

2017-02-09

Divisionen för främjande och förvaltning

Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Riksstämman utredningens betänkande Planering och beslut för hållbar utveckling (SOU 2015:99)

Ert dnr: M2015/04128/Nm

Jordbruksverket har fått möjlighet att lämna synpunkter på Riksstämman utredningens betänkande Planering och beslut för hållbar utveckling (SOU 2015:99).

Inledning

Jordbruksverket har som förvaltningsmyndighet inom jordbruksområdet, fiskeområdet och därtill knuten landsbygdsutveckling till uppgift att arbeta för en hållbar utveckling, ett gott djurskydd, ett dynamiskt och konkurrenskraftigt och lönsamt näringsliv i hela landet och en livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna.

Jordbruksverket är även ansvarig myndighet för miljö kvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*. Miljö kvalitetsmålet handlar bland annat om att bevara ett variationsrikt odlingslandskap med rika natur- och kulturvärden men också om att bevara jordbruksmarkens produktionsförmåga. Fortsatt jordbruk och därmed lantbrukarnas tillgång till jordbruksmark är en förutsättning för att kunna nå miljö kvalitetsmålet. Jordbruksverket arbetar därför med frågor kring den långsiktiga förvaltningen av jordbruksmark, både som en resurs för en nutida och framtida livsmedelsproduktion och för att nå miljö kvalitetsmålet.

Yttrandet ska ses mot bakgrund av detta uppdrag.

Jordbruksverket deltar gärna i en dialog med berörda myndigheter och övriga aktörer när det gäller frågor kring den långsiktiga hanteringen av jordbruksmark så som den beskrivs i miljöbalkens inledande kapitel. Inom Miljömålsrådet har Jordbruksverket under föregående år initierat ett samarbete med Boverket och länsstyrelserna kring förvaltningen av jordbruksmark. Arbetet handlar bland annat om att ta fram kunskapsunderlag och vägledningsmaterial riktat till kommuner när det gäller exploatering av jordbruksmark.

Yttrandet är begränsat till de frågor som berör våra ansvarsområden. Betänkandet berör planeringsprocessen i Sverige med avseende på riksstämman såsom rennärning, vattenbruk och fiske samt andra intressen varav jordbruksmarken är en.

Jordbruksverkets ställningstagande

Inledningsvis vill Jordbruksverket peka på att utredningen är komplex och innebär en stor förändring av planeringsprocessen i Sverige med konsekvenser som är svåra att överblicka och vars effekter helt kan ses först när man omsätter reglerna i praktiken. Jordbruksverket efterlyser också en mer genomlysande konsekvensbeskrivning för näringarna.

Efter en inledande kommentar kring jordbruksmarkens status lämnar vi synpunkter på vissa avsnitt i slutbetänkandet.

Kommentar kring jordbruksmarkens status

En ökad befolkning i världen efterfrågar allt mera livsmedel och ett av målen i Agenda 2030 handlar om att avskaffa hunger, uppnå tryggad livsmedelsförsörjning, uppnå en bättre kosthållning och främja ett hållbart jordbruk. Jordbruksverket vill peka på jordbruksmarken som en grundläggande förutsättning för samtliga dessa mål.

På det nationella planet pekar den nyss antagna livsmedelsstrategin med sitt fokus på ökad livsmedelsproduktion på vikten av åkermarken.

Jordbruksverket har i en tidigare rapport (Jordbruksverket rapport 2013:35) visat att det sker en exploatering av jordbruksmark i Sverige och att denna exploatering inte alltid sker i enlighet med miljöbalkens regler. Vi ser med oro på denna utveckling och välkomnar därför några av de förslag som utredningen lägger fram.

Kommunala markfrågor handlar inte bara om framtida boende och stadsutveckling utan de påverkar också den pågående markanvändningen. Många städer och samhällen ligger i anslutning till jordbruksmark och när dessa växer är det ofta omkringsliggande jordbruksmark som exploateras. Det är därför viktigt att kommunerna i sin markpolitik tar hänsyn till möjligheten för fortsatt jordbruk.

Kommunerna äger delar av den mark som kan bli aktuell för exploatering och marken arrenderas ibland ut till lantbrukare på korta arrenden. För lantbrukarens del innebär det en ovilja att investera i marken vilket medför att marken får en långsiktigt försämrad produktionsförmåga. Det kan även leda till att lantbrukare heller inte investerar i jordbruksföretaget som helhet om det är osäkert hur länge marken kan arrenderas. Detta får konsekvenser för miljökvalitetsmålet *Ett rikt odlingslandskap*, då ett fortsatt jordbruk i många fall är en förutsättning för att kunna behålla ett öppet och variationsrikt odlingslandskap.

Jordbruksverket vill betona att det viktigaste just nu, när bostadsbyggandet är i fokus, är att inte glömma det långsiktiga perspektivet på markanvändningen, så som det är formulerat i miljöbalken och plan- och bygglagen. Det är därför angeläget att den kommunala markpolitiken har tillgång till kompetens kring jordbruk och jordbruksproduktion så att behoven för bostadsbyggande kan tillgodoses samtidigt som det sker en långsiktig förvaltning av jordbruksmark.

Avsnitt 11.4 Nytt begrepp - väsentligt allmänt intresse

Utredningen förslår att det införs ett nytt begrepp i miljöbalken – väsentligt allmänt intresse. Mark och vattenområden som har betydelse för jord- och skogsbruk föreslås vara väsentligt allmänt intresse. Utredningen ger Jordbruksverket som sektorsmyndighet ansvaret att peka ut sådana områden på nationell nivå.

Jordbruksverket ser förslaget som en möjlighet att stärka jordbruksmarken i samhällsplaneringen och tillstyrker därför förslaget.

Jordbruksverket vill dock peka på att det kommer krävas ett utredningsarbete för att fastställa vilka områden som kan komma ifråga. Det är inte all jordbruksmark som bör pekas ut då det skulle göra systemet urvattnat och omständligt. System att värdera jordbruksmarken finns idag och dessa bygger ofta på skördeavkastning. Men även arealer med lägre avkastning kan ha ett värde för jordbruket på regional nivå.

Utredningen pekar på att det kommer behövas resurser både initialt och sedan löpande för Jordbruksverkets arbete med de utpekade områdena. Generellt ska kostnader tjänas in genom att hela regelsystemet förenklas och att det blir en mera effektiv process. Jordbruksverkets vill betona att förslaget innebär en ny arbetsuppgift och att det inte finns några delar i nuvarande verksamhet som förenklas.

Avsnitt 11.4.4 Länsstyrelsen ges ökade befogenheter rörande översiktsplan och detaljplan med avseende på brukningsvärd jordbruksmark

Utredningen föreslår förändringar i plan- och bygglagen som innebär att länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande till översiktsplan och detaljplan ska ange om planförslaget innebär att bestämmelserna om brukningsvärd jordbruksmark inte följs. Länsstyrelsen ska också kunna överpröva ett beslut om detaljplan och upphäva det om planen inte följer dessa bestämmelser.

Jordbruksverket har i rapporten "Väsentligt samhällsintresse?– Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering (2013:35)" konstaterat att jordbruksmark ofta exploateras utan de avvägningar och beslutsunderlag som miljöbalken och plan- och bygglagen kräver.

Utredningens förslag i denna del anser Jordbruksverket därför vara väl genomtänkta och en välkommen möjlighet att stärka skyddet för jordbruksmarken. Jordbruksverket tillstyrker förslagen.

Avsnitt 12.7.1 Renskötsel

Det framgår inte helt tydligt i utredningen om de lagda förslagen kommer att medföra en förstärkning eller en försvagning av skyddet för renbetesmarkerna. Det gamla begreppet riksintresse behålls enligt utredningens förslag och kommer således att finnas parallellt med det av utredningen nyskapade begreppet av väsentligt allmänt intresse. Dessutom används vid beskrivningen av både

riksintresse och väsentligt allmänt intresse vad gäller rennärigen formuleringen ”kan vara av betydelse för”. För beskrivningen av begreppet av väsentligt allmänt intresse för jord- och skogsbruk används istället formuleringen ”som har betydelse för”. Kommer nuvarande utbredning av områden som är av riksintresse att förändras med anledning av utredningens förslag och i så fall på vilket sätt? Kommer övrig mark som används i renskötseln att få ett förstärkt skydd i förhållande till hur det är idag? Det är väsentligt för bedömningen av utredningens förslag vad gäller skyddet för renbetesmarkerna om det lagda förslaget sammantaget innebär en förstärkning eller en försvagning av detta skydd. Möjligen innebär införandet av det nya begreppet ”väsentligt allmänt intresse” att systemet för skyddet av renbetesmarkerna ges en högre grad av flexibilitet. Jordbruksverket efterlyser förtydliganden i dessa delar.

Jordbruksverket har inga invändningar mot att i fortsättningen begreppet rennärigen i dessa sammanhang ersätts med begreppet renskötseln.

Jordbruksverket har som tidigare varande sektorsmyndighet för rennärigen tagit fram och beslutat om områden av riksintresse för rennärigen i de två nordligaste länen. Verket har därför inga ytterligare synpunkter på de kriterierna som ligger till grund för vilka områden som bör vara av riksintresse. Det är av särskild betydelse att kriterierna ska gälla varje enskild sameby för att inte en enskild bys framtida fortlevnad ska äventyras.

Jordbruksverket delar vad Miljöprocessutredningen (SOU 2009:45 s. 145) kom fram till i sitt betänkande, bl.a. om vem som företräder riksintresset. Jordbruksverket har yttrat sig i ärenden om riksintressen för rennärigen och har noterat att det slutliga utfallet ofta blivit att rennärigen behandlats som ett enskilt intresse istället för som ett allmänt intresse. Ett sådant utfall måste bedömas som otillfredsställande. Kunskapen har på många håll varit bristfällig om hur systemet med riksintressen är avsett att fungera.

Jordbruksverket delar utredningens förslag att Sametingets roll i den kommunala planeringen bör stärkas och att det lämpligen kan ske på det sätt som utredningen föreslagit.

Avsnitt 12.7.2 Fiske

Jordbruksverket delar miljöprocessutredningens uppfattning (SOU 2009:45, s. 148) om att fritidsfisket inom vissa vattenområden kan vara ett lika beaktansvärt intresse som yrkesfisket. Verket välkomnar därför förslaget att områden viktiga för yrkesfiske eller fritidsfiske ska kunna utgöra riksintresse och tillstyrker att begreppet yrkesfiske ersätts med fiske i detta sammanhang. Då det finns risk för intressekonflikter mellan yrkesfiske och fritidsfiske genom det med varandra konkurrerande resursutnyttjandet förordar Jordbruksverket att det i beslut om riksintresse tydliggörs vilken typ av fiske som avses i det specifika fallet. Om det föreligger tveksamheter beträffande vilket fiske som bör ges företräde förordar Jordbruksverket att det vid denna avvägning tas hänsyn till både ekologiska och samhällsekonomiska effekter.

Avsnitt 12.7.3 Vattenbruk

För att öka produktionen av livsmedel i Sverige från våra vatten samt för att kunna säkerställa tillgången av fisk och blötdjur utan att utarma de vilda bestånden, i en högre grad än vad vi redan gör, måste vattenbruket få ta plats och identifieras som en näring av nationellt intresse.

Jordbruksverket har i uppdrag att främja ett långsiktigt hållbart vattenbruk i Sverige. Inom ramen för främjandeuppdraget har Jordbruksverket, tillsammans med vattenbruksnäringen, akademien och intresseorganisationer, tagit fram en strategi och en handlingsplan som beskriver hur man vill att näringen ska utvecklas.

En av utmaningarna för ett växande vattenbruk är att det är svårt att få nya odlingstillstånd. Processen är långdragen och kostsam. En anledning till detta är att vattenbruket sällan finns med i kommuners detalj- och översiktsplaner. Detta beror ofta på bristande kunskap om vilka lokaler som är lämpliga för etablering av ett vattenbruk med minsta möjliga negativa miljöpåverkan. Ofta får också vattenbruket vika sig för andra intressen vilket gör att nyetablering inom denna näring blir nära omöjlig att genomföra.

Genom att kunna peka ut områden av riksintresse för vattenbruk, på motsvarande sätt som för rennäringen och fisket, skulle man kunna skapa förutsättningar för att minska den administrativa bördan avsevärt i tillståndsprocessen. Redan idag finns vattenbruket nämnt i 3 kap. 5§ första stycket miljöbalken, men i andra stycket saknas det. Jordbruksverket föreslår att vattenbruket läggs till och behandlas på samma sätt som fisket och rennäringen.

Avsnitt 12.13 Näringslivsutveckling, forskning och innovation eller regional tillväxt

Utredningen föreslår att mark- och vattenområden som har särskild betydelse för näringslivsutveckling, forskning och innovation eller regional tillväxt kan vara av väsentligt allmänt intresse. Utredningen skriver att regeringen har identifierat fyra prioriteringar för det regionala tillväxtarbetet i den nationella strategin (Nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020). En av prioriteringarna är innovation och företagande. Regeringen uttalar att ett bra näringslivsklimat underlättar och ökar intresset för att starta, driva och utveckla framgångsrika företag, vilket är av avgörande betydelse för jobb, välfärd och en hållbar regional tillväxt och attraktionskraft. Innovations-, företags- och entreprenörskapsklimatet har en avgörande betydelse för näringslivets konkurrenskraft.

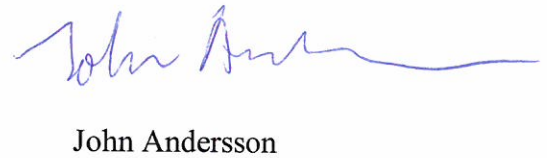
Jordbruksverket vill starkt betona risken för att hamna i situationer med mål- och intressekonflikter. Hur ska det kunna vara möjligt att väga värdet av mark- och vattenområden som har betydelse för innovation och företagande gentemot mark- och vattenområden som har betydelse för jord- och skogsbruk och som därmed anses vara väsentligt allmänt intresse? De areella näringarna som baseras på jord-

och skogsbruk har stor betydelse för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft, vilket gör situationen än mer komplex.

I detta ärende har divisionsdirektören Håkan Henrikson beslutat. John Andersson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Anders Swahnberg, Olof Johansson, Svante Nilsson, Magnus Nordgren, Lennart Gert, Else-Marie Mejersjö, Daniel Melin, Veronica Andrén och Stina Fritjofsson deltagit.



Håkan Henrikson



John Andersson