



Jordbruksmarken i planeringen

En vägledning från Länsstyrelsen om
jordbruksmarken i samhällsplaneringen.

Meddelande 2022:13



Jordbruksmarken i planeringen, dnr 408-4750-22
Tryckeri Länsstyrelsen i Halland
MEDDELANDESERIEN 2022:13
ISSN: 1101-1084
ISRN: LSTY-N-M--2022/13--E
Jörgen Olsson har tagit omslagsfotot 2007

Inledning

Under de senaste tio åren har det blivit alltmer uppmärksammat att markanvändning i fråga om samhällsplanering och jordbruksmark kräver mer noggranna avvägningar än tidigare. Den här rapporten är framtagen för att klargöra vilka underlag och bedömningar som kommunen behöver ta fram när jordbruksmark blir aktuell för olika typer av samhällsbyggnad.

Grundprincipen är att svara på frågorna om brukningsvärd jordbruksmark, samhällsintresse och att bedöma andra alternativ till att ta jordbruksmark i anspråk. I rapporten ges råd om övergripande principer och det finns även underlag om förarbeten och domar som fungerar som vägledning vid olika avvägningar.

Cecilia Engström

Länsarkitekt

Kristin Ovik

Lantbruksdirektör

Länsstyrelsen i Hallands län

Innehållsförteckning

Inledning	1
Innehållsförteckning	2
Jordbruksmarken i planeringen	Fel! Bokmärket är inte definierat.
Angående avgöranden från mark- och miljööverdomstolen	3
Hantera jordbruksmark i översiktsplan, detaljplan, förhandsbesked och lov	3
Brukningsvärd jordbruksmark oberoende av klassning eller intresse att bruka	4
<i>Vad som är jordbruksmark och om fastighetstaxering</i>	<i>4</i>
<i>Brukningsvärd mark enligt förarbeten.....</i>	<i>4</i>
<i>Brukningsvärd mark enligt domar</i>	<i>4</i>
<i>Om klassificering av jordbruksmark.....</i>	<i>5</i>
Väsentligt samhällsintresse, vad är det?	6
Redovisa bedömningar om varför inte annan mark än jordbruksmark kan tas i anspråk	7
Miljöbedömningsprocessen och MKB som viktiga verktyg	8

Jordbruksmarken i planeringen

Angående avgöranden från mark- och miljööverdomstolen.

Längre ner i texten hänvisas till en del avgöranden. Mark- och miljööverdomstolen listar publicerade avgöranden samt vägledande avgöranden som man kan söka på. Skriv in ordet jordbruksmark i sökfältet för avgöranden, då kommer avgöranden upp där ordet jordbruksmark ingår i sammanfattningen. Det kommer fler avgöranden efter hand. Länkar finns till en del avgöranden.

[Avgöranden - Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt](#)

Hantera jordbruksmark i översiktsplan, detaljplan, förhandsbesked och lov (utanför planlagt område).

När kommunen/Bn upprättar en översiktsplan eller detaljplan eller prövar ett förhandsbesked eller bygglov utanför planlagt område som berör jordbruksmark måste kommunen/Bn göra en lagligt bindande avvägning mellan förändrad markanvändning och bevarandet av jordbruksmarken. Enligt 2 kapitel 2 § Plan- och bygglagen (PBL) ska kommunerna tillämpa 3 kapitel 4 § miljöbalkens (MB) om jordbruksmark när de beslutar om markanvändning.

Vad en översiktsplan ska innehålla framgår av kap 3 i PBL. I 3 kap 4 § PBL anges i andra stycket att i översiktsplanen ska det framgå hur kommunen anser att förhållanden av väsentlig betydelse i övrigt bör beaktas (SFS2017:965 och 2020:76). Av kommentarerna till ovanstående paragraf framgår följande: Kommunens uppfattning när det gäller hur brukningsvärd jordbruksmark bör beaktas vid efterföljande planering och prövning behöver enligt förarbetena formas med hänsyn till de begränsningar som följer av miljöbalken.

2 kap 2§ PBL

”Planläggning och prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt denna lag ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap. 1-8 §§ miljöbalken ska tillämpas.”

Innehållet i paragrafen har därmed samma lydelse som i 3 kap 1 § MB. Boverket skriver på kunskapsbanken apropå god hushållning att ”hushållning med resurser i den översiktliga planeringen kan exempelvis handla om att värna jordbruksmarken för framtida odlingsbehov”.

3 kap 1 § MB

”Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning.”

Det betyder att en avvägning ska göras mellan å ena sidan intresset av att bevara ett mark- eller vattenområde för framtiden och å andra sidan värdet av att ta det i anspråk för något visst ändamål.

3 kap. 4 § MB

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

Utveckling av paragrafens innebörd finns i Regeringens proposition 1985/86:3, sid. 52–56 och 158-159. Paragrafen innehåller tre rekvisit som ska besvaras vid samhällsplanering; **brukningsvärde, väsentligt samhällsintresse** och att **väga mot annan mark**. Här nedan belyser vi dessa tre rekvisit med exempel från bland annat rättspraxis.

Brukningsvärd jordbruksmark oberoende av klassning eller intresse att bruka.

Vad som är jordbruksmark och om fastighetstaxering

Med jordbruksmark avses åkermark och betesmark (12 kap. 7 § miljöbalken). Det har dock visat sig av [MÖD 2020:10 mål P10437-19 2020-06-09](#) att fastighetstaxeringen, vare sig avsaknad av taxering eller taxering som eller annat än lantbruksenhet, inte är avgörande för om 3kap 4§ miljöbalken är tillämplig. Av kommentarerna till 12 kap 7§ miljöbalken framgår att med betesmark avses både kultiverad och naturlig betesmark. Se även vidare belysning i dom [1 april 2016 i mål P 4087–15.](#)

Brukningsvärd mark enligt förarbeten

Mark är brukningsvärd om den med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar är väl lämpad för jordbruksproduktion ([prop. 1985/86:3 sid. 158](#)). Vid den bedömningen bör även beaktas att jordbruksmark är en begränsad resurs med avgörande betydelse för att trygga livsmedelsförsörjningen i landet och att syftet med bestämmelsen är att säkerställa en långsiktig hushållning ([prop. 1985/86:3 sid. 53](#)).

Brukningsvärd mark enligt domar

I praxis har framhållits att vid bedömningen av om jordbruksmark är brukningsvärd eller inte ska hänsyn tas till jordbrukslandskapet och det framtida behovet av jordbruksproduktion, men inte till fastighetens rådande produktionsstatus, kvalitet eller om det vid tillfället finns ett reellt intresse av att bruka den. Inte heller klassningen eller påstådd låg bördighet är avgörande. Av [MÖD dom den 3 februari 2017, mål nr P 4848–16](#), framgår följande ” Redan med beaktande av att marken har använts för jordbruksproduktion i närtid, av vad som har framkommit om markens läge och omgivning

samt om skälet till att marken inte längre brukas, finner Mark- och miljööverdomstolen att det är utrett att markens läge och beskaffenhet är sådan att den är väl lämpad för jordbruksproduktion och att den därmed är brukningsvärd”.

Att mark kanske ligger i träda, att någon enskild ägare eller nyttjare inte lyckats få ekonomi i en gröda eller att det för stunden inte finns någon efterfrågan på marken från jordbrukare saknar betydelse. Att en markbit kanske inte anses rationell att bruka för någon som bara arbetar med stora maskiner behöver inte påverka möjligheten att nyttja marken för bete eller för småskalig verksamhet.

I dom [MÖD 2017-04-10 P 6358-16](#) framgår dock det omvända att mark som inte utnyttjats på över 20 år och blivit skogsbeväxt till viss del inte utgjorde brukningsvärd jordbruksmark. [Av MÖD 2019:7 mål P7083-18 2019-05-27](#) framgår att jordbruksmarken inte var brukningsvärd då ett enbostadshus som skulle placeras i ett område där det förekom berg i dagen i anslutning till platsen och att marken på den platsen huset skulle uppföras bestod av ett tunt jordlager samt att markområdet var i utkanten av ett område med jordbruksmark i anslutning till den befintliga ekonomibyggnaden och platsen omges av skog på två sidor.

Av mål P-4848-16 (se länk ovan) framgår även att ”bestämmelsen i 3 kap. 4 § MB även syftar till att säkerställa en långsiktig hushållning med brukningsvärd jordbruksmark. Om marken bedöms vara väl lämpad för jordbruksproduktion, saknar det därför betydelse för bedömningen av om marken är brukningsvärd att marken för närvarande inte behövs för livsmedelsförsörjningen”.

Om klassificering av jordbruksmark

Jordbruksmark med högre än klass 4–5 förekommer endast undantagsvis utanför Skåne och Halland så den övervägande delen av jordbruksmarken i landet som odlas är klass 1–4. En motivering av bebyggande av mark bara utifrån att den håller lägre klassning är därför inte gångbar. Att jordbruksmark överhuvudtaget inte används för jordbruk eller bete saknar också betydelse utan det avgörande är om marken är brukningsvärd för detta.

Klassningen föreslås av Jordbruksverket helt tas bort eftersom graderingen bygger på ekonomiska avkastningsnivåer för år 1969 och det finns mycket som talar för att den redan ur det perspektivet är skev. Vallodling har till exempel värderats lågt men kan räknas upp om man ser till dess betydelse för mjölkproduktionen. Ett annat exempel är sockerbetsodlingen som har helt andra förutsättningar idag jämfört med 1970 talet och skulle sannolikt ge en lägre gradering om studien gjordes om idag. De geografiska områden som skalan är indelade i är grova och för kommunerna ger det ofta ingen vägledning då hela kommunen har samma eller möjligtvis två olika nivåer på skalan. Utifrån nya domar finns heller inte behovet att klassificera mark för att bedöma om den är brukningsvärd eller inte. Jordbruksverkets tolkning är att även mark med en mycket låg klassning ska anses vara brukningsvärd och ur juridisk synvinkel faller därför behovet av skalan. I mål P 4848 16 (se länk ovan) konstaterar MÖD att eftersom marken använts för jordbruksproduktion i närtid är den att betraktas som brukningsvärd jordbruksmark. Inte heller det faktum att markägaren gjort en anmälan om att ta marken ur jordbruksproduktion och att länsstyrelsen accepterat denna anmälan gör att marken faller utanför begreppet brukningsvärd jordbruksmark. Domstolen menar att bestämmelsen i 3 kap. 4 § MB syftar

till att säkerställa en långsiktig hushållning med brukningsvärd jordbruksmark. Om marken bedöms vara väl lämpad för jordbruksproduktion, saknar det därför betydelse för bedömningen av om marken är brukningsvärd att marken för närvarande inte behövs för livsmedelsförsörjningen

Väsentligt samhällsintresse, vad är det?

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

Jordbruksverkets stödverktyg för kommuner (2015): "Väsentligt samhällsintresse" öppnar sig för många olika tolkningar. För att underlätta en värdering bör man beskriva den tänkta förändringen i förhållande till intressets omfattning rent geografiskt och/eller politiskt, det vill säga en specifikation av på vilken nivå man har nytta av den planerade förändringen i markanvändning.-Vid en bedömning av förändringens omfattning och dess geografiska/politiska betydelse bör man tydliggöra motiv samt typ och grad av samhällsintresset i en beskrivande text. Vilka av de identifierade utvecklingsprojekten utgör ett väsentligt samhällsintresse efter inventeringen? Det övergripande syftet är att utröna om jordbruksmarken i sig utgör ett överordnat intresse gentemot andra intressen, eller inte. För de aktuella förändringar som klassificeras som väsentliga samhällsintressen bör man även ange tydliga motiveringar till varför andra markområden inte är aktuella att ta i anspråk.

Jordbruksverket om kommunens möjligheter att bevara och utveckla jordbruksmarkens värden (2015): Även om det i översiktsplanen finns ställningstagande att vissa jordbruksområden kan behöva tas i anspråk, gäller fortfarande att det bara är väsentliga samhällsintressen som tillåts exploatera jordbruksmark. Kommunen kan i översiktsplanen definiera det som i miljöbalken benämns "väsentligt samhällsintresse". Då ges planerare och handläggare ett stöd vid avvägningar mellan intressen vid detaljerad planering. För att en exploatering ska kunna räknas som väsentligt samhällsintresse bör den kunna stödja en långsiktigt hållbar utveckling. Att bygga nya bostäder är i många fall ett angeläget intresse, men det är ofta möjligt att bygga bostäder på platser som inte tar jordbruksmark i anspråk. För att räknas som ett väsentligt samhällsintresse måste utvecklingen kunna bidra med någonting platspecifikt. För att utreda om en exploatering utgör ett väsentligt samhällsintresse kan man identifiera brister och tillgångar i området och om den planerade exploateringen kan förbättra hållbarheten på platsen, exempelvis genom att bidra till utveckling av en bykärna, förbättra förutsättningarna för kollektivtrafik, ett lokalt serviceutbud eller lokala mötesplatser.

[MÖD har i dom den 1 april 2016 i mål P 4087–15](#) bedömt att ett enda enbostadshus inte kan utgöra ett sådant väsentligt samhällsintresse som avses i 3 kap. 4 § miljöbalken.

Redovisa bedömningar om varför inte annan mark än jordbruksmark kan tas i anspråk.

Enligt Jordbruksverkets rapport 2013:35 har många kommuner citerat 3 kap 4 § miljöbalken i sina översiktsplaner eller formulerar liknande allmänna policy-resonemang. Jordbruksverket konstaterar att så länge policyformuleringarna bara blir allmänna viljeyttringar utan konkreta ställningstaganden för olika platser i kommunen mister de dock sin vägledande kraft för markanvändningsbeslut i kommunen.

Det finns även uppföljande rapporter om ianspråktagen jordbruksmark, JV Rapport 2017:3 och JV Rapport 2021:08 (<https://jordbruksverket.se/jordbruket-miljon-och-klimatet/jordbruksmarkens-varden>). Preliminär statistik för 2021 anger att arealen jordbruksmark oförändrad jämfört med 2020 (JVs hemsida).

Vad gäller ianspråktagande av jordbruksmark för planläggning för bostadsbebyggelse har Mark- och miljööverdomstolen i flera fall bedömt att kommunen inte visat att det inte finns annan mark att ta i anspråk för att tillgodose behovet av bostäder. Om kommunen inte har visat detta har Mark- och miljööverdomstolen funnit att antagandebeslutet strider mot 3 kap. 4 § miljöbalken. Vad som kan utläsas av domarna är att det ställs höga krav på att kommunerna utreder denna fråga och redovisar sina ställningstaganden ([MÖD 2017-06-27 P 1188-17](#); [MÖD 2018-04-09 P 5481-17](#); [MÖD 2019-03-19 P 5876-18](#), Se även beslut i Mark- och miljödomstolen Mål nr P 2675-19, från Laholms kommun.

För att avgöra om bebyggelse kan tillåtas på brukningsvärd jordbruksmark måste en bedömning göras om behovet av bostäder i stället kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Med uttrycket "tillfredställande" avses enligt förarbetena att den alternativa lokaliseringen ska vara fullt godtagbar ur samhällsbyggnadssynpunkt, vilket bland annat innebär att den ska vara funktionellt lämplig samt ekonomiskt rimlig. Det innebär vidare ett krav på utredning i frågan om lokaliseringen av exploateringsföretaget på ett tillfredställande sätt kan ordnas på annan mark. I förarbetena uttalade departementschefen att utgångspunkten är att kommunerna, i de fall de anser sig tvingade att ta i anspråk brukningsvärd jordbruksmark för utbyggnadsändamål, i översiktsplanen redovisar de alternativa utbyggnadsområden som har studerats och även belyser konsekvenserna från allmän synpunkt av de olika alternativen. (Regeringens proposition med förslag till lag om hushållning med naturresurser mm. 1985/86:3 s. 54 och s. 158).

Analys av förutsättningar att ta annan mark i anspråk innebär att rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd också ska identifieras, beskrivas och bedömas. Alternativen kan handla om alternativ lokalisering av den typ av verksamhet som man planerar för. Syftet är att de alternativa lösningarna ska kunna bedömas på ett likvärdigt sätt som det valda alternativet. De alternativa lokaliseringarna ska redovisas och beskrivas på ett sådant konkret sätt som gör det möjligt att ställa dem mot varandra och mot detaljplanens förslag. Det är lämpligt att i den gällande översiktsplanens miljökonsekvensbeskrivning visar vilka alternativ till mark för bebyggelse som har funnits till det i detaljplanen föreslagna området och varför dessa valts bort.

Exempel på hur en lokaliseringsstudie kan utformas finns i Varbergs kommun, för Hunnestad. Den tar avstamp i översiktsplanens riktlinjer och ett styrdokument för ortsutveckling. Lokaliseringsstudien omfattar bedömning av vilken mark som finns att tillgå kring orten, brukningsvärde för jordbruksmark, var det finns befintlig bebyggelsestruktur, fastighetsägares intresse och därefter vägt de mest lämpliga platserna för bebyggelse.

På detaljplanenivå tillämpar kommunen de strategier och riktlinjer som de arbetat fram i översiktsplanen. Om jordbruksmark ändå står i fokus för exploatering, ska kommunerna föra ett resonemang och göra en avvägning mellan den planerade nya markanvändningen och fortsatt jordbruksdrift. Om kommunen inte har behandlat jordbruksmarken i översiktsplanen är det svårt att hämta stöd i denna vid detaljplanering.

Miljöbedömningsprocessen och MKB som viktiga verktyg.

När jordbruksmark berörs av en plan som bedöms medföra betydande miljöpåverkan, bör MKB behandla konsekvenserna för de värden som är kopplade till jordbruksmarken samt möjligheterna till fortsatt jordbruksdrift.

En MKB för en översiktsplan ska redogöra för hur de föreslagna utvecklingsstrategierna påverkar jordbruksmarken och jordbruksnäringen. På detaljplanenivå bestäms från fall till fall om planen bedöms medföra betydande miljöpåverkan och således kräver en MKB. I MKB ska som regel alternativa platser eller utformningar beskrivas. Här finns möjlighet att lyfta alternativ som inte påverkar jordbruksmark. Här kan också resonemang kopplat till miljöbalkens krav redovisas: Är jordbruksmarken brukningsvärd? Utgör exploateringen ett väsentligt samhällsintresse? Varför kan exploateringen inte genomföras på mark som inte är jordbruksmark?

I mindre projekt, som inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan, behövs ändå en enkel beskrivning av konsekvenser för jordbruksmarken och en bedömning av möjligheterna att uppnå ett platsspecifikt väsentligt samhällsintresse, för att kunna bedöma om miljöbalkens bestämmelser kan uppnås.



LÄNSSTYRELSEN
HALLANDS LÄN

Länsstyrelsen i Hallands län • Postadress: 301 86 Halmstad • Besöksadress: Slottsgatan 2
010- 224 30 00 • halland@lansstyrelsen.se • www.lansstyrelsen.se/halland