



Att falla i god jord

- en studie om styrningen av markanvändningen

Elin Hallström
Masterarbete 30 hp
Masterprogrammet för Fysisk Planering
Blekinge Tekniska Högskola
2017-06-08

Författare: Elin Hallström

Titel: Att falla i god jord - en studie om styrningen av markanvändningen

Nyckelord: Jordbruksmark, samhällsstyrning, väsentligt samhällsintresse, fysisk planering, bevara, exploatera.

Handledare: Christer Persson

Examinator: Bertil Malmström

Blekinge Tekniska Högskola: Institutionen för fysisk planering

Program: Masterprogram i fysisk planering

Kurs: FM2601 Masterarbete i fysisk planering FM

Nivå: D-uppsats

Omfattning: 30 hp

Utgivningsort: Karlskrona

Datum: 2017-06-08

Sammanfattning

Utbyggnaden på jordbruksmark har kritiserats vara ett hot mot den långsiktiga livsmedelsförsörjningen. Detta eftersom kommunernas intresse för att växa ofta hamnar i konflikt med intresset av att skydda jordbruksmarken. Inom markanvändningsplanering finns det många intressen att ta hänsyn till vilka ofta står i motsättning till varandra, vilket blir särskilt synligt inom hanteringen av jordbruksmark. Hur denna konflikt ska hanteras är upp till kommunerna som genom det kommunal planmonopolet fattar beslut kring vilka intressen som ska prioriteras. Styrningen har dock kritiserats vara allt för svag då alltmer av jordbruksmarken försvinner.

I uppsatsen undersöks hur planeringen av jordbruksmark hanteras i sydvästra Skåne genom att undersöka kommunerna Kävlinge, Lund och Trelleborg. Dessutom har även en tjänsteman på länsstyrelsen i Skåne intervjuats och rättsfall undersökts. Problematiken studeras utifrån miljö- och planparadigmet för att undersöka hur styrningen av markanvändningen går till i praktiken och synliggöra vilka argument för bevara respektive exploatera som läggs fram inför beslut ska fattas.

Studiens visar att jordbruksmarkens exploateringen påverkas av tre övergripande faktorer: kommunernas lämplighetsprövning, att det inte finns några lokaliseringalternativ samt kommunernas intresse för att utvecklas. Uppsatsen synliggör att jordbruksmarken påverkas av varierande typer av intressen. Utbyggnaden påverkas av allt från markägares enskilda intressen till funktioner för samhället i stort. Vad som utgör ett väsentligt samhällsintresse blir därför svårt att definiera och handlar därför till viss del om hur det framställs. Uppsatsen visar på att det har skett en förskjutning mot en ökad regelstyrning. Målstyrningen finns dock fortfarande kvar då det fortfarande är upp till kommunen att fatta beslut gällande jordbruksmarken. Att det skett en förskjutning mot en ökad regelstyrning verkar till stor del bero på att två nya rättsfall hamnat i Mark- och miljööverdomstolen, vilket har ställt jordbruksmarksfrågan ytterligare på sin spets.

Författarens tack

Jag vill först och främst rikta ett stort tack till min handledare Christer Persson som kommit med värdefulla råd och synpunkter under arbetets gång. Utan din stöttning och vägledning hade det inte varit möjligt att genomföra uppsatsen. Tack även till alla tjänstemännen som ställt upp på intervjuer och bidragit med viktigt material till arbetet. Jag vill slutligen även tacka min familj och studiekamrater, vilka varit ett ovärderligt stöd och bollplank under processen.

Karlskrona Juni 2017

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	6
1.1 Problemformulering.....	7
1.2 Syfte	7
1.3 Frågeställningar.....	8
1.4 Disposition	9
2. Kunskapsöversikt	10
2.1 Förändrad samhällsstyrning	10
2.2 Förändringar inom Sveriges miljöpolitik	11
2.3 Införandet av jordbruksmarken i lagstiftningen	12
2.4 Den svenska styrningen av mark och miljö	15
2.5 Sammanfattning	16
3. Teoretiska utgångspunkter.....	17
3.1 Miljö- och planparadigmet.....	17
3.2 Målstyrningen konkretiserad.....	19
3.3 Sammanfattning	20
4. Metod	21
4.1 Forskningsdesign: Fallstudie.....	21
4.2 Insamlingsmetod.....	23
4.3 Kvalitativ innehållsanalys	25
5. Resultat	28
5.1 Lämplighetsprövning	28
5.2 Ingen alternativ lokalisering	37
5.3 Utveckling	39
6. Analys.....	43
6.1 Miljö- och planparadigmet.....	43
6.2 Mål- och regelstyrning.....	46
7. Slutsats.....	50
7.1 Slutdiskussion.....	52
8. Källförteckning.....	55
Bilaga 1: Intervjufrågor till semistrukturerade intervjuer.....	59

1. Inledning

De tar ju många hektar av Sveriges, Europas och världens bästa åkermark. Varje år försvinner ungefär 700 hektar svensk jordbruksmark och lämnar plats för hus, företag och andra anläggningar (Sveriges Radio 2017-01-17).

I Sveriges Radios program Studio Ett uppmärksammas debatten kring hur jordbruksmark tas i anspråk till förmån för ny bebyggelse och etableringar. Flera av de intervjuade personerna i inslaget är kritiska till hur alltmer högklassig jordbruksmark exploateras. Ur ett långsiktigt perspektiv anses fler etableringar kunna påverka livsmedelsförsörjningen. En av de intervjuade, Jan Annerstedt, är kritisk till hur jordbruksmarken hanteras i Lund och anser att det byggs på fel mark. Enligt Annerstedt argumenterar kommunen för att det finns goda skäl att exploatera åkermarken i varje enskilt fall, vilket leder till att ianspråkstagandet snarare blir en regel än ett undantag och allt för mycket av den bästa åkermarken försvinner. En annan av de intervjuade jordbrukarna anser att åkermarken borde ha ett skydd så att livsmedelsproduktionen ska kunna fortgå i framtiden (Sveriges Radio 2017-01-17).

Enligt bestämmelserna i miljöbalken (SFS 1998:808) är jordbruksmark av nationell betydelse och ska endast tas i anspråk för väsentliga samhällsintressen. Enligt Jan Andersson som jobbar på Jordbruksverket är problematiken inte speciellt stor sett ur ett nationellt perspektiv. Procentuellt är det inte så stora andelar som tas i anspråk. Däremot kan det på lång sikt komma att påverka livsmedelsförsörjningen. Exploateringstakten är dessutom större inom vissa kommuner och framförallt i region Skåne synliggörs problematiken (Sveriges Radio 2017-01-17).

Samtidigt råder det bostadsbrist i stora delar av Sverige idag. Kommunerna vill växa och vara attraktiva för att locka fler invånare. I radioinslaget intervjuas även Kristianstadspolitikern Pierre Månsson för att visa andra sidan av konflikten. Enligt Pierre är hanteringen av jordbruksmark väldigt komplicerad och det är därför svårt att sätta ett förbud mot att bebygga på åkermark. Det beskrivs önskvärt att bevara jordbruksmarken men det finns samtidigt många andra aspekter och intressen som måste vägas in när nya områden ska anläggas. Skulle det sättas ett totalt stopp för exploateringen av jordbruksmark skulle det bli svårt för staden Kristianstad att växa (Sveriges Radio 2017-01-17):

*Där är inte så mycket möjligheter kvar [...]
Vi inte kan lägga en död hand över vår stad och det hade vi gjort om vi inte hade tagit inom jordbruksmark överhuvudtaget (Sveriges Radio 2017-01-17).*

I radioinslaget synliggörs en konflikt mellan att bevara eller exploatera jordbruksmarken. Enligt miljöbalken 3 kap 4 § (SFS 1998:808) ska jordbruksmarken endast exploateras om det anses vara av väsentligt samhällsintresse. Det finns då en viss förväntan att kommunerna ska skydda jordbruksmarken från exploatering. Samtidigt står det både i miljöbalken och plan- och bygglagen att marken ska användas för det som anses vara mest ändamålsenligt (Mattsson

& Hagander, 2011: 143). Miljöbalkens bestämmelser innebär alltså inte att det är förbjudet att bygga åkermarken och genom avvägningar kan andra intressen komma att gå före. Hur avvägningarna kring jordbruksmarken ska hanteras är framförallt en fråga för kommunen. Enligt plan- och bygglagen (2010:900) är det en kommunal angelägenhet att planlägga mark och vatten. Genom det kommunala planmonopolet är det kommunen som beslutar om var och när planläggning ska tillkomma (Mattsson & Hagander, 2011: 32). Det är alltså på den kommunala nivån som beslut fattas om vilka intressen som kan komma att gå före intresset av att bevara jordbruksmarken.

Miljöbalkens bestämmelser innebär således att det finns ett nationellt mål om att bevara och skydda jordbruksmarken. Enligt lagstiftningen är det dock upp till kommunerna på lokal nivå att fatta beslut om vad som anses mest ändamålsenligt. Regelverket utgör på så sätt en form av *målstyrning*, vilket kan ses som en flexibel form av styrning där kommunen har ett visst handlingsutrymme att avgöra hur målet ska uppnås. Från radioinslaget framkommer dock att det finns en kritik mot hur styrningen fungerar då kommunerna inte anses ta tillräcklig hänsyn till målet om att bevara jordbruksmarken. Istället efterfrågas en mer strikt styrning som skyddar marken från att exploateras. Det finns alltså en önskan om att jordbruksmarken ska regleras med starkare skydd, vilket snarare tyder på en mer hierarkisk styrning som brukar benämnas *regelstyrning*. Samtidigt framkommer i radioinslaget att förutsättningarna i landet är väldigt olika. Problematiken blir särskilt aktuell i Skåne då stora delar av kommunerna utgörs av åkermark. Som Kristianstadspolitikern påpekar skulle ett förbud mot byggnation på jordbruksmark innebära att många tätorter inte kan växa vilket skapar problem eftersom många kommuner lider av bostadsbrist. Det synliggörs alltså en debatt kring hur styrningen kring jordbruksmarken ska hanteras där det verkar finnas tendenser som både riktar sig mot mål- respektive regelstyrning.

1.1 Problemformulering

Inom markanvändningsplaneringen finns många olika intressen att ta hänsyn till vilket resulterar i att de ofta hamnar i konflikt med varandra. Särskilt tydlig blir problematiken inom planeringen av jordbruksmarken där kommunernas intresse av att växa många gånger står i motsättning till intresset av att bevara jordbruksmarken. Jordbruksmark styrs idag till stor del av en målstyrning, där det är upp till kommunen att avgöra hur jordbruksmarken ska hanteras. Denna målstyrning har dock kritiserats som varande alltför svag då mycket jordbruksmark försvinner. Det är därför av intresse att studera hur jordbruksmarken hanteras i den kommunala fysiska planeringen och hur de nationella målen står sig i den kommunala praktiken. Går det att se en förskjutning från mål- till regelstyrning?

1.2 Syfte

Syftet med uppsatsen är att undersöka hur jordbruksmark hanteras i den kommunala fysiska planeringen. Genom att studera jordbruksmarken är det möjligt att synliggöra de konflikter som kan uppstå i markanvändningsplaneringen. Uppsatsens vidare syfte är att undersöka hur styrningen av markanvändningen går till i praktiken och vilka argument för att bevara

respektive exploatera som läggs fram inför att beslut ska fattas. Det görs genom att studera hur mål- respektive regelstyrning tar sig i uttryck inom jordbruksmarksplaneringen.

1.3 Frågeställningar

För att besvara uppsatsens syfte har följande forskningsfrågor ställts upp:

- Vilka faktorer påverkar om jordbruksmarken exploateras eller bevaras?
- Hur tar mål- respektive regelstyrning sig uttryck inom hanteringen av jordbruksmark?

1.4 Disposition

1. Inledning: Uppsatsens problemställning, problemformulering, syfte samt frågeställningar.
2. Kunskapsöversikt: Beskriver hur samhällstyrningen förändras samt bakgrunden till bestämmelser kring jordbruksmarken i lagstiftningen.
3. Teoretiska utgångspunkter: Miljö- och planparadigmet presenteras, vilka är två synsätt inom styrningen av mark och miljö.
4. Metod: Beskrivning av det tillvägagångssätt och metoder som tillämpats för att samla in och analysera empiri.
5. Resultat: Empiri från den kvalitativa innehållsanalysen av kommunerna, länsstyrelsen och rättsfallen presenteras.
6. Analys: Resultatet undersöks genom det teoretiska utgångspunkterna, miljö- och planparadigmet. Vidare analyseras på vilket sätt mål- respektive regelstyrningen tar sig uttryck inom planeringen av jordbruksmark.
7. Slutsats: Uppsatsens frågeställningar besvaras samt presenteras en slutdiskussion kring vad som utgör ett väsentligt samhällsintresse.

2. Kunskapsöversikt

För att få en bättre förståelse för hur planeringen kring jordbruksmark hanteras sätts det i relation till en större kontext kring hur samhället styrs. På så sätt är det möjligt att visa på hur jordbruksmark är del av en större samhällsstyrning. Till att börja med beskrivs två övergripande sätt att se på styrningen, *government* och *governance*. Det synliggör hur statens roll har kommit att förändras inom samhällsstyrningen. Styrningen kan ses ha gått från en hierarkisk form av regelstyrning till en mjukare form av målstyrning. Istället för att sätta upp regler och direktiv blir statens roll att sätta upp övergripande mål som sedan aktörer jobbar mot. Inom den svenska miljöpolitiken har det också skett förändringar som kan liknas vid en form av målstyrning. För att få en bakgrund till styrningen av jordbruksmark i Sverige presenteras sist hur lagstiftningen kring jordbruksmark har växt fram samt hur ansvarsfördelningen ser ut mellan de olika planeringsnivåerna.

2.1 Förändrad samhällsstyrning

Det har talats om att det har skett ett skifte inom den politiska styrningen från *government* till *governance* (Pierre & Sundström, 2009: 7). Ur ett svenskt perspektiv kan det beskrivas som att det gått från en centralstyrning till en mer interaktiv samhällsstyrning (Montin & Hedlund, 2009: 7). *Governance* beskrivs ofta som en styrning genom nätverksliknade former med en ökad samverkan mellan den offentliga och den privata sektorn (Dannestam, 2009: 69). Det går ifrån en hierarkisk typ av regelstyrning som förknippas med *government* till en mer decentraliserad form genom nätverk (Pierre & Sundström, 2009: 10; Montin & Hedlund, 2009: 7). *Governance* ses som ett mer flexibelt sätt att styra samhället. Nätverken anses vara mer effektiva då de inte på samma sätt är styrda och regleras av den offentliga sektorns tillvägagångssätt (Adams, 2007: 170-171).

Inom *governancelitteraturen* talas det om att det har skett en förändring i relationen mellan staten och samhället (Montin & Hedlund, 2009: 7). Statens ansvar har förskjuts åt olika håll då problemen blivit allt mer gränsöverskridande, vilket gjort den svårare att överblicka och mer komplex (Pierre & Sundström, 2009: 9-10). Delar av den nationella politiken har kommit att flyttas uppåt genom en ökad globalisering och införandet av EU. Genom delegering har ansvaret även kommit att flyttas nedåt till regioner och kommuner men även utåt till privata aktörer genom privatiseringen (Montin & Hedlund, 2009: 11). Samhället beskrivs styras på mer komplexa sätt genom en ökad samverkan mellan offentliga sektorn, privata sektorn och civilsamhället (Healey, 2007: 17-18; Montin & Hedlund, 2009: 7).

Det har samtidigt även skett en förändring i förvaltningspolitiken och dess krav. Under 1980- och 1990-talet uppkom idéerna kring *New Public Management* där staten ansågs alltför reglerad och ineffektiv. Dessa idéer kom ursprungligen från de anglosaxiska länderna men kom även att påverka Sverige. Den offentliga verksamheten skulle förbättras genom att styras mer enligt marknadens principer och ett ökat samarbete med civilsamhället (Pierre & Sundström, 2009: 8). Genom att omfördela statens ansvar och även låta privata aktörer utföra verksamheten skulle det bli mer kostnads- och tidseffektivt. Det innebar även förändringar i den offentliga sektorns interna organisation (Ahlbäck Öberg & Widmalm, 2016: 11-12). För

att skapa ett större mål- och resultatfokus skärptes granskningen och kontrollen av den offentliga verksamheten (Ahlbäck Öberg & Widmalm, 2016: 13). Vid 2000-talets början kom tankarna kring governance alltmer in i svensk politik. Begreppet governance användes dock inte utan tog sig i uttryck genom idéer kring samordning, nätverk, transparens och medborgarorientering. Gränserna mellan det offentligt och privata började suddas ut och staten skulle verka för att medborgarna skulle få ett ökat inflytande. Samtidigt som staten skulle verka för privat-offentliga samarbeten tonades inte kraven på styrning och effektivitet ner. Förändringarna innebar att staten utsattes för en ökad målkomplexitet med flera och motstridiga krav (Pierre & Sundström, 2009: 9).

Utvecklingen mot en ökad komplexitet inom samhällsstyrningen har därför lett till att statens makt och ansvar har kommit att omfördelas och förskjutas åt olika håll (Pierre & Sundström, 2009: 9). Samhället har blivit så pass komplext att ingen aktör ensam kan styra samhället utan istället krävs governance, som innebär en nätverkstyrning som för samman det offentliga och det privata (Pierre & Sundström, 2009: 249). Dessa förändringar beskrivs alltså som ett skifte från government till governance (Pierre & Sundström, 2009: 7).

Det betraktas således som att governance är en ny typ av samhällsstyrning som ersätter den traditionella (Dannestam, 2009: 80). Trots den ökade betydelsen av informella nätverk har inte de offentliga sektorn upphört att styra. Government och governance kan istället ses samexistera och sätta förutsättningarna för varandra. De formella reglerna spelar fortfarande en roll inom governance. Nätverken befinner sig på olika sätt i hierarkiska strukturer som kan påverka styrningen (Dannestam, 2009: 81-82).

Att tala om ett skifte från government till governance kan då vara missvisande eftersom staten fortfarande spelar en viktig roll inom governance (Pierre, 2011: 5). Enligt Sundström och Pierre handlar det istället om en förändring av statens roll i styrningen (Pierre & Sundström, 2009: 246), vilken är något annorlunda än den traditionella hierarkiska styrningen som government förknippas med (Sundström & Pierre, 2009: 10). Det innebär alltså snarare en förändring av governments roll inom governance (Pierre, 2011: 5). Den statliga styrningen inom governance handlar om att sätta upp mer övergripande mål och ramar istället för mer precisa regler och direktiv. Det innebär alltså inte att staten upphör att styra. De statliga målen sätter upp ramar inom vilka nätverken till stor del kan vara självstyrande (Pierre & Sundström, 2009: 14). Denna styrning kan ses som en mjukare form i jämförelse med den hierarkiska centralstyrningen (Pierre & Sundström, 2009: 10). Governance kan således förknippas med en målstyrning med övergripande ramar och mål medan government kopplas till en mer hierarkisk form av regelstyrning.

2.2 Förändringar inom Sveriges miljöpolitik

Även inom den svenska miljöstyrningen har det skett förändringar. Miljöpolitiken i Sverige tog en tydlig ekologisk riktning när socialdemokraterna kom till makten år 1996. Satsningar skulle göras på att skapa ett ekologisk hållbart samhälle där Sverige skulle bli en föregångare internationellt. Ur ett långsiktigt perspektiv sågs det som centralt att satsa på den ekologiska hållbarheten då utvecklingen annars riskerade att komma att överbelasta naturresurserna

(Lundqvist, 2000: 22). Från regeringens håll fanns det en vision om att skapa en grön välfärdsstat (Lundqvist, 2000: 23). Riktningen mot ett ekologiskt hållbart samhälle kom att omsättas och omvandlas till konkreta förslag och policies. Regeringen gjorde ekonomiska satsningar på en grön tillväxt och ökad forskning inom området. Den ekologiska satsningen kom även att påverka regelverket då en ny lagstiftning arbetades fram i form av miljöbalken innehållande bland annat nya miljö kvalitetsmål (Lundqvist, 2000: 23-24).

För att skapa ett ekologiskt hållbart samhälle användes en något annorlunda politik än tidigare. I satsningen såg det som centralt att även fokusera på de socioekonomiska aspekterna utöver de ekologiska. Tillskillnad från ett mer traditionellt sätt att se på miljöpolitiken, som till stor del handlat om att skapa strategier för att skydda och bevara miljön, ansågs även den ekonomiska tillväxten vara direkt relaterat till ett ekologisk hållbart samhälle (Lundqvist, 2000: 22-23). Tillväxten skulle inte ses som ett hinder för välfärdssamhället utan istället som en central del i att utveckla marknader med nya tekniker och innovationer inom miljöområdet. På så sätt var det möjligt att samtidigt skapa nya marknader och "gröna" jobb (Lundqvist, 2000: 23). Det innebar snarare en förändring av samhället genom att satsningar på ekologisk hållbar produktion och konsumtion (Lundqvist, 2000: 22).

Den nya politiken hanterade alltså problematiken på ett annat sätt genom att försöka få aktörer både inom marknaden, offentliga sektorn och miljöförespråkare att arbeta åt samma håll (Lundqvist, 2000: 22). I arbetet mot den nya politiken hade regeringen en central roll (Lundqvist, 2000: 30). För den svenska regeringen sågs det som politiskt attraktivt eftersom det var ett sätt att försona och skapa konsensus mellan aktörerna (Lundqvist, 2000: 28). Det var ett sätt att försöka lösa konflikten mellan ekonomisk tillväxt och bevarande av miljön genom att skapa en win-win-situation där alla ser en vinning i att skapa det ekologiskt hållbara samhället (Lundqvist, 2000: 22). Genom att förespråka det ekologiskt hållbara samhället kunde regeringen sätta upp ett mål som både medförde förhoppningar om nya jobbmöjlighet och förbättrad ekologisk hållbarhet på samma gång (Lundqvist, 2000: 30). Den svenska regeringens nya miljöpolitik kan alltså ses som en form av målstyrning eftersom aktörerna jobbar mot det gemensamma målet ett ekologiskt hållbart samhälle.

2.3 Införandet av jordbruksmarken i lagstiftningen

Att skydda jordbruksmark har varit en politisk fråga sedan en tid tillbaka. Mellan åren 1960-1980 skedde det en kraftig utbyggnad på åkermark. Att städerna expanderade berodde framförallt på ökade utrymmeskrav samt fler småhus och fritidshus (Jordbruksverket, 2013: 17). Under samma period upprättades Statens planverk som hade ansvar för den fysiska riksplaneringen och utarbetade nationella riktlinjer för användningen av mark och vatten (Jordbruksverket, 2013: 18). I utredningsarbetet togs bland annat två rapporter fram gällande hushållning med mark och vatten där regeringen kom med riktlinjer gällande den fysiska riksplaneringen. När sedan naturresurslagen trädde i kraft år 1987 blev dessa riktlinjer lagreglerade (Blücher, 2017).

Enligt den första utredningen "Hushållning med mark och vatten" från år 1971 skulle jordbruksproduktionen motsvara 80 procent av det som krävdes för att vara självförsörjande.

Även i fredstid skulle det finnas beredskap för självförsörjning. Enligt uttalanden från Jordbruksutskottet skulle högvärdig jordbruksmark inte tas i anspråk för tätortsutbyggnad om det fanns andra mindre värdefull jordbruksmark att ta i anspråk. Rapporten innehöll även en klassning av Sveriges åkermark som hade utarbetas av Landbruksstyrelsen samma år. Jordbruket klassades utifrån en skala 1-10 efter åkermarkens ekonomiska lönsamhet. I de områden där det förekom konflikter med jordbruksmarken ansågs det angeläget att upprätta mer förfinade garderingar. De högsta klasserna bestod endast av sju procent av all åkermark och nästan hälften av den marken låg i sydvästra Skåne (SOU 1971:75: 153-156). Även i den kompletterade utredningen "Mark och vatten 2" bedömdes situationen redan då vara speciellt kritisk i Skåne där åkermarken ofta kom i konflikt med andra intressen eftersom det sällan fanns annan mark att ta i anspråk (SOU 1979:55: 81).

Under samma period kom även regeringen med propositioner kring riktlinjer för den fysiska riksplaneringen. I propositionen från år 1972 gällande hushållning av mark och vatten beskrevs att jordbruksmark av högt värde inte skulle tas i anspråk om det fanns andra alternativ på mindre värdefull åkermark (Jordbruksverket, 2013: 17). Det betonades även i propositionen från 1975 gällande den fysiska riksplaneringen att det var av vikt att ta hänsyn till jordbruksmarken i planeringen. I propositionen fanns även riktlinjer om att högvärdig jordbruksmark inte bör tas i anspråk om andra alternativ finns. Det konstaterades även att den översiktliga klassningen av åkermarken skulle fungera vägledande för kommunernas avvägningar gällande jordbruksmark (Bostadsdepartementet, 1975: 18).

Först vid upprättandet av naturresurslagen infördes bestämmelser gällande hushållning av jordbruksmarken i lagstiftningen. Enligt propositionen inför lagstiftningen skulle naturresurslagen stämma överrens med de riktlinjer som tillkommit under den fysiska riksplaneringen. Det ansågs vara av stor betydelse att skydda åkermarken för att trygga den långsiktiga livsmedelsförsörjningen (Bostadsdepartementet, 1985: 53). Därför föreslogs följande bestämmelse, vilket till stor del liknar nuvarande lagstiftning i miljöbalken:

Brukningvärd 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
(Bostadsdepartementet, 1985: 158).

I propositionen förtydligas paragrafen ytterligare. Bestämmelsen innebär att endast väsentliga samhällsintressen kan motivera avsteg från bestämmelsen när det inte finns annan mark att ta i anspråk (Bostadsdepartementet, 1985: 158). Det som kan utgöra ett väsentligt samhällsintresse beskrivs bland annat vara behovet av bostäder och att lokalisera bebyggelse i närheten av varandra (Bostadsdepartementet, 1985: 53). *Brukningvärd jordbruksmark* förklaras innebära vara den mark som utifrån läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar lämpar sig för jordbruksproduktion. Även begreppet *tillfredsställande* förtydligas betyda att lokalisering ska vara godtagbar ur samhällsbyggnadssynpunkt. I det ingår även att den alternativa lokaliseringen är lämplig tekniskt och funktionellt samt är ekonomiskt rimlig (Bostadsdepartementet, 1985: 158). I de fall tillfredsställande alternativ saknas ska i

anspråkstagandet göras med minsta möjliga påverkan på jordbruket (Bostadsdepartementet, 1985: 53-54).

Regeringen bedömde vidare att jordbruksmarken var en kommunal angelägenhet då det inte ansågs lämpligt att från statligt håll reglera åkermarken och höja upp det till ett riksintresse. Flera remissinstanser anförde att det borde finnas ett ökat statligt inflytande. Erfarenheter visade däremot att kommunerna gjorde tillräckliga bedömningar gällande hushållningen av jordbruksmarken och regeringen ansåg därför att det saknades skäl för att besluten skulle tas på nationell nivå. Det betonades dock att kommunerna skulle redogöra för konsekvenserna och utredda alternativ i de fall marken togs i anspråk. I de delar av landet där den mest värdefulla jordbruksmarken fanns skulle även alternativ utanför kommuner övervägas och det ansågs därför väsentligt att kommunerna samarbetade kring frågan för att upprätthålla en långsiktig god resurshushållning (Bostadsdepartementet, 1985: 53-54).

I bostadsutskottets proposition föreslog regeringen att riksdagen skulle anta naturresurslagen dock med lite ändringar (Bostadsutskottet, 1986: 1). För att betona vikten av jordbrukets intresse utan att ge jordbruksmarken status av ett riksintresse anförde jordbruksutskottet att följande skulle tilläggas i paragrafens början: "Jord- och skogsbruk är näringar av nationell betydelse". Även bostadsutskottet ansåg att det var lämpligt att tillföra ett sådant stycke. Det betonades vikten av att alltid beakta jordbrukets intresse vid avvägningar men att besluten skulle tas inom det kommunala självstyret (Bostadsutskottet, 1986: 16-18). Ändringen kom att införas i naturresurslagen (SFS 1987:12).

Naturresurslagen kom senare att ersättas av nuvarande lagstiftning i miljöbalken. Bestämmelserna kring jordbruksmark överfördes till i princip oförändrade förutom att ordet näringar togs bort (SFS 1998:808). Förslaget genomfördes då lagrådet ansåg att det inte var näringarna lagen skulle skydda utan själva miljön och naturresurserna. Därför föreslog regeringen i sin proposition att ordet näringar skulle tas bort i miljöbalken (Miljödepartementet, 1997: 243).

Redan från början när diskussionerna kring hushållning av jordbruksmark startade fanns det alltså en syn om att det var viktigt att skydda den högvärdiga åkermarken för att trygga den långsiktiga livsmedelsförsörjningen. Bestämmelser i lagstiftningen har mer eller mindre inte förändrats sedan den infördes i regelverket första gången. När bestämmelsen kring jordbruksmark lagstiftades betonades att jordbruksmark var ett nationellt intresse som var viktigt att ta hänsyn till. Samtidigt ansågs det väsentligt att låta kommunerna fatta besluten vilket bidrog till att det inte blev ett riksintresse. Det visar således på att det fanns en syn om att kommunerna var de som var mest lämpade att genomföra avvägning kring jordbruksmarken i relation till andra intressen.

2.4 Den svenska styrningen av mark och miljö

För att få en förståelse för hur beslut gällande jordbruksmarken fattas beskrivs hur ansvarsfördelningen mellan de olika planeringsnivåerna ser ut. Som tidigare nämndes är det enligt lagstiftningen upp till kommunerna att avgöra när jordbruksmarken ska tas i anspråk. De kommunala besluten styrs dock av lagstiftningen på nationell nivå och kan komma att påverkas av länsstyrelsens synpunkter.

Riksdag och regering

Det är riksdagen som fattar beslut gällande lagstiftningen. Inför att en lag ska tillkomma eller ändras kan regeringen tillsätta en utredning kring ett nytt förslag. Utredningens betänkande redogörs antingen i statliga offentliga utredningar (SOU) eller i en departementsserie (Ds). Olika remissinstanser får sedan lämna sina yttranden kring förslaget, vilket regeringen tar ställning till. Därefter skickar regeringen förslaget till riksdagen genom en proposition som sedan fattar beslut om den nya lagen ska gälla (Riksdagen, 2016).

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen kan ses som statens förlängda arm och ansvarar för att statens intressen tillgodoses inom de olika länen. Det är upp till länsstyrelsen att se till att kommunerna tar hänsyn till de nationella målen utifrån de förutsättningar som finns i varje region. De har även ansvar för att samordna olika samhällsintressen och förse kommunerna med planeringsunderlag (Mattsson & Hagander, 2011: 179). Länsstyrelsen är en tillsynsmyndighet som granskar och prövar kommunala beslut (Mattsson & Hagander, 2011: 179). Överklagas ett kommunalt beslut eller detaljplan är länsstyrelsen den första instansen att pröva beslutet. Det är även länsstyrelsens uppgift att följa upp, vägleda och komma med råd gällande kommunernas tillämpning av plan- och bygglagen (Boverket, 2016a).

Enligt plan- och bygglagen (SFS 2010:900) kan länsstyrelsen överpröva eller upphäva ett kommunalt beslut om det exempelvis inte tillgodoser riksintressen eller om mellankommunala markanvändningsfrågor inte samordnats på ett lämpligt sätt. Länsstyrelsen ska även varje mandatperiod komma med synpunkter kring statliga och mellankommunala intressen som kan påverka den kommunala översiktplanens aktualitet. Anses däremot kommunen brista i hänsynstagandet av jordbrukets intresse har länsstyrelsen inte rätt till att överpröva eller upphäva beslutet (Jordbruksverket, 2013: 30). Berörda sakägare kan dock överklaga kommunens beslut till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut kan sedan överklagas till mark- och miljödomstolen och i vissa fall även vidare till mark- och miljööverdomstolen (Boverket 2016a).

Kommuner

Det är i kommunerna som beslut fattas kring planläggningen av mark och miljö. Enligt plan- och bygglagen (2010:900) är det en kommunal angelägenhet att planlägga mark och vatten. I Sverige är det kommunerna som hanterar styrningen av mark och vatten och det är endast kommunen som har möjlighet att bestämma var och när planläggning ska tillkomma (Boverket, 2016b). Det är alltså i första hand kommunen som avgör om en ny användning

eller etablering anses lämplig i ett visst område (Nyström & Tonell, 2012: 191). Genom det kommunala planmonopolet är det alltså framförallt på kommunal nivå som planeringen sker (Mattsson & Hagander, 2011: 32). Hur planeringen av jordbruksmark ska hanteras är framförallt en fråga för kommunen och det är i första hand kommunen som gör avvägningar kring om det är lämpligt att ta jordbruksmark i anspråk. Det är då även upp till kommunerna att avgöra vilka intressen som kan komma att utgöra ett väsentligt samhällsintresse (Bostadsdepartementet, 1985: 53-54).

2.5 Sammanfattning

Kunskapsöversikten visar att det har skett en förändring inom samhällsstyrningen där statens roll kommit att ändras. Styrningen har gått från en hierarkisk regelstyrning där staten sätter upp regel och direktiv, till en mjukare form av styrning där statens roll istället är att sätta upp övergripande mål, vilka sedan aktörer jobbar mot. Även inom den svenska miljöpolitiken går det att synliggöra förändringar mot en ökad målstyrning. Det kan således ses som att det skett en förskjutning från en regelstyrning till målstyrning.

Vidare presenteras införandet av jordbruksmarken i lagstiftningen. När bestämmelserna infördes var det av vikt att skydda åkermarken eftersom det ansågs vara ett nationellt intresse. Samtidigt ansågs det inte lämpligt att från statligt håll reglera jordbruksmarken eftersom det ansågs vara en kommunal angelägenhet att hushålla med jordbruksmarken och väga det mot andra intressen. Enligt lagstiftningen är det alltså ett kommunalt ansvar att hantera jordbruksmarken.

3. Teoretiska utgångspunkter

I föreliggande kapitel presenteras de teoretiska utgångspunkter uppsatsen utgår ifrån. Det grundar sig på perspektivet att den svenska styrningen av mark och miljö präglas av två olika synsätt, miljö- och planparadigmet. Paradigmen kan användas för att förstå de motsättningar som kan uppstå inom planeringen av markanvändningen och i denna uppsats förklara den problematik som kan uppstå vid hanteringen av jordbruksmark.

3.1 Miljö- och planparadigmet

Inom den svenska planeringskontexten går det att tydliggöra olika sätt att se på samhällstyrningen. Emmelin och Lerman (2006) beskriver hur styrningen av mark och miljö grundar sig på två olika tankemönster, miljö- och planparadigmet. Paradigmen har olika synsätt vilka kan vara svåra att förena men som samtidigt ses som legitima (Emmelin & Lerman, 2006: 12). De två paradigmen har olika sätt att se på expertkunskap och politiskt beslutsfattande (Emmelin & Lerman, 2006: 2). Till stor del präglas miljöbalken av miljöparadigmet medan planparadigmet kan kopplas till plan- och bygglagen (Emmelin & Lerman, 2006: 12).

Det svenska samhällsbyggandet regleras både utav bestämmelser i plan- och bygglagen och miljöbalken. Lagarna har i grunden två olika syften vilka kan därför vara svåra att förena. Plan- och bygglagen syftar till att hantera olika intressen genom avvägningar medan miljöbalkens syfte är att skydda miljön. Samtidigt gäller lagarna parallellt och överlappar varandra inom vissa områden. Då lagarna har olika syften har samordningen mellan dessa lagarna kommit att kritiserats (Mattsson & Hagander, 2011: 141-142).

Begreppet paradigmet kommer ursprungligen från forskningsvärlden och beskriver det perspektiv eller tankesätt inom vilket samhället verkar. Ett paradigmet innebär ett sätt att se på världen som påverkar hur människor utför sin verksamhet. Den forskning som genomförs tolkas utifrån det rådande paradigmet. Ett skifte från ett paradigmet till ett annat leder till fundamentalt nya sätt att se på världen som ifrågasätter det tidigare (Taylor, 1998: 157-158). Paradigmen så som det beskrivs inom vetenskapen kan dock vara svåra att direkt översätta till andra verksamheter. Planering handlar inte om att förklara verkligheten utan utgår mer från politiska värderingar. Genom att utgå från en mer lösare form av paradigmet kan de däremot användas för att förklara förändringar inom planeringen och hur synen på värderingar och moral förändras (Taylor, 1998: 158).

Ett paradigmet kan alltså ses som något som är betydligt mer rotat inom en verksamhet än bara ett synsätt. Paradigmet innebär i sin striktaste form ett sätt att se på världen vilket påverkar människors verksamhetsutövning. Det kan då beskrivas som ett tankesätt som används oreflekterat och ses som självklar inom ett visst fält. Detta tills ett fundamentalt annat paradigmet uppkommer och sätter rådande paradigmet ur spel. Definieras paradigmet som något som används oreflekterat och ses som en självklarhet inom ett fält blir det lättare att förstå varför det kan uppstå konflikt mellan miljö- och planparadigmet. Om synen inom ett paradigmet ses som självklar blir det svårt att förstå det andra paradigmets tankesätt. Även om

det inte är olika sätt att se på världen innebär det helt olika sätt att se på styrningen av mark och miljö.

Miljöparadigmet

Grundtanken inom miljöparadigmet är att bevara miljöns naturliga tillstånd med hjälp av expertkunskap, något som till stor del präglar miljöbalken (Emmelin & Lerman, 2006: 12). Det naturliga tillståndet eftersträvas både genom att bevara naturens egenvärde och naturen som kollektiv nytta för allmänhetens hälsa och välbefinnande (Emmelin & Lerman, 2006: 13). När det gäller jordbruksmarken kan det ses som en miljö som skyddas för att det är en viktig resurs för den kollektiva nyttan. Jordbruksmarken är i sig inte en naturlig miljö som naturen själv skapat. Det kan istället ses som en naturresurs vilken skapats av människan för att producera livsmedel. Naturen som bevaras är alltså snarare en exploaterad natur för den kollektiva nyttan än naturens egenvärde. Inom lagstiftningen är det just tanken om naturen som kollektiv nytta som dominerar över naturens egenvärde (Emmelin och Lerman, 2006: 13).

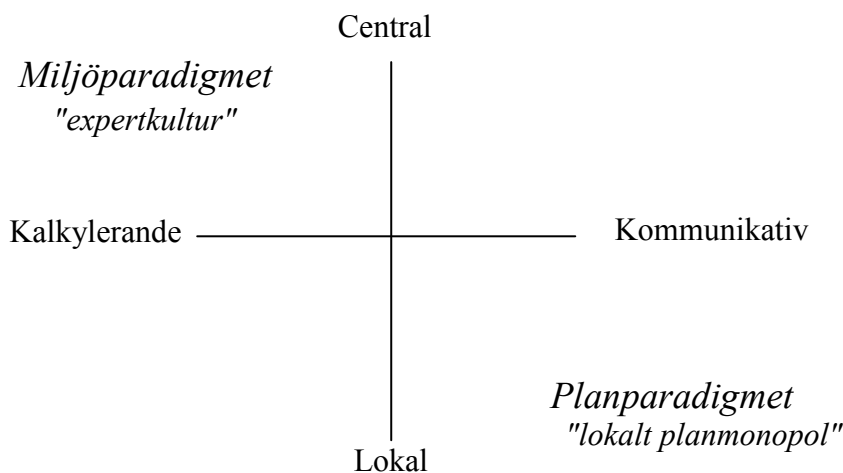
Hur mycket det naturliga tillståndet kan påverkas innan det blir oacceptabelt ses som en vetenskaplig fråga. Miljöparadigmet utgår från ett vetenskapligt förhållningssätt där beslut kring miljön tas utifrån expertkunskap. Normer och riktvärden sätter ramarna för planeringens handlingsutrymme. Det bidrar till en hierarkisk och central styrning där beslut tas uppifrån och förståelsen för lokalt motstånd är liten (Emmelin & Lerman, 2006: 13). Ett "rätt" beslut grundas på kalkylerande rationalitet vilket utgår ifrån beräkningar och rangordning av olika värden. I en sådan rangordning prioriteras de globalt utrotningshotade värdena framför de lokala (Emmelin & Lerman, 2006: 15).

Planparadigmet

I motsättning till miljöparadigmet bevarande av miljön är planeringens mål i grunden en förändring av markavvändningen (Emmelin & Lerman, 2006: 13-14). Den centrala tanken inom planparadigmet är att styrningen av mark och miljö utgår från en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen. En grundtanke som till stor del utmärker plan- och bygglagen. De olika intressena ses som legitima men behöver samtidigt inte vara förenliga (Emmelin & Lerman, 2006: 2). I plan- och bygglagen finns många mål men där alla inte kan uppnås samtidigt. Vilket intresse eller mål som ska sättas före andra blir då en fråga om en politisk värdering (Mattsson & Hagander, 2011: 134). Istället för expertkunskap ses kommunikation som central. Inom planparadigmet tas rätt beslut genom en kommunikativ process där alla får komma till tals. Den kommunikativa rationaliteten betonas vilket kan ses som en motpol till miljöparadigmets kalkylerande rationalitet. Istället för en centralstyrning tas beslut framförallt på lokal nivå genom det kommunala planmonopolet. Inom planparadigmet blir beslut efter avvägningar, där olika argument vägs mot varandra, viktigare än att det som är vetenskapligt korrekt (Emmelin & Lerman, 2006: 15).

De två paradigmen kan alltså ses som två olika sätt att se på styrningen vilka utgör varandras motpoler. Inom miljöparadigmet betonas expertkunskap och centralstyrning medan det centrala inom planparadigmet är lokalt beslutsfattande genom en kommunikativ process

(Emmelin & Lerman, 2006: 15). Eftersom de två paradigmen har två grundläggande skilda angreppssätt kan det vara svårt att skapa ett samspel mellan dessa (Emmelin & Lerman, 2006: 2).



Figur 1. Omarbetad illustration baserad på Emmelin och Lermans figur 1.1a (Emmelin & Lerman, 2006:15).

Det kan således anses finnas en innebonde potentiell konflikt mellan de två paradigmen. För att försöka överbrygga motsättningarna mellan paradigmen har miljömål och miljö kvalitetsnormer satts upp, vilket har gett miljöparadigmet en överordnad roll. Dessa mål sätter ramar och skapar det utrymme inom vilket planeringen har möjlighet att verka (Emmelin & Lerman, 2006: 3). Det blir då en form av målstyrning som försöker samordna aktörer på olika nivåer att jobba mot samma mål. Utifrån vad som anses ändamålsenligt har däremot aktörerna en stor frihet att välja hur detta mål ska uppnås (Emmelin & Lerman, 2006: 56). Målstyrning kan således ses som ett sätt att försöka få samspel mellan paradigmen (Emmelin & Lerman, 2006: 3, 56).

3.2 Målstyrningen konkretiserad

I planeringen av jordbruksmark synliggörs denna form av målstyrning. Inom plan- och bygglagen och miljöbalken finns det vissa bestämmelser som måste prövas enligt båda lagarna. Det gäller bland annat bestämmelserna kring hushållning av mark- och vatten (Mattsson & Hagander, 2011: 142-143). Bland miljöbalkens (SFS 1998:808) hushållningsbestämmelser finns regleringar som berör just jordbruksmark. I 3 kap 4 § miljöbalken (SFS 1998:808) står:

Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse.

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

Skogsmark som har betydelse för skogsnäringen skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk.

Det finns således ett mål inom miljöbalken att jordbruksmark endast ska tas i anspråk om det tillgodoser väsentliga samhällsintressen och enligt plan- och bygglagen (SFS 2010:900) ska hänsyn tas till dessa bestämmelser. Samtidigt står det i båda lagarna att marken ska användas för det ändamål som anses vara mest lämpligt utifrån beskaffenhet, läge och behov. Den användning som medför god hushållning i allmän synpunkt ska ges företräde (Mattsson & Hagander, 2011: 143). Plan- och bygglagen är en avvägningslag där det finns flera mål och där inte alla mål kan uppnås samtidigt. Det handlar då om att göra en värdering kring vilket av dessa mål som ska gå först (Mattsson & Hagander, 2011: 134). Det är upp till tillämparna att göra avvägningar mellan intressen och försöka överbrygga dessa lagar (Mattsson & Hagander, 2011: 142).

Bestämmelserna kring jordbruksmark innebär inte att det är förbjudet att bygga på åkermarken. Utifrån avvägningar och bedömningar kan alltså andra intressen komma att gå före intresset av att bevara jordbruksmarken. Miljöbalkens reglering kring jordbruksmark kan då ses som en form av målstyrning. Det finns ett mål om att skydda åkermarken från nya etableringar om de inte anses vara av väsentligt samhällsintresse. Kommunerna har då ett visst handlingsutrymme att avgöra hur detta målet ska uppnås och om det anses lämpligt att exploatera jordbruksmarken eller inte.

3.3 Sammanfattning

För att analysera det empiriska materialet används alltså de teoretiska utgångspunkterna miljö- och planparadigmet. Med hjälp av de teoretiska utgångspunkterna är det möjligt att synliggöra olika synsätt inom styrningen av jordbruksmarken. Dels studeras på vilket sätt planparadigmets synsätt framkommer genom att visa tendenser som tyder på att planeringen av jordbruksmark utgår från avvägningar och kommunala beslut. Vidare synliggör miljöparadigmet om det finns en syn om att miljöns naturliga tillstånd är viktigt att bevara, där det är upp till experter på central nivå att avgöra hur miljön ska syddas.

Paradigmen används alltså för att synliggöra olika synsätt som finns inom styrningen av jordbruksmarken. Med hjälp av resultatet från det teoretiska utgångspunkterna är det sedan även möjligt att diskutera på vilket sätt mål- respektive regelstyrning tar sig uttryck inom planeringen av jordbruksmark.

4. Metod

4.1 Forskningsdesign: Fallstudie

I en fallstudie riktas fokus mot en mer djupgående analys kring det som studeras istället för en bredd. Genom att studera ett fall närmare är förhoppningen att tillföra insikter om det mer generella (Denscombe, 2009: 59-60). Fördelen med fallstudien är att undersökningen avgränsas till att studera ett fall mer på djupet för att kunna förklara komplexa situationer (Denscombe, 2009: 71). Fallstudien ger således möjlighet till en mer djupgående analys som inte varit möjlig i en bredare massundersökning (Denscombe, 2009: 59-60).

Forskningsdesignen har dock kommit att kritiserats för att det inte går att göra generaliseringar utifrån ett specifikt fall (Denscombe, 2009: 72). Enligt Bryman är det inte möjligt att hitta ett fall som representerar en större kategori och hävdar därför att det inte går att göra dessa generaliseringar (Bryman, 2002: 67). Flyberg påpekar däremot att det är ett vanligt misstag att påstå att fallstudier inte kan generaliseras. Ett noggrant urval av fall kan till och med öka generaliserbarheten (Flyvbjerg, 2006: 8-9). Genom att studera ett fall på djupet kan saker upptäckas som motbevisar tidigare studier och kan på så sätt bidra till vidare kunskap. Sådan kunskap är svårare att upptäcka i bredare undersökningar (Flyvbjerg, 2006: 11-12). Dessutom är generalisering endast ett sätt att bidra med legitim vetenskap. Att studera ett fall som inte går att generalisera kan fortfarande tillföra värdefull kunskap (Flyvbjerg, 2006: 10).

För att undvika kritiken gällande generaliseringar beskriver Denscombe att det är viktigt att definiera varför fallet har valts och redogöra på vilket sätt det relaterar till andra fall inom ämnet som undersöks (Denscombe, 2009: 68-69). I en fallstudie görs därför ett noggrant urval av det fall som studeras utifrån vad som är av relevans för uppsatsens problemformulering och frågeställning (Denscombe, 2009: 64). Uppsatsens syfte är inte att redogöra för hur jordbruksmarken hanteras generellt i Sverige utan snarare belysa hur konflikten mellan bevara och exploateras hanteras när den ställs på sin spets. Ett fall kan väljas utifrån olika grunder och i denna uppsats studeras sydvästra Skåne då det utgör ett extremfall inom jordbruksmarkfrågan (Yin, 2007: 62). Orsaken till att sydvästra Skåne utgör ett extremfall är att det är framförallt där som konflikten mellan att exploatera och bevara åkermarken synliggörs. Ur ett nationellt perspektiv försvinner inte så stora andelar jordbruksmark men problematiken är särskilt aktuell i Skåne (Sveriges Radio 2017-01-17). Detta eftersom att nästan hälften av regionen består av jordbruksmark som är högt klassad och det samtidigt är det en tätbefolkad region med en växande befolkning (Länsstyrelsen Skåne, 2015 : 2, 4). Problematiken blir dessutom särskilt tydlig i de sydvästra delarna då åkermarken där är högst klassad i landet (SOU 1971:75: 153). Konkurrensen om marken är på så sätt stor vilket leder till att många markhushållningsfrågor ofta handlar om jordbruksmarken (Länsstyrelsen Skåne, 2015: 2, 4). Utifrån uppsatsens problemformulering är på så sätt sydvästra Skåne intressant att studera eftersom det synliggör en extrem situation inom jordbruksmarksfrågan.

För att få en överblick över hur jordbruksmarken hanteras studeras flera analysenheter. En fallstudie kan utformas på flera olika sätt (Yin, 2007: 60). Undersökning av det extrema fallet utgår ofta ifrån en enfallstudie (Yin, 2007: 62). Enligt Yin kan en enfallstudie bestå av ett fall

med flera analysnivåer (Yin, 2007: 60), vilket innebär att olika analysenheter inom fallet undersöks (Yin, 2007: 64). Genom att studera olika typer av analysenheter skapas en djupare förståelse för hur jordbruksmarken hanteras. Empiriskt material hämtas både från kommun, länsstyrelse och rättsfall, vilka undersöks för att få en inblick i hur frågan hanteras på olika planeringsnivåer och därmed bidra till en djupare förståelse för fallet i stort.

Antalet kommuner avgränsas till tre för att kunna analysera varje fall utförligt och samtidigt skapa en täckning över hur jordbruksmarken kan hanteras i sydvästra Skåne. De kommuner som undersöks är Kävlinge kommun, Lunds kommun och Trelleborgs kommun. Förutom att kommunerna har valts för att de ligger i sydvästra Skåne har de dessutom olika förutsättningar vilket ger en mer representativ bild över hur frågan hanteras i regionen. Befolkningsmängden i kommunerna är av varierande grad. Lund är störst med en befolkning på 119 000 invånare (Lunds kommun, 2017), därefter kommer Trelleborg med knappt 44 000 (Trelleborgs kommun, 2017) och sist Kävlinge med 30 500 invånare (Kävlinge kommun 2017). Vidare motiveras valet av kommuner med att alla har gällande översiktsplaner från år 2010. På så sätt är det intressant att studera hur dessa planer har fått utslag sedan de vann laga kraft.

En av fallstudiens styrkor är att den just tillåter och till och med inbjuder till att empiri hämtas från olika typer av källor och metoder (Denscombe, 2009: 61). I uppsatsen analyseras både dokument och intervjuer. Förutom att studera kommunernas översiktsplaner intervjuas även tjänstemän på kommunen. Planerna undersöks för att synliggöra och analysera riktlinjer och principer kring jordbruksmarken. Enligt plan- och bygglagen (2010:900) ska översiktsplaner ange riktningen för kommunens långsiktiga utveckling och vara vägledade för hur mark och vattenområden ska användas. Genom att studera de kommunala översiktsplanerna är det då möjligt att få en bild av kommunens ambition kring jordbruksmarken. Samtidigt synliggör också översiktsplanen andra intressen som kan komma i konflikt med jordbrukets markanvändning. Vidare intervjuas även kommunala tjänstemän för att få en förståelse hur frågan hanteras i specifika fall. Dessa synliggörs inte i kommunernas översiktplaner då de endast visar övergripande riktlinjer. Genom att intervjuas kommunala planerare är det däremot möjligt att även få en inblick i hur kommunen resonerar i avvägningarna när väl jordbruksmarken exploateras. Intervjuerna ger på så sätt möjlighet synliggöra hur prioriteringar görs och hur ianspråkstagande av åkermarken kan motiveras.

Förutom kommunala planerare intervjuas även en tjänsteman på länsstyrelsen för att få en förståelse för deras syn på jordbruksmarken. Länsstyrelsen är en granskade myndighet som ska bevaka och samordna statens intressen (Boverket 2016b). När ett kommunalt beslut överklagas hamnar det i första hand hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska även följa upp och vägleda kommunerna i hur plan- och bygglagen tillämpas och komma med råd (Boverket 2016a). Det är därför intressant att studera deras syn kring jordbruksmarksfrågan. Vidare analyseras även rättsfall för studera hur domstolen fattar beslut gällande jordbruksmarken. Om länsstyrelsens beslut överklagas hamnar det till slut i domstol (Boverket 2016a). Rättsfallen är intressanta att undersöka då de synliggör hur experter i lagstiftningen tolkar bestämmelserna kring jordbruksmark.

Fallstudiens styrka i att använda flera metoder och datakällor innebär att en triangulering skapas där olika data kan bekräfta varandra (Denscombe, 2009: 71). Att använda sig av olika typer av empiriskt material kan skapa en bättre förståelse för det som undersöks (Denscombe, 2009: 184). Triangulering kan skapa en mer fullständig bild av det som studeras genom att flera kompletterande källor används (Denscombe, 2009: 188-189). Olika datakällor bidrar på så sätt till att bekräfta och styrka det som undersöks (Yin, 2006: 127). Genom att studera olika typer av empiriskt material kan jordbruksmarksfrågan analysera mer djupgående och synliggöra hur frågan hanteras på olika nivåer inom planeringen.

4.2 Insamlingsmetod

Styrkan i fallstudien är alltså att det finns en möjlighet att använda flera olika former av informationskällor (Yin, 2006: 125-126). Med hjälp av semistrukturerade intervjuer och dokumentstudier samlas textmaterial, vilka sedan analyseras med hjälp av en kvalitativ innehållsanalys.

Intervju

En av de viktigaste insamlingsmetoderna i en fallstudie är intervjuer eftersom undersökningen ofta fokuseras på människor uppfattningar (Yin, 2007: 119). Genom intervjun är det möjligt att få insikt i människors åsikter och erfarenheter (Denscombe, 2009: 232-233). Att använda sig av en kvalitativ intervju är därför lämpligt i de fall forskaren är intresserad av intervjupersonens synpunkter och synsätt (Bryman, 2002: 300). Att använda sig av semistrukturerad intervju har därför ansetts lämpligt för att ta reda på hur jordbruksmarksfrågan hanteras i konkreta fall och hur tjänstemännen resonerar i avvägningarna. Det är då möjligt att synliggöra vilka faktorer som påverkar att marken exploateras. Genom intervjuerna framkommer alltså erfarenheter och åsikter som inte kan utläsas i de studerade dokumenten.

Intervjuerna har utformats som semistrukturerade intervjuer vilket innebär att intervjun utgår från en mall med på förhand bestämda frågor eller teman (Denscombe, 2009: 234-235). Inför intervjuerna utformades en intervjuguide med ett antal frågor som skulle behandlas under intervjun (se bilaga 1). Frågorna hjälpte till att rikta intervjun mot uppsatsens fokus och frågeställningar (Bryman, 2002: 304). Den semistrukturerade intervjun är samtidigt flexibel eftersom ordningsföljden kan ändras och följdfrågor kan ställas som uppkommer under intervjun. Intervjupersonen kan alltså tala fritt och utveckla sina idéer och synpunkter (Denscombe, 2009: 234-235). Det är då möjligt att synliggöra det som intervjupersonen upplever som relevant och centralt (Bryman, 2012: 470). Eftersom det centrala i intervjuerna har varit att få en förståelse för hur intervjupersonerna resonerar och argumenterar gällande jordbruksmarken var det viktigt att inte styra intervjupersonerna alltför mycket. Genom att använda sig av en semistrukturerad intervju var det på så sätt möjligt att synliggöra vilka intressen som prioriterades vid avvägningarna och hur ianspråktagandet av jordbruksmarken motiveras.

En semistrukturerad intervju har alltså styrkan i att det är en flexibel metod (Bryman, 2002: 299, 301). Flexibiliteten ställer däremot vissa krav hos intervjuaren som under intervjun måste vara lyhörd och uppmärksam så samtalen flyter på samtidigt som svaren inte ska hämmas (Denscombe, 2009: 253). Under intervjun behöver det vara ett visst samspel mellan intervjuaren och intervjupersonen. För att inte intervjupersonens svaren ska påverkas negativt krävs att det finns tillit och förtroende för forskaren (Denscombe, 2009: 245). Metoden ställer därför krav på noggranna förberedelser och planering (Denscombe, 2009: 232). För att vara så koncentrerad och lyhörd som möjligt spelades således intervjuerna in (Bryman, 2002: 310). En ljudinspelning ger en mer fullständig återgivning av intervjun (Yin, 2007: 119). Att spela in intervjun innebär däremot att mycket tid måste läggas på att transkribera materialet i efterhand. Transkribering har ansetts nödvändig för att kunna analysera textmaterialet närmare (Bryman, 2002: 310). För att intervjuerna inte skulle bli alltför långa och ta upp för mycket av intervjupersonens tid sattes därför en tidavgränsning i förväg på cirka en timme. I en av intervjuerna fördes däremot fältanteckningar eftersom intervjupersonen inte ville bli inspelad, vilket är viktigt att respektera (Yin, 2007: 120). Intervjun kan dock fortfarande vara aktuell då intervjupersonen sannolikt besitter intressant information (Bryman, 2002: 311). Som kompromiss användes därför anteckningar, vilket också fungerar som empirisk material för uppsatsens analys (Denscombe, 2009: 258). För att låta intervjupersonerna vara anonyma har tjänstemännen inte namngetts.

Intervjuer har genomförts med tjänstemän från både kommunerna och länsstyrelsen. Urvalet av informanter har utgått ifrån att personerna ska vara insatta i planeringen av jordbruksmarken. Personerna som har intervjuats har varit ansvariga för översiktsplanering eller detaljplanering. I första hand kontaktades tjänstemän på den strategiska avdelningen som hade insyn i ämnet. Därefter ombads intervjupersonen även kontakta en tjänsteman inom detaljplaneavdelning som hade insyn i hanteringen av jordbruksmarken. Enligt Denscombe kan det vara en fördel att intervjua flera personer samtidigt för att kunna täcka en större variation av erfarenheter och åsikter (Denscombe, 2009: 236). Genom att både intervjua tjänstemän från båda planeringsnivåerna är det möjligt att få inblick i både de mer övergripande riktlinjerna kring jordbruksmarken men även hur frågan hanteras i mer specifika fall. Att intervjua olika typer av tjänstemän gör det möjligt att få en bredare förståelse för hur jordbruksmarken hanteras och hur resonemang förs vid avvägningarna. Två av intervjuerna genomfördes därför med två till tre personer åt gången inom de olika kompetensnivåerna. I de andra två intervjuerna var det endast möjligt att intervjua en tjänsteman, vilket i ena fallet berodde på frånvaro på grund av sjukdom.

Dokumentstudier

Förutom intervjuer har även empiri samlats in med hjälp av dokumentstudier. Inom de allra flesta fallstudier är det av relevans att studera dokument. Dokumenten fungerar oftast som ett komplement till andra insamlingsmetoder. Materialet används för att stärka och bekräfta information från intervjuer samt bidra med ytterligare detaljer (Yin, 2007: 113).

Även inom denna studie har dokumenten används som ett komplement till det empiriska materialet från intervjuerna. Dels studeras kommunernas översiktsplaner för att synliggöra övergripande riktlinjer kring jordbruksmarken. Förutom översiktsplanen undersöks även

rättsliga dokument där beslut har fattats gällande jordbruksmarken. Rättsfallen synliggör hur jurister fattar beslut och tolkar lagstiftningens bestämmelser. De rättsfall som analyseras har dels valts ut för att de berör fall i de studerade kommunerna. Vidare har även två fall från Mark- och miljööverdomstolen undersöks då det framkom att några av tjänstemännen hänvisar till dessa. Dessa fall är av särskilt intresse eftersom beslut som tas i Mark- och miljööverdomstolen kan sätta en ny standard för hanteringen av jordbruksmarken, då de i högre grad är prejudicerande.

Överblick av insamlat empiriskt material

Intervjupersoner:
Kävlinge kommun: 2 tjänstemän
Lunds kommun: 1 tjänsteman
Trelleborgs kommun: 3 tjänstemän
Länsstyrelsen: 1 tjänsteman

Dokument:
Översiktsplaner och fördjupningar
Kävlinge kommuns översiktsplan 2010
Lunds kommuns översiktsplan 2010
Trelleborgs kommuns översiktsplan 2010
Trelleborgs kommuns fördjupning av översiktsplan 2014

Rättsfall:
Mark- och miljööverdomstolen: 2 rättsfall
Mark- och miljödomstolen: 4 rättsfall

4.3 Kvalitativ innehållsanalys

För att analysera det empiriska materialet används kvalitativ innehållsanalys. Metoden kan användas på olika typer av texter, såväl tal som skrift, vilket innebär att empiriskt material både kan hämtas från intervjuer och dokument (Denscombe 2009, 307). Det är således passande för denna studie då både textmaterial från dokument och de semistrukturerade intervjuerna studeras. Den kvalitativa innehållsanalysen innebär att texters innehåll analyseras på ett systematiskt sätt (Bergström & Boréus, 2012: 50). Texterna söks igenom systematiskt för att välja ut det innehåll som är relevant att analysera. Innehållet väljs ut utifrån problemställning och det ämne som ska undersökas (Grønmo, 2006: 191). När det relevanta innehållet har sällats ut från texterna delas det empiriska materialet in i olika kategorier. Genom en kategorisering är det möjligt att hitta genomsamma drag och få en bättre förståelse för texten som helhet (Grønmo, 2006: 188).

För att koda och kategorisera det empiriska textmaterialet i uppsatsens resultatdel används en template analysis. En template analysis är inte en definierad metod utan snarare ett

samlingsnamn på olika sätt att tematisk analysera textmaterial, den kan därför används inom olika typer av kvalitativa studier (King, 2004: 256-257). I template analysis utformar forskaren en egen mall över en tematisk indelning utifrån det insamlade materialet (King, 2004: 256). Det innebär att det inte finns en förutbestämd kodningsram innan texten ska analyseras, utan kategoriseringen är istället en del av analysen (King, 2004: 259). Metoden är därför flexibel i sin karaktär då de tematiska kategoriseringar utformas efter hand som det empiriska materialet samlas in (King, 2004: 256, 259). Textstycken som är av relevans för uppsatsens syfte kategoriseras in i teman. Teman delas in hierarkiskt för att visa hur olika delar av materialet hänger ihop (King, 2004: 257-259). Metoden används alltså för att på ett systematisk sätt strukturera upp och redovisa uppsatsens resultat.

Det empiriska material har tematiserats med inspiration från Kings tillvägagångssätt. I en första genomläsningen är det vanligt att texten tematiseras efter intervjuguidens frågor (King, 2004: 259). Till en början delades därför texten in efter intervjufrågorna. Varje transkribering kategoriserades separat för att synliggör teman som vara återkommande i intervjuerna. Efter en första indelningen är det dock viktigt att systematisk läsa genom texten för att identifiera ytterligare teman som är av relevans för uppsatsens syfte (King, 2004: 261). Det empiriska materialet behöver läsas igenom flertalet gånger vilket kan leda till att teman omdefinieras, byter ordning eller till och med tas bort (King, 2004: 262-263). Eftersom uppsatsen syftar till att utreda hur jordbruksmarken hanteras delades texten i teman utifrån argument som talar för respektive mot att jordbruksmarken exploateras. Indelningen visade sig dock utlämna vissa faktorer som också påverkade utbyggnaden på åkermarken. Exempelvis framkommer att kommunens utbyggnad delvis är beroende av var markägare är villiga att exploatera, vilket är en faktor som inte kan ses som ett argument för eller emot att marken bebyggs. Tematiseringen definierades därför om så att alla typer av avgörande faktorer som bidrar till att jordbruksmark ianspråk tas inkluderades.

Tematiseringen delas därefter in hierarkisk ordning för att tydliggöra hur teman hänger ihop. Exempelvis skapades det övergripande temat "Lämplighetsprövning" vilket inkluderar flera underliggande teman så som "Kollektivtrafiknära lägen" och "Anslutning till befintlig bebyggelse", vilka är principer som bidrar till att det kan vara lämpligt att bebygga jordbruksmarken. Den hierarkiska ordningen synliggör alltså vilka principer och faktorer som påverkar lämplighetsprövningen. En sista omfördelning gjordes slutligen då vissa huvudteman även visade sig vara underteman till andra övergripande teman. Till exempel ströks faktorn "Väsentligt samhällsintresse" som eget huvudtema. Väsentligt samhällsintresse är nämligen en faktor som delvis påverkar om det är lämpligt att anlägga bebyggelse på jordbruksmarken och kan därmed kopplas till huvudtemat "Lämplighetsprövning". Men det tillhör också huvudtemat "Utveckling", då bostäder kan anses vara ett väsentligt samhällsintresse som motiverar att kommunen bygger nya bostäder på åkermarken för att kunna utvecklas. Den slutliga indelningen från den tematiska analysen presenteras i figur 2 på nästa sida.

- | | |
|--|--|
| 1) Lämplighetsprövning | 2) Ingen alternativ lokalisering |
| 1) Översiktsplanens riktlinjer | 1) Enskilda markärgares intressen |
| 2) Rättsfall | 2) Marken är inte tillgänglig |
| 3) Principer | 3) Viktiga samhällsfunktioner |
| 1) Kollektivtrafiknära lägen | |
| 2) Anslutning till befintligt bebyggelse | 3) Utveckling |
| 3) Tät och blandat | 1) Kommuner vill växa |
| 4) Jordbruksmarkens klassning | 2) Bostäder |
| 5) Enstaka bebyggelse | 1) Bostäder - väsentligt samhällsintresse? |
| 6) Förtätning | |

Figur 2. Illustration över de teman som tagits fram med hjälp av den tematiska analysen, skapad av författaren.

Indelningen synliggör dock den problematik King lyfter med template analysis. Kopplingar mellan de olika kategorierna är inte linjärt hierarkiska och ett tema kan som precis exemplifierades passa in under flera andra huvudteman. Den hierarkiska indelningen gör det därför svårt att synliggöra och diskutera hur teman under olika huvudkategorier relaterar till varandra (King, 2004: 267). Den tematiska analysen hierarkiska karaktär gör det exempelvis svårt att jämföra och diskutera vad som är ett väsentligt samhällsintresse. Eftersom åkermarken enligt lagstiftning endast får tas i anspråk när en etableringar är ett väsentliga samhällsintresse är det dock intressant att diskutera vad som utgör ett sådant intresse. Denna diskussion tas därför upp i uppsatsens slutsatser då det möjliggör för en mer fri diskussion utifrån den tematiska analysens resultat. En annan svårighet med tillvägagångssättet är att veta när tematiseringen är klar. Eftersom som det är en föränderlig process där koder kan omdefinieras och byta ordning kan det vara svårt att avgöra när kategoriseringen är färdigställd. Speciellt när undersökningen som i denna uppsats endast genomförs av en forskare. Det är dock viktigt att se till att inget utelämnas som är relevans för uppsatsens forskningsfrågor, vilket kräver flertalet genomläsningar av det empiriska materialet (King, 2004: 262-263).

I ett nästa steg ställs resultatet från den kvalitativa innehållsanalysen mot uppsatsens teoretiska utgångspunkter, plan- respektive miljöparadigmet. I analysen synliggörs på vilket sätt planparadigmens synsätt framkommer genom att visa på vilka tendenser som tyder på att styrningen av planeringen utgår från avvägningar och kommunala beslut. Vidare ställs även resultatet mot miljöparadigmet för att synliggöra om det även framkommer en syn om att miljöns naturliga tillstånd är viktigt att bevara, där det är upp till experter på en central nivå att avgöra hur detta ska uppnås. Med hjälp av det teoretiska utgångspunkter har det varit möjligt att diskutera på vilket sätt mål- respektive regelstyrning tar sig uttryck inom jordbruksmarksplaneringen för att undersöka uppsatsens vidare syfte, hur styrningen inom markanvändningsplaneringen går till i praktiken.

5. Resultat

I resultatdelen presenteras det empiriska materialet utifrån tre centrala faktorer vilka påverkar om jordbruksmarken exploateras eller bevaras. Under varje faktor presenteras empirin sammanvävt för att kunna jämföra olika synsätt och svar. Den första faktorn som synliggörs är att avvägningen mellan olika markanspråk utgår från en *lämplighetsprövning*. I vissa fall är det däremot inte möjligt att göra en lämplighetsprövning på grund att det *inte finns några lokaliseringalternativ*, vilket således är den andra faktorn. Sist framkommer även en tredje faktor som bidrar till att åkermarken tas i anspråk vilket är kommunernas viljas att *utvecklas*. Nedan presteras kategoriseringen från den tematiska analysen:

- | | |
|--|--|
| 1) Lämplighetsprövning | 2) Ingen alternativ lokalisering |
| 1) Översiktsplanens riktlinjer | 1) Enskilda markärgares intressen |
| 2) Rättsfall | 2) Marken är inte tillgänglig |
| 3) Principer | 3) Viktiga samhällsfunktioner |
| 1) Kollektivtrafiknära lägen | 3) Utveckling |
| 2) Anslutning till befintligt bebyggelse | 1) Kommuner vill växa |
| 3) Tätt och blandat | 2) Bostäder |
| 4) Jordbruksmarkens klassning | 1) Bostäder - väsentligt samhällsintresse? |
| 5) Enstaka bebyggelse | |
| 6) Förtätning | |

Figur 3. Illustration över de faktorer som tagits fram med hjälp av den tematiska analysen, skapad av författaren.

5.1 Lämplighetsprövning

På vilket sätt jordbruksmarken exploateras eller bevaras påverkas alltså till stor del av en lämplighetsprövning. Var det är lämpligt att exploatera avgörs ofta av de underliggande faktorerna *översiktsplanens riktlinjer* eller *rättsfall*. Vidare påverkas lämplighetsprövningen av ett antal *principer* som utgör ytterligare en underliggande faktor. Principerna påverkas dock även av översiktsplanens riktlinjer och miljödomstolarnas bedömningar. Översiktsplanens riktlinjer och rättsfallen utgör därför dels egna faktorer men synliggörs även inom andra faktorer som påverkar lämplighetsprövningen.

Översiktsplanens riktlinjer

Översiktsplanen är styrande för kommunernas lämplighetsprövning, vilket även intervjupersonerna bekräftar (Informant T1, 2017: 5, Informant L, 2017: 1). I översiktsplanen beskrivs hur kommunerna ska utvecklas och var nya utbyggnadsområden ska placeras (Informant K1, 2017: 2, 6). Det är i översiktsplanen kommunen kan göra en avvägning mellan olika intressen och på sätt avgöra var jordbruksmarken ska prioriteras (Informant Lst, 2017:

3-4). Enligt en av tjänstemännen i Trelleborg är det exempelvis svårt att motivera byggnation som ligger utanför utbyggnadsområdena i översiktsplanen (Informant T3, 2017: 14). Det framkommer alltså att översiktsplanen till stor del är styrande för var i kommunen det är lämpligt att ta jordbruksmarken i anspråk.

Vidare synliggörs även att det är av vikt att kommunen har en väl avvägd plan eftersom det kan komma att påverka lämplighetsbedömningen när det konkretiseras ner till en specifik plats. Intervjupersonen på länsstyrelsen betonar vikten av en bra översiktsplan. Det är centralt att kommunen gör en avvägning mellan olika intressen och motiverar sin utbyggnad utifrån bostadsbehovet. Är översiktsplanens avvägning däremot bristfällig innebär det att fler tolkningar måste göras i det enskilda fallet (Informant Lst, 2017: 3, 12). Det bekräftas även av en av tjänstemännen i Trelleborg som betonar att avvägningen måste göras redan i översiktsplanen eftersom det är svårt att göra en lokaliseringssprövning i de enskilda fallen (Informant T1, 2017: 17, 24).

Även i rättsfallen framkommer att det är av vikt att planen är väl avvägd. I flera rättsfall använder domstolen kommunens översiktsplan i sin bedömning. Det synliggörs bland annat i ett fall från Mark- och miljööverdomstolen, där domstolen väger in att översiktsplanen framhåller värdet av jordbruksmark i centralortens närhet (Mål, 2017: 7). Även i två rättsfall i Mark- och miljödomstolen från Trelleborgs kommun har översiktsplanens riktlinjer fått betydelse. Eftersom Trelleborgs översiktsplan anses vara konkret och nyanserad ska den enligt domstolen tillämpas stor betydelse i bedömningen om marken är lämplig att ta i anspråk för den sökta åtgärden (Mål, 2013: 5). På grund av att kommunen i sin översiktsplan pekar ut områden som är prioriterade för bostäder anses Trelleborg ha avgränsat intresset av att uppföra bostäder gentemot intresset av att bevara jordbruksmark (Mål, 2016b: 3-4). I båda fallen har det kommit in ansökan om att uppföra enbostadshus på mark där jordbruket är prioriterat (Mål, 2013: 5; Mål, 2016b: 4). Domstolen avslår båda och vilket förklaras i ena fallet på följande vis:

Det kan även konstateras att den sökta åtgärden skulle motverka det allmänna intresset av att bevara synnerligen bördig och brukningsvärd jordbruksmark (Mål, 2013: 5).

Det framkommer alltså att kommunens översiktsplan får betydelse för domstolens bedömning. Även i det andra fallet från Mark- och miljööverdomstolen beskrivs att det från praxis kan konstateras att en väl underbyggd översiktsplan kan fungera styrande för kommunens etableringar. I sin bedömning väger domstolen in att åtgärden inte är förenlig med översiktsplanen men skriver samtidigt att planen inte är bindande och inte tar ställning i detaljerade frågor. Det är därför först i det enskilda ärendet som avvägningen kring det enskilda och allmänna intresset kan bedömas fullt ut (Mål, 2016a: 9-10). Trots att domstolen betonar att avvägningen måste ske i det enskilda fallet synliggörs att översiktsplanens riktlinjer kan komma att påverka bedömningen. Anses planen vara konkret och nyanserad så kan planens övergripande riktlinjer få stor betydelse för lämplighetsprövningen.

Rättsfall

Som tidigare nämndes framkommer även att lämplighetsprövningen påverkas av rättsfallens bedömning. I rättsfallen gällande jordbruksmark görs en prövning utifrån miljöbalkens bestämmelser. Till att börja med görs en bedömning kring huruvida marken i fråga utgör brukningsvärd jordbruksmark. Om marken anses vara brukningsvärd prövas om den ansökta åtgärden utgör ett väsentligt samhällsintresse (Mål, 2016a: 9; Mål, 2017: 7). Enligt tjänstemannen på länsstyrelsen är rättsfallen intressanta då de visar exempel på vad som kan anses vara brukningsvärd jordbruksmark. Tjänstemannen rekommenderar kommunerna att ta hjälp av rättsfallen i sina avvägningar (Informant Lst, 2017: 11-12). Samtliga kommuner anger att de måste förhålla sig till rättsfallen (Informant T2, 2017: 16; Informant K1, 2017: 8; Informant L, 2017: 2). Framförallt synliggörs att Lunds kommun rättar sig efter rättsfallen i sin lämplighetsprövning. Tjänstemannen i Lund berättar att det kommit två nya rättsfall i Mark- och miljööverdomstolen vilka kommunen kommer anpassa sig efter. Det har också lett till att kommunen blivit mer restriktiv mot byggnation på åkermark eftersom besluten ska hålla i rättslig prövning (Informant L, 2017: 4, 6). Även om översiktsplanen ska följas menar tjänstemannen att den till viss del blivit inaktuell då det skett en skärpning i praxis gällande jordbruksmarken sedan planen vann laga kraft (Informant L, 2017: 2, 3). Även tjänstemännen i Trelleborg och Kävlinge anger att de måste förhålla sig till rättsfallen (Informant T2, 2017: 16). Rättsfallen är ofta prejudicerande när det gäller bygglov och förhandsbesked förklarar en av tjänstemännen i Kävlinge (Informant K1, 2017: 8). Enligt tjänstemannen fattas oftast beslut i enlighet med översiktsplanen för att besluten ska hålla vid prövning i högre instanser (Informant K1, 2017: 18).

Principer

Vidare framkommer ett antal principer som påverkar om marken bedöms vara lämplig eller inte att ta i anspråk. Dessa principer påverkas både utav översiktsplanens riktlinjer med även av de bedömningar som gjorts i rättsfallen.

- Kollektivtrafiknära lägen

Till att börja med synliggörs att många gånger bedöms jordbruksmarken lämplig att exploatera eftersom den ligger i ett kollektivtrafiknära läge. Det verkar således finnas en princip kring att marken kan tas i anspråk när den ligger kollektivtrafiknära. För att hushålla med jordbruksmarken uppger samtliga översiktsplaner att områden i kollektivtrafiknära lägen i första hand ska exploateras (Trelleborgs kommun, 2010: 169, Kävlinge kommun 2010: vii, 129, Lunds kommun, 2010: 3, 24). Även intervjupersonerna på kommunen och länsstyrelsen beskriver att det är lämpligt att anlägga bebyggelse där det finns kollektivtrafik (Informant T2, 2017: 11; Informant K1, 2017: 14-15; Informant Lst, 2017: 6). En av tjänstemännen i Trelleborg berättar att det förts diskussioner om att anlägga ett nytt stationsläge i kommunen. Närheten till en ny tågstation skulle då kunna motivera att anlägga nya bostäder på oexploaterad mark (Informant T2, 2017: 11).

Det framgår alltså att det är av vikt att de nya etableringarna ligger kollektivtrafikhärla men det går dock att fråga sig vad som egentligen utgör ett bra kollektivtrafikhärla läge. Kävlunge har i sin översiktsplan exempelvis planerat större delen av sin bostadsbebyggelse inom ett område upp till två kilometer från en tåg station, medan 800 lägenheter inte ligger stationsnärla (Kävlunge kommun, 2010: 54). Enligt tjänstemannen på kommunen ligger de resterande lägenheterna däremot nära bussförbindelser (Informant K1, 2017: 14-15). Vidare anser en av intervjupersonerna i Trelleborg att en kvart med cykel till en tågstation kan anses vara kollektivtrafikhärla (Informant T2, 2017: 17). Frågan är om två kilometer till en tågstation och en kvart med cykel verkligen kan benämnas kollektivtrafikhärla. Dock går det att tänka sig att det är mer acceptabelt med ett längre avstånd till tågtrafik. Det visar däremot att vad som är ett kollektivtrafikhärla läge kan variera från att vara i direkt anslutning till några kilometer bort. Att bebyggelsen ska vara kollektivtrafikhärla framkommer alltså vara en princip som gör åkermarken lämplig att exploatera. Principen verkar dock vara något diffus eftersom det är svårt att definiera vad den egentligen innebär. Det blir då upp till kommunerna med hjälp avvägning att avgöra när ett område ligger kollektivtrafikhärla.

En av intervjupersonerna i Kävlunge tillägger att en planering för en ökad befolkning kan skapa ett större underlag för kollektivtrafiken vilket kan leda till förbättrade kommunikationer. Det är däremot en fråga som kommunen inte helt kan kontrollera själv eftersom det även styrs av andra aktörer såsom Skånetrafiken (Informant K2, 2017: 14-15).

- Anslutning till befintlig bebyggelse

Ytterligare en princip som framkommer är att det anses lämpligt att jordbruksmarken tas i anspråk när den ligger intill befintlig bebyggelse och tätorter. I samtliga översiktsplaner planläggs större delen av bebyggelsen intill de befintliga orterna (Trelleborgs kommun, 2010: 169; Lunds kommun, 2010: 35-36; Kävlunge kommun, 2010: 131). Exempelvis har Trelleborg i sin översiktsplan förutom Trelleborgs stad pekat ut sex stycken utvecklingsorter där utbyggnaden av ny bebyggelse främst ska ske. Enligt planen skapar det goda villkor för de boende och bidrar till att upprätthålla befintlig service (Trelleborgs kommun, 2010: 31). Även intervjupersonerna på kommunen lyfter att det är lämpligt att exploatera i utvecklingsorterna:

Intill befintlig bebyggelse i en ort där man har sagt politiskt och strategiskt att orten ska få lov att växa (Informant T2, 2017: 10).

Enligt intervjupersonen på länsstyrelsen är det dock viktigt att kommunen försöker utforma exploateringen på bästa möjliga sätt när de beslutar att ta jordbruksmarken i anspråk. Exempelvis anses det olämpligt att exploatera marken i de perifera områdena utan tillgång till service och låg exploateringsgrad (Informant Lst, 2017: 6-7). Informanten resonerar kring att vissa utbyggnadsområden i översiktsplanen kan vara problematiska:

Och det ser vi ju ofta i områden som man kanske har pekat ut sen en lång tid tillbaka i sin översiktsplan kanske från alltså från 10-15 år sen. Sådana utbyggnadsområden som finns liksom kvar, har funnits på planeringsstadiet under väldigt lång tid medan då kanske samhällets behov och värdering har förändrats (Informant Lst, 2017: 7).

Det verkar således finnas en princip i kommunerna om att det är kan vara lämpligt att exploatera marken om den är i anslutning till befintligt bebyggelse. Enligt tjänstemannen på länsstyrelsen räcker det dock inte utan byggnationen måste även utformas tätt och med god tillgång till service.

- Tät och blandat

Att det är av vikt att bebyggelsen är tät och blandad är även en princip som lyfts bland kommunerna. Det synliggörs bland annat i Kävlinges och Lunds översiktsplan där det beskrivs att bebyggelsen ska utformas med en hög exploateringsgrad för att hushålla med åkermarken (Kävlinge kommun, 2010: 129; Lunds kommun, 2010: 24). Även en av tjänstemännen i Trelleborg anger att det kan vara lämpligt att anlägga bebyggelse om den byggs tät och blandad (Informant T3, 2017: 10).

I samtliga kommuner framkommer således principer om att det kan vara lämpligt exploatera jordbruksmarken om den ligger kollektivtrafiknära, intill befintlig bebyggelse och bebyggelse utformans tät och blandad. Även tjänstemannen på länsstyrelsen lyfter liknade aspekter och anger att det kan vara lämpligt att anlägga bebyggelse i välfungerade orter. Intervjupersonen förklarar vidare att för en exploatering ska vara motiverad är det viktigt att kommunerna verkligen gör en avvägning och beskriver:

Där vi ser att man liksom verkligen har gjort den här avvägningen, att man har ansträngt sig för att hitta en god placering så att det ska liksom bli smart ur flera aspekter (Informant Lst, 2017: 6).

Även intervjupersonen i Lund lyfter att det är svårt att sätta upp generella principer när det är lämpligt ta jordbruksmarken i anspråk. Tjänstemannen hänvisar till att det är lämpligt när en etablering utgör ett väsentligt samhällsintresse och det inte finns några andra lokaliseringalternativ (Informant L, 2017: 2, 3), men exempel på vad det kan vara beskriver personen aldrig.

Det är verkar således vara något diffust vad som egentligen är ett väsentligt samhällsintresse och därmed vad som motiverar att jordbruksmarken exploateras. Principerna om att bebyggelsen ska vara kollektivtrafiknära, i anslutning till befintlig bebyggelse samt tät och blandad verkar vara ett sätt att argumentera för att byggnationen är ett väsentligt samhällsintresse. Hur dessa principer ska förstås är däremot inte alltid självklart. Det går exempelvis att fråga sig på vilket sätt bebyggelsen i en välfungerande ort är tät och blandad. Byggnation på åkermarken innebär troligen inte en förtätning inom den befintliga bebyggelsen utan framkommer snarare handla om en utformning av en god bebyggd miljö med hög exploatering och flera samhällsfunktioner. Precis som med definitionen av kollektivtrafiknära blir det upp till kommunen utifrån en avvägning att avgöra när bebyggelsen är tät och blandad. Trots att det alltså framkommer vissa återkommande principer som utgör argument för att en byggnation är ett väsentligt samhällsintresse är det

fortfarande upp till kommunen att avgöra hur dessa principer ska uppnås. Det bidrar således till att det är svårt att definiera vad som egentligen utgör ett väsentligt samhällsintresse.

- Jordbruksmarkens klassning

Ytterligare en faktor som nämns påverka om det är lämpligt att ta marken i anspråk är jordbruksmarkens klassning. Enligt en av tjänstemännen i Kävlinge kan åkermarkens klassningen vara en faktor att ta hänsyn till i lämplighetsprövningen (Informant K1, 2017: 4). Intervjupersonen i Lund anger också att klassningen kan vara komma att vägas in i bedömningen om det är lämpligt eller inte (Informant L, 2017: 2, 3). Tjänstemannen på länsstyrelsen beskriver att kommunerna ofta diskuterar vad som är lämpligt utifrån åkermarkens klassning. Vad marken har för klassning är däremot inte alltid av betydelse. Tjänstemannen hänvisar till rättsfallen och beskriver att de visar att lämpligheten inte handlar om jordbruksmarkens kvalitet utan om behovet av jordbruksmarken i ett större sammanhang (Informant Lst, 2017: 11-12).

Denna typ av resonemang framkommer även i ett av rättsfallen från Mark- och miljööverdomstolen. I rättsfallet gör domstolen en bedömning att en fastighet med åkermark klass 1 utgör brukningsvärd jordbruksmark (Mål 2017: 2). För att definiera begreppet brukningsvärd jordbruksmark hänvisar domstolen till förarbetena till naturresurslagen:

Sådan mark är brukningsvärd om den med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar är väl lämpad för jordbruksproduktion (prop. 1985/86:3 s. 158) (Mål, 2017: 5).

Den sökta marken är belägen inom ett större sammanhängande område som består av åkermark och har sedan tidigare ingått i ett större aktivt jordbruksområde. Markägaren har dock ansökt om att produktionen ska upphöra, vilket länsstyrelsen har godkänt eftersom marken inte anses behövas för jordbruksproduktion längre. Skälet till länsstyrelsens beslut är att den sökande uppgett att det inte finns någon efterfrågan på marken från andra jordbrukare i området (Mål, 2017: 6-7). Mark- och miljööverdomstolen bedömer däremot att det saknar betydelse för bedömningen, gällande markens brukningsvärde, att fastigheten för närvarande inte används för produktion om marken fortfarande kan anses lämpad för jordbruk. Detta på grund av att miljöbalkens bestämmelse kring jordbruksmark syftar till att säkerställa den långsiktiga hushållning (Mål, 2017: 6-7). Eftersom marken nyttjas för jordbruk i närtid och den sedan tidigare varit del av ett större jordbruk bedömer domstolen att den är lämpad för jordbruksproduktion. Domstolen skriver:

finner Mark- och miljööverdomstolen att det är utrett att markens läge och beskaffenhet är sådan att den är väl lämpad för jordbruksproduktion och att den därmed är brukningsvärd (Mål, 2017: 7).

Från domstolens bedömning framkommer alltså att trots att marken är av lägsta klass och den inte för närvarande används för jordbruk kan den fortfarande vara brukningsvärd. Detta eftersom markens läge gör att den är lämpad för jordbruksproduktion. Trots att vissa

kommuner verkar argumentera för att jordbruksmarken kan tas i anspråk eftersom marken är av en lägre klassning verkar det inte ha någon betydelse för bedömningen kring om marken är brukningsvärd i domstolen.

- Enstaka bebyggelse

Det synliggörs även att det finns en princip om att det är olämpligt att exploatera enstaka bebyggelse när de ligger utanför översiktsplanens utbyggnadsområde. I både Trelleborg och Lund framkommer en restriktiv tillämpning för enstaka bebyggelse. En av intervjupersonerna i Trelleborg förklarar att jordbruksmarkens intresse ska prioriteras utanför de utbyggnadsområden som pekas ut i översiktsplanen. Kommunen är därför negativ till förhandsbesked och bygglov för enstaka hus utanför orterna. Det kommer även vara prejudicerande framöver och kommunen kommer ha ganska hård hållning för förhandsbesked där marken är oexploaterad (Informant T2, 2017: 5). Även tjänstemannen i Lund berättar att kommunen inte tillåter förhandsbesked för enstaka bebyggelse på jordbruksmark. Grundinställningen i kommunen är att jordbruksmarken är brukningsvärd och ett enskilt bostadshus anses inte vara ett väsentligt samhällsintresse. Enligt tjänstemannen visar rättsfallen att det allmänna intresset av att värna jordbruksmarken väger tyngre än det enskilda intresset av att bygga enbostadshus (Informant L, 2017: 2, 3).

Precis som tjänstemannen i Lund uppger bedömer Mark- och miljööverdomstolen att enskilda bostadshus inte är ett väsentligt samhällsintresse. I ett av rättsfallen handlar det om ett bostadshus utanför detaljplan och i det andra fallet handlar det om tre enbostadshus i anslutning till befintlig bebyggelse men utanför tätort (Mål nr 4087-15, 2016; Mål nr 4848-16, 2017). Domstolen hänvisar till förarbetet till miljöbalken för att exemplifiera vad väsentligt samhällsintresse kan vara:

Väsentliga samhällsintressen kan vara att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet, att kunna lokalisera bostäder och arbetsplatser nära varandra, att skapa väl fungerande och lämpliga tekniska försörjningssystem och att säkerställa viktiga rekreationsintressen (prop. 1985/86:3 s. 53) (Mål, 2016a: 11; Mål, 2017: 7).

Domstolen dömer i båda fallen att varken ett eller tre enbostadshus utgör sådant väsentligt samhällsintresse som lagen avser (Mål, 2016a: 11; Mål, 2017: 7). I fallet med tre enbostadshus väger domstolen in i bedömningen att kommunen i sin översiktsplan framhåller värdet av jordbruksmark och öppna odlingslandskap även i centralortens närhet (Mål, 2017: 7). Domstolen tar även i det andra fallet med i sin bedömning att åtgärden inte är förenlig med översiktsplanens riklinjer, fast anger dock att detta inte ensamt räcker för att neka bebyggelsen (Mål, 2016a: 9). I ett annat ärende från Trelleborg har däremot Mark- och miljödomstolen bedömt att en ny detaljplan utgör ett sådant väsentligt samhällsintresse som lagen avser. Detaljplanen anses dessutom vara förenlig med den gällande översiktsplanen (Mål, 2016c: 20).

Även i domstolens bedömning synliggörs alltså att det enskilda intresset av att uppföra enbostadshus inte kan anses gå före det allmänna intresset av att bevara jordbruksmarken. I

bedömningar framkommer dessutom att kommunens riktlinjer i översiktsplanen får stor betydelse. I båda fallen från Mark- och miljööverdomstolen är den enstaka bebyggelsen placerad utanför detaljplan och anses då inte vara väsentligt samhällsintresse. Däremot anses en detaljplan som är förenlig med översiktsplanens riktlinjer vara ett väsentligt samhällsintresse. Det verkar således finnas tendenser som talar för att bebyggelsen inom detaljplan, där kommunen har pekat ut intresset för bostäder, kan det ses som ett väsentligt samhällsintresse. Är det däremot enstaka bebyggelse utanför detaljplan där jordbruksintresset prioriteras är det inte ett sådant intresse som lagen avser.

Det synliggörs alltså en syn om att det enskilda intresset av att anlägga enstaka bebyggelse inte kan gå före det nationella intresset att bevara jordbruksmarken. Det gäller däremot inte i alla fall då det framkommer vissa undantag. I exempelvis Kävlinge verkar kommunen varit något mer positiv till uppförande av enstaka bebyggelse utanför detaljplan (Informant K2, 2017: 22). Utifrån en bedömning kring platsens omständigheter har kommunen beviljat ett antal förhandsbesked för enbostadshus på platser där det finns naturvärden och åkermark. En av tjänstemannen hänvisar till plan- och bygglagen och anger att det är möjligt att ge förhandsbesked för en till två enbostadshus utanför planlagt område om det anses lämpligt utifrån platsen förutsättningar (Informant K1, 2017: 3-4). Enligt tjänstemannen tar dessutom förhandsbeskeden endast i anspråk mindre ytor av jordbruksmarken och utgör i relation till planbeskeden en relativt liten andel (Informant K1, 2017: 4, 7).

Vidare förklaras att det i Kävlinge finns ett intresse för att anlägga nya hästgårdar (Informant K1, 2017: 1). I översiktsplanen finns en riktlinje om att pröva positivt för nya hästgårdar utanför tätorterna eftersom det anses bidra till värdefulla betsmarker och hagar (Kävlinge kommun, 2010: 45). Kommunen är därför positiv till enstaka bebyggelse när det kommer till hästgårdar. Det verkar således finnas ett allmänt intresse av att anlägga hästgårdar i kommunen. Att kommunen är positiv till hästgårdar förklaras delvis ha att göra med att större delen av marken då inte hårdgörs vilket gör det lättare att återföra till åkermarken igen (Informant K1, 2017: 1). I ett av fallen från Mark- och miljööverdomstolen gör domstolen en bedömning kring om betesmark kan anses vara brukningsvärd jordbruksmark. Precis som i det andra fallet från Mark- och miljööverdomstolen definieras begreppet utifrån förarbete till naturresurslagen. Vidare bedömer domstolen med hänvisning till upphävd lag kring skötsel av jordbruk att:

Det som anförts innebär att även kultiverad betesmark som har förbättrats genom röjning eller tidigare varit åker och som utnyttjas som bete kan utgöra jordbruksmark. Av utredningen i målet framgår att den aktuella marken används för bete. Det framgår vidare att marken någon gång har röjts. Marken utgör därmed jordbruksmark (Mål, 2016a: 10-11).

Enligt domstolen kan alltså kultiverad betesmark som förbättrats genom röjningen eller tidigare varit åker och som för närvarande används för bete utgöra jordbruksmark. Trots att marken utnyttjas för bete kan det således vara jordbruksmark. Eftersom både länsstyrelsen och Jordbruksverket klassar marken som brukningsvärd bedömer domstolen att:

Mark- och miljööverdomstolen finner mot denna bakgrund att den aktuella marken utgör sådan brukningsvärd jordbruksmark som avses i 3 kap. 4 § MB (Mål, 2016a: 11).

Från domstolen synliggörs alltså att även betesmark kan klassas som åkermark. Utifrån domstolens bedömning går det då att fråga sig om inte även hästgårdar då utgör jordbruksmark.

Det visar sig alltså finnas en syn om att enstaka bebyggelse inte kan anses vara den typ av väsentligt samhällsintresse som lagen avser. Samtidigt framkommer vissa undantag när det trots det anses lämpligt att anlägga enstaka bebyggelse på jordbruksmarken. Hästgårdar som i en kommun kanske hade varit ett enskilt intresse blir i en annan kommun snarare ett allmänt intresse som därför går före intresset av att bevara jordbruksmarken. Enligt domstolen kan dock även betesmark vara åkermark. Fast stora delar av marken fortfarande utgörs av betesmark innebär det trots allt att marken inte längre används för jordbruksproduktion.

- Förtätning

Utöver principer för när kan vara lämpligt att exploatera synliggörs även att kommunerna använder sig av förtätning som princip för att undvika att marken tas i anspråk. På så sätt slipper kommunerna göra en lämplighetsprövning gällande jordbruksmarken. I samtliga kommuner ses förtätning som en strategi för att hushålla med jordbruksmarken (Trelleborgs kommun, 2010: 185; Kävlinge kommun, 2010: 31; Lunds kommun, 2010: 16). Alla översiktsplaner lyfter att jordbruksmarken är ett nationellt intresse som är viktigt att bevara (Trelleborgs kommun, 2010: 36; Kävlinge kommun, 2010: 110; Lunds kommun, 2010: 10), vilket även informanterna på kommunerna instämmer med (Informant T2, 2017: 2; Informant K1, 2017: 12; Informant L, 2017: 6). Förtätning blir då ett sätt att helt undvika att jordbruksmarken exploateras. Enligt intervjupersonen i Lund är förtätning ett indirekt sätt att skydda jordbruksmarken (Informant L, 2017: 2). Tjänstemannen förklarar att åkermarken är en viktig näring som de skånska kommunerna måste ta ansvar för. Jordbruksmarken i Skåne kan till och med ses som ett internationellt intresse eftersom likvärdig åkermark finns på väldigt få platser. Därför försöker kommunen förtäta då det finns en inställning om att marken inte ska byggas mer än nödvändigt (Informant L, 2017: 6).

Även i Trelleborg framkommer exempel på hur kommunen förtätar för att inte ta jordbruksmarken i anspråk. En av tjänstemännen berättar exempelvis att kommunen håller på med ett stadsomvandlingsprojekt där hamnen ska flyttas. Enligt intervjupersonen kommer projektet skapa nya förtätningssytor vilket kommer leda till att staden kan växa inom redan i anspråkstagen mark flera år framöver (Informant T2, 2017: 4). Utöver detta har kommunen i sin nya fördjupade översiktsplan för Trelleborgs stad minskat utbyggnaden på jordbruksmark och satsat mer på förtätning (Trelleborgs kommun, 2014: 99).

Även tjänstemannen på länsstyrelsen anser att det är viktigt att kommunerna försöker dra nytta av sina förtätningssytor och är restriktiva mot användande av jordbruksmark (Informant Lst, 2017: 4). Länsstyrelsen jobbar också för att skydda åkermarken och har som

mål att det ska finnas en nollvision kring byggnation på åkermark (Informant Lst, 2017: 6, 15). Enligt tjänstemannen finns många värden kopplade till den oexploaterade marken som försvinner när jordbruksmarken tas i anspråk som exempelvis friluftsliv, biologisk mångfald men även att mark behöver avsättas för översvämningsrisker (Informant Lst, 2017: 2-3). Det är därför viktigt att utbyggnaden på åkermark minimeras och de oexploaterade områdena kan finnas kvar (Informant Lst, 2017: 6, 15). Enligt informanten har dock medvetenheten hos kommunerna ökat. Kommunerna arbetar mer med förtätningar och har dragit ner sin utbyggnad i översiktsplanerna. Det är inte längre frågan *om* kommunerna får lov att exploatera på jordbruksmark utan det handlar istället mer om *hur* de kan de kan jobba mot en alternativ utbyggnad (Informant Lst, 2017: 8). Även intervjupersonerna på kommunerna beskriver att det skett en förändring i jordbruksmarksfrågan. Enligt en av tjänstemännen i Kävlinge har jordbruksmarkens användning blivit mer aktuell på senare år (Informant K1, 2017: 20). En av intervjupersonerna i Trelleborg beskriver att jordbruksmarken har börjat väga allt tyngre i avvägningarna (Informant K1, 2017: 3). Tjänstemannen i Lund förklarar också att jordbruksmarksfrågan på senare år har ställts på sin spets eftersom det skett en skärpning på nationell och regional nivå, vilket har lett till att kommunen blivit mer restriktiv mot byggnation på åkermarken (Informant L, 2017: 3, 6).

5.2 Ingen alternativ lokalisering

Det synliggörs att kommunerna i vissa fall har svårt att göra en lokaliseringsprövning eftersom det ibland inte finns några alternativa lokaliseringar att välja mellan. Att det inte finns några alternativ beror på tre underliggande faktorer: *enskilda markägare*, att befintlig *mark inte är tillgänglig* eller att det anläggs *funktioner* som bedöms vara *viktiga för samhället*.

Enskilda markägares intressen

Det framkommer att var kommunen exploaterar beror delvis på markägares enskilda intressen. I Trelleborgs kommun synliggörs hur utbyggnaden på jordbruksmark till viss del styrs av var markägare är intresserade av att bygga (Informant T2, 2017: 2). Tjänstemännen förklarar att det beror på att det sällan går att göra en generell lokaliseringsprövning när markägare ansöker om att bygga på en specifik plats. Markägare ansöker ofta om förhandsbesked eller plan på sin egen tomt för att tjäna pengar och det blir då svårt att utreda alternativa platser (Informant T1, 2017: 17; Informant T2, 2017: 28). På vilken plats en markägare har en fastighet kan alltså komma att påverka var i kommunen det byggs (Informant T2, 2017: 17).

Vidare förklarar en av tjänstemännen att det inte alltid varit en självklarhet att aktörer vill bygga i kommunen. Till stor del har det endast varit det kommunala bostadsbolaget som anlagt nya bostäder. Kommunen har haft svårt neka byggnation när väl aktörer på senare år visat intresse för Trelleborgs kommun (Informant T2, 2017: 2). Enligt tjänstemannen har det dock skett vissa förändringar då kommunen de senaste åren har nekat vissa förfrågningar om att uppföra planer i orter där kommunen bedömt att det redan finns tillräckligt med byggrätter. Skälen har i de fallen varit att kommunen vill värna jordbruksmarken (Informant T2, 2017: 2). Trots att tjänstemannen antyder att det skett förändringar så visar ändå resonemanget på att

kommunen är beroende av markägarnas intressen och var de är villiga att bygga. Bilden bekräftas även av tjänstemannen på länsstyrelsen som beskriver att jordbruksmark försvinner för att markägare vill sälja mark. Intervjupersonen förklarar också att kommunerna ofta för resonemang kring att de inte har några alternativa lokaliseringar för att marken ägs av någon annan (Informant Lst, 2017: 3). Det blir alltså tydligt att markägarnas enskilda intressen av ekonomiska vinster ibland påverkar det nationella intresset av att bevara jordbruksmarken.

Marken är inte tillgänglig

Ytterligare en faktor som visar sig påverka att jordbruksmarken tas i anspråk är att den befintliga marken inte alltid är tillgänglig. Som tidigare nämndes framkommer det att samtliga kommuner strävar efter att förtäta för att undvika att åkermarken exploateras. Det är dock inte alltid möjligt. En av tjänstemännen i Trelleborg berättar exempelvis att det finns ett antal industriområden i staden där kommunen skulle kunna förtäta men att det förhindras av att det inte går att få tillgång till områdena. Det förklaras bero på att det inte alltid finns markägare som är villiga att exploatera eller att där finns pågående verksamheter (Informant T2, 2017: 3). Vidare beskrivs förtätningen även hindras av att kommunen vill anlägga småhusbebyggelse. Enligt tjänstemännen i Kävlinge går det inte att anlägga småhus inom befintligt bebyggelse. Eftersom det finns en efterfrågan på villabebyggelse och kommunen vill nå sitt bostadsmål har det gjorts ett ställningstagande om att viss jordbruksmark kan tas i anspråk för småhus (Informant K2, 2017: 2). Det framkommer också att förtätningen inte får leda till att andra kvaliteter faller bort. Tjänstemannen i Lund konstaterar att det inte alltid är möjligt att förtäta eftersom det inte får resultera i att viktiga livskvaliteter i tätorterna faller bort eller att exempelvis dagvattenhanteringen försvåras (Informant L, 2017: 2, 5). Den befintliga marken är alltså inte alltid tillgänglig på grund av faktorer som att marken inte anses lämplig att förtäta eller att andra aktörer påverkar att marken inte kan anläggas. Som informanterna i både Kävlinge och Trelleborg konstaterar innebär det att åkermark istället tas i anspråk eftersom orterna mer eller mindre omges av den typen av mark (Informant K2, 2017: 13; Informant T2, 2017: 3).

Viktiga samhällsfunktioner

Slutligen motiverar kommunerna att åkermarken i vissa fall kan tas i anspråk för funktioner som är viktiga för samhället. Vissa samhällsfunktioner kan vara ytkrävande och går därför inte att lägga inom befintliga orter. Både Lund och Trelleborg tar det upp exempel på fall där det inte gått att hitta andra lämpliga lokaliseringar. I Trelleborg planerar kommunen en ny ringväg som ska anläggas runt staden. En av tjänstemännen förklarar att kommunen har valt att lägga vägen runt om Trelleborg för att det inte ska bildas en barriär med tunga lastbilar på den befintliga vägen inne i staden. Efter flertalet utredningar har kommunen kommit fram till att det mest ekonomiskt lönsamma alternativet är att lägga den runt staden (Informant T2, 2017: 22-23). Kommunen har sedan tidigare anlagt den västra delen av ringvägen. När den skulle anläggas kom den att överklagas till Mark- och miljödomstolen. I det ärendet bedömde domstolen att vägen utgjorde ett väsentligt samhällsintresse och därmed var det rimligt att anlägga den på åkermark. Detta eftersom det fanns ett behov av att avlasta de centrala delarna av Trelleborg (Mål, 2011: 7). Utifrån domstolens bedömning skulle det även kunna tolkas

som att den nya sträckningen kan anses vara ett väsentligt samhällsintresse då den också syftar till att avlasta trafiken inne i de centrala delarna. Samhällets behov av att ha en välfungerande trafikförsörjning går alltså i detta fallet före intresset av att skydda jordbruksmarken.

Ytterligare två exempel på när ett allmänt intresse kommit att gå före intresset av att bevara jordbruksmarken är ett rättspsykiatriskt centrum i Trelleborg samt forskningsanläggningen ESS och bostadsområdet Brunnsnäs i Lund. Enligt informanten på länsstyrelsen är det endast dessa fall i Skåne som kan anses utgöra ett väsentligt samhällsintresse. Länsstyrelsen har bedömt att det funnits skäl att anlägga rättspsykiatriskt centrum på åkermarken eftersom det varit svårt att hitta andra lämpliga lokaliseringar för anläggningen (Informant Lst, 2017: 4). Tjänstemännen i Trelleborg berättar att det beror på anläggningen krävde omfattande ytor. Kommunen ville inte heller lägga det centralt av psykologiska skäl, då det hade kunna väcka obehag för de som skulle bo i närheten. Detta ledde till att anläggningen lades på åkermarken (Informant T2, 2017: 7).

Enligt tjänstemannen på länsstyrelsen utgör även forskningsanläggningen ESS ett väsentligt samhällsintresse eftersom etableringen anses vara ett regionalt intresse (Informant Lst, 2017: 4). Tjänstemannen i Lund beskriver det till och med som ett internationellt intresse eftersom det endast finns fyra likande anläggningar i världen (Informant L, 2017: 4-5). I Lunds översiktsplan beskrivs ESS som en ytkrävande anläggning, vilket innebär att jordbruksmark måste tas i anspråk. Enligt översiktsplanen anses etableringen ge så pass stora utvecklingsmöjligheter att markanspråket är motiverat (Lunds kommun, 2010: 16). Bostadsområdet Brunnsnäs ligger intill forskningsanläggningen. Enligt tjänstemannen på kommunen understödjer området forskningsanläggningen och anses därför som ett lämpligt läge att exploatera. Om kommunen ska ta mark i anspråk i anslutning till ESS så finns det endast jordbruksmark att bebygga (Informant L, 2017: 4). Även länsstyrelsen har bedömt att Brunnsnäs är bra kopplat till forskningsanläggningen vilket gör att etableringen anses rimlig (Informant Lst, 2017: 4). Både i Lund och Trelleborg har alltså byggnationerna bedömts vara ett väsentligt samhällsintresse vilket gör att det blir acceptabelt att ta jordbruksmarken i anspråk. Det ses på så sätt som ett allmänt intresse som har skäl att gå före det nationella intresset av att bevara jordbruksmarken.

Att jordbruksmarken exploateras på grund av att det inte finns några alternativa lokaliseringar framkommer bero dels på allt från enskilda till allmänna intressen. Mark kan exempelvis exploateras för att markägarnas enskilda intressen styr var kommunen kan bebygga. Vidare kan även kommunen bedöma att vissa etableringar är så pass viktiga för samhället att de går före det nationella intresset av att bevara jordbruksmarken.

5.3 Utveckling

Den sista faktorn som synliggörs påverka om jordbruksmarken exploateras är kommunernas intresse för att utvecklas. Kommuner har ett intresse av att *växa* och skapa *bostäder* för nya invånare, vilka således utgör två underliggande faktorer.

Kommuner vill växa

Vidare är det även viktigt för kommunerna att växa. Det framkommer framförallt i intervjun med Trelleborgs kommun. En av tjänstemännen på kommunen förklarar att det inte går att sluta bebygga jordbruksmark eftersom kommunen måste kunna växa. Tätorterna i kommunen omges av jordbruksmark vilket innebär att om staden ska växa blir det åkermark som exploateras (Informant T2, 2017: 3). I kommunen har det funnits en inriktning mot att landsbygden ska få leva vilket har lett till att kommunen varit positiv inställd till nya planer i utvecklingsorterna (Informant T2, 2017: 9-10). Enligt tjänstemannen försöker kommunen i första hand hitta andra lämpliga lokaliseringar men kommunen kan inte helt sluta bygga på åkermarken (Informant T2, 2017: 24). Eftersom jordbruksmarken inte är ett riksintresse utgör det därav ingen inkallelsegrund som gör att länsstyrelsen kan upphäva planen (Informant T2, 2017: 14). Går det till detaljplan kan därför inte länsstyrelsen pröva byggnationen enligt bestämmelserna i miljöbalken utan får utgå från andra inkallelsegrunder (Informant Lst, 2017: 2, 4). Det är alltså till stor del upp till kommunen att avgöra hur det nationella intresset att bevara jordbruksmarken ska tillgodoses. Enligt intervjupersonen är det alltså många gånger upp till politikerna att bestämma var kommunen ska växa. Dock menar tjänstemannen att jordbruksmarken har börjat väga tyngre och att politikerna börjat neka fler planer på åkermarken (Informant T2, 2017: 4).

Bostäder

En annan central fråga för kommunernas utveckling är behovet av att bygga nya bostäder. Samtliga kommuner beskriver att det finns ett intresse för att bygga bostäder. En av tjänstemännen i Kävlinge förklarar att det är viktigt att kommunen når sitt befolkningsmål och därför måste ett visst antal bostäder byggas per år (Informant K2, 2017: 1). Översiktsplanen medger en utbyggnad med 3400 lägenheter på 16 år vilket innebär en befolkningsökning på 1,5 procent per år (Kävlinge kommun, 2010: 54). För att uppnå den totala bostadsutbyggnaden måste även åkermarken tas i anspråk då den inte går att uppnå målet om enbart tidigare exploaterad mark bebyggs (Kävlinge kommun, 2010: X). Även enligt intervjupersonen i Lund finns det ett intresse av att bygga bostäder i kommunen och framförallt kring tätorten Lund (Informant L 2017: 3). I kommunens översiktsplan planeras det för en bebyggelseutveckling för sammanlagt 31 350 bostäder, vilket innebär cirka 780 bostäder per år (Lunds kommun, 2010: 24). Bostadsfrågan är också central i Trelleborgs översiktsplan och kommunen planerar för en bostadsutbyggnad för 3000-4000 bostäder (Trelleborgs kommun, 2010: 32).

I samtliga kommuner finns det alltså ett behov av att bygga bostäder vilket konstateras ofta hamna i konflikt med intresset av att bevara jordbruksmarken. Det synliggörs bland annat i de resonemang tjänstemannen i Lund för. Enligt intervjupersonen vill kommunen kunna erbjuda bostäder i tätorten Lund. Runt tätorten är dock åkermarken som mest brukningsvärd och om staden ska expandera hamnar utbyggnaden på åkermark. Att planera för nya bostäder blir på så sätt en utmaning eftersom kommunen även värnar om jordbruksmarken (Informant L, 2017: 1, 6). Konflikten tas även upp i Lunds översiktsplan. Eftersom de flesta arbetsplatser och kollektivtrafikförbindelser ligger i tätorten Lund uppstår det en konflikt mellan att

hushålla med jordbruksmarken och bostadsutbyggnad. För att hantera intressekonflikten ska kommunen sätta högre krav på kollektivtrafik och täthet när högre klassad jordbruksmark tas i anspråk. Enligt översiktsplanen är det därför ur hushållningssynpunkt inte sämre att anlägga småstadsbebyggelse på 8-10 klassad mark jämfört med villa-/radhusbebyggelse på 5-7 klassad mark (Lunds kommun, 2010: 10).

- Bostäder - väsentligt samhällsintresse?

För att komma runt konflikten framhålls dock att bostäder utgör ett väsentligt samhällsintresse (Informant T2, 2017; Informant L, 2017: 3), vilket således kan bidra till att det blir acceptabelt att ta jordbruksmarken i anspråk. En av de intervjuade i Trelleborg berättar exempelvis att de har fått igenom flera planer då de hävdar att bostäder är ett väsentligt samhällsintresse (Informant T2, 2017: 12). Även informanten i Lund menar att det finns stöd för att bostäder är ett väsentligt samhällsintresse (Informant L, 2017: 5), vilket också bekräftas av tjänstemannen i Kävlinge. I kommunens översiktsplan står det inte uttalat att bostäder är ett väsentligt samhällsintresse men enligt informanten går det att tolka mellan raderna att det utgör ett sådant intresse eftersom bostadsbyggandet lyfts fram som väldigt viktigt (Informant K2, 2017: 9). Samtliga kommuner framhäver alltså att bostäder är ett väsentligt samhällsintresse, vilket således gör bostäder till ett allmänt intresse som kan gå före det nationella intresset av att bevara jordbruksmarken.

Trots att det framkommer att bostäder utgör ett väsentligt samhällsintresse uppkommer frågetecken kring vilken viken typ av bebyggelse som kan räknas till detta. I kommunerna består exempelvis en del av bostadsutbyggnaden av småhusbebyggelse och villor (Informant T2, 2017: 21; Informant K2, 2017: 13). Som tidigare nämndes kan villabebyggelse vara svårt att förtäta vilket leder till att åkermarken exploateras (Informant K2, 2017: 2). Intervjupersonen på länsstyrelsen ifrågasätter dock vilken typ av bebyggelse som egentligen utgör ett väsentligt samhällsintresse. Enligt tjänstemannen kan inte bostäder generellt anses vara ett väsentligt samhällsintresse. Kopplas däremot bostadsutbyggnaden till kommunens bostadsbehov skulle det kunna utgöra ett sådant intresse. Enligt tjänstemannen är det därför centralt att kommunen tydligt visar vad det finns för bostadsförsörjningsbehov och hur utbyggnaden av bostäder hänger ihop med behovet (Informant Lst, 2017: 5-6). Även intervjupersonen i Lund förklarar att det vara svårt att generellt säga vad som utgör ett väsentligt samhällsintresse (Informant L, 2017: 3). Enligt tjänstemannen på länsstyrelsen är det många gånger friliggande enbostadshus som byggs vilket sällan utgör den typ av bebyggelse det är brist på. Oftast finns det istället ett behov av flerbostadshus och mindre lägenheter, vilket snarare lämpar sig i stadens centrum (Informant Lst, 2017: 5-6). Även en av intervjupersonerna i Trelleborg ifrågasätter om etablering av villabebyggelse verkligen vänder sig till den grupp som lider av bostadsbrist (Informant T2, 2017: 12). Som bostadsförsörjningsbehovet ser ut idag är det dock inte svårt för kommunerna att argumentera för att de är i behov av bostäder. Stora delar av Sverige lider idag av bostadsbrist vilket troligen också påverkar att tjänstemännen på kommunerna anser att bostäder är ett väsentligt samhällsintresse.

Samtidigt som det alltså framkommer att bostäder är ett väsentligt samhällsintresse synliggörs att möjligen inte all bostadsbebyggelse kan räknas dit. Det uppstår således frågetecken kring när byggandet av bostäder övergår från att vara ett enskilt intresse till att bli ett väsentligt samhällsintresse som syftar till att tillgodose samhällets behov av bostäder.

6. Analys

Till att börja med analyseras på vilket sätt miljö- och planparadigmet synliggörs i det empiriska materialet. Därefter studeras hur regelstyrningen respektive målstyrningen synliggörs inom hanteringen av jordbrukmark.

6.1 Miljö- och planparadigmet

Enligt Emmelin och Lerman (2006) är miljö- och planparadigmet två rådande synsätt som finns inom den svenska planeringen. Inom planparadigmet är den centrala tanken att styrningen utgår från en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen (Emmelin & Lerman, 2006: 2). Från intervjuerna med kommunerna framkommer att jordbruksmarksfrågan till stor del handlar om avvägningar mellan olika intressen. Innan åkermarken kan tas i anspråk gör kommunen en lämplighetsprövning om marken anses lämplig att exploatera. Lämplighetsprövningen har ofta sin utgångspunkt i översiktsplanen där kommunen har pekat ut ett antal utbyggnadsområden. Därmed har kommunen gjort en avvägning kring vilka områden som anses lämpliga att exploatera respektive bevara. Även tjänstemannen på länsstyrelsen hänvisar till att det är kommunen som gör avvägningen i sin översiktsplan. Vidare framkommer att det även i rättsfallen att avvägningen i översiktsplanen är av vikt. Enligt domstolen har planen stor betydelse om den är konkret och nyanserad när det ska bedömas om marken är lämpligt att ta i anspråk. Kommunen har då redan i sin översiktsplan avgränsat och vägt intressen mot varandra. Vanligt förekommande är att kommunen anger att det kan vara lämpligt att exploatera jordbruksmarken i lägen som ligger kollektivtrafikhäna, servicenära, i anslutning till befintlig bebyggelse samt har en bebyggelsestruktur som är tät och blandad. Kommunerna gör på så sätt en avvägning att jordbruksmarken kan tas i anspråk när vissa principer är uppfyllda. Precis som inom planparadigmet framkommer det alltså att jordbruksmarksfrågan till stor del handlar om en avvägning mellan olika intressen.

Inom planparadigmet anses flera intressen och mål som legitima trots att de inte alltid är förenliga (Emmelin & Lerman, 2006: 2). Eftersom det inte går att uppnå alla mål samtidigt blir det upp till politikerna, genom det kommunala planmonopolet, att avgöra vilka intressen som ska prioriteras (Mattson & Hagander, 2011: 134). Många gånger hamnar exempelvis intresset av att värna jordbruksmarken i konflikt med intresset av att bygga bostäder. Det är således en utmaning att tillgodose båda intressena samtidigt och för att undvika att jordbruksmarken bebyggs försöker kommunerna använda sig av förtätningar.

Samtidigt är det inte alltid möjligt att förtäta. Det kan dels bero på att marken inte är tillgänglig för att det pågår verksamheter i området. Förtätningen kan även bidra till att andra kvaliteter i staden försvinner. Det går inte heller att förtäta all typ av bebyggelse såsom småhusbebyggelse och villor. Att det inte är möjligt att förtäta kan då bidra till att det inte finns några alternativa lokaliseringar än jordbruksmarken. Var kommunen väljer att bygga påverkas även av var enskilda markägare är villiga att bygga. Vidare kan även jordbruksmarken komma att bebyggas för att kommunen anlägger någonting som anses vara av väsentligt samhällsintresse. Det kan antingen vara viktiga funktioner för samhället eller behovet av bostäder. I kommunerna finns det alltså flertalet intressen och aktörer som bidrar

till att åkermarken bebyggs. Det kan vara alltifrån markägarens enskilda intressen till allmänna intressen för samhället i stort och det påverkas även av både tids- och ekonomiska aspekter.

Precis som inom planparadigmet finns det alltså inom kommunen flertalet intressen att ta hänsyn till. Exempelvis är målet om att bygga bostäder och skydda jordbruksmarken två intressen som ses som legitima men som inte går att uppnå samtidigt. Det blir då upp till kommunen att göra en avvägning mellan intressena. Eftersom jordbruksmarken dessutom inte är ett riksintresse kan länsstyrelsen inte upphäva en plan för att åkermarkens intresse inte tillgodosätts. Till stor del sammanfaller då planeringen av jordbruksmarken med planparadigmet då det är politikerna genom det kommunala planmonopolet som fattar besluten i slutändan.

Samtidigt finns det både i kommunerna och på länsstyrelsen ett intresse av att skydda och värna om jordbruksmarken. Den centrala tanken inom miljöparadigmet är att miljöns naturliga tillstånd ska skyddas och bevaras (Emmelin & Lerman, 2006: 12). På liknande vis framhåller kommunerna att jordbruksmarken är av ett nationellt intresse som är viktigt att bevara. Tjänstemannen i Lunds kommun beskriver till och med det som ett internationellt intresse eftersom åkermarken av så hög klass som i Skåne återfinns på väldigt få platser. Att kommunerna väljer att förtäta kan på så sätt ses som en åtgärd för att undvika att jordbruksmarken bebyggs. Det är även något som informanten på länsstyrelsen rekommenderar kommunerna att göra så långt som möjligt.

Flertalet kommuner är även restriktiva mot byggnation av enstaka bebyggelse på åkermark när det ligger utanför planlagt område. Intervjupersonerna anger dessutom att det skett en förändring i jordbruksmarksfrågan då den blivit mer aktuell på senare år. Enligt tjänstemannen på länsstyrelsen har kommunerna blivit mer medvetna då det inte längre diskuteras om jordbruksmarken får byggas utan hur kommunerna kan jobba med alternativ utbyggnad. Det synliggörs alltså att det inom kommunerna är viktigt att skydda och bevara jordbruksmarken, vilket går att koppla till miljöparadigmets synsätt. Vidare har även länsstyrelsen ett intresse av att värna om jordbruksmarken. Tjänstemannen på länsstyrelsen anger att de har en nollvision kring byggande på jordbruksmark som innebär att exploateringen av åkermark ska minimeras och marken ska bevaras så långt som möjligt. Till stor del sammanfaller således länsstyrelsens synsätt med miljöparadigmets tanke kring bevarande av miljöns naturliga tillstånd.

Miljöparadigmet utgår mycket ifrån expertkunskap där det ses som en vetenskaplig fråga att bedöma hur mycket naturen kan påverkas innan det blir oacceptabelt (Emmelin & Lerman, 2006: 13). Samtliga kommuner anger att de behöver förhålla sig till rättsfall. Tjänstemannen i Lund anger att kommunen framöver kommer att utgå från två nya rättsfall från Mark- och miljööverdomstolen i sin lämplighetsprövning. I rättsfallen gör domstolen först en bedömning kring vad som är brukningsvärd jordbruksmark, där det visar sig att en åkermark av klass 1 och mark som utnyttjas för bete kan vara brukningsvärd jordbruksmark. Tjänstemannen på länsstyrelsen rekommenderar kommunerna att ta hjälp av rättsfallen just eftersom de visar

exempel på vad som kan vara brukningsvärd jordbruksmark. I båda fallen kommer dessutom domstolen fram till att varken ett eller tre enstaka hus utgör ett väsentligt samhällsintresse. Däremot anses en detaljplan med bostäder i ett annat rättsfall vara väsentligt samhällsintresse. Domstolen bedömningar stämmer även till stor del överrens med de riktlinjer som finns i översiktsplanerna. Det finns alltså en syn inom domstolen att enskild bebyggelse inte utgör väsentligt samhällsintresse medan bostäder inom detaljplan räknas som ett sådant intresse. Detta synsätt synliggörs även till stor del bland kommunerna då flertalet kommuner är restriktiva mot byggnation av enstaka bebyggelse utanför planlagt område i översiktsplanen där jordbruksmarken prioriterats. Däremot framhålls att bostäder är väsentligt samhällsintresse, vilket används som argument för att få igenom detaljplaner. Kommunernas synsätt stämmer således överrens med de bedömningar som görs i domstolarna. Frågan är dock om detta verkligen innebär att de intagit samma synsätt eller om det bara handlar om att kommunerna anpassar sig för att deras beslut inte ska överprövas och fällas i domstol.

Inom miljöparadigmet sätter normer och riktvärden rammarna för planeringens handlingsutrymme vilket resulterar i en hierarkisk styrning (Emmelin & Lerman, 2006: 13). Det går att tyda att domstolarnas bedömning sätter ramarna för planeringen av jordbruksmark eftersom de visar exempel på när en byggnation inte utgör ett väsentligt samhällsintresse och vad som kan anses vara brukningsvärd jordbruksmark. Rättsfallens påverkan på kommunernas beslut kan liknas vid miljöparadigmet hierarkiska synsätt eftersom det då blir upp till experter i domstolarna att avgöra vad som utgör väsentligt samhällsintresse och därmed i vilka fall det är acceptabelt att ta i anspråk jordbruksmarken.

Enligt Emmelin och Lerman är paradigmen helt olika sätt att se på styrningen och utgör varandras motpoler (Emmelin & Lerman, 2006: 15). Det kan på så sätt uppstå konflikter mellan synsätten eftersom de är svåra att förena (Emmelin & Lerman, 2006: 2). Som framkommer ovan lutar sig kommunernas åtgärder och riktningar inom planeringen av jordbruksmark både åt planparadigmets och miljöparadigmets synsätt. Samtidigt synliggörs att hanteringen av åkermarken till stor del utgår från avvägningar mellan olika intressen. Eftersom flertalet orter omges av åkermark går det inte att sätta stopp för byggnation på jordbruksmarken. Inom kommunerna finns flertalet intressen att ta hänsyn till vilka ibland kommer i konflikt med intresset av att bevara åkermarken. Trots att det synliggörs åtgärder och riktningar inom kommunerna som stämmer överrens med miljöparadigmet blir det svårt för kommunerna att helt och hållet inta detta synsätt. Jordbruksmark är snarare ett av flera intressen som kommunen värnar om. Till stor del utgår således kommunerna från planparadigmets synsätt där miljöparadigmets bevarande intresse istället blir ett av flera intressen som finns inom planparadigmet. Hos länsstyrelsen blir däremot miljöparadigmet mer av en självklarhet då deras uppgift är att bevaka statens intressen och värna det nationella intresset av att skydda jordbruksmarken.

6.2 Mål- och regelstyrning

Målstyrning har varit ett sätt inom planeringen och miljöpolitiken att försöka överbrygga och skapa samspel mellan paradigmen. Miljöparadigmet har getts en överordnad roll genom att miljömål satts upp, vilka sätter ramarna för utrymmet där planeringen kan verka (Emmelin & Lerman, 2006: 3). Aktörer på olika nivåer strävar mot samma mål men kan, utifrån vad som anses ändamålsenligt, välja *hur* målen ska uppnås (Emmelin & Lerman, 2006: 56). Som förklarades tidigare i uppsatsen blir även lagstiftningen kring jordbruksmarken en form av målstyrning. Målet är att skydda jordbruksmarken från byggnation som inte anses utgöra väsentligt samhällsintresse. Det är upp till kommunen att avgöra hur detta mål ska uppfyllas och fatta beslut i vilka fall det är lämpligt att exploatera eller bevara jordbruksmarken.

Det synliggörs dock att det skett förändringar i jordbruksmarksfrågan. Frågan beskrivs blivit alltmer aktuell under de senare åren och kommuner uppger att de börjat bli mer restriktiva mot byggnation på jordbruksmark. Under de två senaste åren har det dessutom kommit två nya rättsfall från Mark- och miljööverdomstolen som visar på hur lagstiftningen kan tolkas, vilka Lunds kommun tydligt anger kommer påverka deras lämplighetsprövning.

Kommunerna uppger att de måste förhålla sig till rättsfallen och att de ofta är prejudicerande. Att rättsfallen hamnat i Mark- och miljööverdomstolen innebär dessutom att de är i ännu högre grad prejudicerande. Det är således intressant att fråga sig hur domstolens bedömning påverkar kommunerna.

I fallen från Mark- och miljööverdomstolen tolkas först vad som utgör brukningsvärd jordbruksmark. Domstolen kommer i ena fallet fram till att åkermark av klass 1 som inte längre utnyttjas för jordbruksproduktion är brukningsvärd jordbruksmark. Enligt domstolen syftar lagstiftningen till att säkra den långsiktiga livsmedelsförsörjningen och det är därför inte av betydelse att den för närvarande inte behövs för livsmedelsproduktionen. Eftersom marken utnyttjats som åkermark i närtid och varit del av ett större sammanhängande jordbruk anses markens läge och beskaffenhet vara lämpad för jordbruksproduktion. Därmed bedöms marken vara brukningsvärd. Trots att det framkommer att kommuner ibland hävdar att det kan vara lämpligt att exploatera lägre klassad åkermark visar rättsfallet att domstolen gör en annan bedömning. Det synliggör på så sätt en form av central styrning där domstolen på statlig nivå avgör när marken är brukningsvärd.

I det andra fallet kommer Mark- och miljööverdomstolen fram till att betesmark som röjts eller tidigare varit åker kan utgöra jordbruksmark. Eftersom både Jordbruksverket och länsstyrelsen bedömt marken som brukningsvärd slår domstolen fast att det är brukningsvärd jordbruksmark. Att domstolen utgår från Jordbruksverket och länsstyrelsen bedömning synliggör en expertsyn eftersom det visar att det är upp till de statliga expertmyndigheter att avgöra vad som är brukningsvärd jordbruksmark. Det kan således också förknippas med en hierarkisk styrning där det är upp till experter på central nivå att fatta besluten.

Vidare gör domstolen en bedömning att varken ett eller tre enstaka hus utgör ett väsentligt samhällsintresse. Mark- och miljööverdomstolen verkar således i båda fallen gjort en ganska strikt bedömning kring vad som utgör brukningsvärd jordbruksmark och väsentligt

samhällsintresse. Även tjänstemännen i Trelleborgs och Lunds kommun instämmer i att enstaka bebyggelse inte utgör ett väsentligt samhällsintresse och att de ska vara restriktiva mot byggnation utanför planlagt område. Som tidigare nämndes uppger också Lunds kommun att de kommer rätta sig efter rättsfallen från Mark- och miljööverdomstolen framöver. Det verkar alltså som att domstolens bedömning avspelar sig i kommunernas planering.

Synen kring åkermarken inom kommuner och stat framkommer således bli alltmer likartad. Anpassas kommunernas lämplighetsprövning till domstolens bedömningen så är det upp till jurister på nationell nivå att avgöra när marken är brukningsvärd jordbruksmark och vad som är ett väsentligt samhällsintresse. Dras det till sin spets kan det betyda att det inte längre är planerare eller politikerna som beslutar i vilka fall det är lämpligt att ta jordbruksmarken i anspråk. Det innebär i så fall att jordbruksmarken inte längre målstyrd. Kommunerna har då inte längre möjlighet att tolka hur målen i lagstiftningen ska uppnås. Det innebär att det inte längre är en mjuk styrning som Pierre och Sundström kopplar till governance utan snarare en hierarkisk styrning vilket förknippas med government (Pierre & Sundström, 2009: 10), vilket i så fall mer kan liknas vid regelstyrning än målstyrning. Det synliggörs alltså att det har skett en tydlig förskjutning mot en ökad regelstyrning då domstolen tillämpning fått en ökad betydelse i kommunernas planering. Framförallt eftersom att frågan kring jordbruksmark hamnat i Mark- och miljööverdomstolen. Rättsfallen i Mark- och miljööverdomstolen är prejudicerande i ännu högre grad, vilket redan synliggörs då en av kommunerna har börjat anpassa sin lämplighetsprövning efter domstolens bedömning. Att kommunerna anpassar sig efter domstolens bedömning och är mer restriktiva mot byggnation på jordbruksmarken visar också hur miljöbalkens bevarande intresse kommit att stärkas mot plan- och bygglagens utgångspunkt från avvägningar.

I sin bedömning utgår dock domstolen från tidigare utredningar, propositioner och lagstiftning för att definiera vad som är brukningsvärd jordbruksmark och väsentligt samhällsintresse. Domstolens bedömning vilar egentligen inte på något nytt utan förhåller sig till samma material som togs fram när lagstiftningen kring jordbruksmark infördes. Möjligen har jordbruksmarken blivit ännu mer aktuellt för att det kommit upp till Mark- och miljööverdomstolen men hur brukningsvärd jordbruksmark och väsentligt samhällsintresse bedöms verkar inte vara annorlunda idag från när lagstiftningen tillkom. Det kanske istället innebär att målstyrningen slutligen fungerar och har slagit igenom. Målstyrningen beskrivs vara ett sätt att skapa samsyn mellan aktörer och olika synsätt. Att kommunerna anpassar sig efter domstolens beslut kanske egentligen bara innebär att det nu finns en samsyn kring hur jordbruksmarken ska hanteras.

Vidare framkommer det i rättsfallen att kommunens översiktsplan får en viss betydelse i domstolens bedömning av jordbruksmarken. I flertalet rättsfall beskrivs att en konkret och nyanserad översiktsplan ska tilldelas stor betydelse vid bedömning. Mark- och miljööverdomstolen konstaterar också att praxis visar att en väl avvägd plan kan fungera styrande för kommunens etableringar. Domstolen tar även med i sin bedömning att kommunens översiktsplan framhåller värdet av att bevara jordbruksmarken i området, även om de poängterar att det ensamt inte kan avgöra beslutet. Vidare bedömer Mark- och

miljödomstolen i ett annat rättsfall att en ny detaljplan utgör ett väsentligt samhällsintresse. Även tjänstemännen på kommunerna framhåller att bostäder är väsentligt samhällsintresse, vilket används som argument för att få igenom planer på jordbruksmarken. Uppsatsens analys antyder således att det blivit mer restriktiv tillämpning av byggnation för enstaka bebyggelse utanför detaljplan i områden där kommunen prioriterat jordbruksmarken. Gäller det däremot detaljpaneläggning som stämmer överrens med översiktsplanens riktlinjer kan kommunen hävda att bebyggelsen utgör ett väsentligt samhällsintresse.

Även om Mark- och miljööverdomstolen poängterar att översiktsplanen inte är bindande och att det är först i det enskilda fallet som en avvägningen mellan de enskilda och allmänna intressena kan göras fullt ut, verkar det som att översiktsplanen är av betydelse i de studerade fallen. Åtminstone i de rättsfall domstolen anser planen är väl avvägd, konkret och nyanserad. Utgår domstolen från översiktsplanen i sin bedömning är det fortfarande till stor del planen som styr var det är lämplig att uppföra ny bebyggelse och var jordbruksmarken ska skyddas. Sett ur detta perspektiv blir det då upp till kommunen i sin översiktsplan att göra avvägningen och besluta hur målet i miljöbalken ska uppnås. Översiktsplanens plankarta och dess gränser får på så sätt stor betydelse för lämplighetsprövningen. Det visar således hur målstyrningen är kvar då kommunerna med hjälp av sin översiktplan kan avgöra när jordbruksmarken ska exploateras respektive bevaras.

Vidare kan översiktsplanens styrande roll nästan ses som en målstyrning inom målstyrningen. Trots att översiktsplanen inte är bindande verkar det som att planens riktlinjer blir styrande för hur jordbruksmarken ska hanteras. Eftersom planen inte är bindande utgör den dock inga precisa regler och direktiv. Planen fungerar snarare som ett mål där det är upp till politikerna och planerarna att avgöra hur det ska uppnås.

När regelverket kring jordbruksmark infördes betonades vikten av att det var upp till kommunerna att bedöma i vilka fall det är lämpligt att ta marken i anspråk. Åkermarken blev därför inte ett riksintresse trots att det ansågs vara ett nationellt intresse (Bostadsdepartementet 1985: 53-54). Det visar på en syn om att det är upp till kommunen att göra avvägningen i likhet med det synsätt som finns inom planparadigmet, vilket också stämmer överrens med uppsatsens analys. De studerade kommunerna utgår ofta från detta paradigm. Vidare kan lagstiftningen kring jordbruksmark som tidigare konstaterats anses vara en form av målstyrning eftersom det är upp till kommunen att besluta hur målet ska uppnås, vilket även uppsatsens analys visar på. Som Emmelin och Lerman beskriver står planparadigmet i rak motsats till den hierarkiska styrningen då det utgår från ett lokalt beslutsfattande (Emmelin & Lerman, 2006: 15). Eftersom en lokal styrning betonas blir det svårt att utgå från den hierarkiska struktur som finns inom regelstyrningen. Frågan är då om inte planparadigmets synsätt, vilket finns inom jordbruksmarkens lagstiftning, till och med kräver en målstyrning.

Som togs upp i kunskapsöversikten har det talats om att det skett ett skifte inom den politiska styrningen från government till governance (Pierre & Sundström, 2009: 7). Enligt Pierre och Sundström kan det dock vara missvisande då government fortfarande spelar en stor roll inom

governance (Pierre & Sundström, 2009: 5). Trots den ökade betydelsen av governance innebär inte det att den hierarkiska styrningen i form av government har upphört (Dannestam, 2009: 81). Uppsatsens analys visar däremot att det skett en tydlig förskjutning tillbaka mot regelstyrningen eftersom domstolens tillämpning börjat komma att styra kommunernas beslut. Domstolens tillämpning utgör dock inga formella regler och har inte kommit att formaliserats till lag. Eftersom inte lagstiftningen har förändrats finns alltså målstyrningen fortfarande kvar. Trots det synliggörs alltså en förskjutning mot en regelstyrning på grund av domstolens tillämpning fått en ökad betydelse i kommunernas planering, vilket verkar bero på att två rättsfall gällande jordbruksmarken hamnat i Mark- och miljööverdomstolen. Att kommunerna blivit mer restriktiva mot byggnation på åkermark och anpassar sig efter domstolens bedömning visar att miljöbalkens intresse av att bevara jordbruksmarken kommit att stärkas mot plan- och bygglagens utgångspunkt från avvägningar. Därigenom har miljöparadigmets synsätt till viss del börjat styra hanteringen av jordbruksmarken. Rättsfallens prejudicerande verkan har således kommit att ställa jordbruksmarksfrågan ytterligare på sin spets.

7. Slutsats

I slutsatsen besvaras frågeställningarna som satts upp för att svara på uppsatsens syfte och problemformulering. Avslutningsvis förs en slutlig diskussion utifrån det resultat som framkommit kring vad som kan anses vara ett väsentligt samhällsintresse.

Vilka faktorer påverkar om jordbruksmarken exploateras eller bevaras?
Att jordbruksmarken exploateras eller bevaras påverkas av tre centrala faktorer, vilka är *lämplighetsprövningen*, *ingen alternativ lokalisering* eller kommunens vilja att *utvecklas*.

Lämplighetsprövningen påverkas dels av *översiktsplanens riktlinjer* men även utav *bedömningar i rättsfallen*. I översiktsplanen gör kommunen en avvägning mellan olika intressen och har möjlighet att väga jordbruksmarkens intresse mot andra. Planen är på så sätt styrande för var det är lämpligt att ta i anspråk jordbruksmarken. Det synliggörs dock bero på hur väl avvägd planen är. Kommunerna måste även förhålla sig till rättsfall, vilket bland annat beror på att de är prejudicerande. Två nya rättsfall gällande jordbruksmarken har dessutom hamnat i Mark- och miljööverdomstolen. Rättsfallen visar exempel på vad som kan utgöra brukningsvärd jordbruksmark och väsentligt samhällsintresse.

Dessutom framkommer ett antal *principer* som påverkar lämplighetsprövningen. Dessa principer är utgård ofta från översiktsplanens riktlinjer och domstolens bedömningar. Vanligt förekommande är att det anses lämpligt att ta i anspråk åkermarken i *kollektivtrafiknära lägen*, *intill befintlig bebyggelse* och att bebyggelsen ska utformas *tät och blandat*. Principerna används som argument för att motivera att en byggnation är väsentligt samhällsintresse. Samtidigt upp kommer vissa frågetecken kring hur dessa principer egentligen definieras och därmed vad som är ett väsentligt samhällsintresse. Det är nämligen till stor del är upp till kommunen att avgöra hur principerna uppnås. Vidare synliggörs att *åkermarkens klassning* kan påverka lämpligheten. Det beskrivs dels vara lämpligt att ta i anspråk marken om det är av lägre klass. Samtidigt gör Mark- och miljööverdomstolen bedömningen att åkermark av klass 1 är brukningsvärd åkermark. Trots att det påstås att det kan vara lämpligt att ta i anspråk mark av lägre klass verkar det inte gälla i alla fall.

Ytterligare en princip som synliggörs är att det är olämpligt att marken tas i anspråk för *enstaka bebyggelse* utanför översiktsplanens utbyggnadsområden. Det framkommer tendenser som talar för att enstaka bebyggelse utanför översiktsplanens utbyggnadsområde inte är väsentlig samhällsintresse. Dock synliggörs vissa undantag där det anses acceptabelt att marken exploateras för enstaka bebyggelse. Enstaka bebyggelse blir alltså i vissa kommuner ett enskilt intresse medan i andra kommuner ett väsentligt samhällsintresse då det går före intresset av att bevara jordbruksmarken. Det framkommer också att *förtätning* är en princip för att undvika att åkermarken bebyggs.

I vissa fall kan det dock vara svårt för kommunen att göra en lämplighetsprövning. En andra central faktor som framkommer påverka om marken exploateras är i de fall det *inte finns någon alternativ lokalisering*. Att det inte finns några lokaliseringalternativ kan bero på

enskilda markägare, att befintlig *mark inte är tillgänglig* eller att det anläggs *viktiga samhällsfunktioner*. Var kommunen har möjlighet att anlägga ny bebyggelse påverkas av var enskilda markägare är villiga att exploatera vilket gör det svårt utreda alternativ. Det framkommer även att det kan finnas svårigheter med att förtäta vilket leder till jordbruksmarken istället exploateras. Jordbruksmarken exploateras även för att kommunen anlägger funktioner som bedöms vara viktiga för samhället i stort och därmed utgör ett väsentligt samhällsintresse. Det framkommer alltså att jordbruksmarken exploateras för att det inte finns några alternativa lokaliseringar påverkas av allt från enskilda till allmänna intressen.

Ytterligare en faktor som påverkar att jordbruksmarken exploateras är att kommunernas vilja att fortsätta *utvecklas*. Det framkommer att det är av vikt att *växa* och *bygga bostäder*, vilket ofta hamnar i konflikt med intresset av att bevara jordbruksmarken. Enligt kommunerna utgör bostäder ett väsentligt samhällsintresse. Det synliggörs dock att möjligen inte all bostadsbebyggelse kan anses vara ett väsentligt samhällsintresse eftersom all bebyggelse inte vänder sig till de som lider av bostadsbrist. Det uppkommer därför frågetecken kring när byggnation av bostäder övergår till att bli ett väsentligt samhällsintresse.

Hur tar mål- respektive regelstyrning sig uttryck inom hanteringen av jordbruksmark?

Bland de studerade kommunerna synliggörs tendenser som både går att koppla till miljöparadigmet och planparadigmet. I kommunerna anses det viktigt att värna om jordbruksmarken, vilket går att koppla till miljöparadigmet synsätt. Samtidigt framkommer även andra intressen som kommunen måste ta hänsyn till. Eftersom intressena ofta hamnar i konflikt med jordbruksmarken blir det upp till kommunen att göra en avvägning. Kommunens synsätt på planeringen av jordbruksmarken kan alltså till stor del liknas vid planparadigmet. Miljöparadigmet synsätt om bevarande blir snarare ett av flera intressen som finns inom planparadigmet. Däremot blir miljöparadigmet tydligare i länsstyrelsens resonemang. Länsstyrelsens uppgift är att bevaka statens intressen och därmed värna om det nationella intresset av att bevara jordbruksmarken, vilket stämmer väl överrens med miljöparadigmets synsätt.

Det synliggörs inom hanteringen av jordbruksmark att det skett en förskjutning mot en mer hierarkisk styrning likt regelstyrningen. Jordbruksmarksfrågan har blivit mer aktuell och kommunerna har blivit mer restriktiva till byggnation på åkermarken. På senare år har dessutom två fall gällande jordbruksmarken hamnat i Mark- och miljööverdomstolen. Domstolen gör en ganska strikt bedömning kring vad som utgör brukningsvärd jordbruksmark och väsentligt samhällsintresse. Det tydliggörs att domstolens bedömning avspeglar sig i kommunernas planering. Att rättsfall hamnat i Mark- och miljööverdomstolen innebär dessutom att domstolens beslut blir prejudicerande i ännu högre grad, vilket redan synliggörs i en kommun som börjat följa rättsfallen. Synen på åkermarken har alltså blivit allt mer likart inom kommun och stat. Det visar således att det skett en tydlig förskjutning mot en ökad regelstyrning, där domstolen på nationell nivå avgör vad som är brukningsvärd jordbruksmark och väsentligt samhällsintresse.

Den likartade synen mellan stat och kommun kan dock även innebära att målstyrningen slutligen börjat fungera eftersom styrningen beskrivs vara ett sätt att skapa samsyn mellan aktörer och olika synsätt. Vidare framkommer det i rättsfallen att översiktsplanens riktlinjer får stor betydelse för lämplighetsprövningen, då kommunen redan planen gjort en avvägning var det är lämpligt att bevara respektive exploatera åkermarken. Det visar på en målstyrning där kommunen avgör hur målet om att värna jordbrukets intresse ska uppnås. Lagstiftningen utformning utgör dessutom som tidigare konstateras en form av målstyrning. Att det är upp till kommunerna på lokal nivå att göra avvägningen går även att koppla till planparadigmets synsätt, som också betonar lokalt beslutsfattande. Lokalt beslutsfattande står i rak motsats till regelstyrningens hierarkiska struktur. Frågan är om inte planparadigmets synsätt till och med kräver målstyrning.

Sett ur ett större perspektiv kan målstyrning liknas vid governance medan regelstyrning går att koppla till government. Det har talats om att det skett en förändring i den politiska styrningen från government till governance. Uppsatsens analys visar däremot att det skett *en tydlig förskjutning tillbaka mot regelstyrningen* eftersom domstolens tillämpning verkar styra kommunernas beslut. Domstolens tillämpningen har däremot inte formaliserats till lag, vilket innebär att målstyrning fortfarande finns kvar. Trots det synliggörs alltså en förskjutning mot en ökad regelstyrning. Förskjutningen verkar bero på att två rättsfall gällande jordbruksmarken hamnat i Mark- och miljödomstolen. Det har lett till att kommunerna blivit restriktiva mot byggnation på åkermark. Miljöbalkens bevarande intresse har på så sätt kommit att stärkas mot plan- och bygglagens avvägningar och till viss del börjat styra hanteringen av jordbruksmark. Rättsfallens prejudicerande verkan har således kommit att ställa jordbruksmarksfrågan ytterligare på sin spets.

7.1 Slutdiskussion

Enligt lagstiftningen är det endast tillåtet att exploatera jordbruksmarken om byggnationen utgör ett väsentligt samhällsintresse. Utifrån uppsatsens resultat och analys visar det sig att lämplighetsprövningen ofta handlar om en avvägning mellan enskilda och allmänna intressen. Enskilda intressen anses inte lämpliga att gå före det nationella intresset av bevara jordbruksmarken, men är det däremot ett allmänt intresse som till och med är ett väsentligt samhällsintresse kan det gå före det nationella intresset. Det är således intressant att ställa sig frågan vilka åtgärder och intressen som egentligen utgör ett väsentligt samhällsintresse.

Bland de studerade fallen framkommer endast två tydliga exempel på när det bedömts att en åtgärd är ett väsentligt samhällsintresse, vilka är en forskningsanläggning samt ett rättspsykiatriskt centrum. Dessa exempel är de enda fall där det bekräftats att etableringen är ett väsentligt samhällsintresse. Till viss del går det även att tyda att en ringväg är ett sådant intresse, då domstolen sedan tidigare bedömt att en liknande vägsträckning var ett väsentligt samhällsintresse. Samtliga etableringar är exempel på funktioner som kan anses utgöra nytta för samhället i stort, vilket således snarare hör till ett allmänt intresse än ett enskilt intresse.

Vidare framhålls även att bostäder är ett väsentligt samhällsintresse. Det tydliggörs dock att det är svårt att göra denna generalisering eftersom det framkommer nyanseringar. En viss

vägledning från rättspraxis synliggörs där enstaka bebyggelse utanför detaljplan bedöms vara enskilt intresse och bostadsutbyggnad som är förenlig med översiktsplanen är ett väsentligt samhällsintresse. Enstaka bebyggelse utanför detaljplan bedöms ofta gå emot översiktsplanens riktlinjer och därmed även gå emot den nationella intresset av att bevara jordbruksmarken. Bostäder inom detaljplan som är förenliga med översiktsplanen bedöms däremot viktigt för att möta kommunens bostadsbehov och utgör därmed ett väsentligt samhällsintresse. Det går dock inte alltid att göra denna generalisering. Exempelvis ifrågasätts vilken typ av bostäder som egentligen behövs för att möta bostadsbehovet. Frågan är om planläggning av villabebyggelse i tätorternas periferi verkligen är anpassade efter de grupper som lider av bostadsbrist. Möjligen är det så att inte all typ av bostadsbebyggelse kan anses vara ett väsentligt samhällsintresse.

Utbyggnaden av bostäder framkommer också till viss del styras av enskilda markägare vinstintressen. Markägarnas intresse av att sälja av sin fastighet och tjäna pengar kan påverka var kommunen bygger. Det är dock något som snarare kan ses som ett enskilt intresse och borde alltså därför inte gå före det nationella intresset av att värna om åkermark. Är markägarnas byggnation däremot ett sätt att tillgodose kommunens bostadsbehov kan det påstås vara ett väsentligt samhällsintresse.

Det synliggörs även exempel när det är acceptabelt att anlägga enstaka bebyggelse utanför detaljplan. Exempelvis bidrar en kommuns allmänna intresse av att anlägga hästgårdar att jordbruksmarken bebyggs. Vad som i en kommunen kanske hade utgjort ett enskilt intresse blir alltså i en annan kommun ett allmänt intresse, vilket därmed kan komma gå före jordbruksmarkens intressen. Trots att det till viss del finns en generell uppfattning om att enskild bebyggelse inte ska anläggas på jordbruksmarken framkommer det samtidigt nyanseringar.

Vidare lyfter kommunerna ett antal principer som kan motivera byggnation på åkermark. Exempelvis används principer som att bebyggelsen ska ligga kollektivtrafiknära, i anslutning till befintlig bebyggelse och vara tät och blandad. Principerna verkar fungera som ett sätt att motivera att etableringar utgör ett väsentligt samhällsintresse. Hur dessa principer egentligen definieras framkommer däremot inte. Till stor del verkar det vara upp till kommunen att avgöra på vilket sätt bebyggelsen är kollektivtrafiknära eller tät och blandad. Trots att det tydliggörs vissa principer som bidrar till att en byggnation blir ett väsentligt samhällsintresse blir definitionen något diffus eftersom det är upp till kommunerna att avgöra hur principerna uppnås.

Det visar sig alltså att vad som utgör ett väsentligt samhällsintresse till viss del beror på hur det framställs. Kommunerna använder sig av principer för att argumentera för att en etablering är ett väsentligt samhällsintresse. Men eftersom det är upp till kommunerna att avgöra hur principerna uppnås blir det svårt att definiera vad ett väsentligt samhällsintresse är. Vidare kan ett allmänt intresse i en kommun kan vara ett enskilt intresse i en annan. Det synliggörs även att kommunernas argumentation för att jordbruksmarken kan påverkas av markägares enskilda intresse av att sälja mark. Vad som ur en synvinkel anses vara ett enskilt

intresse blir ur en annan synvinkel ett väsentligt samhällsintresse då byggnationen av bostäder bidrar till att minska bostadsbristen. Det synliggörs även att jordbruksmarken tas i anspråk för internationella intressen så som forskningsanläggningen, vilket nästan kan ses som en rak motsättning till de enskilda intressena. De faktorer som påverkar att jordbruksmarken exploateras omfattas av alltså av allt från enskilda till internationella intressen. I samtliga fall resulterar det i att åkermarken tas i anspråk för att etableringarna beskrivs vara ett väsentligt samhällsintresse.

Att definiera vad ett väsentligt samhällsintresse är generellt är alltså svårt, vilket också bidrar till att avvägningen och bedömningen blir svår. Till viss del har det skapats en vägledning från rättspraxis, vilket möjligen underlättar kommunernas bedömningar. Det är lätt att säga nej till enstaka bebyggelse utanför detaljplan och tillåta byggnation som är förenlig med översiktsplanen. Samtidigt är det inte alltid möjligt att följa dessa riktlinjer eftersom kommunen har många intressen att ta hänsyn till. Trots att översiktsplanen många gånger är styrande är det fortfarande först i det enskilda fallet som lokaliseringsprövningen kan göras fullt ut och markens lämplighet kan prövas. Vad som är samhällsintresse är alltså väldigt svårt att avgöra. Att jordbruksmarken bebyggs påverkas av väldigt varierande typer intressen, allt från enskilda till internationella.

8. Källförteckning

Tryckta källor

Adams, C. (2007). Urban Governance and the Control of Infrastructure. *Public Works Management Policy*. 11, pp.164-176

Ahlbäck Öberg, S. & Widmalm, S. (2016). Att göra rätt – även när ingen ser på. *Statsvetenskaplig tidskrift* (1), ss. 7 - 17.

Bergström, G. & Boréus, K. (red) (2012). *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. 3., [utök.] uppl. Lund: Studentlitteratur.

Bryman, A. (2002). *Samhällsvetenskapliga metoder*. 1. uppl. Malmö: Liber ekonomi.

Bryman, A. (2012). *Social research methods*. 4. ed. Oxford: Oxford University Press.

Dannestam, T. (2009). *Stadspolitik i Malmö: Politikens meningsskapande och materialitet*. Lund: Stadsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

Denscombe, M (2009). *Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. 2. uppl., Lund: Studentlitteratur.

Emmelin, L. & Lerman, P. (2006). *Styrning av markanvändning och miljö*. Stockholm: Ansvarskommittén.

Flyvbjerg, B (2006). "Five Misunderstandings About Case-Study Research". *Qualitative Inquiry*, vol. 12 nr. 2, s. 219-245.

Grønmo, S. (2006). *Metoder i samhällsvetenskap*. 1. uppl. Malmö: Liber

Healey, P. (2007). *Urban complexity and spatial strategies: towards a relational planning for our times*. London: Routledge.

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

King, N., (2004). Using templates in the thematic analysis of text. In: Cassell, C., Symon, G. (Eds.), *Essential Guide to Qualitative Methods in Organizational Research*. SAGE, London, pp. 256–270.

Kävlinge kommun. (2010). *Kävlinge översiktsplan ÖP 2010*. Kävlinge: Kävlinge kommun

Lunds kommun. (2010). *ÖP 2010 Översiktsplan för Lunds kommun*. Lund: Lunds kommun

Lundqvist, L. (2000). Capacity-building or social construction? Explaining Sweden's shift towards ecological modernisation. *Geoforum*, 31(1). ss.21-31.

Länsstyrelsen Skåne (2015). - Markhushållning i planeringen - Jordbrukmarken i Skåne
Region Skåne (2009). Markanvändning i Skåne. Region Skåne.

Mattsson, N. & Hagander, C. (2011). *PBL 2010: en handbok om nya PBL och samhällsbyggnad*. Stockholm: Svensk byggtjänst

Montin, S. & Hedlund, G. (2009). *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden.

Nyström, J. & Tonell, L. (2012). *Planeringens grunder : en översikt*. 3.uppl. Lund: Studentlitteratur.

Pierre, J. (2011). *Politics of urban governance: rethinking the local state*. New York/Basingstoke: Palgrave Macmillan

Pierre, J. & Sundström, G. (red.) (2009). *Samhällsstyrning i förändring*. 1. uppl. Stockholm: Liber

SOU 1971.75. *Hushållning med mark och vatten. Inventeringar. Planöverväganden om vissa naturresurser. Former för fortlöpande fysisk riksplanering*. Lagstiftning. (SOU 1971.75). Stockholm: Civildepartementet.

SOU 1979:55. *Hushållning med mark och vatten 2. Del II Bakgrundsbeskrivning*. (SOU 1979:55). Stockholm: Bostadsdepartementet.

Taylor, N. (1998). *Urban Planning Theory since 1945*. London: SAGE.

Trelleborgs kommun. (2010). *Översiktsplan 2010 Trelleborgs kommun*. Trelleborg: Trelleborgs kommun

Trelleborgs kommun. (2014). *Fördjupning av Översiktsplanen för Trelleborgs stad 2025*. Trelleborg: Trelleborgs kommun

Yin, R. (2007). *Fallstudier: design och genomförande*. 1. uppl. Malmö: Liber.

Lagar och propositioner

Bostadsdepartementet (1975). Regeringens proposition med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m. (Regeringens proposition 1975/76:1). Stockholm: Regeringskansliet.

Bostadsdepartementet (1985). Regeringens proposition med redovisning av programskedet i den fysiska riksplaneringen. (Regeringens proposition 1985/86:3). Stockholm: Regeringskansliet.

Bostadsutskottet (1986). Bostadsutskottets betänkande om en lag om hushållning med naturresurser m.m. (BoU 1986/87:3). Stockholm: Sveriges Riksdag.

Miljödepartementet (1997). Miljöbalken. del 1 (Regeringens proposition 1997/98:45). Stockholm: Regeringskansliet.

SFS 1987:12. *Naturresurslagen*. Stockholm: Miljödepartementet.

SFS 1998:808. *Miljöbalken*. Stockholm: Miljö- och energidepartementet.

SFS 2010:900. *Plan- och bygglagen*. Stockholm: Näringsdepartementet.

Intervjuer

Informant T1, tjänsteman Trelleborgs kommun

Informant T2, tjänsteman Trelleborgs kommun

Informant T3, tjänsteman Trelleborgs kommun

Informant K1, tjänsteman Kävlinge kommun

Informant K2, tjänsteman Kävlinge kommun

Informant L, tjänsteman Lunds kommun

Informant Lst, tjänsteman Länsstyrelsen

Elektroniska källor

Boverket (2016a). *Länsstyrelsen*. <http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/detaljplan/roller-och-ansvar/lansstyrelsen/> [2017-02-17]

Boverket (2016b). *Så planeras Sverige*. <http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/> [2017-02-17]

Blücher, G. (2017). *Nationalencyklopedin*, fysisk riksplanering. <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/fysisk-riksplanering> [2017-03-02]

Kävlinge kommun (2017). *Befolkning*. <http://www.kavlinge.se/kommunochpolitik/kommunfakta/statistik/befolkning.4.33d3013e157ddf6a02795e5f.html> [2017-05-18]

Lunds kommun (2017). *Befolkning*. <https://www.lund.se/kommun--politik/kommunfakta/befolkning-arbete-byggande/befolkning/> [2017-05-18]

Trelleborgs kommun (2017). *Nytt befolkningsrekord för Trelleborg - nära 44 000*
<http://www.trelleborg.se/sv/aktuellt/nyheter/2017/februari/nytt-befolkningsrekord-for-trelleborg-nara-44-000/> [2017-05-18]

Riksdagen (2016). *Beslutar om lagar*. <http://www.riksdagen.se/sv/sa-funkar-riksdagen/riksdagens-uppgifter/beslutar-om-lagar/> [2017-03-03]

Radio

Studio Ett (2017). 17 januari [radioprogram]. Sveriges Radio, P1, 17 januari.

Bildkällor

Figur 1: Emmelin, L. & Lerman, P. (2006). *Styrning av markanvändning och miljö*. Stockholm: Ansvarskommittén.

Figur 2: Skapad av författaren.

Figur 3: Skapad av författaren.

Rättsfall

Mark- och miljööverdomstolen

Mål (2016a). Mark- och miljööverdomstolen 2016-04-01, mål nr P 4087-15

Mål (2017). Mark- och miljööverdomstolen 2017-02-03, mål nr P 4848-16

Mark- och miljödomstolen

Mål (2011). Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt 2011-09-07, mål nr P 1906-11

Mål (2013). Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt 2013-08-20, mål nr P 2138-13

Mål (2016b). Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt 2016-10-05, mål nr P 3391-16

Mål (2016c). Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt 2016-12-09, mål nr P 2087-16

Bilaga 1: Intervjufrågor till semistrukturerade intervjuer

Intervjuguide - Länsstyrelsen

1. Bakgrund om intervjupersonen:

- Vad är din roll i organisationen och på vilket sätt har du kommit i kontakt med hanteringen av jordbruksmark?

2. Generella principer för länsstyrelsen

- Hur gör ni avvägningar mellan olika markanspråk?
- Vilka är era generella principer kring jordbruksmarken?

3. Jordbruksmark

- Hur gör ni bedömningar kring vad som är av väsentligt samhällsintresse?
- Hur hanterar ni överklaganden kring att bygga på åkermarken?
- Skulle ni kunna ge exempel på fall där det är lämpligt att exploatera jordbruksmarken?
- Kan ni ge exempel på i vilka fall det kan vara olämpligt att exploatera jordbruksmarken?
- Hur förhåller ni er till domslutsbeslut som behandlar jordbruksmarksfrågan?
- Upplever ni att det finns en konflikt kring hanteringen av jordbruksmark? Vilka intressen upplever ni i så fall kan komma i konflikt med jordbruksmarken?

4. Avslutande fråga

- Är det något mer du vill tillägga som du upplever att vi har missat?

Intervjuguide - Kommunala tjänstemän

1. Bakgrund om intervjupersonen

- Vad är er roll i organisationen och på vilket sätt har ni kommit i kontakt med hanteringen av jordbruksmark?

2. Generella principer i kommunen

- Vad är viktigt att planera för i er kommun? Vilka intressen eller funktioner är viktiga att ta hänsyn till i er kommun? Hur tar det sig uttryck i markanvändningsplaneringen?
- Hur resonerar ni när ni gör avvägningar mellan olika markanvändning?

3. Jordbruksmark

- Hur hanterar ni förfrågningar om att bygga på jordbruksmark? Vilka fall anser ni det är lämpligt eller inte?
- Vilka är era övergripande principer kring hanteringen av jordbruksmark?
- I vilka fall anser ni att det kan vara lämpligt att ta jordbruksmarken i anspråk?
- På vilket sätt planerar ni för att skydda jordbruksmarken?
- Hur förhåller ni er till regelverket i miljöbalken som syftar till att bevara jordbruksmarken? Vad enligt er utgör ett väsentligt samhällsintresse?
- Upplever du att det finns en konflikt kring hanteringen av jordbruksmarken? Vilka intressen upplever du i så fall kan komma i konflikt med jordbruksmarken?

- Råder det enighet i förvaltningen kring jordbruksmarken? Råder det politisk enighet?
- Följer ni upp domslut när det gäller markanvändning? Använder ni domstolsbeslut som stöd för argumentation?

4. Specifika frågor

- Ni har i översiktsplanen pekat ut några områden på högklassig jordbruksmark, varför har ni valt att ta dessa områden i anspråk?

Kävlinge:

- Ni skriver att viss exploatering på åkermark är accepterad för att det ligger kollektivtrafikhärlä och har hög exploateringsgrad. Samtidigt är det flera av utbyggnaderna för bostäder som ska bebyggas med småhusbebyggelse - hur resonerar ni där?
- De flesta av utbyggnaderna ligger stationsnära men cirka 800 av de bostäder som planeras ligger inte stationsnära - hur kommer detta sig?
- Ni har även valt att ta i anspråk jordbruksmark för nya verksamhetsområden - hur kom ni fram till detta?

Lund:

- I översiktsplanen finns en prioriteringsordning för bostadsutbyggnaden. Flera av utbyggnader av kategori 1 ligger inom den bästa åkermark, hur har ni resonerat där?
- Enligt översiktsplanen är det viktigt att spara på den bördigaste åkermarken, samtidigt är det klass 9-10 mark som tas mest utav, hur har ni resonerat där?
- I jämförelse med nollalternativet så tar Öp10 mer jordbruksmark i anspråk - på vilket sätt motiverar ni detta?
- Ni har valt att ta jordbruksmark i anspråk för ESS och MAX VI - hur har ni resonerat där? I samband med det tar ni även ny stadsdel, Brunnshög, i anspråk på jordbruksmark - hur har ni resonerat där?

Trelleborg:

- De flesta av de utvecklingsområden som föreslås för bostäder och verksamheter är utpekade på högklassig jordbruksmark, hur kommer detta sig?
- För att hushålla med jordbruksmarken ska det byggas tätare och med en högre exploateringsgrad i nybyggnadsområdena. Det ska samtidigt vara en variation av bostadstyper med ex markbostäder - hur har ni resonerat där?
- I översiktsplanen föreslås även en ny ringväg anläggas på jordbruksmark - hur kom ni fram till detta?

5. Avslutande fråga

- Är det något mer ni vill tillägga som ni upplever att vi har missat?