängelse, men att länsstyrelsen borde ha stoppat detta.
6. **Emil Samnegård** svarar att motivet de ger inte håller.
7. **Mathias Andersson** motiverar det med att Sverige behöver fler fängelseplatser, och att om det inte hade byggts ett fängelse hade något annat byggts på samma mark eftersom att området är i utveckling. Han menar vidare att det är många fördelar men en statlig myndighet som etablerar sig i kommunen och ger arbetstillfällen.

Resultatredovisning fråga 7: Är skyddet för jordbruksmarken för framtiden tillräckligt stark? Motivera gärna ditt svar.

1. **Ann-Marie Lindén** tycker inte att skyddet för jordbruksmark är tillräckligt starkt. Hon anser att den regionala planeringen bör satsas på, och återigen lyfta blicken från kommunen eftersom att detta är Sveriges bästa mark som nu byggs på.
2. **Ola Olsson** svarar att nej, skyddet för jordbruksmark är tillräckligt stort. Han menar att städer måste få lov att utvecklas, men att det ska finnas hårdare krav på hur den ska utvecklas från staten gällande jordbruksmarken.
3. **Lina Jönsson** är osäker på om den är tillräckligt stark. Det är diskussioner kring om jordbruksmark ska bli till ett riksintresse, vilket skulle stärka skyddet av den. Kommunen upplevde att det måste bli starkare krav på lokaliseringsutredningar, och att om marken inte är prickad för industri i översiktsplanen så är det väldigt svårt för kommunen att motivera byggnation på jordbruksmark- det hade aldrig hållit i en miljödomstol. Lina tycker att miljödomstolarna bör göra en tydligare praxis på vad ett väsentligt samhällsintresse är.
4. **Anonym** menar att om man följer Miljöbalken så är skyddet för jordbruksmarken tillräckligt starkt. Personen tar även upp äganderättsperspektivet, vilket diskuteras mycket, om speciallagstiftningar och regleringar skulle inskränka äganderätten som är så stark i Sverige.
5. **Cecilia Andersson** svarar att så som det ser ut nu så är skyddet inte tillräckligt starkt. Hon menar att vi måste värna om framtida generationer och det framtida politiska läget.
6. **Emil Samnegård** tycker att skyddet absolut inte är tillräckligt starkt. Han ser en stor risk för konflikter angående mat, och i och med ökade globala temperaturer och extremväder anser han att det är mycket viktigt att bevara en bördig jordbruksmark.
7. **Mathias Andersson** svarar att skyddet är starkt, men att det kan bli starkare. Han menar att om man vill sätta stopp för exploatering av jordbruksmark och att bygga på jordbruksmark måste man också någonstans sätta stopp för befolkningsökningen i kommunen, eftersom att folk behöver någonstans att bo.

Resultatredovisning fråga 8: Anser du att det är värt att överväga huruvida lagstiftningen bör stärkas för att bättre skydda jordbruksmark som resurs, varför/ varför inte?

1. **Ann-Marie Lindén** svarar att miljöbalken är rätt så starkt skriven, men problemet är att den inte tillämpas.
2. **Ola Olsson** svarar att viss lagstiftning hade behövts stärkas.
3. **Lina Jönsson** säger att om man menar allvar med livsmedelsstrategin så bör det undersökas huruvida lagstiftningen för att skydda jordbruksmark bör stärkas.
4. **Anonym** svarar ja på denna fråga. Personen menar på att det endast är ett samhällsintresse som är viktigare än allt annat, och det är försvaret.
5. **Cecilia Andersson** tycker att lagstiftningen bör stärkas. Hon menar att det är väldigt mycket som hade kunnat ses som ett väsentligt samhällsintresse, och att det är domstolarna som måste bli tydligare med vad ett väsentligt samhällsintresse är.
6. **Emil Samnegård** tycker att dagens skydd inte räcker till och att det därför måste stärkas.
7. **Mathias Andersson** svarar att ja, lagstiftningen bör ses över. Han menar att resten av Sverige bör befolkas som i Region Skåne. Han menar att samtidigt som Skåne blir allt mer tätbefolkad, så har Skåne landets bördigaste jordbruksmark. Han menar att det är lika illa att bygga ett fängelse på jordbruksmark som det är att bygga bostadshus på jordbruksmark. Han menar att man antingen får stoppa utvecklingen av kommunen eller bygga på jordbruksmark. Här syftar Mathias på en intressekonflikt.

Resultatredovisning fråga 9: Är det något jag har missat som du tycker är viktigt att nämna? / Är det något du vill tillägga?

1. **Ann-Marie Lindén** lägger till funderingen om jordbruksmark bör bli ett riksintresse.
2. **Ola Olsson** lägger till att det måste bli skarpare krav och riktlinjer. Dessutom menar han att självförsörjningsgraden borde vara mycket mer på tapeten än det är med tanke på det geopolitiska läget.
3. **Lina Jönsson** tycker att det är väldigt intressant med vad som är ett väsentligt samhällsintresse, att det borde bli tydligare. Hon menar att det alltid är någon jordbruksmark som tas i anspråk i och med vägar eller annat- men att det är frågan om mängden.
4. **Anonym** menar att jordbruksmarken är en riksfråga. Personen menar att om vi ska ha en ökad livsmedelsproduktion måste vi också ha ett lantbruk som fungerar i hela Sverige. Vi måste få mer av ett differentierat lantbruk - det är inte hållbart att ha det så uppdelat med spannmålsproduktion i en del och köttproduktion i en annan del. Personen avslutar med att säga att vi behöver mer, inte mindre, jordbruksmark.
5. **Cecilia Andersson** hoppar över denna fråga.
6. **Emil Samnegård** tycker att det är intressant hur kommunen marknadsför detta med arbetstillfällena, han anser att man inte borde satsa på arbetsgivare som ger så pass lite jobb per kvadratmeter.
7. **Mathias Andersson** önskar att debatten blir mer nyanserad. Han säger också att Tidöpartierna måste bli tydligare vad det innebär när de säger att vi måste få fler fängelseplatser, samtidigt höja självförsörjningsgraden och skydda jordbruksmarken men samtidigt utveckla städerna. Han vill även att det ska bli tydligare *vad* som ska odlas. Han avslutar med att säga att "högern måste engagera sig mer i frågor kring jordbruk- och inte låta vänstern äga frågorna kring jordbruksmark".

8 Diskussion

Generellt sagt minskar Sveriges chans till en ökad livsmedelsproduktion i takt med att jordbruksmark exploateras, och vilken typ av jordbruksmark som exploateras spelar stor roll, konstaterat att det är jordbruksmarken i södra Sverige som är allra bördigast. Fortsättningsvis spelar faktorer såsom teknisk utveckling, klimat och väder, insatsvaror (exempelvis drivmedel och gödsel) och markens bördighet in i hur mycket jordbruksmark det faktiskt krävs i Sverige för att uppnå en viss produktion. I och med att jordbruksmark tas i anspråk schaktas det översta lagret (den bördiga matjorden) bort och hårdgörs, vilket leder till att marken inte kan odlas igen på mycket lång sikt. Vid exploatering av jordbruksmark minskar alltså potentialen för framtida livsmedelsproduktion till förmån för andra samhällsvärden, såsom ett fängelse, idag (Brady, 2023). Varför jordbruksmark i regel exploateras är för att andra användningsområden ger en större ekonomisk nytta för kommunen än att marken fortsätter att brukas, vilket även informanterna ger uttryck för.

8.1 Diskussion av resultatredovisning

Nedan diskuteras informanternas svar i form lik- och olikheter fråga för fråga.

Under första frågan är det tydligt hur det råder delade meningar om hur högt prioriterad jordbruksmarken är i lokal samhällsplanering. Ann-Marie och Cecilia anser att jordbruksmarken inte är tillräckligt prioriterad i kommunal planering, samtidigt som att Ann-Marie menar att översiktsplanen inte tillräckligt markerar vikten av jordbruksmark och att det dessvärre anses vara bekvämare att bygga på plan åkermark. Cecilia anser att det är problematiskt att exploatera denna jordbruksmark eftersom att södra slätten utgör "landets kornbod". Ola och anonym betonar att prioriteringen av jordbruksmarken varierar beroende på det styrande partiet i kommunen, medan Lina anser att jordbruksmark generellt är högt prioriterat i kommunen, men att specifika projekt som ett fängelse, kan åsidosätta denna prioritering. Mathias argumenterar för att jordbruksmarken är högt prioriterad i kommunen och att debatten ofta missar att Trelleborg kommun endast består av antingen åkermark eller strand, vilket innebär att någon del av dessa marker alltid kommer att tas i anspråk för ny bebyggelse.

Konstaterat utifrån informanternas svar är det att de främsta styrningsinstrumenten vid planering för exploatering av jordbruksmark är översiktsplaner och detaljplaner. Vidare nämner Lina dock kommunala miljömål medan Ann-Marie hänvisar till miljöbalken och betonar vikten av en regional planering som komplement till den kommunala planen. Emil betonar å andra sidan också länsstyrelser och samhällsbyggnadsnämnden som viktiga aktörer.

Fortsättningsvis varierar samarbetet mellan kommun och jordbrukare. Ann-Marie menar att medlemskap i LRF kan påverka samarbetet, där LRF ofta agerar som en facklig representant. Detta medan Ola anser att kommunen har en bristfällig relation med jordbrukarna och ofta förbiser den gröna näringen. Lina påpekar å andra sidan att samarbetet mellan de två är bra i kommunen, men att det främst är miljöavdelningen på kommunen som har kontakt med jordbrukarna. Cecilia och Emil uttrycker en oro över en tystnadskultur och en svag relation mellan kommunen och lantbrukarna.

De flesta respondenter tolkas stödja Sveriges livsmedelsstrategi som syftar till att öka självförsörjningsgraden och anser att tanken är god. Dock betonar flertalet respondenter att strategin behöver bli mer konkret, att odlingsmark i träda bör brukas mer aktivt, och att den nuvarande exploateringen av jordbruksmark motverkar denna strategi.

Frågan om hur offentliga aktörer kan balansera behovet av exploatering med varande av jordbruksmark visade sig vara komplex. Lina och Mathias betonar vikten av lokaliseringstuderingar och att följa miljöbalkens riktlinjer. Emil, Cecilia, Ola och Ann-Marie argumenterar att det finns alternativa platser som bättre borde ha övervägts. Anonym menar på att sådana här frågor behövs samordnas mer regionalt.

Vidare finns det en enighet om att skyddet för jordbruksmarken bör stärkas. Ann-Marie och Ola anser att skyddet inte är tillräckligt starkt och att en regional planering bör appliceras för att skydda jordbruksmarken bättre. Anonym menar att miljöbalkens bestämmelser är tillräckligt starka, om de följs. Lina och Mathias framhåller att skyddet behöver bli mer konkret och att det finns stora områden med outnyttjad odlingsmark som borde brukas.

Sammanfattningsvis framgår det att åsikterna om jordbruksmarkens prioritering och hantering varierar bland respondenterna. Det verkar dock finnas en gemensam uppfattning om att jordbruksmark är en värdefull resurs som behöver skyddas, och att styrningsinstrumenten och samarbetet mellan kommunen och jordbrukarna kan förbättras för att säkerställa en hållbar utveckling av markanvändningsfrågor och ökad självförsörjningsgrad.

8.2 Sverige's livsmedelsförsörjning

Denna del av diskussionen behandlar huvudsakligen frågan om hur Sveriges livsmedelsförsörjning påverkas av att jordbruksmark omvandlas till annan användning, såsom till en Kriminalvårdsanläggning.

Enghag *m.fl.* (2013) fann att 110 av 111 tillfrågade kommuner i Sverige angav att de anser att jordbruksmarken är mycket viktig, främst betydande för just framtida livsmedelsförsörjningen. Det kan alltså konstateras att de flesta av Sveriges kommuner håller med om att värdet i att bevara jordbruksmark är högt, men att jordbruksmarker trots det tas i anspråk. Frågan går då över till om det exploateras mer jordbruksmark än önskvärt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, det vill säga om jordbruksmarken samhällsekonomiska värde spelar roll vid ianspråktagande av jordbruksmark (Brady, 2023). När det gäller Sveriges livsmedelsproduktion har en utspridd produktion över landet en längre och starkare hållbarhet mot både mänskliga- och ekologiska kriser. Ett av de tyngsta argumenten för att ha en inhemsk livsmedelsförsörjning är just risken för en oförutsedd kris. Detta kan exempelvis vara krig som slår ut transportförbindelserna och stryper tillförseln av insatsvaror och livsmedel. För att nyansera detta vidare ska maten dessutom vara tillgänglig för hela befolkningen, både ekonomiskt och geografiskt, plus att maten ska innehålla tillräckliga mängder energi och näringsämnen (Brady, M., 2023). Tidigare studier visar på att forskning om just europeisk livsmedelsäkerhet är mindre forskat på än andra områdens livsmedelsäkerhet. Specifikt menar Borch & Kjærnes (2016) på att det forskas mer på produktionen av mat, snarare än dess tillgänglighet för befolkningen i tid av kris. Anledningen till detta skriver Borch & Kjærnes (2016) är att det ofta tas för givet att människor i västvärlden är de har en säkrad tillgång till livsmedel för ett aktivt och hälsosamt liv. Detta är dock inte särskilt nyanserat, eftersom att tidigare forskning visar att 9% av EU:s befolkning har upplevt livsmedelsbrist, detta jämfört med 14% i USA (Borch & Kjærnes, 2016). Dessutom varierar detta mellan länder och sociala grupper, som mer eller mindre är kopplat till fattigdom. Ensamstående mammor och etniska minoriteter är enligt tidigare forskning de grupper som riskerar att råka värst ut för livsmedelsbrist i Europa.

Samtidigt som att jordbruksmarken hotas att tas i anspråk för att omvandlas till annan användning, hotas jordbruksmarken också av skadedjur, sjukdomar och klimatförändringar. Värdet på jordbruksmark regleras idag av marknadspriset, och marknadspriset baseras på markens förmåga att generera avkastning. Brady (2023) menar att jordbruksstöd från EU och närhet till tätbefolkat område kan höja marknadsvärdet ytterligare. Extrema situationer såsom livsmedelsbrist är svåra att inkludera i investeringskalkyler som görs på jordbruksmark idag; det bör därför argumentera på så vis att bevara jordbruksmark har ett kollektivt försäkringsvärde som inte inkluderas i marknadsvärdet idag (Brady, 2023).

Utifrån resultatredovisningen är det argumenterbart att det är sent påkommet med att tänka på livsmedelsförsörjning som en beredskapsfråga. Resultatet kan även tolkas som att ansvaret för Kriminalvårdsanläggningen "faller mellan stolarna". Som presenterat, är det informanter som svarar att Sveriges livsmedelsstrategi är av god tanke, men är bristfällig. De anser att den måste bli allt mer konkret och tydlig, och att det inte finns tillräckligt med incitament för kommunerna att behålla bördig jordbruksmark för framtida livsmedelsförsörjning satt mot andra intressen idag. Under intervjuerna verkade flera informanter dessutom osäkra på varför anläggningen kom att hamna på klass 9 och 10 jord i Trelleborg, när andra närliggande kommuner i regionen med lägre klassificerad jordbruksmark också visade intresse. Med detta

motiverade de flesta informanterna att fängelsets placering inte går att motivera, eftersom att de ansvariga aktörerna inte anses följa miljöbalken 3:4.

Risken med ett decentraliserat planeringssystem, som i Sverige, blir att ingen riktigt tar ansvar för jordbruksmarken som helhet. Detta eftersom att varje kommun fattar sina egna beslut gällande exploatering av jordbruksmark, vilket kan visa sig bli en mycket förödande och strategi för det Sverige vad gäller livsmedelssäkerhet. I grannländerna Danmark och Norge är bevarandet av jordbruksmark centralt för planeringssystemet, båda länderna har stark nationell och regional kontroll av planeringssystemet (Granvik *m.fl.* 2015).

8.1 Markandvändning och rationell planering

Denna del av diskussionen hanterar frågorna hur jordbruksmarken i den lokala planeringen värderas samt om den nuvarande svenska lagstiftningen är tillräcklig för att skydda högklassificerad jordbruksmark från exploatering. Diskussionen kommer även att beröra relationen mellan markanvändning och hållbar planering, i ljuset av teoretiska bakgrunden om rationell planering.

Sverige består idag av ca. 3 miljoner hektar jordbruksmark, varav drygt 2,5 miljoner av den är åkermark, resterande naturbetesmark. I genomsnitt exploateras ca. 600 hektar jordbruksmark årligen i Sverige, detta motsvarar ca. 0,024% av Sveriges arealjordbruksmark (Slätmo, 2017).

Som visat tidigare hittar vi störst areal av jordbruksmark i Region Skåne, men även Västra Götalands län. Dessvärre är Skåne också det län där mest jordbruksmark exploateras årligen, med ca. 137 hektar som exploaterades där under perioden 2006–2020 (Slätmo, 2017). Majoriteten av det som exploaterades var åkermark. Dessa siffror kan se lite ut för världen i första anblick, men eftersom att exploatering för bebyggelse i praktiken är en irreversibel process, är det den totala minskningen som är avgörande, inte den årliga (Slätmo, 2017).

Granvik *m.fl.* (2015) skriver att exploatering av jordbruksmark ofta sker i utkanten av städer i landsbygder, vilket innebär att majoriteten av denna exploatering sker på produktiva jordbruksmarker. I och med detta, menar Slätmo (2017) att kommunala beslut gällande användning av mark- och vattenresurser inte har varit tillräckliga i form av att skydda jordbruksmark. Diskussionen kring att ge jordbruksmark status som ett riksintresse är på tapeten till och från. Att klassificera jordbruksmark som ett riksintresse skulle innebära starkare skydd utav den, men detta också skulle frånta kommunernas möjlighet till självbestämmande, vilket på sina vis kan anses som problematiska.

Svenska staten hade kunnat bestämma hur mycket jordbruksmark vardera kommunen fick exploatera, problematiken med sådan administrativ styrning skulle dock vara att det inkräktar på den starka kommunala självbestämmanderätten, planmonopolet. Dessutom hade kostnadseffektiviteten riskerat att bli låg eftersom att exploateringen inte skulle styras till områden som ger störst samhällsekonomisk netto nytta (Brady, 2023). Därav förespråkar ekonomer ofta ekonomiska styrmedel såsom skatter, subventioner eller handelssystem. Det är dock flera som är skeptiska till att skyddet av jordbruksmark avgörs på Kommunal nivå idag på grund av bristande relevanta underlag och otillräcklig kompetens kring jordbruksmark, menar Enghag *m.fl.* (2013).

Fortsatt utgör EU:s gemensamma jordbrukspolitik (GJP) i praktiken ett skydd mot exploatering av jordbruksmark, då tanken är att gårdsstöd ska förbättra lantbrukarnas inkomster, men studier har visat på en motsatt effekt; att en stor del av stöden kapitaliseras till högproduktiv jordbruksmark istället för markpriserna (Ciaian *m.fl.* 2018).

Ovan diskussion visar att det är mycket utmanande att ta hänsyn till många olika perspektiv och aspekter, samtidigt som att olika intressen och mål ska balanseras. Men på grund av klimatförändringar, konflikter, mat- och vattenbrist, finansiella kriser och så vidare, är det ytterst grundläggande att bevara bördig jordbruksmark. Hur planerare tolkar och förhåller sig till hållbar utveckling idag, påverkar alltså framtiden för jordbruksmarken och livsmedelsförsörjningen (Granvik *m.fl.* 2015).

Trots att intresset i att skydda bra jordbruksmark anses vara starkt, speglar inte praktiken detta. Att bredda perspektivet och se bortom Sverige till den globala kontexten gör situationen dessutom bara mer problematisk. Det är ofta flera faktorer som leder till en avintensifiering av jordbruksmark. Det är ca. 38% som har visats påverkas av fyra eller fler bakomliggande faktorer, såsom ekonomiska faktorer, institutionella faktorer och lokaliseringfaktorer (Van Vliet, J. *m.fl.*, 2015). Motivationen för jordbruk är särskilt viktig, eftersom att livsstils- och kommersiellt jordbruk ger helt olika incitament för jordbruk, och därmed avgör hur markägaren reagerar på ekonomiska incitament eller annat (Van Vliet *m.fl.* 2015). Vi kan dessutom se en växande grupp livsstilsbönder som njuter av en lantlig livsstil, men inte nödvändigtvis använder marken för att generera en inkomst. Dessutom används inte längre den rurala marken runt städerna uteslutande för produktion av jordbruksprodukter (Van Vliet *m.fl.* 2015), utan istället tillhandahålls ett större antal andra kulturella ekosystemtjänster såsom attraktiva landskap och rekreationsaktiviteter.

Fortsättningsvis betonar Merret (1995) att hållbarhet i planering innebär både hur mark används, och var denna användning sker. Planeringen måste integrera både ekologiska och ekonomiska mål, vilket stämmer överens med de utmaningar Sverige står inför, där bristen på starka lagar för skydd av jordbruksmark leder till utbredd markomvandling av jordbruksmark. Flyvbjerg's kritik mot rationell planering under "Aalborg-projektet" i Danmark visar fortsatt på hur makt och ekonomiska intressen ofta övertrumfar rationella beslut (Bengtsson, 1999).

Nyström & Tonell (2012) beskriver den rationella planeringsmodellen som en linjär process där beslut baseras på vetenskapliga data och värderingsfrihet, men i praktiken har denna modell mött kritik, särskilt när det kommer till komplexa frågor som markanvändning där olika intressen krockar, och processen definitivt inte är linjär. Det kan därför diskuteras huruvida någon planering någonsin är rationell, eftersom att det nästan alltid är flera intressen och aktörer iblandade i dagens planering.

Att bygga ett fängelse på högklassig jordbruksmark kan trots det anses vara ett fall av irrationell planering av flera skäl. Till att börja med innebär att omvandla bördig jordbruksmark till annan användning, såsom ett fängelse, att vi går förlorade om den potentiella livsmedelsproduktionen som marken hade kunnat generera, vilket är särskilt problematiskt i tider av ovisshet. Dessutom är jordbruksmark viktig för lokal ekonomi och sysselsättning. Jordbruksmark av sådan hög klass har stor möjlighet till att generera betydande avkastning. Det finns dessutom mindre bördig jordbruksmark i andra delar av landet som därmed bör anses vara lämpligare områden att bygga på ur ett långsiktigt perspektiv. Exempelvis hade ett f.d. industriområde kunnat omvandlats för detta ändamål.

Irrationell planering i detta sammanhang kan alltså innebära att beslutsfattare inte tog tillräcklig hänsyn varken till de långsiktiga konsekvenserna, eller den optimala användningen av resursen jordbruksmark. Att prioritera ett kortsiktigare behov, som att bygga ett fängelse, över ett långsiktigare behov i form av livsmedelsproduktion, kan leda till livsmedelsbrist för framtida generationer. Detta hade kunnat undvikits med en mer genomtänkt och noggrann planering och lokaliseringsutredning. I Kriminalvårdens ställda krav hade de kunnat inkludera att de inte var av intresse att bygga på klass 8–10 jordar. Det är fortsatt intressant att ett av kraven Kriminalvården ställde var att undvika mark som riskerar att vara i behov av sanering (exempelvis äldre industriområde). Det kravet kan därmed tolkas som att Kriminalvården inte var villiga att betala kostnaden av sanering på eventuellt f.d. industriområde, vilket kan argumenteras vara ett kortsiktigt och egoistiskt val.

Vad som bör klassificeras som ett väsentligt samhällsintresse är något flera av informanterna nämner ett antal gånger. Informanterna betonar att direktiven inte är tillräckliga, och att man inte är överens om vad det ett väsentligt samhällsintresse är, eller vad det kan räknas som. Det är möjligt att konflikter hade varit färre i framtiden om detta är något som hade förtydligats av den svenska staten.

Hårdraget är Skånes slättbygd med sin högproduktiva åkermark av större värde för Sveriges framtida livsmedelsförsörjning än betesmark i skogsbygd i Norrland (Brady, 2023). Det finns därmed alternativa förslag till att exploatera jordbruksmark än för bebyggelse, exempelvis bygga solcellsparker på jordbruksmark. Detta eftersom att samhället växer, och det kan dessvärre behöva byggas på jordbruksmark för en stund. Detta alternativ diskuteras eftersom det är möjligt att återställa marken till brukbar jordbruksmark så länge den inte hårdgjorts. Detta innebär alltså att markens försäkringsvärde för framtida livsmedelsproduktion inte i sådana fall går förlorad. Dessutom är elproduktionen i södra Sverige mycket lönsam i och med bra förutsättningar (elområde 4), och Sverige behöver el med.

För att sammanfatta, erbjuder den rationella planeringsmodellen en strukturerad metod för att fatta beslut, men möter som tidigare nämnt svåra utmaningar i praktiken. I Sverige och EU är det tydligt att starkare statliga riktlinjer och bättre integrering av hållbarhetsmål i markanvändningsplaneringen behövs för att skydda jordbruksmark och främja hållbarhet.

9 Slutsats

Studien visar att kommunerna brister i den praktiska tillämpningen av lagstiftningen från Miljöbalken 3:4, trots att de inkluderar den i sina övergripande policyer. Detta kan betraktas som irrationell planering eftersom beslutsfattarna inte varken anses ha tagit tillräcklig mycket hänsyn till långsiktiga konsekvenser av exploatering av högklassificerad jordbruksmark eller till dess optimala markanvändning. Dessutom argumenteras det att en tillräcklig lokaliseringsutredning av Kriminalvården inte gjordes.

Sverige saknar fortsättningsvis konkreta mål för bevarande av jordbruksmark. Beslut om bevarande eller exploatering av jordbruksmark baseras istället idag på om ett samhällsintresse bedöms som väsentligt, och om det finns annan lämplig mark att använda eller inte. Enligt MB 3:4 kan jordbruksmark exploateras om samhällsintresset anses väsentligt, annars ska

marken bevaras. Detta väcker debatten om vad som bör klassificeras som ett väsentligt samhällsintresse.

Enskilda kommuner saknar tillräckliga incitament att bevara jordbruksmark som en försäkring för framtida livsmedelsförsörjning, då bevarandet är ett kollektivt intresse medan exploateringsnyttan främst gynnar den enskilda kommunen. Längs med detta indikerar tidigare forskning att kommunerna har svårt att värdera jordbruksmarkens betydelse för framtida livsmedelsförsörjning på grund av bristande relevanta underlag och otillräcklig kompetens (Enghag *m.fl.* 2013), medans Brady (2023) betonar att det helt enkelt är en alldeles för stor utmaning för kommunerna att ensamma fatta sådana beslut som påverkar hela Sveriges framtida livsmedelsförsörjning.

Exploatering av jordbruksmark är ett problem i Sverige, och frågan om bättre skydd har utretts flera gånger. Trots detta uppfattas exploateringstakten som fortsatt hög. Resultatet tyder på att Sverige behöver ett kvantitativt mål för bevarande av jordbruksmark och förbättrad regional planering som stöd för den kommunala planeringen. För att trygga framtida livsmedelsförsörjning är jordbruksmarkens produktionspotential mer relevant än dess areal, och nuvarande styrmedel är inte kopplade till kvantitativa mål för bevarande av jordbruksmark, vilket gör det svårt att bedöma om lagstiftningen uppfyller sitt syfte. Livsmedelsproduktionen är dessutom ofta bristfälligt integrerad i lokal planering, både ur aktuellt och framtida perspektiv (Granvik *m.fl.* 2015).

Dagens lagstiftning beaktar inte riktigt hur jordbruksmark exploateras, vilket gör den stundvis ineffektiv med målet att bevara jordbruksmark för framtida livsmedelsförsörjning. En revidering av lagtext eller nya styrmedel kan därför vara nödvändiga att införa.

10 Framtida forskning

Förslaget på framtida forskning i detta kapitel understryker och förstärker den kritik som framkommit från informanter och tidigare forskning.

Under intervjuer och förberedande litteraturstudier har det tydligt framkommit att framtida forskning bör fokusera på att skapa regionala planer, som stöd till kommunal planering. Detta grundar sig i behovet av att hantera kommunöverskridande frågor som infrastruktur och markanvändning på en regional nivå, vilket innebär att se bortom kommuners gränser. En välutformad regionalplan hade i detta fall kunnat leda till en annan placering av Kriminalvårdsanstalten i Region Skåne, än den som valdes. Eftersom att planmonopolet fortfarande gäller, diskuteras det dock i vilken mån regional planering bör vara styrande.

Referenser

- Bengtsson, Bo (1999) Book Review - B. Flyvbjerg (1998): Rationality and Power. Democracy in Practice, 16:4, 204-207, DOI: <https://doi.org/10.1080/14036099950149938>
- Borch, A. och Kjærnes, U. (2016) "Food security and food insecurity in Europe: An analysis of the academic discourse (1975-2013)", *Appetite*, 103, ss. 137-147.
doi:10.1016/j.appet.2016.04.005.
- Brady, Mark. (2023) "Att bygga på åkermark - ett hot mot framtida livsmedelsförsörjning?", AgriFood.se. Tillgänglig på: <https://www.agrifood.se/publication.aspx?fKeyID=2140> Hämtad: 27/5 2024.
- Bryman, A., 2021. *Social research methods – 6e upplagan*, Oxford: Oxford University Press.
- Ciaian, P., d. A. Kancs och M. Espinosa (2018). "The impact of the 2013 CAP reform on the decoupled payments' capitalisation into land values." *Journal of Agricultural Economics*, 69(2): 306–337.
- Elgåker, H & Kaaman, J. (2015) Markhushållning i planering - Jordbruksmarken i Skåne. Länsstyrelsen Skåne.
- Engthag, O., J. Persson, A. Börjesson, L. Gert, P. Eklöf och C. Renström (2013), "Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering." Jönköping: Jordbruksverket.
- Forsberg (red), G. (2019) *Samhällsplaneringens teori och praktik*. Liber.
- Granvik, M., Jacobsson, T., Blix-Germundsson, L. and Larsson, A. (2015) 'The approach of Swedish municipalities to the preservation of agricultural land in a planning context', *Int. J. Agricultural Resources, Governance and Ecology*, Vol. 11, No. 2, pp.190–204.
- Jönsson, Lina & Ingemansson, Christofer. 2022. Detaljplan för del av Dalköpinge 2:1 "Kriminalvårdsanläggning". Trelleborgs kommun.
- Klingberg, G. and Hallberg, U. (2021) *Kvalitativa metoder helt enkelt!* Lund: Studentlitteratur.
- Kullgren, P. (2023) *Det är dags för en livsmedelsstrategi 2.0*, Regeringskansliet. Tillgänglig på: <https://www.regeringen.se/debattartiklar/2023/02/det-ar-dags-for-en-livsmedelsstrategi-2.0> (Senast hämtad: 6/5 2024).
- Kungl. Lantbruksstyrelsen, PM Översiktlig gradering av åkermarken i Sverige, 1971.
- Lantbrukarnas Riksförbund, LRF. (u.å.) *Sveriges självförsörjningsgrad*. Tillgänglig på: <https://www.lrf.se/las-mer/forsorjningsgrad/> (Senast hämtad: 6/5 2024).
- Merrett, Stephen (1995) Planning in the age of sustainability, *Scandinavian Housing and Planning Research*, 12:1, 5-16, DOI: <https://doi.org/10.1080/02815739508730371>
- Nyström, J. & Tonell, L. (2012) *Planeringens Grunder – En översikt*, Lund: Studentlitteratur
- Olsson, Y. (2021) *Jordbruksmarkens användning 2020. Slutlig Statistik*, Jordbruksverket.se. Tillgänglig på: <https://jordbruksverket.se/om-jordbruksverket/jordbruksverkets-officiella-statistik/jordbruksverkets-statistikrapporter/statistik/2021-02-03-jordbruksmarkens-anvandning-2020.-slutlig-statistik> (Senast hämtad: 15/5 2024).

Regeringskansliet (u.å.) *Miljöbalk (1998:808)*, *Regeringskansliets Rättsdatabaser*. Tillgänglig på: <https://rkrattsbaser.gov.se/sfst?bet=1998%3A808> (Senast hämtad: 15/5 2024).

Skärvad, P-H & Lundahl, U. (2017). *Utredningsmetodik*. Studentlitteratur.

Slätmo, E. (2017). Preservation of Agricultural Land as an Issue of Societal Importance. *Rural Landscapes: Society, Environment, History*, 4(1): 2, 1–12, DOI: <https://doi.org/10.16993/rl.39>

Van Vliet, J. *m.fl.* (2015) 'Manifestations and underlying drivers of agricultural land use change in Europe', *Landscape and Urban Planning*, 133, pp. 24–36. doi: 10.1016/j.landurbplan.2014.09.001.

Yngwe, K. *m.fl.* (2022) 'Bygg inte fängelse på vår bästa odlingsmark': *SVD Debatt*, *SvD.se*. Tillgänglig på: <https://www.svd.se/a/8Q8G8w/debattorer-bygg-inte-fangelse-pa-var-basta-odlingsmark> (Senast hämtad: 29/5 2024).