



Naturskyddsföreningen

Ge oss kraft
att förändra.
Pg.90 1909-2

Rapport

Rädda åkermarken innan
det är för sent!

Rädda åkermarken innan det är för sent!

Klimatförändringar och en växande befolkning gör att odlingsbar mark kommer att bli en bristvara i framtiden. Samtidigt förstörs god åkermark för alltid, när städer och tätorter tillåts breda ut sig.

Under de senaste tjugo åren har mer än 7 000 hektar av Sveriges åkermark använts till bebyggelse – och om inget görs kommer utvecklingen att fortsätta i allt snabbare takt.

Sveriges kommuner har ensamrätt att bestämma var och hur vi bygger. Det innebär att vi alla kan påverka utvecklingen i vår egen kommun. Det går att bygga tätt och grönt!

Broschyren riktar sig till Naturskyddsföreningens länsförbund, kretsar och enskilda medlemmar som vill jobba för att bevara åkermarken för framtiden.

Mindre mark ska föda allt fler

Framtidens jordbruk ska mätta allt fler munnar, samtidigt som stora arealer jordbruksmark försvinner varje år till följd av felaktiga brukningsmetoder. Hälften av åkermarken i världen används för foderproduktion. Om dagens konsumtionsmönster inte ändras, kommer produktionen av mat att behöva öka med omkring 60 procent till mitten av seklet. Möjligheterna att odla upp nya arealer är begränsade om man samtidigt vill spara de skogar som ännu finns kvar.

Klimatförändringarna kommer att påverka odlingsmöjligheterna för miljarder människor bland annat genom havsnivåhöjning och ökenutbredning. Det är därför ett allvarligt problem att värdefull åkermark dessutom går förlorad till väg- och husbyggen.

Mer folk, minskande odlingsbara ytor och lägre skördar riskerar att leda till verklig livsmedelsbrist i världen. Åkermarken kommer därför att bli en bristvara överallt i en snar framtid.

Därför anser Naturskyddsföreningen att åker-, betes- och ängsmarker ska skyddas från exploatering och i första hand användas till att producera livsmedel, och i mån av utrymme producera andra nyttor som till exempel energi-grödor och fibrer.

Åkermarken – den bästa jorden

Bara åtta procent av Sveriges landyta är jordbruksmark¹. Jordbruksmarken består av åker-, betes- och ängsmarker. Betesmarkerna är marker som inte kan plöjas eller sås, ofta på grund av att de är för steniga eller för fuktiga, och som istället används till bete för t ex kor och får. Betesmarkerna är oerhört viktiga för den biologiska mångfalden. Åkermarken är den bästa jorden och används till att odla livsmedel och djurfoder på. Drygt 80 procent av Sveriges jordbruksmark är åkermark, och den står för det allra mesta av vår livsmedelsproduktion.

Naturskyddsföreningens Policy för jordbruk och livsmedelsförsörjning

Om du vill läsa mer om vad Naturskyddsföreningen anser om jordbruk och livsmedelsförsörjning kan du hitta policyn på hemsidan www.naturskyddsforeningen.se

¹ <http://jordbruketisiffror.wordpress.com/2014/02/06/8-av-sveriges-landareal-ar-jordbruksmark/>

Åkermarken minskar

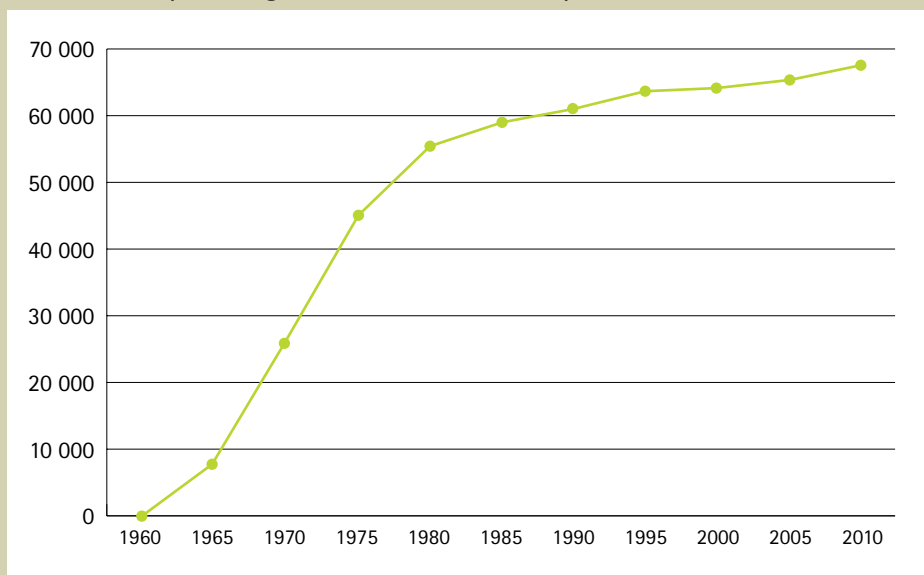
I Sverige minskar arealen brukad jordbruksmark, en utveckling som har pågått i mer än ett halvt sekel. Bara under de senaste tio åren har drygt fem procent av jordbruksmarken gått förlorad. Den största anledningen till minskningen är igenväxning av åker- och betesmarker i Norrland och södra Sveriges skogsbygder. Här är det främst natur- och kulturvärden som försvinner. Men en annan del av minskningen beror på exploatering av jordbruksmark för bebyggelse och infrastruktur. Då är det ofta den allra bördigaste åkermarken som försvinner.

Vi bygger allt mer på åkermarken

Städer och tätorter breder ut sig på åkermark över hela världen. 300 hektar av Europas åkrar asfalteras varje dag enligt en sammanställning som gjordes av europeiska miljömyndigheten, EEA, 2010². Även i Sverige sker en stor del av nybyggnation och väganläggning på åkermark. Den i särklass största ytan går åt till att bygga småhus på, därefter kommer mark för företagsetableringar och på tredje plats mark till flerbostadshus.

Under sextio- och sjuttitalen försvann en stor del av åkermarken när inflyttningen till storstadsområdena var som störst, men utvecklingen har fortsatt om än i långsammare takt.

Kumulativ exploatering av åkermark för tätortsexpansion 1960–2010



Källa: Jordbruksverket (ur rapporten "Väsentligt samhällsintresse?")

² European Environment Agency (EEA), 2010, The European Environment, state and outlook 2010

Under tioårsperioden 1996-2005 användes 3 400 hektar jordbruksmark till att bygga hus eller vägar på³. Under följande femårsperiod (2006–2010) användes ytterligare ca 3 000 hektar till bebyggelse och infrastruktur, och den största delen var åkermark⁴. Man kan alltså konstatera att åkermark försvunnit i allt snabbare takt. I prognoser räknar man med att ytterligare ca 700 ha jordbruksmark per år kommer att byggas fram till 2020. När man bygger på åkermarken försvinner den i praktiken för alltid.

Byggnad på åkermark har ökat mest i de områden som har den bästa åkerjorden, något som är särskilt allvarligt med tanke på behovet av livsmedel, bioenergi och andra råvaror. När det gäller andelen av åkermark som byggts under de senaste åren ligger Hallands län i topp, med Skåne som god tvåa.

Lagen ska skydda åkermarken

Enligt miljöbalken får jordbruksmark exploateras bara i undantagsfall, och då för att tillgodose ”väsentliga samhällsintressen” när det inte finns någon annan lämplig mark.

Plan- och bygglagen reglerar hur 3 kap. 4 § miljöbalken tillämpas i praktiken. Enligt plan- och bygglagen ska kommunen bland mycket annat ta hänsyn till en långsiktigt god hushållning med mark och vatten. Det är kommunerna som ska tillämpa lagstiftningen vid planeringen av bebyggelse, medan länsstyrelserna har ett rådgivande ansvar.

Trots en lagstiftning som ska skydda åkermarken visar utvecklingen att jordbruksmarken i praktiken inte har ett effektivt skydd.

Det kommunala planmonopolet

Enligt plan- och bygglagen har kommunerna ensamrätt att planera bebyggelse genom en översikts- och detaljplan. Detta brukar kallas det kommunala planmonopolet.

Översiktsplan

Plan- och bygglagen säger att kommuner måste göra översiktsplaner där de ska visa grundragen för hur mark- och vattenområden ska användas. En översiktsplan sträcker sig ofta 15-20 år framåt i tiden. I översiktsplanen ska kommunen redovisa hur den tillgodoser allmänna intressen, och dit hör bevarandet av åkermark.

Att ta fram en översiktsplan är ofta en lång process, och enligt lagen måste kommunen ge utrymme för samråd. Alla som bor i kommunen har då rätt att lämna synpunkter på förslag till översiktsplanen, både enskilda och organisationer.

Översiktsplanen är vägledande men inte bindande. Eftersom det inte är ett bindande beslut kan inte själva innehållet i planen överklagas. Däremot kan översiktsplanen överklagas om man anser att den inte har tagits fram på ett lagenligt sätt. Alla kommuninnevånare har i sådana fall rätt att överklaga till förvaltningsrätten.

Detaljplan

Genom detaljplaner bestämmer kommunen var och hur man får bygga i och i anslutning till tätorter. När det ska byggas på nya markområden krävs alltid en detaljplan. Om planförslaget kan medföra betydande miljöpåverkan ska

Ur Miljöbalken, 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.

3. Explotering av Jordbruksmark vid bebyggelse och vägutbyggnad 1996/98 – 2005, Jordbruksverket, Rapport 2006:31

4. Explotering av Jordbruksmark 2006-2010, Jordbruksverket, Rapport 2013:3

kommunen samråda med de som är direkt berörda. Till de berörda räknas de som äger den aktuella marken och de som bor intill. Därför finns inte möjlighet för enskilda i allmänhet eller för organisationer som inte påverkas direkt av ett bygge att lämna synpunkter, än mindre att överklaga beslut.

Länsstyrelsen ska värna om allmänna intressen

Länsstyrelsen har ett särskilt ansvar i samrådsprocessen. Den ska företräda statens intressen, men också ge kommunen råd i fråga om hänsyn till allmänna intressen vid användningen av markområden. Det står uttryckligen i plan- och bygglagen att länsstyrelsen ska verka för att miljöbalken följs.

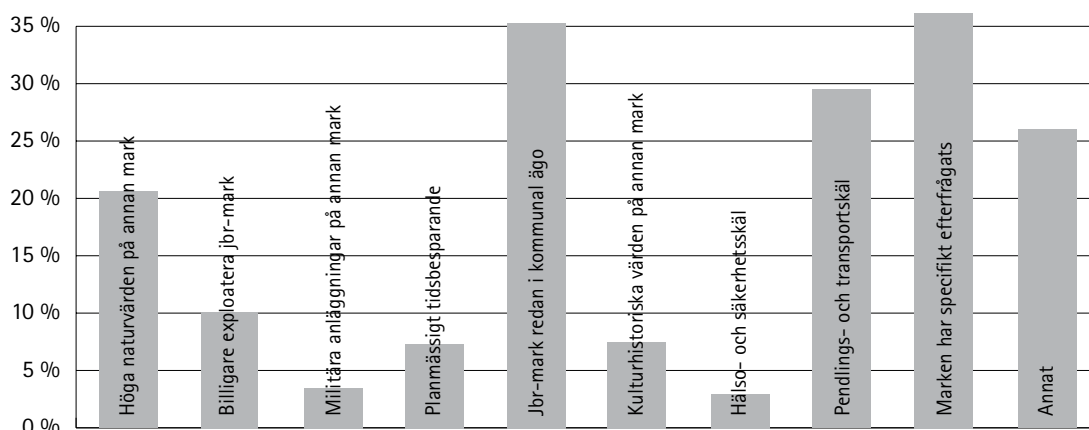
Hur fungerar det i praktiken?

Under 2013 gjorde Jordbruksverket på uppdrag av regeringen en utvärdering av hur kommunerna tillämpar lagstiftningen i samband med byggande på jordbruksmark⁵. Drygt 100 kommuner svarade på enkäter och 30 översiktsplaner från de kommuner som exploaterat mest jordbruksmark granskades av utredarna.

Hur miljöbalken tillämpades varierade mellan kommunerna. 57 procent av kommunerna beskrev vilka väsentliga samhällsintressen som tillgodosågs genom exploateringen, medan bara 37 procent av kommunerna diskuterade varför inte annan mark kunde tas i anspråk.

Kommunernas syn på jordbruksmarken

Varför används inte annan mark?



⁵ Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering Jordbruksverket, Rapport 2013:35

Åkermarken har olika klasser

Åkermarken i Sverige klassas i en tiogradig skala som bygger på olika skördenivåer i olika områden. Skördenivån beror i sin tur på jordens bördighet och klimatet. De högst klassade åkermarkerna, klass 8-10, finns bara i sydvästra Skåne. Goda odlingsjordar i Mälardalen har klass 4, liksom större delen av jordarna i Västergötland och Östergötland.

De vanligaste skälen till att inte annan mark än jordbruksmark kunde tas i anspråk var:

- Marken har specifikt efterfrågats för exploatering
- Kommunen äger redan jordbruksmarken
- Marken ligger bra till ur pendlings- och transportsynpunkt
- Höga naturvärden på annan mark
- Billigare att bygga på jordbruksmark

Utredningen kommer fram till att kommunernas beslut om markanvändning styrs av befintligt markinnehav och externa intressenters efterfrågan på mark, och att detta inte överensstämmer med lagstiftningens långsiktiga perspektiv på resurshushållning. Man menar också att länsstyrelsernas rådgivning inte fungerar bra, och att det behövs bättre underlag och tydligare riktlinjer.

Många kommuner har sedan lång tid tillbaka köpt upp tätortsnära åkermark med tanke på kommande expansion. Att kommunen redan äger marken gör det enklare att bygga just där. Samtidigt som det hämmar jordbruksutvecklingen då det i allmänhet innebär att marken brukas genom arrende på korta kontrakt.

Bättre lagskydd behövs

Under de senaste åren har frågan om ett starkare lagskydd för åkermark diskuterats i riksdagen vid flera tillfällen.

Regeringen har också tillsatt flera utredningar, utan att det hittills har lett till några ändringar i lagstiftningen.

Åkermark och riksintresse

För att ge åkermarken ett bättre skydd har det motionerats i riksdagen om att den ska kunna klassas som riksintresse, i likhet med natur- och kulturvärden. En klassning som riksintresse är en markering från staten som innebär att de kommunala översiktsplanerna måste tillgodose och värna de utpekade värdena. Här har Länsstyrelserna en tydligare roll och har befogenhet att upphäva detaljplaner om kommunerna inte tagit hänsyn till riksintressen. När det gäller jordbruksmark, med dagens lagstiftning, behöver kommunen inte ta hänsyn till synpunkter från länsstyrelsen.

När förslag om att åkermark ska kunna klassas som riksintresse diskuteras är det i allmänhet bara den bördigaste marken, ofta i klass 8-10 som man tänker sig skulle få ett sådant skydd.

Förtydligande i plan- och bygglagen

En expertgrupp kopplad till Miljömålsutredningen har föreslagit att skyddet av brukningsvärd jordbruksmark stärks genom ändringar i plan- och bygglagen⁶. Bland annat föreslår expertgruppen ändringar som innebär att kommunala översiktsplaner och detaljplaner måste beskriva hur jordbruksmark hanteras och att länsstyrelsen får rätt att överpröva kommuners beslut om bestämmelserna i miljöbalken inte följs.

6 Rapport från expertgruppen för hållbar användning av jordbruksmark, Miljömålsberedningen (M2010:04), Arbetsmaterial, 2013-11-29.

Ekonomiska styrmedel

I flera av EU:s medlemsländer tas en avgift ut vid hårdgörande av jordbruksmark. Även för svensk del diskuteras ett liknande system, som komplement till en tydligare lagstiftning.

Naturskyddsföreningen anser att det är angeläget att jordbruksmark får ett bättre lagskydd, men är tveksam till att en klassning av åkermark som riksintresse är lösningen på problemet. Erfarenheten visar att status som riksintresse ger ett relativt svagt skydd, och att nuvarande riksintressen för naturvård och friluftsliv ofta får ge vika.

Ofta överplanerar kommunen

Kommunerna planerar i många fall för större behov än de har, och därmed finns det risk för att nya bostäder sprids ut över en större yta än vad som behövs.

Det innebär att det runt våra städer finns stora områden som är utpekade som möjliga expolateringsområden, som inte kommer att bebyggas under överskådlig tid. Det stadsnära jordbruket hamnar då i ett tillstånd av ovisshet, där det inte lönar sig att investera eller planera på längre sikt⁷.

Det här kan du göra!

Här kommer några idéer om hur lokala föreningar och enskilda kan bidra till att åkermark bevaras.

Väck opinion i din kommun

Eftersom besluten om att bygga på åkermark tas av politikerna i kommunen, är det viktigt att väcka opinion på lokal nivå, t.ex. genom att skriva insändare i lokalpress eller nå ut genom annan lokal media. Eller ordna en aktion eller ett event, dit du bjuder in allmänheten och framför allt lokal media – det är ofta effektivare än att själv skriva debattartiklar.

Kontakta politiker och tjänstemän

Kontakta de politiska partierna i kommunen och ta reda på om de har målsättningar rörande bevarande av åkermark. Om det är valtider kan man t ex göra enkäter till politikerna och presentera resultaten i media.

Du kan också dela ut information direkt till politikerna i kommunen, till exempel i samband med ett kommunstyrelsemöte. Föreningen Den Goda Jorden har bra informa-

Det går att bygga tätt och grönt

Att förtäta städerna är en strategi för att minska anspråken på åkermark. Genom förtätning kan man skapa bättre lösningar för service och kollektivtrafik, samtidigt som man satsar på att utöka och förbättra grönområdena. Förespråkarna för förtätning menar att det bidrar till mer levande städer med fler mötesplatser. En gemensam utredning från länsstyrelsen, Kommunförbundet och Region Skåne visar att Skåne kan dubbla sin befolkning genom att exploatera outnyttjade områden i stationsnära lägen⁸.

En anledning till att kommuner ofta hellre bygger på åkermark är att det är enklare och billigare på kort sikt. Förtätning av befintlig bebyggelse kräver ofta längre planprocesser och ökade kostnader för markberedning och infrastruktur. Det blir också fler markägare inblandade, och fler berörda som kan yttra sig⁹.

⁷ Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering, Jordbruksverket, Rapport 2013:35

⁸ Stationsnära läge, Länsstyrelsen i Skåne, 2010

⁹ Mål och metoder för hushållning med god jordbruksmark inom kommunal planering, Sveriges Lantbruksuniversitet, LJT-fakultetens faktablad 2012:8

tionsmaterial (se faktaruta). Ofta ordnar kommunen möten för att få in synpunkter och förslag till ny översiktsplan och här finns tillfälle att väcka frågan.

Bygg allianser

Finns det andra föreningar i kommunen som är engagerade i frågor med anknytning till miljö, landsbygdsutveckling eller globala solidaritetsfrågor? Det varierar naturligtvis stort mellan olika kommuner vilka organisationer som finns och vilka intressen de har. Lantbrukarnas Riksförbund har kommungrupper i de flesta kommuner, känn av hur de ställer sig i frågan.

Alla kan lämna synpunkter på översiktsplanen

Kommunen är skyldig att samråda om översiktsplaner. Arbetet med att göra en översiktsplan kan ta flera år, medan tiden för att komma med synpunkter ofta är ett par månader. När det finns ett förslag som ligger ute för samråd är kommunen skyldig att informera om det, bland annat genom annonser i lokalpressen. Organisationer och alla som bor i kommunen har rätt att yttra sig. Kommunen ska sammanfatta yttrandena i en samrådsredogörelse, där de också svarar på huvuddragen i de inkomna synpunkterna.

Många gånger uttrycks ambitioner att bevara jordbruksmark i de övergripande målsättningarna i översiktsplanen, men det visar sig inte alltid när det kommer till vilka områden som planeras för bebyggelse eller vägar¹⁰.

Krav som man kan ställa på en översiktsplan

När kommunen planerar att bygga på åkermark ska det finnas:

- En motivering till att det är ett väsentligt samhällsintresse. Att slentrianmässigt ange allt byggande som ”väsentligt samhällsintresse” överensstämmer inte med miljöbalken.
- En förklaring till varför inte annan mark kan tas i anspråk, dvs. andra alternativ som förtätning eller byggande på mindre värdefulla marker ska också diskuteras och det ska framgå varför de inte är möjliga.
- Konsekvensanalyser av olika utbyggnadsalternativ på 10, 25 och 40 års sikt.
- Redovisning av hur de av riksdagen antagna miljö kvalitetsmålen, som ska tillämpas även på regional och lokal nivå, uppfylls.
- Redovisning av hur många hektar av den mark som planeras för bebyggelse är åkermark.

Den Goda Jorden är en ideell förening som arbetar för att skydda åkermarken. Den Goda Jorden har informationsmaterial som kan delas ut för att väcka opinion. Om du vill beställa material, eller veta mer om arbetet med att skydda åkermarken, kan du gå till föreningens hemsida: www.dengodajorden.se

Miljö kvalitetsmålen

Miljö kvalitetsmålen beskriver den kvalitet Sverige vill att miljön ska ha år 2020. Det finns 16 miljö kvalitetsmål inom olika områden. Lokalt och regionalt arbete påverkar möjligheten att nå miljömålen. Det gäller exempelvis hur bebyggelse, vägar och annan infrastruktur utformas och lokaliseras, eller hur grönområden och kulturmiljöer bevaras och används. Länsstyrelserna och Skogsstyrelsen ansvarar för det regionala arbetet med miljömålen, och kommunerna för det lokala.

Fakta om miljö kvalitetsmålen finns på www.miljomal.se

Naturskyddsföreningen i Laholm arbetar för att bevara åkermarken.

Den lokala kretsen av Naturskyddsföreningen i Södra Halland har engagerat sig i att bevara åkermarken. Kretsen har deltagit aktivt i de kommunala samrådsprocesserna, nu senast när Framtidsplan 2030 för Laholm presenterades. I sitt yttrande kritiserade de kommunen för att de övergripande målen att bevara åkermarken för jordbruksproduktion, inte syns i de konkreta områdesplanerna. Och framför allt för att det inte finns någon redovisning av varför inte annan mark kan användas i stället för åkermark.

En av eldsjälarna i den lokala Naturskyddsföreningen är Gunnar Gullander.

– Det tydligaste exemplet på att det lönar sig att delta i samrådsprocessen är att Köpingelandet, som är ren jordbruksbygd undantas och att planen för ett område norr om Lagan omprövas, säger Gunnar.

Gunnar berättar att han under lång tid har tagit upp frågan i olika politiska sammahang och skrivit debattartiklar i lokaltidningen. Framför allt har medvetenheten om åkermarkens värde ökat inom kommunen. Det är viktigt att politikerna och de som jobbar med frågorna i kommunen känner ett tryck från invånarna.



Naturskyddsföreningen

Ge oss kraft
att förändra
Pg.90 1909-2

Naturskyddsföreningen. Box 4625, 11691 Stockholm.
Tel 08-702 65 00. info@naturskyddsforeningen.se

Naturskyddsföreningen är en ideell miljöorganisation med kraft att förändra. Vi sprider kunskap, kartlägger miljöhot, skapar lösningar samt påverkar politiker och myndigheter såväl nationellt som internationellt.

Föreningen har cirka 203 000 medlemmar och finns i lokal-föreningar och länsförbund över hela landet. Vi står bakom världens tuffaste miljömärkning Bra Miljöval.

www.naturskyddsforeningen.se



Bra Miljöval