

A blue-tinted photograph of a wind turbine in a field under a cloudy sky. The turbine is positioned in the middle ground, slightly to the right of the center. The foreground is filled with tall grass, and the background shows a distant horizon with some trees and a small building. The sky is filled with large, textured clouds.

Västsvenska gruppen för strategisk lantbruksutveckling

Jordbruksmarkens användning

Juni 2021

Västsvenska gruppen för strategisk lantbruksutveckling är ett nätverk av ledare i organisationer som driver lantbrukets kunskapsintensiva utveckling framåt. Gruppen möts regelbundet för att analysera strategiskt viktiga frågor för lantbrukets utveckling. Arbetet styr mot visionen:

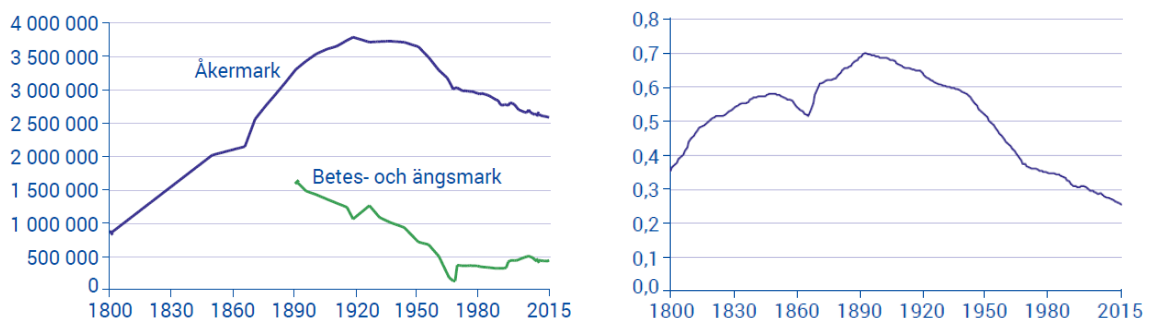
”Lantbruksnäringen i Västra Götaland är föregångare för miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling. Näringen använder ny kunskap, utnyttjar sitt entreprenörskap till ständiga förbättringar och tar sig an gemensamma utmaningar genom samverkan.”



Jordbruksmarken i Västra Götaland

Västra Götaland har störst areal jordbruksmark av Sveriges alla län. Den allra största delen av jordbruksmarken består av åkermark. Totalt utgör åkermarken en femtedel av länets yta, eller knappt 460 000 hektar. Det är en något större yta än hela Gotland och Öland tillsammans. Till jordbruksmark räknas även betesmark, men den utgör bara ett par procent av landytan i Västra Götaland. Av samtliga län har dock endast Kalmar större areal betesmark än Västra Götaland. Fördelningen av jordbruksföretagens storlek i Västra Götaland påminner om Sverige i stort, men i Västra Götaland är jordbruk med 10–30 hektar vanligare och jordbruk med mer än 50 hektar mindre vanligt jämfört med riket i övrigt.¹

Sett över mycket lång tid har arealen jordbruksmark minskat i Sverige, men minskningen har varit lägre i Västra Götaland jämfört med i de flesta andra länen. I Figur 1 illustreras hur den svenska jordbruksarealen förändrats, totalt sett och per capita under 200 år. I sammanhanget skall det nämnas att ökningen i jordbrukets produktivitet är avsevärt större än minskningen i brukad areal, inte minst genom den tekniska utveckling som skedde decennierna efter andra världskriget. Därigenom produceras långt mer livsmedel idag än för 200 år sedan.



Figur 1. Förändring i antalet hektar jordbruksmark i Sverige, totalt (till vänster), och per person (till höger). Källa: SCB²

Brukandet av jordbruksmark

Sedan 20 år tillbaka har åkermarken i Västra Götaland kommit att utnyttjas något mindre till odling av spannmål och mer till odling av gräs, klöver och andra vallväxter till djurfoder. Idag är sådan vallodling lika stor som spannmålsodlingen, och det odlas vall eller spannmål på nästan nio av tio åkrar.³ En möjlig förklaring till den förändrade användningen av åkermarken är att de mjölkkor samt de nötkreatur som hålls för köttets skull idag äter mer grovfoder och mindre spannmål än tidigare.⁴ Andelen åkermark i länet som ligger i träda har minskat från 12 till 6 procent på två decennier.

Samtidigt som odlingen förändras har Västra Götalands åkerareal minskat med nästan 30 000 hektar, eller sex procent, sedan millennieskiftet. I Sverige som helhet sker minskningen av jordbruksmark i nio av tio fall genom att marken långsamt växer igen. Många gånger kan dessa marker återställas utan alltför stora insatser, men i vart tionde fall sker minskningen genom att jordbruksmarken exploateras.

¹ Jordbruksstatistisk sammanställning, SCB 2020.

² Markanvändningen i Sverige, SCB 2019.

³ Livsmedelskedjan i Västra Götalands län. Sammanställning maj 2020. Jordbruksverket.

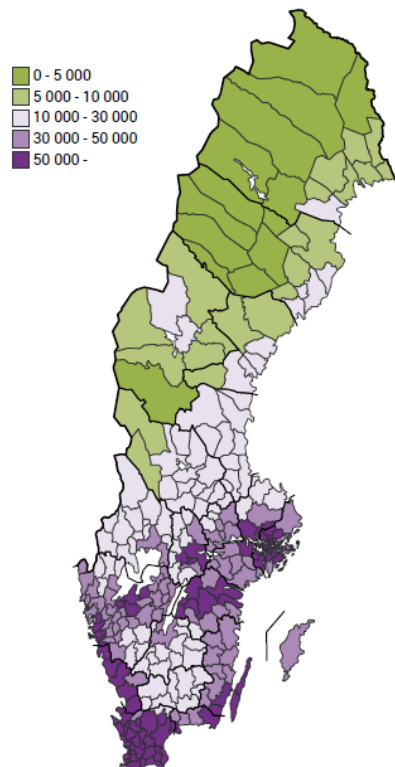
⁴ Produktion och konsumtion av livsmedel i Västra Götaland 2003 och 2016 – Resultatrapport. RISE 2019:05

Exploatering av jordbruksmark

Med exploatering av jordbruksmark menas att bygga på marken eller att använda den på ett sätt så att det inte går att odla där igen. I Sverige har kommunen planmonopol, vilket betyder att kommunen avgör hur mark inom kommungränsen ska användas och om den ska bebyggas. Det är alltså kommunen som har planeringsansvaret för hushållande med jordbruksmark⁵, vilket regleras genom plan- och bygglagen, samt i 3 kapitlet 4 § miljöbalken:

”Brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.”

Det innebär att kommunen måste tolka vad ”brukningsvärd jordbruksmark” och ”väsentliga samhällsintressen” betyder.⁶ Tolkningen som gjorts de senaste åren i domstol är att all mark som brukas eller har brukats i närtid är brukningsvärd. I Mark- och miljööverdomstolen har ingen skillnad gjorts på obrukbar betesmark och den allra bördigaste åkermarken. Exempel på ”väsentliga samhällsintressen” i lagstiftningens förarbete är bostadsförsörjning, sammanhållen bebyggelse, tekniska försörjningssystem och säkerställande av viktiga rekreationsintressen.



Figur 2. Genomsnittliga taxeringsvärden för åkermark 2015, kronor per hektar. Källa: SCB.

Västra Götaland där taxeringsvärdet överstiger 50 000 kronor per hektar, men i de allra bördigaste områdena kan ett hektar åker värderas till 250 000 kronor. Ett projekt leds nu av Jordbruksverket för att ta fram en ny modell för värderingar.

Mark- och miljööverdomstolen har dock konstaterat att det ska vara fråga om flera bostadshus för att kravet på väsentlig samhällsintresse ska vara uppfyllt.⁷

Miljöbalkens skrivningar innebär också att kommunen under detaljplansskedet ska göra en lokaliseringstudie som beskriver alternativa lokaliseringar till den föreslagna exploateringen på jordbruksmark.⁸

Även om marken är brukningsvärd kan dess värde variera. Produktionsvärde är ett sätt att värdera jordbruksmark, men den tidigare värderingen av åkermark i klasserna 1–10 härstammar från statistik från 1969 och får anses mindre relevant. Ett annat sätt är att se till taxeringsvärdet för åkermark, som visas i Figur 2. Enligt taxeringen ökade värdet på ett hektar åker i Sverige i snitt från under 20 000 kronor år 1990 till över 70 000 kronor år 2015.

Figuren visar att det är flera kommuner i

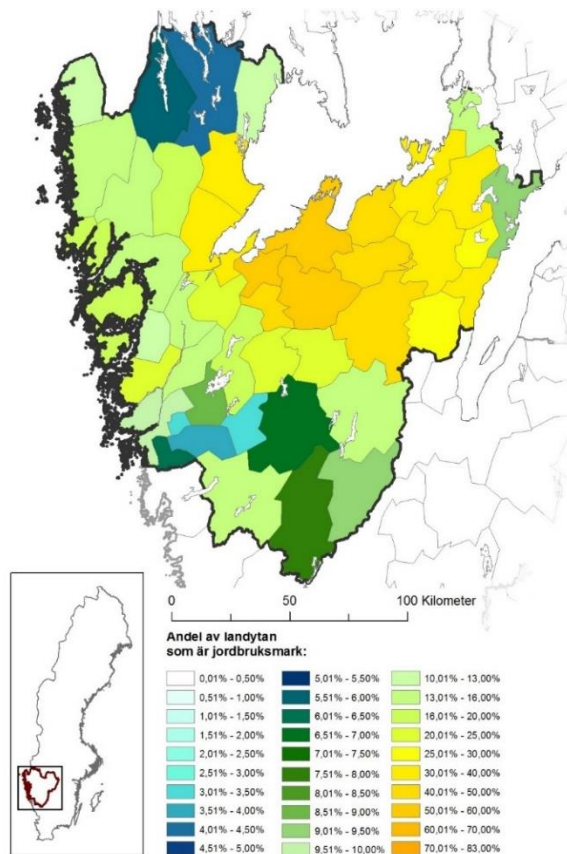
⁵ Kommunens möjligheter att bevara och utveckla jordbruksmarkens värden. Jordbruksverket 2015.

⁶ Kommunens arbete med jordbruksmarkens värden – ett stödverktyg. Jordbruksverket 2015.

⁷ Exploatering av jordbruksmark. Gustav Axelson, examensarbete för civilingenjörsutbildning i lantmäteri Lunds tekniska högskola 2020

⁸ Jordbruksmark i Göteborgsregionen. PM 2020 Göteborgsregionen.

Ungefär 60 procent av den jordbruksmark som exploaterades i Sverige mellan 2011 och 2015 låg i eller i nära anslutning till en tätort, medan 40 procent låg mer än 1 km från en tätort. Under åren 2006–2010 exploaterades cirka 400 hektar i Västra Götaland och under 2011–2015 cirka 440 hektar. Det betyder att ungefär 80 hektar jordbruksmark exploateras per år i



Figur 3. Jordbruksmarkens fördelning i Västra Götaland. Källa: Jordbruksverket.

Västra Götaland, vilket ska ställas i relation till att länets jordbruksmark i genomsnitt minskat med nästan 1 500 hektar per år sedan år 1999. Hur stor andel landareal som är jordbruksmark varierar kraftigt i Västra Götalands kommuner. I exempelvis Härryda och Partille är andelen endast 3 procent, medan närmare 60 procent av marken i Grästorps och Vara är jordbruksmark.⁹ Figur 3 visar andelarna, exklusive vatten, i Västra Götalands kommuner.

Likt övriga Sverige är bostadsbyggandet i särklass vanligaste anledningen till exploatering av jordbruksmark i Västra Götaland, följt av byggen av väg och järnväg, och därefter övrig bebyggelse. Exploatering i syfte att anlägga täkter och golfbanor är avsevärt mindre och uppgick 2011–2015 till drygt 10 hektar i Västra Götaland. Ingen jordbruksmark exploaterades för att bygga vindkraft under samma period.¹⁰ Idag diskuteras anläggningar av solcellsparker allt mer.

Exempel: Planering med hänsyn till jordbruksmark i Göteborgsregionen

Nätverken för Översiktliga respektive Miljöstrategiska planeringsfrågor i Göteborgsregionens kommunalförbund har kartlagt befintlig jordbruksmark i dess 13 kommuner med målet att utarbeta principer för framtida planering.¹¹ Den fysiska planeringen i Göteborgsregionens kommuner görs med utgångspunkt i en gemensam strukturbild där framtida bebyggelse fokuseras till de stationer för kollektivtrafik som ligger i stråk ut från Göteborg. Trots att bilden utgår från ett slags förtätning av dagens stationssamhällen ryms drygt 60 000 hektar, eller 7 procent av all jordbruksmark i Göteborgsregionen, inom 2 000 meters avstånd från dessa stationer. Dessa 60 000 hektar löper därför särskilt stor risk att exploateras om strukturbilden ska förverkligas. I dagsläget planeras cirka 4 000 av knappt 80 000 bostäder på jordbruksmark i Göteborgsregionen. Ett liknande arbete pågår även i Skaraborg, och denna typ av analyser är helt nödvändiga för att i nästa steg kunna illustrera målkonflikter och fatta informerade beslut i planeringen av jordbruksmarkens användning.

⁹ Regional statistik Västra Götaland. Powerpoint. Jordbruksverket 2020.

¹⁰ Exploatering av jordbruksmark 2011–2015. Rapport 2017:5. Jordbruksverket 2017.

¹¹ Jordbruksmark i Göteborgsregionen. PM 2020 Göteborgsregionen.

Möjlig förändring

Frågan om jordbruksmarkens användning blir allt viktigare för allt fler. Det är en dimension som nästan alltid förs på tal när länets kommuner uppdaterar översiktsplanerna, men samtidigt görs i princip inga lokaliseringstuderingar för jordbruksmark. Kunskap om jordbruksmarken i fysisk planering behöver därför fortsatt stärkas, och värnande principer läggas fast. Det är viktigt att förstå vilka faktorer som både påverkar jordbruksarealens storlek och användning. En ny vägsträckning kan exempelvis ta mycket lite jordbruksmark i anspråk, men ha negativ inverkan på dess arrondering och därmed hur effektivt den kan användas. I mötet mellan olika anspråk på jordbruksmark uppstår lätt konflikter och låsningar. Därför är det viktigt att hitta nya sätt att möta olika behov. Det handlar om potentialen i att både utöka dagens arealer och om att optimera lönsamheten, produktionen och olika miljönyttor på jordbruksmarken.

Outnyttjad potential

Jordbruksmark kan betraktas som en ändlig, och i det långa perspektivet ovärderlig resurs. Även om synsättet inte är fel i sak, riskerar det att leda till föreställningen att jordbruksmark bara kan minska, vilket inte stämmer. Det är vanskligt att skatta hur stor jordbruksareal som inte utnyttjas, men eftersom EU-stöden ofta är en avgörande faktor i lantbrukarnas ekonomi kan arealer utan EU-stöd vara en bra indikator på om jordbruksmarken används eller inte. I Västra Götaland uppgick den arealen till 16 000 hektar under åren 1998–2006, varav cirka 1 500 hektar låg i block större än sex hektar, vilket talar för möjligheten till rationell odling.¹²

Nyodling är en ofta förbisedd möjlighet i frågor om jordbruksmarkens användning. Det är svårt att skapa en helhetsbild av nyodlingen, men 2009 och 2010 lades cirka 6 000 hektar om från skogsbruk till jordbruk i Sverige. Knappt 800 hektar avsåg omställning till åkermark, resterande till bete. I Västra Götaland lades nästan 1 000 hektar om, vilket gjorde länet till det största nyodlarlänet under dessa två år. Nästan 200 hektar avsåg åkermark. Mellerud, Skövde och Töreboda stack ut bland de kommuner med störst nyodlingar.¹³ Ett praktiskt exempel kan hittas på Slätte gård utanför Töreboda, där 53 hektar skog avverkades 2011, varefter 30 hektar såddes och skördades 2012. Lantbrukaren beräknade att kostnaden från hygge till sådd blev ungefär 55 000 kronor, vilket ska jämföras med att ett hektar åkermark i trakten kostar cirka 100 000 kronor.¹⁴ Exemplet från Slätte gård ovan är intressant mot bakgrund av att arealen åkermark som har överförts till skogsmark uppskattats till cirka 100 000 hektar i Sverige.

Exempel: Markfördelning i Danmark som verktyg för att förbättra arronderingen

Den danska motsvarigheten till Jordbruksverket, Landbrugsstyrelsen, har tagit fram ett system för att fördela mark mellan markägare som vill byta mark med varandra. Systemet bygger helt på frivillighet och syftar till att underlätta för exempelvis jordbrukare som byta till sig mer bördig åkermark, eller offentliga aktörer som vill byta till sig mark som exempelvis lämpar sig för att anlägga våtmarker på. En markfördelning tar vanligtvis 1–3 år och följer ett standardiserat förlopp. I centrum finns en planerare som samlar in markägarnas önskemål, lägger ett pussel med dessa, och kan efter en värdering av markerna påbörja individuella förhandlingar med markägarna om eventuella inköp och försäljningar.¹⁵

¹² Kartläggning av mark som tagits ur produktion. Rapport 2008:7. Jordbruksverket 2008.

¹³ Nyodling i Sverige under 2000-talet. Förekomst och orsaker.

¹⁴ <https://www.skogsaktuellt.se/artikel/41655/fran-skog-till-aker-pa-under-ett-ar.html>

¹⁵ <https://lbst.dk/landbrug/arealer-og-ejendomme/jordfordeling/typisk-proces-for-jordfordelinger/#c68548>

Konkreta initiativ att ta

Mot bakgrund av analysen ovan har Västsvenska gruppen för strategisk lantbruksutveckling identifierat flera möjliga initiativ att ta. Gruppen ska i första hand driva ett gemensamt arbete vidare med a) och b). Delar av gruppen kommer att arbeta vidare, enskilt eller i samverkan, med initiativen c), d) och e).

- a) Ta initiativ till forskningsprojekt med syfte att beskriva samhällets olika arealanspråk (mat, energi, material, CO₂-inbindning, bostäder, infrastruktur m.m.). Samförläggning av infrastruktur är centralt perspektiv på hur jordbruksmark kan skyddas. De underlag som projektet genererar bör kunna kopplas till en markbudget för länet och användas i olika politiska mål och strategier.
- b) Efterfråga kompetensutveckling för tjänstepersoner på kommunal, delregional och regional nivå i hantering av jordbruksmark i exempelvis kommunala översiktsplaner. Frågan är särskilt viktig för att stödja mindre kommuner med små resurser inom fysisk planering.
- c) Skapa förstudie eller projekt med målet att optimera arronderingen av jordbruksmark med hjälp av nya verktyg för markbyten mellan både privata och offentliga markägare. Erfarenheter från det danska systemet bör stå i centrum.
- d) Undersök intresset för kunskapshöjande insatser kring teknik och ekonomi för att odla helt ny mark samt att återuppta odlingen på tidigare odlad mark.
- e) Driv frågan om sammanhållen bebyggelseutveckling på landsbygden och förtätning i befintliga samhällen för att undvika fragmentering av jordbruksmark. Stråk med god kollektivtrafik motverkar utspridd bebyggelse.

