

Stadsnära jordbruksmark är inte bara mat!

Hur kan man värdera och eventuellt kompensera nyttigheter vid byggande på jordbruksmark?

Kristine Söderström



Stadsnära jordbruksmark är inte bara mat! Hur kan man värdera och eventuellt kompensera nyttigheter vid byggande på jordbruksmark?

Urban farmland is not just food! How can we evaluate and possibly compensate for new buildings on agricultural land?

Kristine Söderström

Handledare: Gunilla Lindholm, SLU, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Examinator: Anna Peterson, SLU, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Biträdande examinator: Mats Gyllin, SLU, Institutionen för arbetsvetenskap, ekonomi och miljöpsykologi

Omfattning: 30 hp

Nivå och fördjupning: A2E

Kurstitel: Självständigt arbete i landskapsarkitektur

Kurskod: EX0859

Program/utbildning: Hållbar stadsutveckling, ledning, organisering och förvaltning - mastersprogram

Utgivningsort: Alnarp

Utgivningsår: 2020

Omslagsbild: Söderström, K. (2020). *Karlsborgsområde i Tomelilla*

Elektronisk publicering: <http://stud.epsilon.slu.se>

Nyckelord: *jordbruksmark, värde, ekosystemtjänster, kompensation, kompensationsåtgärder, Tomelilla*

SLU, Sveriges lantbruksuniversitet

Fakulteten för landskapsarkitektur, trädgårds- och växtproduktionsvetenskap

Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Sammanfattning

Intressekonflikt mellan att bevara eller exploatera jordbruksmark har varit en omdiskuterad fråga under en längre tid. Dilemmat har dock inte hindrat exploatering av jordbruksmark och allt fler jordbruksytor omvandlas till urbana områden. Även om medvetenheten kring jordbruksmarkens värde som resurs har ökat, är kunskap om vilka olika värden som förloras i detta sammanhang bristande. Det finns en vilja på kommunnivå att kompensera exploatering av jordbruksmark, trots att många vill hävda att jordbruksmarken är en ändlig resurs och att vissa naturvärden är omöjliga att ersätta genom kompensation. Syftet med detta arbete är att fördjupa kunskap gällande vilka värden som förloras samt hur de kan kompenseras när jordbruksmarken tas i anspråk för bostadsbyggandet. Uppsatsen undersöker huruvida exploatering av jordbruksmark kan kompenseras, samt bidrar med kunskap om tillämpningen av kompensationsåtgärder i praxis.

Abstract

Conflict of interest between preserving or exploiting agricultural land has been a debated question for a long time. However, the dilemma has not prevented the exploitation of agricultural land and more and more agricultural areas are being converted into urban areas. Although awareness of the value of agricultural land as a resource has increased, knowledge of the various values lost in this context is lacking. There is a will at the municipal level to compensate for the exploitation of agricultural land, although many would argue that the agricultural land is a finite resource and that certain natural values are impossible to replace by compensation. The purpose of this paper is to deepen knowledge about what values are lost and how they can be compensated when agricultural land is used for housing construction. This essay examines whether one can compensate for the exploitation of agricultural land and contributes to knowledge of the application of compensatory measures in practice.

Tack!

Först och främst vill jag tacka min man, Christian Söderström, som har stöttat mig under hela studiens resa och möjliggjort uppsatsens skrivande. Jag vill rikta ett stort tack till min handledare, Gunilla Lindholm, för all hjälp och vägledning jag fått under skrivprocessen. Avslutningsvis vill jag tacka alla intervjupersoner och studiekamrater som har bidragit med sin tid och kunskap och därmed hjälpt i uppsatsskrivandet.

Tomelilla, den 15 maj 2020

Kristine Söderström

Innehållsförteckning

| | |
|---|-----------|
| 1 INLEDNING | 6 |
| 1.1 BAKGRUND | 6 |
| 1.2 PROBLEMBESKRIVNING | 8 |
| 1.3 EKOSYSTEMTJÄNSTER OCH KOMPENSATIONSÅTGÄRDER..... | 9 |
| 1.4 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING | 9 |
| 1.5 AVGRÄNSNING..... | 10 |
| 1.5 BEGREPPSDEFINITION | 10 |
| 2 METOD | 11 |
| 2.1 LITTERATURÖVERSIKT | 11 |
| 2.2 FALLSTUDIE: TOMELILLA..... | 12 |
| 2.3 DOKUMENTSTUDIE: REFERENSPROJEKT | 15 |
| 2.4 DOKUMENTSTUDIE: RÄTTSFALL | 15 |
| 3.1 JORDBRUKSLANDSKAP, JORDBRUKSMARK, JORDBRUK..... | 17 |
| 3.2 PLANERING OCH STYRNING AV MARKANVÄNDNING. RIKTLINJER OCH LAGSTIFTNING | 22 |
| 3.4 VÄRDE & VÄRDERING | 24 |
| 3.5 KOMPENSATION | 25 |
| 4 TEORETISK REFERENSRAM | 29 |
| 4.1 EKOSYSTEMTJÄNSTER | 29 |
| 4.2 KOMPENSATION FÖR VÄRDEN VID ÄNDRAD MARKANVÄNDNING | 30 |
| 5 RESULTAT | 33 |
| 5.1 DEN VÄRDEFULLA JORDBRUKSMARKEN..... | 33 |
| 5.2 TILLÄMPNING AV KOMPENSATION I PRAKTIKEN | 36 |
| 5.3 INNOVATION OCH ALTERNATIV JORDBRUK | 41 |
| 6 FALLSTUDIE TOMELILLA | 43 |
| 6.1 HISTORISK INBLICK | 43 |
| 6.2 TOMELILLA KOMMUN IDAG | 43 |
| 6.3 CENTRALORTEN | 45 |
| 6.4 ÖVERSIKTSPLANERING | 45 |
| 6.5 ALLMÄNNA OCH ENSKILDA PERSPEKTIV | 47 |
| 6.6 VÄRDEN | 49 |
| 6.7 UPPFATTNINGAR OM KOMPENSATION | 53 |
| 7 DISKUSSION | 55 |
| 7.1 VILKA VÄRDEN FÖRLORAS NÄR JORDBRUKSMARK TAS I ANSPRÅK FÖR BYGGNATION?..... | 55 |
| 7.2 HUR HANTERAR MAN KOMPENSATION AV DE FÖRLORADE VÄRDENA NÄR JORDBRUKSMARK TAS I ANSPRÅK FÖR BEBYGGELSE? | 56 |
| 7.3 FALLSTUDIE: TOMELILLA..... | 57 |
| 7.4 ÖVRIGT..... | 59 |
| 8 SLUTSATSER | 62 |
| 8.1 FÖRSLAG PÅ VIDARE FORSKNING..... | 63 |
| 9 REFERENSER | 64 |
| BILAGA 1. KOMPENSATIONSÅTGÄRDER | 68 |
| BILAGA 2. RÄTTSFALLSSAMMANSTÄLLNING | 70 |
| BILAGA 3. INTERVJUUNDERLAG | 73 |

1 Inledning

1.1 Bakgrund

”Ett av de största hoten mot åkermark i Sverige är att kommunerna bebygger den och varje år exploateras cirka 600 hektar åkermark” hävdar Markus Hoffman, LRF:s expert på vatten- och växtnäring i en lantbruksartikel (Sjöblom, 2019). Mönster över markanvändningen i Europa ser liknande ut och allt mer jordbruksmark används för bebyggelsen i många av Europas storstäder (Zasada, 2011). Trots att medvetenheten kring jordbruksmarkens värde som resurs ökat under 2000-talet, har exploatering av jordbruksmark i Sverige inte minskat (SCB, 2019). Redan år 2006 upplevde Jordbruksverket ett hårt exploateringstryck på jordbruksmark i vissa områden (Jordbruksverket, 2006) och därtill bekräftade statistikmyndigheten några år senare att mer och mer jordbruksmark tas i anspråk till stadsutvecklingen (SCB, 2013). Det har medfört ett ökat antal tätorter och minskat arealen av jordbruksmark (Yngve, 2018). Således är tätortsexpansion bland de främsta orsakerna av nedläggning av jordbruksmark som då istället används för byggnation av bostäder, andra byggnader och infrastruktur (SCB, 2019).

Befolkningstillväxt och bostadsbrist nämns som de grundläggande omständigheter som motiverar bostadsbyggandet och är bakomliggande drivkrafter till förändrad markanvändning. För att möta efterfrågan på bostadsmarknaden och för att lösa bostadsbristen förtätar man antingen i redan befintlig bebyggelse eller anvisar kommuner bebyggelse till obebyggd mark, vilket ofta avser jordbruksmark (SCB, 2019). Ett motargument för förtätning är att det är mer komplicerat att förtäta än att bygga på jordbruksmark, vilket dels förklaras med att det är många parter som är inblandade i en förtättningsprocess där vissa specifika krav som ställs sätter både juridiska och tekniska hinder, som ofta leder vidare till högre kostnader (Larsson & Germundsson, 2012).

Internationell forskning visar att det finns olika anledningar till att stadsgränserna breder ut sig och de bakomliggande faktorerna kan förklaras med olika marknadskrafter, styrmedel och regleringar. Enligt Ewing & Hamidi (2015) visar erfarenhet att både privatpersoner och företag flyttar ofta till en plats där hyra och trängsel är låg. Styrning från statens sida som främjar långdistanskörning och regleringar över markanvändningen som inte gynnar förtätning, nämns som ytterligare faktorer som främjar förändringar i landskapet. Även den amerikanska drömmen om ett eget hus med trädgård som ligger i utkanten av staden och där bilberoendet är en del av drömmen, nämns bland faktorerna (Ewing & Hamidi, 2015; Calthorpe, 2014).

Calthorpe (2014) framhäver att den amerikanska idealen om livsstilen har påverkat utglesning runt om i världen, exempelvis Indonesien och Sverige. Det stämmer överens med Sveriges statistik över bostadsformen då den vanligaste bostadstypen i tätorter är friliggande småhus (SCB, 2019). Andra forskare finner att transportsystem är en grundläggande anledning till en stadsexpansion på obebyggd mark, då ingenjörerna som planerar vägsystemet brister i hänsynstagandet till hur transportinfrastruktur påverkar framtida markanvändningen och hur den bidrar till utglesning (Wheeler & Beatley, 2014).

Under urbaniseringsprocessen ökar konkurrensen mellan olika markanvändningsområden och därmed blir konflikterna allt synligare och allt mer komplexa. Enligt Ma et al. (2020) är markanvändningskonflikter ett resultat av bristande planering kring användningen av jordbruksmarksreserver. Ett problem som nämns i detta sammanhang är att exploatering av jordbruksmark medför en del negativa konsekvenser, såsom utarmning av ekosystem, förändrade förutsättningar för livsmedelsförsörjning och fler hårdgjorda ytor (Granvik et al. 2015). Kapaciteten av ekosystemen globalt minskar, vilket leder till negativa konsekvenser för framtida markanvändning (Deng et al., 2016).

Sverige anses vara ett relativt glesbefolkat land med god tillgång till mark att bygga på (Larsson & Germundsson, 2012). Enligt Statistiska Centralbyrån (SCB) motsvarar den bebyggda marken i Sverige 2,9% av landets hela markareal och endast 7% av Sveriges landyta är jordbruksmark. Den största delen av jordbruksmarken består av åkermark medan en mindre andel är betesmark. Trots att Skåne utgör mindre än 3% av Sveriges totala landareal har regionen drygt 16% av landets hela jordbruksmark (SCB, 2019). Även om det finns en viss begränsning i form av lagstiftning med syfte att skydda den värdefulla jordbruksmarken, exploateras den i hög utsträckning (Granvik et al., 2015). Tomelilla kommun, som ligger i sydöstra Skåne, är bland de kommunerna som erhåller den högvärderade jordbruksmarken. Nybyggnation inom tätorten Tomelilla ökar kontinuerligt och den lilla staden med hårdgjorda ytor breder ut sig på jordbruksmark. Detta sker trots att Tomelilla är en landsbygdskommun med redan spridd bebyggelse (Tomelilla kommun, 2020a).

Som det nämns inledningsvis har åkermark i Sverige exploaterats i syfte att bygga nytt, infrastruktur och industribyggnation, vilket innebär att jordbruksmark tas ur bruk. Diskussionerna kring hållbar användning av jordbruksmark har varit aktuella under en längre period i Sverige. Trots att frågan cirkulerar flitigt inom den politiska debatten och trots att

forskare år efter år betonat vikten av jordbruksmark i livsmedelssammanhang och att det därmed finns ett behov av att bevara den, har jordbruksmark inte klassificerats som riksintresse (Granvik et al., 2015; Slätmo, 2014). Redan för några år sedan bedömde kommuner att den framtida bebyggelsen kommer att ske på jordbruksmark. Kommunerna med hög tillgång till jordbruksmark uppskattade att det största antalet av nybebyggelsen kommer bestå av små- och flerbostadshus (Enghang et al., 2013). Detta går i linje med tidigare forskning som prognostiserar att expansion av urbana områden kommer att ske på bördig åkermark i många delar av världen under de kommande decennierna (Bren d'Amour, et al., 2017).

1.2 Problembeskrivning

Intressekonflikt mellan bevarande av jordbruksmark och exploatering har varit en omdiskuterad fråga under en längre tid. Dilemmat har dock inte hindrat exploatering av jordbruksmark och allt fler jordbruksytor omvandlas till urbana områden. Enligt Enghang et al. (2013) är många tjänstemän medvetna om en del negativa konsekvenser som följer vid byggandet på jordbruksmark, men kunskapen om vilka olika värden, utöver ekologiska och ekonomiska, som förloras i detta sammanhang är bristande. Sedan 2016 samverkar fler statliga myndigheter i syfte att öka kunskapen och sprida information om jordbruksmarkens värde (Karlsson & Wallander, 2018). Dock är materialet inte sammanställt, vilket försvårar informationsspridningen (ibid). Trots kritiken att jordbruksmark är en ändlig resurs och därmed ovärderlig (Eklund & Sernbo, 2015), samt att vissa naturvärden inte kan kompenseras och är omöjliga att ersätta (Persson, 2011), finns det en vilja hos tjänstemän att kompensera exploatering av jordbruksmark (personlig kommunikation med en stadsbyggnadschef, 2019-10-17).

Det finns ett behov av att sammanställa ny forskning och utvärderingar om olika värden som berör jordbruksmarken (Karlsson & Wallander, 2018) eftersom det finns få forskningsmaterial som beskriver eller analyserar genomförda kompensationsåtgärder. De flesta utredningar och föreskrifter ger information om när man kan eller skall kompensera för naturvärden, men inte konkret hur man kan göra det (Persson, 2011). Följaktligen råder det informationsbrist och kunskapsluckor gällande tillämpningen av kompensationsåtgärder i praxis och huruvida man kan kompensera exploateringen av jordbruksmark.

1.3 Ekosystemtjänster och kompensationsåtgärder

Tidigare studier har genomförts för att kartlägga hur ekosystemtjänster har använts inför beslutsfattandet. Det framkommer att fokus framförallt har legat på reglerande tjänster, där data har kopplats till markanvändning, markanläggning, jord och vegetation (Malinga et al., 2015). Forskare konstaterar att de flesta studier fokuserar på naturliga ekosystem, men det finns även studierna som är relaterade till jordbrukslandskap (Zanten et al., 2014). Vidare framkommer det att många forskningsprojekt handlar mest om ekonomiska värderingar av ekosystemtjänster där man upplyser om nyttan som människor drar av naturen (Deng et al., 2016, Zanten et al., 2014). Samtidigt har det visat sig att metoderna som används för kartläggning av ekosystemtjänster varierar mellan olika studier, vilket gör det svårt att jämföra resultatet som presenteras i studierna (Cederberg et al., 2016). Tidigare studier kring kompensation i jordbruksmarkssammanhang har genomförts. För att reda ut hur nytta värderas har kompensation kring jordbruksmark, jordbrukslandskap och jordbruk tidigare undersökts genom ekonomiska värderingsmetoder som betalningsvilja, markanvändning, markskydd, rödlistade arter och resekostnader (He et al., 2018).

Med andra ord används ekosystemtjänster som ett övergripande begrepp för att åstadkomma naturvärden och kompensationsåtgärder används för att kompensera miljövärden. I arbetet vill jag testa hur dessa begreppen kan användas i jordbruksmarkssammanhang.

1.4 Syfte och frågeställning

Syftet med arbetet är att fördjupa kunskap gällande vilka värden som förloras samt hur de kan kompenseras när jordbruksmark tas i anspråk för bostadsbebyggelse. Därmed är målet att ta fram en kunskapssammanställning där det redovisas för olika kompensationsmöjligheter och åtgärder vid byggnation på jordbruksmark. För att uppfylla syftet och komma fram till målet används följande frågeställningar:

1. Vilka värden förloras när jordbruksmark tas i anspråk för byggnation?
2. Hur hanterar man kompensation av de förlorade värdena när jordbruksmark tas i anspråk för bebyggelse?

1.5 Avgränsning

Arbetet har Tomelilla tätort som fallstudie där expanderings av tätorten sker på jordbruksmark. Därmed avgränsas studien till att undersöka hur man kan kompensera lokalsamhället byggande på jordbruksmark. Fokus i studien ligger på vad kompensation för de förlorade värdena kan bestå av. De kompensationsåtgärder som studien lyfter fram avser framför allt befintlig jordbruksmark eller jordbruksmark som kommer tas ur bruk i framtiden.

Diskussionen gällande självförsörjning faller utanför studiens ram, eftersom självförsörjningsgraden är något som bestäms på nationell nivå. Vidare vill jag betona att jag är intresserad av att kartlägga värden som kan kopplas till jordbruksmark, utöver matproduktion, för att därefter kunna diskutera möjliga kompensationsåtgärder. Därför görs en ytterligare avgränsning i arbetet och diskussionen om det är rätt eller fel att exploatera jordbruksmark för bostadsbebyggelse förs inte.

1.5 Begreppsdefinition

- Jordbruksmark är åkermark som kan plöjas, samt betesmark. I detta arbete ligger fokus på jordbruksmark som används, eller kan användas, för växtodling och/eller bete. Jordbruksmark är med andra ord summan av åker- och betesmark.
- Jordbruk är olika användningar av jordbruksmark i syfte att producera livsmedel, djurfoder eller olika råvaror för vidare bearbetning.
- Kompensation är ett begrepp som har många tolkningar och olika kategorier. I mitt arbete används kompensation som ett paraplybegrepp för olika typer av kompensationer. En djupare redovisning av begreppet kommer senare i arbetet (se avsnitt 3.5).
- Miljö är det vi har runt oss och i kompensationssammanhang måste den ses som ett fenomen som är direkt kopplad till människan och miljöproblem, vilket är i linje med Nationalencyklopedin där miljö ses som omgivning eller omgivande förhållanden och där samspelet mellan omgivningen och människor, djur samt växter inkluderas (Persson, 2011).

2 Metod

2.1 Litteraturöversikt

2.1.1 Forskningslitteratur

I linje med Bryman & Bell (2017) var avsikten med litteraturgenomgången att undersöka vad som forskats tidigare inom det valda ämnet. Vidare var mitt mål med forskningsöversikt att skapa/presentera en kunskapsgrund som beskriver de olika aspekterna av jordbruksmark och som belyser komplexiteten i forskningsämnet. Trots att exploatering av jordbruksmark för bostadsbyggandet är ett allmänt känt fenomen upplevde jag att studierna kring kompensationsfrågan i detta sammanhang var minimal. Därmed var forskningsmaterial kring denna frågan mycket begränsad. Vidare ledde det till att jag behövde studera andra områden som kan kopplas till uppsatsens ämne. För att få fram relevanta vetenskapliga artiklar använde jag mig av varierande sökord som jag bedömde var lämpliga för studien. Inledningsvis utgick sökandet från begrepp som jordbruksmark, värde och kompensation men ”sökordsbanken”, enligt Tabell 1, växte allteftersom då jag upptäckte andra ”trådar” och begrepp som var användbara i jakt på kunskap. Huvudsakligen använde jag mig av två databaser, nämligen Libsearch och Google Scholar, för att söka fram vetenskapliga artiklar.

| | | |
|------------------------|--------------------|--|
| Jordbruksmark | Agricultural land | Value of agricultural land |
| Kompensation | Cropland | Compensation of agricultural land |
| Kompensationsåtgärder | Farmland | Enviromental compensation practices |
| Värde & värdering | Best practice | Rural Development Against Land Expropriation |
| Ekosystemtjänster | Ecosystem services | Sustainable land use |
| Hållbar markanvändning | Land use conflicts | Exploitation of agricultural land |

Tabell 1. Exempel på de sökord och sökordskombination som användes vid datainsamlingen.

Egen bearbetning.

2.2.2 Teoretisk referensram

Mitt resonemang kring valet av den teoretiska referensramen är att jordbruksmark kan ses som ett ekosystem där värdet ligger i ekosystemtjänster. Eftersom ”ekosystemtjänster” ofta används i samband med grönska i urban miljö, finns också en diskurs om en bred variation av värden, både materiella och immateriella, som konkretiseras med hjälp av begreppet (Cederberg et al., 2016). Därför använder jag ekosystemtjänster som ett värderingsverktyg för att visa på den

nyttan som samhälle och individer kan dra av jordbruksmark. Med andra ord är ekosystemtjänster ett sätt att samla värden och en fördel med denna metoden är att jag kan systematisera och sätta ett begrepp på de olika värdetyperna. Därefter använder jag det som utgångspunkt för att diskutera kompensation i termer som *hur?* och *var?*. För att diskutera förlorade värden vid exploatering av jordbruksmark kan ersättas eller återuppbyggas, används begreppet ”kompensation” (Danielson et al., 2014). Kompensationsmodellen (Persson, 2011) används för att förklara och beskriva vilka olika strategier som kan tillämpas och deras för- och nackdelar.

2.2 Fallstudie: Tomelilla

Uppsatsen skrivs utifrån ett dilemma angående byggandet på jordbruksmark som uttryckts av en stadsbyggnadschef som arbetar med stadsutvecklingsfrågor inom Tomelilla kommun, och som jag träffade under Skånes plan-och byggdag 2019 i Landskrona. Eftersom jag har en anknytning till Tomelilla kommun var det ett medvetet val att genomföra fallstudien där. Fallstudiemetodiken gav mig en möjlighet att studera frågorna på djupet som enligt Denscombe (2009) möjliggör att fler detaljer synliggörs som kan vara svåra att upptäcka vid massundersökning. I linje med Denscombe (2009) och Yin (2014) var mitt mål med fallstudien att förstå det generella genom att undersöka det specifika. Jag tycker att den lokala kännedomen har underlättat för mig att behandla Tomelilla kommun som ett fallstudieobjekt då jag redan har en grundläggande kunskap om kommunen.

Inom Tomelilla kommun pågår ett flertal byggprojekt där byggandet bland annat sker på jordbruksmark. Det framkommer också i kommunens översiktsplan (ÖP) att även en del av den framtida bebyggelsen kommer att ske på jordbruksmark (Tomelilla kommun, 2019). I arbetet ligger fokus på kommunens centralort eftersom det är där den största inflyttningen planeras inom de kommande åren, samt att den kommande bebyggelsen är mestadels förlagd till centralorten, enligt den aktuella ÖP:n (ibid). Datainsamlingen i fallstudien gjordes genom intervjuer med kommunens invånare, dokumentstudier rörande byggprojekt i kommunen samt ett platsbesök.

2.2.1 Semistrukturerade intervjuer

Jag valde att genomföra semistrukturerade intervjuer där jag använde mig av en intervjuguide. Detta gav mig möjlighet att behålla strukturen, men även utrymme för intervjupersoner att

uttrycka sina tankar relativt fritt. Tanken med intervjuerna var att få olika infallsvinklar och perspektiv kring min kärnfråga, det vill säga värdet av jordbruksmark. I linje med Denscombe (2009) försökte jag fånga upp individens upplevelser, tankar och reflektioner kring den studerade frågan. För att skapa lokal relevans har jag intervjuat personer som bor och verkar inom Tomelilla kommun om deras tankar kring den studerade frågan. Trots att intervjupersonerna har varierande yrkesbakgrund, skulle jag inte påstå att de representerar expertkunskap. Däremot märkte jag att inställning till jordbruksmarkens fråga var snarlik för samma yrke. Intervjuerna varade mellan ca 45 - ca 90 minuter. Samtal som gjordes inomhus spelades in och transkriberades därefter.

Två av intervjuerna genomfördes genom ”walk-through” eller ”gåtur” som Suzanne de Laval (1998) beskriver. En skedde inom centralorten och en ute på gården som ligger i nära anslutning till en av kommunens byar. I linje med de Laval (1998) blev gåturen ett snabbt sätt att observera den miljö intervjupersoner hänvisade till. På grund av omständigheterna och tekniska anledningar kunde jag varken spela in eller fotografera under gåturens gång, däremot fördes anteckningar och intervjuerna sammanfattades direkt efter intervjuernas avslut. Jag upplevde att det var lättare för individen att uttrycka sina åsikter och tankar vid gåturen i jämförelsen med intervjuer som gjordes inomhus.

På grund av den rådande coronapandemin genomfördes en av intervjuerna via Skype. Trots att kommunikationen fungerade hyfsat bra, upplevde jag att den var mest energikrävande. En av anledningarna var att intervjupersonen använde mycket yrkesspråk, vilket jag var ovan vid. Under tiden fördes anteckningar och efteråt sammanfattades det som har sagts.

Intervjupersonerna valdes genom bedömning av vilka jag ansåg kunde tillföra värdefull information och insikter gällande forskningsfrågan. Framför allt plockades de personer ut som var tillgängliga med ”låga trösklar”: enkelt att komma i kontakt och lätt att samtala med. Med andra ord letades intervjupersonerna upp i min bekantkrets. Totalt genomfördes 6 intervjuer. Förutsättningen att individerna hade varierande bakgrund i form av ålder och yrkeskategorier bidrog till att jag kunde bygga upp ett informationsunderlag som innehåller olika kunskaper, och som berikade det redan insamlade materialet. Eftersom avsikten med intervjuerna var att ge ett exempel på vilka värden kopplade till jordbruksmark som kan finnas bland lokalborna, är kritiken om att representativitet av lokalborna kan ifrågasättas irrelevant.

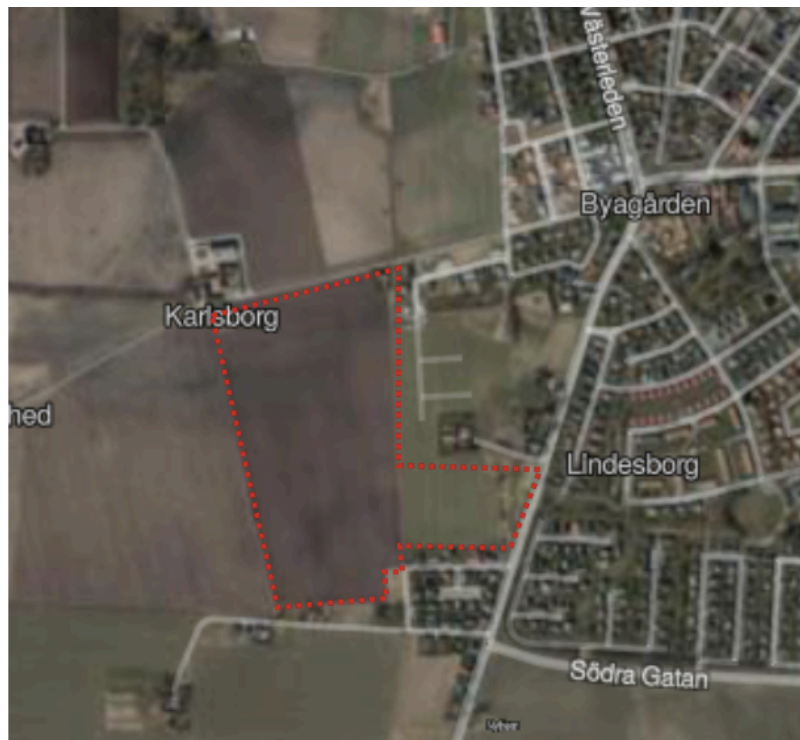
Presentation av intervjupersoner:

- Göran, 73 år, pensionär, har jobbat som grödtestare i 40 år
- Anonym, 47 år, mjölkbonde, har drivit jordbruk i 20 år. Benämns som mjölkbonde i arbetet.
- Anton, 38 år, lantbrukare, har drivit jordbruk i 10 år
- Ronny, 40 år, vårdpersonal, har alltid jobbat inom vården
- Andreas, 38 år, byggföretagare, har jobbat inom byggbranschen i ca 15 år
- Linus, 40 år, fastighetsföretagare, har jobbat inom byggbranschen i ca 15 år

Senare i texten använder jag även orden ”jordbrukare” och ”bygggherrar” som används som ett samlat begrepp över yrkeskategorierna.

2.2.2 Platsbesök

Ett platsbesök gjordes inom det planlagda Karlsborgsområdet, Kartbild 1, i syfte att observera det pågående utvecklingsarbetet. Anledningen att platsbesöket gjordes i just detta område var att Karlsborg nämndes ett flertal gånger under intervjuerna. Observationerna tyder på att området växer fram på marken som anses vara f.d. jordbruksmark. Platsbesöket har bidragit till en verklighetsförankring med intervjuerna.



Kartbild 1. En visualisering av Karlsborgsområdet. Källa: hitta.se. Omarbetat av uppsatsens författare.

Observera att inramning av området är ungefärlig och är avsedd endast i visualiseringens syfte.

2.3 Dokumentstudie: Referensprojekt

Materialet till referensprojekt söktes både på nationell och global nivå. I första hand utgick sökandet från nyckelorden ”jordbruksmark”, ”värde” eller ”kompensation” och därefter i kombination med varandra. Sökandet påbörjades på Jordbruksverkets och Naturvårdsverkets hemsidor eftersom dessa webbplatser bedömdes vara mest lämpliga i jakt på referensprojekt. Eftersom jordbruksmark täcks med konstgjort material vid byggnation, vilket skapar hårdgjorda ytor, ansågs det vara relevant att titta på kompensationsåtgärder som är kopplade till detta fenomen. Jag upplevde att webbplatserna World Overview of Conservation Approaches and Technologies (WOCAT), World Resources Institute (WRI), samt webbtidningarna Extrakt och Landlantbruk var bra ”bollplank” med en mängd olika idéer och hänvisningar till andra källor. Begreppet ”best practice” tillämpad på global nivå, gav den mest användbara träffen, nämligen en sammanställning av Europeiska kommissionen (EK) där bland annat vikten av att bevara jordbruksmark betonades. I Bilaga 1 redovisas olika åtgärder som medlemsländerna har vidtagit för att bland annat mildra och kompensera de förlorade funktionerna av jordbruksmark. Bland referensprojekt tar jag även upp ett pågående forskningsprojekt på kommunalnivå då jag med hjälp av projektmaterialiet kan poängtera komplexiteten med kompensationsarbetet på kommunal nivå.

I ett fall, Brunshögsprojekt togs mailkontakt med en av projektledarna. Detta gjordes i syfte att precisera och kolla nuläget gällande de kompensationsåtgärder som hittills har genomförts inom projektet.

2.4 Dokumentstudie: Rättsfall

År 2017 gjorde Länsstyrelsen Skåne en rättsfallssammanställning med rättsfall som var avgjorda framförallt av mark - och miljödomstolen (MMD). Enligt mig, framkom det tydligt vilka motiveringar som finns gällande jordbruksmarkens värde. Därför gjorde jag en bedömning att det är tillräckligt att undersöka vägledande avgöranden endast av mark - och miljööverdomstolen (MÖD). Urvalet av mål gjordes på webbplatsen Sveriges Domstolar med sökord ”jordbruksmark” och ”jordbruk”, och som är avgjorda mellan åren 2014–2019. Därefter valdes de rättsfall som lämpades bäst till uppsatsens syfte. Denna sammanställning presenteras i Bilaga 2.

2.5 Etik

Det etiska perspektivet är en viktig pusselbit när man genomför intervjuer (Bryman & Bell, 2017). Jag tänkte därför ut en strategi för att beakta detta. Både vid första kontakten och vid intervjutillfället informerade jag intervjupersonen om arbetets syfte och frågade om individen ville förbli anonym. Dessutom frågade jag om samtycke vid ljudinspelning och respekterade ett nekande. Genom att beakta det etiska perspektivet ville jag säkerställa att individen känner sig trygg och att hen har ett utrymme att uttrycka sig fritt, utan att vara bekymrad att hen har gett ett "rätt svar". Vissa individer ville förbli anonyma, vilket jag skulle förklara med att Tomelilla är en liten ort där invånarna har flera nätverk som är sammanflätade och en öppen åsikt kan skapa onödiga konflikter.

3 Litteraturöversikt

3.1 Jordbrukslandskap, jordbruksmark, jordbruk

3.1.1 Den krympande jordbruksmarken

På grund av det tilltagande exploateringsstrycket på jordbruksmark år 2006 lyfte Jordbruksverket upp frågan om att det behövs åtgärder för att begränsa det. Då konstaterade SCB att ca 75% av den bebyggda jordbruksmarken har använts till småhusbyggande och i samma rapport påpekas också att bebyggelsen sker i anslutning till tätorter, vilket leder till tätortsexpansion (Jordbruksverket, 2006). Som absolut högst har dock jordbruksmarken tagits i anspråk för bostadsbyggandet under åren 1965 – 1975 inom ramen för det så kallade miljonprogrammet (Jordbruksverket, 2006; Enghang et al., 2013; SCB, 2019), då ca 16 000 hektar jordbruksmark togs i anspråk för bostadsbyggandet (Jordbruksverket, 2006). Detta bidrog även till stadsspridning eller ”urban sprawl” och minskat avstånd mellan tätorterna (SCB, 2019).

Exploatering av jordbruksmark genom bebyggelse och hårdgjorda ytor är ett globalt fenomen då tätorter breder ut sig på bekostnad av jordbruksmark runt om i världen (Slätmo, 2014; Brend d’Amour et al., 2017). En förklaring till varför urbanisering sker just på den bästa jordbruksmarken är att städerna historiskt sett har byggts i närheten av bördig jordbruksmark (Gardi et al., 2015; Granvik et al., 2015; Delbecq et al., 2014). I anslutning till urbana områden ligger mer än 60% av världens åkermark, vilket indikerar de potentiella intressekonflikter mellan stad och land (Brend d’Amour et al., 2017). Den tilltagande befolkningstillväxten och stigande konsumtionen ökar behovet på produktivt land och därmed finns det anledning att bevara marken (Turner et al., 2016).

Det finns ett samband mellan det rumsliga mönstret för stadsexpansion och minskade arealer av jordbruksmark. Tillgång till service är en av faktorerna som påverkar valet att bosätta sig i närheten av urbana områden (Brend d’Amour et al., 2017). Stadsexpansion påverkar även jordbrukets ekosystem, såsom fragmentering av landskap, förändrade vattenflöden, minskat habitat etc. (Gardi et al., 2015). Dock är den vetenskapliga förståelsen för hur stadsexpansionsmönster kommer påverka framtida jordbruksproduktion bristande (Brend d’Amour et al., 2017).

Under de senaste åren har mängden av konstgjorda ytor ökat, vilket ofta sker på bekostnad av jordbruksmark (Granvik et al., 2015). Markanspråk för bostadsbyggandet och hårdgjorda ytor påverkar jordens förmåga att utföra dess naturliga funktioner, exempelvis vattenreglering (Gardi et al., 2015). Enligt Boverket (2019) förklaras marken som är belagd med asfalt, plattor, sten eller grus som hårdgjorda ytor, och som behövs för att staden ska fungera. Dock påverkar hårdgjorda ytor ekosystemen och skapar sämre förutsättningar för ekosystemtjänster. Exempelvis kan rötter inte ta sig genom en kompakt yta och organismer kan inte existera i en sådan miljö. Ett annat problem med hårdgjorda ytor är att de fragmenterar landskapet och skapar barriärer för växter och djur. Vidare framför Enghang et al. (2013) att hårdgjorda ytor skapar problematiken för livsmedelsproduktion och att det saknas studier som visar att bebyggd hårdgjord mark kan åter bli produktiv åkermark.

Det är värt att tillägga att mark som det går att ta matjord från anses vara åkermark (Naturvårdsverket, 2019). I fall man vill bruka marken för ett annat ändamål exempelvis skogsplantering eller bostadsbyggandet, tas jordbruksmarken ur jordbruksproduktion, vilket då måste anmälas till länsstyrelsen. Däremot upphör inte marken vara jordbruksmark vid passivt brukande, d.v.s. när åkermark vilar under en period eller om marken är igenväxt. Så länge driften inte anses vara nedlagd betraktas marken som jordbruksmark. Vidare påpekar Naturvårdsverket (2019) att i fall marken upphört vara jordbruksmark bör det göras en helhetsbedömning angående hur en viss mark ska klassificeras, inte minst i biotopskyddssammanhang.

Samtidigt som jordbruksmark exploateras omvandlas annan mark till jordbruksmark i Sverige. Studierna visar att under en tvåårs period omvandlades 5150 hektar skogsmark till jordbruksmark (Slätmo, 2014), och under de senaste hundra åren har även stora arealer av våtmark förvandlats till jordbruksmark (SCB, 2019). Således kan det konstateras att det även sker motsatt markförändring av naturområden, som gynnar jordbruket.

3.1.2 Jordbruk & jordbruksproduktion

Möjlighet till jordbruksproduktion i framtiden är det dominerande bekymret vid byggandet på jordbruksmark (Slätmo, 2014). Minskade arealer av jordbruksmark, enligt vissa forskare, är problematiskt för framtida livsmedelsproduktion eftersom det handlar om högkvalitativ jordbruksmark. Dock avfärdar forskare med tekniska och ekonomiska synsätt problematiken och menar att bebyggelse och asfaltering sker på en liten andel av den totala jordbruksmarken,

och nya teknologier och metoder löser produktionsfrågan. Dessutom medför nya lösningar att det krävs mindre ytor för livsmedelsproduktion (ibid). Samtidigt påpekas det att trots att produktiviteten för de flesta grödor har ökat, är det fortfarande svårt att kompensera minskade jordbruksarealer genom att öka grödornas produktivitet (Gardi et al., 2015).

När det kommer till livsmedelsförsörjning är det svårt att bedöma de framtida behoven av mark för livsmedelsproduktion eftersom frågan beskrivs genom olika data (Slätmo, 2014). Slätmo (2014) exemplifierar problematiken genom FN:s beräkningar och forskarnas slutsatser. Medan beräkningarna visar att det kommer behövas ytterligare 100 – 250 miljarder hektar av åkermark fram tills år 2080 för att klara av den globala matproduktionen, argumenterar forskare för att ca 40% av odlingsproduktionen kasseras och därmed aldrig når slutkonsumenten. Av den anledningen menar forskarna att markanvändningsytor för livsmedelsproduktion kan minskas. Vidare poängteras att om man minskar användning av miljö- och hälsoskadliga kemikalier minskar produktionen, vilket innebär att större ytor krävs för att behålla samma produktionsmängd. Förutom matproduktionen lyfts även andra faktorer som påvisar behovet av stora jordbruksmarksarealer, såsom biobränsleproduktion (Slätmo, 2014).

3.1.3 Det avtagande jordbruket

Den svaga konkurrenskraften och lönsamheten på den globala livsmedelsmarknaden har påverkat inställningen till jordbruk som aktivitet och jordbruksmark som resurs i Sverige (Slätmo, 2014). Sedan efterkrigstiden har det varit kämpigt för svenska jordbrukare att behålla konkurrenskraften. Bland orsakerna nämns de skandinaviska klimatförhållandena med en kort växtsäsong, höga arbetskostnader och hårda regleringar inom miljö- och djurskyddslagstiftning (ibid). Dessutom läggs ofta mindre jordbruk ned i närheten av urbana expansionsområden eftersom förutsättningarna för att bedriva jordbruk är för svaga (SCB, 2019). Trots att nya tekniker och metoder har effektiviserat matproduktionen både på global- och lokal nivå, vilket även har lett till generellt ökad välfärd, blir antalet människor som försörjer sig genom jordbruksnäring färre och färre. Detta kan förklaras med att jordbruket är allt mer kapitalintensiv och kräver stora kapitalinvesteringar för att behålla lönsamheten (Slätmo, 2014). En tendens inom jordbruk är att jordbruksföretagen blir större samtidigt som antalet jordbruksföretag minskar. Trots att det är svårt att bedöma utvecklingen på lång sikt visar prognoser att jordbrukets omfattning kommer att fortsätta minska. Å andra sidan finns det en tro om att svenskt jordbruk kommer att gynnas av klimatförändringar i framtiden eftersom

växtsäsongen kommer att bli längre, vilket skapar förutsättningar till ökad skörd och möjlighet att odla nya grödor (Karlsson & Wallander, 2018).

3.1.4 Övergiven jordbruksmark

Den låga lönsamheten i förhållande till de investerade resurserna har lett till att jordbruksmark i vissa områden, lämnats till sitt öde (Granvik et al., 2015). Även denna utveckling är ett fenomen som förekommer i de flesta delar av världen. Problematiken som uppstår i detta sammanhang är att ekosystem och biologisk mångfald som har utvecklats genom jordbruksaktiviteterna kan försvinna. För att bevara mångfalden av arter och kulturmiljö behövs det fortsatt mänskligt brukande av dessa marker. Bevarandet av biologisk mångfald, kulturmiljö och kulturminne uppmärksammas även i EU:s jordbrukspolitik (Slätmo, 2014). Minskade möjligheter till friluftsliv och turism är andra aspekter som lyfts upp i samband med igenväxande jordbruksmark (Karlsson & Wallander, 2018).

3.1.5 Jordbrukets bieffekter

Samtidigt påpekar Huang et al. (2015) att jordbruket i vissa avseenden har negativ inverkan på ekosystem. Till följd av läckskador av kväve eller bekämpningsmedel som förgiftar även andra arter förutom den oönskade, sker en förlust av vissa livsmiljöer. Även andra forskare uppmärksammar att bekämpningsmedel och konstgödsel som är en del av det moderna konventionella jordbruket har negativa konsekvenser, såsom förorenad mark och minskad biologisk mångfald (Williams et al., 2020; Slätmo, 2014). Den senaste statistiken från SCB visar att Sverige endast har ca 17% ekologisk jordbruksmark av den totala jordbruksarealen (SCB, 2019), vilket innebär att det i resterande markandel används kemiska bekämpningsmedel för livsmedelsproduktion.

Under de senaste hundra åren har brukningsmetoder i odlingslandskap ändrats på ett sätt som inte gynnar vilda djur- och växtarter (Karlsson & Wallander, 2018). Genom åren har ursprungliga arter ersatts med andra och även på sikt finns det en risk att en del arter kan försvinna till följd av mekaniserad jordbruk, kemiska växtskyddsmedel eller mineralgödsel. Även äldre tiders byggnader och kulturmiljöer har påverkats av det ändrade bruket och en del av kulturmiljöerna har försvunnit från jordbrukslandskapet (ibid).

3.1.6 Jordbrukslandskap

Parallellt med tiden när Japan införde lagstiftning som gynnar aktiviteter kopplade till rekreation i berg och fiskeby och Vita Huset erkände kulturhistorisk turism, blomnade begreppet jordbrukslandskap ut år 1995 (He et al., 2018). Under tiden uppmärksammades begreppet i samband med turismens utveckling på landsbygden även av internationella akademiska skrifter (ibid). Landskap är ofta ett resultat av människans och naturens samverkan där människan anpassar sig till de rumsliga och tidsmässiga förutsättningarna samtidigt som naturmiljö modifieras genom mänskligt ingripande (van Zanten et al., 2014). Samhället drar nytta av jordbrukslandskap på många sätt. Dessa nyttor kallas för ekosystemtjänster eller landskapstjänster. Vissa forskare föreslår använda begreppet landskapstjänster istället för ekosystemtjänster eftersom det sistnämnda begreppet kan vara vilseledande och ofta handlar endast om naturliga ekosystem. Vad gäller jordbruksmark är landskapsmönster och den rumsliga strukturen viktiga faktorer för ekosystemtjänster. Eftersom ett landskap består av olika delar skiljer funktionerna åt emellan dem. Alla landskapsfunktioner producerar inte ekosystemtjänster, som dessutom har ett värde endast när individen kräver det (ibid).

Erfarenhet visar att kulturhistoriska värden i landskapet har en svag ställning inom samhällsplaneringen, vilket syns i obalansen mellan exploaterings- och kulturmiljöintressen (Danielson et al., 2014). I många fall har det också varit svårt att utläsa vad i landskapet som är värdefullt ur kulturmiljöperspektiv och därmed är det svårt att genomföra kompensationsåtgärder för att gottgöra förluster (ibid).

3.1.7 Den mångfunktionella jordbruksmarken

Genom tiderna har jordbruksmark genomgått en förändrad markanvändning – från en monofunktionell användning där marken används för livsmedelsproduktion, till en mångfunktionell användning där produktionen blandas med andra funktioner för rekreation och bevarande (Slätmo, 2014). Medan bevarandet handlar om att upprätthålla och skydda natur- och kulturmiljöer, handlar rekreation om visuella upplevelser av jordbruksmarken och möjligheter till friluftsliv. Möjlighet att kunna pendla och tillgång till egen bil har skapat förutsättningar för folk att bo på landsbygden och bruka jordbruksmark på sin fritid, exempelvis hästhållning (ibid).

Van Zanten et al. (2014) poängterar att jordbruksmark först och främst är avsedd för att producera försörjande tjänster. Emellertid är det allmänt känt att jordbrukslandskap erbjuder även andra tjänster och funktioner: kulturella, reglerande, stödjande samt habitat och rekreation. Genom landskapets estetiska funktion skapas kulturella tjänster. Turism, spirituella upplevelser och rekreation ger användarvärde och är ett sätt för kommunen att generera inkomster (van Zanten et al., 2014). Dessa funktionerna kan enligt Gardi et al. (2015) samexistera och den ena funktionen utesluter inte den andra. Däremot kan inte jordbruksmarken tillhandahålla samma tjänster vid markanläggningen och i sådana fall påverkas vissa funktioner i en negativ riktning. Exempelvis upphör nyttor som tillhör markens natur, såsom produktion av livsmedel och biomassa och även förmåga att absorbera vatten försämras. Som Granvik et al. (2015) betonar, ökar konkurrensen över användningsområden och förutom produktionsfunktionen finns det även andra intressen att använda jordbruksmarken till.

3.1.8 Hur ser bebyggelsemönster ut?

I dagsläget utgörs ca 7% av all mark med flerbostadshus medan småhus som är friliggande och omfattar en- och tvåbostadshus samt par-, rad- och kedjehus, står för ca 93% av bostadsmarken (SCB, 2019). Med andra ord är bostadsmarknaden för småhus stark. Exempelvis fanns år 2015 nästan 3 miljoner bostadsbyggnader, varav ca 2,7 miljoner var småhus. Själva bostadsbyggnaden upptar ca 10% av bostadsmarken medan resten av den består av tomtmark, trädgård och andra tillhörande byggnader (ibid).

3.2 Planering och styrning av markanvändning. Riktlinjer och lagstiftning

3.2.1 Planeringens betydelse

Planerarens uppgift är att planera över markanvändningen och beakta framtida behov, vilket är en utmanande uppgift dels eftersom det är många osäkerheter och dels många intressenter med olika behov (Granvik et al., 2015). Planerarnas tolkning och tillämpning av begreppet ”hållbar utveckling” påverkar jordbruksmarkens framtid, eftersom dagens beslut och ställningstagande sätter en riktning för den kommande markanvändningen (ibid). Hur den fysiska miljön ska formas och vilka värden som ska bevaras beror på den offentliga förvaltningens markanvändningsbeslut (Slätmo, 2014). Att bevara jordbruksmark för framtida livsmedelsproduktion är bland de främsta utmaningarna i förvaltning av jordbruksmark (Granvik et al., 2015). Därför finns det behov att genomgå välmotiverade och välgenomtänkta

avvägningar och prioriteringar mellan alternativa bebyggelsemönster, just för att skapa kunskap om bebyggelsens konsekvenser på omgivningen (Slätmo, 2014).

Grunden för hållbar resurs- och markanvändning är att ekonomiska, ekologiska och sociala dimensioner integreras vid beslutsfattandet av markanvändning (Slätmo, 2014). Vikten av strategisk planering och politiska beslut vid förändrad markanvändning betonas även av Williams et al. (2020). Eftersom planering för bevarandet av ett ekosystem inte nödvändigtvis innebär skydd av ett annat ekosystem är det viktigt att beakta olika värden i planeringsfasen. Därmed bör bevaringsplanering för olika ekosystem undvika ytterligare förlust av den naturliga vegetationen. I detta sammanhang är kritiken att möjlighet till livsmedelsproduktion återspeglas i liten utsträckning i den fysiska planeringen som råder i Sverige (Granvik et al., 2015).

3.2.2 Planering på kommunal nivå

I syfte att uppnå hållbar användning av mark, vatten och andra naturresurser tillämpas lagstiftning och olika policyer för planering och styrning över markanvändning (SCB, 2019). Trots att det är nationella och regionala myndigheter som sätter riktlinjer för markanvändningen och har ansvar att följa upp dem, har myndigheterna ingen ”vardaglig” inverkan på den fysiska planeringen, utan det är kommunerna som har planmonopol över den fysiska planeringen i Sverige (Granvik et al., 2015). Därmed bär kommuner huvudansvaret för god hushållning av jordbruksmark i planeringen (Slätmo, 2014). Plan- och bygglagen (PBL) ställer krav på kommuner att ha en aktuell översiktsplan (ÖP) där användningen av jordbruksmark regleras och redovisas för kommande planering av den byggda miljön, hur den ska utvecklas och bevaras inom hela kommunen (SCB, 2019; Granvik et al., 2015). Syftet med ÖP är att ge vägledning och stöd vid beslutsfattandet i markanvändningsfrågor. Därtill tillkommer det detaljplaner (DP) som ger en samlad bild över markanvändningen och där det framkommer hur kommunen har planerat för ett område; om det ska förändras eller bevaras (SCB, 2019).

3.2.3 Lagstiftning

Plan- och bygglagen (PBL) och miljöbalken (MB) är de lagar som styr hushållning av markanvändning och utgår från att långsiktiga intressen ska väga tyngre än kortsiktiga (SCB, 2019). I markanvändningssammanhang innebär hushållning att bruka resurserna till det de är bäst lämpade för. Markanvändning som medför en god hushållning från allmänt intresse prioriteras i planeringsprocessen. ”Väsentligt samhällsintresse” är ett begrepp som ofta

framkommer i planeringssammanhang, och genom restriktioner eller styrmedel i förfoganderätten över mark innebär begreppet skydd av olika miljöer som har ett stort bevarandevärde för samhället. Därmed är det länsstyrelsen som har makt att styra över bevarandet av jordbruksmark med uppdrag att bevaka statliga intressen (ibid).

Jordbruksmark klassas inte som riksintresse utan som nationellt intresse och genom MB kap 3 § 4, regleras skyddet av den (Granvik et al., 2015; Slätmo, 2014). Därtill är det länsstyrelsen som har makt att upphäva förändrade markanvändningsplaner (ibid). Tidigare studier visar att det finns en vilja hos kommuner att bevara jordbruksmark, dock visar den praktiska planeringen en annan utveckling. Trots MB är det rättsliga skyddet för jordbruksmark svagt (Granvik et al., 2015; Larsson & Germundsson, 2012). En bidragande faktor kan enligt Granvik et al. (2015) vara att det är upp till varje kommun att avgöra vad som anses vara av "väsentligt samhällsintresse".

3.4 Värde & värdering

Värdering utgörs av uppfattningar och bedömningar som bestäms av individens erfarenheter (Persson, 2013) samt intressenternas behov och preferenser (van Zanten et al., 2014). Vissa forskare utgår från ett antagande att det mänskliga värdesystemet har en universell struktur och består i sin helhet av olika värdetyper som makt och säkerhet, och då är det attityder som används för att utvärdera ett specifikt mått (Persson, 2013). Samtidigt finns det en uppfattning att värde är något bredare, något man bryr sig om och därmed tas hänsyn till principer för vad som är moraliskt eller önskvärt. Andra resonemang som framkommer är att värderingar är en kombination av attityder, övertygelser, åsikter, hopp, rädsla, fördomar, behov, önskningar och ambitioner (ibid).

Ur ett historiskt perspektiv avgjordes värdet på jordbruksmark i förhållande till livsmedelsproduktion. Idag är det dock inte den enda parameter som avgör jordbruksmarkens värde (Granvik et al., 2015). Den ökade efterfrågan på mark som kan exploateras har lett till förändrad markanvändning och andra funktioner än de ursprungliga. I sin tur har detta medfört sociala, ekonomiska och ekologiska konsekvenser, vilket påverkar intressenternas värdebedömning av jordbruksmarken (ibid). Exempelvis i närheten av urbana områden är jordbruksmarken attraktiv för exploatering av bostadsbyggandet och kommersiella

verksamheter, samtidigt som jordbruksmark erbjuder rekreations- och fritidsmöjligheter till stadsborna (Delbecq et al., 2014).

Betydelsen av jordbrukets multifunktionella värden har uppmärksamats både av statliga utredningar och forskare (Slätmo, 2014). Kulturarv, öppet landskap, rekreationsmöjligheter, mat, rurala arbetstillfällen, levande landsbygd nämns bland dessa nyttigheter och kritiken är att marknadspriser sällan återspeglar dessa värden och dess kostnader (ibid). För att kunna planera och förvalta jordbruksmark på ett rationellt sätt krävs det kunskap om värden på nyttigheter som tillhandahålls av jordbrukslandskap (van Zanten et al., 2014). Därmed, för att förstå det verkliga värdet på hela landskapet, behövs omfattande utvärderingar för att fastställa dess tillgångar och tjänster (Turner et al., 2016). Dessvärre konstaterade Enghang et al. (2013) i en studie att det är svårt för länsstyrelsen och kommuner att bedöma jordbruksmarkens värde, och att tjänstepersoner inom både myndigheterna saknar underlag kring jordbruksmarkens värden.

Ekosystemtjänster är den nytta människor drar från ekosystem. Värdet på ekosystemtjänster är det relativa bidrag från ekosystemet till individens mål. Bidraget är den som avgör värdet på ekosystemtjänster. Det finns olika sätt att bedöma bidraget och vissa av de är baserade på individens uppfattning om den nytta de får (Turner et al., 2016). Ekosystemtjänster som är naturliga och uppstår av sig själva och som bidrar till människors välfärd, kräver andra utgångspunkter för värderingen än bara marknad. Dels kan värderingar göras genom olika kulturella och sociala värden, dels kan de monetäriseras (Cederberg et al., 2016). Till skillnad från naturliga ekosystem har ekosystemtjänster och värden i jordbrukslandskapet uppstått till följd av jordbruk och dess interaktion med den ekologiska strukturen (van Zanten et al., 2014).

3.5 Kompensation

”Begreppet compensation kommer från latinets compensare och betyder ersätta, uppväga, utjämna, gottgöra, kvitta eller avväga saker mot varandra” (Danielson et al., 2014:5). Med denna utgångspunkt kan compensation *”beskrivas som åtgärder som vidtas för att ersätta negativ påverkan, gottgöra skadliga ingrepp eller återskapa förlorade värden i landskap”* (Danielson et al., 2014:5). Andra resonemang kring compensation är att det handlar om kunskap, medvetandet och att göra rätt för sig (Persson, 2011).

Eftersom mark har diverse funktioner som tillgodose olika intressen handlar dilemman om hur markanvändningen ska ske (Persson, 2011). Argumentet är att samhällsutvecklingen inte kan stoppas men ”*man ändå måste göra det bästa av saken*” (Persson, 2011:23). I syfte att hindra utarmning av naturmiljön och införliva en del av externa kostnader, som uppstår på grund av exploatörens verksamhet, framkommer det olika typer av kompensation: miljökompensation, miljömässig kompensation, grönmarkskompensation, ekologisk kompensation etc. (Persson, 2011). Kompensation handlar också om juridiska skyldigheter och ekonomisk ersättning, exempelvis kompenseras lantbrukare för förluster som sker till följd av försämrade åkermark (Persson, 2013). I kompensationssammanhang har det ofta varit mer fokus på materiella värden än immateriella. Det är vanligt att kompensation avser främst förlust av naturvärden, vilket styrs av miljöbalken (MB) i Sverige. Därtill reglerar MB kompensationsgrunder även för skadade kulturvärden (Larsson, 2019).

Tidigare studier visar att under 90-talet beräknades den ekologiska kompensationen inom jordbruk utifrån markanvändning och jordbrukslandskap (He et al., 2018). När det kommer till miljökompensation, vilket omfattar en mängd olika naturvärden, visar studierna att det finns delade inställningar kring den. Medan vissa menar att det är ett bra verktyg i arbetet för hållbar utveckling (Persson, 2013) anser andra att det finns en risk att det ekonomiska perspektivet styr och naturen ses som ett kapital med en prislapp. Kritiken är att man legitimerar miljöförstöring genom att man köper sig rätten att förstöra naturen (Persson, 2011). Vidare menar kritikerna att kompensation främjar utnyttjandet av naturresurser och i själva verket speglar inte alla kostnader (Persson, 2013) eftersom en del av naturvärden inte kan kompenseras och är omöjliga att ersätta (Persson, 2011). Sådana värden kan vara både rena naturvärden, biotoper, kulturhistoriska miljöer och landskapsvyer. Exempelvis kan ett träd aldrig ersätta de funktioner som jordbruksmark utgör eller landskapet har förlorat sin karaktär även om man har försökt att återställa den skadade naturen (ibid).

Brend d’Amour et al. (2017) konstaterar att förlust av jordbruksmark kan i princip kompenseras genom att befintlig produktion intensifieras eller genom att utöka befintlig odlingsmark. I global kontext kan den sammanlagda förlusten av jordbruksmark kompenseras genom det globala livsmedelssystemet, och därmed kan den potentiella livsmedelsproduktionen kompenseras av internationell jordbruksmarknad och handel. Trots minskningen av jordbruksarealen kommer den globala handeln med livsmedel mest sannolikt att intensifieras och självförsörjningsgraden kommer att sjunka i en del länder, framför allt inom utvecklingsregionen (ibid).

3.6 Ekosystemtjänster

3.6.1 Från koncept till begrepp

Konceptet ekosystemtjänster presenterades år 1981 (Huang et al., 2015). Det var ett gemensamt initiativ av ekonomer och ekologer med ett argument att värdering av naturens tjänster vid beslutsfattningen skulle rätta till de felaktiga uppfattningarna om relationen mellan människor och natur (ibid). Efter det stora forskningsprojektet *Millennium Ecosystem Assessment* runt 2000-talet tog begreppet ekosystemtjänster plats på den politiska agendan och därefter blev det ett starkt genomslag för begreppet bland beslutsfattare (Cederberg et al., 2016). Grundidén med ekosystemtjänster är att peka på nyttor som människor får från ekosystemen (Cederberg et al., 2016; Huang et al., 2015) och visa samband som finns mellan olika delar och processer i ekosystemen. Dessutom var det också ett försök att sätta värde på ekosystem och deras materiella och icke materiella tjänster (Cederberg et al., 2016). Idag finns det en enighet om att ekosystemtjänster är en viktig förutsättning till det mänskliga samhället (Deng et al., 2016) och att ekosystemtjänster är grunden för samhällets välfärd (Niss et al., 2019; Naturvårdsverket, 2015).

Genom åren har begreppet utvecklats med strategier som integrerar ekonomiska värderingar och incitament (Huang et al., 2015). Ursprungligen handlade konceptet endast om naturliga ekosystem och utpekade expansion av jordbruk som ett hot mot globala ekosystem. Senare ändrades dock inställning till jordbruk och konceptet erkände jordbruk både som leverantör och konsument av ekosystemtjänster. Nuförtiden är ekosystemtjänster ett återkommande begrepp och en utgångspunkt inom jordbruksforskning och i utformning av politiska dokument (ibid). Därmed finns det kännedom om att jordbruksmark erbjuder ett brett spektrum av ekosystemtjänster (Deng et al., 2016).

3.6.2 Ekosystemtjänster i planeringssammanhang

Under de senaste 60 åren har jordbrukslandskap förändrats och därmed har även flöden och värde av ekosystemtjänsterna blivit annorlunda (van Zanten et al., 2014). Dessutom förstörs massvis av ekosystemtjänster och kostnader för dessa förluster inkluderas inte i beslutsunderlag (Cederberg et al., 2016). Eftersom förändrad markanvändning medför en annan produktion av ekosystemtjänster är det viktigt att ha en integrerad strategi för att utvärdera konsekvenserna på människors välbefinnande (Turner et al., 2016). Det finns tillräckligt med metoder för att uppskatta skador på ekosystemen, exempelvis miljökonsekvensbeskrivning eller

miljöriskanalys (Cederberg et al., 2016). Dock saknas det metoder för att summera de nyttigheter som människor drar av ekosystemtjänster (ibid).

4 Teoretisk referensram

Den teoretiska referensramen består av två delar som också är anpassade till de två olika forskningsfrågorna. Eftersom det krävs ett värderingssystem för att kunna kompensera exploatering av jordbruksmark omvandlas i följande avsnitt ekosystemtjänster från ett begrepp till ett verktyg. Baserat på det har jag utvecklat en värderingsmodell, Tabell 2, som senare används för kartläggning av jordbruksmarkens värde. Eftersom kompensation handlar om gottgörelse och skadeersättning (se avsnitt 3.5), är det ett lämpligt begrepp att använda när det handlar om de insatser som görs ”för att göra det bästa av situationen”.

4.1 Ekosystemtjänster

4.1.1 Ekosystemtjänster som verktyg

Genom att kartlägga ekosystemtjänster är det möjligt att analysera mångfalden av ekosystemtjänster som finns i den rumsliga avgränsningen av ett landskap och region. På detta vis kan man synliggöra de nyttigheter som jordbrukssystemet levererar (Cederberg et al., 2016) och identifiera optimala lösningar för att balansera kostnader och nyttan från de olika användningarna av ekosystem (Deng et al., 2016). Styrkan med att kartlägga ekosystemtjänster ligger i att de kan vägleda planerare vid avvägningar mellan olika markanvändningar och på olika nivåer: kommunal, regional och nationell. Exempelvis kan kartläggning på nationell nivå informera om de nationella målen, på regional nivå – planera för vattenskyddsområde, och på kommunal nivå kan den användas för att stärka både rekreations- och bevarandevärden (Malinga et al., 2015). En svårighet som uppmärksammas med ekosystemtjänster är att de tenderar att kopplas till natur och mindre till kulturmiljö. Dock bör det tilläggas att den kulturella dimensionen har fått allt mer starkare position i ekosystemtjänsten som tillvägagångssätt på sista tiden (Larsson, 2019).

Analys av ekosystemtjänster i samband med avvägningar kring markanvändningen har blivit allt mer populärt vid planering och förvaltning av mark. En anledning är att förändrad markanvändning har medfört förändrade ekosystemtjänster. En utredning av den nuvarande situationen kring ekosystemtjänster är en förutsättning för vidare analys och framtagandet av lösningar som håller både på kort och lång sikt. Eftersom det finns en stark koppling mellan olika ekosystemtjänster måste man vara medveten om att om man beaktar endast en typ av ekosystemtjänst utan att ta hänsyn till de andra, kommer planeringen bli ineffektiv. Dessutom bör man vara uppmärksam på att det finns olika intressenter, olika rumsliga skalor och olika

tidsskalor. Vill man ha effekter på samma plats? Hur påverkas kortsiktiga effekter, hur påverkas långsiktiga effekter av dagens beslut? Det kan uppstå svårigheter med att uppskatta den ekologiska statusen eftersom vissa värden är irreversibla och kan innebära att de inte kan ersättas varken rumsligt eller tidsmässigt (Deng et al., 2016).

4.1.2 Värderingsmodell

| Försörjande ekosystemtjänster | Reglerande ekosystemtjänster | Kulturella ekosystemtjänster |
|---|--|---|
| Produkter från ekosystem | Nyttor från reglering av processer i ekosystemen | Icke – materiella nyttor från ekosystemen |
| Stödjande ekosystemtjänster | | |
| Tjänster som är nödvändiga för övriga ekosystemtjänsters funktion | | |

Tabell 2. Klassificering av ekosystemtjänster enligt Millenium Ecosystem Assesment.

Källa: Cederberg et al. 2016. Egen sammanställning.

”Stödjande ekosystemtjänster är de nyttor som erhålls från grundläggande funktioner i ekosystemen, till exempel markstruktur, jordmånsbildning, fotosyntes och biogeokemiska kretslopp och är en förutsättning för alla andra ekosystemtjänster” (Hedlund, et al., 2017:9).

”Försörjande ekosystemtjänster är de varor som produceras av ekosystemen, till exempel mat, trädråvaror och biomassa” (Hedlund, et al., 2017:9).

”Reglerande ekosystemtjänster är de nyttor som erhålls från reglerande ekosystemfunktioner, till exempel vattenrening, vattenreglering, näringsreglering, biologisk skadedjursbekämpning och pollinering” (Hedlund, et al., 2017:9). Reglerande tjänster representerar ofta så kallade indirekta värden (van Zanten et al., 2014).

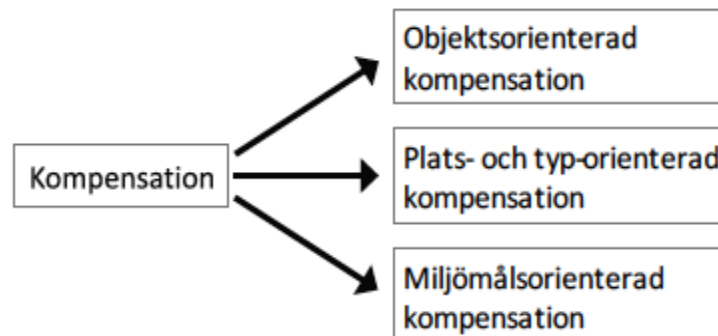
”Kulturella ekosystemtjänster är de nyttor som erhålls från de upplevelser som ekosystemen ger, till exempel närvaro av olika arter, möjlighet till rekreation och naturupplevelser” (Hedlund, et al., 2017:9).

4.2 Kompensation för värden vid ändrad markanvändning

Ursprunget till hur vi idag diskuterar kompensation som ett verktyg i Sverige kan enligt Persson (2011) spåras till 1995. Enligt författaren tog Boverket fram en aktionsplan i syfte att bevara

den biologiska mångfalden och nyttja den hållbart. Aktionsplanen var avsedd framför allt för tätortsnära områden. Vidare påpekar Persson (2011) att förhållningssätt och handlingar som kan betraktas som miljökompensation, inte är något nytt, utan har funnits redan på 1600-talet. I Sverige tillämpas kompensationsåtgärder för naturskador oftast inom väg- och järnvägssektorn (Larsson, 2019).

Kompensationsmodellen baseras på strategier som har identifierats av Persson (2011) gällande kompensationsåtgärder som är genomförda i Sverige. Kompensationsmodellen, Figur 1, som oftast används i miljökompensationssammanhang, består av tre olika alternativ där var och en har eget prioriteringsområde. Således kan man urskilja om kompensation är baserad utifrån objektet i sig eller målsättningar. Kompensation handlar om att behålla tillgång till funktionerna, oavsett om de kommer från andra arter eller om de ska finnas på en annan plats. Därför går strategierna ut på att funktionerna kan hanteras på olika sätt, enligt Figur 2, nämligen med fokus på plats: on-site vs off-site eller med fokus på typ/objekt: out-of-kind vs in-kind. Dessutom kan de olika alternativen kombineras med varandra (Persson, 2011).



Figur 1. En framställning av olika strategier. Källa: Persson, 2011:41

Objektorienterad kompensation

I denna strategi ligger fokus på objekt. Exempelvis ersätts ett träd med nya träd eller en damm med en annan damm. Funktion och värde är orden som ofta nämns i detta sammanhang. Medan värde handlar om objektets bidrag till allmänhetens välfärd, handlar funktion om objektets egenskap. Dock är egenskap inte alltid en lämplig utgångspunkt och hänsyn bör tas vid omständigheter. Exempelvis har gräs en egenskap att breda ut sina rötter, där funktionen är att hindra markerosion. Denna egenskap är dock värdelös om gräset odlas i krukor. Således refererar funktion till en tjänst som man kan dra nytta av (Persson, 2011).

Plats- och typorienterad funktion

I denna strategi ligger fokus både på plats och funktion eller naturvärden (Persson, 2011). Även här tas hänsyn till funktion och värde på den skadade miljön. Här kan man dra paralleller med balanseringsprincipen som ofta används i miljökonsekvensbeskrivningar. Först görs en inventering, sen sammanställs vilka funktioner och värden som sannolikt kommer förloras vid exploateringen. Exempelvis vid utbyggnationen av Lomma hamn bedömdes värden enligt kategorier: 1) biotop 2) mark, vatten och luft och 3) landskapsbild och rekreation. I detta fall var en av åtgärderna att inte gräva närmare än 2 meter från trädstammen för att rotklumpen ska kunna hållas fuktig med bevattning. Dessutom planterades nya träd med motsvarande summa stamomfång för de träd som togs bort. Detta är ett exempel där kompensationsåtgärder har tagits fram utifrån de värden som har funnits inom planområdet (ibid).

Miljömålsorienterad kompensation

I denna strategi ligger fokus på lokala, regionala och miljömässiga miljömål, och val om kompensationsåtgärd handlar om vilken som ger bästa bidrag till de berörda miljömålen (Persson, 2011). Ett exempel kommer från Västervik där en planerad golfbana gör intrång inom ett område med höga naturvärden och hotade arter. I detta fall blev utfallet att ersätta de förlorade värdena med annan typ av natur och andra arter (ibid).

Prioriteringar enligt ”var” och ”hur”

- **On-site:** fokus ligger på plats och kompensation sker i anslutning till eller nära den plats där skadan uppstår
- **Off-site:** områden som inte definieras som on-site
- **In-kind:** fokus ligger på objekt och skadan ska ersättas med samma miljövärden eller funktioner
- **Out-of-kind:** motsatsen till in-kind

Figur 2. Olika sätt att hantera funktioner. Källa: Persson, 2011. Egen figur.

I utformningen av kompensationsåtgärder är frågorna gällande ”var” och ”hur” av avgörande betydelse (Persson, 2013). I detta sammanhanget handlar problematiken om att det dels kan uppstå svårigheter med att hitta ett passande område för att ersätta naturvärden, med anledning av att vissa livsmiljöer inte kan återskapas. Dessutom kan det vara svårt att hitta mark för att skapa nya ekologiska värden och tillgångar (ibid). In-kind kompensationsåtgärder används mycket mer än out-of-kind kompensationer, vilket komplicerar kompensationsfrågan gällande kulturella värden där in-kind kompensation är knappt tillämpningsbara (Larsson, 2019).

5 Resultat

5.1 Den värdefulla jordbruksmarken

I följande avsnitt redovisas jordbruksmarkens olika värden, utifrån olika perspektiv. Inledningsvis presenteras resultat av studiens litteraturöversikt i förhållande till den teoretiska referensramen. I vissa texter uttrycks värdena i direkta ord, medan det i andra texter framkommer värden ”mellan raderna”. Eftersom värdena i litteraturen behandlas utifrån olika teoretiska perspektiv har jag använt mig av ekosystemtjänster som ett värderingsverktyg i tolkningen av jordbruksmarkens värde. Vidare beskrivs jordbruksmarkens värde utifrån olika rättsfall. Resultatet visar att olika intressenter och aktörer prioriterar och argumenterar olika för vilka funktioner som främst bidrar till den värdefulla jordbruksmarken.

5.1.1 Jordbruksmarkens ekosystemtjänster

Grunden till värderingsmodellen är konceptet om ekosystemtjänster där värde framkommer genom olika funktioner. I arbetet har den ursprungliga modellen utvecklats och därmed antagit en ny form, Tabell 3. Detta görs i syfte att kartlägga även de värden som inte kan redovisas enligt den befintliga modellen. Trots att biologisk mångfald inte är en ekosystemtjänst i sig är den nödvändig för att ekosystemtjänster ska kunna produceras (Deng et al., 2016) och därför finns det i modellen. Även effekttjänster som är de indirekta nyttor som erhålls genom andra ekosystemtjänster har fått en plats i värderingsmodellen.

| Försörjande ekosystemtjänster | Reglerande ekosystemtjänster | Kulturella ekosystemtjänster | Effekttjänster |
|---|--|---|--|
| Produkter från ekosystem Produktionsvärde | Nyttor från reglering av processer i ekosystemen Klimatvärde | Icke – materiella nyttor från ekosystemen Upplevelsevärde | Nyttor som erhålls genom andra ekosystemtjänster Tilläggsvärde |
| Biologisk mångfald Bevarande värde | | | |
| Stödjande ekosystemtjänster Grundläggande värde | | | |
| Tjänster som är nödvändiga för övriga ekosystemtjänsters funktion | | | |

Tabell 3. En preliminär sammansatt värderingsmodell. Egen tabell.

Litteraturgenomgången visar att jordbruksmark erbjuder en mängd olika ekosystemtjänster med olika värden. Tabell 4, sammanfattar de värden som nämns i jordbruksmarkssammanhang. Många av värdena sammanfaller med vad som i andra sammanhang kallas ekosystemtjänster, men det framkommer också andra värden som inte direkt faller under den klassiska uppfattningen om vad ekosystemtjänster är. Exempelvis finns det argument i litteraturen om att inkomst och en levande landsbygd försvinner när jordbruksmark krymper, eftersom vissa funktioner såsom möjlighet till rekreation och jordbruk upphör. I litteraturen betraktas inte dessa sociala perspektiv som ekosystemtjänster. Jag bedömer dock att de har en liknande status eftersom dessa är värdena som försvinner när jordbruksmark upphör att vara jordbruksmark. Dessa värden hamnar i kategorin som jag har valt att benämna ”tilläggsvärde”.

| Produktionsvärde | Klimatvärde | Upplevelsevärde | Tilläggsvärde |
|---|---|---|--|
| Produkter från ekosystem | Nyttor från reglering av processer i ekosystemen | Icke – materiella nyttor från ekosystemen | Nyttor som erhålls genom andra ekosystemtjänster |
| <ul style="list-style-type: none"> • Livsmedel (Slätmo, 2014; van Zanten et al., 2014; Granvik et al., 2015; He et al., 2018; Karlsson & Wallander, 2018; Gardi et al., 2015; Bren d'Amour et al., 2017; Turner et al., 2016; Deng et al., 2016) • Biobränsle (Granvik et al., 2015) • Biomaterial (Granvik et al., 2015) • Biomassa (Gardi et al., 2015) • Råvaror, råmaterial (van Zanten et al., 2014; Gardi et al., 2015; Karlsson & Wallander, 2018) | <ul style="list-style-type: none"> • Pollinering (Karlsson & Wallander, 2018; Naturvårdsverket, 2017; Deng et al., 2016) • Vattenreglering, vattenrening (Naturvårdsverket, 2017; Gardi et al., 2015) • Klimatreglering (Naturvårdsverket, 2017b; Turner et al., 2016; Deng et al., 2016) • Skadedjursbekämpning (Naturvårdsverket, 2017) | <ul style="list-style-type: none"> • Rekreation (Slätmo, 2014; van Zanten et al., 2014; Karlsson & Wallander, 2018; Naturvårdsverket, 2017; Turner et al., 2016; Deng et al., 2016) • Friluftsliv (Karlsson & Wallander, 2018) • Spirituella upplevelser (van Zanten et al., 2014) • Turism (van Zanten et al., 2014; Karlsson & Wallander, 2018) • Kulturarv, kultur, kulturmiljö (He et al., 2018; Slätmo, 2014; Gardi et al., 2015; Karlsson & Wallander, 2018) • Öppna, vackra landskap (He et al., 2018; Slätmo, 2014; van Zanten et al., 2014; Karlsson & Wallander, 2018) • Vandring (Naturvårdsverket, 2017) • Utbildning (Deng et al., 2016) | <ul style="list-style-type: none"> • Arbetsstillfällen (Slätmo, 2014) • Inkomst (van Zanten et al., 2014) • Välfärd (van Zanten et al., 2014; Slätmo, 2014; Niss et al., 2019; Naturvårdsverket, 2015). • Levande landsbygd (Slätmo, 2014) |
| Bevarande värde Biologisk mångfald (Gardi et al., 2015; Karlsson & Wallander, 2018; van Zanten et al., 2014; He et al., 2018) | | | |
| Grundläggande värde Stödande ekosystemtjänster | | | |
| Tjänster som är nödvändiga för övriga ekosystemtjänsters funktion | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Livsmiljö/habitat (Deng et al., 2016; Huang et al., 2015) • Återvinning av näringsämnen (Huang et al., 2015) • Jordmänsbildning (Naturvårdsverket, 2012) | | | |

Tabell 4. En sammanställning och tolkning av jordbruksmarkens värden, utifrån olika källmaterial.

Egen tabell.

5.1.2 Jordbruksmarkens värde enligt rättsinstanser

En genomgång av vägledande avgöranden hos mark-och miljööverdomstolen (MÖD) mellan åren 2017 – 2019 och med sökord ”jordbruksmark” visar att det finns ett antal fall som är

relevanta för studien. De olika målen har olika kärnfrågor, men ”jordbruksmark” är den röda tråden som genomsyrar alla fallen. I Bilaga 2 beskrivs fallen mer ingående.

En rättsfallssammanställning gjord av Länsstyrelsen Skåne år 2017 (Thulin & Olin, 2017) visar att frågan gällande jordbruksmark har varit ett aktuellt ämne, med olika infallsvinklar hos Sveriges domstolar. I sammanställningen redovisas det ett tiotal olika rättsfall mellan åren 2015–2017. Av sammanställningen framkommer det att bygglov för bostadsbyggandet på jordbruksmark har nekats om marken har använts för jordbruk, vilket följaktligen handlar om brukningsvärd jordbruksmark eller att ett enbostadshus inte är ett väsentligt samhällsintresse. I andra domslut har bygglov avslagits med hänvisning till ÖP, öppet backlandskap samt jordbruksmarkens bruksvärde, som sträckte sig från bördighetsklass 8 till klass 10. I fall där byggnationen av enbostadshus på jordbruksmark har beviljats framkommer det att det har saknats stöd för att marken är brukningsvärd jordbruksmark (ibid).

Två fall som sticker ut kommer från Lomma och Skurups kommuner och som handlar om byggnationen på klass 9 jordbruksmark. Enligt Thulin & Olin (2017) fann mark-och miljödomstolen (MMD) att tomten i Lomma kommun var väl avgränsad till omkringliggande jordbruksmark och vid den aktuella tidpunkten användes marken inte för jordbruk. Eftersom kommunen inte har kunnat bevisa att fallet handlar om brukningsvärdig jordbruksmark och att det saknas uppgifter att tomten är lämplig för jordbruk gjorde MMD en bedömning att byggnationen inte skulle innebära ianspråktagande av jordbruksmark. Målet återförvisades för fortsatt handläggning. I fallet från Skurups kommun fick sökandet bygglov beviljad där bedömningen var att fastigheten inte är en brukningsvärd jordbruksmark. Som i Lommas fall konstaterade MMD att tomten var väl avgränsad till närliggande jordbruksmark och att marken inte används för jordbruksändamål och bedömde att den tänkta bebyggelsen inte påtagligt skulle påverka ett rationellt jordbruk (ibid).

Rättsfallsgenomgången, Bilaga 2, visar att platsobservationer gjorda av MÖD, för att undersöka vad som är lämplig markanvändning, har spelat en avgörande roll vid bedömningen om fallet handlar om brukningsvärd jordbruksmark. Exempelvis konstaterade MÖD i målet P7083-18 att fastighet är jordbruksmark, men på grund av omständigheterna (bergigt område och tunt jordlager) kan den inte beskrivas som brukningsvärdig åkermark och därmed kan bygglov för enbostadshus beviljas. I ett liknande fall, P6358-16, har byggnadsnämnden yttrat att marken inte är brukningsvärdig jordbruksmark och därmed skulle husbyggandet inte medföra skada på

areella näringar. Trots att det i anslutning till fastigheten bedrivs ett aktivt jordbruk konstaterar MÖD att det saknas stöd som visar att marken på den aktuella platsen utgör brukningsvärdig jordbruksmark, med motiveringen att marken i fråga är igenväxt och inte har brukats för odling eller som betesmark under de senaste 20 åren. Däremot fastslog MÖD i målet P4848-16 att marken är brukningsvärdig jordbruksmark. Dels är argumentet att den nyligen har använts för jordbruksproduktion och dels att det bedrivs jordbruk i anslutning till fastigheten. Enligt MÖD:s bedömning skulle husbyggandet på tomtens hindra möjligheten att bedriva jordbruk i framtiden.

Bland vägledande avgöranden finns det även andra aspekter som sätter ett värde på jordbruksmark och som ligger till grund för att exploateringen inte tillåts. Exempelvis delar MÖD länsstyrelsens bedömning i målet M4255-18 och anser att värdefull kulturmiljö kommer att skadas vid förändrad markanvändning. Det öppna odlingslandskapet och dess kulturmiljö bedöms ha ett bevarandevärde och är av allmänt intresse, vilket också har vägt tyngre framför de enskilda intressena om att ändra markanvändningen. Det öppna odlingslandskapet och bevarandevärdet har också varit aktuella utgångspunkter i målet P4848-16. Även här framförs det allmänna intresset som ett argument för att bevara området som består av åkermark.

Ett annat mål som har avgjorts år 2017 och som är aktuellt i studiens sammanhang handlar om biotoper och kompensationsåtgärder. Med en motivering att öka den företagsekonomiska nyttan söker en jordbrukare dispens från biotopskyddsbestämmelserna för borttagandet av stenvägg från åkermark, vilket MÖD beviljar med villkor på kompensationsåtgärder. I detta fall sätts en rad olika villkor på hur processen ska ske, men kärnan av kompensationsåtgärden är att det anläggs en stenvägg på annan plats på jordbrukarens fastighet. På ett sådant sätt kan, enligt MÖD, syftet med biotopskydd tillgodoses.

5.2 Tillämpning av kompensation i praktiken

I följande avsnitt redovisas olika kompensationsåtgärder som har genomförts i praktiken. Inledningsvis presenteras kompensationsåtgärder vars utgångspunkt har varit hårdgjorda ytor inom Europeiska Unionen (EU). Därefter beskrivs några fall som är kopplade till strävan att kompensera för förlorade värden vid markexploatering för bostadsbyggande i Sverige. Syftet med de sistnämnda kompensationsinsatserna har huvudsakligen varit att ersätta ekologiska värden. Dessa fall bedöms vara relevanta för att väva ihop ekosystemtjänster och kompensation.

5.2.1 Olika typer av kompensationsåtgärder för olika slags syften

En sammanställning av kompensationsåtgärder som tillämpas inom EU (EK, 2012) visar att det finns olika sätt att hantera förlusten av ett värde. Kompensationsåtgärder är sammanställda utifrån praxis som har vidtagits för att behålla vissa av markens funktioner för naturens och människors välbefinnande. Vissa åtgärder vidtas på lokal nivå, vissa på nationell. I Bilaga 1 beskrivs åtgärderna mer ingående än i Tabell 5 som visar olika kompensationsåtgärder.

| Åtgärd | Beskrivning | Kompensation & prioritering |
|--|--|--|
| Förflyttning och återanvändning av matjord | Värdefull matjord förflyttas antingen i syfte att öka markens fertilitet i andra områden eller för att driva fram återställandet av förfallen mark någon annanstans (EK, 2012). | Objektorienterad; * off-site + in-kind |
| Kompensation och ekopoäng | Byggnation som belastas med ekopoäng medför att kompensationsåtgärder av motsvarande värde måste genomföras på en annan plats. Typexempel är förbättring av den biologiska mångfalden i olika biotoper och skyddade landskap eller förbättring av jordbruksmetoder som görs genom omställning från intensivt till extensivt bruk (EK, 2012). | Miljömålsorienterad; * off-site + in-kind * off-site + out-of-kind |
| Återställande av hårdgjord/konstgjord mark | Till en viss mån återställs den ursprungliga jordprofilen, vilket görs genom att den hårdgjorda ytan tas bort. Ofta återanvänds matjord som har schaktats bort från en annan plats (EK, 2012). | Objektorienterad; * off-site + out-of-kind |
| Mildra förlusten av markfunktioner | Användning av genomsläppliga material istället för cement och asfalt, skapandet av grön infrastruktur, gröna tak och naturliga vattenuppsamlingssystem har varit bland åtgärderna för att mildra förlusten av vissa markfunktioner (EK, 2012). | Plats- och typorienterad; * on-site + out-of-kind |
| Avgift | Kompensation är kopplad i första hand till en avgift, ofta till en myndighet som driver olika kompensationsprojekt för att återställa vissa markfunktioner någon annanstans (EK, 2012). | Miljömålsorienterad; * off-site + in-kind * off-site + out-of-kind |

Tabell 5. Sammanställning av kompensationsåtgärder. Källa: EK, 2012. Egen sammanställning.

Förflyttning och återanvändning av matjord överensstämmer med objektorienterad kompensation eftersom fokus läggs på att flytta värdet till en annan plats i syfte att återställa dess funktion. Kompensationssystemet med ekopoäng liknar miljömålsorienterad kompensation eftersom systemet regleras genom naturskyddslagen och är inriktad på att minska naturpåverkan i allmänhet. Detta möjliggör att kompensationsåtgärder som genomförs på en annan plats kan ersätta värden antingen av samma eller annan typ. Kompensationsåtgärder som handlar om att återställa konstgjord mark kan jämföras med objektorienterad kompensation då

fokus läggs på objekt, alltså mark och till en viss mån återskapandet av dess funktioner. Åtgärden går ut på att kompensationen genomförs på en annan plats och handlar enbart om att hårdgjorda ytor återställs i ursprungligt skick. Mildra förlusten av markfunktioner ligger i linje med plats- och typorienterad kompensation eftersom fokus ligger både på plats och funktion. Genom att använda genomsläppliga material istället för exempelvis cement och asfalt är målet att mildra förlusten av vissa markfunktioner. Sist men inte minst kan paralleller dras mellan avgift och miljömålsorienterad kompensation eftersom avgiften betalas in till en miljöfond. Därefter tas beslut om vart kompensationsinsatser ska ske för att återställa vissa markfunktioner där.

5.2.2 Lunds kommun. Brunshög

Plats- och typorienterad kompensation med blandade hanteringsstrategier: on-site + in-kind; on-site + off-kind; off-site + in-kind

Brunshög är ett område i nordöstra Lund som växer fram på ett bördigt odlingslandskap (Lunds kommun, 2013). Det nya området är planlagt på jordbruksmark, vars bördighet ligger mellan klass 8–10. För att skapa ett så hållbart område som möjligt, där resurserna utnyttjas effektivt och inget går till spillo, har Lunds kommun bestämt riktlinjer för hur området ska utvecklas, vilket signaleras i den fördjupade översiktsplanen (FÖP) för Brunshög. Bland riktlinjerna finns ambitionen att balansera byggandet på jordbruksmarken med strävan att kompensera att den goda åkerjorden exploateras för bostadsbyggandet. Kompensationsstrategierna kan enligt FÖP handla om ”återställande, grönytefaktorer, ersättningsbiotoper, nya odlingsmöjligheter eller förbättringar på annat håll” (Lunds kommun, 2013:18). Vidare är visionen att ca 30 % av den exploaterade åkermarken ska ”helt kunna återställas till odlingsmark i framtiden” (Lunds kommun, 2013:18). Kommunens önskan är att bevara det öppna odlingslandskapet för att kunna erbjuda ett brett spektrum av rekreationsmöjligheter kopplade till kultur- och naturupplevelse. I den nya stadsparken ska det bland annat finnas stadsodling, ekologiskt jordbruk och ängar som även kommer bli en del av olika stråk - vandring, cykling och ridning. Mellan husraderna kommer markreserv behållas som ska kunna användas för stadsodling. Genom ett mindre storskaligt jordbruk är målet också att öka den biologiska mångfalden inom området. För att hantera intressekonflikten om stadsutveckling på jordbruksmark tillämpar Lunds kommun principen ”ju högre klass på jordbruksmarken, desto högre krav på täthet och tillgång till bra kollektivtrafik” (Lunds kommun, 2013:44).

I en personlig kommunikation berättade Brunnsjögs projektchef om hur det hittills har gått med områdets vision gällande ambitionen att balansera byggandet på jordbruksmarken.

Ärligt talat så har det visat sig utmanande att närma sig vår vision att "balansera den goda jorden". Där vi bygger var matjordslagret redan bortskrapat av arkeologer. Och massorna, alven, transporteras för att täcka en läckande f d soptipp/deponi i Rögle. Den ägs av kommunen och måste täckas med massor snarast möjligt. Frågan är dock fortfarande mycket viktig för oss. Det vi har lyckats med är att alla byggrätter/tomter sålts i tävlingar där odlingsmöjligheter varit med i anbuden. Och att våra parker har ett stort inslag av ätbara växter och odling/matproduktion. ICA kommer att ha inomhusodling av sallad - också ett sätt att kompensera för jordbruksmark som tas ur produktion. Utbyggnadstiden i Brunnsjö är lång och vi jobbar hela tiden för att förbättra projektet - inte minst i denna fråga (Dahlman, personlig kommunikation 2020-04-24).

5.2.3 Lomma kommun

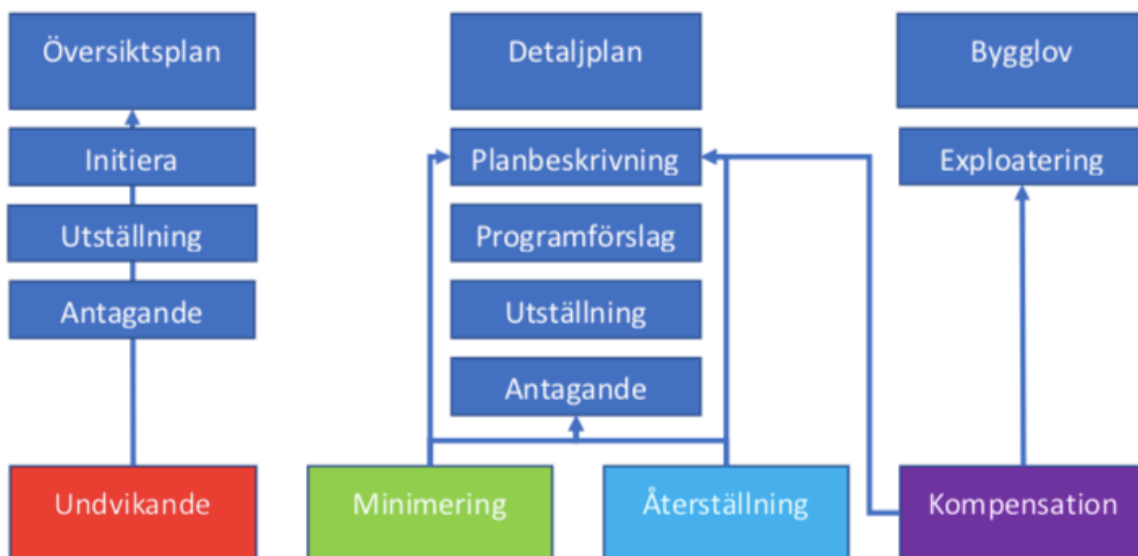
Plats- och typorienterad compensation med on-site + in-kind hanteringsstrategi

Sedan 2007 inkluderas ekosystemtjänster på landskapsnivå i Lommas översiktsplaneringen (Naturvårdsverket, 2015). Politikerna har insett att det med dagens markanspråk och bebyggelse finns risk att en del av ekosystemtjänsterna kan förloras, och därtill kan det medföra högre kostnader i framtiden. Lomma kommun har inkluderat ekosystemtjänster i detaljplaneringen. Inför varje detaljplan eller exploateringsprojekt gör kommunen en bedömning enligt deras checklistor och tabeller om vad som finns på plats idag, vad som har försvunnit och vad det finns brist på. Inom kommunen tillämpas balanseringsprincipen för att kompensera för natur och rekreation vid exploatering. Om värden går förlorade ska miljökompensation göras så långt som möjligt. Kostnader för compensation belastar projektet. En beskrivning av hur värdena ska kompenseras ska finnas innan exploateringen påbörjas. Compensation kan ske genom att öka naturvärden inom området eller på annan plats; binda samman områden för högre ekologisk eller rekreativ funktion. En annan kompensationsåtgärd kan handla om att kompensera markens infiltrationsförmåga och vissa biologiska värden genom att sätta på ett växttak på planerad bebyggelse (ibid).

5.2.4 MuniComp: ekologisk kompensation som styrmedel – ett kommunperspektiv

Miljömålsorienterad kompensation med olika hanteringsstrategier: off-site + in-kind; off-site + out-of-kind

MuniComp är ett pågående forskningsprojekt som undersöker kommunens förutsättningar att tillämpa ekologisk kompensation i planering och beslut om användning av mark och vatten (Jönsson, 2020). Målet är att kompensationen ska resultera i noll nettoförlust av miljövärden (Jönsson, 2019a). Projektet finansieras av Naturvårdverket och syftet är att ge kunskap och förslag på riktlinjer för användning av ekologisk kompensation i Sverige. Inom projektet undersöks möjligheten att införa regionala kompensationspooler där värdena som skapas i pooler kan kompensera för de värden som förloras vid exploateringen (Jönsson, 2018). Utifrån den insamlade datan har forskarna byggt upp en modell som visar hur kommunens planprocess och skadelindringshierarkin hänger ihop, Figur 3. Med fokus på natur- och ekosystemtjänstvärden samt dess funktioner är den bakomliggande idén med kompensationen att gottgöra skador som orsakas av exploateringen (Jönsson, 2019a).



Figur 3. En modell som visar hur kommunens planprocess och skadelindringshierarkin hänger ihop.

Källa: Jönsson, 2019b

5.2.5 Platsspecifika åtgärder. Riksbyggen

Plats- och typorienterad kompensation med on-site + in-kind hanteringsstrategi

Sedan 2013 använder det kooperativa företaget Riksbyggen ekosystemtjänster som ett verktyg för att minska den negativa påverkan på ekosystemen och biologisk mångfald vid nyproduktion

av bostäder (Riksbyggen, 2019). Genom att analysera vilka ekosystemtjänster som finns på platser där det planeras nybyggnation, säkrar företaget upp att ekosystemtjänsterna inte byggs bort (ibid). Varje exploateringsprojekt analyseras i sin helhet och jämförs med det ursprungliga tillståndet (Naturvårdsverket, 2015). Ekosystemtjänster baseras på Millenium Ecosystem Assesment och omfattar 16 olika värden, bland annat odlingsbar mark, habitat, rekreation och estetiska värden, turism och kulturmiljövärden (ibid). I syfte att platsen ska ha minst lika mycket ekosystemtjänster som innan exploateringen, tar företaget åtgärder för att bevara, addera eller kompensera för värden. Kompensation kan handla om att skapa eller bevara grönytor, anlägga gröna tak eller ängsmark med hög biodiversitet, sätta upp insekthotell eller skapa sociala mötesplatser. Sedan 2013 har företaget genomfört ca 300 projekt där olika kompensationsåtgärder har tagits för att bevara, skapa eller ersätta de förlorade värdena (Riksbyggen, 2019).

5.3 Innovation och alternativ jordbruk

Objektorienterad kompensation med off-site + in-kind hanteringsstrategi

Utöver de exempel på direkta kompensationsåtgärder har jag också sett det som relevant att lägga till pågående jordbruksinnovationer, som indirekt kan medföra kompensation av jordbruksvärden, men som inte aktiverats i sådant syfte. Enligt Sinclair (2019) och Rindevall (2019) har en del ”jordbruks-startups” varit inriktade på innovativa metoder att producera livsmedel under de senaste åren. Innovationerna byggs på grundidén om alternativ jordbruk vilket innebär att odling sker i en konstgjord miljö. Vertikal inomhusodling är en trend som blir alltmer populär där växterna produceras genom exempelvis hydroponisk odling. I så fall odlas plantorna i ett slutet vattensystem med tillfört näring och där solljuset ersätts med LED-lampor. I jämförelse med traditionellt jordbruk är vertikal odling resurs- och energieffektivare (ibid), med en uppskattning att man kan producera 350 gånger mer mat per kvadratmeter (de Lange, 2017). Enligt New Scientist har vertikal odling tillämpats i praktiken sedan 1999 (Marks, 2014). Sedan dess har innovationen brett ut sig världen runt. Sallad, spenat, tomater, paprika och jordgubbar är bland de grönsakerna som har odlats enligt denna metod (ibid).

5.3.1 Odlingscontainer för odling i stadsmiljö

Futufarm är ett företag i Halmstad som har introducerat marknaden med odlingscontainer där odlingen, som görs vertikalt, också är mer platseffektiv (Gohde, 2017). Produktionen som kan pågå året runt, sker i en fyrtiofots-container och kan placeras på stadens olika platser. Enligt

beräkningarna kan produktionen från en container försörja ca 50 medelstora familjer på grönsaker eller 25 kg grönsaker per vecka (ibid).

5.3.2 Odling i industriområden & källarlokal

Grönska är ett Huddingebaserat företag som odlar i odlingsställningarna på höjden året runt. Företaget lägger fokus på växthusbaserade växter (Sinclair, 2019). Varje månad kan 80 000 krukor av olika örter och sallader produceras, vilket ger ca 1 miljon krukor per år. Anläggningen som är en gammal industrilokal, är på 900 kvadratmeter och är bland Europas största vertikalodlingar. Det är nämntvärt att det är bland annat Jordbruksverket och Naturvårdsverket som medfinansierar detta innovationsprojekt (ibid). Även *Plantagon* satsar på alternativ jordbruk och odlar grönsaker inom en källarlokal på Kungsholmen i Stockholm (Rindevall, 2019). Enligt beräkningarna är det möjligt att producera grönsaker upp till 30 ton per år på en 300 kvadratmeter anläggning. Detta innebär att företaget dagligen kan producera fram ca 100 kg bladväxter och örter (ibid).

6 Fallstudie Tomelilla

6.1 Historisk inblick

”Tommorp lille” är den ursprungliga och första benämningen som kan spåras till år 1437 i den skånska orten Tomelilla (Tomelilla kommun, 2002). Enligt den äldsta kartan över Tomelilla från 1727 var Tomelilla en liten by i jämförelse med kringliggande byar, både arealmässigt, antal hus och bytomt. På den tiden bestod den största delen av byns areal av ängsmark och en mindre del nyttjades som betesmark. Vidare beskrivs åker som av dålig kvalitet där vissa delar av åkern kunde vila upp till åtta år. Till följd av järnvägens och industrins framsteg under det sena 1800-talet förvandlades Tomelilla från den gamla bondbyn till en stations- och centralort. Järnvägen, som användes både för persontransport och frakt av jordbruksprodukter och byggmaterial, gynnade samhällets framväxt. Under den första tiden dominerades Tomelillas näringsliv av jordbruksrelevanta verksamheter som slakteri, stärkelse- och jästfabrik samt handel och hantverk. Tidigt med samhällets framväxt etablerades också en folkhögskola. Nuförtiden finns det knappast några spår kvar från 1727 och i sin helhet har landskapet förändrats (ibid).

6.2 Tomelilla kommun idag

”Tomelilla kommun är en landsbygdkommun med spridd bebyggelse där naturen alltid ligger nära till hands” (Tomelilla kommun, 2020a). Kommunen, enligt Kartbild 2, ligger i södra delen av Skåne.

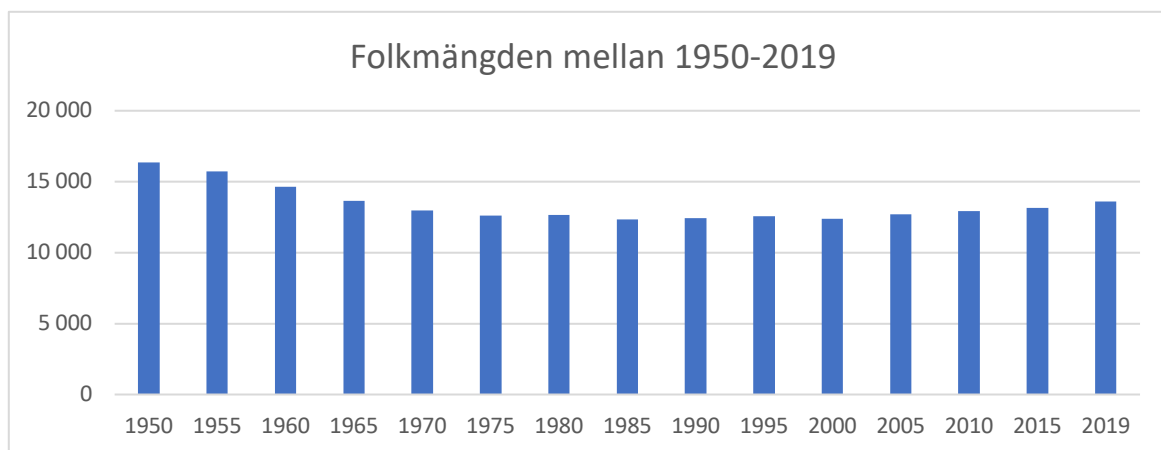


Kartbild 2. Visualisering av Tomelillas kommungränser. Källa: Länsstyrelsen, 2020.

Egen sammanställning.

6.2.1 Befolkningsutveckling

Enligt Figur 4, har invånarantalet genom åren varierat mellan 1950 – 2019 och nuförtiden bor det ca 13 500 invånare inom kommunen, varav de flesta bor i Tomelilla by, medan ca 35% bor på landsbygden och ca 15% i de mindre tätorterna (Tomelilla kommun, 2020a). Prognosen är att under de närmaste fem åren, det vill säga fram till år 2025, förväntas invånarantalet öka med ca 1050 personer inom kommunen, varav ca 750 förväntas bosätta sig i centralorten, medan resterande antal ska spridas mellan övriga orter inom kommunen (Tomelilla kommun, 2020b).



Figur 4. Befolkningsutveckling i Tomelilla kommun genom åren. Källa: SCB, 2019.

Egen sammanställning.

6.2.2 Jordbruksmark inom Tomelilla kommun

Enligt graderingen av åkermark klassificeras jordbruksmarken inom Tomelilla kommun mellan klass 7 - 8, vilket innebär att den är näringsrik och tillhör Sveriges bördigaste jordbruksmark (Enghang et al., 2013). Baserad på SCB:s (2020) data, Tabell 6, hade Tomelilla kommun år 2015 25 304 hektar jordbruksmark som ”*används eller lämpligen kan användas för växtodling eller bete och som är lämplig att plöja*”. Det är värt att tilläga att med betesmark avser SCB marken som är ”*bevuxen med en tillräcklig mängd växande gräs och örter av det slag som duger till foder för djuren*”. Även betesmark med mycket träd och buskar inkluderas i denna kategorin. Enligt statistiken har jordbruksmarkens areal minskat med ca 12% under de drygt 70 åren eller med ca 52 hektar per år.

| | 1951 | 1981 | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|-----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 1270 Tomelilla | | | | | | | | |
| Åkermark | 25 203 | 23 520 | 23 341 | 22 690 | 22 183 | 22 769 | 22 622 | 22 340 |
| Betesmark | 3 742 | 3 111 | 3 022 | 3 003 | 2 911 | 3 028 | 3 103 | 2 964 |

Tabell 6. Minskningen av jordbruksmarkens areal inom Tomelilla kommun mellan 1951 – 2015.

Källa: SCB, 2020. Egen sammanställning.

6.3 Centralorten

Tomelilla har ca 6400 invånare och därmed är kommunens största tätort (Tomelilla kommun, 2020b). Orten har präglats av järnvägen, vilket har varit en bidragande faktor till samhällets framväxt. Här finns en god tillgång till kommunal- och samhällsservice, samt en mängd olika företag och industrier. Dessutom finns det ett brett utbud av fritidsaktivitet och nöjen, Figur 5. Mellan 1 och 1,5 timmars pendlingsavstånd från Tomelilla ligger större städer såsom Lund, Kristianstad, Malmö och Köpenhamn dit man kan ta sig både med tåg och buss (ibid).

| |
|--|
| Biograf • Idrottsplats • Tennisbana • Golfbana • Motorbana • Gokartbana • Skjutbana • Ponnytravbana • Scoutgård • Sporthall med inomhusbad • Utomhusbad • Gym • Campingplats • Bangolfbana • Tosselilla Sommarland • Folkpark • Hembygdsgrd/museum • Bowlinghall • Dressincykling • Dansplats • Marknad 2ggr/år • Konsthall |
|--|

Figur 5. Aktiviteter som erbjuds i Tomelilla. Källa: Tomelilla kommun, 2020b.

Egen figur.

6.4 Översiktsplanering

6.4.1 Jordbruksmark, jordbruk och jordbrukslandskap enligt den aktuella ÖP

För Tomelilla kommun är åkermarken en del av näringslivet och kommunens identitet (Tomelilla kommun, 2019). Dessutom är jordbrukslandskap en aspekt av kommunens kulturhistoria och ett naturligt element av landskapsbilden. Kommunen bedömer att färre jobbar inom det traditionella jordbruket, vilket är till följd av de strukturomvandlingar som har skett inom jordbruket. Samtidigt finns det goda förutsättningarna för lokala producenter att utveckla sin verksamhet, exempelvis genom gårdsbutiker och den lokala livsmedelsproduktionen. Kommunen visar också förståelse för jordbruksmarkens betydelse såväl för regionen som för hela landet. Vidare redogör kommunen att livsmedelsproduktion är en bidragande faktor till den växande besöksnäringen som ger positiva effekter på ekonomi och sysselsättning. Samtidigt framkommer det i översiktsplanen att det inom kommunen är svårt att undvika

exploatering av jordbruksmark för nybyggnation. Fortsättningsvis betonas det att Tomelilla kommun är en landsbygdskommun med mycket jordbruksmark, men detta ska inte hindra kommunen att växa. Dock utgår kommunen från brukningsvärdet på den aktuella jordbruksmarken och hur nybyggnation påverkar möjligheter att bedriva jordbruket i fortsättningen (ibid).

6.4.2 Planering

Trots att kommunen har planmonopol upplever kommunen att det är svårt att styra samhällets utveckling genom planering och istället är det samhällets vilja som initierar ny planering (Tomelilla kommun, 2019). En utmaning för kommunen är att de flesta DP är från 80-talet och är upprättade efter 1947 års lagstiftning som utgår från dåtidens planeringsbehov, men inte är i linje med dagens behov. En ytterligare utmaning förknippas med byggnadstypen, då det rent generellt endast byggs friliggande villor. Byggnation av flerfamiljshus har tillkommit under de senaste åren. Vid planering av nybebyggelse är närheten till serviceutbud och kollektivtrafik viktiga faktorer och därmed koncentreras nybyggnation till centralorten ”även om det sker på mark som för närvarande används för jordbruk” (Tomelilla kommun, 2019:70). Kartbild 3 visualiserar det planlagda utbyggnadsområdet i Tomelilla.



Kartbild 3. En översiktlig bild av planerade utbyggnadsområden i centralorten Tomelilla.

Källa: Tomelilla kommun, 2019. Omarbetat av arbetets författare.

Inom kommunen finns stora områden med impedimentmark, det vill säga mark som inte är lämplig för varken skogs- eller jordbruk, samt jordbruksmark som är av sämre kvalitet (Tomelilla kommun, 2019). Den höga efterfrågan på nybyggnation på landsbygden skapar trycket på obebyggd mark, vilket ofta kan handla om högvärdig åkermark. För att inte förlora

de värdena hanteras efterfrågan med hänsyn till de kvaliteter som förknippas med landsbygd. Alla bygglov hanteras enligt de krav som ställs av lagstiftningen, inklusive PBL och MB, samt de lokala strategier som utgår från ÖP. En av strategierna för nybyggnation är att den ”*ska inte påtagligt skada eller förhindra allmänna intressen som exempelvis högvärdigt jordbruk*” (Tomelilla kommun, 2019:104). Lämpligheten på att bygga på åkermark avgörs av markens brukningsvärde (ibid).

6.4.3 Natur- och livsmiljö

Att främja turism, tätortsnära rekreation och friluftsliv är bland de aktiviteter som uppmärksammas i ÖP (Tomelilla kommun, 2019). Inom kommunen finns det god tillgång på vandringsleder, stigar, cykel- och ridleder. I ÖP betonas naturens värdefulla estetiska och rekreationella funktioner, samt den attraktiva levnadsmiljön för människor, djur och olika arter. Naturlandskapet i kommunen är av olika landskapskaraktär: 1) jordbrukslandskap och betesmark, 2) backlandskapet, 3) höglänt landskap. Vidare beskrivs naturens värde med hjälp av ekosystemtjänster, som bidrar till en bättre hälsa och ökar kommunens attraktionsvärde. Dessutom framställs ekosystemtjänster som grundläggande förutsättning för ”*ett starkt och livskraftigt areellt näringsliv*” (Tomelilla kommun, 2019:148). Ängar och betesmark inom Tomelilla kommun betraktas inte som värdefulla natur- eller kulturmiljövärden, vilket har avgjorts av Ängs- och betesmarksinventeringen 2002–2004 (ibid).

6.5 Allmänna och enskilda perspektiv

Intervjuerna med Tomelillaborna har bidragit med information som är av en personlig karaktär och tillåtit mig att se på jordbruksmarkens värde utifrån varje individs perspektiv, som enligt Persson (2013) och van Zanten et al. (2014) utgörs av individens erfarenheter, behov och preferenser. Denna information berikar min förståelse för hur man sätter ett värde på det kapital som jordbruksmarken är och förtydligar de argument som används av myndigheter och i planering, som oftast gäller de allmänna och gemensamma intressena.

Alla intervjupersonerna känner väl till Tomelillas kommun och tätorten Tomelilla. Alla som en är positiva till att det byggs nya hus. Enligt berättelserna har Tomelilla förändrats till en mer trevlig miljö under de senaste åren. En allmän trend som uppmärksammas av intervjupersonerna är att det byggs mycket enfamiljshus och seniorvillor, och nybebyggelsen sprider sig också ute på jordbruksmark. Göran, som har bott i Tomelilla i ca 50 år, påpekar att

nya områden inte har byggts på många år. Enligt honom var det en byggboom under 70-talet och sedan dess har det stått rätt stilla. Även på den tiden byggdes områdena på odlingsbar jordbruksmark men som Göran minns, ifrågasatte man det inte då. Idag anser han ”*att det känns inte riktigt rätt men hur ska man göra då? Vart ska man annars bygga då?*” (Göran, personlig kommunikation, 2020-02-29).

Vissa av intervjupersonerna hänvisar till lagstiftning och planering, med meningen att det är där nyttjandet av jordbruksmarken styrs. Lantbrukaren nämner exempelvis PBL, MB och DP som reglerar markanvändning och menar att om de inte sätter spärren för byggandet, varför ska det inte byggas? Både byggherrar berättar att de bygger endast inom detaljplanerat område, vilket innebär att det redan har undersökts vilka naturvärden som finns i området. Båda anger att de har haft ett par byggobjekt på jordbruksmark som då redan har planlagts av kommunen. Inställning till byggandet på jordbruksmark är liknande mellan byggherrar:

Jag ser inte det som ett jätteproblem men jag ser inte behovet av det heller, att bygga på jordbruksmark, inte i Sverige. Vi är för få människor för det i detta landet. Så vi skulle kunna klara oss utan det (Linus, personlig kommunikation, 2020-03-16).

Behövs det så är det inga problem (Andreas, personlig kommunikation, 2020-03-16).

Inte heller mjölkbonden visar tecken på att han skulle varit emot bostadsbyggandet på jordbruksmark. Han betonade att man måste tänka på de bakomliggande orsakerna. Vidare berättade han om en riksvägsutbyggnation precis utanför Tomelilla, där den nuvarande vägen ska bredas ut med fler körfiler. Av den anledningen köpte Trafikverket upp en del av hans jordbruksmark som ligger i anslutning till riksvägen. Han tycker att vägombyggnation är en onödig åtgärd eftersom den vägen inte är överbelastad och utan trafikolyckor. Han påpekar att så skulle han inte tycka om exploateringen skulle gälla bostäder, eftersom man då löser en liten del av bostadsbristen.

Att jordbruksmark tas i anspråk för bostadsbyggandet anses vara till följd av kommunens ställningstagande eftersom stadsplaner och visionsbilder tas fram på kommunhuset.

Så länge du inte tillåter högre byggnader som detaljplaner anger så klart att du måste breda ut dig på större arealer men det är kommuner som styr det i översiktsplan och detaljplaner hur man vill att stadsbilden ska se ut just i de områden de verkar i (Linus, personlig kommunikation, 2020-03-16).

Mot kommentar att trivsel är ett argument för att inte bygga höga hus blir byggföretagaren upprörd och menar att det inte är storleken på huset som avgör trivselkänslan:

Ja, men folk är inte olyckliga i New York eller San Francisco eller Berlin (Andreas, personlig kommunikation, 2020-03-16).

Med glädje berättar Ronny om Tomelillas ”första” höghus som kommer att vara 4 våningar högt. Han tycker att det är bra att man bygger på höjden eftersom småhus tar mer plats på marken. Även flera andra intervjupersoner reflekterar över detta och funderar på varför det inte byggs fler flerbostadshus som är högre än fyra våningar. Gällande trenden kring småhusbyggandet säger Göran följande:

Det är ju så att vi har det bra i Sverige och vi vill ha det bättre. Alla vill ha ett eget hus (Göran, personlig kommunikation, 2020-02-29).

Samtidigt lyfter byggherrarna fram att det finns mycket markytor att bygga på som ”*bara står och förfaller och ser för jäkligt ut*” (Linus, personlig kommunikation, 2020-03-16) och syftar på nedlagda industriområden. Vidare betonar byggherrar att det egentligen inte finns behov att röra på jordbruksmark, och argumentet att bygga på jordbruksmark handlar om kostnadseffektivitet.


Det kvittar nästan vilken ort du filmar ifrån i Sverige så ser du ett nerlagt industriområde. Bygg där! Där är ju bara skit! Nej, varför bygger man inte där? Ja, det är ju för dyrt! Då ska det rivas, då ska det saneras! Men bygg där då! Nu är vi där igen, det kostar, det handlar om pengar. Det är ju fortfarande så att det är billigare att bygga på jordbruksmark (Linus, personlig kommunikation, 2020-03-16).

Förutom nedlagda industrier lyfts även andra markytor upp som inte används till dess ursprungliga ändamål. Enligt mjölkbonden finns det massvis med ödemarksgårdar, varav 5–6 av dem i trakten där han bor. Han förklarar att det är ingen som bor i de gårdarna och spekulerar vidare att en del av marken har arrenderats ut, eller att en jordbrukare har köpt fastigheten för att använda jordbruksmark och låtit byggnader förfalla.

6.6 Värden

Med stöd av värderingstabellen har jag kategoriserat värdena som framkommer genom intervjuer. Tabell 7 speglar jordbruksmarkens värde utifrån individens perspektiv. I tabellen

finns värden som både var direkt uttryckta av intervjupersonerna och även värden som jag har försökt tolka utifrån uttalandena i intervjuerna.

| Produktionsvärde | Klimatvärde | Upplevelsevärde | Tilläggsvärde |
|--|---|--|---|
| Produkter från ekosystem | Nyttor från reglering av processer i ekosystemen | Icke – materiella nyttor från ekosystemen | Nyttor som erhålls genom andra ekosystemtjänster |
| <ul style="list-style-type: none"> • Livsmedel (Göran; Linus, Andreas; Anton; Ronny; mjölkbonde) | <ul style="list-style-type: none"> • Pollinering (mjölkbonde; Anton) • Klimatreglering (mjölkbonde) | <ul style="list-style-type: none"> • Utflykt (Ronny) • Friluftsliv (Ronny; mjölkbonde) • Turism (Ronny; Anton) • Öppna, vackra landskap (Anton; Ronny) | <ul style="list-style-type: none"> • Arbetsstillfällen (Ronny; Anton; mjölkbonde; Göran) • Inkomst (Ronny; Anton; mjölkbonde) • Levande landsbygd (mjölkbonde) • Handla närproducerat (Ronny) |
| Bevarande värde Biologisk mångfald (Anton; mjölkbonde) | | |  |
| Grundläggande värde Stödjande ekosystemtjänster | | | |
| Tjänster som är nödvändiga för övriga ekosystemtjänsters funktion | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Livsmiljö/habitat (mjölkbonde; Anton) | | | |

Tabell 7. En sammanställning och tolkning av jordbruksmarkens värden, utifrån intervju material.

Egen tabell.

6.6.1 Livsmedel och inkomst

På frågan att beskriva värdet av jordbruksmark med ett ord urskiljs tydligt två värdeord: livsmedel och inkomst. Medan icke-jordbrukare kopplar jordbruksmark i första hand till livsmedelsförsörjning och ser den ”*som fabrik utan tak*” (Andreas, personlig kommunikation, 2020-03-16), förklarar jordbrukare att jordbruksmark är deras företag och arbetsplats som genererar inkomst. Lantbrukaren Anton tydliggör att jordbruksmark är den viktigaste resursen för en lantbrukare och exemplifierar med ett banklån, där första frågan alltid handlar om hur mycket jordbruksmark man äger.

Åsikter och känslor kring utländsk jordbruksproduktion är delade, men ingen av intervjupersonerna visar direkt en negativ inställning till det.

Är det billigare att odla tomater i Polen så odla de där då! (Andreas, personlig kommunikation, 2020-03-16).

Mjölkbonde har som åsikt att människor i Sverige är mycket medvetna om att svenskproducerat livsmedel är av bra kvalité och utan antibiotika, vilket gör att folk köper inhemsk jordbruksproduktion, bland annat mjölk. Enligt honom är det snarare regelverket som är det största hotet till livsmedelsproduktion, inte konkurrensen från låglöneländer. I linje med

mjölkbonde säger lantbrukaren likadant om den utländska konkurrensen och han instämmer även gällande regelverk, som upplevs som mycket krävande. I detta sammanhang beskriver han EU bidrag som ”morot och piska”.

Ronny resonerar att det är viktigt med närodlat och att det är nödvändigt att värna om jordbruksmark för livsmedelsproduktionen, så slipper man importera från andra länder. Han tillägger att livsmedel, arbetstillfällen och inkomst hör ihop med jordbruksmark. I detta sammanhang har Göran en övertygelse om det produceras samma volym, även om jordbruksmarksarealen har minskat.

6.6.2 Rekreation

Ronny med familjen uppskattar möjligheten till självplock av jordgubbar, hallon och blåbär, som görs minst en gång per vecka under säsongen. Han beskriver det som en utflykt som ger en annan upplevelse än när man köper färdigplockad i butiken. Vidare berättar han att vissa gårdar har öppnat en liten kafeteria där man kan ta en kopp kaffe medan barnen utforskar runt gården. Det blir som en minisemester varje gång de åker dit. Han anser att gårdsbutiker har bra priser och man får mycket för pengarna. Bland utflyktsmålen med dottern nämns även fårgårdar som är populära bland barnfamiljer, då gårdsägaren, förutom fårsafari, ofta sätter upp många olika hoppeborgar, där barnen kan hoppa i flera timmar.

En besvikelse som uttrycks av Ronny är borttagandet av hästhagen som låg i närheten där han bor i centrala delen av Tomelilla. Eftersom hans dotter älskar hästar brukade de cykla eller promenera förbi en hästgård som ligger intill Karlsborgsområdet, ett område som växer fram nu. Enligt Ronny är gården kvar, men hästhagen och hästarna finns inte där längre. Han vet inte vad som har hänt med hästarna, men verkar vara besviken på att det ska byggas seniorvillor där.

6.6.3 Platsobservation

Det bör klargöras att en del av hästtagarna som Ronny nämnde i sin berättelse finns kvar, även om de inte syns från vägen. Detta kunde jag konstatera efter ett platsbesök inom det planlagda bostadsområdet, Karlsborg, som utvecklas på mark som användes för jordbruk förr. Vid sidan av några äldre hus och en kvarstående gård, finns det också ett flertal inflyttningsklara seniorvillor och färdigbyggda enfamiljshus. Dessutom sker det ett pågående markarbete för

ytterligare bebyggelse inom området. En ytterligare observation som gjordes inom området är att det har skapats ett par dammar för dagvattenhanteringen, Bild 1 och Bild 2. Vattenuppsamlingssystemet kan ses som en kompensationsåtgärd för hårdgjorda ytor, vilket enligt kompensationsmodellen (Persson, 2011) skulle beskrivas som plats- och typ orienterad kompensation, med fokus på plats och funktion.



Bild 1. Damm i Karlsborgsområdet.



Bild 2. En pågående dammanläggning i Karlsborgsområdet.

6.6.4 Nytt

På frågan om vilken nytta man drar av den närliggande jordbruksmarken varierar svaren mellan individerna. Arbetstillfälle, möjligheter till rekreation och att handla närproducerat, som ägg, tomater och potatis direkt från gårdsbutiker, är bland de nyttigheter som nämns av intervjupersonerna. Samtidigt menar andra att de inte får någon direkt nytta av den och säger att de grönsakerna som köps i affären, lika gärna kan komma från en annan region i Sverige.

Det är samma om du bor bredvid Volvofabriken i Torslanda. Har de nytta av den egentligen? (Andreas, personlig kommunikation, 2020-03-16).

Ronny och Anton nämner även vackra vyer medan det för Göran är mindre intressant. Samtidigt medger Göran att han förstår de som har gårdar med fina landskap som förstörs.

6.7 Uppfattningar om kompensation

Flera av intervjupersonerna nämner att det är viktigt med biologisk mångfald, men nämner ingenting om att den borde kompenseras. Bland intervjupersonerna råder det en relativ enighet kring kompensationsfrågan och de flesta menar att det räcker med en ekonomisk kompensation till markägaren. En annorlunda åsikt uttrycks av mjölkbonden som menar att det är bättre med mark eftersom han som mjölkbonde, inte tjänar på den ekonomiska kompensationen på lång sikt. Även Göran instämmer att man vill ha marken kvar. Han menar att ibland har man inget val och då hamnar man i en ”tvångsinlösande” situation där markägaren tvingas sälja sin mark. Han berättade att förr i tiden tillämpades det ett sådant kompensationssystem där markägaren förutom en ekonomisk ersättning, även fick en annan mark någon annanstans, som kunde vara belägen långt hemifrån.

I kompensationsfrågan är både byggherrar eniga om att det är pengar som styr, med meningen att allt har ett monetärt värde.

Så länge du har pengar så kan du kompensera allt /.../ Har du då råd att betala så får du lov att bygga där men marken är borta ändå ju. Det kvittar hur mycket pengar du har betalat! Det är inte värdet i marken i sig som styr, det är bara pengar det handlar om /.../ Och det är samma sak med jordbruksmark och rekreationsområde och allting. Så länge du kan betala dig fri från det så är det inte marken i sig som är det viktigaste utan det är pengarna som talar högt vad marken är viktigt för. Och så är det nästan överallt (Linus, personlig kommunikation, 2020-03-16).

Skulle det accepteras att du ekonomiskt kompenserar för något förlorat värde, om det är ett bra svampområde eller det är ett friluftsområde eller nånting annat, ja då är vi där igen, det är ju bara pengarna som styr plus sätter marknaden priset på hur mycket värt är det att plocka svamp eller rida. Då kan du köpa den tjänsten själv (Andreas, personlig kommunikation, 2020-03-16).

Både lantbrukaren och fastighetsföretagaren exemplifierar sin berättelse med hjälp av träd, där trädfällandet har varit möjligt mot en ekonomisk kompensation. Medan fastighetsföretagaren syftar på att trädets värde uppskattats i monetära termer, resonerar lantbrukaren att det är en miljöförlust. Dock nämner varken den ena eller den andra av dem trädets funktioner som förloras vid fällandet.

På frågan om hur rekreationsvärden, det vill säga allmänhetens möjlighet till friluftsliv kan kompenseras, menar byggföretagaren att då måste man införskaffa egen mark och nyttja den efter eget önskemål. Medan fastighetsföretagare säger:

Kolla runt så mycket mark där är. Vi är inte så trångbodda så vi behöver kompensera för förlorad mark (Linus, personlig kommunikation, 2020-03-16).

På ett liknande sätt resonerar Ronny och menar att om man inte längre kan cykla där man brukar göra det, då får man cykla någon annanstans, där det går och tillägger att det byggs även flera cykelvägar.

Inte heller lantbrukaren ser behov av att kompensera byggandet på jordbruksmark och undrar ”*Vad ska det kompenseras om det är min fastighet?*” (Anton, personlig kommunikation, 2020-03-27). Han menar att det är han själv som är förlorare i detta fall, eftersom han tar bort möjligheten att bedriva jordbruk och därmed går miste om inkomst. På frågan till Ronny om det borde kompensera deras förlust (utflyktsmöjlighet, handla närodlat, att de inte kan dra nytta av det) vid exploatering av jordbruksmark, svarar han med en motfråga: ”*Vad ska jag kompenseras med?*” (Ronny, personlig kommunikation, 2020-03-05). Han påpekar att livsmedel kan kompenseras genom import, men tillägger också att det inte är det man vill eftersom man vill ha närodlat.

7 Diskussion

7.1 Vilka värden förloras när jordbruksmark tas i anspråk för byggnation?

Litteraturöversikten visar att värdet skapas när det bidrar till individens nytta (Delbecq et al., 2014; Slätmo 2014; Turner et al., 2016). Medan värdet på jordbruksmark förr i tiden avgjordes i förhållande till livsmedelsproduktion (Granvik et al., 2015), är det fler användarnyttor som avgör jordbruksmarkens värde nuförtiden. Enligt den utvecklade värderingsmodellen visar resultatet att jordbruksmarken kan tillskrivas en mängd olika värden, som uppstår genom olika funktioner (se Tabell 3 & Tabell 4). Vissa av dessa nyttigheter lyfts fram även av intervjupersoner (se Tabell 7) och ger en uppfattning om att det oftast är en del av individens vardagsliv och därmed något betydelsefullt för personen i fråga. Sammantaget kan jag konstatera att det är vanligt att prata om jordbruksmark på en mer övergripande nivå, med en aggregerande statistik. Dock har jordbruksmark, speciellt stadsnära jordbruksmark, mycket mer med den mänskliga skalan att göra, vilket ofta är direkt kopplad till individens livsmiljö, vilket handlar om funktionsmässiga värden vad gäller jordbruksmark.

7.1.1 Brukningsvärd jordbruksmark - värde enligt rättsinstansen

Jordbruksmarkens värde kan även förklaras ur ett rättsligt perspektiv. En sammanställning av olika rättsfall (se avsnitt 5.1.2 och Bilaga 2) visar att ”brukningsvärd jordbruksmark” är ett ledande begrepp inom rättsväsendet när det kommer till avgörandet för vad en jordbruksfastighet är bäst lämpad för. Man kan konstatera att ”brukningsvärd jordbruksmark” används för att beakta ”väsentligt samhällsintresse”, där myndigheternas uppgift är att se till samhällets bästa (SCB, 2019). Emellertid finns det varierande faktorer som avgör om en fastighet kan betecknas som brukningsvärdig jordbruksmark. Även om fastigheten består av åkermark eller att jordbruksmarkens bördighet klassificeras relativt högt på en tiogradig skala innebär det nödvändigtvis inte att lagen hindrar från att exploatera den. Bygglov har beviljats även om ärendet handlar om högklassificerad jordbruksmark. Samtidigt finns det ett flertal domar där bygglov har nekats med hänvisning till framtida jordbruksmöjligheter. Dessutom tydliggör rättsfallssammanställning att enbostadshus inte är ett väsentligt samhällsintresse och brukningsvärd jordbruksmark väger tyngre än enstaka bostadshus.

De olika rättsfallen visar att landskapsbilden, och landskap i övrigt, har en betydelse vid bedömning av lämplig markanvändning. Vid avgörandet har även hänsyn tagits till vad ÖP säger; är åkermarken av god kvalitet och om fallet handlar om produktiv åkermark? Ett

exploateringsförbud kan motiveras med hotade arter eller generellt skyddade biotoper; om marken ligger för riksintresse för naturvården eller kulturmiljön. Negativt förhandsbesked kan ges om marken i ÖP markeras marken som brukningsvärd jordbruksmark.

Allt som allt framkommer det ur litteraturöversikten att värde är ett komplext begrepp som består av olika faktorer (Persson, 2013; van Zanten et al., 2014). Jag uppfattar att värdet ur ett individuellt perspektiv kan vara ett system som består av olika sammanhängande länkar som står för diverse faktorer, och som representerar individens perspektiv. Bland intervjuerna kan det tydligt identifieras olika värderingssystem som enligt litteraturöversikten, bland annat beror på den enskildes erfarenhet (Persson, 2013) och preferenser (van Zanten et al., 2014). I sin tur avgör denna inställning till jordbruksmarkens värde och hur man eventuellt kan kompensera det.

7.2 Hur hanterar man kompensation av de förlorade värdena när jordbruksmark tas i anspråk för bebyggelse?

Från litteraturstudien framkommer det att syftet med kompensation är att på ett eller annat sätt återskapa förlorade värden vid förändrad markanvändning (Danielson et al., 2014), det vill säga man gör fysiska insatser för att göra det bästa av situationen. Med andra ord handlar kompensation i uppsatsens sammanhang mer om åtgärder, än om enbart monetär ersättning. Litteraturöversikten tyder på att kompensation som teknik är utvecklat inom miljö- och naturskyddsområdena (Persson, 2011), men inte direkt i jordbruksmarkens sammanhang. Detta innebär att det är brist på exempel på kompensationsåtgärder som har tillämpats för att på något sätt ersätta de förlorade värden som jordbruksmark har. Följaktligen saknas det utvecklade metoder för att kompensera dessa värden. Samtidigt bör man vara medveten att alla förlorade värden inte kan återställas genom att göra något annat på ett annat ställe (Persson, 2011). Av den anledningen bör man handskas försiktigt med begreppet ”kompensation”, då det inte innebär att man till fullo kan återskapa eller ersätta de ursprungliga värdena. När kompensationsåtgärder blir aktuella, måste man därför diskutera vilka skador som ska gottgöras och i vilken omfattning. Dock återstår frågan: Hur kan värden mätas? Är de ”nya” värdena i balans med de ”gamla” värdena?

Därmed finns det olika tillvägagångssätt för hur man kan arbeta med kompensation i stadsutvecklingsssammanhang, och när jordbruksmark tas i anspråk för bostadsbyggandet. Man

kan konstatera att värden skapas genom användarnyttan (Delbecq et al., 2014; Slätmo 2014; Turner et al., 2016), det vill säga vilka funktioner jordbruksmark fyller för olika intressenter. Beroende på syften finns det olika sätt att hantera förlust av värden (se avsnitt 5.2). Enligt kompensationsmodellen finns det olika strategier för att jobba med kompensationsåtgärder, vilka byggs på prioriteringar (Persson, 2011), alltså vad som anses vara mer värdefullt i det enskilda fallet. Det som inte framkommer från de praktiska exemplen är vad som är en tillräcklig och acceptabel kompensation, samt hur kompensation fungerar över tid? Dessa oklarheter bör beaktas vid beslutsfattandet. Vidare kan man fundera på att det kanske inte bara handlar om att hitta tekniker för kompensation, utan också etiska överväganden om vad kompensation ska innebära, vad den ska betyda och för vem!

Rent generellt finns det i praktiken endast en levande diskussion kring hållbar användning av jordbruksmark, och den förs i livsmedelssammanhang. Ett argument för att bevara produktiv jordbruksmark grundas oftast på en tilltagande befolkningstillväxt och stigande konsumtion (Turner et al., 2016). Vidare förklaras bekymret vid byggandet på jordbruksmark med att bebyggelsen medför fler hårdgjorda ytor och oftast spill av produktiv jord (Granvik et al., 2015), vilket kan innebära försämrade möjligheter till jordbruksproduktion i framtiden (Enghang et al., 2013; Slätmo, 2014). Bland andra aspekter kan behov av stora markanvändningsytor för livsmedelsproduktion diskuteras. En av aspekterna är att en stor del av matproduktionen kasseras innan den når slutkonsumenten (Slätmo, 2014), en annan - att till en viss del kan ökad jordbruksproduktion lösas med nya teknologier och innovativa metoder (Slätmo, 2014). Ett exempel är vertikal odling (se avsnitt 5.3) där det krävs mindre odlingsytor i jämförelse med traditionellt jordbruk, dessutom sker produktionen utan matjord. Enligt Gardi et al. (2015) är det svårt att kompensera minskade jordbruksarealer genom att öka grödornas produktivitet. Emellertid håller inte grödtestaren Göran med om detta, och upplever att jordbruksproduktionen uppnår samma volym trots att det används en mindre yta för den.

7.3 Fallstudie: Tomelilla

Det är allmänt känt att i Skåne, där Tomelilla kommun ligger, består den obebyggda marken av jordbruksmark, vilket innebär att beslut om exploatering måste vägas mot jordbrukets intresse. I Skåne ligger landets bördigaste jordbruksmark, där bördigheten i Tomelillas fall värderas mellan klass 7–8 enligt bördighetskartan (Enghang et al., 2013), och klass 6–8 enligt den intervjuade mjölkbonden. Enligt Brend d'Amour et al. (2017) ökar efterfrågan på bostäder och

mark där det finns en bra tillgång till samhällsservice och kollektivtrafik. Påståendet stämmer överens med bostadsbyggandet inom Tomelilla kommun då koncentrationen av nybebyggelse är mestadels planlagd till centralorten som erbjuder en mängd olika samhällsfunktioner. Varken den pågående eller planlagda nybebyggelsen, som även sker på jordbruksmark, bedöms inte negativt av de tillfrågade Tomelillaborna. En anledning till detta kan vara att under de drygt senaste 70 åren har en relativt liten andel av jordbruksmarken tagits ur bruk (se Tabell 6).

Som tidigare nämnts är stadsexpansion, på bekostnad av jordbruksmark, ett fenomen världen runt (Zasada, 2011), och så även i Tomelilla. De intervjuade byggherrarna slog ifrån sig (outtalad) kritik mot fenomenet och påstod att detta sker eftersom det är billigare att bygga på jordbruksmark, än att återanvända redan hårdgjorda och bebyggda ytor. En annan sak som ifrågasattes av byggherrar var att det överhuvudtaget byggs enbostadshus, som i jämförelse med flerbostadshus är mer utrymmeskrävande. Det man kan konstatera är att bebyggelsemönster i Tomelilla går i linje med den nationella trenden, det vill säga enfamiljshus, är vanliga byggnader inom kommunen (SCB, 2019). I detta sammanhang kan man identifiera en paradox som råder i Sverige gällande stadsexpansion på jordbruksmark. Medan statliga organ menar att enbostadshus inte är ett väsentligt samhällsintresse och brukningsvärd jordbruksmark väger tyngre än enstaka bostadshus (se avsnitt 5.1.2 och Bilaga 2) så sker det överallt exploatering av jordbruksmark i syfte att bygga enstaka hus. Varje kommun har ”tomtköer” och försöker i möjligaste mån tillgodose privata önskemål hos inflyttande invånare att uppföra sina egna bostäder. Vidare kan man diskutera kring ”brukningsvärd jordbruksmark”. Ur rättsperspektivet syftar begreppet på jordbruk, men utifrån värderingstabellen kan ”brukningsvärd jordbruksmark” tolkas som jordbruksmark som även tillför andra användarnyttor än enbart produktionsvärde.

En annan förklaring till varför man bygger på jordbruksmark baseras på min upplevelse. På väg till mjölkbonden, vars gård ligger bland åkrar, insåg jag att det är lätt att uppfatta att det finns mycket med jordbruksmark, vilket också kan vara en vilseledande uppfattning för folk som inte är insatta i jordbruksmarks- och livsmedelsfrågor på djupet. Exempelvis menade fastighetsföretagaren Linus att det är tillräckligt med jordbruksmark och av den anledningen behövs det ingen allmän kompensation.

Litteraturöversikten målar upp en bild om att det är kämpigt för svenska jordbrukare att driva sitt företag på grund av en svag konkurrenskraft (Slätmo, 2014; SCB, 2019). De jordbrukare

jag pratade med inom studiens ramar, delar inte denna uppfattning och anser att det är lönsamt för dem att driva jordbruk i Sverige. Samtidigt instämmer de att lagstiftningen och olika regleringar är väldigt krävande. Vidare framkommer det att i Tomelilla - trakten finns det ett flertal gårdar som ämnats åt sitt öde, trots att de skulle kunnat användas för jordbruksproduktion. Det man kan fundera på i detta sammanhang är hur de övergivna gårdarna med tillhörande jordbruksmark skulle kunna användas på ett effektivare sätt. Om traditionellt eller alternativt jordbruk inte är en aktuell lösning, är ett förslag att tillföra värde genom andra användningsområden, såsom friluftsliv eller hobbyverksamhet.

Enligt observationer anser jag att dammar i Karlsborgsområdet (se Bild 1 och Bild 2) kan ses både som dekorativa inslag i den byggda miljön och som vattenuppsamlingskällor, vilket enligt värderingsmodellen handlar både om upplevelse- och klimatvärden. Ett förslag är att en av dammarna även kan användas som skridskobana under vinterperioden, vilket kan ses som en kreativ lösning, där de förlorade värdena ersätts med en annan sorts värde. I övrigt tyder intervjuerna på att individerna inte förväntar sig att upplevelsevärden kompenseras. I detta sammanhang blir det synligt att det är knepigt med samhällskompensation. Enligt lag är det ägaren som får ekonomisk ersättning över sin mark, men samhällskompensation handlar om kompensation för värdena som inte har med ägandet att göra. Detta uppmärksammar mig på att det handlar om att samhällets värde på privatägd mark har inga fasta rutiner för kompensation.

7.4 Övrigt

7.4.1 Ekosystemtjänster som verktyg

I arbetet har värderingsmodellen utvecklats genom att prova ekosystemtjänster som ”översättnings - verktyg” från värden hos jordbruksmark. Litteraturoversikten, liksom erfarenheter både från Lommas kommun (se avsnitt 5.2.3), Riksbyggen (se avsnitt 5.2.5) och det pågående forskningsprojektet (se avsnitt 5.2.4), tyder på att ekosystemtjänster som verktyg är ett lämpligt sätt för att utvärdera jordbruksmarkens värde. En ytterligare bekräftelse på metodens lämplighet är att i vissa av rättsfallen framkommer det att landskapsbilden och landskap i övrigt har en betydelse vid bedömning av lämplig markanvändning. I synnerhet när hotade arter eller generellt skyddade biotoper kommer in i bilden, som vanligtvis kopplas till ekosystemtjänster.

Det är intressant att Tomelilla kommun använder ekosystemtjänster som ett verktyg i sitt dagliga arbete. I den aktuella ÖP:n förknippas ekosystemtjänster inte direkt med

jordbruksmark, utan med natur i sin helhet. Däremot tydliggörs att ängar och betesmark inom Tomelilla kommun inte betraktas som värdefulla natur- eller kulturmiljövärden. Eftersom ÖP:n har upprättats med gamla inventeringsdata (Ängs- och betesmarksinventeringen 2002–2004) kan detta ställningstagande ifrågasättas, då naturvärden kan ha förändrats under dessa 20 år.

7.4.2 Kommunperspektiv

Exploatering av jordbruksmark för nybyggnation medför fler bostäder och är ett bidrag till minskad bostadsbrist. Dock innebär exploateringen också en förlust av andra värden som enligt värderingstabellen är ett bidrag till välfärd, vilket vidare kan kopplas till ”väsentligt samhällsintresse”. Således kan man konstatera att det sker ett värdeutbyte mellan olika prioriteringsområden. Det man kan fundera på i detta sammanhang är vilken typ av värde, det vill säga bostäder eller ekosystemtjänster, som väger tyngst i förhållande till ”väsentligt samhällsintresse”.

Enligt resultatet kan man konstatera att det kan finnas ett ekonomiskt intresse för kommunen att bevara jordbruksmark, då produktions- och upplevelsevärden kan generera tillskott till kommunkassan. Exempelvis hästhållning som tas upp både inom forskningslitteraturen och under intervjuerna, kan användas som attraktionskraft inom turism, och även gårdarna som öppnar sina stalldörrar och bjuder in allmänheten har ett rekreationsvärde som inte skulle kunnat åstadkommas utan jordbruksmark. Redan idag lyfter Tomelilla kommun upp rekreationsvärden och använder den i marknadsföringssyfte på sin hemsida och sociala medier. En annan poäng man kan konstatera är att det finns olika intressen involverade i hur man hanterar jordbruksmark. Medan fastighetsägare ser till sitt bästa, är kommunens uppgift att försvara samhällets intresse.

Både från litteraturstudien och i intervjuerna framkommer det att kommunal planering har en viktig roll i stadsutvecklingsfrågor och det är i kommunhuset som stadens framtid avgörs. Dessutom tyder intervjuerna på att lokalborna förlitar sig på lagstiftningen och regleringar som styr markanvändningen. Utifrån intervjuerna konstaterar jag att individerna oftast inte reflekterar över den nytta de har av sin närmiljö, i detta fall av jordbruksmark, och därmed är det en ytterligare bekräftelse på att kommunen och myndigheter borde ta det övergripande ansvaret och se till samhällets bästa. Med tanke på de olika värden som jordbruksmarken har, är den en resurs som är i behov av en hållbar förvaltning. Av den anledningen bör avvägningar

mellan jordbruksmark och utbyggnadsområden ske på ett sådant sätt att de olika värdena, exempelvis jordbruk, rekreation och klimatreglering kan främjas vid stadsbyggnad och inte försämras.

7.4.3 Översiktsplan

En ytterligare diskussion som kan föras i jordbruksmarkens sammanhang är kopplad till översiktsplanering. Som det framkommer från litteraturstudien styrs den framtida markanvändningen genom ÖP (SCB, 2019; Granvik et al., 2015). Samtidigt visar Brunnshögsfallet (se avsnitt 5.2.1) att det är svårt att i genomförandet utveckla området i linje med riktlinjerna som kommunen antog för att kompensera byggandet på den bördiga jordbruksmarken. I detta sammanhang är kommunens planprocess och skadelindringshierarkin från det pågående forskningsprojektet (se avsnitt 5.2.3), ett exempel på komplexiteten som hela kompensationsprocessen består av.

8 Slutsatser

Syftet med arbetet var att fördjupa kunskap gällande vilka värden som förloras samt hur de kan kompenseras när jordbruksmark tas i anspråk för bostadsbyggande. Därmed var målet att ta fram en kunskapssammanställning som redovisar olika kompensationsmöjligheter och åtgärder vid byggnation på jordbruksmark. Genom en litteraturöversikt och en fallstudie har data samlats in och analyserats för att uppfylla studiens syfte. Frågeställningarna har använts för att sortera fram lämplig information. I studien har jag i första hand använt ekosystemtjänster som ett verktyg för att kunna gruppera värden, men under arbetets gång har jag utvecklat en värderingsmodell. Med stöd av modellen kunde värden kategoriseras och synliggöras på ett begripligt sätt. Kompensationsåtgärder analyserades utifrån en kompensationsmodell.

Eftersom det är brist på liknande studier är det svårt att dra slutsatser om hur studiens resultat förhåller sig till tidigare forskning. Däremot finner jag att fallstudiens resultat sammanfaller med litteraturöversikten gällande jordbruksmarkens värde. Resultatet visar att jordbruksmarkens värde är mer än enbart livsmedel, det vill säga förutom produktionsvärde finns även andra värden som genererar en användarnytta. När det kommer till kompensationsåtgärder finns det olika sätt att hantera dem. Samtidigt väcks frågan om huruvida hållbar stadsutveckling kan gå hand i hand med inanspråktagande av jordbruksmark. Resultatet och diskussionen tyder på att det är till en fördel för en kommun att etablera rutiner och processer för hur kompensationsåtgärder kan integreras med och sträcka sig från ÖP till DP.

Denna studie har bidragit till att skapa en bredare kunskap för vilka olika värden som tillhandahålls av jordbruksmark. Denna kunskap ger möjlighet till en diskussion kring kompensationsåtgärder i fall det är aktuellt att exploatera jordbruksmark för bostadsbyggande. Vidare i studien beskrivs genomförda kompensationsåtgärder, vilket ger konkreta exempel på hur man kan gå till väga för att ”göra det bästa av situationen”. Följaktligen bidrar arbetet även till att fylla kunskapsluckor gällande tillämpningen av kompensationsåtgärder i praxis och hur man kan göra för att mildra eller ersätta värden när jordbruksmark tas i anspråk för bebyggelse. Med andra ord är studien användbar för att kunna planera och förvalta jordbruksmark på ett rationellt sätt.

8.1 Förslag på vidare forskning

Ett förslag på vidare studier är en fördjupning inom studiens ämne, där metoden utvecklas med djupintervjuer från olika myndigheter, som länsstyrelsen, region- och kommunföreträdare. Detta tillvägagångssätt skulle bidra med en mer holistisk syn på jordbruksmarkens värde när det kommer till avvägningar mellan att bevara eller exploatera den, samt kompletterar det som myndigheterna hittills har gjort i försök att hantera förlorade värden.

Allt som allt kan jag konstatera att det var givande att använda ekosystemtjänster för att samla information. I arbetet har jag utvecklat en preliminär sammansatt modell, som jag har testat utifrån litteratur och fallstudie. Modellen föreslår vad man skulle kunnat göra med ekosystemtjänster som utgångspunkt. Det vore intressant att fortsätta med fler fallstudier där fler värden ingår och därmed testa, utveckla och stärka värderingsmodellen.

9 Referenser

9.1 Litteratur

- Boverket. (2019). *Boverket*. Hämtat från Hårdgjorda ytor: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/Allmant-om-PBL/teman/ekosystemtjanster/platser/hardgjorda/> den 23 Mars 2020
- Bren d'Amour, C., Reitsma, F., Baiocchi, G., Barthel, S., Güneralp, B., Erb, K.-H., . . . Seto, K. (2017). Future urban land expansion and implications for global croplands. *PNAS*, ss. 8939–8944.
- Bryman, A., & Bell, E. (2017). *Företagsekonomiska forskningsmetoder*. Malmö: Liber AB.
- Calthorpe, P. (2014). The Next American Metropolis. i S. Wheeler, & T. Beatley, *Sustainable Urban Development Reader* (Vol. 3). Hong Kong: Routledge.
- Cederberg, C., Landquist, B., Molander, S., & Tidåker, P. (2016). *Jordbrukets ekosystemtjänster. Från koncept till gårdsbaserade indikatorer*. Borås: SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut .
- Danielson, B. G., Rönn, M., & Swedberg, S. (2014). Sammanfattning. Kulturarv i samhällsplaneringen. i B. G. Danielson, M. Rönn, & S. Swedberg, *Kulturarv i samhällsplaneringen – Kompensation av kulturmiljövärden*. Stockholm: Rio Kulturlandskapet i samarbetet med kth/Arkitektur.
- Delbecq, B. A., Kuethe, T. H., & Borchers, A. M. (2014). Identifying the Extent of the Urban Fringe and Its Impact on Agricultural Land Values. *Land Economics*, ss. 587-600.
- Deng, X., Li, Z., & Gibson, J. (2016). A review on trade-off analysis of ecosystem services for sustainable land-use management. *Journal of Geographical Sciences* , 26(7), ss. 953-968.
- Denscombe, M. (2009). *Forskningshandboken : för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna* (Vol. 3). Studentlitteratur AB.
- Enghang, O., Persson, J., Börjesson, A., Gert, L., Eklöf, P., & Renström, C. (2013). *Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering*. Jönköping: Jordbruksverket.
- Europeiska Kommissionen. (2012). *Arbetsdokument från kommissionens avdelningar. Riktlinjer om bästa praxis för att begränsa, minska effekterna av eller kompensera för hårdgörning av mark*. Bryssel: Europeiska kommissionen.
- Ewing, R., & Hamidi, S. (2015). Compactness versus Sprawl: A Review of Recent Evidence from the United States. *Journal of Planning Literature*, 30(4), ss. 413-432.
- Gardi, C., Panagos, P., van Liedekerke, M., Bosco, C., & de Brogniez, D. (2015). Land take and food security: assessment of land take on the agricultural production in Europe. *Journal of Environmental Planning and Management*, 58(5), ss. 898–912.
- Gohde, H. (2017). *Land Lantbruk*. Hämtat från Odling i container lanseras: <https://www.landlantbruk.se/lantbruk/odling-i-container-lanseras/> den 29 Mars 2020
- Granvik, M., Jacobsson, T., Blix-Germundsson, L., & 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*, 11(2), ss. 190-204.
- He, K., Zhang, J., Wang, X., Zeng, Y., & Zhang, L. (2018). A scientometric review of emerging trends and new developments in agricultural ecological compensation. *Environmental Science and Pollution Research*, 25, ss. 16522–16532.
- Hedlund, K., Brady, M., Hanson, H. I., Hristov, J., Olsson, J. A., Smith, H. G., & Wilhelmsson, F. (2017). *Värdering av ekosystemtjänster inom jordbruket – för effektivt beslutsfattande*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Huang, J., Tichit, M., Poulot, M., Darly, S., Li, S., Petit, C., & Aubry, C. (2015). Comparative review of multifunctionality and ecosystem services in sustainable agriculture. *Journal of Environmental Management*, 149, s. 138e147.
- Jönsson, I. (2018). *Högskolan Kristianstad*. Hämtat från Nyhetsbrev 1 - juni 2018: <https://www.hkr.se/contentassets/173b09fb11654ef48e3f6f6f7abaab4b/nyhetsbrev-1-municomp.pdf> den 10 April 2020
- Jönsson, I. (2019a). *Högskolan Kristianstad*. Hämtat från Nyhetsbrev 4 – dec 2019: <https://www.hkr.se/contentassets/173b09fb11654ef48e3f6f6f7abaab4b/nyhetsbrev-4-municomp.pdf> den 10 April 2020

- Jönsson, I. (2019b). *Högskolan Kristianstad*. Hämtat från Nyhetsbrev 3 – juni 2019: <https://www.hkr.se/contentassets/173b09fb11654ef48e3f6f6f7abaab4b/nyhetsbrev-3-municomp.pdf> den 10 April 2020
- Jönsson, I. (2020). *Högskolan Kristianstad*. Hämtat från Ekologisk kompensation som styrmedel – ett kommunperspektiv (MuniComp): <https://www.hkr.se/om-hkr/organisation/fakulteten-for-naturvetenskap/medarbetare-fakulteten-for-naturvetenskap/k.-ingemar-jonsson/forskning/municomp/> den 10 April 2020
- Jordbruksverket. (2006). *Exploatering av jordbruksmark vid bebyggelse- och vägutbyggnad 1996/98-2005*. Jönköping: Jordbruksverket.
- Karlsson, L., & Wallander, J. (2018). *Ett rikt odlingslandskap. Fördjupad utvärdering 2019*. Jönköping: Jordbruksverket.
- de Lange, J. (2017). *Breakit*. Hämtat från Plenty får in 1,6 miljarder till sitt odlingsprojekt: <https://www.breakit.se/artikel/8307/plenty-far-in-1-6-miljarder-till-sitt-odlingsprojekt> den 29 Mars 2020
- Larsson, A. (2019). Place logic rather than project logic: landscape observatories as regional coordinators of large-scale projects and compensation measures. i M. Rönn, & B. G. Danielson, *Cultural Heritage Compensation*. Kulturlandskapet & Architecture and Civil Engineering, Chalmers University of Technology.
- Larsson, A., & Germundsson, L. (2012). Mål och metoder för hushållning med god jordbruksmark inom kommunal planering. 1-4.
- de Laval, S. (1998). Gåtur-metod för utvärdering. *Nordiska Arkitekturforskning*, 11(4).
- Lunds kommun. (2013). *Fördjupning av översiktsplanen för Lund NE/BRUNNSHÖG*. Lund: Lunds kommun.
- Ma, W., Jiang, G., Chen, Y., Qu, Y., Zgou, T., & Li, W. (2020). How feasible is regional integration for reconciling land use conflicts across the urban–rural interface? Evidence from Beijing–Tianjin–Hebei metropolitan region in China. *Land Use Policy*, 92, ss. 1-13.
- Malinga, R., Gordon, L., Jewitt, G., & Lindborg, R. (2015). Mapping ecosystemservicesacrossscalesandcontinents – A review. *EcosystemServices*, 13, ss. 57–63.
- Marks, P. (2014). *New Scientist*. Hämtat från Vertical farms sprouting all over the world: <https://www.newscientist.com/article/mg22129524-100-vertical-farms-sprouting-all-over-the-world/?ignored=irrelevant> den 29 Mars 2020
- Naturvårdsverket. (2012). *Sammanställd information om Ekosystemtjänster*. Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket. (2015). *Guide för värdering av ekosystemtjänster*. Stockholm: Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket. (2017). *Upptäck ekosystemtjänster i den svenska naturen*. Naturvårdsverket.
- Naturvårdsverket. (2019). *Naturvårdsverket*. Hämtat från Samråd vid ändring av markanvändning på jordbruksmark: <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Samhallsplanering/Samrad-vid-andring-av-markanvandning-pa-jordbruksmark/> den 23 Mars 2020
- Niss, J., Vidmark, E., & Bergner, A. (2019). *Att uppmärksamma värdet av ekosystemtjänster i beslut och ställningstaganden – del III Verktyg och exempel för att arbeta med ekosystemtjänster i olika ärenden och verksamhetsområden hos länsstyrelserna – pilotlänsarbete 2018*. Länsstyrelsen Skåne, Västerbotten och Östergötland.
- Persson, J. (2011). *Att förstå miljökompensation*. Lund: MelicaMedia.
- Persson, J. (2013). Perceptions of environmental compensation in different scientific fields. *International Journal of Environmental Studies*, ss. 611-628.
- Riksbyggen. (2019). *Riksbyggen*. Hämtat från Miljöpåverkan: <https://www.riksbyggen.se/hallbarhetsredovisning/2018/miljopaverkan/> den 9 Mars 2020
- Rindevall, B. (2019). *Extrakt*. Hämtat från Odlingar med ambition om självförsörjning: <https://www.extrakt.se/gronsakerna-odlas-runt-hornet/> den 29 Mars 2020
- SCB. (2013). *Markanvändningen i Sverige*. Örebro: Statistiska centralbyrån.
- SCB. (2019). *Markanvändningen i Sverige, sjunde utgåvan*. Stockholm: SCB, Avdelningen för Regioner och Miljö.
- SCB. (2020). *SCB*. Hämtat från Markanvändningen i Sverige efter kommun och markanvändningsklass. Vart 5:e år 2010 - 2015:

- http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__MI__MI0803__MI0803A/MarkanvKn/ den 17 Mars 2020
- Sinclair, S. (2019). *SvD Näringsliv*. Hämtat från Odling i industriområdet – skördar 1 miljon krukor: <https://www.svd.se/odlar-pa-hojden--framtidens-produktion-av-mat-ar-har> den 29 Mars 2020
- Sjöblom, J. (den 7 Maj 2019). *Latbrukarnas Riksförbund*. Hämtat från Svensk matjord allt bördigare - men hotas av kommunernas byggplaner: <https://www.lrf.se/mitt-lrf/nyheter/riks/2018/12/svensk-matjord-allt-bordigare---men-hotas-av-kommunernas-byggplaner/> den 7 Januari 2020
- Slätmo, E. (2014). *Jordbruksmark i förändring. Drivkrafter bakom och förutsättningar för offentlig styrning i Sverige och Norge*. Göteborgs Universitet: Göteborg.
- Thulin, A. J., & Olin, S. F. (2017). *Rättsfallssammanställning – avgöranden på jordbruksmark*. Hämtat från Kommunförbundet Skåne.
- Tomelilla kommun. (2002). *Ortsrapport. Tomelilla*. Tomelilla: Tomelilla kommun.
- Tomelilla kommun. (2019). *Översiktsplan 2025 med utblick mot 2040*. Tomelilla: Tomelilla kommun.
- Tomelilla kommun. (2020a). *Tomelilla kommun*. Hämtat från Fakta om Tomelilla: <https://www.tomelilla.se/kommun-och-politik/om-tomelilla> den 26 Februari 2020
- Tomelilla kommun. (2020b). *Tomelilla kommun*. Hämtat från Tomelilla: <https://www.tomelilla.se/kommun-och-politik/om-tomelilla/landsbygd-och-tatort/tatorter-byar/tomelilla> den 26 Februari 2020
- Turner, K. G., Anderson, S., Gonzales-Chang, M., Costanza, R., Courville, S., Dalgaard, T., . . . Wratte. (2016). A review of methods, data, and models to assess changes in the value of ecosystem services from land degradation and restoration. *Ecological Modelling*, ss. 190–207.
- Wheeler, S. M., & Beatley, T. (2014). Dimensions of sustainable urban development. i S. M. Wheeler, & T. Beatley, *The sustainable urban development reader* (Vol. 3). Hong Kong: Routledge.
- Williams, B. A., Grantham, H. S., Watson, J. E., Alvarez, S. J., Simmonds, J. S., Rogeliz, C. A., . . . Beyer, H. L. (2020). Minimising the loss of biodiversity and ecosystem services in an intact landscape under risk of rapid agricultural development. *Environmental Research Letters*, 15, ss. 1-13.
- Yin, R. K. (2014). *Case study research: design and methods*. London: Sage.
- Yngve, K. (2018). *Riksdagen*. Hämtat från Skydda den värdefulla åkermarken: <https://data.riksdagen.se/fil/5B76A132-D91A-497B-AAB1-8036356B0C58> den 7 Januari 2020
- van Zanten, B. T., Verburg, P. H., Espinosa, M., Gomez-y-Paloma, S., Galimberti, G., Kantelhardt, J., . . . Viaggi, D. (2014). European agricultural landscapes, common agricultural policy and ecosystem services: a review. *Agronomy for Sustainable Development*, 34, ss. 309–325.
- Zasada, I. (2011). Multifunctional peri-urban agriculture—A review of societal demands and the provision of goods and services by farming. *Land Use Policy*, ss. 639– 648.

9.2 Bilder

- Bild 1. Söderström, K. (2020). *Damm i Karlsborgområdet*
- Bild 2. Söderström, K. (2020). *En pågående dammanläggning i Karlsborgsområdet*
- Kartbild 1. hitta.se. (2020). *Karlsborg, Tomelilla*. Hämtat den 26 April 2020
- Kartbild 2. Länsstyrelsen (2020). *Tomelilla kommun*. Hämtat från https://extgeodatakatalog.lansstyrelsen.se/GeodataKatalogen/_den 23 Mars 2020
- Kartbild 3. Tomelilla kommun (2019). *Bostad och bebyggelse. Tomelilla*. Egen bearbetning

9.3 Figurer

- Figur 1. Persson, J. (2011). *Att förstå miljökompensation*. Lund: MelicaMedia.
- Figur 2. Persson, J. (2011). *Att förstå miljökompensation*. Lund: MelicaMedia.
- Figur 3. Jönsson, I. (2019a). *Högskolan Kristianstad*. Hämtat från Nyhetsbrev 4 – dec 2019: <https://www.hkr.se/contentassets/173b09fb11654ef48e3f6f6f7abaab4b/nyhetsbrev-4-municomp.pdf> den 10 April 2020
- Figur 4. SCB (2019). *Folkmängden efter region, civilstånd, ålder och kön. År 1968 – 2019*. Hämtad från http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BE__BE0101__BE0101A/BefolkningNy/ den 17 Mars 2020

Figur 5. Tomelilla kommun. (2020b). *Tomelilla kommun*. Hämtat från Tomelilla:

<https://www.tomelilla.se/kommun-och-politik/om-tomelilla/landsbygd-och-tatort/tatorter-byar/tomelilla>
den 26 Februari 2020

9.5 Rättsfall

Bygglov för enbostadshus, P7083-18 (Mark- och miljööverdomstolen den 27 Maj 2019).

Dispens från biotopskyddsbestämmelserna för borttagande av stenmur, M6825-16 (Mark- och miljööverdomstolen den 3 Oktober 2017).

Förhandsbesked, P4848-16 (Mark- och miljööverdomstolen den 3 Februari 2017).

Förhandsbesked för enbostadshus, P6358-16 (Mark- och miljööverdomstolen den 10 April 2017).

Samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken med anledning av anmälan att ta jordbruksmark ur produktion , M4255-18 (Mark- och miljööverdomstolen den 7 Mars 2019).

9.4 Tabeller

Tabell 1. Söderström, K. (2020). *Exempel på de sökord och sökordskombination som användes vid datainsamlingen*

Tabell 2. Cederberg, C., Landquist, B., Molander, S., & Tidåker, P. (2016). *Jordbrukets ekosystemtjänster. Från koncept till gårdsbaserade indikatorer*. Borås: SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut. Egen bearbetning

Tabell 3. Söderström, K. (2020). *Preliminär värderingsmodell*

Tabell 4. Söderström, K. (2020). *Sammanställning och tolkning av jordbruksmarkens värden, utifrån olika källmaterial*

Tabell 5. Söderström, K. (2020). *Sammanställning av kompensationsåtgärder*

Tabell 6. SCB (2020). *Markanvändning i Tomelilla*. Hämtat från http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__MI__MI0803__MI0803A/MarkanvKn/tabletableViewLayout1/ den 17 mars 2020. Egen bearbetning

Tabell 7. Söderström, K. (2020). *Sammanställning och tolkning av jordbruksmarkens värden, utifrån intervjumaterial*

Bilaga 1. Kompensationsåtgärder

Förflyttning och återanvändning av matjord

I Polen kan lokala förvaltningar begära förflyttning av värdefull matjord enligt lagstiftningen. Detta görs antingen i syfte att öka markens fertilitet i andra områden eller för att driva fram återställandet av förfallen mark någon annanstans. Om förflyttning inte görs kan en straffavgift åläggas. Erfarenhet visar att i områden där jordbruksmarkens bördighet graderas högt är flyttning av matjord en vanlig åtgärd (EK, 2012).

Kompensation och ekopoäng

I Tyskland byggs kompensationsystemet på ekokonton och handel med ekopoäng, vilket förvaltas av ett kompensationsorgan. Systemet regleras genom naturskyddslagen och är inriktad på att minska naturpåverkan i allmänhet. Detta innebär att byggnation som kräver naturkompensationsåtgärder belastas med ekopoäng och medför att kompensationsåtgärder av motsvarande värde måste genomföras på en annan plats. Ekopoäng kan likvideras hos instansen som förvaltar ekokontona och ansvarar för själva genomförandet av kompensationsåtgärder. Idén bakom ekokontona är att kvaliteten på kompensationsåtgärder kan kontrolleras bättre; större kompensationsprojekt kan genomföras lättare samt att systemet kan leda till ökad öppenhet och rättvisa. Typexempel på de olika kompensationsprojekten är förbättring av den biologiska mångfalden i olika biotoper och skyddade landskap. Även förbättring av jordbruksmetoder är en vanlig förekommande kompensationsåtgärd som görs genom omställning från intensiv till extensivt bruk, vilket innebär att jordbruksmarken används på ett annat sätt, exempelvis ekologisk odling (EK, 2012).

Återställande av hårdgjord mark

Denna kompensationsåtgärd innebär att man till en viss mån återställer den ursprungliga jordprofilen vilket görs genom att den konstgjorda ytan, exempelvis asfalt, tas bort. Därefter luckras jorden upp för att avlägsna de kvarstående konstgjorda resterna och avslutningsvis rustas jordprofilen upp på nytt. Eftersom det yttersta målet är att förbättra jordens kvalitet återanvänds ofta matjord som schaktats bort från en annan plats. På sikt kan en del av markfunktionerna återställas (EK, 2012).

I den tyska staden Dresden har inrättats ett ”markkompensationskonto” (Bodenausgleichskonto) i syfte att begränsa orörda markområden som tas i anspråk för bostadsbebyggelse. Nybyggnation som sker utanför stadsgränser ska kompenseras med lämpliga miljöåtgärder eller åtgärder för att återställa hårdgjorda ytor inom stadsgränser. Byggherrar har ett val och kan antingen själva genomföra kompensationsåtgärderna eller så kan de betala en kompensationsavgift till den myndighet som driver kompensationsprojekt. Årligen återställs ca fyra hektar av hårdgjord mark (EK, 2012).

Mildra förlusten av markfunktioner

Användning av genomsläppliga material istället för cement och asfalt, skapandet av grön infrastruktur och naturliga vattenuppsamlingsystem har varit bland åtgärderna för att mildra förlusten av vissa markfunktioner. Vid rätt materialval kan även biologiska och

landskapsrelaterade funktioner bibehållas. Dock måste man vara medveten om att även genomsläppliga ytor kräver att det översta jordlagret tas bort. Denna jord kan återanvändas tex. vid anläggning av en gräsmatta (EK, 2012).

För att kompensera förlusten av vissa markfunktioner är grön infrastruktur och gröna tak aktuella lösningar i många städer. Dessa åtgärder används framför allt till att förebygga yt-avrinning och de kan bidra till att minska översvämningsrisken. Erfarenhet från den brittiska staden Manchester visar att med hjälp av gröna tak kan yt-avrinningen reduceras upp till 20%. Dessutom har gröna tak också ett biotoppvärde (EK, 2012).

Avgift

I likhet med ekokontona är kompensation kopplad till en avgift i första hand är (baseras på samma principer). I Tjeckien och Slovakien graderas jordbruksmark enligt en bördighetskala. För exploateringen av de mest värdefulla jordbruksmarkerna krävs det tillåtelse från myndigheter och medför en avgift till den statliga miljöfonden. I Slovakien används kompensationsavgift för att återställa vissa markfunktioner någon annanstans (EK, 2012).

Bilaga 2. Rättsfallssammanställning

| Avgörandedatum | Fallbeskrivning | Lagrum | Nyckelord |
|---------------------------------------|---|--|---|
| Målnummer | | | |
| Referat | | | |
| 2019-05-27 P7083-18 MÖD 2019:7 | <p>Bygglov för enbostadshus. Länsstyrelsen har upphävt kommunens beslut om bygglov med motivering att endast i undantagsfall får god jordbruksmark tas i anspråk för exploatering. MÖD gjorde dock en annan bedömning och ändrade länsstyrelsens beslut.</p> <p>Av uppgifterna i målet framgår att åkermarken i närheten av fastigheten är klass fyra på en tiogradig skala, samt att vid avstyckning har fastigheten bedömts lämplig för odling och mindre djurhållning av fastighetsbildningsmyndigheten. MÖD anser att bedömningen inte har någon bindande verkan utan en vägledande funktion. På plats har MÖD observerat att i området förekommer berg och där huset skulle placeras består marken av ett tunt jordlager, dessutom omges platsen av skog på två sidor. Vidare konstaterade MÖD att marken är jordbruksmark men kan inte beskrivas som brukningsvärd åkermark och fastställde byggnadsnämndens beslut att ge bygglov.</p> | <p>PBL * 2 kap. 2§ * 9 kap. 31§</p> <p>MB * 3kap. 4§</p> | <p>* brukningsvärd jordbruksmark</p> <p>* lämplig markanvändning</p> <p>* betesmark</p> |
| 2019-03-07 M4255-18 MÖD 2019:17 | <p>Att ta jordbruksmark ur produktion. Efter anmälan enligt 12 kap 6 § miljöbalken om plantering av skog på åkermark beslöt länsstyrelsen att förbjuda åtgärden med hänvisning bl.a. till att landskapet med värdefull kulturmiljö, fornlämningar och en särpräglad uppfartsväg till en gård, skulle skadas. MÖD delar länsstyrelsens bedömning och anser att värdefull kulturmiljö kommer skadas vid skogsplantering på åkermarken.</p> <p>Av uppgifterna i målet framgår det att länsstyrelsen hänvisar till Naturvårdsverkets allmänna råd där begreppet naturmiljö inkluderar även landskapsbilden och kulturlandskapet. Vidare uppmärksammar länsstyrelsen att området utgör riksintresse för kulturmiljövård och därmed har området ett bevarandevärde. Om skogsplantering sker kommer det öppna landskapet att förändras, vilket kommer att medföra att historiskt intressanta landskap försvinner. MÖD anser att bevarandet av det öppna odlingslandskapet och dess kulturmiljö är av allmänna intresse och därför vägs tyngre än den enskilda intressen av att plantera skog.</p> | <p>MB * 12 kap. 6§</p> | <p>* förändrad markanvändning</p> <p>* det öppna odlingslandskapet</p> <p>* kulturmiljö</p> <p>* åkermark</p> |
| 2017-04-10 P6358-16 MÖD 2017:31 | <p>Förhandsbesked för enbostadshus. Grannar till en fastighet yrkar att MÖD ska upphäva det positiva förhandsbeskedet av kommunen med motiveringen att beskedet inte går i linje med kommunens samrådsförslag till fördjupad översiktsplan gällande byggande, exploatering och markanvändning. Enligt ansökan skulle ett enbostadshus uppföras på ett idag obebyggt skifte i tätorten Vinäs. Platsen omfattades varken av detaljplan eller områdesbestämmelser. MÖD konstaterar att det saknar stöd som visar att marken på den aktuella platsen utgör brukningsvärd jordbruksmark. Även i övrigt har det inte framkommit</p> | <p>PBL * 9 kap. 17§</p> <p>MB * 3kap. 4§</p> | <p>* brukningsvärd jordbruksmark</p> <p>* lämplig markanvändning</p> |

| | | | |
|--|--|---|---|
| | <p>andra skäl som utgör hinder för byggnationen på den aktuella platsen. MÖD ändrar inte länsstyrelsens beslut och avslår överklagandet.</p> <p>Av uppgifterna i målet framgår att det är svårt för Jordbruksverket att avgöra om marken kan betraktas som brukningsvärd jordbruksmark enligt MB 3 kap. 4§. Å ena sidan är området igenväxt och har inte brukats i produktiv odling eller som betesmark under de senaste 20 åren, å andra sidan bedrivs det jordbruk på de omgivande markerna i anslutning till fastigheten i fråga. Kommunens byggnadsnämnd yttrar att marken inte är brukningsvärd jordbruksmark och därmed skadar inte heller areell näring. Vidare framför byggnadsnämnden att marken bedöms som igenväxt och stora delar av området är redan bebyggt. MÖD bedömer att uppförandet av ett bostadshus inte motverkar ett rationellt jordbruk på ett påtagligt sätt.</p> | | |
| <p>2017-02-03 P4848-16 MÖD 2017:17</p> | <p>Förhandsbesked för enbostadshus på fyra tomter. En ansökan om förhandsbesked för uppförande av enbostadshus på fyra tomter avslås av kommunens samhällsbyggnadsnämnd som menar att marken är brukningsvärd jordbruksmark. Beslutet överklagas av fastighetsägaren och länsstyrelsen upphäver kommunens förhandsbesked. Myndigheten tillåter bebyggelse på tomt nr 1, men inte på tomt nr 2–4, med motiveringen att annars skulle det hindra möjligheterna till djurhållning på fastigheten i framtiden. Senare upphävs beslutet av mark- och miljödomstolen som ansåg att bebyggelsen kan tillåtas på alla tomter. MÖD fastställer länsstyrelsens beslut.</p> <p>Av uppgifterna i målet framgår det att i ÖP är områdets landskapsbild uttryck som ett särskilt värde och att riksintresse verkar för att bevara odlingslandskapets värden och dess landskapselement. Vidare uppges det att områdets betade hagmarker värderas högt, vilket har av betydelse för landskapsbilden och det allmänna intresset av att bevara området. Samtidigt markeras det att det krävs fortsatt jordbruk för bevarande av dessa värden.</p> <p>På plats konstaterade MÖD att fastigheten ligger i ett område som består av åkermarken och att även fastigheten i sig består av åker. Det framgår också att det bedrivs jordbruk i anslutning till den aktuella fastigheten och under den senaste tiden har en del av den arrenderats ut för jordbruksändamål. Med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar är tomterna 2–4 väl lämpad för jordbruksproduktion och därmed argumenterar MÖD att tomterna är brukningsvärd jordbruksmark, vilket är i linje med länsstyrelsens bedömning. Vidare anser MÖD att uppförandet av tre enbostadshusen omfattas inte av väsentligt samhällsintresse då den inte tillgodoser bostadsförsörjningsbehovet där bland annat bostäder och arbetsplatser ligger nära varandra. I bedömningen har hänsyn tagits även till bevarandevärdet av det öppna odlingslandskapet.</p> | <p>PBL * 2 kap. 2§ * 9 kap. 17§ * 9 kap. 31§</p> <p>MB * 3kap. 4§ * 12 kap. 9§</p> <p>3§ förordning n om miljöhänsyn i jordbruket</p> | <p>* brukningsvärd jordbruksmark</p> <p>* bevarandevärde</p> <p>* öppna odlingslandskap</p> |
| <p>2017-10-04 M6825-16 MÖD 2017:65</p> | <p>Dispens om borttagande av stenmur. Med en motivering att öka den företagsekonomiska nyttan söker en jordbrukare dispens från biotopsskyddsbestämmelserna för borttagandet av stenmur. Mot villkor på kompensationsåtgärder beviljar MÖD dispens för borttagande av stenmur från åkermark.</p> | <p>MB * 7 kap. 11§</p> | <p>* jordbruk</p> <p>* biotop</p> <p>* stenmur</p> |

| | | | |
|--|--|--|-------------------|
| | <p>Av uppgifterna i målet framgår att en jordbrukare vill ta bort en stenmur från sin fastighet för att effektivisera jordbruk. I sin talan redovisar jordbrukare kostnader att driva sin verksamhet samt den potentiella vinsten ifall stenmuren tas bort. Borttagandet av stenmuren skulle löna sig på tre år, som dessutom medför ökat markvärde.-MÖD anser att åtgärden behövs för att utveckla eller bibehålla ett aktivt brukande av jordbruksmark.</p> <p>Länsstyrelsen bedömer att den aktuella solbelysta biotopen har större bevarandevärden än sådana som ligger skuggat. MÖD finner dock inte att stenmuren har ett stort naturvärde eller att den fyller några särskilda funktioner som skulle innebära ett skyddsvärde för stenmuren. Vidare konstaterad MÖD att det finns inga uppgifter som tyder på att någon art som är beroende av biotopen hotas. MÖD konstaterar att frågan handlar om en vanligt förekommande biotop i området och bedömer att biotopskyddets syften kan tillgodoses även om stenmuren tas bort. Vidare medger MÖD att mot kompensationsåtgärder kan dispens utföras. Kompensationsåtgärd sker genom att anlägga en stenmur på annan plats på fastigheten och på ett sådant sätt kan syftet med biotopskydd tillgodoses.</p> | | <p>* åkermark</p> |
|--|--|--|-------------------|

Bilaga 3. Intervjuunderlag

1. Berätta om dig och din relation till Tomelilla.
3. Vad är din relation till jordbruksmark?
2. Vad betyder jordbruksmark för dig?
4. Vilket värde har jordbruksmark?
5. Vad är det som bestämmer/avgör värde på jordbruksmark?
6. Vad är det som bör kompenseras?
7. Vem bör kompensera? Vems ansvar är det?
8. Vad har du hört om kompensering?
9. Hur drar du nytta av den jordbruksmarken som är i närheten?