

Cirkulärnr: 1991:84
Diariernr: 1991:1340
Handläggare: Per-Magnus Nilsson
Avdsek: KES Samhbygg
Datum: 1991-06-12
Mottagare: Kommunstyrelsen
Byggnadsnämnden
Kulturnämnden
Miljö- och hälsoskyddsnämnden
Rubrik: Den nya livsmedelspolitiken och frågor om
kulturlandskapet
Bilagor: PM "Den nya livsmedelspolitiken och frågor om
kulturlandskapet"

Den nya livsmedelspolitiken och frågor om kulturlandskapet

Riksdagen fattade beslut i juni 1990 om en ny livsmedelspolitik.

I den promemoria som bifogas detta cirkulär ger vi en kortfattad information om de delar av den nya livsmedelspolitiken som har betydelse för kulturlandskapets utveckling och som vi bedömer är av stort intresse för kommunerna bl a i arbetet med översiktlig planering och hushållningen med naturresurser.

I promemorian belyser vi olika statliga stödformer och medel för bevarande av odlingslandskap. Vi tar också upp kommunernas roll och vad intresserade kommuner kan göra för att påverka de statliga insatser som är tänkta att göras för bevarande av kulturlandskapet. Till stöd för fördelningen av statliga medel finns allmänna råd som utarbetats av Naturvårdsverket, Riksantikvarieämbetet och Lantbruksstyrelsen.

Enligt de allmänna råden är det angeläget att kommunerna medverkar med synpunkter på verksamheten och att länsstyrelserna söker samarbete med de kommuner som med egna ekonomiska insatser vill medverka i vården av odlingslandskapet.

Kommunförbundet anser att kommunerna regelmässigt bör komma in som samrådspart innan de statliga myndigheterna fattar beslut i ärenden som får konsekvenser för kulturlandskapet. Även om ansvaret för vården av kulturlandskapet inte åvilar kommunen primärt, så är det enligt förbundet viktigt att kommunen med hänsyn till ansvaret för markanvändning och miljö får information om och möjligheter att påverka eller medverka i beslut om vårdinsatser.

Frågor med anledning av detta cirkulär besvaras av Lars Fladvad (08-772 41 63) och Per-Magnus Nilsson (08-772 42 93).

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET
Kommunalekonomi och samhällsplanering
Samhällsbyggnadssektionen

Rolf A Karlson

Per-Magnus Nilsson

BILAGA

Den nya livsmedelspolitiken och frågor om kulturlandskapet

ALLMÄNT

Riksdagens beslut i juni 1990 om en ny livsmedelspolitik (prop 1989/90:146, JoU 1989/90:25, rskr 1989/90:327), innebär bl a en omprövning av utvecklingen av det svenska jordbruket.

Målsättningen för den nya politiken är bl a följande:

- Jordbruket ska ges förutsättningar att utvecklas till en livskraftig näring.
- Konsumenterna ska ges större möjligheter att få gehör för sina önskemål.
- Från miljösynpunkt gäller det att slå vakt om ett rikt och varierat odlingslandskap och minimera jordbrukets miljöbelastning.

För att nå målen föreslås åtgärder som ska ge ett rikare och mer varierat odlingslandskap samt åtgärder för att bevara jordbruk och kombinationsföretag i alla delar av landet.

Den nya livsmedelspolitiken kommer oberoende av ovannämnda åtgärder att få påtagliga konsekvenser för odlingslandskapet inte minst i skogs- och mellanbygderna. Dagens överproduktion med nuvarande brukningsintensitet och produktionsteknik motsvarar en areal på ca 500 000 ha åker. Genomsnittskommunen riskerar att mista en femtedel av sin åkermark. Konsekvenserna av den pågående omställningen för den enskilda kommunen är i många fall komplexa och svårbedömbara.

För att bevara de mest skyddsvärda biotoperna, kulturmiljöerna och landskapstyperna finns olika former av statliga medel som presenteras i det följande. Det är viktigt att notera att även fortsättningsvis kommer förutsättningarna för att bevara odlingslandskapet i första hand vara beroende av en bärkraftig jordbrukspolitik.

Även med stöd av naturvårdslagen är det möjligt att skydda och vårda vissa begränsade delar av odlingslandskapet. Detta kan ske t ex genom bildande av naturreservat eller naturvårdsområde. Numera har kommunerna rätt efter delegation från länsstyrelsen att själva bilda naturreservat eller naturvårdsområde.

LANDSKAPSVÅRDSERSÄTTNING (LOLA)

Landskapsvårdsersättning utgår för fortsatt hävd av landskap som innehåller natur- och kulturmiljövärden av nationellt intresse.

Ersättning kan betalas till lantbrukare för landskapsvårdande insatser inom de värdefulla områdena. Under en treårsperiod (1990-07-01--1993-06-30) har avsatts sammanlagt 550 miljoner kronor för ändamålet.

Medlen är fördelade på följande sätt:

Budgetår

90/91 100 miljoner kronor
91/92 200 miljoner kronor och
92/93 250 miljoner kronor.

Storleken på anslaget efter treårsperioden kommer att bedömmas med utgångspunkt från de närmare erfarenheter som vunnits av verksamheten, vilken bl a bygger på att civilrättsliga avtal ingås mellan brukare och berörda myndigheter.

Grunden för en fungerande landskapsvård ska enligt riksdagens beslut vara ekonomiskt bärkraftiga jordbruksföretag. Områden där det kan bli aktuellt med avtal om landskapsvård ska väljas så att det för överskådlig framtid finns förutsättningar för ett levande jordbruk med möjlighet till djurhållning.

I första hand ska avtal om landskapsvård träffas inom områden med nationellt intressanta natur- och kulturvärden. I vissa fall kan ersättning utgå även till angränsande områden om detta behövs för att bevara ett helhetsintryck av landskapets natur- och kulturvärden.

Regeringen beslutar om anslaget fördelning på län efter förslag från Naturvårdsverket. Verkets förslag upprättas i samråd med Lantbruksstyrelsen (from 1991-07-01 Jordbruksverket) och Riksantikvarieämbetet. På regional nivå ligger det praktiska arbetet på länsstyrelserna (lantbruksnämnderna ingår i länsstyrelserna från den 1 juli 1991).

Det är länsstyrelsen som med stöd av bedömningar i ett bevarandeprogram och efter samråd med bl a kommuner fördelar medlen på de jordbruksföretag som man tecknat avtal med.

Till stöd för arbetet på regional och lokal nivå har de berörda statliga verken utarbetat förslag till "Allmänna råd för användning av medel för bevarande av odlingslandskap". Råden beräknas vara klara i början av juni i år.

NOLA - NATURVÅRDSÅTGÄRDER I ODLINGSLANDSKAPET

NOLA-bidragen skiljer sig från landskapsvårdsersättningen genom att de i första hand är avsedda för objekt med mycket höga natur- och kulturvärden. Ersättning utgår främst till betesdrift av ogödslad naturbetesmark med värdefull flora. För ändamålet anvisas för närvarande 40 miljoner kronor per år. Medlen fördelas av Naturvårdsverket till länsstyrelserna och därifrån till lantbrukarna.

KOLA - KULTURVÅRDSINSATSER I ODLINGSLANDSKAPET

KOLA-bidrag kallas ett statligt anslag för vård av odlingslandskap och fornlämningar. Under de senaste åren har anslaget uppgått till ca 20 miljoner kronor per år. Medlen används främst för hävd av kulturlandskap med stora museala värden. Anslaget disponeras av Riksantikvarieämbetet. Länsstyrelserna föreslår lämpliga stödbjekt till ämbetet.

NYLA - NYA INSLAG I LANDSKAPET

NYLA är ett statligt anslag på sammanlagt 30 miljoner kronor att fördelas under tre år av lantbruksnämnderna from juli 1989. Medlen ska användas för att ersätta markägare som återskapar kulturvärden och ökar variationen i odlingslandskapet i landets slättbygder, exempelvis genom anläggande av nya åkerholmar, våtmarker, pilevallar eller andra trädplanteringar. NYLA-stödet upphör 1 juli 1992, därför att det i huvudsak har motsvarande användningsområde som omställningsstödet och anläggningsstödet.

OMSTÄLLNINGS- OCH ANLÄGGNINGSTÖD

Omställningsstöd och anläggningsstöd är helt nya stödformer som utgår övergångsvis (under tre år fr.o m 1 juli 1991) för att stimulera en omställning när det gäller användningen av åkerarealen från att producera livsmedel till något annat. Omställningsstödet lämnas för åtgärder där åkermark används till annat än varaktig livsmedelsproduktion, t ex extensivt betesutnyttjande. Stödet lämnas med visst belopp per hektar. Anläggningsstöd kan utgå för bl a anläggning av lövskog, energiskog och våtmark.

LÄNSVISA PROGRAM FÖR BEVARANDE AV ODLINGSLANDSKAPETS NATUR- OCH KULTURVÄRDEN

Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet har gemensamt upprättat allmänna råd för länsvisa program för bevarande av odlingslandskapets natur- och kulturvärden (Naturvårdsverket, Allmänna råd 91.3; Riksantikvarieämbetet, Underrättelser 1991:1).

Bevarandeprogrammen ska upprättas av länsstyrelserna och tjäna som underlag för treåriga åtgärdsprogram för skydd av kulturlandskapet. Bl a kommer programmen att ligga till grund för prioritering av områden som ska komma i fråga för landskapsvårdsersättning,

NOLA- ersättning m fl ekonomiska styrmedel eller som ska avsättas som naturreservat eller naturvårdsområde.

I de allmänna råden redovisas biologiska/ekologiska och kulturhistoriska kriterier som ska användas för att bedöma ett områdes bevarandevärde. De strikt vetenskapliga kriterierna ska vara utslagsgivande vid bedömning av bevarandevärdet.

Kriterier som har att göra med områdets värde för friluftsliv, turism, levande landsbygd m m skall enligt råden inte vägas in när ett område utpekats som bevarandevärdt. Sådana värden kan beaktas som "stödkriterier".

KOMMUNERNA OCH KULTURLANDSKAPET

Landskapsvårdsersättning ska enligt det livsmedelspolitiska beslutet enbart komma i fråga när det finns ett nationellt intresse av att bevara marken i hävd. Ansvaret för bevarandet av odlingslandskap av lokalt intresse ligger på kommunerna enligt jordbruksministerns uttalande i propositionen. Det bör påpekas att detta inte är detsamma som att kommunerna är ålagda att (tillsammans med markägaren) svara för bevarandet av odlingslandskap.

Kommunerna förutsätts enligt propositionen ha redovisat bevarandevärda miljöer i sin översiktsplan eller på annat sätt tagit ställning såväl till hur man vill prioritera värdefulla områden som hur man kan komplettera de statliga medlen med egna åtgärder.

De statliga ersättningen till landskapsvård kommer inte på något sätt att räcka till för att hålla alla värdefulla odlingslandskap i hävd. 550 miljoner kronor kommer heller inte att vara tillräckligt för att hävda de marker som är av stort nationellt intresse.

Enligt förslaget till "Allmänna råd för användning av medel för bevarande av odlingslandskap", är det angeläget att kommunerna medverkar med synpunkter på verksamheten och att länsstyrelserna söker samarbete med de kommuner som med egna ekonomiska insatser vill medverka i vården av odlingslandskapet. Dessutom är tanken att hänsyn ska tas till förutsättningarna för bibehållen samhällsservice och infrastruktur vid bedömningarna. Detta kan självklart inte göras utan kommunens medverkan.

VAD KAN INTRESSERADE KOMMUNER GÖRA NU?

Intresset i kommunerna för kulturlandskapet och dess utveckling har ökat under det senaste årtiondet. De areella näringarnas roll i kommunens näringsliv (särskilt i glesbygdskommunerna) har också uppmärksamats på nytt, bl a i samband med omläggningen av livsmedelspolitiken och i landsbygdsplaneringen.

Kommunförbundet bedömer att det är viktigt att kommuner som har en uppfattning om hur kulturlandskapet i kommunen bör utvecklas, redovisar den för berörda statliga myndigheter. Ett lämpligt tillfälle för detta är när de länsvisa bevarandeprogrammen arbetas fram. Det kan vara fråga om kommunala ställningstaganden i översiktsplanen eller annat tillämpligt lokalt planeringsunderlag, t ex kulturmiljöprogram, naturvårdsplan eller "kulturlandskapsplan". Även andra former av kommunala programhandlingar bör kunna användas som underlag för beslut av de berörda statliga myndigheterna. Det kan t ex vara näringslivsprogram och olika serviceutredningar.

Kommunförbundet anser att kommunerna regelmässigt bör komma in som samrådspart innan de statliga myndigheterna fattar beslut i ärenden som får konsekvenser för kulturlandskapet. Även om ansvaret för vården av kulturlandskapet inte åvilar kommunen primärt, så är det enligt förbundet viktigt att kommunen får information om och möjligheter att påverka eller medverka i beslut om vårdinsatser. Det är med hänsyn till kommunernas långtgående ansvar för prövningen av markanvändningen enligt plan- och bygglagen och naturresurslagen naturligt att de statliga myndigheterna även visar stort förtroende för kommunernas synpunkter beträffande kulturlandskapets utveckling.

Bevarandeprogram för odlingslandskapet är enligt förslaget till de allmänna råd som omnämns tidigare en rent statlig angelägenhet. Kommunerna som har det fulla ansvaret för

planering av mark och vatten inom sitt område har inget formellt inflytande på programmen eller på de genomförandemedel som programmen är avsedda att utgöra underlag för.

Dock ska länsstyrelsen beakta kommunernas översiktsplaner och andra kommunala program som underlag för bevarandeprogrammen. Kommuner som vill ha inflytande över fördelningen av landskapsvårdsmedel bör därför arbeta in dessa aspekter i sin översiktsplan eller i annat lämpligt planeringsdokument eller agera i frågan vid kontakter med länsmyndigheter.

Därvid bör uppmärksammas att de utslagsgivande kriterierna är naturvård (biologiska/ekologiska kriterier) och kulturhistoriska kriterier. I de fall kommunen pekar ut områden som inte är riksintressen i NRLs mening bör kommunen utnyttja möjligheterna att klassificera områdena enligt §§ 3 eller 6, första stycket i 2 kap NRL. Genom klassificeringen pekar kommunen ut vilka värden som man så långt möjligt vill skydda. De beslutsmyndigheter som tar del av kommunens ställningstagande ska bedöma om föreslagna åtgärder är förenliga med de allmänna intressen som gör sig gällande i det aktuella området.

Med tanke på utformningen av de allmänna råden bör områdenas sociala (friluftsliv) och ekonomiska (turism och levande landsbygd) värden endast användas som stödargument!

UPPFÖLJNING M M

Det är viktigt att kommunerna följer utvecklingen på området om man vill ha goda möjligheter att påverka utvecklingen av landskapsvärden och användningen av de statliga medlen för bevarande av odlingslandskap.

Förbundet menar också att det är viktigt att de samlade statliga resurserna för landskapsvärden i största möjliga utsträckning går direkt till lantbrukarna, och att kostnaderna för den statliga administrationen av de olika stödformerna inte tillåts belasta stödresurserna.

Kommunerna har av naturliga skäl ett bredare synsätt och helhetstänkande när det gäller näringspolitik och påverkan på kulturlandskapet av förändringar av näringspolitiken än statliga sektormyndigheter. Lokalt initieras utvecklingsprojekt med syfte att utveckla landsbygdens näringsliv och att utveckla tätorter och landsbygd i samverkan. Det kan handla om bioenergiproduktion, turism, småskalig livsmedelsförädling etc. Kommunerna önskar i många fall mobilisera människors resurser, intressen, engagemang och nytänkande för landsbygdens utveckling.