Tjänsteutlåtande
Utfärdat 2023-10-23
Diarienummer EXF-2023-00879

Handläggare
Simon Engström
Telefon: 031 368 10 38
E-post: simon.engstrom@exploatering.goteborg.se

Svar angående kommunfullmäktiges uppdrag att redovisa antalet friköp av jordbruksmark som upplåts med arrende och utfallet av dessa förfrågningar

Förslag till beslut

I Exploateringsnämnden

1. Kommunfullmäktiges uppdrag avseende redovisning av antalet intressenter det funnits kring att köpa stadens jordbruksmark samt motivering till utfallet av eventuella förfrågningar enligt KF:s handling 2022 nr 257 förklaras fullgjord genom detta tjänsteutlåtande.
2. Rapporteringen översänds till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Sammanfattning

Sedan 2019 har 20 förfrågningar om friköp av jordbruksarrenden inkommit. Verksamheten som bedrivs är hästhållning med fåtal hästar (3 st), ingen aktiv verksamhet eller mindre hobbyverksamhet (5 st), matproduktion (10 st) samt ridskola (2 st). Exploateringsförvaltningen har tillmötesgått försäljning av fyra av dessa arrendeställen.

Det finns ett antal faktorer som beaktas och bedöms ur ett markägarperspektiv när friköpsförfrågningar utreds. Under rubriken Överväganden vid friköpsförfrågan i detta tjänsteutlåtande finns en närmre redogörelse över dessa faktorer.

Exploateringsförvaltningen strategi är att öka den lokala matproduktionen inom stadens jordbruksmark. Detta ska ske i samklang med stadens utveckling. Friköp av stora arealer mark, som upplåtelserna ofta innefattar, står ibland i strid mot stadsutvecklingen, trygga den lokala matproduktionen etc.

Bedömning ur ekonomisk dimension

De årliga arrendeintäkterna är förhållandevis ringa i förhållande till den upplåtna markarealen.

Köpeskillingen vid friköp av en avstyckad gård med byggnader, men utan kringliggande jordbruksmark kan ge ett ekonomiskt tillskott till kommunen jämfört med fortsatt arrende. Försäljning av åker och betesmark har däremot ett lågt värde jämfört med potentiell framtida stadsutveckling.

Bedömning ur ekologisk dimension

Att trygga utökad självförsörjningsgrad, biologisk mångfald, levande stadsnära landsbygd och en attraktiv grön stad är möjlig genom att styra verksamheten ändamål i arrendeavtalen. Vid en försäljning av jordbruksmark försvåras kommunens möjlighet till påverkan över dessa värden.

Bedömning ur social dimension

Exploateringsförvaltningen har fortsatt fastighetskontorets tidigare arbete med att tillhandahålla mark för att möjliggöra för fler kommuninvånare oavsett socioekonomisk, kulturell eller etnisk bakgrund att odla och bidra till stadens ökade självförsörjningsgrad. Detta görs genom att anlägga storodlingar för kommersiell matproduktion, kvartersodlingar, mm.

Ärendet

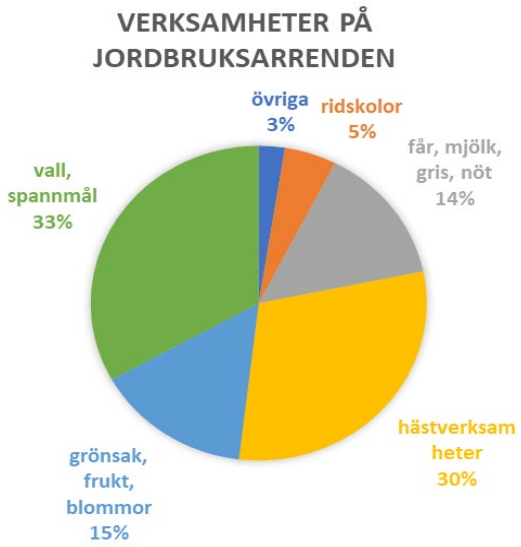
Kommunfullmäktiges uppdrag avseende redovisning av antalet intressenter det funnits kring att köpa stadens jordbruksmark samt motivering till utfallet av eventuella förfrågningar enligt KF:s handling 2022 nr 257 förklaras fullgjord genom detta tjänsteutlåtande. Denna rapportering översänds till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Beskrivning av ärendet

Bakgrundsbeskrivning

Exploateringsnämnden upplåter cirka 3000 ha varav 75% är jordbruksmark och 25% betesmark. All kommunägd jordbruksmark är utarrenderad fördelat på 240 jordbruksarrenden. Cirka 50 arrenden omfattar även bostad till arrendatorn och i cirka 50 arrenden ingår ekonomibyggnader, men ej bostadshus. Cirka 150 arrendatorer bedriver någon form av matproduktion (mjölk-, kött- eller grönsaksproduktion). Cirka 30% av upplåtelserna (72 st) avser hästgårdar, allt från större ridskolor till upplåtelser som enskilda familjer har och där endast ett par hästar för privatbruk inhyses. För arrenden till familjer med enstaka hästar, ser kontoret en möjlighet att konvertera dessa till lantbruk med matproduktion när avtalen upphör.

Nedanstående diagram redovisar närmre vad kommunens jordbruksmark används till idag.



En betydande del av stadens jordbruksmark används inte för matproduktion.

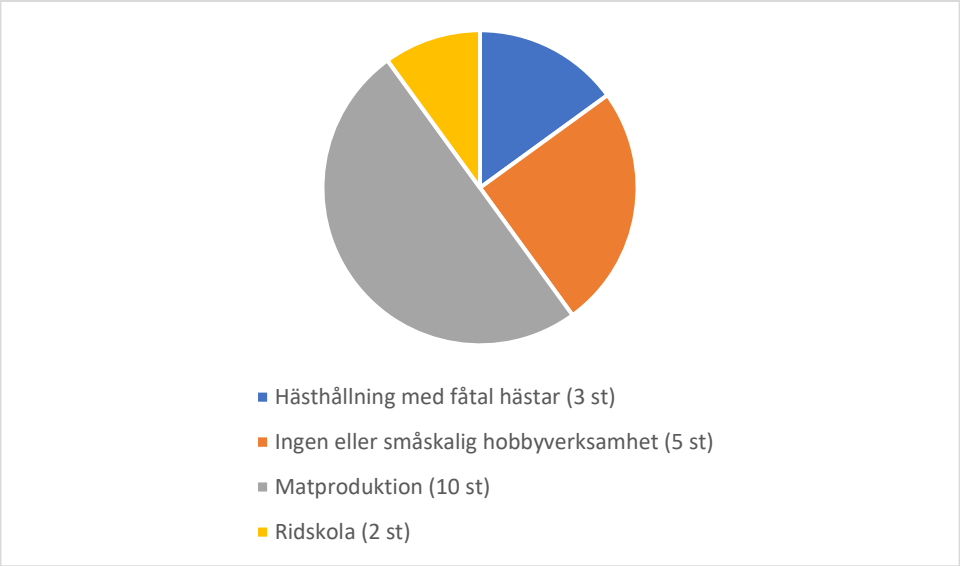
Kommunfullmäktiges beslut

Kommunfullmäktige beslutade 2021-04-22 (§6 Försäljning av jordbruksmark) att ge dåvarande fastighetsnämnden i uppdrag att avyttra jordbruksmark som inte är föremål för någon form av framtida stadsutveckling och som omfattas av ett skydd mot ändrad användning i annan ägares hand.

Inkomna förfrågningar om friköp

20 förfrågningar om friköp har inkommit sedan 2019. Verksamheten som bedrivs är hästhållning med fåtal hästar (3 st), ingen aktiv verksamhet eller mindre hobbyverksamhet (5 st), matproduktion (10 st) samt ridskola (2 st). Av dessa avser friköpet hela eller delar av arrendestället. Det kan vara antingen exploateringsförvaltningen eller arrendatorn själv som valt att begränsa arealen där friköp prövas. Exploateringsförvaltningen har tillmötesgått försäljning av fyra av dessa arrendeställen. Två för matproduktion, ett för ridskola och en ladugårdsbyggnad till en småskalig odlare. Arrendatorn för ridskola äger även jordbruksmark i anslutning till arrendet. Sedan frågan inkom har arrendatorn istället för att friköpa ställt frågan till exploateringsförvaltningen om vi är intresserade av att köpa hennes mark.

Dessa 20 arrendeupplåtelser omfattar ca 2 500 000 kvm mark, dvs 250 ha.



Överväganden vid friköpsförfrågan

Det finns ett antal faktorer varför fler köp inte har genomförts. Det kan dels handla om nivån på köpeskillingen som inte överensstämmer med arrendatorns förväntade prisbild, dels att marken helt eller delvis påverkas av framtida stadsutveckling, befintligt naturskydd av området etcetera.

Faktorer som påverkar möjligheten till friköp:

- **Pågående och framtida stadsutveckling**
  Pågående planarbete som helt eller delvis kan påverka arrendeområdet. Den beräknade ökningen av befolkningsmängden i Göteborgs kommun förutsätter att man även långsiktigt kan tillhandahålla mark för fler bostäder, nya företag, kommunal service och utbyggnad av ny infrastruktur mm. I översiktsplanen för Göteborg redovisas utbredningsområden och planeringsreserver för framtida stadsutveckling som ger vägledning vid förfrågningar om friköp. Kommunen behöver reservmark för att möta kommande behov vilket kan vara en avgörande faktor varför exploateringsförvaltningen inte kan tillmötesgå arrendatorernas önskemål om friköp.

- **Arrendeområdets del i större kommunalt ägande**
  Arrendeområdena utgör oftast en mindre del av ett stort sammanhängande kommunägt markområde. En försäljning av arrendestället till en privat fastighetsägare i mitten av ett sammanhängande kommunägt område kan få stor påverkan även över hur den kommunägda marken kan planeras. Stadsplaneringen måste förhålla sig till de fastighetsägare som finns i området som ska utvecklas.

- **Hästverksamhet**
  En betydande del av förfrågningarna avser hästgårdar i olika omfattning som avser ridskolor eller privata familjegårdar med ett fåtal hästar. Under pågående arrendeupplåtelse eller vid ett friköp bidrar inte den här marken till att öka stadens matförsörjning. Möjligheten till att ställa om dessa mindre hästgårdar till matproduktion finns dock vid arrendets upphörande om dessa förblir kommunägda. Vid en framtida konvertering kan rasthagar enkelt omvandlas till produktiv jordbruksmark.

- **Konkurrerande markanspråk för företagsetableringar och begravningsmark**
  Från tid till annan tas produktiv jordbruksmark i anspråk för större företagsetableringar och annan verksamhet som bedöms samhällsviktig, t.ex. begravningsplatser eller utbyggnad av kriminalvårdsanstalter. Som exempel har det under innevarande år identifierats jordbruksmark, där verksamheten är inriktad på matproduktion, som möjligt område för begravningsplats. Under årens lopp har även utbyggnad av infrastruktur påverkat befintliga jordbruksarrenden.

- **Förväntad prisbild**
  Kommunens och arrendatorernas uppfattning om markens och befintliga byggnaders värde kan ibland skilja sig betydligt åt. Gårdsbyggnader värderas till marknadspris i förhållande till den möjliga byggrätten och den befintliga byggnadens värde. I stora delar kan även uppfattningen av marknadsvärdet avseende åker och betesmark skilja mycket.

- **Motstridiga KF-beslut**
  Kommunfullmäktige beslutade under 2021 att dåvarande fastighetsnämnden inte skulle ges större utrymme att sälja mark med restriktioner än vad den då gällande delegationen medgav. Cirka 500 ha jordbruksmark omfattas av sådana restriktioner. I förfrågningar om friköp finns det minst 4 arrendeställen där hela eller delar av arrendeområdet omfattas av sådana restriktioner. Detta beslut står i viss mån i strid med kommunfullmäktiges beslut om att avyttra jordbruksmark. Målkonflikten lyftes 2022-05-10 till dåvarande fastighetsnämndens presidium med önskemål om förtydligande.

- **Tillägg/ändring av översiktsplanen för jordbruksmark**
  För närvarande arbetar kommunen med ett tematiskt tillägg till översiktsplanen gällande att långsiktigt stärka den lokala livsmedelsförsörjningen. Det här kan innebära att skyddet för stadens jordbruksmark utvidgas ytterligare. I nuläget finns det anledning att avvakta resultatet av detta tillägg.

Ovannämnda skäl utgör huvudskälen till att inte en större mängd friköp kommit till stånd.

Eftersom kommunen efter en försäljning inte längre har rådighet över marken kan produktiv jordbruksmark för matproduktion efter ett friköp omvandlas till andra verksamheter som tillåts bedrivas på jordbruksmark. Ofta finns det hinder mot att sälja hela arrendestället. Då kan ett alternativ vara att sälja bostadshuset och tillhörande ekonomibyggnader, vilket ger den tidigare arrendatorn möjlighet till investeringar och finansiering såsom ägare. Jordbruksmarken förblir då fortsatt på arrende. Detta ger kommunen större flexibilitet i framtida förfogande över marken.

Exploateringsförvaltningen ser positivt på att få en större tydlighet kring hur vi i framtiden ska förhålla oss till bl.a. omfattningen av antalet friköp av jordbruksarrenden samt avyttring av fast egendom mot bakgrund av säkerhetspolitiska läget.

Omvärldsläget
I takt med att omvärldsläget har försämrats har förvaltningens medvetenhet och överväganden kring markägande, köp/försäljningar och upplåtelser kommit att omfatta fler perspektiv än ovan nämnda. Avvägningar har blivit mer komplexa. Flera statliga myndigheter framhåller att det finns stater som systematisk ägnar sig åt strategiska uppköp inom olika segment[1]. Statens forskningsanstalt, FOI, har kartlagt utländska förvärv av bolag i Sverige. Bland dessa återfinns bolag inom livsmedelskedjan. Kriget i Ukraina har visat på sårbarheten i tillgång till spannmål. Såvitt förvaltningen kunnat ta del av så finns ingen motsvarande kartläggning av utländska stater eller andra intressenters förvärv av mark/fastigheter så om och i vilken omfattning det eventuellt sker är okänt. Känt är dock att en försäljning innebär att staden förlorar rådigheten över markens användning och fortsatta vidareöverlåtelse.

Förvaltningens bedömning

Det är viktigt att staden har en levande och vital jordbruksverksamhet. Förvaltningens ambition är att den lokala matproduktionen stärks och utökas, i enlighet med ambitionen i rapporten 2022:3 *Ett hållbart livsmedelssystem ur ett cirkulärekonomiskt perspektiv* från Miljö och klimatnämnden. Exploateringsförvaltningen verkar för att nå dessa mål genom att konvertera jordbruksarrenden där matproduktion inte bedrivs. En förutsättning för att kunna styra att så sker är att marken är kommunägd och att kommunen i sina arrendeavtal villkorar ändamålet med upplåtelsen. Skulle kommunen i sin helhet sälja de 20 arrendeställena där arrendatorn inkommit med friköpsönskemål skulle det innebära att ca 2 500 000 kvm kommunägd mark övergår i privat ägo utan framtida möjlighet för kommunen att styra ändamålet med markupplåtelsen.

Kommunen behöver både öka den lokala livsmedelsförsörjningen och tillhandahålla mark för nya bostäder och verksamheter i takt med en ökad befolkningsmängd. Vid en försäljning av jordbruksmark kan kommunen inte längre påverka att den lokala livsmedelsförsörjningen tryggas. Möjligheten till att styra över den framtida stadsutvecklingen försämras också när marken inte längre är kommunägd. Det är med

[1] Allvarstid -Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023 samt Säkerhetspolisens årsbok 2022-2023

andra ord en svår balansgång att avgöra hur stor del av jordbruksmarken som ska vara i privat ägo respektive kommunägd.

Kristina Lindfors	Marie Persson
Direktör exploateringsförvaltningen	Avdelningschef mark och boende