



MALMÖ HÖGSKOLA

Kompensationsåtgärder för ökad hållbarhet vid exploatering av jordbruksmark i Hyllie

Compensation measures for increased sustainability in the exploitation of arable land in Hyllie

Stadsbyggnad, stadsutveckling och planering

Kandidatuppsats

BY212B (20hp) Vårterminen 2015

Fakultet: Kultur och samhälle

Malmö högskola

Författare: Amanda Stridsberg

Handledare: Christer Persson

Förord

Denna kandidatuppsats är utförd under vårterminen 2015 och omfattar 20 högskolepoäng. Kandidatuppsatsen är skriven utifrån ämnesområdet Byggd miljö, vid programmet stadsbyggnad, stadsutveckling och planering på Malmö högskola vid fakulteten för kultur och samhälle.

Jag vill rikta ett stort tack till min handledare Christer Persson som har handlett mig genom denna uppsats. Han har väglett och hjälpt mig på bästa sätt för att genomföra arbetet. Slutligen vill jag rikta ett stort tack till mina vänner som stöttat mig i mitt arbete, då de många gånger varit vid stor hjälp på grund av min dyslexi.

Malmö, den 30 juli, 2015

Amanda Stridsberg

Innehållsförteckning

Kapitel 1. Inledning och bakgrund	5	6.4 Malmö stads övergripande mål för utbyggnad av staden	22
Kapitel 2. Syfte och avgränsning	9	6.5 Malmös fortsatta planering	23
2.1 Syfte och avgränsningar	9	6.6.1 Hyllie – Malmös nya stadsdel	25
Kapitel 3. Teori	10	6.6.2 Grönytefaktorer	26
3.1 Ekologi som utgångspunkt vid markanvändning	11	kapitel 7. Analys och diskussion	29
3.2 Kompensation och balanseringsprincipen	12	7.1 Jordbruksmarken och nollvisionen	29
3.3 Ekologiska Fotavtryck	13	7.2 Väsentligt samhällsintresse	30
Kapitel 4. Metod	16	7.3 Yttre ringvägen- stadens förbestämda gräns	31
Kapitel 5. Exploatering av åkermark i Skåne.	18	7.4 Järnvägstekniskt Centrum – byggnation utanför ramarna	33
5.1 Jordbruksmarken	18	7.5 Att tillämpa kompensation för förlusten av jordbruksmark	34
Kapitel 6. Länsstyrelsens och Malmö stads syn på markanvändning	20	7.6 Grönytefaktorer- Malmös aktörers ansvarstagande gentemot samhället	34
6.1 Länsstyrelsens roll i exploateringsprocessen	20	7.7 Mark som aldrig kommer att kompenseras	36
6.2 Restriktioner för anspråkstagande av jordbruksmark	21	7.8 Ekologiska fotavtryck – att likställa värden	37
6.3 Malmö stad som kommunal aktör	22	7.9 Kan man ersätta jordbruksmark i praktiken?	38
		Kapitel 8. Sammanfattande diskussion	39
		Källförteckning	
		Bilaga 1	47

Abstract

The aim of this essay is to examine the motives behind the exploitation of the highly rated arable land in Hyllie, Malmö, seen from the perspectives of the County Administrative Board of Skåne (länsstyrelsen) and the municipality of Malmö. The essay also examines what measures have been taken or considered by the municipality to compensate the loss of arable land.

This is a highly relevant topic considering the urban sprawl that takes place in Skåne today and how agricultural land tends to disappear as a result of this exploitation. This exploitation of agricultural land cannot be seen as sustainable development since the agricultural land in Sweden is limited and of great interest to preserve for the national production of food and energy. The study's geographical focus will be in Malmö and Skåne with the exploitation of Hyllie as a case study.

The essay will focus on what motives and values are behind such exploitation. Considering the Skåne region's desire to keep the town centres dense and counteract the current urban sprawl, I believe a discussion of the motives is necessary. The discussion will also consider how arable land is perceived not only through laws and restrictions but also how it is treated by different stakeholders in practice.

The analysis of the essay will result in a discussion of the possibilities of sustainably compensate for the loss of food- and energy production. Since compensation can be considered as a method to reduce the exploitation of agricultural land, my theoretical angle of this essay will consist of theories related to the strategy, such as the principles of balance. The strategy of compensation is an up-to-date topic that gives an interesting perspective on today's development. The method is still on the investigation state and new to practice in Sweden but as a theoretical point a view it provides a deeper discussion to my topic.

This essay is also based on interviews and literature that primarily point out the need of a new perspective of how to save what is left of Swedish agricultural land from being exploited. The essay's result shows how different motives can be brought to an acceptance of taking highly rated arable land for exploitation in Hyllie, this if other public interests are justified to be of greater value than the preservation of agricultural land.

The essay advocates that the issues of preserving agricultural land should either be elevated from municipal to parliamentary interest or that the laws and restrictions connected to them should be more solid and clear in practice. Arable land should be preserved at any cost. To compensate for lost land is never a complete solution. However, continued urban development is inevitable and if land must be exploited it should be compensated, since it is a better to compensate than not to do.

Kapitel 1. Inledning och bakgrund

Minskningen av jordbruksmark är den mest påtagliga förändringen som skett i markanvändningen i Sverige och idag återstår endast 2 626 298 hektar av jordbruksmarken. 950 000 hektar jordbruksmark har förbrukas från åren 1951 till 2005, vilket utgör 26 % minskning av all jordbruksmark (Lindgren & Kalbro, 2011, s. 23 f; Johansson & Orrskog, 2002, s. 61). Exploateringen avstannade inte där utan från 2006-2010 exploaterades ytterligare ca 600-700 hektar om året, varav detta en fjärdedel exploaterad jordbruksmark skedde i Skåne på Sveriges högst klassade jordbruksmarker (Jordbruksverket, 2013, s. 21).

Malmö är en storstadsregion med en befolkning på ca 300 000 invånare och en avgörande tillväxtmotor i Skåne. En tillväxtmotor som är en kärna med relativt kraftig tillväxt av befolkning och sysselsättning som i sin tur ger spridningseffekter till övriga delar av regionen (Region Skåne, 2011, s. 24ff); (Malmö stad, 2012c, s. 11). Malmö beräknas ha en fortsatt tillväxt på 5000 personer per år och planerar att stödja denna tillväxt med bostadsbyggande om det behövs (Malmö stad, 2014a, s. 59). Detta skapar ett högt tryck på byggnationen i staden (Region Skåne, 2011, s. 24).

Malmö har olika strategier för att kunna handskas med denna

beräknade befolkningstillväxt, den överordnade strategin och prioriteringen är att växa inåt och bygga staden tätare. Deras strategi verkar för att bygga en mer koncentrerad stad, detta för ett mer yteffektivt markutnyttjande och totalt sett minskad miljöpåverkan då en tätare stad är en mer resurssnål stad än en utbredd (Malmö stad, 2014a, s. 67). Ny bebyggelse ska därför bara ske i anslutning till redan befintlig bebyggelse (Malmö stad, 2012a, s. 16ff).

En annan anledning och en väsentlig konsekvens är inriktningen att bygga den existerande staden tätare för att värna och spara på den högt värderade jordbruksmarken som Malmö stad har gott om inom kommunen (Malmö stad, 2012a, s. 8f). Skånes och Malmös jordbrukslandskap utgörs idag av riksintressen för bevarande och exploatering av kulturmiljö och naturvård som ska skyddas vid förändring av markanvändning (Ibid, s. 12). Här krävs rättsliga beslut om denna mark skulle bli av intresse för exploatering, annars är denna mark skyddad (Ibid, s. 12). Dock är det inte av riksintresse att bespara jordbruksmarken för livsmedel- och energiproduktion utan endast av nationellt intresse. Men om jordbruksmarken tas i anspråk och förändrad markanvändning sker ska det i första hand utföras så att det är möjligt att i framtiden återuppta produktion på marken (Malmö stad, 2014a, s. 53). Dock tas oftast denna jordbruksmark i anspråk vid exploatering av nya områden, trots att de påstår att den ska användas i sista hand och annan mark

prioriteras först. Samt att om exploatering för byggnation sker på jordbruksmarken kan man se den som ”förbrukad” då den aldrig går att återställa för att brukas igen förklarar länsstyrelsen (LS, 2012, s. 29).



Bild. 1 Hyllies placering i Malmö.

Malmö stad och Region Skåne har som mål att förtäta och bygga stationsnära lägen i hela Skåne. Hyllie är idag det största utbyggnadsområdet i Malmö och är beläget i södra delarna av staden. Där bereds det plats för nya bostäder så att en helt ny stadsdel kan växa fram (Malmö stad, 2009b, s. 4). Utbyggnadsområdet består av stora arealer av Sveriges bästa jordbruksmarker som det finns stora intressen av att bevara för livsmedel- och energiproduktion. Dessa jordbruksmarker ska även besparas så långt det går enligt 3 kap 4 § Miljöbalken (MB, 1998:808). Detta ställer stora krav på exploateringen då mark som tas i anspråk och sätts ur produktion måste utnyttjas så effektivt som möjligt för att det är värdefull jordbruksmark man bygger på och för att det är en begränsad tillgång (Malmö stad, 2009a, s. 18).

Skyddet för jordbruksmark är idag svagt i praktiken och det finns flera svårigheter att värna om god jordbruksmark vid planering för ny bebyggelse. Idag exploateras även jordbruksmark utan dessa avvägningar och beslutsunderlag som lagstiftningen kräver (Larsson & Germundsson, 2012, s. 1). Länsstyrelsen framhåller hushållningen med Skånes jordbruksmarker som en av de största utmaningarna. Därför väljer de att prioritera denna högt då de anser denna som särskilt strategisk viktig för en hållbar utveckling (LS, 2012, s. 16). För att värna om jordbruksmarken förhåller länsstyrelsen i Skåne sig till nollvisionen för byggande på skånska jordbruksmarker med grund i Miljöbalken 3 kap 4 §. Med nollvisionen menar länsstyrelsen att byggande på jordbruksmarken ska minimeras så långt det går. Denna strategi av nollvisionen kommer jag presentera och förklara senare i uppsatsen.

För de arealer av jordbruksmark som exploateras i Hyllie säger sig Malmö stad tillämpa balanseringsprincipen som ett kompensationsverktyg, en term som jag kommer att presentera och förklara senare i uppsatsen. Detta verktyg och metod ska tillämpas för jordbruksmarken som blir exploaterad, detta för att behålla en hållbar stad (Malmö stad, 2014a, s. 52f). Då länsstyrelsen klargjort att jordbruksmark som en gång bebyggs är förlorad och aldrig kan

återställas går det att ifrågasätta om möjligheterna finns för att kompensera för detta? (LS, 2012, s. 29).

Kapitel 2. Syfte och avgränsning

I Följande avsnitt redogör jag för studiens syfte och hur jag använder Hyllie som ett Case i uppsatsen. Jag beskriver även här mina avgränsningar.

2.1 Syfte och avgränsning

Denna studie syftar till att undersöka motiven för att ta värdefull jordbruksmark i anspråk och även undersöka om kompensationsåtgärder kan vara en metod för att värna om jordbruksmark som står utan lagstadgat skydd. Malmö stad och Hyllieområdet har valts som fallstudie för att belysa frågeställningarna.

Jag diskuterar frågan om exploatering av högt klassad jordbruksmark samt möjligheten för kompensation för jordbruksmarken som tas i anspråk. Jag kommer att begränsa mig till lagstiftning inom Miljöbalken (MB, 1998:808) och Plan- och Bygglagen (PBL, 2010:900) för att jag anser att dessa är av högst relevans för min forskningsfråga då dessa lagar behandlar markanvändning. I min fallstudie avgränsar jag mig till markexploateringen i delområdet Hyllie. Jag väljer denna

avgränsning för att Hyllie är i utvecklingsstadiet till en ny stadsdel och är ett stort förtätnings- och exploateringsprojekt i Malmö. Platsen för fallstudien är vald på grund av exploateringen och förtätningen sker på värdefull jordbruksmark. Denna mark som det finns stora intressen av att bevara för livsmedel- och energiproduktion.

Jag tror att min studie kan bidra med en insyn i länsstyrelsens och Malmö stads olika arbetssätt och gällande värderingar då det gäller att ta jordbruksmark i anspråk. Samt hur deras praktiska agerande påverkar hanteringen av jordbruksmarken. Jag tror även att denna studie kan ge mer upplysning kring miljökompensation, balanseringsprincipen och ekologiska verktyg då detta är nytt i Sverige idag.

Mina Frågeställningar är

Hur kan ianspråktagande av högt klassad jordbruksmark motiveras?

Finns det möjligheter att kompensera för förlusten av jordbruksmark?

Kapitel 3. Teorier

I detta avsnitt redovisas den teoretiska grunden som utgår från tre begrepp- kompensation, balansering och ekologiska fotavtryck.

I denna uppsats kommer jag definiera *kompensation* som ersättning för resurser som konsumeras vid anspråkstagande av mark. Jag förhåller mig till kompensation i relation till miljökompensation vid förlust av jordbruksmark, så som att återställa, återskapa och återfå balans för det som konsumeras. Jag kommer använda *Att förstå miljökompensation* skriven av Jesper Persson (2011), och även *Cities without cities – An Interpretation Of The Zwischenstadt* skriven av Thomas Sieverts (2003).

Jag använder *balansering* i denna uppsats som den svenska formen av balanseringsprincipen och hur den tillämpas i Sverige. Denna tillämpas som ett verktyg för att värdera förlusten av exploaterad mark och går ut på att alla fysiska förändringar som påverkar miljön negativt skall kompenseras för det som går förlorat. Detta verktyg ska tillämpas för en förbättrad miljöhänsyn vid anspråkstagande av mark. Jag kommer att tillämpa *Perspektiv på miljökonsekvensbeskrivningen* skriven av Hans-Georg Wallentinus

(2007) och ännu en gång att tillämpa *Att förstå miljökompensation* skriven av Jesper Persson (2011) för att fördjupa och förklara ämnet.

I denna uppsats definierar jag *ekologiska fotavtryck* som ett mått för den mängd resurser som människan förbrukar, ett mått som grundar sig på vår jordareal per invånare. Jag använder även ekologiska fotavtryck som ett räkne- och redovisningsverktyg som summerar och värderar den rådande konsumtionen i förhållande till de outnyttjade råvarorna på vår jord. Jag tillämpar ekologiska fotavtryck vid diskussionen kring kompensation av konsumtion av mark. För att beskriva detta räkne- och redovisningsverktyg tillämpar jag *What is an Ecological Footprint* skriven av William Rees & Mathis Wackernagel (2009) och även Andrea Collins och Andrew Flynn (2007) *Engaging with the Ecological Footprint as a Decision-Making Tool: Process and Responses*.

3.1 Ekologi som utgångspunkt vid markanvändning

Sieverts (2003) som är arkitekt och urban planerare ställer sig kritisk till dagens utbredning av moderna städer. Han förklarar hur denna decentralisering av städer skapar ett stort anspråkstagande av obebyggda marker. Detta beskriver han i sin bok *Cities without cities – An Interpretation Of The Zwischenstadt* där han förklarar hur att decentraliseringen av städer måste begränsas för att skydda landsbygden och för att skapa en mer hållbar stadsutveckling. Sieverts anser att en decentraliserad stad ger upphov till större miljöpåverkan än en kompakt (Sieverts, 2003, s. 10). Han förklarar att en mer hållbar stadsutveckling endast kan uppnås genom förtätning och en koncentration av stadsbebyggelsen (Ibid, s. 27f).

Sieverts utesluter inte att städer måste fortsätta växa, men han menar att detta måste ske med en annan strategi. Han förespråkar här en strategi som bidrar till en förtätning som håller stadskärnan intakt och samtidigt bevarar landsbygden och våra jordbruksmarker. Han anser här att man i praktiken och planeringen måste knyta an till den ekologiska hållbarheten och föra en strategi som understödjer denna (Sieverts, 2003, s. 28).

Ekologin måste vara den viktigaste principen vid utbyggnad av staden och kan inte prioriteras i andra hand menar Sieverts. Han syftar på hur landsbygden måste prioriteras att besparas, istället för att exploatering av högt produktiv jordbruksmark tas i anspråk. Han anser att behovet av att spara marken för ekologiskt hållbar stadsutveckling är avgörande, då marken som vi bygger på är grunden för all utveckling. Enligt Sieverts måste det finnas en ekologisk balans, alltså att det måste finnas begränsningar för hur mycket mark som kan tas i anspråk vid stadsutbyggnad. Då jordbruksmarken är en begränsad tillgång måste det finnas begränsningar för ianspråktagandet om det i framtiden ska finnas mark kvar (Sieverts, 2003, s. 39f).

Även Rees och Wackernagel (2009) instämmer om att ekologin måste vara det viktigaste styrmedlet för att uppnå en hållbar stad. De anser att ekologin bör utgöra ramen och samtidigt utgångspunkten för en fortsatt hållbar stadsutveckling (Rees & Wackernagel, 2009, s. 291). Med en fortsatt hållbar utveckling menar Rees och Wackernagel att vi måste leva med vår jords bärförmåga, då det finns en begränsad mängd bioproduktiv mark på vår jord. Med bioproduktiv mark menar de bland annat jordbruksmark (Ibid, s. 296)

Människans resursbehov borde vara i takt med jordens ekologiska resurser och kapacitet den har att tillhandahålla oss med. Dock överensstämmer inte dagens konsumtion av mark med jordens resurser, vi överskrider vår konsumtion snabbare än den förnyas och vår jord hinner inte återställa sig. Förväntningar på vår rådande konsumtion tenderar inte heller att minska i framtiden. Rees och Wackernagel menar på att vi idag skulle behöva två planeter utöver vår egen för att vara i balans i förhållande till det vi konsumerar i industrialiserade länder (Rees & Wackernagel, s. 294f). De förklarar att denna extrema konsumtion bör kompenseras med balanseringsprincipen. Denna går ut på att betala tillbaka i mark, naturresurser eller med ekonomiska medel för det som har konsumerats (Ibid, s. 295). Jag kommer nu att förklara innebörden av balanseringsprincipen och hur den hänger samman med kompensation vid exploatering.

3.2 Kompensation och balanseringsprincipen

Jesper Persson författare av boken *Att förstå miljökompensation* (2011) behandlar ämnet miljömessig kompensation. Kompensation kommer från latinets *compensare* och betyder väga emot, uppväga

med, ersätta med. Syftet med en kompensation är att återställa, återskapa och återfå balansen för det som skadats vid exploatering då det finns risker att miljön påverkas negativt. Kompensation tillämpas för att förhindra att den ekologiska mångfalden minskar men även bevara den och samtidigt främja ekosystemets bärkraft för en mer hållbar utveckling förklarar (Persson, 2011, s. 6).

”Grundidén med kompensation är att göra rätt för sig”

(Persson, 2011, s. 6)

Vid en exploatering där miljömessig kompensation tillämpats används konkreta åtgärder i ett försök att eliminera projektets negativa miljökonsekvenser (Persson, 2011, s. 6). Denna metod är till för att säkerställa nödvändiga resurser för kommande generationer. Persson anser att kompensation handlar om att göra rätt för sig, att betala tillbaka till naturen för det som brukats. Dock kräver en kompensation att myndigheter tagit ställning för vad som har ersättningsvärde och vad som bör kompenseras (Ibid, s. 6, 11).

I Sverige har kompensation så som balanseringsprincipen främst tillämpats och utvecklats som en förlängning av miljökonsekvensbeskrivningen. Det är ett sätt att söka efter och fastställa åtgärder för att kompensera för det som konsumeras.

Balanseringsprincipen kan utgöra grunden för en förbättrad miljöhänsyn vid anspråkstagande av mark förklarar Wallentinus författare till *MKB – Perspektiv på miljökonsekvensbeskrivning* (Wallentinus, 2007, s. 296).

Balanseringsprincipen tillämpas som ett verktyg för att värdera förlusten av exploaterad mark och går ut på att alla fysiska förändringar som påverkar miljön negativt skall kompenseras. Trots krav på att kompensation ska tillämpas vid nybyggnation om negativ miljöpåverkan inträffar, kan återställning av miljövärdena tendera till att inte kompenseras till fullo. Detta för att svenska lagar kan tenderar att uppfattas vaga, då lagarna inte ställer krav på en fullständig ersättning. Lagstiftning tenderar att endast syfta till att miljöeffekterna inte får bli "oacceptabla". Detta kan skapa en liten grad av miljöförstöring vid varje byggprojekt, vilket Wallentinus förklarar kan i sin tur leda till en gradvis ökande miljöförstöring (Wallentinus, 2007, s. 300).

Persson förklarar att tanken med miljökompensation är att den totala mängden miljövärden inte minskar, vare sig det är små eller stora skador som utgörs på miljön bör det ersättas. Persson beskriver hur miljökompensationsåtgärder kostar och förklarar hur detta leder till att exploatörerna får betala mer vid anspråkstagande av mark

(Persson, 2011, s. 22). Persson talar därför för hur miljökompensation inte bara blir en miljöfråga utan också blir en ekonomisk fråga. Han menar på att det är upp till exploatörerna om de vill ersätta för den mark som de exploaterar. Samt att det handlar om kommunernas ställningstagande hur vida de vill kräva miljöersättning för att exploatörer ska vilja bygga i kommunen (Ibid, s.28).

3.3 Ekologiska fotavtryck

"The footprint model provides a dramatic indication of the impacts of modern life"

(Rees & Wackernagel, 2009, s. 289)

För att kunna räkna ut hur mycket som borde kompenseras för det vi konsumerar kan verktyget ekologiska fotavtryck tillämpas. Detta verktyg visar användningen av resurser och vilken inverkan dessa har på vår jord då den påvisar den rådande konsumtionen, i förhållande till de outnyttjade råvarorna. Den ger oss möjlighet att uppskatta vår resursförbrukning idag och vilka krav detta ställer på hur mycket vi måste kompensera för det vi konsumerar. Rees och

Wackernagel (2009) förklarar även att detta verktyg idag främst tillämpas för att utläsa en allmän uppfattning av platser och livsstilars hållbarhet, den visar dramatiska tecken på effekterna av det moderna livet (Rees & Wackernagel, 2009, s. 290).

Detta verktyg är ett räkne- och redovisningsverktyg baserat på vår jordareal per invånare och kan tillämpas för att summera effekterna av alla möjliga sorters varor. Att tillämpa ekologiska fotavtryck ger jämförbarhet mellan olika varors resursförbrukning genom att omvandlas till samma mått och på så sätt få en uppfattning om hur mycket som måste kompenseras för att uppnå en balans (Rees & Wackernagel, 2009, s. 294). Ekologiska fotavtryck summerar resterande produktiv jordbruksmark på jord och samtidigt visar hur mycket av den produktiv jordbruksmark som måste gottgöras för det som tas i anspråk. Detta för att återställa balansen av de resurser som förbrukats och förbrukas (ibid, s. 290ff).

Collins och Flynn (2007) förespråkar i *Engaging with the Ecological Footprint as a Decision-Making Tool: Process and Responses* att det ekologiska fotavtrycket borde utgöra ramen och utgångspunkten vid planering till en hållbar stadsutveckling, då verktyget kan hjälpa till att förutse miljöeffekterna av den framtida utvecklingen i staden. På detta vis kan framtida förändring ske med mildare effekter av vår

konsumtion. De menar på att användning av det ekologiska verktyget är ett långsiktigt och hållbart tänkande. Att tillämpandet av detta verktyg finns med i planeringsprocesser främjar att miljöfrågor tas med och stärks i planeringsprocessen och i samhällsutvecklingen (Collins & Flynn, 2007, s. 307ff).

Även Sieverts håller med om att ekologiska fotavtryck bör tillämpas vid planering och vid anspråkstagande av mark. Dock menar han att denna tillämpning inte kan rädda potentiell utvecklingsmark (Sieverts, 2003, s. 28). Rees och Wackernagel anser att analysresultatet vid användningen av metoden kan och bör användas som underlag vid planering. Dock anser de verktyget vara problematiskt och svårtillämpat då det krävs enhetliga beräkningsformer för att kunna visa jämförbara värden. En översättning av all rådande konsumtion måste ställas i en och samma enhet för att det ska kunna gå att beräkna den absoluta kompensationen för att kunna uppnå en balans (Rees & Wackernagel, 2009, s. 294f).

Rees & Wackernagel kommer fram till att kompensationsteorin inte fungerar i praktiken, då mark som förbrukas aldrig kan ersättas till fullo det vill säga att en resurs inte kan ersätta en annan. Trots detta anser de att vi ändå borde kompensera för den mark vi tar i anspråk,

även om det inte går att ersätta tillbaka för det som har förbrukats. Detta kan ske genom att bygga upp skog och land för att försinka vår expanderade konsumtion. De förklarar denna kompensation av annan vara som bättre än att inte betala tillbaka alls för det vi konsumerar (Ibid, s. 295). Sieverts menar att kompensation och kompensationsmått inte är hållbart i längden för en hållbar stadsutveckling, då en vara aldrig kan ersätta en annan vara (Sieverts, 2003, s. 40).

Kapitel 4. Metod

I denna beskriver jag mitt tillvägagångssätt och vilka metoder jag har tillämpat för att kunna undersöka och för att försöka finna ett svar på min frågeställning. Här förklarar jag och reder ut olika begrepp jag tillämpar.

Denna uppsats bygger på officiella planeringsdokument, utredningar, program samt litteratur som är relevant för ämnet och intervjuer. Arbetets bas utgörs av en genomgång av den teoretiska utgångspunkten för analysen av fallstudien. Denna del redogör för tidigare forskning om kompensationsåtgärder och exploatering av högklassig jordbruksmark. Här introduceras även aktuella begrepp rörande kompensationsåtgärder. Intervjuer har utförts och utgör det centrala informationsmedlet tillsammans med litteraturen. Med kvalitativa metoder vill man förstå något speciellt, kanske en situation eller en djupare innebörd eller mening. Med mina intervjuer vill jag förstå intervjupersonernas verklighetsbild och värderingar vad gäller ianspråktagande av jordbruksmarken och synen på kompensationsåtgärder (Thorell & Svensson, 2007, s. 89f).

Jag kommer att använda mig av en induktiv utredningsmetod för att besvara mina frågeställningar. Min empiri är länsstyrelsens utredningar, Malmö stads planeringsdokument- och program, Region Skånes dokument samt intervjuer. Baserat på empirin och med hjälp av de redovisade metoderna, besvarar jag mina frågeställningar. Flera kvalitativa metoder ska användas för att få ett bredare spektrum och för att få en djupare syn i studien. Detta är ett brett tillvägagångssätt vid utredning av komplexa frågor för att maximera förståelsen i forskningsfrågorna. Denna metod avslöjar också ofta motstridiga slutsatser av de olika metoderna som man tillämpar (Yin, 2014, s. 120).

De kvalitativa metoder jag tillämpar är intervjuer och litteraturstudier för en djupare studie. Jag kommer att utföra intervjuer som ostrukturerade intervjuer och använda mig av den så kallade snöbollsmetoden. Jag kommer att använda denna metod då den ska tillföra den bästa informationen då informanterna sitter inne med den mest relevanta informationen. Snöbollsmetoden innebär att information samlas in mer eller mindre på ett spontant tillvägagångssätt (Polit & Beck, 2013, s. 284f). Denna metod är användbar för att de som tillfrågas anses ha den viktigaste informationen och den hänvisar sedan vidare till möjliga

respondenter. Detta bidrar till att man skapar ett nätverk med källor som innehar olika kunskaper att bidra med inom ämnet. En nackdel med denna metod är att den kan ge utfall i en smal spridning på informanterna, med liknande kunskaper och värderingar. Då snöbollsmetoden fungerar så som att en informant rekommenderar en intervjuperson i sitt nätverk. Detta blir en nackdel då denna metod tillämpas som metod för ett bredare spektrum och en djupare syn i ämnet (Ibid, s. 284f).

Jag har varit i kontakt med länsstyrelsen flertalet gånger med syfte att utföra en intervju. Tyvärr har jag blivit nekad åtskilliga gånger, vilket är synd då jag anser detta gett uppsatsen mer tyngd.

Kapitel 5. Exploatering av åkermark i Skåne

Följande kapitel redogör för vad jordbruksmark är och varför den är av hög betydelse att bevara. Först presenteras anspråkstagandet och exploateringen av Skånes värdefulla jordbruksmarker historiskt, där efter diskuteras varför Skånes jordbruksmark anses vara värdefull.

5.1 Jordbruksmarken

Omstrukturering inom jordbruket från småskaligt till storskaligt genererade en urbanisering och avbefolkning av landsbygden. Detta är en faktor som bidragit till förändringen av markanvändningen i Sverige under 1900-talet. Urbaniseringen, inflyttningen till staden gav en ökad utbyggnad på jordbruksmark för att bygga ut städerna och för tätortsutveckling. Denna expansion av städerna har gjort att städerna breddar ut sig på jordbruksmarken (Nyström, 2003, s. 21).

Exploateringen på jordbruksmarken har inte begränsats med tiden, anspråkstagandet av jordbruksmarken från år 2006-2010 fortskred med att ca 600-700 hektar om året. Skåne som har den högst klassade åkermarken i Sverige har varit det län som exploaterat störst yta av jordbruksmarken i absoluta tal, vilket är en fjärdedel av

all exploaterad mark under åren 2006-2010. Om all exploaterad jordbruksmark sammanställs är det Skåne som exploaterat näst störst andel av all sin befintliga jordbruksmark genom årens gång i Sverige. Det finns även en prognos fram till 2020 som pekar på ytterligare exploatering av jordbruksmark mellan 2200-7700 hektar. Med lika arealer beräknas exploatering på jordbruksmarken fortsätta i nästan samma takt som tidigare år från perioden 2006-2010 (Jordbruksverket, 2013, s. 21).

Jordbruksmark i Sverige graderas efter bördighet och redovisas utifrån jordgraderingsintervaller, från 1-10 efter deras produktionsförmåga. Detta är ett mått på jordbruksmarkens värde, där 10 avser marken av bästa bördighet och högsta produktionskapaciteten. Idag uppgår jordbruksarealen till 6 % av Sveriges totala yta, var av 16 % av landets jordbruksarealer finns i Skåne. Här finns idag Sveriges bästa odlingsbara jordbruksmarker och utgörs endast av de tre högst graderade jordbruksklasserna, det vill säga 8-10 och upptar 45 % av Skånes yta med en koncentration i de syd-västra delarna (Uddenberg, 2001, s. 5). Skåne innehar den i särklass bästa jorden i landet för att den består av sedimentär berggrund, lerrik morän och en låg blockhalt som gör att den är mycket bördig. Denna kombination av jord och lera gör att leran

binder vätska, vilket minskar behovet av bevattning (Wastenson et al. 1999, s. 24).

Kapitel 6. Länsstyrelsens och Malmö stads syn på markanvändning

I kapitel sex behandlas länsstyrelsens övergripande mål och strategier för utbyggnad i Skåne med tyngdpunkt på frågan om jordbruksmarken. Därefter beskrivs Malmös förhållningssätt och mål för en hållbar stadsutveckling. Förtätning är Malmös övergripande strategi för utbyggnad av staden. Malmö stad använder balanseringsprincipen som kompensationsåtgärd när mark tas i anspråk. Efter denna redogörelse presenteras min fallstudie som baseras på delområdet Hyllie. Här förs en diskussion om vilka miljökrav Malmö stad ställer på byggherrar vid markexploatering.

6.1 Länsstyrelsens roll i exploateringsprocessen

Staten har huvudansvar vid all samhällsutveckling och länsstyrelsen verkar som statens förlängda arm (Kalbro & Lindgren, 2011, s. 40). Länsstyrelsens roll är att skapa samhällsnytta genom att ta ansvar och verka för samhällsbyggande, skydda miljön och investera i landsbygden. Som mål har länsstyrelsen att skapa goda livsvillkor och hållbar utveckling. Länsstyrelsen förhåller sig till en hållbar utveckling som att hushålla med resurserna över tiden, så att kommande generationer får minst lika goda förutsättningar som

nuvarande. Både ur social-, ekologisk- och ekonomisk synpunkt (LS, 2012, s. 8). Deras uppdrag är att hjälpa till för att gå mot en hållbar samhällsutveckling och de har därför antagit 16 nationella miljö kvalitetsmål som ska verka för denna (Ibid, s. 8). Programmet *Skånska åtgärder för miljömålen – Regionalt åtgärdsprogram för miljö kvalitetsmålen 2012-2016*, tillämpas som ett regionalt åtgärdsprogram för att nå miljö kvalitetsmålen i Skåne. Ett av målen som nämns i detta program är att Skåne ska inneha ”ett rikt odlingslandskap”. Detta innebär att odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för livsmedels- och energiproduktion ska skyddas, då dessa marker är av nationellt intresse (Ibid, s. 15). Samt för att dessa jordbruksmarker har högst andel produktionskapacitet och är den mest högproduktiva jordbruksmarken i Sverige. Om dessa produktiva jordbruksmarker bebyggs kan man inte återställa marken till jordbruksmark (Ibid, s. 28f).

För att uppnå detta miljömål anser länsstyrelsen att all utveckling och exploatering på jordbruksmark ska stoppas, detta genom att tillämpa nollvisionen. De menar på att genom att införa denna stärker man utvecklingen i Skåne långsiktigt. Enligt nollvisionen ska endast utbyggnad ske genom förtätning och sanering. Eller att byggnationer ska ske i nuvarande industriområden eller att bygga ut

andra delar av Skåne. På lång sikt måste huvuddelen av exploateringen i Skåne ske inom tätortsområdena genom hållbar förtätning av befintliga städer och tätorter. Länsstyrelsen anser att det finns en stor potential till förtätning vilket gör att exploateringen av jordbruksmark därför kan begränsas (LS, 2012, s. 29).

6.2 Restriktioner för anspråkstagande av jordbruksmark

Vid ianspråktagande och byggnation på högt klassad jordbruksmark som har ett strategiskt och kollektivtrafikhögt läge tillämpar länsstyrelsen lagstiftningen Plan- och bygglagen (PBL) och Miljöbalken (MB). Dessa lagstiftningar är fastställda av riksdagen och ska utgöra ramen och reglera var och hur bebyggelse ska ske (Kalbro & Lindgren, 2011, s. 11). Vid planläggning får mark endast tas i anspråk för att bebyggas om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålen enligt 2 kap 4 § PBL. Enligt 2 kap 2 § PBL och 3 kap 1 § MB framgår det att mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. Bestämmelserna om hushållning

med mark- och vattenområden i 3- och 4 kap MB ska tillämpas. 3 kap 4 § MB innebär att brukningsvärd jordbruksmark enbart får tas i anspråk för bebyggelse om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och om detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

Idag exploateras jordbruksmark utan dessa avgränsningar och beslutsunderlag som lagstiftningen kräver som nämns ovan. Länsstyrelsen nämner hur planeringsansvaret för hushållande av jordbruksmark ligger hos kommunerna. Följaktligen måste kommunerna upprätta vägledande kommuntäckande översiktsplaner som ska redogöra för grunddragen i framtida markanvändning samt vägleda för framtida bebyggelseutveckling inom kommunen (Kalbro & Lindgren, 2011, s. 27). Därför är det upp till kommunerna och deras ansvar att vid förändrad markanvändning och ianspråktagande av jordbruksmark beskriva i översiktsplanen vilka särskilda skäl kommunen har till att exploatera på jordbruksmarken och även vilka väsentliga samhällsintressen som tillgodoses. Därför vill länsstyrelsen att kommuner i sin översiktsplan ska ta större hänsyn till Miljöbalken 3 kap 4 § vid förändrad markanvändning. Med detta menar länsstyrelsen att kommunerna ska göra en konkret förbättring-

och tillämpning av lagen i praktiken. Alltså att lagen ska följas mer omsorgsfullt av kommunerna vid förändrad markanvändning (LS, 2012, s. 29). Länsstyrelsen anser därför att kommuner ska i sin beskrivning till översiktsplan redovisa enligt lagen 3 kap 4 § MB för vilka väsentliga samhällsintressen som ska tillgodoses när kommunen föreslår exploatering på jordbruksmark. Kommuner ska göra en bedömning av miljöpåverkan (miljökonsekvensbeskrivning) inför antagande av planer som medel för att synliggöra markanvändningskonflikter som uppstår vid exploatering på jordbruksmark (LS, 2012, s. 29). Med detta menas att de ska vid förändrad markanvändning peka ut var jordbruksmarken finns i kommunen. De ska beskriva vilka väsentliga samhällsintressen som kan vara aktuella för att tillåtas exploatera jordbruksmark, samt att ange varför utbyggnader med samhällsintressen inte kan lokaliseras på annan mark eller alternativt jordbruksmark med sämre produktionsförutsättningar. Dessa avvägningar ska baseras på en allmän princip om att hushålla med jordbruksmarken (Jordbruksverket, 2013, s. 37). Länsstyrelsen vill med detta tillvägagångssätt stärka kopplingen mellan miljömålen och miljöbalken för kommunernas samhällsutveckling. Lagtexten kopplas på detta sätt tydligare till nollvisionen och detta vill länsstyrelsen ska skapa mer handling i praktiken för kommunerna

(LS, 2012, s. 29).

6.3 Malmö stad som kommunal aktör

Malmö stad har ansvar för huvuddragen hur markanvändningen och bebyggelseutvecklingen inom kommungränserna planeras genom översiktsplanen (Kalbro & Lindgren, 2011, s. 27). De innehar självstyre genom det kommunala planmonopol de besitter som innebär kommunernas rätt att besluta om detaljplan, vilket ger dem rätt att styra bebyggelseutvecklingen inom kommungränserna. Men de måste som nämnts tidigare förhålla sig och handla utifrån PBL och MB vid förändrad markanvändning samt bejaka allmänna, statliga, regionala eller mellankommunala intressen. Dock kan kommunens detaljplaner upphävas av regeringen (Ibid, s. 11; 40).

6.4 Malmö stads övergripande mål för utbyggnad av staden

Malmö stad förhåller sig till hållbarhetens tre dimensioner socialt-, ekologisk- och ekonomisk hållbart. Staden menar att dessa samverkar och är ömsesidigt beroende av varandra, då de ena målet

inte kan uppnås utan det andra för att åstadkomma en hållbar stad (Malmö stad, 2012a, s. 8f).

Malmö stads ambitioner med ekologisk hållbarhet är att tillgodose dagens behov utan att undergräva framtida generationers möjligheter att tillgodose sina behov. Malmö stad menar med detta att ekosystemtjänster ska stärkas i stadsplaneringen, underhållas och skötas så att dessa värden och funktioner inte försämras (Malmö stad, 2014a, s. 52). Med ekosystem menar Malmö stad ett kretslopp som består utav icke levande- och levande organismer som tillsammans bildar ett ekologiskt system. Ekosystemtjänst är nyttan av en process i ekosystemen som direkt och indirekt bidrar till människors välbefinnande. Ekosystemtjänster är omöjliga att ersätta med tekniska lösningar. Malmö stad förklarar att naturen utgör basen för alla så kallade ekosystemtjänster (Malmö stad, 2012c, s. 9). De definierar i sin översiktsplan jordbruksmark som en ekosystemtjänst och naturresurs (Malmö stad, 2014a, s. 52). Här framhåller och betonar de hur odling är ett exempel på den ekosystemtjänst som är direkt nödvändiga för vår överlevnad (Malmö stad, 2012c, s. 9).

6.5 Malmö fortsatta planering

För att stadsutvecklingen ska ske ekologiskt hållbart menar Malmö stad att den fortsatta planeringen ska utgöras som förtätning och utbyggnad ska ske intill den redan befintlig bebyggelsen. Med förtätning menar Malmö stad att bebyggelse endast sker inne i staden. De förhåller sig även så som att byggnation endast ska ske inom den befintliga strukturen för att utgöras som förtätning. Med den befintliga strukturen menar de innanför yttre ringvägen som går runt Malmö stad. Alltså staden förtätas om utbyggnaden sker innanför denna nämnda gräns. Detta tillvägagångssätt anses från stadens sida främja en långsiktig hushållning av naturresurserna inom kommungränserna. Staden anser det vara motiverat att ta i anspråk jordbruksmarken innanför yttre ringvägen. Här framhåller Malmö stad att jordbruk för livsmedel- och energiproduktion ska utgöra den dominerande verksamheten på Malmö landsbygd och inte byggnation (Malmö stad, 2014a, s. 52). Därför är huvudinriktningen att fortsätta växa inåt och genom denna förtätning av staden ges Malmö möjligheter att växa och utvecklas samtidigt som ianspråktagandet av jordbruksmark begränsas (Malmö stad, 2010, s. 3). Med denna strategi menar de att bygga en mer koncentrerad stad som skapar ett effektivt markutnyttjande och totalt

sett en minskad miljöpåverkan, då en tätare stad är mer resurssnål än en utbredd (Malmö stad, 2012b, s. 67).

Att bygga staden tätare är även en strategi för att kunna hantera en fortsatt kraftig befolkningstillväxt (Malmö stad, 2014a, s. 30). Malmö sägs kunna växa med minst 100 000 invånare inom de kommande tjugo åren, detta genom omvandling och förändring av den redan befintliga bebyggelsen genom kompletterande bebyggelse (Malmö stad, 2010, s. 2). Denna strategi skapar en mer koncentrerad stadskärna och ett mer tätbefolkat Malmö (Ibid, s. 3). Skåne är idag den andra mest tätbefolkade regionen i Sverige, med en befolkningstäthet på 112 invånare per kvadratkilometer. Befolkningen är inte jämnt fördelad utan sydvästra delarna och specifikt Malmö är den stad i Skåne som har haft högst befolkningstillväxt i förhållande till resterande kommuner (Region Skåne, 2011, s. 25). Trots detta anses inte Malmö vara en tätbebyggd stad, utan sägs fortfarande ha goda förutsättningar att förtätas och bli en mer koncentrerad stad (Malmö Stad, 2010, s. 7).

Malmö stad har som markägare ansvar för hur mark sköts så att den biologiska mångfalden och landsbygdens attraktivitet stärks. Staden ser jordbruksmark som en viktig naturresurs som ska i möjligaste mån erhålla ett varaktigt skydd mot exploatering, men även skötas

och förvaltas på ett sådant vis att naturvärdena består och förbättras (Malmö stad, 2014a, s. 52). Malmö stad förhåller sig även till nollvisionen, vilket innebär att endast bygga ut staden genom hållbar förtätning. Att i första hand förtäta i staden och i tätorter för att inte ta någon jordbruksmark i anspråk (Malmö stad, 2012a, s. 6). Staden har förhållit sig lika till nollvisionen sedan föregående gällande översiktsplan för Malmö 2000 (antagen 2000) samt fortsättningsvis när Malmö 2005 Aktualisering och komplettering av Malmös översiktsplan (antagen 2006) kompletterades. Den nya översiktsplanen har en tydligare inriktning för att stärka en positiv utveckling för miljö, socialt och ekonomiskt (Malmö stad 2014a, s. 69 ; Malmö stad, 2012a, s. 6).

Trots detta förekommer förberedande planering för exploatering i ekologiskt känsliga miljöer som utgörs av värdefull jordbruksmark. Denna mark får exploateras men endast om det behövs för att tillgodoses från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk enligt 3 kap 4 § MB. Om detta i anspråktagande och förändring av markanvändning sker på jordbruksmarken ska Balanseringsprincipen tillämpas. Vid ingrepp i ekologiskt känsliga miljöer ska balanseringsprincipen användas som kompensationsverktyg för den jordbruksmark som blir exploaterad.

Detta innebär att vid betydande negativ påverkan på ekologiska värden i första hand ska undvikas eller så långt som möjligt minimeras för att man i framtiden ska ha möjlighet att återuppta livsmedel- och energiproduktion på marken. Men om mark exploateras och denna möjlighet inte finns ska kompensationsåtgärder genomföras på samma plats där jordbruksmark tas i anspråk. Om detta inte kan ske och en negativ påverkan är omöjlig att undkomma, minimeras eller kompenseras ska ersättning ske i ett annat sammanhang (Malmö Stad, 2014a, s. 52 f; Malmö stad, 2012c, s. 12).

Malmö stad säger sig förhålla sig till 3 kap 4 § MB, för exploatering av jordbruksmark. I Malmös översiktsplan motiveras dock inte vad ett väsentligt intresse är när de planerar att ta jordbruksmark i anspråk. De nämner endast att de tillämpar 3 kap 4 § MB, men de för inte något kvalitativt resonemang kring exploateringen av jordbruksmark. Det nämns varken vad ett ianspråktagande av jordbruksmark kommer utgöra för kommunen eller marken, endast att den ska värnas. I översiktsplan nämns inte heller var de möjliga strategiska lägena som kunde varit intressant för byggnation är belägna. Malmö stad nämner inte heller vilka intressen som ska tillåtas exploatera jordbruksmarken, samt varför dessa intressen inte

kan lokaliseras på annan mark än jordbruksmark (Jordbruksverket, 2013, s. 37).

6.6.1 Hyllie – Malmös nya stadsdel

Hyllie är idag beläget i Malmös södra delar och är ett av Malmös stora utbyggnadsområden. Där bereds plats för nya bostäder så att en helt ny stadsdel kan växa fram (Malmö stad, 2009a, s. 6). Informant 1 är planarkitekt för Hyllie projektet på Malmö stads stadsbyggnadskontor. Informanten förklarar att denna utbyggnad sker i ett mycket bra strategiskt läge i relation till Köpenhamn och centrala Malmö. Utbyggnaden sker i ett stationsnära läge med god kollektivtrafik och med ett intressant läge i Öresundsregionen. Detta är en stor fördel och skapar en unik attraktivitet till området (anonym informant 1, 2014-03-28). I ett stadsutvecklingsperspektiv ser Malmö stad denna utbyggnad även som en strategisk och naturlig förtätning av Malmö (Malmö stad, 2014a, s. 69). Staden menar att det är en naturlig förtätning då ny bebyggelse sker i anslutning till den redan befintliga bebyggelsen. Där med bygger man ihop södra Hyllie med övriga staden som kommer att knyta ihop stadsringen. Det är exempel på den förtätning som eftersträvas, då utbyggnaden sker innanför yttre ringvägen som Malmö stad har som mål att inte

expandera utanför (Malmö stad, 2012a, s. 16 ff).

”Hyllie utgör en röd matta som kan exploateras”

- Anonym informant 2, projektledare i Hyllie- projektet, Malmö stad, fastighetskontoret. 2014-05-08

Informant 2 som är projektledare för Hyllie projektet på Malmö stads fastighetskontor diskuterar hur Hyllie idag breder ut sig som en ”röd matta” som väntar på att bli exploaterad, då Hyllie är ett obebyggt delområde i staden (anonym informant 2, 2014-05-08). Förtätningen i Hyllie kommer att innebära att staden byggs tätare och mer koncentrerad som i sin tur skapar ett yteffektivt markutnyttjande, vilket eftersträvas då denna position för förtätning sker på fin jordbruksmark och måste utnyttjas väl och effektivt (Malmö stad, 2014a, s. 67). Byggnaderna kommer att vara 4-5 våningshus då detta anses utgöra ett effektivt markutnyttjande, samtidigt som det är en bra och harmonisk höjd, som människan trivs och mår bra i. Här krävs noggrann planering och avvägning vid valet av byggnation för att åstadkomma ett effektivt markutnyttjande (anonym informant 2, 2014-05-08).

6.6.2 Grönytefaktorer

”Det är ju en väldigt fin åkermark så vi måste vara väldigt rädda om marken och nyttja den väl, så vi kan liksom inte rulla ut en villamatta hur som helst för det blir inte så effektivt marknyttjande.

Utän vi vill bygga blandat och en tät innerstad”

- Anonym informant 2, projektledare i Hyllie- projektet, Malmö stad, fastighetskontoret. 2014-05-08.

Planområdet som Malmö stad planerar att exploatera utgörs idag på ca 655330 m² (65,5 ha) där det har bedrivits storskaligt jordbruk (anonym informant 2, 2014-05-08). Dessa odlingsytor kommer att krympa i takt med att området bebyggs och en dag kommer det att bli för små med konventionell storskalig odling (Malmö stad, 2014b, s. 49). För den exklusiva åkermark som tas i anspråk ska kompensation ske, Malmö stad säger sig planerar att ersätta förlusten av jordbruksmark med olika typer av naturvärden i Hyllie (Malmö stad, 2014a, s. 52). Informant 2 förklarar hur man kräver att byggherrarna ska avsätta en viss andel av marken i sina projekt till grönyta (anonym informant 2, 2014-05-08). Då marken som

bygggherrarna tar i anspråk är kommunal mark har markanvisningsavtal upprättats och det ger byggherren ensamrätt att under en begränsad tidsperiod förhandla med kommunen om ett specifikt markområde för byggande där avtalet även reglerar ansvar för utförande av olika åtgärder (Kalbro & Lindgren, 2011, s. 144). I markanvisningsavtalen skrivs det in att bygggherrarna ska följa Miljöbyggprogram SYD som innefattar grönyteavtal för att få bygglov. Grönyteavtal som innebär att bygggherrarna ska ersätta med naturvärden (anonym informant 2, 2014-05-08).

De faktorer som tas med i grönyteavtalen bestäms av Malmö stadsbyggnadskontor, SBK, i Miljöbyggprogram SYD. Miljöbyggprogram Syd togs fram av SBK och är ett av Malmös försök att uppnå de 16 miljömål som Sveriges riksdag beslutat att kommuner ska arbeta efter. Detta program och verktyg ska ge stöd i utveckling för bättre byggande, riktlinjer och incitament för en ekologiskt hållbar utveckling (Malmö stad, 2012b, s. 5). Miljöbyggprogram SYD ska verka för att kommuner ställer högre krav vid nyproduktion på byggherrar som bygger på kommunal mark. Målet med miljöbyggprogram SYD är att minska resursanvändningen och påverkan på miljön i allmänhet och klimatet. Från kommunernas sida önskas det att programmet ska

tillämpas i så hög grad som möjligt. Detta program antogs av Malmö och Lunds kommunfullmäktige år 2009 (ibid, s. 5).

Enligt miljöbyggprogram SYD ska grönytefaktorn användas på den avtalade fastigheten. Grönytefaktorn tillämpas som ett instrument för bygggherrarna och ska minska de negativa effekterna som tät bebyggelse, trafik och klimatförändring skapar (Malmö stad, 2012b, s. 38). Alternativen till grönytefaktorer är olika typer av planteringar av träd och buskar, men även bon, holkar och faunadepåer för att ge goda förutsättningar för djur och insekter, något som bidrar till en ökad biologisk mångfald. Plantering av vegetationsklädda fasader och tak är ett effektivt alternativ om det är brist på utrymme i markplanet, men även ett sätt att hantera dagvatten. Djupa växtbäddar med en riklig vegetation ges möjligheten att kunna hantera och ta emot mer vatten. Enligt Miljöprogram SYD kan bygggherrarna själv välja vilken ambitionsnivå de vill tillämpa grönytefaktorer. Det finns tre olika ambitionsnivåer för åtgärder för att åstadkomma ett hållbart byggande. Dessa delas in i olika miljöklasser - C, B och A. För att få bygga på kommunal mark måste miljöklass C uppnås. Byggherrarna kan därefter välja vilken ambitionsnivå de väljer att utföra projektet i och detta fastställs i ambitionskontrakt (Ibid, s. 6). Efter avslutat projekt bedömer

kommunen om byggherrarna klarade ambitionsnivån som avtalades i ambitionskontraktet för projektet. Om byggherrarna inte uppnått kraven och inte håller sig till ambitionsnivån kan detta få följder för framtida samarbete vid utbyggnader på kommunal mark (Ibid, s. 10f).

Kapitel 7. Analys och diskussion

I detta kapitel kommer tidigare framtagna resultat att analyseras och diskuteras vidare. I efterföljande kapitel om arbetets slutsatser (kapitel 8) kommer problemformuleringar att försöka besvaras, där mina värderingar och bedömningar kommer att inflikas.

Frågor kommer att ställas i detta kapitel och kommer även dem att försöka besvaras i efterföljande kapitel 8.

7.1 Jordbruksmarken och nollvisionen

I granskade dokument från Malmö stad och länsstyrelsen kan det utläsas en gemensam bild av hur jordbruksmarken bör hanteras i planeringsprocesser. De anser från båda parter att jordbruksmarken i första hand ska bevaras och värnas för en hållbar utveckling. Att jordbruk för livsmedel- och energiproduktion ska utgöra den dominerande verksamheten på Malmös landsbygd och inte byggnation (Malmö stad, 2014a, s. 52 ; LS, 2012a, s.15). Sieverts förespråkar hur marken måste prioriteras att besparas innan exploatering görs på jordbruksmarken. Med denna prioritering

menar han främja ekologin som han värderar är grunden för en hållbar stadsutveckling (Sieverts, 2003, s. 39).

Programmet *Skånska åtgärder för miljömålen* som länsstyrelsen antog för att hjälpa kommunerna att gå mot en hållbar stadsutveckling syftar till att guida Skåne att nå det uppsatta miljökvalitetsmålet i Skåne, att ha ”ett rikt odlingslandskap”. Detta mål är uppsatt för att bevara Skånes odlingslandskap och jordbruksmark för livsmedels- och energiproduktion (LS, 2012, s. 15). För att uppnå detta mål förhåller sig länsstyrelsen och Malmö stad till en gemensam bild för hur nollvisionen ska tillämpas som strategi vid stadsutbyggnad (Malmö stad, 2012a, s. 6 ; LS, 2012, s. 29). Rees och Wackernagel förespråkar denna utveckling då de menar att det endast finns en begränsad mängd bioproduktiv jordbruksmark på vår jord och att vi måste leva med vår jords bärförmåga för en fortsatt hållbar utveckling (Rees & Wackernagel, 2009, s.296). Genom att Malmö stad applicerar denna strategi kan man enligt Rees och Wackernagels tro och teorier bespara jordbruksmarken.

7.2 Väsentligt samhällsintresse

Jordbruksmarken som endast är av ett nationellt intresse att bevara för livsmedel- och energiproduktion skyddas inte av några lagar som uttryckligen kan användas för att stoppa en exploatering av dessa marker. Men enligt 3 kap 4 § MB är det endast acceptabelt att ta denna mark i anspråk för bebyggelse om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och om detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Här säger sig länsstyrelsen och Malmö stad ha denna gemensamma bild av vad som nämns ovan, om hur ianspråktagande av jordbruksmark kan ske vid nybyggnation. De båda parterna säger sig vilja förhindra denna konsumtion av mark så långt det går (Malmö stad, 2014b, 63 ; LS, 2012, s. 29).

Länsstyrelsen framhåller dock att dessa avgränsningar och beslutsunderlag som lagstiftningen kräver för ianspråktagande av jordbruksmark inte uppfylls. Som jordbruksverket nämner lever inte Malmö stad upp till dessa lagar i praktiken trots att de säger sig förhålla sig till dem. Detta menar jordbruksverket då Malmö stad inte motiverar i översiktsplanen för vad som är ett väsentligt intresse när de tar jordbruksmarken i anspråk vid exploateringen i Hyllie.

Jordbruksverket förklarar att Malmö stad endast nämner att de tillämpar 3 kap 4 § MB, men de för inte något kvalitativt resonemang kring exploateringen av jordbruksmark (Jordbruksverket, 2013, s. 37). Här menar länsstyrelsen att lagarna brister i praktiken och exploatering av jordbruksmark måste knytas an till lagstiftningen. Länsstyrelsen anser att Malmö stad i sin översiktsplan borde redovisa enligt 3 kap 4 § MB vilka väsentliga samhällsintressen som tillgodoses vid exploateringen av Jordbruksmarken i Hyllie. Länsstyrelsen anser att kommunen bör ha gjort en bedömning av miljöpåverkan i miljökonsekvensbeskrivning, inför antagande av planer som medel för att synliggöra markanvändningskonflikter som uppstår vid exploatering på jordbruksmark (LS, 2012, s. 29). Alltså att vid förändrad markanvändning ska Malmö stad peka ut vart i kommunen jordbruksmarken finns placerad, vilket inte visas i deras översiktsplaner. De borde även föra en diskussion och nämna vilka väsentliga samhällsintressen som kan vara aktuella för att tillåtas exploatera jordbruksmark. Det tredje Malmö stad borde gjort för att förhålla sig till 3 kap 4 § MB, är att ange varför väsentliga samhällsintressen inte kan lokaliseras på annan mark eller alternativt jordbruksmark med sämre produktionsförutsättningar. Dessa avvägningar ska baseras på en allmän princip om att hushålla med

jordbruksmarken (Jordbruksverket, 2013, s. 37). Sieverts talar för hur det är avgörande att bevara och hushålla med marken då detta är en begränsad tillgång som måste bevaras för en hållbar utveckling. För att detta ska ske menar han även att lagar måste understödja ekologin i praktiken (Sieverts, 2003, s. 28, 39f).

Här går det att applicera Sieverts tro om att ekologin måste få större plats i planeringsprocesser, vilket bör leda till att kopplingen mellan miljömålen och miljöbalken för kommunernas framtida samhällsutveckling stärks. Detta kan ske för att lagtexten då kopplas tydligare till nollvisionen, vilket länsstyrelsen i sin tur menar skulle kunna innebära mer handling i praktiken för kommunerna (LS, 2012, s. 29). Både länsstyrelsen och Malmö stad förhöll sig redan vid starten för byggnationerna i Hyllie till nollvisionen för utbyggnad på jordbruksmarker (Malmö stad, 2014a, s. 69 ; Malmö stad, 2012a, s. 6). Trots detta sker utbyggnader på jordbruksmarken i Hyllie, vilket skapar ett stort ianspråktagande och utbyggnad av staden. Detta går att relatera till Sieverts idéer kring att låta jordbruksmarken kring städer att bevaras. Sieverts anser i detta sammanhang att städer som växer ut i de perifera delarna kan skapa ett ianspråktagande av obebyggda marker och är inte hållbart i längden. Han förklarar detta med att denna utveckling ger upphov till större miljöpåverkan än en

kompakt stad samt att det endast är genom förtätning och en koncentration av stadsbebyggelsen som en hållbar stad kan uppnås. (Sieverts, 2003, s. 27f). Med Sieverts teorier och hans tro att detta leder till ett mer hållbart samhällsbyggande går det att ifrågasätta Malmö kommuns agerande. Är en exploatering av Hyllies jordbruksmarker verkligen en hållbar lösning?

7.3 Yttre ringvägen- stadens förbestämda gräns

För att uppnå den ekologiska hållbarhet som Malmö stad talar för vid stadsutbyggnad menar de att den fortsatta planeringen för byggnation ska ske inåt, vilket de förhåller sig till som ”i staden” (Malmö stad, 2014a, s. 52). De anser att det finns goda möjligheter med detta tillvägagångssätt då de framhåller hur staden har en öppen och gles struktur och inte anser sig idag ha en tätbebyggd stadsbebyggelse (Malmö Stad, 2010, s. 7). För att leva upp till denna strategi menar Malmö stad att den fortsatta planeringen för byggnation även ska ske inom den befintliga strukturen som benämns som innanför yttre ringvägen, som Malmö har som mål att inte expandera utanför (Malmö stad, 2012, s. 16ff). Då de i sina planeringsdokument nämner att det är utanför Yttre ringvägen

jordbruksmarken finns som är intressant att bevara och de förhåller sig som att jordbruksmark ska utgöra den dominerande verksamheten på Malmös landsbygd, och inte byggnation. På detta vis anser de att ianspråktagande av jordbruksmarken begränsas (Malmö stad, 2014a, s. 52 ; Malmö stad, 2010, s. 3). Med detta argument menar Malmö stad att jordbruksmarken inte ska existera innanför Yttre ringvägen. Men som Informant 2 nämner utgörs Hyllie idag av stora arealer av jordbruksmark, men han nämner samtidigt att platsen utgörs som en ”röd matta” som bara väntar på att exploateras (anonym informant 2, 2014-05-08). Detta visar på att Malmö stad medvetet väljer bort att i planeringsdokument visa att jordbruksmarken finns i staden. Här väljer de att endast och betona att jordbruksmarken existerar utanför samt att det bara är den som ska bevaras. Frågan är hur det kommer sig att Yttre ringvägen blev en vald gräns, då jordbruksmark existerar utanför och innanför denna valda gräns? Är detta ett argument som de hittat på vägen för att rättfärdiga att ta jordbruksmarken i anspråk? Och genom att benämna vad som är landsbygd och vad som är stad skapar detta en acceptans för vad som är jordbruksmark eller inte jordbruksmark? Samt vad som får bli tagit i anspråk eller inte?

Länsstyrelsen och Malmö stad benämner och förhåller sig till begreppet förtätning olika. Som nämnts säger båda parter att det finns stora möjligheter till förtätning. Länsstyrelsen nämner hur det finns en stor potential till förtätning som indikerar att exploateringen på jordbruksmark därför skulle kunna begränsas (LS, 2012, s. 29). Även Malmö stad anser att det finns stora möjligheter till förtätning ”i staden” (Malmö stad, 2010, s. 7). Som nämnts förhåller de ”i staden” som de 655330 m² (65,5 ha) storskaliga jordbruksmark som Hyllie utgörs av idag som just förtätning (Malmö stad, 2014a, s. 52 ; anonym informant 2, 2014-05-08). Är det hur man använder begreppet förtätning som skapar legitima argument till ett ianspråktagande av dessa stora arealer av jordbruksmark? Är det detta förhållningssätt som rättfärdigar Hyllie som stad trots storleken på exploateringen i stadsdelen? Skulle inte denna utbyggnad av staden egentligen klassificeras som expansion, vilket Malmö inte säger sig ha som strategi för stadsutbyggnad? Hittar man bara på ursäkter till att exploatera?

Som informant två nämner att dessa odlingsytor som finns i Hyllie idag kommer att krympa i takt med att området bebyggs och en dag kommer det att bli för små med konventionell storskalig odling (anonym informant 2, 2014-05-08). Genom att lägga fram det på

detta vis görs ännu ett rättfärdigande att ta marken i anspråk. ”Om ytorna ändå är små kan vi lika väl exploatera dessa också”. Även om det från början innan exploateringen i Hyllie utgjorde ett område på 655330 m² (65,5 ha) jordbruksmark. Är detta ännu ett rättfärdigande att fortsätta ta marken i anspråk?

7.4 Järnvägstekniskt Centrum – byggnation utanför ramarna

Mitt val har varit att kolla på Malmö och med Hyllie som fokusområde men ett annat intressant planförslag på jordbruksmark är Järnvägstekniskt centrum. År 2007 tog Malmö stad fram planförslaget Malmö - Järnvägstekniskt centrum (2007) till granskande. Initiativtagarna till denna etablering var Skånetrafiken i samverkan med banverket och Jernhusen AB. I detta planprogram beskriver Malmö stad hur de söder om Malmö mellan byarna Krumby, Lockarp och Glotorp ville etablera Malmös Järnvägstekniskt centrum som skulle utgöra uppställningsplatser samt verkstadskapacitet. Detta valda etableringsområde utgörs av 72 hektar jordbruksmark och är placerad utanför Yttre ringvägen (Malmö stad, 2007, s. 2). Malmö stad som sedan tidigare har förklarat sin strategi med att förtäta i staden vid exploatering och att

detta endast ska ske innanför Yttre ringvägen. Att byggnation endast kan ske innanför Yttre ringvägen för annars ses inte detta som en långsiktig god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror (Malmö stad, 2014a, s. 52). Järnvägstekniskt centrum skulle utgöra 150 arbetsplatser samt utgöra plats för ett stort antal av regionens vagnar.

Dock krympte projektets omfattning från Jernhusen AB sida, vilket gjorde att planförslag aldrig genomfördes då verksamheten inte bedömdes och ansågs uppnå de väsentliga samhällsintressen som krävs enligt 3 kap 4 § Miljöbalken. Verksamheten blev av mindre omfattning än vad som var planerat från början och Malmö stad ville inte exploatera så mycket högt klassad jordbruksmark för en så liten etablering. Det skulle inte uppnå den grad som krävdes för att vara ett väsentligt samhällsintresse enligt 3 kap 4 § MB. Vad vi paradoxalt kan utläsa är att om Skånetrafiken, Banverket och Jernhusen AB hade velat etablera en större verksamhet i detta område hade det sett annorlunda ut, då hade intresset vägt över framför att bespara marken (Sydsvenskan, 2010).

7.5 Att tillämpa kompensation för förlusten av jordbruksmark

Persson förklara hur kompensationsåtgärder handlar om att göra rätt för sig, samtidigt om kunskap och medvetande. Att stoppa samhällsutveckling går inte och därför borde ianspråktagandet av mark utgå ifrån att en förändring kommer att ske och hur den ska te sig. Samtidigt som ökat medvetande och kunskap om miljövärdena vid en exploatering resulterar till att det stärker miljöfrågorna i en planeringsprocess och i samhällsutvecklingen (Persson, 2011, s. 22f).

Ansvar för hur mark planeras och bevaras inom kommungränserna ligger hos kommunerna. Detta innebär att i dem har ansvaret vid negativ påverkan på miljön, som då i första hand ska undvikas eller så långt som möjligt minimeras vid exploatering. Men när en exploatering inte kan undvikas eller minimeras skada ska det i andra hand genomföras kompensationsåtgärder på plats (Malmö stad, 2014a, s. 52). Vad som kan utläsas ur dokument från Malmö stad är hur kompensation ska tillämpas vid exploatering av mark. Malmö stad upprättande därför Miljöbyggprogram SYD som ska verka för att kommuner ställer högre krav vid nyproduktion på byggherrar

som bygger på kommunal mark. Målet med miljöbyggprogram SYD är att minska resursanvändningen och påverkan på miljön i allmänhet och klimatet. Från kommunernas sida önskas det att programmet ska tillämpas i så hög grad som möjligt (Malmö stad, 2012b, s. 5). Det här går att relatera till Perssons idéer kring att låta kompensation tillämpas vid exploatering på jordbruksmark. Detta förklarar han som en konkret åtgärd för att försöka eliminera ett byggprojektets negativa miljökonsekvenser (Persson, 2011, s. 6). Med hans teori och hans tro att detta leder till ett mer hållbart samhällsbyggande är kommunerna på rätt spår gällande kompensation för jordbruksmarken de exploaterar i Hyllie. Frågan är om denna kompensation kan rättfärdiga att jordbruksmark blir ianspråktagen och om den kompensation som Malmö stad kräver byggherrarna att utföra kan fungera som ersättning för jordbruksmarken som tas i anspråk i Hyllie?

7.6 Grönytefaktorer- Malmös aktörers ansvarstagande gentemot samhället

För att en kompensation ska kunna ske nämner Persson hur myndigheter måste ha tagit ställning till vad som har ersättningsvärde och vad som bör kompenseras (Persson, 2011, s. 6,

11). Malmö stad säger sig planera att ersätta förlusten av jordbruksmark med olika typer av naturvärden i Hyllie (Malmö stad, 2014a, s. 52). De säger att de ska kompensera dessa genom att tillämpa balanseringsprincipen, samt att de då har som mål att tillämpa denna så att miljökompensationen ger motsvarande kvalitet för den exploatering som sker om negativ påverkan inte kan undvikas vid anspråkstagande av mark (Malmö stad, 2012d, s. 15).

I fallet Hyllie kan varken skada efter exploatering på de 655330 m² (65,5 ha) stora jordbruksmarken kan undvikas eller minimeras. Här bör därför kompensation ske och detta med grönytefaktorer på plats som den anonyma informanten nämner (anonym informant 2, 2014-05-08). Kompensationen Malmö stad säger sig betala tillbaka för av den mark som tas i anspråk i Hyllie är de grönytefaktorer som är införda i markanvisningsavtalen. Dessa markanvisningsavtal som byggherrarna är skyldiga att skriva under för att få tillstånd att ta marken i anspråk för byggnation i Hyllie (anonym informant 2, 2014-05-08).

Det avtal Malmö stad kräver mellan sig och byggherrarna innefattar kompensering av grönytefaktorer för den jordbruksmark de tar i anspråk. Dock kan det utläsas att markanvisningsavtalet godkänner en

gradvis miljöförstöring då dessa avtal innefattar olika nivåer på kompensation som ska uppnås av byggherrarna. Från kommunens sida önskas det att avtalet tillämpas i så hög grad som möjligt men att detta inte är ett krav så länge byggherrarna håller sig inom avtalet (Malmö stad, 2012b, s. 5). Det finns då en risk att byggherrarna inte följer markanvisningsavtalen och kompenserar i den grad som avtalats eller om en kompensation över huvud taget sker. Om avtalet inte följs straffas byggherrarna endast med att de i framtiden får svårt att instifta projekt tillsammans med Malmö stad (Malmö stad, 2012b, s. 5). Detta leder till att en fullständig kompensation riskerar att utebli och den jordbruksmark som tagits i anspråk aldrig kommer att kompenseras. Miljökompensation ska inte endast ses som en vinst från byggherrarnas sida, utan ska ses som en *win-win* situation. Alltså det ska inte bara vara exploatörens intressen som ska tillgodoses utan även jordbruksmarken genom att exploatören i sin tur måste kompensera tillbaka med natur. Här borde Sveriges bördigaste jordbruksmark få mer betydelse i avtalen (Persson, 2011, s.25ff).

Detta tillvägagångssätt kan se bra ut i teorin att tillämpa markanvisningsavtal, men att det i praktiken inte finns en styrande hand som granskar och kräver en fullständig kompensation. Rees

och Wackernagel (2009) talar ändå för att tillämpa kompensation som fysiskt underlag som markanvisningsavtalen utgör, detta för att försöka undvika en gradvis miljöförstöring vid exploatering. Dock förklarar de att ovanstående situation ibland inte kan förhindras (Rees och Wackernagel 2009, s. 294f).

Miljökompensationskravet höjer priset på exploatering i hopp om att hindra förlusten av ekologiska tillgångar som en exploatering kan utgöra. Persson förklarar hur miljökompensationsåtgärder kostar att genomföra och innebär således att exploateringskostnaderna ökar. Exploatören måste betala för att återställa förlorade värden vid exploatering, vilket Persson menar krävs för en hållbar utveckling (Persson, 2011, s. 22). Genom att betrakta miljökompensation som en ekonomisk fråga kan detta leda till att naturen betraktas som ett kapital och som styrs av exploatörens betalningsvilja. Det ekonomiska inflytandet blir då större än de ekologiska tillgångarna och detta kan leda till att exploatering prioriteras framför jordbruksmarkens bevarande. Detta går att relatera till Sieverts teorier som syftar till att jordbruksmarken inte ska prioriteras i andra hand. Därför förespråkar han hur byggnationer på dessa jordbruksmarker ska komma i andra hand för att staden ska växa hållbart (Sieverts, 2003, s. 39f).

Som Persson beskriver blir detta i kommuner även en ekonomisk- och etableringsfråga och inte bara en miljöfråga. Här blir det upp till exploatörerna att ersätta för den mark de exploaterar. Då en exploatering kan handla om nya arbetstillfällen eller bostadsbyggande har kommunerna svårt att neka sina grönområden för utvecklingen. Detta då kommunerna vill ha företag till kommunen och det blir då svårt att kräva en miljöersättning om grannkommunen inte gör det. Det kan leda till att etableringen läggs där istället och att kommunen går miste om ekonomisk vinning (Persson, 2011, s. 28). Denna miljökompensation blir då en ekonomisk fråga om hur vidare exploatering av jordbruksmarken ska ske eller om livsmedel- och energiproduktionens skyddas?

7.7 Mark som aldrig kommer att kompenseras

Dock är det endast ingrepp som anses medföra ”påtaglig skada” som svensk lagstiftning sätter krav på miljökonsekvensbeskrivning. Men om det endast är av mindre försämringar godtas detta utan att denna skada behöver kartläggas. Detta indikerar på att en mindre miljöförsämring vid alla exploateringar skapar en konstant försämring av miljön godtas, samt att denna mark som tas i anspråk aldrig behöver kompenseras. På detta vis kan kommunerna ta i

anspråk mark utan problematik, undvika att utföra en miljökonsekvensbeskrivning och slippa en granskning av länsstyrelsen. Samt att denna jordbruksmark aldrig heller behöver bli kompenserad, då denna mark inte anses enligt lagstiftning utgöra någon större ”påtaglig skada”. Persson talar emot denna lagstadga och menar på att vare sig det är små eller stora skador som utgörs på miljön bör det ersättas men kompensation (Persson, 2011, s. 22).

En anledning till att denna situation uppstår är för att svenska lagar kan tendera att uppfattas vaga, då lagarna inte ställer krav på en fullständig kompensation. Lagstiftning tenderar att endast syfta till att miljöeffekterna inte får bli “oacceptabla”. Detta kan skapa en liten ökad grad av miljöförstöring vid varje byggprojekt, Wallentinus förklarar att detta i sin tur kan genererar till en gradvis ökad miljöförstöring (Wallentinus, 2007, s. 300).

7.8 Ekologiska fotavtryck - att likställa värden

Tanken bakom kompensationsprincipen är att mark likställs. Alltså för en kompensation handlar det ytterst om att olika värden likställs med varandra, hur en vara kan kompensera en annan vara för att uppnå balans. Därför förespråkar Rees & Wackernagel (2009) tillämpning av det Ekologiska fotavtryck då detta verktyg ger

jämförbarhet mellan olika varors resursförbrukning (Rees & Wackernagel, 2009, s. 294). Här summerar Ekologiska fotavtryck resterande produktiv jordbruksmark på vår jord och samtidigt visar på hur mycket produktiv jordbruksmark som måste gottgöras för att återställa balansen av de resurser som förbrukats och förbrukas (Ibid, s. 290ff). De anser att detta räkne- och redovisningsverktyg kan tillämpas på vilken vara som helst som fyller syftet att betala tillbaka i mark, naturresurser eller med ekonomiska medel för det som har konsumerats av jordbruksmark (Ibid, s. 294f). Malmö stad kunde ha använt sig av verktyget Ekologiska fotavtryck för att ta reda på om kompensationen är tillräcklig för att rättfärdiga anspråktagandet av jordbruksmarken. Så genom tillämpning av detta räkne- och redovisningsverktyg kan uträkningar ske och likställa den jordbruksmark som förbrukas i Hyllie. Verktyget kan då påvisa den exakta mängden av hur mycket som byggherrarna borde kompensera med i naturresurser för den jordbruksmark som tas i anspråk, så att det ska bli balans och likställt med exploateringen av jordbruksmarker. Därför förespråkar Collins & Flynn (2007) att detta verktyg borde utgöra ramen och utgångspunkten vid planering. De menar på om detta verktyg hade tillämpats i planeringsprocesser hade det stärkt miljöfrågorna i samhällsutvecklingen som sedan hade genererar i ett långsiktigt och hållbart tänkande vid planering

(Collins & Flynn, 2007, s. 307ff). Frågan är om detta verktyg leder till en acceptans för att ta mer mark i anspråk inom kommunerna om man brukar detta verktyg? Detta tillvägagångssätt skapar kanske en större exploatering av jordbruksmarker och att man i första hand inte prioriterar att bespara marken?

7.9 Kan man ersätta jordbruksmarken i praktiken?

Med tillämpning av verktyget ekologiska fotavtryck förväntas alltså en naturresurs göras likställande jordbruksmarken som exploateras i Hyllie genom uträkningar (Rees & Wackernagel, 2009, s. 294). Sieverts förtydligar hur jordbruksmark som exploateras aldrig kan ersättas av ett annat tillsatt naturvärde (Sieverts, 2003, s. 39f). Med detta klargör Persson hur kompensation av ”annan tillgång” aldrig kan ersätta jordbruksmarken i praktiken (Persson, 2011, s. 27). Alltså ett tillsatt träd kan aldrig ersätta eller utgöras som jordbruksmark, samt inte heller fylla den funktion som jordbruksmarken utgör. Med detta förklarar Rees & Wackernagel kompensationsteorin som dysfunktionell, då jordbruksmark som tas i anspråk aldrig kan ersättas till fullo av en annan naturresurs. Att en tillsatt naturresurs endast kan likställas i teorin genom uträkningar, men att en ersättning aldrig kan ske i praktiken (Rees & Wackernagel, 2009, s. 295). De naturresurser som ska utgöra en

kompensation för den jordbruksmark som exploateras i Hyllie kommer aldrig att utgöra samma kvalitet som den jordbruksmark som tas i anspråk.

Trots detta menar Rees & Wackernagel att Ekologiska fotavtryck bör användas, att ersättning och kompensation bör ske vid exploatering av jordbruksmarker. Detta görs för att bygga upp land och skog för att motverka expanderade konsumtion av mark. Detta tillvägagångssätt framhåller Sieverts som god då han bedömer att det är bättre att kompensera än att inte göra det alls. Han framhäver även hur ekologiska fotavtryck kan vara ett hjälpmedel för att kompensera i så hög grad som möjligt. Dock menar han att denna metod inte kan rädda potentiell utvecklingsmark, alltså att denna metod inte besparar marken i Hyllie. Men som Sieverts förklarar måste en acceptans finnas om att städer måste fortsätta växa och att det då är bättre att kompensera för den jordbruksmark som exploateras än att inte göra det alls (Sieverts, 2003, s. 28).

Kapitel 8. Sammanfattande diskussion

Här kommer en sammanfattande diskussion över mina värderingar och bedömningar av ämnet. Jag kommer här beskriva vad jag funnit och försöka besvara mina två problemformuleringar.

Denna studie syftar till att undersöka motiven för att ta värdefull jordbruksmark i anspråk och även undersöka om kompensationsåtgärder kan vara en metod för att värna om jordbruksmark som står utan lagstadgat skydd. Malmö stad och Hyllieområdet har valts som fallstudie för att belysa frågeställningarna. Genom denna dokumentstudie och kvalitativa intervjuer har syftet varit att besvara följande frågeställningar:

Hur kan ianspråktagande av högt klassad jordbruksmark motiveras?

Finns det möjligheter att kompensera för förlusten av jordbruksmark?

Jag har efter granskande av planprogram och utförda intervjuer kommit fram till att utbyggnaden i Hyllie skiljer sig en stor del från intentionerna i lagstiftningen beträffande bevarande av värdefull jordbruksmark. Malmö stads höga ambition om att jordbruksmarken ska vara den dominerande verksamhet för livsmedels- och energiproduktion är för svår att förhålla sig till då den brister i praktiken. I detta fall kan jag konstatera att Malmö inte använder deras jordbruksmarker som deras plandokument förespråkar, då Hyllies jordbruksmark har blivit exploaterad.

Jag har kommit fram till att allt hänger på hur motivering görs från kommunernas sida vid upprättande av planprogram och översiktsplaner. Samt hur förslag presenteras och hur man väger in vilket väsentligt samhällsintresse som är av störst värde enligt 3 kap 4 § MB.

Stadsutbyggnaden i Hyllie sägs ha skett med fokus med att bygga hållbart genom förtätning, detta för att främja den ekologiska hållbarheten. Detta synsätt och metod genomsyrar alla deras planprogram samt översiktsplan. Här har länsstyrelsen samma ställningstagande för hur en hållbar stadsutveckling ska ske. Även utifrån min teori anses det av forskare viktigt att se till att hållbarhetsaspekter är inkluderade vid stadsutveckling och att

ekologin ska vara i framkant. För att leva upp till detta förespråkas strategier som bidrar till en förtätning som håller stadskärnan intakt och samtidigt bevarar jordbruksmarken. Denna anses vara vital för en hållbar stadsutveckling.

Enligt min analys kan det utläsas hur Malmö stad inte har samma bild av förtätning som teoretikerna och länsstyrelsen. När exploateringen i Hyllie faktiskt utgör en expansion av staden utåt i periferin och mycket jordbruksmark tas i anspråk. Denna utbyggnad av staden kan Malmö rättfärdiga genom att de definierar Hyllie som ”i staden”, samt att denna exploatering även sker innanför Yttre ringvägen, vilket deras strategi syftar till som just förtätning. Dessa blir två motiv som då rättfärdigar den stora exploatering och expansion av staden. Samtidigt pekar de på hur jordbruksmarken endast finns belägen utanför staden, vilket de beskriver är utanför Yttre ringvägen. Motorvägen blir här en förbestämd gräns för vad som får tillhöra staden och vad som är jordbruksmark. Det är bara delen utanför Yttre ringvägen, delen som ges benämning landsbygd, som de anser ska bevaras för livsmedel- och energiproduktion. De 655533 m² (65,5 ha) jordbruksmark som de tänker exploatera i Hyllie hänvisas inte som jordbruksmark, trots att det existerar. Med detta förhållningssätt och dessa motiv rättfärdigas och görs det

legitimt för Malmö stad att exploatera dessa stora arealer jordbruksmark, trots att en expansion av staden faktiskt sker.

En paradox är att synen för vad som är jordbruksmark inte är avgörande eller är av vital betydelse för om byggnation ska ske eller ej, då denna mark har svagt skydd i lagen. Så länge de väsentliga samhällsintressena anses vara viktigare att prioritera än behovet av bevarande av jordbruksmarken kan denna tas i anspråk enligt 3 kap 4 § MB. Som i förslaget där Malmö stad godkände etableringen av Järnvägstekniskt Center på jordbruksmark, trots att denna skulle etableras utanför yttre ringvägen. Detta godkändes för att det ansågs vara av väsentligt samhällsintresse av den omfattning etableringen skulle utgöra, trots att utbyggnaden skulle ske på jordbruksmark. All utbyggnad som sker utanför Yttre ringvägen betraktar Malmö stad som expansion, vilket Malmö stad inte säger sig tillämpa vid utbyggnad av staden. Detta indikerar på att jordbruksmark alltid kan motiveras att tas i anspråk om ett annat intresse väger över allt annat. Därför kommer vår konsumtion av jordbruksmarken att fortskrida. Dock skulle detta kunna utgöra konsekvensen då kommunerna innehar ansvaret för huvuddragen för hur markanvändningen inom kommungränserna ska planeras. Detta skulle kunna vara en indikation på att kommunens önskan för markanvändning alltid kan

motiveras på ett eller annat sätt som blir godkänt i översiktsplanen. Med detta syftar jag på att denna Yttre ringväg idag ses som en vald gräns som inte ska enligt Malmö stads strategier byggas utanför, trots att jordbruksmark finns på båda sidor av vägen. Jag skulle vilja säga att denna valda gräns förmodligen kommer flyttas utåt från staden i periferin med tiden, när allt innanför Yttre ringvägen är bebyggt. Så som stadsbyggnadsutveckling motiveras och sker idag kommer detta scenario möjligtvis ske i framtiden. Förväntningarna på vår rådande konsumtion av mark så som Sieverts tydligt framhåller kommer inte att minska i framtiden. Denna yttre ringväg och valda gräns kan därför vara en tillfällig sådan som med tiden kommer att flyttas utåt för att göra mer plats för ny byggnation på jordbruksmark. Jag ser därför skeptiskt på utbyggnationen, då det från Malmö stads sida har motiverats som en förtätning av staden istället för vad det faktiskt är, en exploatering av jordbruksmarken.

För att besvara min andra frågeställning som jag ämnade undersöka, om det finns möjligheter att kompensera för förlusten av jordbruksmark som tas i anspråk i Hyllie har jag kommit fram till några motsägelser. Utifrån mina teorier anses det av forskare att detta tillvägagångssätt med att utföra miljökompensation vid ianspråktagande av jordbruksmark bör tillämpas. Då de framhåller

hur denna metod minskar miljöpåverkan och verkar på en hållbar stad. Naturvärdena som Malmö stad sätter krav på byggherrarna att tillsätta kan enligt mina teorier kompenseras för den mark som tas i anspråk i Hyllie. De menar på att compensation kan ske och om Ekologiska fotavtryck tillämpas kan detta vara ett hjälpmedel för att kompensera i så hög grad som möjligt. Dock nämner de hur detta utförande aldrig kommer att ersätta jordbruksmarken i praktiken då de menar på att de aldrig kan utgöra en ”annan tillgång”. Med detta menas hur naturvärdena som byggherrarna tillsätter aldrig kan utgöra eller hjälpa att ”bespara jordbruksmark” i längden.

Problematiken med tillämpandet av markanvisningsavtalen är att de inte kräver en fullständig compensation. Spelrummet byggherrarna har för vad de behöver kompensera med har för stora ramar. Här ska Malmö stad utnämna en annan och hårdare form utav bestraffning för att ett byggprojekt inte skulle kunna utgöra en gradvis miljöförstöring. I utbyggnaden i Hyllie framgår det hur de i slutändan blir upp till byggherrarna om de kommer att kompensera eller ej. Det blir då deras val då Malmö stad endast sätter en varning om dessa aktörer tänker stifta samarbete ihop igen. På detta vis lämnas miljökravet Malmö stad sätter upp för byggherrarna åt slumpen om compensation kommer ske eller ej. Samtidigt utgör

detta en ekonomisk paradox, när kommuner i detta fall Malmö stad vill ha investerare till sin kommun för att investera i byggprojekt. Om kommuner sätter för höga krav kommer investerarna som Persson nämner förmodligen bli få i antal då exploateringskostnaderna blir högre för byggherrarna vid miljökompensation. Detta kan tendera till att kommuner inte vill sätta krav på investerarna och att ingen kompensation då sker. En annan paradox är att kompensation sätter ett pris på marken som rättfärdigar exploatering. Miljökompensation kan här vara ett sätt för exploatörer, i detta fall byggherrarna att köpa sig rätten att ta jordbruksmarken i anspråk. Detta kan leda till att exploatering sker på platser som annars inte skulle exploaterats och på så sätt bli legitimt att ta i anspråk jordbruksmarken. Men teoretikerna anser att kompensation bör tas med vid ianspråktagande av jordbruksmark, eftersom denna metod är bättre än att inte tillämpa någonting alls för jordbruksmarken som bebyggs. De menar även på att städer aldrig kommer att fortsätta att växa och att det här då bara måste finnas strategier som stödjer detta, oberoende av kostnader.

De förklarar hur kompensation med annan tillgång är bättre än att inte betala tillbaka alls. På grund av jordbruksmarkens vitala del för bevarande av livsmedel- och energiproduktion, samt svag lagstadga i

praktiken anser jag att värdefull jordbruksmark borde göras till riksintresse. Jordbruksmarken är en begränsad resurs på vår jord som aldrig kan eller kommer att kunna ersättas av annan vara. Den bör därför ha ett starkare lagligt skydd än endast nationellt intresse för att denna ska kunna bevaras. Att göra jordbruksmarken till riksintresse är ett sätt att stärka skyddet av jordbruksmarken, detta i och med att länsstyrelsen då får ett större inflytande över dess bevarande. Detta skulle då även knyta an till nollvisionen som länsstyrelsen samt Malmö stad förespråkar. Detta tillvägagångssätt kan tyckas drastiskt, men om man ser på kort sikt kan mark för bostäder och företagsetableringar ses som väsentliga samhällsintressen. Men på längre sikt är och bör mark för livsmedels- och energiproduktion vara ett mer väsentligt samhällsintresse.

Ett förslag jag har för att i framtiden bättre kunna skydda vår jord och bruksmark är att kommuner borde peka ut i sin översiktsplan var jordbruksmark finns lokaliserad, samt vilken jordbruksmark som kommuner i framtiden vill exploatera inom kommungränserna. Detta kan ske genom att uppföra kartor med mängden jordbruksmark som finns innanför kommungränserna samt som visar hur mycket av denna jordbruksmark som planeras att ta i anspråk och hur mycket

som har blivit ianspråktaget med tiden. Jag ser även att det borde föras statistik på denna information. En kombination mellan dessa metoder skulle ge en bättre bild för både kommunen själva samt för länsstyrelsen men även för medborgarna då detta borde vara offentliga handlingar. Detta tillvägagångssätt hade visat tydligt hur mycket mark som faktiskt bebyggs och som i framtiden planeras bebyggas. Må hända att kommunen tycker detta tillvägagångssätt är dramatiskt men metoden kanske hade begränsat ianspråktagandet av jordbruksmarken i kommunen. Metoden skulle även hjälpa länsstyrelsen i deras önskan att kommuner ska knyta an planeringen i praktiken. Här menar länsstyrelsen att Malmö stad borde i sin översiktsplan redovisa enligt 3 kap 4 § Miljöbalken, vart jordbruksmarken är belägen inom kommunen. Men även vilken jordbruksmark som planeras att bli ianspråktagen vid förändrad markanvändning.

Källförteckning

Litteratur

Johansson, Birgitta & Orrskog, Lars (2002). *Att bygga ett hållbart samhälle*. 1. uppl. Stockholm: Natur och kultur

Kalbro, Thomas & Lindgren, Eidar (2011). *Markexploatering*, fjärde upplagan. Vällingby: Elanders Sverige AB.

Nyström, Jan (2003). *Planeringens grunder - En översikt*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Persson, Jesper (2011). *Att förstå miljökompensation*. Göteborg: Melica Media

Polit, Denise F. & Beck, Cheryl Tatano (2013). *Essentials of nursing research: appraising evidence for nursing practice*. 8th ed. Philadelphia, USA: Lippincott Williams & Wilkins

Rees, William & Wackernagel, Mathis (2009). *What is an Ecological Footprint?* I Wheeler, Stephen Maxwell & Beatley, Timothy (red.). *The sustainable Urban Development Reader, 2. Ed. part Tree*, 289-296. London: Routledge

Sieverts, Thomas (2003). *Cities without cities: an interpretation of the Zwischenstadt*. English language ed. London: Spon Press

Teorell, Jan & Svensson, Torsten (2007). *Att fråga och att svara: Samhällsvetenskaplig metod*. 1. uppl. Stockholm: Liber

Thurén, Torsten (1991). *Vetenskapsteori för nybörjare*. 1. uppl. Stockholm: Runa

Wallentinus, Hans-Georg (red.) (2007). *MKB – Perspektiv på miljökonsekvensbeskrivning*. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur

Wastenson, Leif, Germundsson, Tomas & Schlyter, Peter (red.) (1999). *Sveriges nationalatlas. Atlas över Skåne*. Gävle: Kartförl.

Lagtext

SFS 2010:900 Plan- och bygglagen. Stockholm: Näringsdepartementet RS N.

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

Planeringsdokument

Jordbruksverket (2013). Väsentligt samhällsintresse- jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering. Rapport 2013:35.

Länsstyrelsen (2012) Länsstyrelsen Skåne Skånska åtgärder för miljömålen - *Regionalt åtgärdsprogram för miljö kvalitetsmålen 2012/2016*. (Länsstyrelsen Skåne). Länsstyrelserapport: 2012:7.

Uddenberg, Eva (2001). Skånes värdefulla jordbruksmark tätortsexpansion och utbyggnad av infrastruktur på högt klassad åkermark från 1960 till nutid, Länsstyrelsen (Copy Quick).

Malmö stad (2007). Malmö - Järnverkstekniskt Centrum. Planprogram.

Malmö stad (2014a). Översiktsplan för Malmö. Planstrategi.

Malmö stad (2010). Dialog- Pm, så förtätar vi Malmö.

Malmö stad (2009a). Dialog-pm, Hela Hyllie hållbart, om kroksbäck-Holma-Hyllie.

Malmö stad (2009b). Dialog-Pm, Hur kan Malmö växa-hållbart.

Malmö stad (2012a). Miljökonsekvensbeskrivning till översiktsplan för Malmö.

Malmö stad (2012b). Miljöbyggprogram Syd.

Malmö stad (2012c). Naturvårdsplan för Malmö – programdel

Malmö stad (2014b). Översiktsplan för södra Hyllie. Fördjupning av översiktsplan för Malmö, Samrådsunderlag

Material från internet

Collins, Andrea & Flynn, Andrew (2007). Engaging with the Ecological Footprint as a Decision-Making Tool: Process and Responses. *Local Environment: the international journal of justice and Sustainability*. 12 (3) : 295-312. Tillgänglig på internet:

<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13549830601183339>

(Hämtad 2015-04-31)

Larsson, Anders & Germundsson, Lisa (2012). *Mål och metoder för hushållning med god jordbruksmark inom kommunal planering*.

SLU. Alnarp: Fakulteten för landskapsplanering, trädgårds- och jordbruksvetenskap, Sveriges lantbruksuniversitet. Tillgängligt på internet: http://pub.epsilon.slu.se/8760/13/larsson_et_al_120427.pdf

(Hämtat 2014-10-14).

Bergström, Britt-Marie (2010). *Ingen tågdepå i Glostorp*.

Sydsvenskan. 25 mars. Tillgängligt på internet:

<http://www.sydsvenskan.se/malmo/ingen-tagdepa-i-glostorp/>

(Hämtat 2015-06-08).

Region Skåne- Flerkärnighet i Skåne (2011). Tillgängligt på internet:

http://utveckling.skane.se/siteassets/publikationer_dokument/flerkar_nighet_i_skane.pdf

(Hämtat 2015-08-10).

Intervjuer

Informanter:

Anonym informant 1, Stadsbyggnadskontoret Malmö stad Datum för intervju: 2014-03-28 Denna tjänsteman är planarkitekt på Malmö Stad inom Hyllie projektet.

Anonym informant 2, Fastighetskontoret, Malmö stad Datum för intervju: 2014-05-08. Tjänsteman på Fastighetskontoret och är projektledare för Hyllie projektet.

Bilder

1. Malmö stad (2010). Aktuella planer och projekt i utbyggnadsområdet Hyllie, s. 8

Bilaga1.

Frågorna kommer ställas där utrymme ges till öppna svar.

Intervju frågor:

Hur kommer det sig att Hyllie blev Malmös nya förtätning?

Hur resonerar ni när ni väljer val av utbyggnad på den åkermarken som Hyllie utgör?

Vem är markägare i Hyllie idag?

Vilka vart markägare innan exploateringen?

Vart det längesen marken som byggs på idag användes som odlingsmark?

Hur många hektar mark kommer och tas nu i anspråk i Hyllie?

Och hur många Ha mark tas i anspråk för byggnationen nu?

Hur många hektar av denna mark är odlingsmark?

Tänker man kompensera för den mark man tar i anspråk?

Är dessa kompensationer skrivna i markanvisningsavtalen eller?

Hur ser kompensationen ut?

Vem bestämde detta?

Hur har detta beslut tagits?

Får jag använda dig som referens i intervjun?