

**Regeringens skrivelse**

**1981/82: 29**

**med redogörelse för arbetet med markhushållning i Skåne;**

beslutad den 8 oktober 1981.

Regeringen överlämnar till riksdagen, enligt bifogade utdrag av regeringsprotokoll, en redogörelse för arbetet med markhushållning i Skåne.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

BIRGIT FRIGGEBO

BOSTADSDEPARTEMENTET

Utdrag  
PROTOKOLL  
vid regeringssammanträde  
1981-10-08

**Närvarande:** statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Ullsten, Wikström, Friggebo, Åsling, Söder, Johansson, Wirtén, Andersson, Boo, Eliasson, Gustafsson, Elmstedt, Tillander, Ahrland, Molin

**Föredragande:** statsrådet Friggebo

**Skrivelse med redogörelse för arbetet med markhushållning i Skåne**

---

I sitt beslut med anledning av propositionen 1978/79: 213 med redovisning av planeringsskedet i den fysiska riksplaneringen gav riksdagen till känna att regeringen för riksdagen borde redogöra för resultatet av den etapp i arbetet med ett markhushållningsprogram för Skåne som skulle redovisas av länsstyrelserna till regeringen i anslutning till redovisningen av länsplanering 1980. Därvid anfördes att regeringen även borde redogöra för sina bedömningar av i vilken mån det då uppnådda resultatet kunde läggas till grund för även de statliga myndigheternas ställningstaganden för den närmaste tioårsperioden. Det fortsatta arbetet skulle då enligt riksdagen eventuellt kunna tillgodose även berättigade krav på en planering med sikte på konkret genomförande av aktuella kommunala mål (CU 1979/80: 6, rskr 87).

Regeringen har den 17 september 1981 beslutat om fortsatt arbete med markhushållning i Skåne med anledning av den redovisning som länsstyrelserna i Kristianstads och Malmöhus län lämnade regeringen i december 1980. Som bilaga till regeringens beslut har fogats en promemoria som har upprättats inom bostadsdepartementet i samråd med övriga berörda departement. Regeringens beslut innehåller de resultat och bedömningar som riksdagen har begärt att få ta del av. Beslutet bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga*.

Jag hemställer att regeringen till riksdagen överlämnar sitt beslut om fortsatt arbete med markhushållning i Skåne.

---

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

*Bilaga*

## REGERINGSBESLUT

1981-09-17

F 640/81

(delvis)

F 444/79

(delvis)

Länsstyrelsen i Kristianstads län

291 86 KRISTIANSTAD

Länsstyrelsen i Malmöhus län

205 15 MALMÖ

**Fortsatt arbete med markhushållning i Skåne**

Regeringen har i beslut den 13 mars 1975 och den 7 december 1978 uppdragit åt länsstyrelserna i Kristianstads och Malmöhus län att upprätta ett markhushållningsprogram för Skåne och angett riktlinjer för arbetet.

Enligt sist nämnda beslut skulle arbetet fullföljas snarast möjligt och redovisas till regeringen gemensamt av länsstyrelserna dels i samband med redovisningen av länsplanering 1980, dels under år 1982. I redovisningen år 1980 skulle länsstyrelserna bl. a. utvärdera det då uppnådda resultatet av kommunernas arbete med områdesplaner och bedöma hur de redovisade anspråken på mark för tätortsutbyggnad tillgodoser kravet på markhushållning. Redovisningen skulle vara en etappredovisning. Länsstyrelserna skulle ange utgångspunkter för det fortsatta arbetet inför redovisningen år 1982.

Länsstyrelserna har i december 1980 till regeringen redovisat ett gemensamt förslag till markhushållningsprogram för Skåne. Länsstyrelserna har därvid hemställt bl. a. att regeringen skall besluta att uppdraget härigenom i huvudsak skall vara slutfört.

Länsstyrelsernas förslag har remissbehandlats. Yttranden har avgetts av statens vägverk efter hörande av vägförvaltningarna i Kristianstads och Malmöhus län, riksantikvarieämbetet, lantbruksstyrelsen efter hörande av lantbruksnämnderna i Kristianstads och Malmöhus län, skogsstyrelsen efter hörande av skogsvårdsstyrelserna i Kristianstads och Malmöhus län, statens naturvårdsverk, Sveriges lantbruksuniversitet, statens planverk, Nordvästra Skånes kommunalförbund, Sydvästra Skånes kommunalförbund, Kristianstads länsavdelning av Svenska kommunförbundet, Malmöhus länsavdelning av Svenska kommunförbundet, Lantbrukarnas riksförbund, Skånes naturvårdsförbund och Förbundet Aktion Skåne-Miljö.

Svenska kommunförbundet och Svenska naturskyddsföreningen har avstått från att yttra sig.

Förbundet Aktion Skåne-Miljö och Lantbrukarnas provinsförbund i Skåne har kommit in med skrivelser.

Kommunerna och länsstyrelserna i Skåne har beretts tillfälle att komma in med kompletterande synpunkter med anledning av remissyttrandena. Synpunkter har lämnats av de båda länsstyrelserna samt av Hässleholms, Klippans, Simrishamns, Ängelholms, Bjuvs, Helsingborgs, Hörby, Landskrona, Malmö, Sjöbo, Staffanstorps, Svedala och Vellinge kommuner.

I en promemoria, som har upprättats inom bostadsdepartementet i samråd med övriga berörda departement, redovisas en sammanfattning av länsstyrelsernas förslag till markhushållningsprogram och en sammanställning av remissyttrandena. Vidare föreslås i promemorian utgångspunkter för det fortsatta planeringsarbetet i kommunerna i syfte att hushålla med markresurserna. Promemorian fogas som bilaga till detta beslut.

---

Regeringen finner att det program för markhushållning i Skåne som har redovisats av länsstyrelserna inte svarar mot de krav som har ställts i regeringens tidigare beslut. De av statsmakterna uppställda riktlinjerna för hushållning med jordbruksmark har inte beaktats på ett tillfredsställande sätt. Arbetet med markhushållning i Skåne bör därför drivas vidare i syfte att ytterligare begränsa anspråken på jordbruksmark. De i promemorian angivna utgångspunkterna bör utgöra grunden för arbetet. Regeringen vill därvid särskilt framhålla att hushållningen med jordbruksmarken kräver att det vidtas aktiva åtgärder i syfte att åstadkomma ett tätare byggande och ett sådant effektivare utnyttjande av befintliga tätortsområden som kan genomföras med hänsyn till den lokala miljön.

Enligt vad som föreslås i promemorian behövs det inte någon ny samlad redovisning från kommunerna av ett markhushållningsprogram för Skåne. Det fortsatta arbetet med markhushållningen bör i huvudsak kunna inordnas i kommunernas löpande planering och bedrivs i de former och med det samrådsförfarande som normalt tillämpas enligt byggnadslagstiftningen. Länsstyrelserna bör vid vissa återkommande tillfällen ställa samman och utvärdera kommunernas arbete och därvid bedöma hur kravet på en god markhushållning har uppfyllts.

---

Regeringen beslutar att länsstyrelserna i Kristianstads och Malmöhus län skall verka för att arbetet med markhushållning i Skåne drivs vidare enligt de utgångspunkter som anges i den till detta beslut fogade promemorian.

Länsstyrelserna skall senast den 1 december 1982 lämna en redogörelse till regeringen för hur arbetet har fortskridit. Länsstyrelserna skall bedöma i vilken omfattning redogörelserna för de båda länen behöver samordnas.

På regeringens vägnar

Birgit Friggebo

Kersti v Bahr

BOSTADSDEPARTEMENTET

PM

1981-09-17

## **Fortsatt arbete med markhushållning i Skåne**

På regeringens uppdrag lämnade länsstyrelserna i Kristianstads och Malmöhus län i december 1980 ett gemensamt förslag till ett markhushållningsprogram för Skåne. Förslaget har remissbehandlats.

I denna promemoria, som har upprättats inom bostadsdepartementet i samråd med övriga berörda departement, behandlas det arbete som har föregått förslaget och som har utförts av kommunerna och de båda länsstyrelserna.

I promemorian beskrivs inledningsvis det arbete som har genomförts och de beslut som har fattats av regeringen och riksdagen under 1970-talet angående markhushållning i Skåne. Därefter lämnas en kort sammanfattning av länsstyrelsernas förslag till markhushållningsprogram. En sammanställning av remissinstansernas synpunkter på programmet redovisas. Avslutningsvis redovisas överväganden samt förslag till utgångspunkter för det fortsatta planeringsarbetet i kommunerna i syfte att hushålla med markresurserna i Skåne.

### **Sammanfattning**

I den gemensamma redovisning som länsstyrelserna i Kristianstads och Malmöhus län har lämnat av arbetet med ett markhushållningsprogram för Skåne anhåller länsstyrelserna om att regeringen beslutar följande:

Uppdraget att utarbeta ett för Skåne samlat markhushållningsprogram skall i huvudsak anses vara slutfört.

De s.k. intressezonerna för tätortsutbyggnad bör efter viss ytterligare kommunal bearbetning ligga till grund för den fortsatta områdesplaneringen och därefter slutligt godkännas av länsstyrelserna.

Kommunernas arbete med områdesplanerna skall slutföras senast under år 1982.

Länsstyrelserna bör få i uppdrag att informera regeringen om arbetet med att färdigställa områdesplanerna.

Med anledning av länsstyrelsernas redovisning och framställning lämnas i denna promemoria följande förslag.

En ny samlad redovisning från kommunerna av ett markhushållningsprogram för Skåne erfordras inte. Arbetet med att åstadkomma en god markhushållning i Skåne behöver emellertid drivas vidare av kommunerna och de statliga myndigheterna. Det fortsatta arbetet bör i huvudsak kunna inordnas i den kommunala och interkommunala planeringen och bedrivas löpande med återkommande översyner. Länsstyrelserna bör vid vissa

återkommande tidpunkter ställa samman och utvärdera arbetet. En första sådan utvärdering bör göras och redovisas till regeringen enligt tidigare beslut, dvs. i slutet av år 1982.

Inga krav bör i fortsättningen ställas på särskilda redovisningar från kommunerna av planeringsarbetet i syfte att uppnå en god markhushållning. Arbetet bör bedrivas i de planeringsformer och med det samrådsförfarande som normalt tillämpas enligt byggnadslagstiftningen. Liksom hittills förutsätts härvid viss interkommunal samordning ske. För att man skall kunna följa förändringarna i markanvändningen utan kommunala redovisningar bör länsstyrelserna i det löpande plan- och samrådsförfarandet systematiskt ställa samman information härom. Länsstyrelserna bör i sin redovisning år 1982 redogöra för och jämföra ianspråktagandet av olika typer av mark under de senaste åren och under 1970-talet.

Markanspråken för tätortsutbyggnad under 1980-talet bedöms med hänsyn till bl. a. utvecklingen av bostadsbyggandet bli mycket begränsade i förhållande till vad kommunerna har redovisat. Markhushållningsskäl motiverar ändå att kommunerna aktivt planerar för ett effektivare markutnyttjande. Länsstyrelserna bör vid plansamråd och fastställelseprövning av detaljplaner hävda krav på effektivt markutnyttjande och verka för kommunala åtgärder när det gäller att förtäta bebyggelsen inom befintliga tätortsområden.

Möjligheterna att genom regionala överväganden uppnå bättre markhushållning bör prövas aktivt. Bl. a. bör förutsättningarna studeras för ett förbättrat samarbete inom kommunalförbunden och planeringskommittéerna samt mellan dessa och länsstyrelserna. Länsstyrelserna bör i redovisningen år 1982 redogöra för vilka åtgärder i detta avseende som har vidtagits och föreslå eventuella ytterligare åtgärder.

De av kommunerna redovisade s. k. intressezonerna bör enbart ses som översiktliga angivelser av vilken mark som under bestämda antaganden kan komma i fråga för tätortsutbyggnad. Regeringen bör således inte ta ställning till intressezonerna.

I kommunernas fortsatta planering och för den översyn som bör ske av delar av nu redovisad planering bör i övrigt följande iakttas:

Planeringen för bostadsbyggandet bör med hänsyn till markhushållningskraven ske på ett samordnat sätt mellan kommunernas bostadsförordningsprogram och fysiska planering.

Bevarandebeståndet och tätortsbefolkningens behov av rekreationsområden bör ägnas ökad uppmärksamhet.

Arbetet de närmaste åren bör inriktas på ställningstaganden till tätortsstrukturen i varje kommun samt på att upprätta och åjourhålla områdesplaner för expansiva tätorter i en takt som anpassas till planeringsförutsättningarna i resp. kommun. Länsstyrelserna bör i redovisningen år 1982 redogöra för hur långt planeringsarbetet har kommit och härvid överväga om åtgärder behöver vidtas av statsmakterna för att åstadkomma en god markhushållning.

## 1 Bakgrund

I regeringens beslut år 1975 med anledning av programskedet i den fysiska riksplaneringen angavs för Kristianstads och Malmöhus län bl. a. att kommunerna i dessa län i samarbete borde utarbeta ett markhushållningsprogram. Närmare riktlinjer för ett sådant arbete gavs i regeringens beslut. Markhushållningsprogrammet skulle utarbetas skyndsamt och efter samråd med bl. a. berörda länsstyrelser och lantbruksnämnder. Länsstyrelserna i de båda länen skulle i anslutning till sina redovisningar år 1977 av resultatet av planeringsskedet i den fysiska riksplaneringen lämna regeringen en gemensam redogörelse för arbetet med markhushållningsprogrammet. Regeringens ställningstagande i denna fråga redovisades i prop. 1975/76: 1. Riksdagen anslöt sig till regeringens bedömning (CU 1975/76: 1, rskr 1975/76: 45).

Länsstyrelserna lämnade år 1977 en gemensam redovisning till regeringen av arbetet med att upprätta ett markhushållningsprogram för Skåne. I redovisningen betonades att det ditills utförda arbetet inte motsvarade ett samlat markhushållningsprogram av det slag som åsyftades i regeringens beslut år 1975. Länsstyrelserna ansåg att arbetet borde fortsätta och lämnade förslag till hur det kunde bedrivas. Vissa frågor borde enligt länsstyrelserna utredas närmare i syfte att ge kommunerna ett gemensamt underlag för det fortsatta planeringsarbetet. Särskilda medel för sådant utredningsarbete anvisades senare av regeringen efter framställning från länsstyrelserna.

Regeringen tog ställning till arbetet med markhushållningsprogrammet och till resultatet i övrigt av planeringsskedet i beslut i december 1978 för de båda Skånelänen. I besluten konstaterade regeringen att det redovisade markhushållningsprogrammet i vissa avseenden inte uppfyllde de krav som hade ställts i 1975 års beslut och att arbetet därför borde drivas vidare. Bl. a. innehöll materialet inte de regionala bedömningar som hade förutsetts i beslutet. De av kommunerna redovisade anspråken på mark för tätortsutbyggnad för perioden 1981–1990 stod vidare inte i överensstämmelse med gällande riktlinjer för hushållning med jordbruksmark. Markanspråken borde därför övervägas på nytt.

Arbetet med markhushållningsprogrammet borde enligt regeringen fullföljas snarast möjligt och redovisas till regeringen gemensamt av de båda länsstyrelserna dels i samband med redovisningen av länsplanering 1980, dels under år 1982. I besluten gavs bl. a. följande utgångspunkter för det fortsatta planeringsarbetet.

— — —  
Markhushållningsprogrammet syftar till att ge ett för hela Skåne gemensamt underlag som ger förutsättningar för att kravet på långsiktig markhushållning skall kunna tillgodoses. I arbetet med att utforma ett

sådant program skall kravet på att tillgodose jordbrukets, skogsbrukets och friluftslivets intressen vägas mot möjligheterna att tillgodose bostadsförsörjningsbehovet och önskemålet om goda lokala arbetsmarknader. Härvid bör självfallet även naturvårdens och kulturminnesvårdens intressen beaktas.

— — —

Med utgångspunkt i den pågående områdesplaneringen för tätorterna i Skåne bör i den första etappen arbetet koncentreras till att bedöma det markbehov som oundgängligen erfordras för tätorternas expansion fram till år 1990. Vidare bör i denna etapp de närmaste årens behov av mark för samhällsbyggande klarläggas. Kommunerna och länsstyrelserna bör gemensamt ta ställning till för vilka orter områdesplaner i första hand bör upprättas. Ställningstagandena bör bygga på bedömningar om lämplig tätortsstruktur inom resp. kommun. Länsstyrelserna bör därvid föra överläggningar med berörda kommuner och kommunalförbund om behovet av regionala överväganden om tätortsstrukturen.

— — —

Vidare föreskrevs att länsstyrelserna i sin redovisning år 1980 skulle utvärdera det då uppnådda resultatet av kommunernas arbete med områdesplaner och bedöma hur de redovisade anspråken på mark för tätortsutbyggnad tillgodoser kravet på markhushållning. De redovisade markanspråken skulle stämmas av mot de förslag till planeringstal för kommunerna som motiveras från regionalpolitiska utgångspunkter. Länsstyrelserna skulle dessutom ange utgångspunkter för det fortsatta arbetet fram till redovisningen år 1982 och därvid överväga om markanvändningskonflikterna motiverar att hela eller delar av Skåne på sikt bör bli föremål för en samlad regionplanering.

I prop. 1978/79: 213 redovisades regeringens ställningstaganden beträffande det fortsatta arbetet med ett markhushållningsprogram för Skåne. Riksdagen behandlade propositionen i december 1979 (CU 1979/80: 6, rskr 1979/80: 87). Civilutskottet tog i sitt betänkande bl. a. upp frågan om tidsplanen för det fortsatta planeringsarbetet samt det eventuella behovet av en samlad regionplanering för Skåne.

Beträffande läget i kommunernas planeringsarbete inför etappredovisningen år 1980 anförde utskottet bl. a. följande.

— — —

Kommunerna anses, såvitt nu kan bedömas, vara på god väg att precisera anspråk som uttrycker en realistisk avvägning mellan av statsmakterna fastlagda bevarandebestånd och önskemålen om samhällsutbyggnad. — — — Om dessa bedömningar bekräftas i de kommande kommunala ställningstagandena skulle sålunda goda förutsättningar föreligga för att i nästan alla Skånekommuner genom förenklade områdesplaner kunna urskilja godtagbara markanspråk för tätortsutbyggnad i de mer expansiva orterna — — — fram till år 1990. — — —

Vad gällde regeringens uttalanden om att länsstyrelserna borde överväga behovet av en samlad regionplanering för hela eller delar av Skåne var det enligt utskottets mening uppenbart att någon hittills okänd form av statlig regionplanering inte kan ha avsetts. Regeringsbeslutet i denna del uppfattades av utskottet endast som en anvisning att bedöma frågor med anknytning till kommunalförbundens planeringsområden, dvs. enligt utskottet rent planeringstekniska överväganden.

Civilutskottet bedömde sammanfattningsvis att intresset att lösa planeringsfrågorna i Skåne motiverar att regeringen för riksdagen redovisar resultatet av 1980 års etappredovisning av arbetet med markhushållningsprogrammet. Därvid borde även regeringens bedömning redovisas av i vilken mån det då uppnådda resultatet kan läggas till grund för de statliga myndigheternas ställningstaganden för perioden 1981–1990. Riksdagen gav regeringen till känna vad utskottet hade anfört i denna fråga.

Länsstyrelserna har under år 1978 och 1979 utarbetat underlagsmaterial för den kommunala planeringen med avseende på markhushållning inom ramen för det s. k. MARK-projektet, till vilket regeringen har anvisat särskilda medel. Utredningsarbetet har redovisats i rapporter som bl. a. behandlar konsekvenser för samhällsutvecklingen av olika principer för tätortsutbyggnad samt möjligheter till markbesparande byggnadssätt.

Samtliga kommuner i Skåne har under våren 1980 till resp. länsstyrelse redovisat underlag för ett samlat markhushållningsprogram. Nordvästra Skånes kommunalförbund (NSK) och Sydvästra Skånes kommunalförbund (SSK) har deltagit i arbetet genom att utarbeta planeringsunderlag och samråda med medlemskommunerna. SSK har vidare under år 1979 redovisat ett förslag till regionplan för sydvästra Skåne i vilket markhushållningsfrågorna har behandlats särskilt. Förslaget har remissbehandlats samtidigt med att berörda kommuner har utarbetat sitt underlag för markhushållningsprogrammet för Skåne.

Länsstyrelserna har ställt samman och utvärderat de kommunala redovisningarna. Länsstyrelsernas arbete har samordnats genom att gemensamma grupper har bildats för ändamålet. Under arbetets gång har länsstyrelserna vid flera tillfällen diskuterat markhushållningsfrågorna med kommunerna. Samråd har också skett med var och en av kommunerna i Kristianstads och Malmöhus län. Lantbruksnämnderna och skogsvårdsstyrelserna har tillhandahållit ett omfattande underlagsmaterial. Lantbruksnämnden i Malmöhus län har för vissa tätorter också redovisat s. k. intressegränser utanför vilka byggande skulle medföra direkta konflikter med jordbrukets intressen.

Länsstyrelserna har vidare fört diskussioner om markhushållningsfrågorna med NSK och SSK, Nordöstra och Sydöstra Skånes samarbetskommittéer samt Mellanskånes planeringskommitté. Berörda ämbetsverk m. fl. har hållits informerade om arbetet.

Länsstyrelserna lämnade i december 1980 regeringen ett gemensamt

förslag till markhushållningsprogram för Skåne. En sammanfattning av förslaget lämnas i avsnitt 2 i denna promemoria. Förslaget har remissbehandlats. Remissyttranden har avgetts av statens vägverk efter hörande av vägförvaltningarna i Kristianstads och Malmöhus län, riksantikvarieämbetet, lantbruksstyrelsen efter hörande av lantbruksnämnderna i Kristianstads och Malmöhus län, skogsstyrelsen efter hörande av skogsvårdsstyrelserna i Kristianstads och Malmöhus län, statens naturvårdsverk, Sveriges lantbruksuniversitet, statens planverk, Nordvästra Skånes kommunalförbund, Sydvästra Skånes kommunalförbund, Kristianstads länsavdelning av Svenska kommunförbundet, Malmöhus länsavdelning av Svenska kommunförbundet, Lantbrukarnas riksförbund, Skånes naturvårdsförbund och Förbundet Aktion Skåne-Miljö.

Svenska kommunförbundet och Svenska naturskyddsföreningen har avstått från att yttra sig.

Förbundet Aktion Skåne-Miljö och Lantbrukarnas provinsförbund i Skåne har kommit in med skrivelser.

Kommunerna och länsstyrelserna i Skåne har beretts tillfälle att komma in med kompletterande synpunkter med anledning av remissinstansernas yttranden. Synpunkter har lämnats av de båda länsstyrelserna samt av Hässleholms, Klippans, Simrishamns, Ängelholms, Bjuvs, Helsingborgs, Hörby, Landskrona, Malmö, Sjöbo, Staffanstorps, Svedala och Vellinge kommuner.

En sammanställning av remissyttrandena redovisas i avsnitt 3 i denna promemoria.

## **2 Sammanfattning av länsstyrelsernas redovisning**

Länsstyrelserna i Skåne har i sin redovisning till regeringen i december 1980 ställt samman och tagit ställning till kommunernas bedömningar av hur de s. k. expansiva tätorterna arealmässigt kan komma att utvecklas fram t. o. m. år 1990. Med expansiv tätort avser länsstyrelserna en ort där utbyggnaden överstiger 50 lägenheter eller motsvarande under den aktuella tioårsperioden.

Antalet expansiva tätorter i Skånes 33 kommuner uppgår enligt länsstyrelserna till 140 st. För var och en av dessa tätorter har i de kommunala redovisningarna angetts dels ett beräknat markbehov för utbyggnad fram t. o. m. år 1990, dels, på kartor, s. k. intressezoner för tätorternas utbyggnad. Intressezonerna inrymmer i vissa fall alternativa utbyggnadsområden och reservområden och är därför till arealen större än det beräknade markbehovet. Kartredovisningarna bygger huvudsakligen på sammanställningar av pågående arbete med områdesplaner. De markanspråk som redovisas bygger i flertalet kommuner på en befolkning år 1990 som överensstämmer med de preliminära befolkningstal som har angetts i länsplane-

ringen. Vissa kommuner i Malmöhus län har dock grundat sina bedömningar av markanspråken på en befolkning år 1990 som är större än dessa befolkningstal.

Intressezonerna omfattar i kommunernas redovisning en areal om ca 11 200 hektar (ha) medan det beräknade faktiska markbehovet för tätortsutbyggnad utgör ca 8 100 ha eller ca 810 ha/år fram t. o. m. år 1990. Av detta markbehov berör ca 4 400 ha jordbruksmark, ca 300 ha skogsmark och ca 1 300 ha övrig mark. Ca 2 100 ha eller ungefär en fjärdedel av det beräknade totala markbehovet ingår i fastställda detaljplaner.

Länsstyrelserna framhåller att resultatet av beräkningarna av markbehovet är beroende av gjorda antaganden beträffande befolkningsökning, utrymmesstandard, nybebyggelsens täthet, markanspråk för verksamheter samt erforderliga grönområden, trafikytor m. m. Enligt länsstyrelsernas beräkningar erfordras ca 3 200 ha av det beräknade totala markbehovet om 8 100 ha för att tillgodose det behov den väntade befolkningsökningen innebär medan den större delen – ca 4 900 ha – behövs för det ökade utrymmesbehov både vad gäller bostäder och verksamheter som kan förutsättas även vid oförändrad befolkning. Länsstyrelserna konstaterar att kommunerna sinsemellan har redovisat mycket olika värden i sina antaganden om utrymmesstandard och bebyggelsetäthet. På grundval av en analys av kommunernas redovisningar har länsstyrelserna gjort en egen teoretisk beräkning av kommunernas behov av mark. Beräkningen utgår bl. a. från att kommuner som har likartade förutsättningar när det gäller behovet av att hushålla med marken och som har ungefär samma storlek och regionala betydelse bör planera utifrån ungefär samma antaganden om utrymmesstandard, bebyggelsetäthet etc.

Genom att i beräkningarna utgå från länsplaneringens befolkningstal i stället för kommunernas befolkningsalternativ kan man enligt länsstyrelserna minska markbehovet med ca 700 ha, från ca 8 100 ha till ca 7 400 ha. Intressezonerna kan på motsvarande sätt minskas från ca 11 200 ha till ca 10 000 ha. En ändring av utrymmesstandarden från 2,08 rumsenheter (re) per boende till knappt 2 re/boende skulle minska markbehovet med ca 1 500 ha. En ökning av nybebyggelsens täthet från 90 re/ha i genomsnitt för Skåne till 100 re/ha skulle vidare minska markbehovet med ca 600 ha.

Ytterligare exempel på att markbehovet kan förändras avsevärt genom ändrade antaganden om utrymmesstandard osv. har getts i länsstyrelsernas redovisning. Ett resultat av analysen är att länsstyrelserna bedömer att ett markbehov om sammanlagt ca 7 400 ha sannolikt är för stort och att det i verkligheten kan komma att uppgå till i storleksordningen 6 000 ha. Länsstyrelserna stryker emellertid under att det här rör sig om ett räkneexempel och att de ingångsvärden som länsstyrelserna har använt i exemplet inte får uppfattas som ställningstaganden från länsstyrelsernas sida.

Länsstyrelserna pekar i sin redovisning på att förutsättningarna för att överväga en regional omfördelning av tätortstillväxten i Skåne har ändrats

genom den numera betydligt mer dämpade sysselsättnings- och befolkningsutvecklingen i västra Skåne. Bl. a. har neddragningarna inom varvsindustrin och servicesektorn kraftigt inverkat på sysselsättningen i denna del av landskapet. Bl. a. med hänsyn härtill bedömer länsstyrelserna att någon mer betydande omfördelning av befolkningstillväxten mellan västra Skåne och övriga delar av landskapet i syfte att hushålla med jordbruksmarken inte är möjlig under 1980-talet. Överväganden av detta slag kommer dock enligt länsstyrelserna fortlöpande att göras, bl. a. i den fortsatta länsplaneringen och bör samtidigt kunna ske inom ramen för kommunalförbundens och samarbetskommittéernas verksamhet.

Kommunernas redovisning av planeringsarbetet har kommenterats av länsstyrelserna kommun för kommun. Av dessa kommentarer framgår att elva kommuners redovisning enligt länsstyrelserna motsvarar de krav på markhushållning som har ställts upp av regeringen och i huvudsak kan ligga till grund för det fortsatta områdesplanearbetet.

Redovisningarna från ytterligare 17 kommuner har länsstyrelserna bedömt vara sådana att arbetet med områdesplaner kan fortsätta med beaktande av de påpekanden om oklarheter och brister m. m. som har gjorts av resp. länsstyrelse.

Vad gäller redovisningarna från övriga fem kommuner har länsstyrelserna inte kunnat ta slutlig ställning i markhushållningsfrågan. Redovisningarna har bedömts vara sådana att ytterligare överväganden om hur arbetet bör fortsätta bör ske i samråd med resp. länsstyrelse.

Länsstyrelserna anhåller i redovisningen om att regeringen skall besluta att uppdraget att utarbeta ett för Skåne samlat markhushållningsprogram i huvudsak skall anses vara slutfört. Intressezonerna bör efter viss ytterligare kommunal bearbetning ligga till grund för den fortsatta områdesplaneringen och därefter slutligt godkännas av länsstyrelserna. Utbyggnadsområden som förläggs inom intressezonerna bör enligt länsstyrelserna därefter inte kunna ifrågasättas från markhushållningssynpunkt. Däremot skall bebyggelsens utformning och täthet m. m. prövas i vanlig ordning. Länsstyrelserna anhåller vidare om att regeringen beslutar att kommunernas områdesplanearbete skall slutföras senast under år 1982 och att länsstyrelserna skall få i uppdrag att informera regeringen om arbetet med att slutföra planerna.

### **3 Sammanställning av remissinstansernas synpunkter**

#### **3.1 Allmänna synpunkter**

Sveriges lantbruksuniversitet konstaterar att de 4400 ha jordbruksmark som enligt markhushållningsprogrammet kan komma att tas i anspråk fram till år 1990 utöver vad som redan är detaljplanelagt motsvarar livsmedels-

försörjningen för mellan 15 000 och 20 000 personer i ett år med den kost som vi har i Sverige i dag. Förbundet Aktion Skåne-Miljö betonar också jordbruksmarkens värde som produktionsfaktor. Förbundet framhåller vidare att hushållning med åkermark framstår som ännu viktigare i och med att vi nu mer allmänt har blivit medvetna om vår egen och världens energisituation. Det är enligt förbundet sannolikt att vi i framtiden måste utnyttja vissa delar av vår jordbruksmark för energiproduktion. Därmed är det viktigt att ha all möjlig åker tillgänglig för livsmedelsproduktion och kanske även för att producera råvara för textilier.

Såväl Sveriges lantbruksuniversitet som Förbundet Aktion Skåne-Miljö konstaterar att svenskt jordbruk i dag bedrivs med stor insats av produktionsmedel såsom gödselmedel, maskiner, bekämpningsmedel m. m. Om man i en framtid skulle få brist på något av dessa produktionsmedel är det nödvändigt att tillräckliga arealer jordbruksmark finns tillgängliga för livsmedelsförsörjningen. För att vi skall kunna behålla handlingsfrihet inför framtiden är det väl motiverat att jordbruksmarken väger tungt vid en avvägning mellan olika intressen. Våra möjligheter till import av livsmedel kommer enligt förbundet i framtiden att bli mycket osäkra. Redan i dag är det tydligt att spannmål är en strategisk råvara. Med all sannolikhet kommer så att i ännu högre grad bli fallet i framtiden.

Flera remissinstanser pekar på att tätortsexpansionen i Skåne och särskilt i de sydvästra delarna av landskapet förutom konflikterna med intresset att spara högvärdig jordbruksmark även innebär konflikter med bevarandointressen av olika slag.

Riksantikvarieämbetet konstaterar att den pågående urbaniseringen med bl. a. ökande utrymmesstandard och större markanspråk för den industriella verksamheten under de senaste decennierna har medfört en omfattande förändring av markanvändningen runt tätorterna. I många fall suddas gränserna mellan stad och landsbygd ut. Särskilt i västra Skåne har tätortsexpansionen varit så stark att stora områden som tidigare har präglats av jordbruket har inlemmats i de växande tätorterna. Flera orter som tidigare har varit friliggande är på väg att växa ihop eller har redan växt ihop till större sammanhängande bebyggelseområden. Detta försvårar upplevelsen av de geografiska sammanhangen och utarmar det kulturella arvet.

Kulturminnesvården har enligt ämbetet betydande intressen i Skåne. Bjärehalvön, Österlen och Söderslätt tillhör de större områden av särskild betydelse för kulturminnesvården som i sin helhet behöver ett skydd mot förändringar i stor skala av såväl landskapsbild som bebyggelsemönster. Dessa särpräglade landskapsområden ställer stora krav på hänsynstagande i samband med nytillkommande tätortsbebyggelse och därtill knuten infrastruktur. Konflikterna torde enligt ämbetet i detta fall vara mest påtagliga när det gäller Malmö kommuns utbyggnadsplaner åt söder.

Riksantikvarieämbetet anser därför att en god hushållning med jord-

bruksmarken i Skåne är synnerligen angelägen även från kulturhistorisk synpunkt. Detta gäller särskilt i ett längre tidsperspektiv då stora delar av det traditionella, karakteristiska skånska kulturlandskapet riskerar att tas i anspråk för den fortgående urbaniseringen. När det gäller den pågående tätortsexpansionen i Skåne sammanfaller därför kulturminnesvårdens och jordbrukets intressen i många stycken.

Förbundet Aktion Skåne-Miljö betonar också Skånes stora natur- och kulturvärden. Mycket härav har enligt förbundet gått förlorat i den utbyggnadsvåg som var mest våldsamt under 1960-talet. Detta är särskilt fallet i västra Skåne. Det landskap som behålls för jordbruksändamål får samtidigt för all framtid stor betydelse som miljö och för rekreation för den stora tätortsbefolkningen.

Skånes naturvårdsförbund ifrågasätter tätortsexpansionen i sydvästra Skåne bl. a. därför att den mark som tas i anspråk utöver åkerjorden tillhör de redan knappa markområden som är tillgängliga för allemansrättsligt utnyttjande. Det saknas härvidlag underlag som gör det möjligt att i varje kommun bedöma åtgången av mark i förhållande till den sammanlagda areal som olika markslag upptar i kommunen.

Sydvästra Skånes kommunalförbund (SSK) konstaterar att kravet att hushålla med jordbruksmarken kan medföra att vattenområden måste utnyttjas för vissa ändamål. Att fylla ut grunda havsområden och bygga på den nyvunna marken stöter dock enligt kommunalförbundet på en rad ekologiska problem och hinder. Det är lätt att i allmänna önskemål föreslå utfyllnad i havet för att spara åker men i verkligheten är det med hänsyn till naturvårdens krav mycket svårt att förverkliga sådana förslag.

Som instrument för att åstadkomma en hushållning med den skånska åkermarken synes enligt Sveriges lantbruksuniversitet det redovisade markhushållningsprogrammet för Skåne inte vara särskilt effektivt. Lantbruksuniversitetet förmodar att de centralt beslutade riktlinjerna att i största möjliga utsträckning spara brukningsvärd jordbruksmark för jordbruksproduktion kan vara svåra att acceptera för många kommuner. Samsättning och ekonomi kan på kommunal nivå framstå som viktigare än hushållning med jordbruksmark. Det bör därför ankomma på regering och riksdag att skapa de styrmedel som erfordras för att genomföra riktlinjerna även på kommunal nivå.

Lantbrukarnas riksförbund (LRF) anser att kommunernas syfte med markhushållningsprogrammet i Skåne synes vara att säkerställa de expansiva orternas utbyggnad och markbehovet för denna utbyggnad i stället för att säkerställa jordbrukets intressen gentemot dessa anspråk. Enligt LRF:s uppfattning kan en tätort inte tillåtas växa ohämmat. Det måste kunna sättas gränser för en tätorts utbyggnad om man skall få en samhällsutveckling som dels förbättrar den regionala balansen, dels ger den största effekten från markhushållningssynpunkt.

SSK anser att det till markhushållningsprogrammets förtjänster hör att det har förbättrat planeringsunderlaget i regionen och kommunerna. Som underlag för den regionplanering som förbundet bedriver har SSK vid ett samlat tillfälle fått ett relativt enhetligt material från egna och angränsande kommuner. Vidare har länsstyrelserna i Skåne utarbetat och fått politisk majoritet för ett markhushållningsprogram för hela landskapet. Till nackdelarna hör i synnerhet den osäkerhet och de fördröjningar i planeringen som arbetet med markhushållningsprogrammet har medfört speciellt för kommunerna i Malmöhus län.

Lantbruksstyrelsen betonar att värdet med markhushållningsprogrammet främst ligger i att ett omfattande underlagsmaterial har utarbetats och att en enhetlig redovisning av kommunernas markbehov har skett. Det senare har gjort det möjligt att få en regional överblick över avsedd markanvändning och att analysera de faktorer som har legat till grund för kommunernas bedömning av främst markbehovets storlek.

### 3.2 Markanspråk

Malmöhus länsavdelning av Svenska kommunförbundet anser att den beräkningsmodell som länsstyrelserna har utarbetat för att bedöma arealbehov för tätorterna är alltför schablonartad. Varje tätorts utbyggnad måste bedömas utifrån lokala förutsättningar varvid befintlig miljö, historiska, geografiska och näringspolitiska förhållanden samt lokalpolitiska målsättningar måste väga tungt. Försök till generaliseringar av det slag som beräkningsmodellen har nödvändiggjort kan leda till felaktiga slutsatser.

SSK stryker på motsvarande sätt under att den av länsstyrelserna använta beräkningsmetodiken måste betraktas som en översiktlig räknemodell där enskilda resultat kan vara behäftade med stora fel. Resultaten får inte användas i tron att de ger en bild av det verkliga markbehovet för det närmaste decenniet.

Statens planverk konstaterar att beräkningarna av markbehovet för de expansiva tätorterna har grundats på en framskrivning av utvecklingen under 1960- och 1970-talen. Planverket pekar emellertid på flera utvecklingstendenser, bl. a. i bostadsbyggandet som påverkar utgångspunkterna för beräkningarna på ett sådant sätt att markbehovet under 1980-talet sannolikt blir mindre än vad som har angetts.

Sålunda har enligt planverket bostadsbyggandets omfattning i landet fr. o. m. år 1976 varit ca 55 000 lägenheter per år. Utvecklingen i landet som helhet och i Skåne pekar mot att bostadsbyggandet i varje fall under 1980-talets första hälft kommer att bli väsentligt lägre än vad som tidigare har förutsatts.

Andelen småhus i nyproduktionen har vidare enligt planverket minskat något under åren 1979 och 1980 i landet som helhet och i Skåne. Denna

tendens kan komma att förstärkas under de närmaste åren på grund av ökade driftskostnader och ändringar i skatte- och belåningsregler m. m. Efterfrågan på småhus avtar troligen också till följd av att småhusen har utgjort en stor andel av produktionen under senare år. Lägenhetsytan i småhus tenderar att sjunka av tidigare nämnda skäl och genom de begränsningar i lånesumman för statligt belånade hus som har införts.

Av flera skäl är därför enligt planverket den utveckling av utrymmesstandarderna till ca 2,1 rumsenheter per person år 1990 som förutsätts i det redovisade markhushållningsprogrammet numera mindre sannolik. Möjligheterna till förtätning inom nuvarande tätortsareal utnyttjas numera i större utsträckning än tidigare i kommunerna. Fortsatta överväganden om möjligheterna till förtätning torde kunna resultera i en ytterligare minskning av de i markhushållningsprogrammet angivna arealbehoven.

De utvecklingstendenser som har nämnts kan enligt planverket också komma att påverka bostadsbyggandets lokalisering. Ökade drivmedelskostnader och ändrade avdragsregler för arbetsresor kan innebära att de största tätorterna, som har en stor inpendling, får en större andel av byggandet. En ökad inriktning av efterfrågan mot flerbostadshus och mot mindre småhus kan verka i samma riktning.

Sveriges lantbruksuniversitet, Nordvästra Skånes kommunalförbund (NSK), LRF, Förbundet Aktion Skåne-Miljö och Skånes naturvårdsförbund gör delvis liknande bedömningar som planverket när det gäller behovet av mark för bostadsbyggande i de expansiva tätorterna.

Den prognos som länsstyrelserna har använt för att beräkna behovet av mark för tätortsutveckling innebär enligt planverket även när det gäller verksamheter en framskrivning av den tidigare utvecklingen med de felkällor detta kan innebära. Härtill kommer att kommunernas uppskattningar av detta markbehov sammantaget är tre gånger så stort som det resultat som prognosen ger. Detta förklaras dels av den stora osäkerhet som råder när det gäller beräkning av arealer för verksamhetsändamål, dels av önskemålet från varje kommun att hålla god planberedskap för detta ändamål. Det verkliga ianspråktagandet av sådan mark kan bli avsevärt mindre.

NSK menar att den använda beräkningsmetoden när det gäller verksamhetsytor endast kan utnyttjas för att göra bedömningar för stora regioner i sin helhet. Beräkningsmetoden ger då ett minimivärde för markbehovet. Förbundet stryker under att det med hänsyn till osäkerheten när det gäller arealbehovet och lokaliseringen av olika typer av verksamheter är nödvändigt att vissa reservytor finns tillgängliga utöver det beräknade minimibehovet.

Statens naturvårdsverk finner det inte möjligt att med länsstyrelsernas redovisning som grund göra några ställningstaganden beträffande den avsedda tätortsutbyggnadens kvalitet i fråga om grönytor. Orsaken till detta är att grönytor har redovisats sammanlagda med trafikytorna. Eftersom trafikytor och deras närzoner är helt ointressanta från rekreationssynpunkt

bör trafikarealerna inkl. störningszoner redovisas separat från grönytor för rekreation. Enligt verkets mening kan denna fråga i det enskilda fallet behandlas i områdesplaneringen. Med hänsyn till den knappa tillgången i Skåne till lämplig mark för närrekreation är det dock angeläget att det finns en överblick över hur tillgången på sådan mark förändras inom tätorternas utbyggnadsområden.

Behovet av allemansrättsligt tillgänglig mark för friluftsliv och rekreation utanför tätorternas intressezoner bör vidare enligt naturvårdsverket behandlas inom ramen för ett samlat markhushållningsprogram. Härvid bör bl. a. behandlas behovet av samordning mellan friluftsliv och jordbruk resp. skogsbruk.

Malmöhus länsavdelning av Svenska kommunförbundet anser att frågan om ytstandarden i befintliga tätorter och de förändringar av dessa som kommunerna planerar för borde ha ägnats större uppmärksamhet i markhushållningsprogrammet och att en analys av kommunernas beräkningsgrunder därvid kunde ha gett värdefulla impulser för den fortsatta områdesplaneringen. Som materialet nu redovisas kan enligt länsavdelningen inga slutsatser dras av vilka diskussioner som har förts i kommunerna angående befolkningsfördelning, tätortsstruktur, alternativ lokalisering av utbyggnadsområden, förtätning av befintlig bebyggelse, utrymmesstandard och andra faktorer som påverkar kommunernas behov att ta jordbruksmark i anspråk för annat ändamål.

Naturvårdsverket anser att det med hänsyn till bristen på mark i främst västra Skåne bör vara ett mål att arealen för bebyggelse, vägar etc. inte nämnvärt ökas i förhållande till dagens situation. Länsstyrelsernas analys visar enligt verket att åtgärder som leder till minskat markbehov bör övervägas av statsmakterna.

Lantbruksstyrelsen konstaterar att vissa ansträngningar har gjorts i kommunernas planering för att minska ianspråktagandet av åkermark. Åtskilliga besparingsmöjligheter har emellertid lämnats oprövade eller har inte beaktats på ett sätt som vore önskvärt från markhushållningssynpunkt. Detta gäller markbehovets storlek och lokalisering på såväl kommunal som regional nivå.

Planverket bedömer mot bakgrund av de utvecklingstendenser inom bl. a. bostadsbyggandet som verket berör att markbehovet under 1980-talet kan bli väsentligt lägre än de ca 6 000 ha som länsstyrelserna har bedömt som sannolikt. Enligt planverket torde kommunernas intresse av att planera för mindre markåtgång komma att öka, både med hänsyn till behovet av att hushålla med jordbruksmark och av kommunalekonomiska skäl.

Den fysiska planeringen i kommunerna måste enligt planverket utgå från en realistisk bedömning av möjligheterna att genomföra planeringsintentionerna. Genomförandemöjligheterna bestäms, utöver vad som hänger samman med den allmänna ekonomiska situationen, i hög grad av de lagar och regler som anger villkor för markkrävande verksamheter. Planverket

pekar därför på de möjligheter till långsiktig förbättring av markhushållningen som en översyn av lagstiftning och författningar i vissa avseenden kan ge.

Hustypen har en avgörande inverkan på markbehovet för en lägenhet. Ändringar i låne- och beskattningsregler som gynnar flerbostadshus och tät småhusbebyggelse skulle därför enligt verket ha stor betydelse för markhushållningen.

Vidare kan gatu- och vägbyggandet göras mindre utrymmeskrävande bl. a. genom lägre krav på hastighetsstandard och på differentiering av fordonstrafiken. Den statliga rådgivningen för planering av trafiknätet behöver ses över i detta syfte.

Byggandet inom befintliga tätorter är bl. a. beroende av kommunernas möjligheter att få tillgång till mark som är lämplig för bebyggelse. Det bör undersökas om möjligheterna till förköp och expropriation samt tillhörande finansiering behöver förbättras. Denna fråga bör enligt verket behandlas särskilt inom stadsförnyelsekommittén.

När det gäller de starkt ökande anspråken på ytor för verksamheter har villkoren för markupplåtelse en viss inverkan. Industrins behov av att kontrollera villkoren för framtida förändringar leder ofta till att stora reservytor läggs ut till varje tomt redan vid den första markupplåtelsen. Andra sätt att tillgodose verksamhetens utvecklingsmöjligheter bör enligt planverket undersökas.

Planverket konstaterar sammanfattningsvis när det gäller markbehovet för tätortsutveckling att den höga kvaliteten på jordbruksmarken och förhållandet att möjligheterna att bygga på annan mark är begränsade gör att särskilda krav måste ställas på ett högt markutnyttjande i Skånes tätorter.

I den kommunala planeringen måste dock enligt planverket kravet på hushållning med jordbruksmark vägas mot krav på friytor och parker. Flera av de största städerna i Skåne har små parkytor jämfört med övriga städer i landet. Markhushållningsskäl kan enligt verket i sådana fall inte motivera att friytestandarden ytterligare försämrats. Många av tätorterna i Skåne, däribland de största och mest expansiva, är praktiskt taget omgivna av jordbruksmark av hög klass. Den stora vinsten ur markhushållningssynpunkt kan därför enligt planverket framför allt göras vid valet av hustyper i nya bostadsområden.

Också riksantikvarieämbetet anser att det i åtskilliga fall borde vara en fördel att åstadkomma ett effektivare utnyttjande av marken inom tätorterna. Ämbetet avser då inte bara de besparingar som kan göras i fråga om mark, infrastruktur, energi etc. utan framför allt de positiva effekter en förtätning kan ge bl. a. genom en mer stimulerande stadsmässig miljö och en bättre utbyggd service, t. ex. vad gäller kollektivtrafiken. Dessutom skulle en mer stadsmässig miljö återknyta till ett bebyggelsemönster med mycket lång tradition i Skåne.

### 3.3 Regionala överväganden

Flera remissinstanser menar att såväl markhushållningsskäl som de senare årens svaga befolkningsutveckling m. m. talar för att planeringen för 1980-talet bör inriktas på en långsammare utbyggnadstakt i västra Skåne än vad som redovisas i markhushållningsprogrammet.

Kristianstads länsavdelning av Svenska kommunförbundet anser att en regional omfördelning av befolkningstillväxten från främst västra Skåne till landskapets övriga delar bör eftersträvas i den fortsatta planeringen. Om detta inte kan ske beroende på den dämpade utvecklingen i de västra delarna bör anspråken på mark för tätortsutbyggnad i västra Skåne i stället kraftigt minskas.

Lantbruksstyrelsen konstaterar att anspråken på att få bygga på åkermark är störst hos kommunerna inom Nordvästra och Sydvästra Skånes kommunalförbund, vilket är naturligt eftersom de flesta tätorter i dessa kommuner är omgivna av åkermark. Dessa kommuner svarar för drygt 73% av den av alla kommuner i Skåne planerade förbrukningen av åkermark fram t. o. m. år 1990 och 90% av den planerade förbrukningen av högvärdig jordbruksmark i klasserna 8–10. Det är enligt lantbruksstyrelsen uppenbart att statsmakternas krav på hushållning med brukningsvärd jordbruksmark är svårt att förena med en sådan fortsatt omfattande tätortsutbyggnad i västra Skåne som markhushållningsprogrammet ger uttryck för. Länsstyrelsernas bedömning, att det för kommuner som utgör primära och regionala centra är rimligt att räkna med dubbelt så stort markbehov för verksamhetsytor som MARK-projektets modell anger, antyder enligt lantbruksstyrelsen att dessa inte är restriktivt inställda till en fortsatt koncentration av arbetstillfällen till västra Skåne.

LRF anser att de högexpansiva delarna i västra Skåne under såväl 1960- som 1970-talen vid de regionalpolitiska överväganden som har gjorts helt har tillåtits dominera över de övriga delarna av landskapet. Detta förhållande har i olika yttranden framhållits tidigare av framför allt Lantbrukarnas provinsförbund i Skåne. Härvid har strukits under att en balanserad regional utveckling i hela Skåne förutsätter en förbättrad samordning mellan den översiktliga regionalpolitiska planeringen och markhushållningssträvandena. Ett sådant synsätt tycks länsstyrelserna enligt LRF inte dela. Förbundet kan inte godkänna att man i markhushållningsprogrammet har accepterat en nära nog oförminskad satsning på de redan expansiva orterna vilket ytterligare kommer att utarma de svaga områdena i landskapet. Även om länsstyrelsernas befolkningstal nu har satts lägre än under tidigare planeringsperioder anser LRF att de angivna befolkningstalen fortfarande är för höga. Länsstyrelserna räknar med en fortsatt betydande nettoinflyttning. Detta förutsätter en ökad sysselsättning vilket inte LRF tror är realistiskt. LRF anser tvärtom att betydande svårigheter torde ligga i att ordna sysselsättningen för de redan bosatta i de båda länen.

Planverket delar länsstyrelsernas uppfattning att en regional omfördelning av befolkningstillväxten mellan västra Skåne och landskapets övriga delar inte är realistisk. Verket motiverar detta med att utvecklingen i framför allt sydvästra Skåne numera är svag och att styrmedel för en omfördelning saknas. Diskussionen om markhushållningen i Skåne har enligt planverket i alltför hög grad utgått från att den fysiska planeringen skulle kunna påverka utvecklingen. Detta har lett till en överskattning av möjligheterna att med hjälp av planläggning enligt byggnadslagen styra valet av bostadsort och bostadstyp inom regionen.

Lantbruksstyrelsen, LRF och Förbundet Aktion Skåne-Miljö anser att det är en brist att länsstyrelserna inte närmare har behandlat möjligheterna att åstadkomma en regional omfördelning genom att använda de styrmedel som finns i den fysiska planeringen, främst i form av vägrad planfastställelse. Lantbruksstyrelsen konstaterar vidare att i det förslag till markhushållningsprogram som länsstyrelserna nu lägger fram är kommunernas markanspråk grundade på länsplaneringens preliminära befolkningstal. Dessa tal är regionalpolitiskt betingade och någon egentlig hänsyn till markhushållningsaspekterna har inte tagits. Några överväganden om konsekvenserna av befolkningstal som är bättre anpassade till kravet på hushållning med jordbruksmark har inte gjorts. Om nu redovisat markhushållningsprogram godtas avhänder man sig möjligheten att inhämta kompletterande underlagsmaterial som kan ligga till grund för en avstämning av planeringstalen mot markhushållningskravet. Detta kan enligt lantbruksstyrelsen inte vara förenligt med statsmakternas uppdrag om markhushållningsprogrammet.

SSK anser att tankarna på omflyttning av befolkning och näringsliv från västra Skåne till de mellersta och östra delarna av landskapet är orealistiska. Nya arbetstillfällen beräknas inte tillkomma i industrin i samma utsträckning som i servicenäringarna. De senare är i hög grad bundna till det nuvarande tätortsmönstret. De serviceinrättningar i form av t.ex. barnstugor, skolor, sjukhem, kontor och affärer som skall betjäna befolkningen i SSK-området kan helt enkelt inte förläggas vare sig till östra Skåne eller till andra delar av landet.

NSK konstaterar att nästan all mark i nordvästa Skåne är av intresse i den fysiska riksplaneringen. Varje form av förändrat markutnyttjande riskerar att beröra områden av stort intresse för bl. a. jordbruket, skogsbruket, friluftslivet eller natur- och kulturminnesvården. En fungerande långsiktig markhushållning förutsätter en samverkan mellan angränsande kommuner så att förutsättningar och konsekvenser bedöms lika oberoende av administrativa gränser.

SSK framhåller att förbundet under år 1979 har utarbetat en regionplan, benämnd R79. Under år 1981 avser SSK att sammanfatta huvudförslagen i R79 i ett s. k. utbyggnadsprogram (U81), som liksom nu redovisat markhushållningsprogram främst rör markanvändningen i regionen fram till år

1990. Det kommer enligt SSK att bli vissa skillnader mellan markhushållningsprogrammet och det planerade U81, vilket hänger samman med att U81 måste vara mer flexibelt om det skall kunna fylla någon samordnande roll i medlemskommunernas översiktliga planering.

Redan under arbetet med R79 stod det enligt SSK klart att expansionen under 1960-talet troligen inte återkommer inom överskådlig tid. Utvecklingen under det senaste året har förstärkt detta intryck. Kostnaderna för bilen och drivmedlen till den medför nu sådana uppföringar för många hushåll att i varje fall andrabilen är hotad. Avregistreringen av bilar har ökat och biltrafiken stagnerar eller minskar. I Danmark med dess ännu högre bil- och bensinpriser är dessa tendenser ännu tydligare. Samtidigt ökar kraven på den kollektiva trafiken. Därmed förstärks önskemålen om en närmare regional samverkan.

Den långväga pendlingen från mellersta och östra Skåne till arbetsplatserna i Västskåne kommer enligt SSK att utsättas för svåra påfrestningar. Bilsamhället måste ersättas av ett samhällsbyggande där främst orter med förutsättningar att ge en acceptabel kollektiv trafikstandard bör komma i fråga för fortsatt utbyggnad. Detta måste också beaktas i den fortsatta statliga länsplaneringen. Efter ett mer än femtonårigt samarbete har SSK:s nio medlemskommuner senast i R79 kommit fram till att man bör satsa på en bebyggelseutveckling i tolv utbyggnadsorter som kan uppfylla nämnda krav. Bostadsbyggandet sker nu till över 80% i just dessa utbyggnadsorter.

Statsmakterna måste enligt SSK vid prövningen av markhushållningsprogrammet för Skåne också uppmärksamma önskemålet om att hushålla med och minska beroendet av oljan. Genom ett nära regionalt samarbete beträffande energiplaneringen hoppas SSK att under de närmaste åren kunna minska oljeberoendet avsevärt. För SSK gäller det att finna en rimlig avvägning mellan bl. a. kraven på markhushållning och energihushållning. De erfarenheter som SSK har av hittills genomförda energistudier säger att en utspridning av nybebyggelsen i regel ger ökad förbrukning av bl. a. olja. Vidare minskar en spridning av bebyggelsen möjligheterna att hushålla med tillfört bränsle t. ex. genom att bygga ut rationella kraft- och värmesystem.

Planverket anser att fördelningen av bostadsbyggandet och tätortstillväxten i övrigt mellan olika tätorter bör bedömas förlöpande i den kommunomfattande planeringen och i det interkommunala planeringsarbetet inom planeringsförbundens ram. Planverket har för sin del tillstyrkt den föreslagna Ortsstrukturen i regionplanen (R79) för SSK-området. Det är enligt verket angeläget att ett motsvarande planeringsarbete utförs och redovisas också för NSK-området.

NSK anser att den fortsatta planeringen för resurshushållning i Skåne måste genomföras i viss samverkan mellan kommuner som hör ihop funktionellt. Som har påvisats i den regionalpolitiska planeringen kan vissa

med tiden alltmera integrerade arbets- och bostadsmarknader urskiljas i Skåne. Inom sådana regioner synes det enligt förbundet föreligga realistiska möjligheter till omfördelningar av tätortstillväxten så att positiva effekter kan uppnås såväl beträffande markbesparingar som i övrigt.

En långsiktig resurshushållning förutsätter enligt NSK ett planerings- och beslutsunderlag där följderna av olika handlingsalternativ har analyserats. Inom förbundets område har NSK påbörjat studier av konsekvenserna av alternativa principer för att bygga ut regionen. Detta arbete, som har skett i samverkan med företrädare för samtliga medlemskommuner, kommer att fortsätta för regionen varvid också bl. a. länsmyndigheterna förutsätts medverka. Ett av syftena med arbetet är att skapa underlag för en mera aktiv och övergripande markhushållning i samverkan mellan regionens kommuner.

LRF framhåller att man vid en samhällsutbyggnad i vissa delar av Skåne bör kunna kombinera önskemålet om en god markhushållning med regionalpolitiska strävanden om en jämnare befolkningsfördelning. Det gäller t. ex. stora delar av de inre områdena av landskapet som ligger i närheten av stambana, riksvägar och Europavägar. En analys av alternativa utbyggnadsområden får därför inte förbigås i markhushållningsprogrammet även om en sådan analys i ett slutligt ställningstagande kan komma att innebära omfördelning av samhällsutbyggnad, arbetsplatser m. m. från en kommun till en annan.

Trots att en mängd åtgärder har vidtagits för att skapa en bättre balans i befolkning och sysselsättning mellan och inom olika regioner har man enligt LRF inte löst dessa problem. Härfor krävs ett nytänkande vid utformningen av den planeringsmetodik som skall tillämpas. Utöver de styrmedel som finns för att åstadkomma en lämplig regional fördelning av tillväxten borde enligt LRF en planeringsorganisation med särskilda befogenheter tillskapas i Skåne. Då en sådan organisation endast kan bildas genom statsmakternas försorg borde länsstyrelserna ha begärt detta i sin redovisning till regeringen. Fördelarna härav i form av möjligheterna till en bättre markhushållning är enligt LRF så stora att detta bör väga tyngre än den begränsning av den kommunala handlingsfriheten som blir följden.

Naturvårdsverket anser att ett alternativ med större befolkningstillväxt än vad planeringstalen anger i nordöstra delen av Skåne och de konsekvenser detta skulle innebära för jordbrukets, friluftslivets och naturvårdens intressen också bör belysas i arbetet med ett markhushållningsprogram. Övervägandena bör utmytna i förslag till eventuella åtgärder och riktlinjer. Överväganden av detta slag är enligt verket nödvändiga för att de areella näringarnas och friluftslivets intressen skall kunna tillgodoses i ett långsiktigt perspektiv på det sätt som angavs i regeringens uppdrag till länsstyrelserna. Det är också ett nödvändigt underlag för åtgärder som kan behövas för att nå en för regionen välavvägd markhushållning i ett längre perspektiv än fram t. o. m. år 1990.

Lantbruksstyrelsen anser att ett ställningstagande till om planeringsarbetet kan ske i nuvarande former eller om en samlad regionplanering är motiverad bör kunna ske sedan konsekvenserna av lägre planeringstal har prövats för vissa kommuner.

### 3.4 Fortsatt planering

Lantbruksstyrelsen, naturvårdsverket och planverket har invändningar mot de i markhushållningsprogrammet redovisade intressezonerna för tätortsutveckling.

Planverket pekar på att kommunernas redovisningar i vissa fall endast bygger på utdrag ur pågående områdesplanering där alla aspekter inte har hunnit vägas in. I andra fall kan utvecklingen leda till omprövningar av vissa ställningstaganden. Det är därför viktigt att inte överdriva betydelsen av de exakta lägesangivelserna på kommunernas kartredovisningar. Det kan heller inte enligt planverket anses motiverat att i ett sammanhang göra ett sådant ställningstagande för alla Skånes tätorter. Svårigheten med ett sådant förfarande framgår också av länsstyrelsernas kommunvisa kommentarer som enligt planverket har blivit summariska och svårtolkade. Intressezonerna ger dock enligt verket en överblick över de områden i anslutning till tätorterna i Skåne som anses kunna komma i fråga för tätortsutbyggnad fram t. o. m. år 1990.

Lantbruksstyrelsen anser att det inte är lämpligt att godta de intressezoner som nu redovisas. Alla möjligheter till markhushållning har ännu inte hunnit prövas i kommunerna och det finns uppenbarligen betydande besparingsmöjligheter. Intressezonernas sammanlagda areal är nära nog dubbelt så stor som den areal som enligt länsstyrelsernas bedömning är nödvändig för tätorternas expansion fram t. o. m. år 1990. Lantbruksstyrelsen har förståelse för att vissa reservområden kan vara nödvändiga med hänsyn till den osäkerhet som föreligger om den framtida samhällsutvecklingen. Styrelsen anser dock inte att den redovisning av intressezoner som har tillämpats är den från jordbrukssynpunkt lämpligaste metoden att hantera denna osäkerhet. En jämförelse med det markhushållningsprogram som redovisades år 1977 tyder också på att kommunerna vid val av tätortsstruktur och utbyggnadsområden inte har lyckats åstadkomma något väsentligt sparande av åkermark. En uppenbar brist i sammanhanget är att det inte finns något objektiva mått som visar i vad mån planeringsinsatserna efter år 1975 verkligen har lett till en bättre markhushållning än tidigare.

Kristianstads länsavdelning av Svenska kommunförbundet anför att länets kommuner börjar bli planeringströtta. Därför är det av vikt att de intressezoner som är acceptabla från jordbrukets synpunkt kan läggas fast. För de kommuner där konflikter med hushållningen med jordbruksmark inte synes föreligga bör uttalas att områdes- och detaljplaner kan läggas fram enligt föreliggande markhushållningsprogram.

Flera remissinstanser lämnar förslag till utgångspunkter för ett fortsatt planeringsarbete i kommunerna. Planverket stryker under att själva lokaliseringen av bebyggelse m. m. inte är den enda faktor som har betydelse för en god markhushållning. Frågorna om vilken bebyggelsetäthet och utbyggnadsordning mellan nyexploatering och förtätning inom befintliga tätorter som man väljer i planeringen torde vara av lika stor betydelse. Riktlinjer för bebyggelsetäthet och standard för friytor bör såsom också har skett i flera kommuner diskuteras redan i den översiktliga planeringen. Flera kommuner behöver också utreda möjligheterna till förtätning ytterligare. Det är därför viktigt att översiktsplaner med hög detaljeringsgrad inte utarbetas tidigare än vad som är nödvändigt och att en kontinuerlig översyn av planerna sker.

Flertalet remissinstanser är eniga om att fortsatt planeringsarbete i allt väsentligt bör bedrivas genom fysisk planering i kommunerna. Kristianstads länsavdelning av Svenska kommunförbundet anser att ytterligare mark – även brukningsvärd jordbruksmark – måste kunna tas i anspråk för annat ändamål om verksamheter skall kunna utvecklas och invånarna i de skånska tätorterna i framtiden skall kunna ges friytor som ger en god livsmiljö. Markbehovets omfattning måste bedömas kommun för kommun och tätort för tätort. Planeringsarbetet bör bl. a. inriktas på en fortsatt prövning av alternativa tätortsstrukturer samt utbyggnadsriktningar för de enskilda tätorterna inom varje kommun. Vidare bör man bygga tätare såväl i nybebyggelsen som inom befintliga områden. Detta får dock inte leda till en ensidig koncentration av bebyggelsen till vissa större tätorter. I mindre orter där naturen har direkt anknytning till bostäderna bör kraven på planlagda grönområden kunna minskas väsentligt.

Statens planverk menar att länsstyrelsernas ställningstaganden till vilken mark som kan tas i anspråk för tätortsutveckling bör redovisas i samrådsyttranden över kommunernas översiktliga planer. Verket förutsätter att sådana planer handläggs enligt byggnadslagstiftningens regler för antagen generalplan. Ett positivt ställningstagande från resp. länsstyrelses sida innebär en bekräftelse på att skäliga översiktliga avvägningar har gjorts i fråga om tätortstillväxtens fördelning inom kommunen på det sätt som förutsätts i planverkets och lantbruksstyrelsens meddelande (Jordbruksmarken och tätorternas utbyggnad, Dnr K 409/80) till kommunerna. Länsstyrelsen bör enligt planverket också redovisa sin syn på utbyggnadsordning och bebyggelsetäthet. Vid fastställelseprövningen av detaljplaner bör från markhushållningssynpunkt sådana planer godtas som inte innebär uppenbar avvikelser från de intentioner som länsstyrelse och kommun har kommit överens om i anslutning till den översiktliga planeringen. Lantbruksstyrelsen och statens naturvårdsverk redovisar en liknande uppfattning.

Riksantikvarieämbetet, statens planverk och statens naturvårdsverk anser inte att allt återstående arbete med områdesplaner med nödvändighet

måste slutföras till år 1982 såsom länsstyrelserna har föreslagit. Lantbruksstyrelsen menar att områdesplaneringen bör vara rullande med en planeringshorisont på minst 10–15 år. I de fall där kommunernas utbyggnad berör såväl jordbruksmark som annan mark är det från jordbrukets synpunkt angeläget att utbyggnadsordningen för olika delområden anges. Utbyggnadsordningen kan också anges i etapper, t. ex. en första etapp med samma tidsperspektiv som för olika verksamhetsplaner (fem år) och en andra etapp med ett längre tidsperspektiv. På så sätt ges bättre förutsättningar för att bedöma var jordbruksdriften t. v. kan förtgå.

## **4 Överväganden och utgångspunkter för fortsatt arbete med markhushållning**

### **4.1 Allmänt**

Kommunerna och kommunalförbunden i Skåne har bedrivit ett omfattande arbete i syfte att åstadkomma ett markhushållningsprogram. Ett stort antal översiktliga fysiska planer har utarbetats under en förhållandevis kort tidsperiod. I flertalet fall har man även behandlat planerna enligt reglerna för samråd m. m. i byggnadslagstiftningen.

Länsstyrelserna och övriga berörda statliga regionala myndigheter har medverkat aktivt i arbetet. Länsstyrelserna har utarbetat ett regionalt underlagsmaterial inom ramen för det s. k. MARK-projektet. Härigenom har man bl. a. kunnat göra enhetliga sammanställningar av kommunernas beräknade markbehov.

Det samlade materialet har gett en överblick över avsedd markanvändning. Det har också möjliggjort analyser av betydelsen av de faktorer som har legat till grund för kommunernas bedömningar av hur mycket mark som behövs för tätortsutbyggnad m. m. under 1980-talet.

Det arbete som har redovisats av länsstyrelserna motsvarar i stora drag den etappredovisning av arbetet med ett samlat markhushållningsprogram för Skåne som begärdes av regeringen i de länsvisa besluten år 1978 med anledning av planeringsskedet i den fysiska riksplaneringen. Resultatet av det genomförda arbetet uppfyller emellertid i flera avseenden inte de krav på markhushållning i Skåne som har ställts upp av regeringen i första hand i nämnda beslut. Sålunda har möjligheterna att genom en regional omfördelning av tätortstillväxten uppnå en bättre markhushållning, av skäl som länsstyrelserna redovisar, inte kunnat övervägas närmare liksom inte heller möjligheterna till ett mer omfattande interkommunalt samarbete. Vidare har bevarandebestånden inte hunnit behandlas i den utsträckning som har förutsatts i regeringsbesluten år 1978.

Det redovisade planmaterialet visar att kommunerna har hunnit olika långt i arbetet med att uppnå en god markhushållning. Arbetet med kom-

munomfattande studier av tätortsmönster har i många kommuner, bl. a. till följd av den korta tid som har stått till förfogande, inte hunnit drivas så långt att det har kunnat bilda underlag för arbetet med områdesplanering. Alternativa utbyggnadsmöjligheter och konsekvensbedömningar av de utbyggnadsförslag som lämnas har redovisats i begränsad omfattning. Vidare har kommunerna inte hunnit tillräckligt pröva möjligheterna att genom ett högre markutnyttjande uppnå en bättre markhushållning i Skånes tätorter.

Under de senaste åren har också, som kommer att behandlas närmare i avsnitt 4.2, många av förutsättningarna för kommunernas bedömningar av markbehovet under 1980-talet förändrats.

Kommunernas och de statliga myndigheternas arbete med markhushållning i Skåne bör mot bakgrund av vad som ovan har anförts drivas vidare. Inriktningen behöver därvid emellertid inte vara att, som tidigare har angetts, ett för hela Skåne samlat planeringsmaterial skall färdigställas och redovisas vid en tidpunkt. Det fortsatta arbetet med markhushållning bör i stället i huvudsak kunna inordnas i de enskilda kommunernas, kommunalförbundens och samarbetskommittéernas fortlöpande planering. Länsstyrelserna bör, bl. a. genom sammanställningar och analyser av kommunernas program och planer, vid återkommande tillfällen utvärdera och redovisa hur kravet på en god markhushållning uppfylls och vid behov föreslå åtgärder för att förbättra markhushållningen. En första sådan utvärdering och redovisning till regeringen bör ske i slutet av år 1982.

Arbetet med att åstadkomma en god markhushållning i Skåne bör i fortsättningen, såsom flertalet remissinstanser har anført, kunna bedrivas utan krav på särskilda redovisningar från kommunerna. Arbetet bör kunna drivas vidare i de planeringsformer och med det samrådsförfarande m. m. mellan länsstyrelse och kommun som tillämpas enligt bestämmelserna i byggnadslagstiftningen.

Med beaktande av det arbete som hittills har genomförts och de erfarenheter som härigenom har vunnits lämnas i det följande förslag till utgångspunkter för det fortsatta arbetet.

## 4.2 Markanspråk

Länsstyrelserna har gjort en omfattande redovisning och analys av kommunernas anspråk på mark under 1980-talet och av de faktorer som ligger till grund för beräkningarna av markbehovet. Redovisningen visar att de förhållanden som vid sidan av antaganden om befolkningstillväxten ger störst effekt på markbehovet är förändringar i utrymmesstandarden (uttryckt i antalet rumsenheter/boende) och bebyggelsestätheten (uttryckt i antalet rumsenheter/ha). Länsstyrelserna bedömer bl. a. att det av kommunerna angivna totala markbehovet för 1980-talet om drygt 8 000 ha sannolikt kan reduceras till ca 6 000 ha genom en något mindre ökning av utrymmesstandarden än vad kommunerna har räknat med och genom en

något högre bebyggelsetäthet. Statens planverk bedömer att markbehovet torde kunna bli väsentligt mindre än 6000 ha.

Flera skäl talar för att de bedömningar som har gjorts av kommunerna om markbehovet för tätortsutbyggnad fram t. o. m. år 1990 utgår från förutsättningar som numera är mindre realistiska. Sålunda torde nyexploateringsverksamheten under de närmaste åren komma att bli mindre än vad kommunerna har räknat med. Vidare torde intresset av att mer effektivt utnyttja marken inom tätorterna öka som en följd av bl. a. kostnadsutvecklingen på bostadssidan och behovet av att bättre utnyttja gjorda investeringar i infrastruktur. Det ökade intresset för och de insatser som f. n. görs när det gäller stadsförnyelse talar även för en utveckling i denna riktning. Också de ökade kraven på energihushållning bör ge vissa nya förutsättningar vad gäller tätortsstruktur, bebyggelsetäthet m. m. Dessa utvecklingstendenser, som har betonats av flera remissinstanser, pekar samtliga i riktning mot att behovet att ta ny mark i anspråk för tätortsbyggande blir väsentligt mindre än vad kommunerna har räknat med.

Även om markbehovet för tätortsutbyggnad i förhållande till tidigare bedömningar således under de närmaste åren kan väntas minska avsevärt, är det angeläget att stryka under att statsmakternas beslut i den fysiska riksplaneringen utgår från att arbetet med markhushållning skall ske i ett långsiktigt perspektiv och med medel som är oberoende av de planeringsförutsättningar som gäller på kortare sikt. En av de viktigaste utgångspunkterna när mark skall tas i anspråk för bebyggelse bör därför vara att marken skall utnyttjas så effektivt som möjligt.

Den utveckling av utrymmesstandarden som har förutsatts vid kommunernas beräkning av markbehovet är, som bl. a. planverket anför, mindre sannolik med hänsyn till vissa tendenser i bostadsbyggandet, vilka hänger samman främst med kostnadsutvecklingen och den allmänna ekonomiska utvecklingen. Med hänsyn till den stora effekt som förändringar i utrymmesstandarden har på behovet av mark för bostadsbyggande bör, särskilt i sådana områden i landet där konkurrensen om marken är stor, noggranna överväganden göras i denna fråga av såväl kommunerna som de statliga myndigheterna.

Markhushållningsskäl motiverar att kommunerna planerar för ett effektivare markutnyttjande än vad som framgår av länsstyrelsernas redovisning. I denna anges ett medelvärde för kommunerna i Skåne om 90 rumsenheter/ha för den planerade bostadsbebyggelsen. Förutsättningarna för och de krav som bör kunna ställas på ett effektivare markutnyttjande varierar dock mellan olika tätorter beroende bl. a. på tätorternas storlek och läge, markens beskaffenhet samt bebyggelsens sammansättning. I sammanhanget bör uppmärksammas de fördelar ett tätare byggande och en väl genomtänkt tätortsstruktur kan ge genom att man därigenom kan åstadkomma besparingar i energi och infrastruktur samt få bättre underlag för kollektivtrafik och annan service.

Det finns också markreserver i varierande omfattning som är lämpliga och avsedda för bebyggelse både i och i direkt anslutning till den redan byggda miljön. Dessa resurser bör utnyttjas bättre. Möjligheterna att genom en komplettering av bebyggelse i mindre tätorter minska konflikterna med markhushållningsintresset bör även kunna prövas, främst i sådana fall där en komplettering kan bidra till att upprätthålla befintlig service i dessa tätorter.

Det är samtidigt angeläget att intresset av en förtätning och ett effektivare markutnyttjande vägs mot övriga anspråk som kan ställas på en god tätortsmiljö. Förtätning och förbättring bör ske med beaktande av de värden som finns i den befintliga bebyggelsemiljön.

Länsstyrelserna bör löpande följa hur effektivt marken avses bli utnyttjad och vid samråd om detalj- och översiktsplaner, förutom de övriga bedömningar som bör göras med hänsyn till uppställda riktlinjer för hushållning med jordbruksmarken, även bedöma i vilken mån utrymmesstandard och bebyggelsetäthet har använts som medel för att åstadkomma en god markhushållning. När detaljplaner prövas för fastställelse bör även en bedömning av effektiviteten i markutnyttjandet ingå i sammanvägningen av skäl för och emot fastställelse. Beträffande bostadsbebyggelse finns ett omfattande referensmaterial utarbetat inom det tidigare nämnda MARK-projektet. Av detta material framgår bl. a. den stora betydelse som valet av hustyp har när det gäller att hushålla med marken.

Det är bl. a. med hänsyn till kravet på markhushållning angeläget att planeringen för bostadsbyggandet i kommunerna sker på ett samordnat sätt mellan den fysiska planeringen och bostadsförsörjningsprogrammet. Överväganden om bostadsbyggandets omfattning och lokalisering som görs i bostadsförsörjningsprogrammet bör naturligen bygga på den översiktliga fysiska planeringen. Bostadsförsörjningsprogrammet kommer å andra sidan att ligga till grund för olika detaljplaner. Kravet på markhushållning bör vara en utgångspunkt när frågor om lägenhetsfördelning, utrymmesstandard och boendetäthet behandlas i bostadsförsörjningsprogrammet. Länsstyrelserna bör, t. ex. i samband med de yttranden som lämnas över de kommunala bostadsförsörjningsprogrammen, uppmärksamma kommunerna på dessa frågor.

Som har angetts ovan kan önskvärda markbesparingar inte åstadkommas enbart genom fysisk planering. Det kan därför finnas skäl att åtgärder vidtas av berörda myndigheter och av statsmakterna när det gäller råd och normer för utrymmesstandard, bebyggelsetäthet m. m. samt beträffande låne- och beskattningsreglerna för bostäder. Sådana åtgärder måste emellertid vidtas i ett brett bostadspolitiskt och ekonomiskt sammanhang. Förslag kan således inte lämnas här. Följande bör dock nämnas.

Under senare år har uppmärksamheten alltmer riktats mot inflationens snedvridande inverkan på bostadsefterfrågan och mot de snabba ökningarna som sker av samhällets subventioner till bostadssektorn. Både regering

och riksdag har uttalat att det inte är rimligt att räkna med väsentligt ökade subventioner i framtiden. Det har strukits under att det är nödvändigt att fortlöpande överväga inriktningen av subventionerna med hänsyn bl. a. till deras fördelningspolitiska och bostadspolitiska effekter. En riktlinje för dessa överväganden är att upprätthålla neutralitet i kostnadshänseende mellan olika besittningsformer. De ändringar som nyligen har vidtagits inom räntebidrags- och villabeskattningssystemen har varit led i dessa strävanden. Fortsatta överväganden pågår, bl. a. i anslutning till den skattereform som har aviserats. Det bör vidare nämnas att vissa ändringar genomfördes den 1 januari 1980 av de regler som gäller för statliga lån till småhus. Ändringarna innebär att storleksgränsen för de småhus som kan få statliga bostadslån har sänkts.

De olika ändringar i regelsystemet som har vidtagits torde komma att återverka på bl. a. utrymmesstandarderna och därmed ge effekt också på markbehovet i framtiden.

Stadsförnyelsekommittén (Bo 1979:04) har i uppdrag att över ett brett fält lämna förslag rörande förnyelsen av bebyggelsemiljön. Enligt vad som har upplysts överväger kommittén förslag som på olika sätt kan underlätta för kommunerna att uppnå ett effektivare markutnyttjande inom befintliga tätortsområden.

Möjligheterna att åstadkomma ett effektivare markutnyttjande inom industri- och andra verksamhetsområden är begränsade med hänsyn till att markbehovet för varje företag som regel är anpassat till en särskild tillverkningsprocess eller motsvarande. Som planverket påpekar hänger ett extensivt markutnyttjande inom industriområden ofta samman med industrins behov av att kontrollera villkoren för framtida förändringar. Det är därför vanligt att stora reservytor läggs ut till varje tomt redan vid första markupplåtelsen. Planverket studerar f. n. i samråd med vissa andra berörda myndigheter markutnyttjandet i verksamhetsområden. Det finns anledning att räkna med att arbetet bl. a. leder till förslag som kan gagna en bättre markhushållning.

Bevarandentresserna har, som flera remissinstanser påpekar, inte behandlats tillräckligt ingående i det hittillsvarande arbetet med markhushållning. Vad gäller t. ex. behovet av mark för grönytor är det som naturvårdsverket anför inte möjligt att med stöd av länsstyrelsens redovisning bedöma hur detta behov har beaktats av kommunerna, eftersom grönytor redovisas tillsammans med trafikytor. De synpunkter på bevarandentressernas behandling som har förts fram av riksantikvarieämbetet och naturvårdsverket bör ägnas särskild uppmärksamhet i det fortsatta arbetet. I samband med att områdesplaner utarbetas bör sålunda stor hänsyn tas till dels att det är en regional brist på naturmark för rekreation i särskilt sydvästra Skåne, dels att viss mark för närrekreation bör reserveras för varje tätort. Den av länsstyrelserna upprättade naturvårdsplanen för Skåne bör vara vägledande när det gäller att hävda naturvårdens och friluftslivets

vets intressen samt vid avvägningar mot intresset att ta i anspråk mark för tätortsutveckling. Det kulturminnesvårdsprogram som håller på att utarbetas bör kunna komma att fylla samma funktion när det gäller kulturminnesvårdens intressen.

Sammanfattningsvis torde markhushållningskravet och rådande utvecklingstendenser när det gäller bostadsbyggandets omfattning och inriktning leda till att kommunernas motiv att utnyttja de befintliga tätortsarealerna effektivt ökar. Härmed ges, som planverket framhåller, goda förutsättningar för att ianspråktagandet av ny mark för tätortsutbyggnad under 1980-talet skall komma att ligga väsentligt lägre än vad både kommunerna och länsstyrelserna har bedömt.

En av länsstyrelsernas uppgifter i den fysiska riksplaneringen är att följa upp och ha överblick över förändringar i markanvändningen. En förutsättning för att länsstyrelserna på ett enkelt sätt och utan särskilda redovisningar från kommunerna skall kunna ha en sådan överblick är att länsstyrelserna med stöd av de löpande samråden med kommunerna och fastställelseprövningen av kommunernas detaljplaner systematiskt ställer samman erforderlig information. Länsstyrelserna bör överväga i vilka former detta bör ske.

Länsstyrelserna bör få i uppdrag att i slutet av år 1982 till regeringen redogöra för hur mycket mark av olika slag som har tagits i anspråk för tätortsutveckling under åren 1980 och 1981 jämfört med utvecklingen under 1970-talet.

#### 4.3 Regionala överväganden

De uppställda riktlinjerna för arbetet med markhushållning i Skåne innehåller bl. a. krav på att vissa regionala överväganden skall göras i syfte att förbättra markhushållningen. Riktlinjerna har redovisats tidigare i denna promemoria.

Med hänsyn till de ändrade planeringsförutsättningar som följer av den dämpade befolknings- och sysselsättningsutvecklingen i västra Skåne anser länsstyrelserna att det f. n. inte är möjligt att överväga en omfördelning av befolkningstillväxten i Skåne i syfte att främja markhushållningen. Som länsstyrelserna framhåller bör dock fortlöpande tas tillvara möjligheterna att bl. a. med hänsyn till markhushållningskravet stödja en utveckling mot en jämnare befolkningsfördelning i Skåne.

Av länsstyrelsernas redovisning framgår att kommunerna med några få undantag har följt den utgångspunkt i regeringens beslut som innebär att kommunens bedömningar av behovet av mark för tätortsutbyggnad skall utgå från de planeringstal som i länsplaneringen anges för varje kommun. Härmed kan en viss samordning av planeringsarbetet för hela Skåne anses ha skett.

Förutsättningar för att mera aktivt behandla markhushållningsfrågorna inom ramen för det planeringsarbete som bedrivs av kommunalförbunden i västra Skåne och övriga planeringskommittéer i Skåne har inte närmare redovisats av länsstyrelserna. Det är angeläget att länsstyrelserna vidtar aktiva åtgärder som kan förbättra förutsättningarna för det interkommunala samarbetet inom etablerade samarbetsorgan. Länsstyrelserna bör härvid utveckla sitt eget samarbete med kommunalförbunden och planeringskommittéerna bl. a. genom att diskutera förutsättningar för arbetsfördelning t. ex. när det gäller att genomföra utredningar och ställa underlagsmaterial till förfogande för den kommunala planeringen. Länsstyrelserna torde också mot bakgrund av sitt ansvar för utvecklingen inom hela länet kunna lägga synpunkter på om det kommunala samarbetet sker i lämpligt avgränsade områden.

Det finns anledning att betona att behovet av interkommunal samordning är störst i västra Skåne. Det ligger därför ett särskilt samordningsansvar med hänsyn till kraven på markhushållning på Nordvästra och Sydvästra Skånes kommunalförbund (NSK resp. SSK). Den regionplanering som bedrivs i sydvästra Skåne av SSK är av betydelse och bör kunna utvecklas vad gäller kravet på markhushållning. Det finns bl. a. mot bakgrund av vad som tidigare har angetts i denna promemoria om utvecklingstendenserna i bostadsbyggandet m. m. starka skäl för att ompröva vissa förutsättningar för regionplaneringen.

Möjligheterna att genom regionala överväganden åstadkomma en förbättrad hushållning med bl. a. jordbruksmark måste betraktas som goda i nordvästra Skåne. Från markhushållningssynpunkt är det därför önskvärt att en regionplanering bedrivs för NSK-området på motsvarande sätt som för SSK-området. Länsstyrelserna bör verka för att ett planeringsarbete med detta syfte genomförs.

Länsstyrelserna bör få i uppdrag att i slutet av år 1982 till regeringen redovisa de åtgärder som har vidtagits av kommunerna och länsstyrelserna i syfte att förbättra det interkommunala samarbetet vad gäller markhushållning och härvid överväga om ytterligare åtgärder behövs.

#### **4.4 Intressezoner för tätortsutbyggnad**

Kommunerna har till länsstyrelserna på kartor för varje tätort som behandlas redovisat behovet av mark för tätortsutbyggnad. På grund av osäkerheten i framtidsbedömningarna samt önskemål om alternativa utbyggnadsområden och reservytor m. m. omfattar områdena på dessa kartor som regel sammanlagt en större areal än vad som motsvaras av det av kommunerna beräknade markbehovet. Dessa områden benämns i länsstyrelsernas redovisning intressezoner, dvs. områden inom vilka kommunerna önskar ta i anspråk mark för tätortsändamål.

Länsstyrelserna anholder om att regeringen beslutar att intressezonerna efter viss ytterligare bearbetning av kommunerna skall få ligga till grund för den fortsatta områdesplaneringen och därefter slutligt godkännas av länsstyrelserna. Hur mycket mark som kommer att tas i anspråk inom dessa zoner t. o. m. år 1990 blir enligt länsstyrelserna beroende av en mängd faktorer, alltifrån den allmänna standardutvecklingen till politiska beslut i den enskilda kommunen.

I länsstyrelsernas arbete med att ställa samman och redovisa kommunernas planeringsarbete har ingått att bedöma intressezonernas omfattning för 140 tätorter i Skåne. Det har inte varit möjligt för länsstyrelserna att för alla dessa tätorter på den korta tid som har stått till förfogande göra alla de avvägningar som förutsätts enligt riktlinjerna för hushållning med jordbruksmark. Länsstyrelserna har inte heller kunnat ta ställning till i vilken utsträckning sådana avvägningar har gjorts av kommunerna. Enligt regeringens beslut för Kristianstads och Malmöhus län år 1978 var heller inte avsikten att ett sådant samlat ställningstagande skulle drivas fram till år 1980.

Flertalet remissinstanser anser att de redovisade intressezonerna inte bör bli föremål för ställningstagande från statsmakternas sida. Det främsta skälet härtill är att förutsättningarna för det fortsatta planeringsarbetet skulle läggas fast innan de kommunala översiktsplanerna har genomarbetats tillräckligt. Vidare anförs att bevarandeintressena ännu inte har beviljats i erforderlig omfattning.

Ett godkännande från länsstyrelsernas eller regeringens sida av att marken inom intressezonerna får tas i anspråk för bebyggelse skulle strida mot reglerna i byggnadslagstiftningen.

De slutliga avvägningarna mellan olika statliga, kommunala och enskilda intressen kan ske först i samband med beslut om detaljplaner och tillståndsgivning. Intressezonerna bör mot denna bakgrund enbart ses som översiktliga angivelser av vilken mark som kan komma i fråga för tätortsutbyggnad m. m., om de antaganden beträffande befolkningsutveckling, bebyggelsestruktur, utrymmesstandard och bebyggelsestäthet som kommunerna i Skåne har gjort skulle bli verklighet. I den mån kommunen och länsstyrelsen vid ett förberedande samråd är överens om att intressezonerna innebär en rimlig bedömning och lokalisering av markanspråken med hänsyn till kravet på markhushållning får de naturligtvis betydelse för efterföljande mera formella samråd och planbeslut.

När det gäller närmare besked från länsstyrelserna om vilken mark som med hänsyn till riktlinjerna för hushållning med jordbruksmark är lämplig att ta i anspråk för tätortsutveckling kan detta, som planverket anför, lämnas i samband med samråd kring områdesplaner. Antagna områdesplaner för vilka länsstyrelsen vid samråd har bedömt att riktlinjerna är tillgodosedda torde i de allra flesta fall utgöra tillräcklig säkerhet för att kommunerna skall kunna gå vidare med detaljplanering. Statens planverk

har utarbetat råd och vägledning för hur översiktliga markanvändningsplaner bör behandlas i samråd mellan kommunen och länsstyrelsen.<sup>1</sup>

#### 4.5 Fortsatt planeringsarbete i kommunerna

Planeringsarbetet i kommunerna bör under de närmaste åren inriktas på att det för samtliga kommuner skall finnas ett aktuellt ställningstagande till tätortsutbyggnadens fördelning mellan olika orter i kommunen samt på att områdesplaner för expansiva tätorter utarbetas och antas i en omfattning och med en ambitionsnivå som är anpassad till utbyggnadsbehoven och rådande planeringsförutsättningar.

Kommunernas ställningstaganden till framtida tätortsstruktur bör redovisas i en plan för hela kommunen. Det är angeläget att arbetet med tätortsstruktur – och områdesplaner bedrivs löpande och med återkommande översyner.

Planeringsarbetet bör bedrivas samordnat med övrig kommunal planering. Även om det är önskvärt att planeringsarbetet i syfte att åstadkomma en god markhushållning bedrivs skyndsamt och att ett likartat planeringsmaterial utarbetas i kommunerna i Skåne behöver år 1982 inte vara en absolut tidpunkt då ett sådant material skall föreligga för samtliga kommuner.

Länsstyrelserna bör snarast överlägga med kommunerna om de utgångspunkter som nu har angetts för det fortsatta arbetet med att hushålla med marken i Skåne. Med beaktande av dessa utgångspunkter bör också de kommentarer som länsstyrelserna i sin redovisning till regeringen har lämnat kommun för kommun kunna utgöra vägledning för kommunernas fortsatta planeringsarbete.

Länsstyrelserna bör få i uppdrag att i slutet av år 1982 till regeringen redovisa hur långt kommunerna har kommit med att upprätta och åjourhålla områdesplaner för expansiva tätorter och i vilken utsträckning kommunomfattande och regionala bedömningar härvid har gjorts. Länsstyrelserna bör därvid bedöma hur kommunerna har tillämpat uppställda riktlinjer för hushållning med jordbruksmark samt föreslå eventuella åtgärder med anledning härav.

<sup>1</sup> Statens planverk – Handläggning av kommunala fysiska översiktsplaner inom statlig länsförvaltning (Dnr R 158/77)

**Innehåll**

Skrivelse .....	1
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 8 oktober 1981 ..	2

*Bilaga*

Regeringens beslut om fortsatt arbete med markhushållning i Skåne	3
PM om fortsatt arbete med markhushållning i Skåne .....	5
Sammanfattning .....	5
1 Bakgrund .....	7
2 Sammanfattning av länsstyrelsernas redovisning .....	10
3 Sammanställning av remissinstansernas synpunkter .....	12
3.1 Allmänna synpunkter .....	12
3.2 Markanspråk .....	15
3.3 Regionala överväganden .....	19
3.4 Fortsatt planering .....	23
4 Överväganden och utgångspunkter för fortsatt arbete med markhushållning .....	25
4.1 Allmänt .....	25
4.2 Markanspråk .....	26
4.3 Regionala överväganden .....	30
4.4 Intressezoner för tätortsutbyggnad .....	31
4.5 Fortsatt planeringsarbete i kommunerna .....	33