

Miljö- och energidepartementet
10333 Stockholm

m.registrator@regeringskansliet.se

Yttrande över remiss från Miljö- och energidepartementet angående Riksintresseutredningens betänkande Planering och beslut för hållbar utveckling (SOU 2015:99) (M2015/04128/Nm).

Sammanfattning

Ett syfte med utredningsförslaget är att få en ökad helhetssyn i planeringen och en ändring i Miljöbalken erbjuder ett utmärkt tillfälle att föra in den Europeiska Landskapskonventionen, som ratificerats av Sverige 2011, i svensk lagtext. Detta för att landskapets roll i både regional och kommunal planering ska nå helhetssyn och sektorsövergripande samarbete.

Förslagen i remisshandlingen är ur flera aspekter bra och stärker åtminstone på papperet skyddet av jordbruksmark. Ett förtydligande krävs av på vilket sätt man ska ta tillvara och befästa statusen för områden med väsentliga allmänna intressen på lokal och regional nivå, eftersom de i utredningens förslag inte kan få det skydd som tillkommer områden med riksintresse.

Utredningen bör beakta att ett effektivare sätt att stoppa exploatering av jordbruksmark är att riksintresseskydda jordbruksmarken eftersom det kan vara svårt att få en enhetlig bedömning av hur MB 3:4 (MB 3:10) kommer att tillämpas av olika länsstyrelser och kommuner. Detta så att det verkligen blir "väsentliga" anledningar när jordbruksmark eventuellt exploateras. En nollvision för exploatering av jordbruksmark, i linje med länsstyrelsen i Skåne, borde implementeras i hela landet.

I utredningen anges att planeringen ska ske "*utifrån ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning*" (sid. 24 ff). Enligt SLU:s mening borde dessa kvaliteter kompletteras med vikten att i grunden planera utifrån livsmedels- och vattenförsörjningsmässiga aspekter.

SLU:s generella synpunkter

Utredningens utformning

Utredningens titel är missvisande. Planering och beslut för hållbar utveckling innehåller väldigt många fler frågor och perspektiv än riksintressen. Det visas heller inte i utredningen på vilket sätt "väsentliga allmänna intressen" (med en fördelning av ansvar mellan statlig, regional och kommunal nivå) i förhållande till riksintresse medför en mer hållbar utveckling.

Det är en omfattande och lång utredningstext, ändå framgår inte tydligt vad som är brister och problem i nuvarande lagstiftning och inte heller motiven för utredningens förslag och effekterna av dessa, till exempel hur Miljöbalken ska kunna tillämpas likartat av olika länsstyrelser och kommuner. SLU menar att detta är viktigt, inte bara för att få relevanta remissvar från samhällets olika aktörer, utan också långsiktigt, för förslagets acceptans och implementering.

SLU efterfrågar således en sammanfattning som inte enbart speglar en (inte helt tydlig) begreppsförskjutning och en (inte helt tydlig) ansvarsförskjutning ur ett myndighetsperspektiv, utan i någon mån också tar sig an frågan om vad lagförändringen kan få för betydelse ur ett lokalt samhällsperspektiv. Det är vällovligt med en uppdatering av vilka områden som kan sägas vara av riksintresse idag, jämfört med för 30-40 år sedan. SLU är dock tveksamma till möjligheten att genom kommunala och regionala beslut fastställa vissa områden som är av "väsentligt allmänt intresse". Utredningen svarar inte på frågor om hur dessa beslut i praktiken ska implementeras på ett likvärt sett över landet. Det görs heller inte trovärdigt att beslut om exploatering skulle komma att ske mer välavvägt eller ens snabbare efter föreslagen lagändring.

Förslag:

Ett förtydligande krävs, av på vilket sätt man ska ta tillvara och befästa statusen för områden med väsentliga allmänna intressen på lokal och regional nivå, eftersom de i utredningens förslag inte kan få det skydd som tillkommer områden med riksintresse.

Ett syfte med utredningsförslaget är att få en ökad helhetssyn i planeringen. Sverige ratificerade den Europeiska Landskapskonventionen 2011. Konventionens syfte är att nå en ökad helhetssyn i planering och förvaltning av landskap för att nå en hållbar utveckling. Ändring i Miljöbalken erbjuder ett utmärkt tillfälle att föra in konventionens ställningstaganden i svensk lagtext. Landskapets roll i både regional och kommunal planering är högst aktuell i strävan att nå helhetssyn och sektorsövergripande samarbete i planeringen. Det handlar dels om begreppet "landskap", som omfattar mer än "område", dels om människors rätt och möjlighet

att uttrycka sina uppfattningar och sin samhörighet med det landskap de bebor och använder.

SLU:s specifika synpunkter

Skyddet av jordbruksmark och dess fortsatta användning för produktion av mat och bioenergi

Förslagen i remisshandlingen är ur flera aspekter bra och stärker åtminstone på papperet skyddet av jordbruksmark. Frågan är dock hur förslagen till ändringar omsätts så att de också i praktiken skyddar jordbruksmarken, vilket har varit ett av huvudproblemen med nuvarande tillämpning av miljöbalken.

Utgångspunkten är att det redan idag finns ett starkt skydd formulerat i 3 kap. 4 § Miljöbalken (MB 3:4), där det står att *"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"*.

Problemet är att denna lag inte följs i kommunernas planläggning vilket också framhålls i den nu aktuella remisshandlingen. Jordbruksverket (JV) gjorde 2013 på uppdrag av regeringen en utredning för att utvärdera tillämpningen av den lagstiftning som reglerar när jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar, d.v.s. hanteringen av jordbruksmarken i den kommunala fysiska planeringen. I en delredovisning (2013) kom JV-utredningen till slutsatsen att *"Generellt sett tillämpar inte kommunerna lagstiftningen i MB 3:4. Jordbruksmark exploateras idag i allmänhet utan de avvägningar och beslutsunderlag som lagstiftningen kräver"*. Miljömålsberedningen har i sitt delbetänkande (SOU 2014:50, s. 93–95) pekat på denna bristande tillämpning av MB 3:4 vad gäller frågan om bevarande av jordbruksmark (sid. 434 i remisshandlingen). Miljömålsberedningen föreslog att 11 kap. 10 § PBL kompletteras med att länsstyrelserna ska överpröva kommunernas beslut om detaljplan, om beslutet kan förväntas innebära att bestämmelserna om brukningsvärd jordbruksmark inte följs. Jordbruksverket bedömde att Miljömålsberedningens förslag (SOU 2014:50 s. 95) om bevarande av jordbruksmark i kombination med nuvarande bestämmelser i MB 3:4 bör vara tillräckligt för att förhindra att värdefull jordbruksmark exploateras annat än där det är motiverat utifrån angivna grunder i lagstiftningen.

Det finns många anledningar att skydda jordbruksmarken i Sverige och att prioritera att den används för produktion av mat och bioenergi, och alltså inte bebyggs. Det finns redan idag en brist på odlingsmark i världen, och därmed också i Sverige eftersom vi importerar 50 % av våra livsmedel och själva inte har tillräckligt med odlingsmark för att försörja vår egen befolkning. Bristen på bra odlingsmark ökar trycket att använda till exempel regnskogsområden för jordbruksproduktion, vilket rubbar klimatbalansen och hotar den biologiska mångfalden. Sveriges regering och riksdag anser att risken för orostider med utslagning av infrastrukturen för bland annat handel med jordbruksprodukter är i ökande, och att man därför nu vill höja jordbruksproduktionen på våra egna jordar och därmed höja självförsörjningsgraden och vår krisberedskap. Regeringen har nämnt önskemål att i ett första steg öka självförsörjningsgraden från dagens låga

50 % till 60 %. Ytterligare anledningar att skydda jordbruksmarken är att Sveriges yta utgörs bara till 6-8 % av åkermark medan 50 % är skogsmark, men oftast är det jordbruksmarken som har exploaterats för byggnader då den är lättast och billigast att bygga på, samt att tätortskommuner ofta vill ha tätortsnära skog som reservat och strövområden. Det finns också krav på ökad andel ekologisk odling (som producerar mindre mat per ytenhet) och ökad användning av biobränsle (baserad på grödor från jordbruksmark). Dessutom förväntas Sveriges konkurrensfördelar som exportör av jordbruksprodukter öka i framtiden som en följd av gynnsammare klimat för odling. Alla dessa anledningar som nämns ovan i detta stycke är så viktiga för en hållbar utveckling att vi måste finna metoder att inte bara på papperet, utan också i realiteten, minimera exploateringen av jordbruksmark så att den kan fortsätta användas för livsmedels- och bioenergiproduktion.

Medvetenheten om behovet att stärka skyddet av jordbruksmark finns till en viss grad med i den nu aktuella remisshandlingen. Detta manifesteras i att jordbruksmark föreslås gå in under begreppet "väsentligt allmänt intresse" samt att länsstyrelserna i sina yttranden till översikts- och detaljplaner ska ange om förslaget innebär att bestämmelserna om brukningsvärd jordbruksmark i miljöbalken inte följs, samt om de inte följs kunna överpröva ett beslut om detaljplan och upphäva det om planen inte tillgodoser dessa bestämmelser. Däremot läggs inte jordbruksmarken i den nu aktuella remisshandlingen under den högre graden i skyddsskalan, d.v.s. den föreslås att inte klassas som "riksintresse". Bakgrunden till dessa ställningstaganden följer här nedanför.

I tillämpningen av de nuvarande bestämmelserna i 3 kap MB är skillnaden i effekter stor mellan att ett område är av allmänt intresse (vilket jordbruksmarken är) eller av riksintresse (sid. 384-385 i remisshandlingen). I ett område av allmänt intresse ska intresset så långt möjligt skyddas mot påtaglig skada, och det är kommunen som bedömer i vilken utsträckning hänsyn ska tas till intresset. Enligt utredningen för denna remiss redovisas inte alltid sådana områden av allmänt intresse enligt 3 kap. MB i den kommunala planeringen i den utsträckning som lagstiftaren avsåg. Troligen har kommunerna inte full kännedom om vilka områden i kommunen som är av allmänt intresse ur ett nationellt perspektiv, och till exempel jordbruksmark har behandlats otillfredsställande ur denna aspekt vilket medfört att alltför stora jordbruksområden har bebyggts.

För att skapa ett ändamålsenligt system för hushållning med mark och vatten som motsvarar såväl lagstiftarens intentioner som dagens behov och krav föreslår utredningen att hanteringen av områden av betydande allmänt intresse lyfts fram och byggs under i lagstiftningen, bland annat genom att bestämmelser införs om begreppet område av *väsentligt allmänt intresse*, om obligatorisk redovisning i översiktsplanen och om kunskapsförsörjning (sid. 385). Utredningens förslag ser därför ut så här:

Begreppet mark- och vattenområden av väsentligt allmänt intresse införs och definieras i 3 kap. MB (sid. 30). Ett mark- och vattenområde är av väsentligt allmänt intresse, om marken, vattnet eller områdets fysiska miljö i övrigt på grund av sina egenskaper ur ett långsiktigt nationellt, regionalt eller lokalt hushållningsperspektiv har en väsentlig allmän betydelse (sektion 11.4.2, sid. 386). Sådana områden ska redovisas i kommunens översiktsplan och av planen ska framgå hur kommunen avser att tillgodose de redovisade intressena (sid. 30). Områden kan vara av väsentligt allmänt intresse ur nationellt, regionalt och lokalt

perspektiv. Ansvariga sektorsmyndigheter kan ange områden ur nationellt och länsstyrelsen ur regionalt perspektiv. Länsstyrelsen redovisar dessa intressen i sin sammanfattande redogörelse till kommunen. Kommunen bedömer vilka områden som den anser vara av väsentligt allmänt intresse ur lokalt perspektiv. Intressena är inte rangordnade och kommunen avgör avvägningar mellan oförenliga väsentliga allmänna intressen.

En av de viktigaste åtgärderna är sammanfattat under sektion 11.4.4 på sid. 389 i remisshandlingen där det står att "Bestämmelser införs i plan- och byggnadslagen (PBL) om att länsstyrelsen i sitt granskningsyttrande till översiktsplan och detaljplan ska ange om förslaget innebär att bestämmelserna om brukningsvärd jordbruksmark i 3 kap. 10 § miljöbalken inte följs. Länsstyrelsen ska överpröva ett beslut om detaljplan och kan upphäva det om planen inte tillgodoser dessa bestämmelser." I remisshandlingen föreslås som synes att miljöbalkens formulering om jordbruksmarkens skydd flyttats från 3 kap. 4 § till 3 kap. 10 § men har likalydande formulering. Att jordbruksmarken är en viktig naturresurs som bör hanteras långsiktigt så att brukningsbar mark finns tillgänglig även i framtiden är enligt utredningens bedömning uppenbart. Däremot kan lagstiftningens möjligheter till tillsyn över riksintressen ha medfört att kommunerna har en medvetenhet om de samhällsvärden som är kopplade till riksintressen och att motsvarande medvetenhet om jordbruksmarkens samhällsvärden inte verkar finnas i samma utsträckning. Genom att länsstyrelsen enligt utredningens förslag får en utökad möjlighet att utöva sin tillsyn och en ny ingripandegrund (se avsnitt 11.4.4), så anser utredningen att det inte finns några skäl att ange jordbruksmark som riksintresse.

SLU:s synpunkter på utredningens remisshandling är sammanfattningsvis att det är bra att enligt utredningsförslaget vässa till definitionerna och se jordbruksmark som ett "väsentligt allmänt intresse", vilket borde ge bättre skydd än "allmänt intresse" som den kategoriseras under i dagens system. Av samma anledning är det positivt att enligt utredningsförslaget förbättra länsstyrelsernas möjlighet att överpröva och stoppa exploatering av jordbruksmark som strider mot MB 3:4 (= MB 3:10 i utredningsremissen). Däremot anser SLU, i motsats till utredningsförslaget, att det i praktiken kan behövas ett riksintresseskydd för jordbruksmark, eftersom det kan vara svårt att få en enhetlig bedömning av hur MB 3:4 (MB 3:10) kommer att tillämpas av olika länsstyrelser och kommuner.

Ett problem är att kommunen enligt utredningen ska bedöma vilka områden som den anser vara av väsentligt allmänt intresse ur lokalt perspektiv, att intressena inte är rangordnade, och att kommunen avgör avvägningar mellan oförenliga väsentliga allmänna intressen. Kommunerna är redan idag mer eller mindre medvetna om att MB 3:4 inte efterlevs och att kraven utifrån ökar på dem att motivera varför jordbruksmark tillåts exploateras för byggnader. I Uppsala till exempel, som SLU känner till, har man kringgått dessa krav genom att lägga relativt mycket jordbruksmark i vad som kallas "Stadsväven", och i den anses utbyggnaden av staden vara ett så väsentligt samhällsintresse att jordbruksmarken ska kunna exploateras utan vidare motivering. Det är dock inte små ytor det handlar om; i Uppsalas senaste översiktsplan från 2016 rör det sig om 10-15 kvadratkilometer! Det framhålls i Uppsalas översiktsplan att för att exploatering ska räknas som ett väsentligt samhällsintresse krävs att den bidrar till att stärka en långsiktig hållbar utveckling på lokal, kommunal, regional och/eller nationell nivå. Översiktsplanen har landat i ställningstagandet att hela eller delar av berörd jordbruksmark i

Stadsväven ska kunna exploateras för byggnationer, med hänvisning till väsentliga samhällsintressen och platsernas lägesegenskaper – att exploateringen på ett platsspecifikt sätt utvecklar hållbarheten kopplat till den befintliga samhällsstrukturen. Man har alltså prioriterat jordbruksmarken inom Stadsväven till att bygga på istället för att fortsätta bedriva jordbruk på, och man kallar detta hållbar utveckling. På detta sätt anser SLU att man i Uppsala misstolkar andemeningen i miljöbalken. Det är enligt SLU:s mening inte en hållbar utveckling att planera en så stor exploatering av jordbruksmark som är angiven i Uppsala översiktsplan, av de anledningar som vi skrivit om ovan.

Om slutligt beslut i detta remissärende landar i förslaget att kategorisera jordbruksmark som "väsentligt allmänt intresse" och inte som "riksintresse", så bör det följa tydliga instruktioner från regering/riksdag till länsstyrelserna och kommunerna att ta "väsentligt allmänt intresse" på allvar. Länsstyrelsen i Skåne kan användas som föredöme i detta. Den verkar i sin miljöpolicy för en nollvision med avseende på bygge på åkermark, alltså att ingen nybyggnation ska ske på åkermark. Om Skåne som har så mycket åkermark kring sina tätorter kan ha en sådan vision, varför kan inte andra länsstyrelser ha en likadan? På sikt borde en sådan nollvision vara miljömål för hela Sverige. Tyvärr har länsstyrelsen i Skåne inte fått med sig kommunerna i tillräckligt hög grad för att snabbt kunna implementera nollvisionen.

Om inte länsstyrelserna ges väldigt starka direktiv att skydda jordbruksmarken och hävda detta gentemot kommunerna, kommer det att vara svårt att stoppa den ohållbara exploateringen av jordbruksmark som pågår och fortgår för fullt. Av denna anledning bör utredningen beakta att ett effektivare sätt att stoppa denna exploatering är att riksintresseskydda jordbruksmarken, så att det verkligen blir "väsentliga" anledningar när jordbruksmark eventuellt exploateras. En nollvision för exploatering av jordbruksmark, i linje med länsstyrelsen i Skåne, borde implementeras i hela landet.

Av beredskaps-, hållbarhets- och överlevnadsskäl så bör vissa värden prioriteras upp i samhällsplaneringen! Vi i Sverige klarar oss inte utan vatten, mat och värme. Dessa aspekter borde ha en central ställning och prioriteras högre än andra mer sekundära och tertiära värden. En sådan prioritering märks inte i remissutredningen. Vi kan bo trängre men vi kan inte överleva utan vatten, mat och värme! Planeringen borde gå tillbaka till dessa grundstenar enligt motiven härovanför. Det uttrycks på vissa platser i utredningsremissen att jordbruksmarken är viktig att skydda, men detta borde nämnas mer återkommande för att understryka vikten av detta. Och när det gäller vatten är det inte bara dricksvattenförsörjningen som är viktig utan också vatten som kan användas för jordbruksproduktion genom bevattning, speciellt i sydöstra Sverige som förväntas få ökad andel torra perioder enligt klimatscenerierna. Återkommande i hela remissen anges att planeringen ska ske "utifrån ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning" (sid. 24 ff). Enligt SLU:s mening borde dessa kvaliteter kompletteras med vikten att i grunden planera utifrån livsmedels- och vattenförsörjningsmässiga aspekter!

Utgångspunkten för utredningen som nu är på remiss var att "Utredaren bör enligt direktivet sträva efter att finna lösningar som ger ett system för hushållning med mark och vatten som är ändamålsenligt och fokuserat på väsentliga och aktuella skyddsbehov och som tar hänsyn till samhällets övriga behov (sid. 23). Systemet

ska fungera så att det uppnår syftet utan att leda till onödiga inskränkningar i användningen av mark- och vattenområden eller för planeringen av hur områdena ska användas. Systemet bör vara klart och tydligt utformat. Det bör präglas av enkelhet, tydlighet, överskådlighet och begripliga begrepp som gör besluten rättssäkra. Det ska vara lätt att tillämpa på ett sätt som är likartat i hela landet och för de olika intressena. Systemet ska ha en sådan anpassbarhet att ändrade behov ska kunna tillgodoses utan alltför omfattande regeländringar”.

Problemet är att det är svårt att följa upp att alla länsstyrelser (som tillsynsmyndigheter) och kommuner (som markanvändningsplanerare) definierar till exempel ”väsentligt allmänt intresse” på samma sätt, eftersom det står i remissutredningen att det i slutänden är kommunen som bedömer vilka områden som den anser vara av väsentligt allmänt intresse ur lokalt perspektiv, samt att intressena inte är rangordnade och att kommunen avgör avvägningar mellan oförenliga väsentliga allmänna intressen (sid. 30).

Det behövs som SLU skissat här ovanför en prioritering från högre instanser (regering i första hand, länsstyrelser i andra hand) för att inte kommunerna ska fortsätta att prioritera markexploateringen för nya byggnader på jordbruksmark högre än de mer långsiktigt hållbara användningsområdena som fortsatt livsmedels- och bioenergiproduktion. Kommunerna behöver hjälp att finna medel att utnyttja den redan exploaterade marken på ett mer effektivt sätt, samt att samarbeta, istället för att konkurrera, med andra kommuner för att finna vägar att använda den befintliga marken på ett mer långsiktigt hållbart sätt. Sverige kan inte fortsätta använda den som om det fortfarande är 1960-tal, då befolkningen var mindre och jordbruksmarken i Sverige och världen mindre exploaterad av andra användningar än för matproduktion, så att stora naturområden kunde reserveras för biologisk mångfald och orörd natur. Om man utgår från den globala bristen på bra odlingsmark idag, så kan man påstå att för varje hektar jordbruksmark som bebyggs i Sverige idag så måste flera hektar sämre regnskogsmark exploateras för att ersätta den jordbruksareal som försvinner på grund av byggnadsexploatering.

Beslut om detta yttrande har på rektors uppdrag fattats av dekan Torleif Härd vid fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap efter föredragning av remisskoordinator Fredrika von Sydow. Innehållet har utarbetats av universitetslektor Gunilla Lindholm och forskare Sylvia Dovlén vid institutionen för stad och land samt professor Ingmar Messing vid institutionen för mark och miljö.

Dekan Torleif Härd

Remisskoordinator Fredrika von Sydow