

Att förvalta ett landskap

Fysisk planering och hushållning med jordbruksmark i Östergötland



LÄNSSTYRELSEN
ÖSTERGÖTLAND

Att förvalta ett landskap – Fysisk planering och hushållning med jordbruksmark i Östergötland

Rapportnummer 2018:21

Författare	Anders Eliasson, Lantbruksenheten, Landsbyggsfunktionen. Magnus Roback, Lantbruksenheten, Landsbyggsfunktionen. m.fl.
Kontaktpersoner	Jonas Källming, Länsstyrelsen Östergötland, Telefon, direkt: 010-223 54 82 E-post: jonas.kallming@lansstyrelsen.se Susanne Boe Skåmedal, Länsstyrelsen Östergötland Telefon, direkt: 010-223 54 83 E-post: susanne.boe-skamedal@lansstyrelsen.se Anders Eliasson, Länsstyrelsen Östergötland Telefon, direkt: 010-223 54 94 E-post: anders.eliasson@lansstyrelsen.se Webbplats: www.lansstyrelsen.se/ostergotland
Fotografier	Scandinav Bildbyrå och Länsstyrelsen i Östergötland
ISBN	978-91-7488-473-9
Upplaga	200 exemplar.
Tryck	Danagård LiTHO, 2018.
Miljö och återvinning	Tryckt på miljömärkt papper.

Att förvalta ett landskap

Östergötland är ett tätbefolkat län med en växande befolkning och det finns därför behov av nya bostäder. Samtidigt har Östergötland jordbruksmark som hör till landets mest produktiva och som har stor betydelse för livsmedelsproduktionen.

Nya kunskaper om klimatförändringarnas effekter innebär att markhushållningsfrågorna behöver ses i ett globalt perspektiv. Östergötland ingår i ett område i världen där jordbrukets produktion inte måste missgynnas av klimatförändringarna. Men större väderextremer kan skapa osäkerhet i form av ökade nederbörds mängder och återkommande torkperioder.

Kommunerna har långtgående möjligheter att genom fysisk planering styra användningen av mark och vatten på ett ansvarsfullt sätt. För att uppnå hållbar utveckling behöver planeringen förhålla sig till ett regionalt, nationellt och globalt helhetsperspektiv som sträcker sig utanför den egna kommunens gränser.

Hushållning med jordbruksmark är ett sätt att säkra landets långsiktiga livsmedelsförsörjning och ger också förutsättningar för näringsliv och framtida utvecklingsmöjligheter. När jordbruksmark bebyggs lite i taget blir resultatet på lång sikt att stora arealer odlingsareal försvinner. Statistik från Jordbruksverket visar att flera kommuner i Östergötland ligger högt i en svensk jämförelse över exploatering av jordbruksmark.

Jordbrukslandskapet rymmer även stora samhällsviktiga värden i form av levande kultur-landskap, grön infrastruktur, värdefulla biotoper, arbetstillfällen och förutsättningar för besöksnäring.

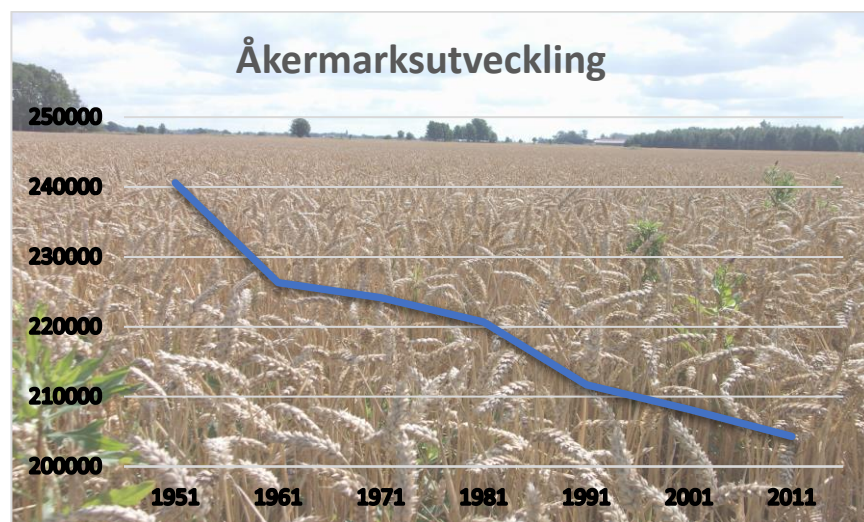
Beslut kring hushållning med jordbruksmark är en fråga för den enskilda kommunen. De enskilda kommunala besluten får sammantaget stor betydelse i ett regionalt och nationellt sammanhang. Som en del av Länsstyrelsens stödjande och rådgivande roll är denna rapport tänkt att ge kommunerna argument för att arbetet med hushållning av jordbruksmark är långsiktigt viktigt för vårt samhälle.

Östergötland i november 2018

Resursen Jordbruksmark

Östergötland har tack vare bördiga jordar och gynnsamt klimat särskilt goda förutsättningar för produktion av mat som är hållbar med avseende på både folk- och djurhälsa. I Östergötland finns ca 200 000 hektar åkermark och ca 40 000 hektar betesmark. Av åkermarken är 70% lerjordar eller lerhaltiga jordar. Drygt hälften av betesarealen rymmer höga flora-, fauna- och kulturmiljövärden.

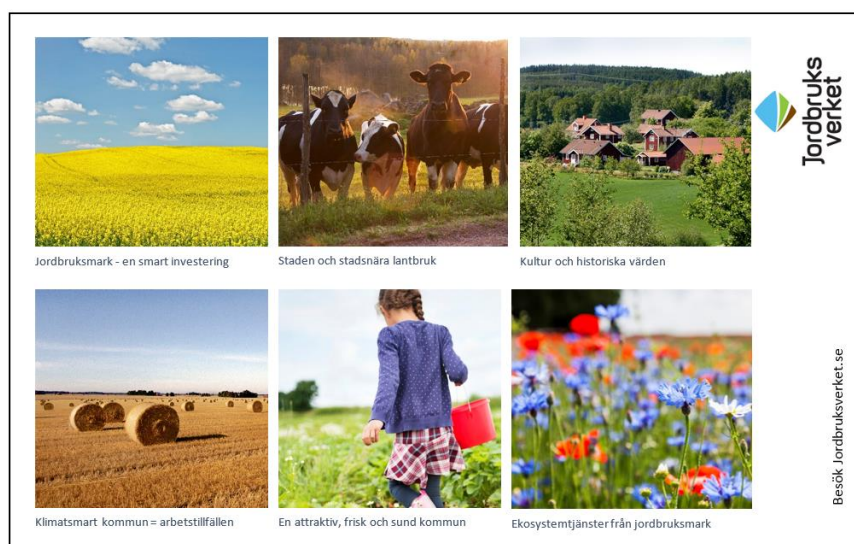
Matjordslagren har tagit årtusenden av biologisk aktivitet att skapa och utgör en så kallad fondresurs som ständigt går att återanvända. På grund av klimatförändringar försämras jordbruksmarken i många delar av världen - men inte i Sverige. Den svenska matjorden kan bli avgörande för befolkningen i många fler länder än Sverige i framtiden. FN menar att världens livsmedelsproduktion måste öka med minst 40 procent fram till år 2050 för att tillgodose en växande befolknings efterfrågan på mat. Åkerarealen i Östergötland har minskat nästan 12 000 hektar sedan 1990. På goda jordar beror minskningen till stor del på ny bebyggelse och infrastruktur. De arealer som bebyggs varje enskilt år är små men den ackumulerade exploateringen över tid väcker farhågor om ett bortfall av jordbruksmark som allvarligt kan inverka på samhället.



Minskning av åkermark i Östergötland, källa SCB och Jordbruksverket

Sammanhängande natur- och kulturmiljöer

Landskapet är resultatet av en geologisk utveckling med bildandet bergskedjor och istider. Människan har varit närvarande ända sedan inlandsisens avsmältning och började att omforma landskapet för ca 6000 år sedan, till att börja med genom röjning och svedjebruk på högre liggande mark. Under järnåldern ledde nya sociala strukturer och användning av järnredskap till att lerjordarna togs i bruk för spannmålsodling. Kontroll över slättens jordbruksproduktion gav inflytande för allianser och släkter som konkurrerade om makten och utsåg kungar och biskopar. Många stora gårdar, vägnät och kyrkobyggnader som finns idag är resultat av medeltidens samhällsbyggande. Att värna åker- och betesmarker och vägnätets kulturhistoriska kvaliteter gör att landskapets tidsdjup kan förstås och upplevas. Genom att ta hänsyn till landskapets historiska dimension och den rika biologiska mångfalden skapas goda livs- och boendemiljöer. Kulturmiljön är också en viktig resurs för att utveckla befintliga och framtida näringar.



Odlingslandskapet ger upphov till en lång rad ekosystemtjänster och dessa kan värnas genom att ta hänsyn till den gröna infrastrukturen i landskapet, det vill säga ett fungerande nätverk av natur och livsmiljöer för arter. Med förståelse för dessa ekologiska samband och kollektiva nyttigheter kan drivkrafterna bakom tveksamma exploateringar balanseras i dialog med medborgare och myndigheter. Jordbruksverket presenterar i sin rapportserie "Se Jordbruksmarkens värden" förslag på hur kommunerna skulle kunna utveckla sitt planeringsarbete.

Jordbruket som arbetsskapare

I Sverige är jordbruket viktigt för sysselsättningen. Cirka 75 000 personer arbetar inom jordbrukets primärproduktion och ytterligare cirka 55 000 personer inom livsmedelsproduktionen som skapas av jordbrukets primärproduktion. Tillväxt i jordbruket är väldigt viktigt för skapandet av arbetstillfällen i Sverige. Enligt siffror från forskningsinstitutet Nordregio skapar en miljon kronor i ökad omsättning hos ett jordbruksföretag 2,51 nya jobb. Genomsnittet för hela svenska näringslivet är 1,42 nya jobb. Lantbrukarnas riksförbund har ett mål om en värdetillväxt inom lantbrukssektorn med 3% om året fram till 2030. Om det uppnås skulle det innebära nästan 50 000 nya arbetstillfällen.



Nationell livsmedelsstrategi

Den nationella livsmedelsstrategin antogs 2017, och riksdagens sju partier har kommit överens om tre strategiska målområden som sträcker sig till år 2030. Målområdena är Regler och villkor, Konsument och marknad samt Kunskap och innovation. Dessa målområden inom livsmedelsproduktionen pekas ut som extra viktiga med anledning av deras stora betydelse för möjligheten att stärka konkurrenskraften, öka produktionen och öka sysselsättningen. Med strategin som grund ska långsiktiga förutsättningar för svensk livsmedelsproduktion skapas inom Sverige. Det övergripande målet är att skapa en konkurrenskraftig livsmedelskedja inom vilken den totala livsmedelsproduktionen ökar. Tidigare har man i riksdagen tagit många livsmedelspolitiska beslut, men det här är första gången som hela livsmedelskedjan inkluderats.



Regional livsmedelsstrategi

Östergötland har sedan 2016 en regional livsmedelsstrategi. Strategin har tagits fram genom en bred förankring bland många olika aktörer i länet. Det övergripande syftet är att den regionala strategin ska bidra till att öka produktionen och konsumtionen av livsmedel som producerats i Östergötland. Lantbruket och livsmedelsproduktionen är viktiga näringar för Östergötlands tillväxt, sysselsättning, krisberedskap, civilt försvar och utveckling. Men, konkurrenskraften för det östgötska lantbruket och för livsmedelsindustrin behöver stärkas. Arbetet bedrivs aktivt i fyra olika arbetsgrupper: Kund och konsument, Konkurrenskraft, Offentlig upphandling och Trygghet.

Om utvecklingen med minskad areal för jordbruksmark fortsätter i Östergötland, finns inte förutsättningar för att varken den regionala eller den nationella livsmedelsstrategin kan komma att uppnås. För mer information om den regionala och nationella livsmedelsstrategin och arbetet som pågår i länet, besök Vretakluster.se/livsmedelsstrategi samt regeringen.se.



Om krisen kommer

I Sverige produceras idag ungefär 50% av maten vi konsumerar. Sverige har inte längre några beredskapslager. Livsmedelsberedskap är viktig och är beroende av en ökad självförsörjningsgrad. En minskning av jordbruksmarken är på lång sikt ohållbar. Det som produceras i Sverige idag är dessutom beroende av att vi importerar insatsvaror såsom drivmedel och vissa djurfoder. Även inom dessa områden är bevarandet av jordbruksmarken en viktig del för att öka graden av självförsörjning. Både den nationella och regionala livsmedelsstrategin betonar vikten av ökad livsmedelsproduktion. Om krisen kommer ska vi inte behöva vara så beroende av omvärlden. Detta kräver att den befintliga jordbruksmarken används till det den är mest lämpad för.



Agenda 2030 för hållbar utveckling



Agenda 2030 för hållbar utveckling antogs av FN i september 2015. Den innebär att världens länder förbundet sig att gemensamt uppnå en ekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbar utveckling till år 2030. Agendan innehåller 17 mål och 169 delmål som tillsammans kallas de Globala målen. En långsiktigt hållbar markanvändning är en förutsättning för att uppnå många av de globala målen och jordbruket och tillgången till mat är en av hörnstenarna i hela det globala hållbarhetsarbetet. Utan mat, mark och vatten faller även de andra hållbarhetsmålen. I takt med de ökade anspråken på marken är det därför mycket viktigt att bevara jordbruksmarken och att skapa förutsättningar för ett konkurrenskraftigt jordbruk. Ett hållbart och konkurrenskraftigt jordbruk bidrar till ökad produktivitet och en god miljö, företagande och sysselsättning på landsbygden, vilket har direkta kopplingar till de globala målen *1 Ingen fattigdom*, *2 Ingen hunger* och *12 hållbar konsumtion och produktion*. Markanvändningen har också betydelse för att minska utsläppen av växthusgaser och bidrar därmed till att motverka klimatförändringar (*mål 13 bekämpa klimatförändringar*). Ett aktivt jordbruk, inklusive betande djur, är även en förutsättning för biologisk mångfald (*mål 15 Ekosystem och biologisk mångfald*).

Vi bygger på vår värdefulla jordbruksmark

Län	Åkermark hektar	Betesmark hektar	Totalsumma hektar
Skåne	593	80	673
Västra Götaland	337	103	440
Östergötland	238	84	322
Halland	188	34	222
Jönköping	88	69	157
Uppsala	102	50	152
Stockholm	104	26	130
Södermanland	95	17	112
Örebro	78	19	97
Blekinge	64	9	73
Kronoberg	27	34	61
Dalarna	42	7	49
Värmland	16	23	39
Gävleborg	17	3	20

Exploaterad jordbruksmark i södra Sverige 2011–2015, källa Jordbruksverket

Enligt **Plan- och bygglagen** innehar kommunerna ett sk planmonopol. Kommunerna ansvarar själva för planeringen av mark- och vattenområden.

I Plan och bygglagens andra kapitel lyfts vikten av att använda marken till det den är mest lämpad för. *”Planläggning och prövning i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt denna lag ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företråde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden i 3kap och 4kap. 1–8 §§miljöbalken ska tillämpas.”* (PBL 2:2).

I **Miljöbalken 3 kapitlet 4 §** anges att Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse. Här står att *”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.”*

Lagtexten ger alltså kommunerna möjlighet att föra ett resonemang i tre steg när de ska besluta om bebyggelse av jordbruksmark:

Är jordbruksmarken brukningsvärd?
Är planerad förändrad markanvändning ett väsentligt samhällsintresse?
Varför är det inte tillfredsställande att använda annan mark?

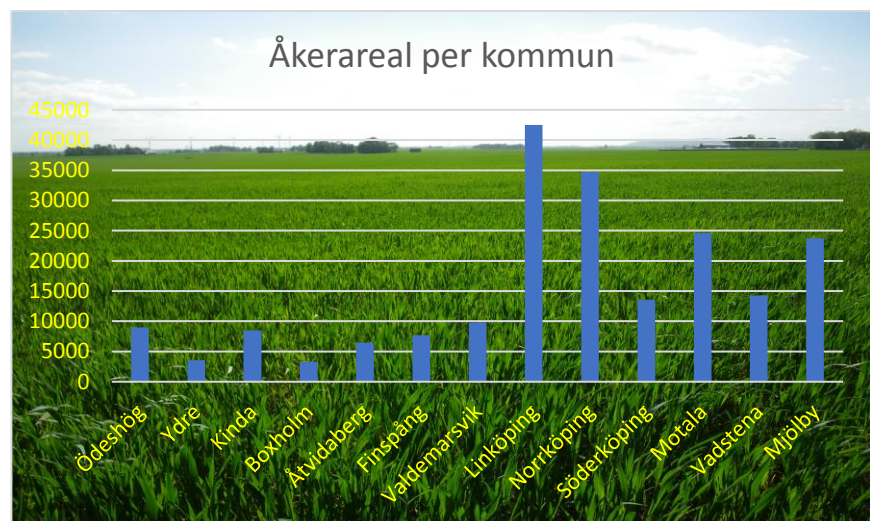
En övervägande del av exploateringen sker för att möta de bostads- och transportbehov som finns idag och i framtiden. Men lagarnas syften och principer följs inte alla gånger. Jordbruksverket konstaterar i sin studie *Väsentligt Samhällsintresse?* att översiktsplanerna inte alltid innehåller de överväganden som ska göras enligt miljöbalken.

Vilka överväganden görs när Östergötland växer?

Hur gör kommunen avvägningar mellan exploatering och skydd av jordbruksmark? Har kommunen en uttalad strategi eller ett förhållningssätt kring jordbruksmark? Finns det fungerande livsmiljöer för den biologiska mångfalden och för fungerande odlingsystem? Vilka verktyg behövs för att kunna göra bra avvägningar?

Det kommunerna skulle kunna göra är att:

- ♣ Formulera planeringsmål, där vikten av att bevara jordbruksmarkerna lyfts upp.
- ♣ Formulera utvecklingsstrategier, som istället för bebyggelse på jordbruksmarkens bekostnad, fokuserar på hållbar förtätning av tätorter med funktionella gröna strukturer samt på sammanhållen bebyggelseutveckling på landsbygden.
- ♣ Formulera och förtydliga riktlinjer som gäller vid detaljplanering och handläggning av bygglov när planeringen berör jordbruksmark.



Antal hektar åkermark per kommun i Östergötland, källa Jordbruksverket

Källhänvisningar och lästips

Plan- och bygglagen

Miljöbalken

Jordbruksverkets rapporter:

"Se Jordbruksmarkens värden"

"Kommunens möjligheter att bevara och utveckla jordbruksmarkens värden"

"Kommunens arbete med jordbruksmarkens värden- ett stödverktyg"

"Exploatering av jordbruksmark 2011-2015"

PBL kunskapsbanken om översiktsplan, boverket.se

Lantbrukarnas Riksförbunds rapport:

"Det gröna näringslivet och dess betydelse för samhället"

Östergötlands läns handlingsplan för grön infrastruktur

Läs mer om Länsstyrelsens arbete med markhushållning på vår hemsida,
www.lansstyrelsen.se/ostergotland

Länsstyrelsen Östergötland
Östgötagatan 3 581 86 Linköping
Växel: 010-223 50 00
E-post: ostergotland@lansstyrelsen.se

lansstyrelsen.se/ostergotland

Länsstyrelsen är en statlig myndighet som finns nära människorna i varje län. Vi är en viktig länk mellan människor och kommuner å ena sidan och regering, riksdag och centrala myndigheter på den andra. Landshövdingen är chef för Länsstyrelsen och har i uppdrag att följa utvecklingen och informera regeringen om länets behov.



LÄNSSTYRELSEN
ÖSTERGÖTLAND