



Jordbruksmark i Göteborgsregionen

Jordbruksmark som
planeringsförutsättning i
Göteborgsregionen
PM 2020

Det här PM:et är resultatet av ett gemensamt arbete mellan två av GR:s nätverk inom samhällsbyggnad: Översiktliga planeringsfrågor respektive Miljöstrategiska planeringsfrågor.

PM:et bottnar i ett uppdrag att kartlägga befintlig jordbruksmark och ta fram förslag till regionala planeringsprinciper i Göteborgsregionen.

Som ett första steg belystes jordbruksmark som planeringsförutsättning på grundläggande nivå, inklusive en kartläggning av jordbruksmarken. PM:et sammanfattar dessa frågor och utgör grund för att i ett nästa steg utarbeta regionala planeringsprinciper.

Kartorna i PM:et är översiktliga. För att fördjupa sig på mer detaljerad nivå rekommenderas de geodatafiler som finns tillgängliga via Göteborgsregionen.



Göteborgsregionen (GR) består av 13 kommuner som har valt att jobba tillsammans. Vi driver utvecklingsprojekt, har myndighetsuppdrag, forskar, ordnar utbildningar och är storstadsregionens röst i Västsverige, bland mycket annat. I våra nätverk träffas politiker och tjänstepersoner för att utbyta erfarenheter, bolla idéer och besluta om gemensamma satsningar. Allt för att regionens en miljon invånare ska få ett så bra liv som möjligt.

Göteborgsregionen juni 2020
Miljö och samhällsbyggnad
Box 5073, 402 22 Göteborg
gr@goteborgsregionen.se
www.goteborgsregionen.se
Författare: Sebastian Andersson & Terje Selnes.
Javier Falla Arce (GIS/kartanalyser)

Kontakt:
sebastian.andersson@goteborgsregionen.se

Innehåll

Förord	4
Sammanfattning.....	5
Jordbrukslandskapets innehåll och värden.....	6
Storstadsregionens utvecklingsbehov – och intressekonflikter	7
Exploaterad jordbruksmark – trender och lagstiftning	10
Nätverksdiskussioner om exploatering på jordbruksmark.....	12
Analys av exploateringsintressen på jordbruksmark	13
Jordbruksmark i stationsnära läge	13
Bostadspotential på stationsnära jordbruksmark.....	16
Planerade bostäder på jordbruksmark inom GR	17
Sammanfattande bedömning	18
Slutsatser	18
Rekommendationer.....	19
Referenser	20
Bilaga: Referat från gemensamma nätverksträffar vår 2020	21

Förord

”Fler nätverksöverskridande träffar och samarbeten” var ett resultat ur den enkätundersökning som GR genomförde våren 2019 med deltagare ur de fyra nätverken för *Infrastruktur, Kollektivtrafik, Miljöstrategiska planeringsfrågor* samt *Översiktlig planering*. Nätverken för Översiktlig planering och Miljöstrategiska planeringsfrågor har under våren 2020 haft två gemensamma nätverksträffar kring jordbruksmark som planeringsfråga.

Jordbruksmark är en mångsidig markresurs av vikt för livsmedelsförsörjning, biologisk mångfald och klimatanpassning. Dessutom är det till stor del en lättbearbetad mark för exploateringsbehov. Vid exploatering upplever kommunerna emellanåt osäkerhet vid bedömningar och intresseavvägningar. Krav på bevarande ställs mot starka exploateringsintressen samtidigt som kunskapen ibland brister om hur jordbruksmark ska värderas. Frågan är även angelägen för GR då en prioriterad insats i verksamhetsplanen för 2019 var att ”kartlägga befintlig jordbruksmark och ta fram förslag till regionala planeringsprinciper”.

PM:et har till syfte att återrapportera verksamhet inom nätverken till lednings- och politisk nivå. Dokumentet utgör även ett stöd för fortsatt arbete kring hur jordbruksmark bäst nyttjas för regionens behov av bostadsbyggande, hållbart resande, livsmedelsförsörjning och stärkta ekosystemtjänster. PM:et och tillhörande kartläggningar och analyser kan dessutom öka kunskapen och underlätta kommunernas planering.

Sammanfattning

Här återges i korthet de bärande slutsatser och rekommendationer för fortsatt arbete som arbetet resulterat i under våren 2020.

- Det behövs ett förstärkt försörjningsperspektiv i fysisk planering för att synliggöra olika värden och samspel i jordbruksmarken. Värdena omfattar bl.a. matproduktion, biologisk mångfald och övriga ekosystemtjänster.
- Lagstiftningen är restriktiv mot exploatering av brukningsvärd jordbruksmark. Exploatering kan dock motiveras utifrån så kallade väsentliga samhällsintressen, exempelvis bostadsförsörjning. Andelen exploaterad jordbruksmark har ökat såväl i Göteborgsregionen som i andra storstadsregioner.
- Regionens tätorter och större infrastrukturer sammanfaller i hög grad med jordbruksmarkens koncentrationer vilket gör att intressekonflikter mellan exploatering och jordbruksmark uppstår över tid.
- En bebyggelseutveckling enligt intentionerna i GR:s Strukturbild kan motverka exploatering och fragmentering av stora arealer jordbruksmark, genom att förtäta i främst regionens stationssamhällen.
- Det finns behov av att identifiera ett regionalt förhållningssätt till exploatering på jordbruksmark inom Göteborgsregionen. Ett regionalt förhållningssätt kan formuleras som riktlinjer för att hitta balans mellan exploateringsbehov och bevarande. Det kan också underlätta kommunernas planering.

Jordbrukslandskapets innehåll och värden

Indelning av jordbrukslandskapet kan grovt göras i åkermark och betesmark. Jordbruksmarken i Sverige består till största del, ca 85 %, av åkermark. Marktypen har formats genom kontinuerlig plöjning och jordförbättring som gjort den lättbearbetad att odla och skörda olika grödor.

Åkermarkens karaktär innebär att det är attraktiv mark för att kostnadseffektivt möta behov av bostäder och transportinfrastruktur. Förutom exploateringsintressen riskerar viss jordbruksmark minska till följd av igenväxt när jordbruket rationaliseras. Göteborgsregionens jordbrukslandskap präglas av små utspridda ytor som idag innebär ett försvagat intresse från jordbrukssektorn. Åkermark är samtidigt en viktig förutsättning för att säkerställa och utveckla god livsmedelsförsörjning. Klimatförändringarnas oförutsägbara effekter, men även andra extraordinära händelser som Coronakrisen våren 2020, har aktualiserat livsmedelsförsörjning som en del i en stärkt samhällsberedskap.



Jordbruksarbete på åkermark

På *betesmarkerna* i jordbrukslandskapet sker djurhållning och viss odling av foder. Betesmarkens areal har historiskt minskat som resultat av ett förändrat jordbruk präglat av minskade djurbesättningar och förändrade odlingsmetoder där omvandling från betesmark till åkermark ökat. Betesmarker har relativt låg intensitet av plöjning vilket skapat en hårdpackad och stenig jordmån med stor artrikedom som dessutom lagrar stora mängder kol i marken. Betesmarkens höga naturvärden är viktiga för att bibehålla en mångfald av arter i landskapet vilket även säkerställer en bredd av ekosystemtjänster från jordbruksmarken. Vid sidan av livsmedel som en ekosystemtjänst är exempelvis tjänsterna *pollinering* och *skadedjurs-begränsning* beroende av en hög artrikedom. Dessa värden illustreras genom att betesmarkerna i hög grad sammanfaller med områden som identifierats som särskilt viktiga för grön infrastruktur.¹ *Se karta i figur 2.*



Betesmark. Källa: Länsstyrelsen Skåne

¹ Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2019) *Regional handlingsplan för grön infrastruktur - Västra Götaland län*, rapport 2019:21

Exploatering eller annan omvandling av betesmarker riskerar därmed att både släppa ut kol till atmosfären, som bidrar till ökad växthuseffekt, samt minska den biologiska mångfalden i landskapet. En viktig förutsättning för alla de samhällsnyttor som betesmarker bidrar med är att det finns en fortsatt djurhållning inom jordbrukssektorn.

Figur 2 visar översiktligt regionens jordbrukslandskap. Den bygger på två datakällor från Jordbruksverket som dels baseras på inrapporterad mark för jordbruksstöd, dels mark med höga naturvärden beroende av brukande. En del obrukade marker utan särskilt höga naturvärden fångas inte upp i materialet. Detta kan skapa viss obalans i hur väl kartan representerar jordbruksmark i olika medlemskommuner. Bedömningen är dock att kartan ger en tillräcklig bild av större sammanhängande och varierade jordbruksområden i Göteborgsregionen.

Storstadsregionens utvecklingsbehov – och intressekonflikter

Göteborgsregionen är en av Skandinaviens mest expansiva storstadsregioner med över 1 miljon invånare. Till 2035 bedöms invånarantalet ha passerat 1,2 miljoner och arbetsmarknadsregionen omfattar troligtvis över 1,8 miljoner. Tillväxten kräver hög takt i bostadsbyggandet och högre andel gång-, och cykel- och kollektivtrafik för att motverka trängsel och miljöproblem.

Den fysiska utvecklingen i Göteborgsregionen styrs genom överenskommelser mellan medlemskommunerna. I de mest centrala - *Hållbar tillväxt* och *Strukturbild för Göteborgsregionen*- enas kommunerna bl.a. om att stimulera befolkningstillväxt, främja regionförstoring och ta vara på storstadsregionens möjligheter. Strukturbilden slår fast att kommunerna tar ett gemensamt ansvar för att utveckla en hållbar regional struktur, bland annat genom att:

- Skapa en attraktiv och lättillgänglig regional kärna
- Komplettera det redan utbyggda sammanhängande stadsområdet
- Utveckla de fem huvudstråken med stöd av en kraftfull pendel- och regiontågstrafik
- Ta tillvara och utveckla de gröna kilarna, med särskild uppmärksamhet på markanvändningen i mötet mellan tätortsområden och landsbygd/grönområden
- Ta tillvara och utveckla kustzonen med särskilt fokus på markanvändningen i de strandnära områdena

Struktur bilden fokuserar på förtätning i befintliga tätorter och stationssamhällen, främst längs de fem huvudstråken. Ökad andel gång-, cykel och kollektivtrafik har bäring på både klimatfrågan och trängseln i transportsystemet vilket gjort att stationsnära utveckling blivit en bärande tanke inom Göteborgsregionen.

GR har i flera projekt utvecklat kunskapen om sambandet mellan bebyggelseplanering och hållbart resande.² Bebyggelsestäthet och sammansättning inom 500 – 2000 meter från stationen bedöms ha särskilt stor inverkan på viljan att resa med kollektivtrafik.³ Samtidigt är de flesta stationsorter koncentrerade till regionens dalgångar där även en stor andel av jordbruksmarken finns. En del jordbruksmark finns i de gröna kilarna samtidigt som en betydande andel kan anses ligga i huvudstråken alternativt i ”mötet mellan tätortsområden och landsbygd/grönområden”. Med andra ord finns det över tid risk för intressekonflikter mellan stationsnära exploatering och bevarande av jordbruksmark. *Se karta i figur 2.*

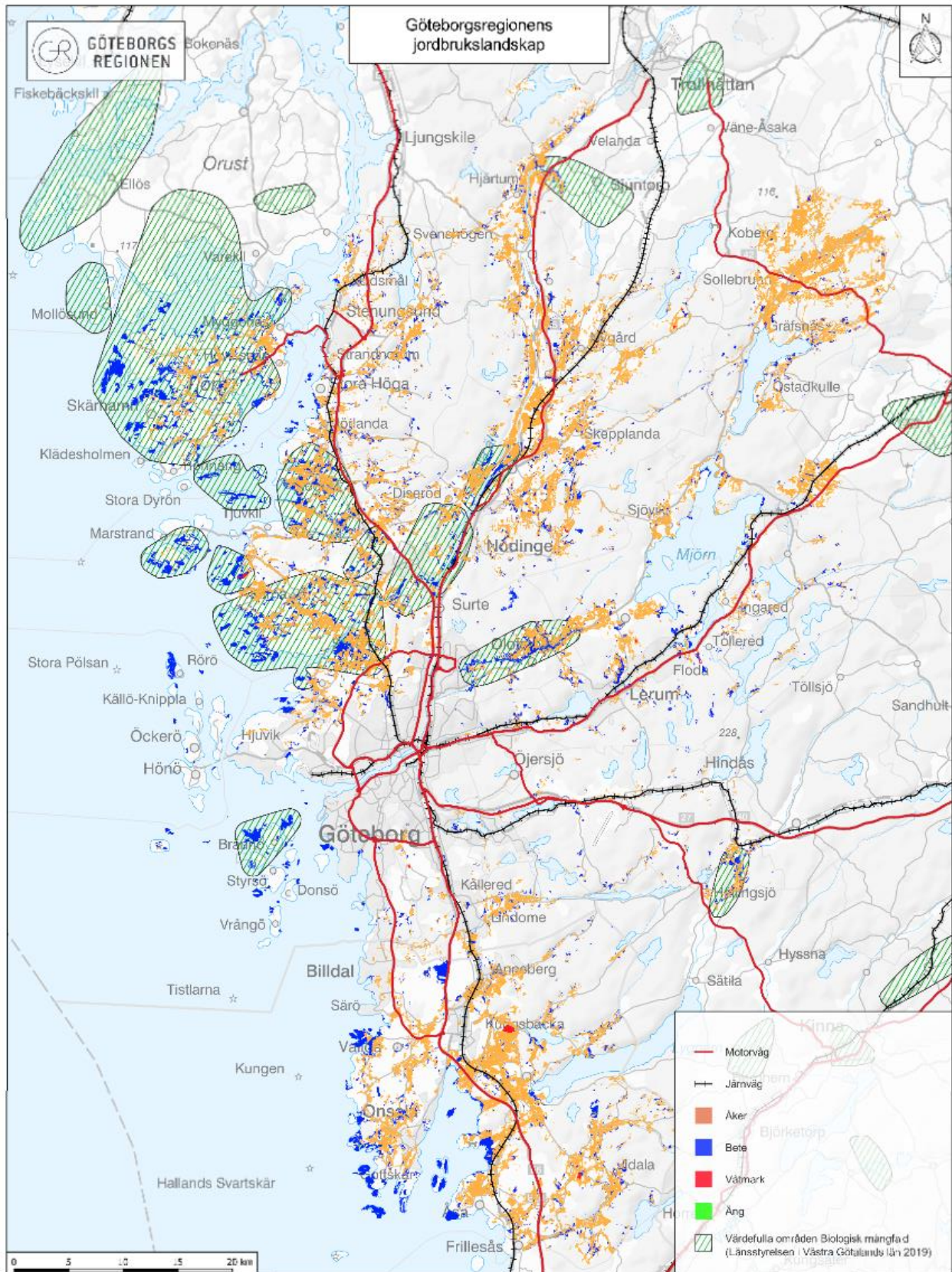


Figur 1. Struktur bild för Göteborgsregionen



² Se t.ex. Ranhagen U & Gustafsson A (2020) *Det urbana stationssamhället – vägen mot ett resurssnålt resande* (Göteborg: Mistra Urban Futures Skrift 2020:03)

³ Göteborgsregionen och Spacescape (2017), *Hållbar täthet i stationssamhällen; Göteborgsregionen och Spacescape.*



Figur 2. Övergripande jordbruksstrukturer i Göteborgsregionen. Data baseras på Jordbruksblock (2019) samt Ängs- och betesmarksinventering 2019. Kartunderlaget finns tillgängligt som geodatafiler vilket möjliggör inzoomning på kommunal nivå.

Exploaterad jordbruksmark – trender och lagstiftning

Enligt Jordbruksverkets sammanställningar under senare år finns en trend med ökad exploatering på jordbruksmark, inte minst i storstadsregionerna där exploateringstrycket är högt. Göteborgsregionen har ökat sin andel av den jordbruksmark som exploaterats inom Västra Götaland det senaste decenniet.⁴ Under åren 2006 - 2010 var Göteborgsregionens andel 28 % för att sedan öka till 40 % åren 2011 - 2015.

Vad gäller planläggning på jordbruksmark visar en sammanställning från Länsstyrelsen i Västra Götaland att 2,1 % av Göteborgsregionens totala åkermark respektive 3,7 % av betesmarken var detaljplanerad, men obebyggd, 2017. Det är en högre andel planlagd jordbruksmark än i Västra Götalands tre andra delregioner.⁵

Redan innan Miljöbalken (1998:808) fastslog Naturresurslagen (1987:12) att s.k. ”*brukningsvärd jordbruksmark*” är av nationellt intresse (4 kap 3 §). Till skillnad från andra nationella intressen pekas inga riksintresseområden ut för jordbruksmarken. Det innebär att myndigheter och kommuner behöver tolka och definiera begreppet *brukningsvärd* vid planering och exploatering på jordbruksmark. Tolkningsbehovet gäller även paragrafens bisatser om att exploatering på jordbruksmark ska motiveras av ett ”*väsentligt samhällsintresse*” och föregås av en *lokaliseringstudning* i detaljplansskedet. I en lokaliseringstudning ska kommunen visa att de har utrett (och valt bort) alternativa lokaliseringar till den exploatering som föreslås på jordbruksmark.

Väsentligt samhällsintresse

I lagstiftningens förarbeten (prop 1985/86:3) nämns följande faktorer som exempel på väsentligt samhällsintresse:

- Bostadsförsörjning
- Sammanhållen bebyggelse
- Tekniska försörjningssystem
- Säkerhetsställa viktiga rekreationsintressen

⁴ Jordbruksverket (2013) *Exploatering av jordbruksmark 2006 - 2010*, Rapport 2013:3; Jordbruksverket (2017) *Exploatering av jordbruksmark 2011 - 2015*, Rapport 2017:5

⁵ Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2019) *Presentation på Stadsarkitekträff på Norconsult*, 2019-04-12

Utmaningen att göra dessa bedömningar inom fysisk planering illustreras både av flera nationella vägledningar samt en pågående myndighetssamverkan för att föreslå ny modell för värdering av jordbruksmark. Idag utgår många kommuner från en tiogradig nationell klassificering från 70-talet baserat på dåtidens produktionsvärde vilket från nationellt håll inte anses ändamålsenligt i förhållande till jordbruksmarkens olika ekonomiska och biologiska värden.⁶

Länsstyrelsen i Norrbotten föreslår exempelvis en metodik för att bedöma brukningsvärde. En utredning på kommunal nivå föreslås bland annat ta upp aspekter som jordmån, markavvattningsförhållanden, geografisk storlek och form samt om djurhållning bedrivs.⁷

Jordbruksverket drog 2013 slutsatsen att det finns behov av en tydligare regional planering gällande jordbruksmark. Bedömningen utgick från myndighetens genomgång av hur jordbruksmark hanterats i kommunala ÖP. Genomgången visade på brister i efterlevnad av lagstiftningens intentioner då planeringsunderlag kring brukningsvärde och motivering av väsentliga samhällsintressen vid exploatering till stor del saknades.⁸

Sammantaget finns motiv för att inom GR diskutera lokala och regionala förhållningssätt till jordbruksmarken och söka gemensamma utgångspunkter i hur brukningsvärd jordbruksmark och väsentligt samhällsintresse kan hanteras på olika nivåer. I förlängningen kan det bidra till en mer ändamålsenlig planering som gynnar både exploaterings- och bevarandebidraget. Under våren 2020 har detta arbete påbörjats inom ramen för GR:s nätverksarbete.

⁶ Telefonsamtal med utredare på Jordbruksverket 2020-01-24

⁷ Länsstyrelsen i Norrbottens län (2019) *Planeringsunderlag för brukningsvärd jordbruksmark i Norrbotten*, Rapport 2019:3

⁸ Jordbruksverket (2013) *Väsentligt samhällsintresse? – Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering*, Rapport 2013:35

Nätverksdiskussioner om exploatering på jordbruksmark

Nätverken för Översiktlig planering respektive Miljöstrategiska planeringsfrågor samlades vid två tillfällen i början av 2020 för att diskutera jordbruksmark som resurs och planeringsförutsättning. Vid första tillfället låg fokus på att synliggöra jordbruksmarkens olika värden och hur de relaterar till olika typ av jordbruksmark. Främjande av fortsatt varierat jordbruk framstår som den centrala förutsättningen för att bevara jordbruksmarkens olika värden.

Planeringen kan främst bidra genom att säkerställa förutsättningarna för fortsatt jordbruk. På så sätt visar kommunerna sina invånare att ett långsiktigt försörjningsperspektiv finns med i planeringen oberoende av hur jordbrukssektorns utmaningar påverkar markanspråken idag. För detta krävs uppdaterade och välbalanserade planeringsunderlag över kommunens jordbruksmark.

Under andra nätverkstillfället presenterades kommunala exempel på pågående arbete med jordbruksmark både gällande planeringsunderlag och planeringsriktlinjer. Med stöd av regionala kartor och tillhörande statistik utforskades sedan gruppvis vilka regionala jordbruksstrukturer som framträder. Diskussionsfrågorna fokuserade på vilka möjliga regionala förhållningssätt som finns och efterfrågas i form av riktlinjer.

Grupperna tog sig an frågorna på olika sätt vilket synliggjorde två olika förhållningssätt. Det handlar i korthet om att fokusera riktlinjerna på att påverka en nödvändig framtida exploatering av jordbruksmark eller peka ut jordbruksområden som till storlek och sammanhang är särskilt bevarandevärda. I det senare fallet lyftes risken för att regionala ställningstaganden kring specifika områden försvårar bebyggelseutveckling för vissa kommuner framför andra.

En utförligare beskrivning av nätverkens diskussioner finns i *bilaga 1*.

Analyser av exploateringsintressen på jordbruksmark

Som redan nämnts förespråkar GR:s Strukturbild att ny bebyggelse koncentreras längs huvudstråken och i stationssamhällena för att stärka det hållbara resandet. Utvecklingsstrategin innebär att bebyggelseexploatering kan komma i konflikt med jordbruksmark, i synnerhet i stationssamhällena. GR har därför analyserat förhållandet mellan exploateringsintressen och jordbruksmark med särskilt fokus på bostäder och stationsnära lägen.

Jordbruksmark i stationsnära läge

Stationsnära läge definieras i analyserna som områden upp till 2 000 meter runt befintliga stationer i regionen samt två knutpunkter på Tjörn där det inte finns någon järnväg (Myggenäs och Källekärr). Analyserna kan ligga till grund för resonemang om bevarande av jordbruksmark kontra exploatering med hänvisning till väsentliga samhällsintressen. Som framgår längre ned i PM:et är det inte aktuellt att exploatera alla ytor upp till 2 000 meter. Sådär inledningsvis handlar det främst om att fånga hur den totala arealen jordbruksmark varierar beroende på avstånd till station. Från tabell 1 är det noterbart att störst andel jordbruksmark finns mellan 1000 till 2000 meter från stationerna.

Avstånd från station	Procentuell andel av total jordbruksmark inom GR (~60 749 Ha)	Procentuell andel betesmark av total stationsnära jordbruksmark (~5,8 ha)
Inom 500 m	0,44 %	16 %
Inom 1000 m	1,85 %	19 %
Inom 2000 m	7,20 %	22 %

Tabell 1: Andel jordbruksmark inom stationsnära läge i Göteborgsregionen.

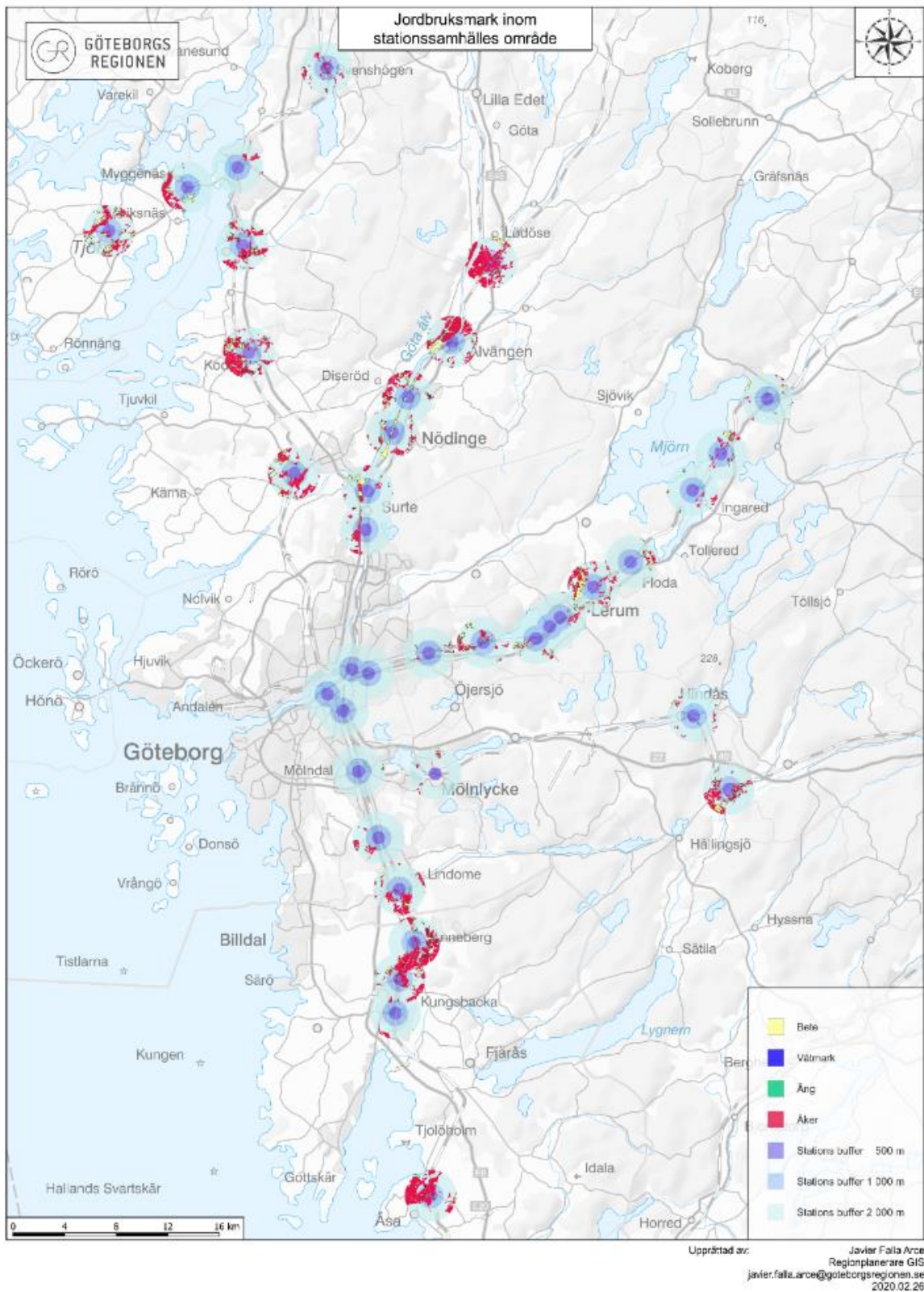
Av total jordbruksmark inom stationsnära läge är runt 20 % betesmark. Som tidigare lyfts upp hyser denna marktyp höga biologiska värden som understödjer såväl omgivande jordbruksmark som utveckling av en urban livsmiljö med levande grönstruktur. Huvuddelen finns här utanför 1 000 meters stationsomkrets men vid nio stationer överstiger betesmark 10 hektar inom 1000 meter från stationen och är således en viktig struktur att främja och utveckla i planeringen av bostäder och grönstruktur.

Det finns regionala skillnader i hur den stationsnära jordbruksmarken fördelar sig. Kartan i figur 3 visar hur stationära jordbruksmark är utmärkande främst i södra och norra huvudstråket samt Vänerstråket. I södra resp. Vänerstråket är de idag perifert belägna stationerna Åsa respektive Lödöse Södra utmärkande för hög andel jordbruksmark medan fördelningen är mer jämn mellan stationerna i norra stråket. Tio av de tretton medlemskommuner har dock gemensamt att det finns stationsorter med runt 100 hektar jordbruksmark inom stationsnära läge.

Stationsnära läge

Bebyggelsestäthet och sammansättning inom 500 – 2000 meter från järnvägsstation bedöms ha stor inverkan på viljan att resa med kollektivtrafik. Särskilt stor effekt uppnås i zonen upp till 1 000 meter, vilket därmed utgör det område som har störst exploateringspotential. I PM:ets analyser är det därför i första hand upp till 1 000 meter som det bedöms finnas potential för bostäder, arbetsplatser och service. I en stationsort kan dock ett avstånd upp till 2 000 meter anses utgöra en "livsmiljö" för orten, inom vilken människor rör sig för att nå exempelvis rekreationsområden. Bostadsbebyggelse kan förekomma men oftast med lägre exploateringsgrad än i områden närmare stationen.



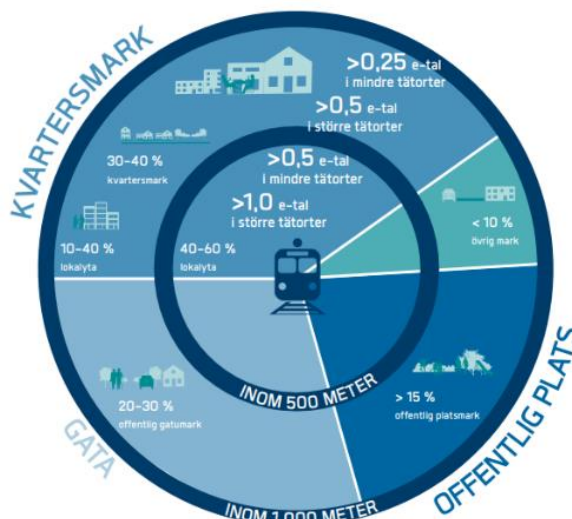


Figur 3: Regional bild över jordbruksmark inom stationsnära läge. Tre stråk utmärker sig med stationer med relativt hög andel omgivande jordbruksmark. Kartunderlaget finns även tillgängligt som geodatafiler.

Bostadspotential på stationsnära jordbruksmark

Det är främst inom 1000 meter från station som studier visar störst potential för att bebyggelselokalisering kan stödja kollektivtrafikunderlaget (se figur).⁹ Med utgångspunkt i två idealiska

exploateringsscenarier har GR analyserat hur många bostäder som skulle kunna rymmas på stationsnära jordbruksmark, med andra ord en möjlig bostadspotential om jordbruksmarken bebyggs. Figuren intill illustrerar förslag till exploateringsscenarier på olika avstånd från station. Beräkningarna i tabellen nedan tar hänsyn till att det ska finnas ytor för bl.a. offentlig plats.



Tabell 2 visar att det finns stor spännvidd för hur stor bostadspotentialen är då antalet bostäder varierar mellan ca 7 000 till nästan 70 000 beroende på förhållningssätt till exploateringsstal och läge i förhållande till stationen. Observera att *detta är ett räkneexempel som ger en förenklad bild* av hur många bostäder som teoretiskt sett skulle kunna byggas på den jordbruksmark som ligger i stationsnära lägen. Tabellen avser hela GR men beräkningar har gjorts för respektive station och kommun.

Avstånd från station	Antal bostäder utifrån E-tal 0,5 (25 bostäder/ha)	Antal bostäder utifrån E-tal 1 (50 bostäder/ha)
Inom 500 m	6 735	13 471
Inom 1000 m	34 960	69 920

Tabell 2: Bostadspotential på jordbruksmark i stationsnära läge i hela Göteborgsregionen. I analysunderlaget finns beräkningar per station vilket är tillgängligt som geodatafiler.

⁹ Göteborgsregionen och Spacescape (2017), *Hållbar täthet i stationssamhällen*; Göteborgsregionen och Spacescape.

Planerade bostäder på jordbruksmark inom GR

Förutom beräkningar av en hypotetisk bostadspotential på stationsnära jordbruksmark har GR även analyserat hur insamlat data över kommunernas planerade bostadsbyggande 2018 - 2029 förhåller sig till jordbruksmark generellt och i stationsnära läge.¹⁰

Cirka 4000 av totalt 77 337 bostäder planeras på jordbruksmark fram till 2029. Av dessa planeras ca 1880 bostäder inom 1000 meter från station medan resterande 2200 planeras på jordbruksmark utanför 1000 meter. Av planerade bostadsprojekt inom 1000 meter från station kan fem projekt betraktas som omfattande exploateringar (över 100 bostäder) jämfört med sju projekt utanför stationsnära läge.

Sammantaget är det alltså fler större bostadsprojekt som planeras på jordbruksmark utanför 1000 meter, sett till både antalet platser och total bostadsvolym, än inom 1000 meter från station. Slutsatsen är således att det finns förbättringspotential vad gäller bostadsplaneringens koppling till intentioner i GR:s strukturbild. Analyserna visar att det råder en viss rumslig spridning av bostäder på jordbruksmark som därmed riskerar att skapa fragmentering. En högre samstämmighet med strukturbilden skulle kunna förstärka reseunderlag och bevara en sammanhållen jordbruksmark i stationssamhällenas omland.

Sammanställning och analys av planerad bostadsbebyggelse på jordbruksmark bidrar till att se tendenser över tid. Dock finns en betydande osäkerhet i det insamlade underlaget. Kommunerna har lyft svårigheten att bedöma planerad bostadsutveckling i ett 10-årsperspektiv. Underlaget motsvarar även olika planskeden vilket innebär att exakta lokaliseringar, utformningar och volymer är svåra att bedöma som helhet. Därmed är det även svårt att dra slutsatser om vilken arealmässig exploatering som enskilda planerande bostadsprojekt kan tänkas ge på regionens jordbruksmark framöver. De olika skedena som representeras i bostadsdata innebär att det i vissa fall finns möjligheter till kloka avvägningar i utformning av framtida bebyggelse där jordbruksmark värnas och tas tillvara i utveckling av nya attraktiva boendemiljöer.

¹⁰ Insamlat av GR genom nätverket för översiktlig planering, våren 2019.

Sammanfattande bedömning

PM:et har belyst jordbruksmarkens värden, beskrivit exploateringsstryck och utvecklingsbehov samt synliggjort potentiella konflikter mellan exploatering och bevarande av jordbruksmark i Göteborgsregionen. Analyserna visar att det finns en betydande bostadspotential på jordbruksmark i stationsnära lägen som maximalt tar runt 10 % av total jordbruksmark i anspråk. Det har också visat sig att kommunerna planerar ett större antal bostäder på jordbruksmark, såväl inom som utanför stationsnära lägen. Samtidigt behöver framtida exploateringsbehov beakta jordbruksmarkens olika värden och marktyper samt bygga avvägningar på adekvata underlag mot bakgrund av att GR historisk haft en relativt hög exploateringsgrad av jordbruksmark i förhållande till övriga delregioner i Västra Götaland.

Sammantaget ser vi ett behov av att framöver utveckla ett regionalt förhållningssätt till jordbruksmark, vilket kan formuleras i gemensamma riktlinjer eller planeringsprinciper. Utifrån nätverksdiskussionerna bedömer vi att sådana riktlinjer bör fokusera på *var* och *hur* det kan vara motiverat att exploatera jordbruksmark. En central utgångspunkt blir här strukturbildens intentioner att koncentrera bebyggelseutveckling i kollektivtrafiknära lägen. I det avslutande avsnittet återges samtliga slutsatser och rekommendationer för fortsatt arbete.

Slutsatser

- Intressekonflikter mellan jordbruksmark och exploatering kommer fortsatt vara en aktuell fråga givet regionens bostads- och infrastrukturbehov.
- Förekomsten av jordbruksmark inom stationsnära lägen i Göteborgsregionen är inte obetydlig. Samtidigt är betydelsen av att stärka förutsättningarna för hållbart resande av stort regionalt intresse.
- 10 av 13 medlemskommuner har stationssamhällen med över 100 hektar jordbruksmark inom 2 000 meter. Koncentrationer finns främst längs södra och norra huvudstråken.
- Inom 1 000 meter från regionens stationer finns:
 - Ca 2 % av Göteborgsregionens totala jordbruksmark.
 - Jordbruksmarksarealer som motsvarar mellan ca 7 000 och 70 000 bostäder beroende på avstånd till station och täthetsgrad.
 - En betydande andel betesmark (ca 20 %) som kan ha betydelse för stationssamhällenas attraktivitet, klimatanpassningsförmåga, biologisk mångfald och rekreativa värden.
 - Kommunerna planerar sammanlagt ca 4 000 bostäder på jordbruksmark fram till år 2029. Knappt hälften av dessa planeras i stationsnära lägen.

Rekommendationer

- Utifrån rådande förutsättningar finns ett behov av regionala riktlinjer för:
 - *Var* det kan vara lämpligt att exploatera brukningsvärd jordbruksmark i Göteborgsregionen.
 - Vad som kan utgöra *regionala* väsentliga samhällsintressen som kan motivera exploatering på jordbruksmark
 - *Hur* exploatering och utformning kan ske för att minimera intrång samt bevara och utveckla befintliga kvaliteter så långt som möjligt.
- Regionala riktlinjer behöver samspela med ett aktivt arbete i kommunerna med uppdaterade planeringsunderlag som tar hänsyn till flera aspekter av de lokala förhållandena.
- Det kan vara aktuellt att undersöka möjligheten att ta fram en gemensam metod för värdering/klassificering av jordbruksmark inom GR.
- Fördjupade analyser kan exempelvis fokusera på:
 - Historiska effekter av utspridd bebyggelse på jordbruksmark.
 - Hur mycket jordbruksmark har bebyggts utanför stationssamhällen/tätort respektive över tid och hur stor andel av den totala jordbruksmarken motsvarar det?
 - Fördjupade kartläggningar av jordbruksmarkens förekomst. Förslagsvis görs det av enskilda kommuner eller flera kommuner ihop som kompletterande utredningar för att stötta lokala plan- och bygglovsprocesser.
 - Ett strategiskt livsmedelsförsörjningsperspektiv, där Göteborgsregionens självförsörjningsgrad respektive bidrag till den nationella försörjningen belyses tydligare.

Referenser

Skriftliga källor

Jordbruksverket (2013) *Exploatering av jordbruksmark 2006 - 2010*, Rapport 2013:3

Jordbruksverket (2013) *Väsentligt samhällsintresse? – Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering*, Rapport 2013:35

Jordbruksverket (2017) *Exploatering av jordbruksmark 2011 - 2015*, Rapport 2017:5

Jordbruksverket (2019) *Plan för odlingslandskapets biologiska mångfald*, Rapport 2019:1

Länsstyrelsen i Norrbottens län (2019) *Planeringsunderlag för brukningsvärd jordbruksmark i Norrbotten*, Rapport 2019:3

Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2019) *Regional handlingsplan för grön infrastruktur - Västra Götaland län, rapport 2019:21*

Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2019) *Presentation på Stadsarkitekträff på Norconsult 2019-04-12*

Ranhagen U & Gustafsson A (2020) *Det urbana stationssamhället – vägen mot ett resurssnålt resande* (Göteborg: Mistra Urban Futures Skrift 2020:03)

Spacescape & Göteborgsregionen (2017) *Hållbar täthet i stationssamhällen - Riktlinjer och indikatorer för hållbar täthet i stationsnära lägen i Göteborgsregionen Exempel på hållbar förtätning i Ytterby*

Muntliga källor

Telefonsamtal med utredare på Jordbruksverket 2020-01-24

Geodatakällor

Jordbruksverket, *Jordbruksblock 2019*, shp.

Jordbruksverket, *Ängs- och betesmarksinventering 2017*, shp.

Göteborgsregionen, *Planerade bostäder 2018 - 2019. Data insamlat av GR genom nätverket för översiktlig planering, våren 2019*, shp.

Bilaga

Referat från gemensamma nätverksträffar vår 2020

Nätverken för översiktlig planering resp. miljöstrategiska planeringsfrågor möttes under januari och februari 2020 för två överskridande nätverksträffar kring jordbruksmark.

Vid första nätverksträffen introducerades jordbruksmark som planeringsfråga genom att ta utgångspunkt i gällande lagstiftning (Miljöbalken 3 kap 4§). Centrala begrepp presenterades tillsammans med exempel på hur domstolsutslag under senare år ställt högre krav på underlag och alternativlokalisering när exploateringens väsentliga samhällsintresse motiveras.

Kommunerna visade överlag hög igenkänning i hur jordbruksmark blivit en viktig men utmanande fråga att förhålla sig till i planeringsarbetet. Ett antal nationella och regionala vägledningar finns till stöd som exemplifierades på mötet. Delar av nätverken reagerade på en värderingsmodell för jordbruksmarken som ansågs illustrera ett ensidigt livsmedelsförsörjningsperspektiv på jordbruksmarken i hur åkermark värderades jämfört med betesmark.

Synpunkten speglar även vad som framträdde i gruppdiskussioner. Alla grupperna såg en generell avsaknad av ett strategiskt försörjningsperspektiv i planeringen som skulle stärka jordbruksmarken som markresurs. Behovet att stärka detta perspektiv ansågs även inkludera ett breddat synsätt på jordbruksmarken som värderar fler tjänster än förmågan att producera livsmedel. Förekomsten av hög biologisk mångfald och kulturhistoriska miljöer var tillsammans med potentialen till flödesreglering de ekosystemtjänster som främst lyftes fram som viktiga att beakta i planeringen för att tillgodose rekreativvärden och ökat klimatanpassningsbehov.

Vid andra nätverkstillfället låg fokus på regionens exploateringsanspråk i förhållande till jordbruksmarken. GR hade då kommit längre i sina analyser av jordbruksmarken kopplade till strukturbilden och presenterade preliminära siffror för andel jordbruksmark och fördelning mellan marktyper inom stationsnära läge.

Nätverksdeltagare från Härryda och Kungsbacka kommun presenterade sina angreppssätt kring jordbruksmark inom ramen för den översiktliga planeringen. I Härryda har ett fördjupat underlag över jordbruksmark tagits fram och funnit områden som inte fångats upp i nationell kartläggning eller statistik vilket ger bättre underlag för kommunens planering och bygglovsprövning. I Kungsbacka har förslag till planeringsriktlinjer för jordbruksmarken tagits fram i pågående ÖP-arbete. Bilden av kommunens jordbruksmark utgår från befintliga nationella data med viss egen kvalitetssäkring via flygfoton. Med exempel från tätorten Åsa visade Kungsbacka på hur deras föreslagna planeringsriktlinjer vill främja bebyggelseutveckling i stationsnära läge trots förekomst av jordbruksmark. Samtidigt ska riktlinjer för bebyggelse utanför tätort anta en restriktiv hållning som balanserar exploateringen

inom stationsnära läge. Kommunens planerare argumenterar för att det totala exploateringsstrycket och fragmenteringen av jordbruksmark på så vis minskar.

Efterföljande diskussionsuppgift behandlade dels exploateringsfrågor liksom de stationsnära exemplet Åsa och nätverkens inställning till att definiera kriterier för regionalt viktiga jordbruksstrukturer. Frågorna tog utgångspunkt från de snarlika begreppen *väsentligt samhällsintresse* resp. *område av väsentligt allmänt intresse* från miljöbalken resp. riksintresseutredningen i syfte att diskutera möjligheter och behov för regionala exempel, principer och eventuella områden.

Grupperna fick stödmaterial i form av uppdaterad och utvecklad regional karta över jordbruksmarken samt förekomst av jordbruksmark inom 2000 meter från regionens stationsorter och kustzonens kollektivtrafikknutpunkter relaterat till dess bostadspotential.

Gruppdiskussionerna visade på olika förhållningssätt till frågeställningarna. Avseende exploateringsärenden att regionalt betrakta som väsentligt samhällsintresse enades gruppen i att vissa infrastruktursatsningar som Götalandsbanan är en sådan. I övrigt var främst frågor om avfall utifrån ett regionalt behov av områden för deponier och massahantering. I fråga om jordbruksmarkens ianspråktagande för stationsnära utveckling präglades diskussionen av att framtida stationsnära bebyggelseutveckling bör utnyttja potentialer kopplade till den befintliga jordbruksmarken som behov av klimatanpassning och inspirera och möta efterfrågan för stadsnära odling när nya boendemiljöer skapas. Samtidigt har flera kommuner tillämpat hållbart resande som motiv för att bebygga jordbruksmark i stationsorter, ett centralt exempel är Ytterby. Andra kommuner (likt Kungsbacka) väcker frågan om att pröva exploatering på jordbruksmark inom vissa avstånd från stationer. Det betyder inte att jordbruksmarken nödvändigtvis exploateras, men att det inom vissa områden finns skäl att pröva frågan med hänvisning till stationsnära förtätning. Oavsett argumentation gäller miljöbalkens krav på utredning av alternativa lokaliseringar.

I fråga om lämpliga kriterier och intressanta strukturer för att peka ut regionalt värdefulla jordbruksområden visade diskussionsgrupperna på olika förhållningssätt till frågan. I en grupp poängterades behov av att regionalt viktiga jordbruksområden har en god koppling till de större tätorterna. Det exemplifierades därför med områden i närhet till regionkärnan med koncentration till Lärjeåns dalgång.

En annan grupp landade i att se främst se nackdelar med att peka ut *viktiga regionala jordbruksområden*. Det ansågs riskera få ett utfall som försvårar bebyggelseutveckling för vissa kommuner framför andra. Gruppen förordade istället att GR ska eftersträva tydliga riktlinjer kring *var och hur* jordbruksmark kan exploateras för att stötta en hållbar regional struktur. Med regionalt överenskomna principer om bebyggelseutveckling på jordbruksmark som tydliggör Strukturbilden underlättas dels antagande av restriktiva kommunala förhållningssätt för bebyggelse på jordbruksmark utanför tätort som främjar värnandet av jordbruksmarken och dess mellankommunala strukturer.

