



Länsstyrelsen
Västerbotten

Jordbruksmark i fysisk planering

Vägledning för tillämpning av 3 kapitlet 4 § miljöbalken



Titel: Jordbruksmark i fysisk planering - Vägledning för 3 kapitlet 4§ miljöbalken

Utgiven av: Länsstyrelsen Västerbotten 2021

Redaktörer: Anton Brännvall, Nina Sandvik, Johanna Wadstein

Text: Länsstyrelsen Västerbotten

Bild omslag: Pär Fastevik

Adress: Länsstyrelsen Västerbotten, 901 86 Umeå

Telefon: 010-225 40 00

E-post: vasterbotten@lansstyrelsen.se

Hemsida: www.lansstyrelsen.se/vasterbotten

Diarienummer: 408-9464-2020

Förord

I den fysiska planeringen görs ständigt avvägningar mellan olika intressen. En avvägning som aktualiseras när städer, tätorter och landsbygdsområden växer och utvecklas är den mellan att å ena sidan skapa förutsättningar för bevarande och fortsatt brukande av jordbruksmarken och att å andra sidan använda mark för att bygga bostäder och arbetsplatser eller anlägga infrastruktur. När kommuner ställs inför situationer där det finns intresse av att ianspråkta jordbruksmark är det viktigt att den behandlas som en begränsad naturresurs som är central för vår livsmedelsförsörjning både nu men inte minst i en framtid med ett varmare klimat. För att säkerställa att inte kortsiktiga ekonomiska motiv ges företräde framför den långsiktiga hushållningen med jordbruksmarken så ska 3 kapitlet 4 § miljöbalken tillämpas i den fysiska planeringen. Där framgår att jordbruk är av nationell betydelse och att brukningsvärd jordbruksmark endast får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen som inte kan tillgodoses genom att annan mark tas i anspråk. Men vad är brukningsvärd jordbruksmark, vilken typ av exploateringar kan anses tillgodose väsentliga samhällsintressen och hur kan kommunen göra avvägningar mellan olika intressen i den fysiska planeringen? Det är frågor som Länsstyrelsen Västerbotten försöker besvara i denna vägledning med utgångspunkt i lagens förarbeten och aktuell rättspraxis.

Vägledningen riktar sig främst till de som arbetar med översikts- och detaljplanering, men kan även användas i arbetet med bygglov och som underlag i planeringen av transportinfrastruktur. Lagstiftning och uttolkande av lagar är dock en levande process och kan inte ge svar på alla frågor om hur en kommun kan eller bör agera i varje enskilt ärende. Länsstyrelsens förhoppning är dock att denna vägledning ska göra det enklare att förstå bakgrunden till miljöbalkens bestämmelser om jordbruksmark, hur de kan tillämpas och hur planeringen kan bidra både till att skapa förutsättningar för utveckling av städer, tätorter och byar och till att värna jordbruksmarken så att den kan förse oss med livsmedel och andra ekosystemtjänster under lång tid framöver.

Innehåll

1. Inledning	1
1.1. Jordbruksmarken är en viktig resurs	1
1.2. Nationella och regionala mål	3
1.3. Jordbruksmarken i Västerbottens län	4
2. Lagstiftning och rättspraxis	6
2.1. Hushållningsbestämmelserna	6
2.2. Brukningsvärd jordbruksmark	7
2.3. Väsentliga samhällsintressen	12
2.4. Alternativ lokalisering	15
3. Jordbruksmark i den fysiska planeringen	17
3.1. Förutsättningar	17
3.2. Jordbruksmark i översiktsplanen	19
3.3. Detaljplan och bygglov	25
3.4. Ekologisk kompensation	28
4. Referenser	30
4.1. Offentligt tryck	30
4.2. Rättspraxis	30
4.3. Geografiska datakällor	31
4.4. Övriga referenser	31

1. Inledning

1.1. Jordbruksmarken är en viktig resurs

Jordbruksmarken är grunden för vår förmåga att producera livsmedel och är en platsbunden och begränsad naturresurs som bidrar till arbetstillfällen på landsbygden. Idag bedrivs jordbruksverksamheter i olika delar av länet, både i närheten av tätorter och i mer glest befolkade områden. God tillgång till brukningsbara marker är grundläggande för att det ska vara möjligt att fortsätta bedriva ett rationellt och lönsamt jordbruk som bidrar till försörjningstrygghet, närproducerade livsmedel och minskad miljöbelastning. Det är också centralt för att upprätthålla sociala och pedagogiska värden samtidigt som det öppna kulturlandskapet värnas och den biologiska mångfalden främjas. Genom den fysiska planeringen kan kommunerna säkerställa att det finns goda förutsättningar att fortsätta bruka jordbruksmarken och ta del av de nyttor den producerar i framtiden.

Jordbruksmarken i Västerbottens län har brukats under lång tid vilket har förändrat dess egenskaper och markprofil. Tillförsel av växtnäring och mull via gödsel och växtrester har byggt upp matjord med en hög biologisk aktivitet. Kalkning, som höjer pH-värdet, har skapat en gynnsam miljö för nyttoväxter och markorganismer som är gynnsamma för jordbruksproduktionen. Dessa egenskaper kommer att bibehållas så länge marken brukas. Det gäller även mark som brukas extensivt¹, vilket innebär att jordbruksmark som inte brukas aktivt kan tas i produktion igen utan några större insatser. Jordningsställande av ny mark för jordbruksändamål kräver dock stora insatser i form av bland annat röjning, dikning och markberedning och det tar många år av brukande för att bygga upp en bra odlingsjord. Marken med bäst förutsättningar att brukas är således den mark som har brukats eller som brukas idag.

Jordbruksmarken erbjuder oss en rad ekosystemtjänster. Dessa delas ofta in i fyra kategorier: försörjande, stödjande, reglerande och kulturella. Jordbruksmarkens tydligaste ekosystemtjänst är att försörja oss människor med råvaror och mat som gör det möjligt för oss att leva på vår planet, men odlingslandskapet tillhandahåller faktiskt ekosystemtjänster inom samtliga av de fyra kategorierna. Jordbruksmarken verkar stödjande genom att exempelvis utgöra livsmiljö för ett stort antal arter och har en reglerande funktion, bland annat genom att ekosystemen tillhandahåller livsnödvändig pollinering.

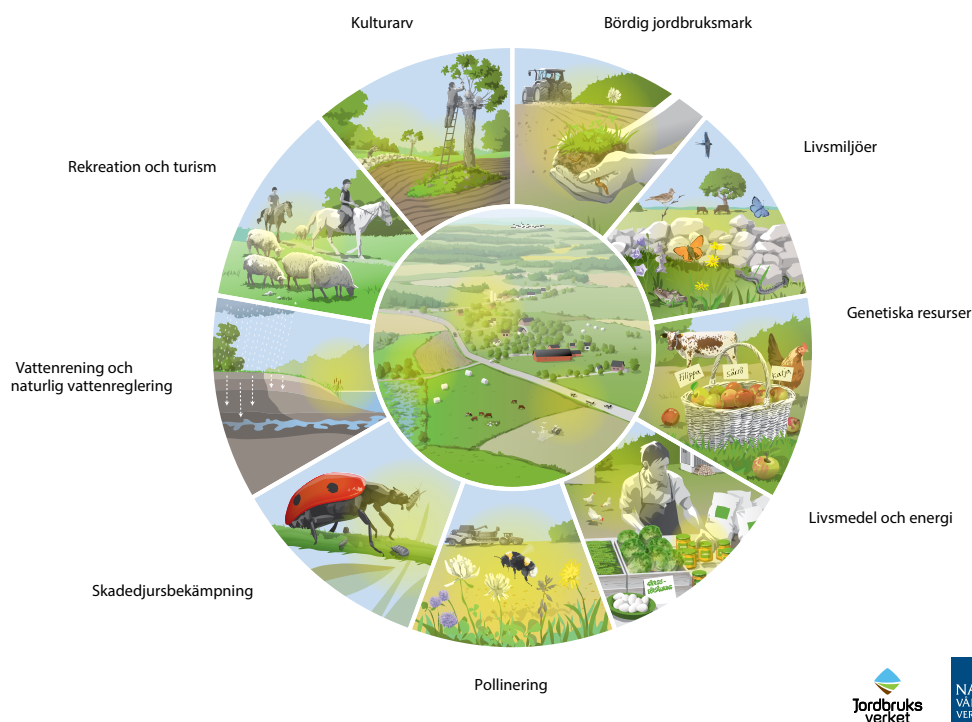
¹ Med extensivt menas att marken brukas med liten insats av arbete och kapital och därmed ger relativt låg skörd.

Det öppna landskapet bidrar också med kulturella ekosystemtjänster som bärare av estetiska och kulturhistoriska värden som gör jordbrukslandskapet attraktivt både för rekreation och som boendemiljö.

Ett förändrat klimat kan innebära att Västerbottens län får en ökad betydelse för livsmedelsförsörjningen, men även för produktion av biobränslen, när andra delar av landet och världen riskerar att få allt större problem med vattentillgången under odlingssäsongen. En förlängd odlingssäsong till följd av ett varmare klimat kan också öppna för odling av andra grödor än de vi ser i jordbruket i länet idag men också högre skördar av de traditionella grödorna.

Det finns således många anledningar att värna jordbruksmarken så att den kan fortsätta producera nyttor både för människor, natur och miljö för lång tid framöver.

Figur 1. Ekosystemtjänster i odlingslandskapet.



Källa: Jordbruksverket och Naturvårdsverket.

1.2. Nationella och regionala mål

Sverige har en nationell livsmedelsstrategi med det övergripande målet att skapa en konkurrenskraftig livsmedelskedja som genererar en ökad inhemsk livsmedelsproduktion samtidigt som relevanta miljömål nås. Strategin ska även bidra till att skapa tillväxt, sysselsättning och hållbar utveckling i hela landet. I strategin uppges att produktionsökningen kan bidra till en ökad självförsörjningsgrad och till att minska sårbarheten i livsmedelskedjan. Det behöver därför säkerställas att hänsyn tas till jordbruksproduktionen, jämte andra samhällsintressen, i den fysiska planeringen. I de fall som jordbruksmark exploateras så anges i strategin att det är viktigt att minimera fragmentering och den andel av marken som tas i anspråk. Det bedöms också att det behövs ökad kunskap om jordbruksmarken och jordbruksproduktion i den fysiska planeringen.²

Under 2021 antogs en regional livsmedelsstrategi för Västerbottens län med det övergripande målet att öka efterfrågan på och hållbar produktion av livsmedel från Västerbottens län.³ I strategin uppmärksammas att kommunernas planering är ett av flera verktyg som kan bidra till att uppfylla målen i livsmedelsstrategin.

Jordbruksmarken och ett aktivt jordbruk är också en viktig förutsättning för att kunna nå miljömålen om Ett rikt odlingslandskap och Ett rikt växt och djurliv. Detta eftersom jordbruksmarken bidrar till ett omväxlande landskap och är hem till en mängd växt- och djurarter.

Bevarande och fortsatt brukande av jordbruksmark kan också bidra till att uppnå flera av de globala målen i Agenda 2030. Det handlar framförallt om mål 2 om att ingen ska gå hungrig, mål 11 om hållbara städer och samhällen, mål 12 om hållbar konsumtion och produktion och mål 15 om hållbara ekosystem och biologisk mångfald.

² Prop 2016/17:104.

³ Mer mat från Västerbotten – Regional livsmedelsstrategi 2021-2030.

1.3. Jordbruksmarken i Västerbottens län

Jordbruket i Västerbottens län är till stor del inriktat mot mjölkproduktion, eftersom de naturliga förutsättningarna för produktion av grovfoder till idisslare är goda. Men även andra grödor som potatis och spannmål är viktiga för jordbruket i länet.

Jordbruksmarken, som består av betesmark och åkermark, utgör cirka 1,3 %, eller cirka 69 000 hektar, av den totala landytan i Västerbottens län.⁴ Av jordbruksmarken i länet utgörs nästan 97 % av åkermark. Cirka 75 % av jordbruksmarken finns i kustkommunerna Nordmaling, Robertsfors, Skellefteå och Umeå. Skellefteå är den kommun som har den största arealen jordbruksmark av alla länets kommuner med cirka 25 000, hektar vilket utgör cirka 36 % av jordbruksmarken i länet. Vännäs är den kommun i länet med störst andel jordbruksmark av kommunens totala landareal med cirka 10 %. I inlandskommunerna utgör jordbruksmarken en liten del av den totala landarealen, men då den ofta är lokaliserad till älvdalar och stråk där många bor och verkar och dit många besökare kommer, så är marken en värdefull del av landskapet.

Sedan lång tid tillbaka minskar arealen åkermark i länet. Den främsta anledningen till det är att mark tas ur produktion och växer igen men en del av minskningen kan också förklaras av att mark exploateras. Sedan 1981 har åkermarken i länet minskat med nästan 30 %. Minskningen är dock ojämnt fördelad över länet. I Norsjö kommun har åkerarealerna minskat med över 60 % sedan 1981 samtidigt som de bara minskat med cirka 13 % i Robertsfors kommun.⁵ Även betesmarken i länet har minskat. Jämfört med 2003 (som är det år från vilket data finns tillgängligt) har betesmarken minskat med cirka 13 % i länet, från 2627 till 2272 hektar.⁶

Under perioden 2016-2020 exploaterades 35 hektar jordbruksmark i Västerbottens län.⁷ Det är mer än vad som exploaterades under perioden 2011-2015 då 28,4 hektar exploaterades.⁸ Av den jordbruksmark som exploaterades under åren 2016-2020 så utgjordes den allra största delen, 33,8 hektar, av åkermark. Umeå var den kommun där störst areal jordbruksmark exploaterades under denna period, 12,4 hektar, följt av Skellefteå kommun där 11,9 hektar exploaterades.

4 SCB statistikdatabasen, landareal efter region 2020 och Jordbruksverkets statistikdatabas, åkerareal och betesareal efter län och kommun 2020..

5 Jordbruksverkets statistikdatabas, åkerarealens användning efter län och kommun 1981-2020.

6 Jordbruksverkets statistikdatabas, betesarealens användning efter län och kommun 2003-2020.

7 Jordbruksverket (2021).

8 Jordbruksverket (2017).

Figur 2. Åkerareal i Västerbottens län 1981-2020

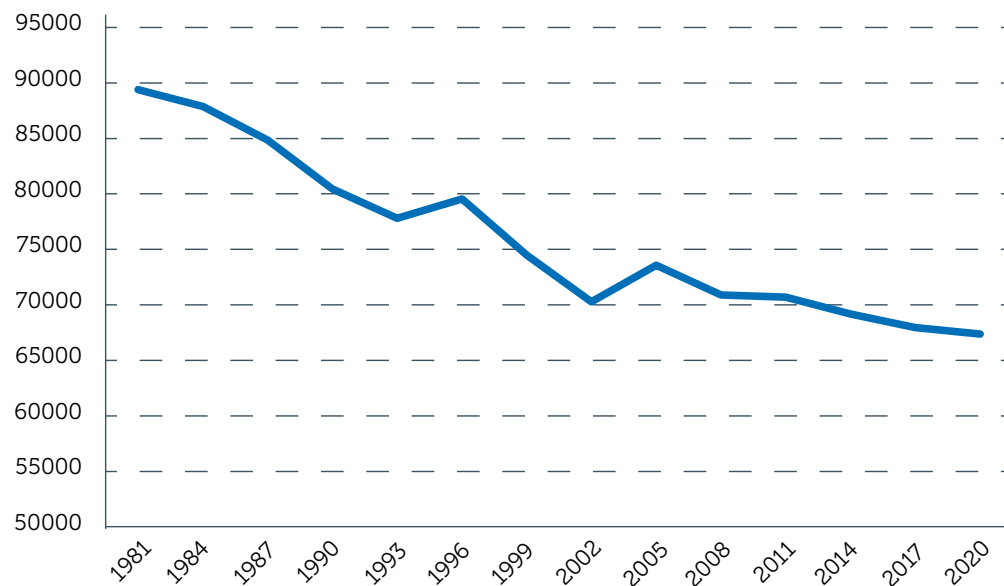


Foto: Länsstyrelsen Västerbotten.

2. Lagstiftning och rättspraxis

I detta kapitel beskrivs bakgrunden till hushållningsbestämmelserna i miljöbalken samt fördjupade beskrivningar av motiven bakom bestämmelserna i 3 kapitlet 4 § miljöbalken så som de kommer till uttryck i lagens förarbeten. Kapitlet innehåller även en genomgång av rättspraxis i form av avgöranden i Mark- och miljööverdomstolen som kan ge vägledning för tillämpningen av 3 kapitlet 4 § miljöbalken i den fysiska planeringen.

2.1. Hushållningsbestämmelserna

De grundläggande bestämmelserna för hushållning med mark- och vatten återfinns i 3 kapitlet miljöbalken. Där anges att mark och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka de är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Den användning som från en allmän synpunkt medför en god hushållning ska ges företräde. Avvägningar mellan bevarande och nyttjande av mark och vatten ska därför alltid göras utifrån ett långsiktigt hushållningsperspektiv. Det ska säkerställas att inte kortsiktiga ekonomiska motiv leder till att det långsiktiga behovet av att skydda värdefulla mark- och vattenområden åsidosätts.⁹

Bestämmelserna om jordbruksmarken infördes för första gången i lag (1987:12) om hushållning med naturresurser. I förarbetena till den lagen betonas att jordbruksmarken är en begränsad resurs med avgörande betydelse för att trygga livsmedelsförsörjningen i landet och att det är av stor betydelse för den långsiktiga hushållningen med naturresurser att den brukningsvärda jordbruksmarken skyddas.¹⁰

Av miljöbalkens 3 kapitel 4 § framgår att jord- och skogsbruk är av nationell betydelse och att 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.

⁹ Prop. 1997/98:45 s. 245 ff.

¹⁰ Prop. 1985/86:3, s. 53.

2.2. Brukningsvärd jordbruksmark

Sammanfattning

Bestämmelserna i 3 kapitlet 4 § miljöbalken gäller brukningsvärd jordbruksmark. All mark som brukas, eller används för bete, är i princip att betrakta som lämplig för jordbruksproduktion och därmed brukningsvärd. Marken förlorar inte sitt brukningsvärde om den inte brukas aktivt. Det innebär att även mark som tidigare har brukats kan betraktas som brukningsvärd. Det finns dock inte några skarpa gränser för hur länge mark kan betraktas som brukningsvärd efter att den har slutat brukas aktivt. För att marken ska betraktas som brukningsvärd ska den också ingå i ett sammanhängande jordbrukslandskap. Mark som exempelvis ligger avskild från annan jordbruksmark, som är omgiven av bebyggelse eller skog, som är kringskuren av vägar eller som av andra anledningar är svår att bruka på ett rationellt sätt kan i vissa fall bedömas ha ett lägre brukningsvärde.

Förarbeten

Lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser ersattes med miljöbalken 1999 och de delar som rörde jordbruksmark arbetades in i miljöbalken utan att några ändringar gjordes. Bakgrunden till bestämmelserna om jordbruksmark kan därför hittas i förarbeten till lagen om hushållning med naturresurser.

I proposition 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m. anges att brukningsvärd jordbruksmark är mark som med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar är lämpad för jordbruksproduktion och att begreppet har samma innebörd som i lagen (1979:82) om skötsel av jordbruksmark.¹¹

I förarbeten till den upphävda lagen om skötsel av jordbruksmark (1979:82) anges att jordbruksmark är åkermark och kultiverad betesmark som ingår i fastighet taxerad som jordbruksfastighet.¹² Med åker avses mark som har plöjts och som används för växtodling och fältmässig odling av köksväxter, frukt och bär. Mångåriga slätter- och betesvallar som utnyttjas endast undantagsvis eller som inte väntas bli plöjda på nytt räknas inte till åkermark.¹³

Med kultiverad betesmark avses gräsbärande mark som används för bete och som har förbättrats genom röjning, bearbetning med redskap eller sådd med vallväxter. Även gräsbärande mark som tidigare varit åker och som utnyttjats som bete räknas som kultiverad betesmark.¹⁴

¹¹ Prop 1985/86:3, s. 158.

¹² Prop. 1978/79:163 s. 21. Se "Markens taxering" nedan,

¹³ Prop. 1978/79:163 s. 21.

¹⁴ Prop. 1978/79:163 s. 22.

Rättspraxis

Aktivt brukande inte avgörande för brukningsvärdet

Enligt Mark- och miljööverdomstolen är mark som används för bete, som någon gång har röjts eller som varit åker och nu används för bete att betrakta som brukningsvärd jordbruksmark.¹⁵

I ett flertal avgöranden har Mark- och miljööverdomstolen bedömt att mark som har brukats är att betrakta som väl lämpad för jordbruksproduktion och därmed brukningsvärd, även om den för närvarande inte brukas aktivt.¹⁶ Att mark tas ur produktion eller att det för tillfället inte finns någon som brukar den innebär således inte att den saknar brukningsvärde. I de ovan refererade avgörandena fanns uppgifter om att marken varit ur produktion i mellan ett till två år.

Det går dock inte att utifrån praxis dra någon gräns för när mark som inte brukas aktivt inte längre är att betrakta som brukningsvärd. En bedömning måste göras från fall till fall och det finns flera faktorer som kan påverka bedömningen. I ett avgörande från 2017 konstaterade Mark- och miljööverdomstolen att mark som inte hade plöjts "under senare tid", som till inte obetydliga delar var skogsbevuxen och där det inte fanns några uppgifter om att den hade brukats för bete inte var att betrakta som brukningsvärd.¹⁷ I det målet fanns uppgifter om att marken inte hade använts för odling eller som betesmark de senaste 20 åren och inte heller hade uppburit stöd för odling de senaste fem åren. Det var dock inte den enda faktorn som hade betydelse för avgörandet i det fallet. Den föreslagna åtgärden, uppförande av ett bostadshus, bedömdes med hänsyn till markområdets storlek, placering och förhållandena på omkringliggande marker inte motverka ett rationellt jordbruk i ett större perspektiv. Den tomtplats där bebyggelsen föreslogs uppföras var dessutom delvis skogsbevuxen.

Även mark som inte brukas aktivt i traditionell mening kan betraktas som brukningsvärd. Det kan exempelvis handla om ängsmark eller lågdor som slås och underhålls i huvudsakligt syfte att hålla landskapet öppet, och inte används för jordbruksverksamhet. Eftersom att sådana marker underhålls så innebär det att de enkelt kan tas i bruk igen för jordbruksändamål och därmed fortfarande är brukningsvärda.

¹⁵ Se avgörande i mål nr P 4087-15.

¹⁶ Se avgöranden i mål nr P 4848-16, P5481-17 och P 2432-17.

¹⁷ Se avgörande i mål nr P 6358-16.

Markens läge och egenskaper

Som framgår av avgöranden och förarbeten har markens läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar betydelse för bedömningen av om jordbruksmarken är brukningsvärd. I ett avgörande från 2019 gjorde Mark- och miljööverdomstolen bedömningen att mark med begränsad area, som endast vid enstaka tillfällen under senare år använts till bete och som var omgiven av skogsbeklädd mark och avskild från annan jordbruksmark inte var att betrakta som brukningsvärd.¹⁸ I ett annat avgörande från 2019 bedömde Mark- och miljööverdomstolen att mark i utkanten av ett sammanhängande område med jordbruksmark där det förekom berg i dagen och endast fanns ett tunt jordlager inte heller var att betrakta som brukningsvärd jordbruksmark.¹⁹

Jordbruksmarkens areal kan ha betydelse för bedömningen av brukningsvärdet, men det är dock viktigt att påpeka att det inte är den enda faktorn som vägs in vid en bedömning. Detta går att se i ett avgörande från 2021 där Mark- och miljööverdomstolen gjorde bedömningen att ett område som var cirka 0,4 hektar stort och som avgränsades av en väg och av bebyggelse och därmed inte ingick i ett sammanhängande jordbrukslandskap inte bedömdes vara brukningsvärt.²⁰ Om förutsättningarna och omständigheterna på en plats är annorlunda kan dock även relativt små markområden vara brukningsvärda. Detta illustreras i ett annat avgörande från 2021 där ett område som var cirka 0,5 hektar stort föreslogs ianspråkats för bebyggelse. I det avgörandet bedömde Mark- och miljööverdomstolen att marken var brukningsvärd eftersom den angränsade till ett sammanhängande område med jordbruksmark och det inte kunde uteslutas att det kommer finnas behov och intresse av att bruka marken i framtiden.²¹

Vad kan försvåra ett rationellt jordbruk?

Ett rationellt jordbruk kan exempelvis försvåras genom att sammanhängande jordbruksmark fragmenteras, att fält blir små eller ges en form som gör dem svårare att bruka, eller genom att barriärer i form av vägar eller annat som gör att marker blir svåra att nå skapas. Om bostäder eller bebyggelse med andra funktioner byggs i närheten av jordbruksverksamheter så kan det också försvåra ett rationellt jordbruk eftersom det kan leda till konflikter eller störningar som kan påverka möjligheterna att bedriva jordbruksverksamhet. För att kunna bedriva ett rationellt jordbruk kan det också vara viktigt att det finns utrymme för jordbruksverksamheter att expandera i framtiden.

¹⁸ Se avgörande i mål nr P 3507-18.

¹⁹ Se avgörande i mål nr P 7083-18.

²⁰ Se avgörande i mål nr P 7508-19.

²¹ Se avgörande i mål nr P 6073-20.

Markens taxering

Mark- och miljööverdomstolen har i tidigare avgöranden bedömt att en fastighet ska vara taxerad som lantbruksenhet för att bestämmelserna i 3 kapitlet 4 § miljöbalken ska tillämpas.²² Bedömningen gjordes mot bakgrund av att begreppet jordbruksmark har samma ursprung som i 12 kapitlet 7 § miljöbalken som anger att jordbruksmark är mark taxerad som lantbruksenhet.

Mark- och miljööverdomstolen har dock i senare avgöranden ändrat praxis och gör nu bedömningen att syftet med bestämmelserna i 3 kapitlet 4 § miljöbalken, alltså att säkerställa långsiktig hushållning med brukningsvärd jordbruksmark, inte uppfylls om en fastighet måste vara taxerad som lantbruksenhet för att de ska kunna tillämpas. Mark- och miljööverdomstolen menar att det inte finns några uttryckliga skrivningar i varken miljöbalken eller i förarbeten om att fastighetstaxeringen är en förutsättning för tillämpningen av bestämmelserna. Det har därför inte varit uppenbart att lagstiftaren menat att begreppet brukningsvärd jordbruksmark förutsätter att marken ingår i fastighet taxerad som lantbruksenhet. Mark- och miljööverdomstolen uppmärksammar också att det i fastighetstaxeringen inte görs någon ingående prövning av markens lämplighet för jordbruksproduktion. Vad som utgör brukningsvärd jordbruksmark ska därför bedömas med utgångspunkt i markens läge, dess beskaffenhet och övriga omständigheter. Fastighetstaxeringen utgör då en av de omständigheter som ska beaktas. Avsaknad av taxering eller taxering som annat än lantbruksfastighet är alltså inte avgörande för om 3 kapitlet 4 § miljöbalken ska tillämpas.²³

Markens kvalitet

En fråga som aktualiseras i ärenden som rör ianspråktagande av jordbruksmark är den om markens kvalitet eller produktionsvärde och vilken betydelse det har för bedömningen av brukningsvärdet. Lagens förarbeten ger inte någon tydlig vägledning om hur markens kvalitet ska bedömas vid avvägningar mellan intresset att exploatera och intresset av att bevara jordbruksmark. Dock ska, vid inbördes avvägningar mellan exploatering av jordbruksmark och skogsmark, den mark som har den bästa produktionsförmågan undantas från exploatering.²⁴ I de fall som en kommun kommer fram till att jordbruksmark får ianspråktagas så ska bebyggelse och anläggningar lokaliseras så att jordbrukets intressen skadas så lite som möjligt. Markens kvalitet för biologisk produktion ska då tillmätas betydelse.²⁵

22 Se avgöranden i mål nr P 11097-17 och mål nr P 10815-17.

23 Se avgöranden i mål P 7885-19, P 8347-19 och P 10437-19.

24 Prop. 1985/86:3 s. 53.

25 Prop. 1985/86:3 s. 159.

I diskussioner om markens kvalitet hänvisas ibland till en 10-gradig skala för gradering av jordbruksmark. Den togs fram 1969 och bygger på ekonomiska avkastningsnivåer, där klass-10 jordar ger högst avkastning och klass-1 jordar lägst avkastning. Graderingen har dock fått kritik från Jordbruksverket som anser att den inte längre bör användas då den är allt för grov för att avgöra vilken kvalitet marken i enskilda områden har.²⁶ Enligt graderingen från 1969 är jordbruksmarken i norra Sverige klassificerad mellan 1-3 på den tiogradiga skalan. Det ska alltså inte tolkas som att jordbruksmarken i norra Sverige har ett lågt brukningsvärde. Det är inte heller något som Mark- och miljööverdomstolen väger in i sina bedömningar då det finns exempel på avgöranden som gällt mark i Örnsköldsviks och Timrå kommun där de bedömt att mark är att betrakta som brukningsvärd och inte får ianspråkats för bebyggelse.²⁷

Även vad gäller markens kvalitet är det dock viktigt att påpeka att en bedömning måste göras från fall till fall. Som redovisas ovan kan faktorer som på olika sätt kan sägas handla om markens kvalitet ha betydelse för bedömningen av brukningsvärdet. Exempelvis kan ett markområdes storlek, läget i förhållande till annan jordbruksmark och om marken är skogsbevuxen eller tydligt avskild från stora sammanhängande områden med jordbruksmark vara sådana faktorer.

Lästips

Länsstyrelsen Jönköping har tagit fram ett förslag på en matris för värdering av jordbruksmark. De föreslår att marken värderas utifrån markbundna faktorer, ekosystemtjänster och faktorer för aktuellt brukande. För mer information se [Jordbruksmarkens värden för samhällsplaneringen - Fysisk planering och hushållning med jordbruksmark i Jönköpings län.](#)

²⁶ Jordbruksverket 2018.

²⁷ Se avgöranden i mål P 4848-16 och P 5481-17.

2.3. Väsentliga samhällsintressen

Sammanfattning

Enligt 3 kapitlet 4 § miljöbalken får bruksvärden jordbruksmark endast tas i anspråk om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen. Större exploateringar av bostadsbebyggelse, industri, infrastruktur eller exploateringar som kan bidra till att uppfylla miljöbalkens mål eller nationella och internationella miljömål kan utgöra väsentliga samhällsintressen. I de allra flesta fall väger det långsiktiga intresset av att bevara bruksvärden jordbruksmark tyngre än det enskilda intresset att ta den i anspråk för enstaka byggnader.

Förarbeten

I lagens förarbeten framgår att väsentliga samhällsintressen till exempel kan vara bostadsförsörjningsbehovet, intresset av att kunna lokalisera bostäder och arbetsplatser nära varandra, att skapa väl fungerande och lämpliga tekniska försörjningssystem samt att säkerställa viktiga rekreationsintressen.²⁸ För att tillgodose något av dessa intressen kan det vara motiverat att ianspråkta jordbruksmark. Med ianspråktagande avses åtgärder som på ett långvarigt sätt tar marken ur biologisk produktion. I propositionen nämns som exempel på sådana åtgärder bostadsområden, industrier, upplag, vägar och ledningar.²⁹ Att använda jordbruksmark för koloniområden med odlingslotter samt komplettering av bebyggelse med ytterligare någon enstaka byggnad bör dock enligt propositionen vara förenligt med bestämmelserna.³⁰ Även om kommunen bedömer att jordbruksmark behöver tas i anspråk för att tillgodose väsentliga samhällsintressen så ska det göras på ett sätt som innebär en så begränsad inverkan som möjligt för jordbruket.³¹

Rättspraxis

Större exploatering som överensstämmer med översiktsplan

Bara för att en exploatering rör något av de ändamål som nämns i lagens förarbeten betyder det inte att den per automatik kan anses vara av väsentligt samhällsintresse. Exploateringens omfattning har betydelse, men det finns ingen tydlig gräns för hur omfattande den ska vara för att utgöra ett väsentligt samhällsintresse. Det måste bedömas med utgångspunkt i förutsättningarna på den aktuella platsen och i den aktuella kommunen. Det har också betydelse vilket stöd en exploatering har i översiktsplanen.

²⁸ Prop 1985/86:3, s. 53.

²⁹ Prop 1985/86:3, s. 158 f.

³⁰ Prop 1985/86:3, s. 158 f.

³¹ Prop 1985/86:3, s. 54.

I ett avgörande om förhandsbesked för fem bostadshus på jordbruksmark bedömde Mark- och miljööverdomstolen att det kan utgöra ett väsentligt samhällsintresse.³² I det avgörandet hade det betydelse att kommunen i den fördjupade översiktsplan som omfattade det aktuella området föreslagit en komplettering med 20-30 bostäder. Byggnation av fem bostadshus ansågs därför utgöra ett led i den bostadsutveckling som kommunen lyft fram ett behov av i den fördjupade översiktsplanen och var därmed att betrakta som ett väsentligt samhällsintresse. Mark- och miljööverdomstolen bedömde trots det att inte fanns förutsättningar att tillåta exploateringen. Detta eftersom kommunen inte hade redovisat varför alternativa exploateringsområden utanför jordbruksmark inte kunde ianspråktagas istället (se kapitel 3.4 nedan).

Även i ett avgörande som gällde en detaljplan för 63 bostäder på jordbruksmark gjorde mark- och miljööverdomstolen bedömningen att det kunde anses utgöra ett väsentligt samhällsintresse.³³ Detaljplanen avvek dock från översiktsplanen och den upphävdes därför att det saknades en redovisning av varför alternativa områden inte kunde tas i anspråk utanför jordbruksmark (se kapitel 3.4 nedan). I ett annat avgörande gjorde Mark- och miljööverdomstolen bedömningen att uppförande av vindkraftverk är att betrakta som ett väsentligt samhällsintresse som kan motivera ianspråktagande av jordbruksmark. Detta eftersom det i praxis uttalats att vindkraftsetablering är ett starkt allmänt intresse som bland annat kan bidra till att uppfylla miljöbalkens mål, samt att lagstiftaren betonat vindkraftens betydelse för att uppnå nationella och internationella miljömål.³⁴ Inte heller i det fallet bedömde Mark- och miljööverdomstolen att det fanns förutsättningar att tillåta exploateringen eftersom det inte visats att det saknades alternativ lokalisering utanför jordbruksmark (se kapitel 3.4 nedan). Det finns även exempel på när Mark- och miljööverdomstolen bedömt att ianspråktagande av jordbruksmark för industriändamål har ansetts utgöra ett väsentligt samhällsintresse.³⁵ Det motiverades i det ena avgörandet med att planen möjliggjorde småskalig industri på nära avstånd till kommuncentrum och i närheten av befintlig bostadsbebyggelse.

Enstaka byggnader

Det finns som sagt inga tydliga gränser för hur omfattande en exploatering ska vara för att utgöra ett väsentligt samhällsintresse. Mark- och miljööverdomstolen har dock i flera avgöranden bedömt att uppförande av ett till tre bostadshus inte är att betrakta som väsentligt samhällsintresse.³⁶ De flesta detaljplaner eller bygglov som prövats i Mark- och miljööverdomstolen rör bostadsbebyggelse varför det är svårt att hitta exempel på hur exploateringar för andra ändamål har bedömts.

³² Se avgörande i mål nr P 3809-18.

³³ Se avgörande i mål nr P 1188-17.

³⁴ Se avgörande i mål nr P 8280-17.

³⁵ Se avgörande i mål nr P 514-20 och mål nr P 2034-20.

³⁶ Se avgöranden i mål nr P 4087-15, P 4848-16, P 7786-18 och P 8646-18.

Det finns dock ett exempel på ett avgörande där Mark- och miljööverdomstolen bedömde att uppförande av en restaurangbyggnad inte var att betrakta som ett väsentligt samhällsintresse.³⁷

I landsbygdskommuner kan enstaka exploateringar av bostadsbebyggelse ha stor betydelse för kommunen, exempelvis för att skapa eller upprätthålla underlag för service. Det finns dock inte stöd i praxis för att exploatering av enstaka bostadshus kan anses tillgodose ett väsentligt samhällsintresse utifrån att den skulle bidra till utvecklingen av landsbygden.

Det finns exempel på när Mark- och miljööverdomstolen bedömt att enstaka bostadsbyggnader kunnat tillåtas på jordbruksmark. Det är då andra omständigheter än om exploateringen varit att betrakta som ett väsentligt samhällsintresse som varit avgörande för bedömningen. I ett avgörande som gällde förhandsbesked för två enbostadshus på jordbruksmark tilläts exploateringen eftersom den utgjorde en begränsad komplettering av befintlig bebyggelse och det med hänsyn till bebyggelsens placering och markens arrondering endast bedömdes leda till obetydlig påverkan på jordbruksmarken.³⁸

Vad är arrondering?

Arrondering syftar på åkrars läge i förhållande till varandra och till de byggnader som används i jordbruksverksamheten. En bra arrondering kan vara när åkrar ligger nära varandra och nära brukningscentrum och produktionsplatser och inte är uppdelade i många små fält. En sämre arrondering kan således vara när ett mindre område med åkermark ligger avskilt från och inte är en del av ett sammanhängande område med jordbruksmark och dessutom ligger långt ifrån brukningscentrum eller produktionsplatser.

³⁷ Se avgörande i mål nr P 8280-17.

³⁸ Se avgörande i mål nr P 4520-17.

2.4. Alternativ lokalisering

Sammanfattning

Av 3 kapitlet 4 § miljöbalken framgår att jordbruksmark endast får tas i anspråk om det väsentliga samhällsintresset inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Om ianspråktagande av brukningsvärd jordbruksmark föreslås måste därför alternativa lokaliseringar utredas och redovisas. Skälen till varför jordbruksmarken tas i anspråk framför annan mark måste också framgå. Bedömning av alternativa lokaliseringar bör göras redan under arbetet med kommunövergripande eller fördjupade översiktsplaner men kan även göras i detaljplaneskedet. Om andra alternativ inte redovisats och kommunen inte motiverat varför jordbruksmark måste tas i anspråk framför annan mark kan ett beslut att anta en detaljplan eller bevilja ett bygglov komma att upphävas vid en prövning.

Förarbeten

Enligt förarbetena så måste det i ärenden som rör exploatering av jordbruksmark utredas om en lokalisering av exploateringsföretaget på ett tillfredsställande sätt kan ordnas på annan mark. Att det ska vara tillfredsställande innebär att det ska vara fullt godtagbart ur samhällsbyggnadssynpunkt och att den alternativa lokaliseringen ska vara tekniskt och funktionellt lämplig samt ekonomiskt rimlig.³⁹

De alternativa utbyggnadsområden som har studerats förutsätts redovisas i översiktsplanen där även konsekvenser av de olika alternativen ska belysas. Om en exploatering berör stora och sammanhängande områden med jordbruksmark kan det vara nödvändigt att redovisa lokaliseringalternativ i en annan del av kommunen eller regionen.⁴⁰

Rättspraxis

Alternativa områden behöver redovisas och ianspråktagandet motiveras

Som nämnts tidigare bedömde Mark- och miljööverdomstolen i ett avgörande att exploatering av fem enbostadshus ansågs utgöra ett väsentligt samhällsintresse.⁴¹ Exploateringen skulle ske på en plats som låg inom ett område som pekats ut som lämpligt för ny bebyggelse i en fördjupad översiktsplan. Det utpekade området var dock relativt stort och den fördjupade översiktsplanen innehöll ingen precisering av var ny bebyggelse skulle lokaliseras. Det saknades även analys eller redovisning av alternativa lokaliseringar i fördjupningen och ingen annan alternativredovisning fanns heller. Mark- och miljööverdomstolen konstaterade med anledning av det att det inte fanns något stöd för att ianspråkta brukningsvärd jordbruksmark.

³⁹ Prop. 1985/86:3 s. 158.

⁴⁰ Prop. 1985/86:3 s. 54.

⁴¹ Se avgörande i mål nr P 3809-18.

Även i det tidigare refererade avgörandet som gällde en detaljplan för 63 bostäder hade kommunens översiktsplan betydelse för Mark- och miljööverdomstolen bedömning. Av översiktsplanen framgick nämligen att jordbrukets intressen skulle prioriteras och att kommunen ville behålla och främja ett livskraftigt och långsiktigt hållbart jordbruk. Översiktsplanen innehöll emellertid förslag på framtida utbyggnadsområden. Den föreslagna detaljplanen låg dock inte inom ett sådant utbyggnadsområde och avvek således från översiktsplanen. Eftersom kommunen inte heller hade visat om det fanns förutsättningar att tillgodose behovet av bostäder på annan mark än jordbruksmark så beslutade Mark- och miljööverdomstolen att detaljplanen skulle upphävas.⁴²

Liksom i de andra fallen ansåg Mark- och miljööverdomstolen även i avgörandet som gällde uppförande av vindkraftverk att det saknades förutsättningar att bevilja bygglov, trots att exploateringen ansågs tillgodose ett väsentligt samhällsintresse. Även i detta ärende saknades det en utredning eller alternativredovisning som kunde ge stöd för att just jordbruksmark var nödvändig att ta i anspråk framför annan mark.⁴³

I ett avgörande från 2021 som gällde en detaljplan för industriändamål ansåg Mark- och miljööverdomstolen att kommunen hade visat att behovet av mark för utveckling av industriverksamhet inte kunde tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredställande sätt genom att ianspråkta annan mark än jordbruksmark.⁴⁴ I det ärendet hade kommunen i den fördjupade översiktsplanen pekat ut två alternativa utbyggnadsområden som lämpliga för industriverksamhet. Att den aktuella detaljplanen innebar en utvidgning av ett befintligt industriområde ansågs utgöra ett starkt skäl för vald lokalisering. Det som ytterligare talade för den valda lokaliseringen var att den, till skillnad från alternativet, innebar att redan befintlig infrastruktur kunde användas.

I ett annat avgörande från 2021 som också gällde en detaljplan för industriändamål i anslutning till ett redan existerande industriområde hade kommunen redogjort för olika lokaliseringalternativ i den miljökonsekvensbeskrivning som upprättades när planen togs fram. I den redogjorde kommunen för de olika alternativens lämplighet utifrån olika aspekter och motiverade varför aktuell lokalisering valts trots att den innebar ianspråktagande av jordbruksmark. Mark- och miljööverdomstolen bedömde att kommunen visat att behovet av mark inte kunde tillgodoses genom att ianspråkta annan mark varför beslutet att anta detaljplanen fastställdes.⁴⁵

42 Se avgörande i mål nr P 1188-17.

43 Se avgörande i mål nr P 8280-17.

44 Se avgörande i mål nr P 514-20.

45 Se avgörande i mål nr P 2034-20.

3. Jordbruksmark i den fysiska planeringen

I översiktsplanen kan kommunens intentioner för jordbrukets utveckling förtydligas och mark som är särskilt värdefull för jordbruksproduktion, som har höga kulturvärden eller som erbjuder andra ekosystemtjänster pekas ut. I översiktsplanen har kommunen även möjlighet att redovisa var och motivera varför väsentliga samhällsintressen kan behöva prioriteras framför jordbrukets intressen. De ställningstaganden som görs i översiktsplanen behöver ge tydlig vägledning för att underlätta efterföljande planering och avvägningar mellan olika intressen. Som redovisas i kapitel 2.4 kan ställningstaganden som görs i översiktsplanen få betydelse om ett beslut som möjliggör inlämnande av jordbruksmark prövas i domstol.

3.1. Förutsättningar

För att kommunen ska kunna göra väl underbyggda ställningstaganden om jordbruksmark i översiktsplanen behövs aktuella och relevanta underlag. Nedan listas exempel på var det finns geografisk information om jordbruksmark. Informationen kan användas som underlag i översiktsplaner, detaljplaner och bygglovsärenden. Utöver geografisk information om jordbruksmarken kan även tidiga dialoger med fastighetsägare och de som bedriver jordbruksverksamheter tillföra värdefull information.

Jordbruksblock och produktionsplatser

I Jordbruksverkets blockdatabas finns kartdata över jordbruksmark som är berättigad till och som någon sökt stöd för från EU. Jordbruksblocken omfattar således inte all jordbruksmark. Av den anledningen bör kommunen inte endast utgå ifrån det senaste årets redovisning av jordbruksblock eftersom mark kan ha tagits ur produktion ett enskilt år då stöd inte har sökts. Det finns också mark som brukas utan att stöd söks. Att stöd inte har sökts betyder således inte att marken saknar brukningsvärde. Jordbruksverket har även geografiska data över var det finns produktionsplatser för djurhållning.

Jordbruksblock och data över produktionsplatser finns tillgängliga för nedladdning på [Jordbruksverkets webbplats](#).

Ängs- och betesmarksinventeringen

Värdefulla ängs- och betesmarker, alltså marker som används som betesmarker eller slåtterängar, har inventerats av Jordbruksverket i samarbete med Länsstyrelserna. De inventerade markerna kan både ha höga natur-, kultur- och brukningsvärden. Även resultatet av inventeringen finns att ladda ned på [Jordbruksverkets webbplats](#). Det finns även tillgängligt i Länsstyrelsen Västerbottens [webb-GIS Länsskarta Västerbotten](#).

Lantmäteriets kartor

Lantmäteriets karttjänst [Min karta](#) kan användas för att se var det finns åkermark. Åkermark redovisas med gul färg, se exempel nedan.

En orsak till att jordbruksmarkens areal minskar är att den växer igen. Till skillnad från jordbruksmark som har exploaterats så kan mark som legat i träda tas i bruk igen. Om kommunen vill synliggöra var det finns potential att bruka mark som inte brukas aktivt kan historiska flygbilder användas. Även dessa finns tillgängliga via Lantmäteriets karttjänst [Min karta](#).

Ytterligare information om var det tidigare funnits jordbruksmark men som inte längre brukas kan fås genom att använda ekonomiska kartan. Den finns tillgänglig i Lantmäteriets tjänst [Historiska kartor](#).



Den gula ytan i kartan symboliserar åkermark. Källa: Lantmäteriet.

3.2. Jordbruksmark i översiktsplanen

Mål och strategier

För att översiktsplanen ska kunna ge tydlig vägledning i efterföljande planering så behöver det framgå hur jordbruksmarken ska användas och prioriteras i relation till andra intressen.

Översiktsplanen bör innehålla mål för utvecklingen av jordbruk och livsmedelsproduktion i kommunen och hur jordbruksmarken ska användas i framtiden. Det kan exempelvis handla om mål kopplade till jordbruket som areell näring, samt mål kopplade till bevarande och utveckling av jordbruksmarkens natur-, rekreations- och kulturvärden.

Mål och strategier kopplade till utveckling och användning av jordbruksmarken kan med fördel formuleras med utgångspunkt i Agenda 2030, miljömål samt nationella, regionala och lokala mål kopplade till livsmedelsförsörjning och jordbruksproduktion (se kapitel 1.2).

Markanvändning, riktlinjer och ställningstaganden

Kommunen kan i översiktsplanen ta ställning till att jordbruksmark inte får ianspråktagas för bebyggelse och peka ut jordbruksmark som är av särskild betydelse för kommunen eller regionen. För att kunna göra väl underbyggda ställningstaganden kan kommunen i arbetet med översiktsplanen analysera jordbruksmarken i kommunen eller regionen utifrån aspekter som fältstorlek, fältens form och närhet till brukningscentrum, djurhållning och möjlighet till bevattningsuttag.

I översiktsplanen kan kommunen även motivera varför jordbruksmark kan behöva tas i anspråk för att tillgodose väsentliga samhällsintressen. Om ianspråktagande av jordbruksmark övervägs behöver jordbruksmarkens samtliga värden vägas in i bedömningen av om det är lämpligt. Förutom markens värden kopplat till livsmedelsproduktion behöver även markens natur-, landskaps- och kulturvärden ingå i en sådan bedömning.

För att översiktsplanen ska ge tydlig vägledning kan riktlinjer och ställningstaganden göras på en övergripande nivå kopplat till särskilda markanvändningskategorier, eller specifikt för ett eller flera avgränsade geografiska områden. Det möjliggör olika förhållningssätt i olika delar av kommunen. Vilken nivå som väljs beror på planens detaljeringsgrad och vilka frågor som kommunen ser behov av att reda ut och ta ställning till i planen. Ställningstaganden som anger hur, var och varför ny bebyggelse ska utvecklas i tätorter, byar eller i bebyggelsestråk på landsbygden bidrar till förutsebarhet och till att eventuella avvägningar mellan olika intressen kan uppmärksammas och hanteras redan i översiktsplaneprocessen. Det gör också att markanvändningen kan anpassas så att eventuell påverkan på jordbruksmarken minimeras.

I Boverkets ÖP-modell föreslås att användningsbeteckningen areell näring eller jordbruk används för områden där jordbrukets intressen ska ha företräde framför andra intressen. En sådan användningsbeteckning kan vara lämplig både för större sammanhängande områden med jordbruksmark och för mindre områden i eller i anslutning till tätorter eller byar. Den kan även användas för mark som ligger i träda och inte brukas aktivt men där kommunen har identifierat att det finns potential att åter ta marken i bruk.

Tätortsnära jordbruksmark

Den tätortsnära jordbruksmarken kan ofta vara attraktiv att ta i anspråk för bebyggelse. Översiktsplanen behöver därför innehålla fördjupade beskrivningar och tydliga ställningstaganden om jordbruksmarken i eller i anslutning till tätorter. Det underlättar för efterföljande planering och gör det möjligt att bedöma hur jordbruksmarken och förutsättningarna för ett rationellt jordbruk påverkas.

När kommunen gör ställningstaganden om jordbruksmarken är det viktigt att se markens brukningsvärde och utvecklingspotential på lång sikt. Jordbruksmarken är en resurs som kan ge avkastning under lång tid vilket behöver värderas i relation till mer kortsiktiga ekonomiska motiv för att ta marken i anspråk för andra ändamål. Om kommunen i översiktsplanen kan redovisa hur tätorter kan utvecklas på lång sikt så kan en situation där den tätortsnära jordbruksmarken succesivt förlorar sina värden genom att bebyggelse gradvis breder ut sig och nya anspråk görs vid varje nytt omtag i planeringen undvikas.

I eller i anslutning till tätorter är det lämpligt att redovisa jordbruksmark som är särskilt värdefull för nuvarande eller framtida livsmedelsproduktion, landskapsbild eller andra ekosystemtjänster och som inte får tas i anspråk för andra ändamål. Om kommunen föreslår att jordbruksmark kan ianspråktagas för att utveckla en tätort behöver det framgå tydligt var det är tänkt att ske och för vilka väsentliga samhällsintressen. Det kan exempelvis handla om att kommunen vill lokalisera bebyggelse inom befintliga bebyggelsestrukturer, i närhet av arbetsplatser eller kollektivtrafik eller om att utveckla eller stärka underlaget för offentlig eller kommersiell service. Denna typ av mer detaljerade områdesspecifika redovisningar är framförallt aktuella vid framtagande av fördjupade översiktsplaner, men kan även vara aktuella i kommuntäckande översiktsplaner när frågor om utveckling av bebyggelsestruktur eller kommunikationssamband hanteras.

Om kommunen planerar för att utveckla tätorter på eller i anslutning till jordbruksmark är det viktigt att det framgår hur den markanvändning som föreslås i översiktsplanen har anpassats för att minimera både anspråk på jordbruksmark och påverkan på möjligheten att bedriva jordbruk. Det kan exempelvis handla om att planera så att buller, lukt och annan omgivningspåverkan som jordbruk kan ge upphov till inte leder till konflikter. Det kan också handla om att planera för en viss täthet för att nyttja marken

mer effektivt och minska anspråken på jordbruksmark, eller om att anpassa markanvändningen så att det finns utrymme för jordbruksverksamheter att expandera. Då exploateringar ofta leder till att ytor hårdgörs bör det även framgå hur dagvatten ska hanteras för att säkerställa att möjligheterna till avvattnings av jordbruksmarken inte påverkas.

Jordbruksmark i landsbygdsområden

Utanför tätorter kan det, trots att exploateringstrycket är lägre, ändå uppstå situationer som riskerar att påverka jordbruksmarken och förutsättningarna att bruka den. Det kan exempelvis handla om enstaka exploateringar som riskerar att fragmentera sammanhängande jordbruksmark eller leda till gradvis försämrade arrondering. Detta i områden där kommunen har svårare att planera för markanvändningen i detalj och förutse framtida markanspråk.

För att kunna skapa förutsebarhet och värna jordbruksmarken i denna typ av områden är det viktigt att det finns övergripande riktlinjer för lokalisering av ny bebyggelse i översiktsplanen. Genom att eftersträva en sammanhållen bebyggelsestruktur och koncentrera ny bebyggelse till befintliga bebyggelseområden, noder och stråk skapas förutsättningar att bevara den brukningsvärda jordbruksmarken. Om kommunen bedömer att jordbruksmark kan behöva ianspråk tas för väsentliga samhällsintressen i landsbygdsområden behöver mer detaljerade riktlinjer för exploateringar formuleras för att tydliggöra handlingsutrymmet i relation till kommunens övergripande strategier och gällande lagstiftning och för att tydliggöra hur avvägningar ska göras.

Om exploatering på jordbruksmark övervägs

Om kommunen bedömer att jordbruksmark behöver tas i anspråk för andra ändamål måste det av översiktsplanen tydligt framgå var det föreslås ske och vilka väsentliga samhällsintressen som då ska tillgodoses.

Som redovisas i kapitel 2.3 nämns i förarbeten följande exempel på vad som kan utgöra väsentliga samhällsintressen:

- bostadsförsörjningsbehovet
- lokalisering av arbetsplatser och bostäder nära varandra
- att skapa väl fungerande och lämpliga tekniska försörjningssystem
- att säkerställa viktiga rekreationsintressen.

Ovanstående punkter är exempel men om kommunen bedömer att det finns andra väsentliga samhällsintressen som kan motivera att jordbruksmark tas i anspråk bör även de redovisas i översiktsplanen. Enligt Jordbruksverket bör en exploatering, för att kunna räknas som ett väsentligt samhällsintresse, stödja en långsiktigt hållbar samhällsutveckling och samtidigt bidra med någonting platsspecifikt som inte kan tillgodoses någon annanstans. Det exemplifieras med exploateringar som kan bidra till att utveckla en byakärna, förbättra förutsättningarna för kollektivtrafik, det lokala serviceutbudet eller

lokala mötesplatser.⁴⁶ Som framgår av rättspraxis kan även markanvändning som bidrar till att uppfylla nationella eller internationella miljömål vara av väsentligt samhällsintresse.

Med utgångspunkt i ovanstående skulle även större arbetsplatser, olika typer av service som utbildning eller vård, eller en utveckling av arbetsplatser eller bostadsbebyggelse i lägen som förbättrar förutsättningarna för hållbara resor och pendling kunna betraktas som väsentliga samhällsintressen. Detsamma gäller områden utpekade som riksintressen för en viss typ av exploatering, exempelvis en framtida transportled eller vindkraft. Det är dock viktigt att påpeka att alla exempel som tas upp här inte har prövats och att det därmed inte går att slå fast att de skulle anses utgöra väsentliga samhällsintressen vid en prövning. I motiveringen av vad som kan vara av väsentligt samhällsintresse kan kommunen med fördel ta stöd i andra kommunala planer eller program som exempelvis riktlinjer för bostadsförsörjning, LIS-plan, lokal serviceplan eller lokal utvecklingsplan.

Enstaka exploateringar är enligt praxis inte betrakta som väsentligt samhällsintresse och kan således inte motivera ianspråktagande av jordbruksmark (se kapitel 2.3). Med stöd i ställningstaganden i översiktsplanen om hur bebyggelsestrukturen på landsbygden kan utvecklas skulle enstaka exploateringar, om de utgör en del av en successiv utbyggnad över tid, i teorin kunna användas för att motivera ianspråktagande av jordbruksmark. Dock skulle det vara mycket svårt att i det enskilda fallet kunna visa eller motivera varför exploateringen inte kan ske utanför jordbruksmark. Det gäller särskilt om inte en bedömning av alternativa exploateringsområden har gjorts i översiktsplanen. Länsstyrelsens bedömning är därför att enstaka exploateringar i landsbygdsområden inte kan lokaliseras på jordbruksmark med hänsyn till bestämmelserna i miljöbalken.

Lästips

I Jordbruksverkets rapport Kommunens möjligheter att bevara och utveckla jordbruksmarkens värden finns tips på hur kommunen kan arbeta för att utveckla och stärka jordbruksmarkens värden.

⁴⁶ Jordbruksverket, 2015.

Redovisning och bedömning av alternativa lokaliseringar

Om kommunen överväger att ta jordbruksmark i anspråk för att tillgodose ett väsentligt samhällsintresse måste det utredas om behovet inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Som redovisas i kapitel 2.4 framgår det av förarbeten och rättspraxis att alternativa markområden behöver utredas och konsekvenserna av att ianspråkta dem redovisas i översiktsplanen. Hur redovisningen av olika alternativ ska göras och hur stort geografiskt område som ska omfattas av en alternativprövning framgår inte i förarbeten eller i rättspraxis. Nedanstående ska därför betraktas som förslag för hur det kan hanteras. Då en översiktsplan som regel antas innebära betydande miljöpåverkan anser Länsstyrelsen att det är lämpligt att redovisa alternativa områden och konsekvenserna av att de ianspråkta i den miljökonsekvensbeskrivning som tas fram under arbetet med översiktsplanen.

Avgränsning av alternativ

Utgångspunkten för vilka alternativa områden som bör prövas och redovisas i översiktsplanen är hur anspråken på jordbruksmark motiveras. Det måste därför tydligt framgå vilket väsentligt samhällsintresse som ska tillgodoses och varför det behöver ske på en viss plats. Det är med utgångspunkt i detta som kommunen i sin tur kan motivera i vilket eller vilka geografiska områden som alternativa områden prövas. Behöver alternativa områden prövas i hela kommunen, i vissa tätorter eller stråk, eller endast i delar av en tätort eller by? Svaren på dessa frågor kommer att skilja sig åt beroende på hur kommunen beskrivit de utvecklingsbehov och väsentliga samhällsintressen som finns och som ska tillgodoses genom föreslagen markanvändning.

Alternativa områden kan avgränsas till att omfatta mark inom en ort eller del av en kommun. Det kan exempelvis vara aktuellt om ianspråktagande av jordbruksmark motiveras med att det bidrar till att tillgodose behov och efterfrågan på bostäder, till att stärka en flerkärnig Ortsstruktur och underlaget för service, i en viss tätort eller del av kommunen. Alternativa områden kan också avgränsas ytterligare till att omfatta delar av en tätort. Det kan vara aktuellt om exempelvis bostadsbebyggelse eller arbetsplatser planeras i en tätort där det också är viktigt att hitta en lokalisering i ett läge som ska underlätta pendling med kollektivtrafik, i närheten av service eller om en redan pågående verksamhet ska utökas. Det kan också vara nödvändigt att pröva och redovisa alternativ i olika delar av kommunen. Det kan vara aktuellt om det gäller ianspråktagande av jordbruksmark för ändamål som inte tillför platsspecifika värden eller tillgodoser platsspecifika behov, som exempelvis vindkraftverk eller en exploatering av bostäder som motiveras med att det finns ett generellt behov av bostäder i kommunen. I sådana fall bör det dock som regel vara svårt att motivera anspråk på jordbruksmark framför annan mark. Hur avgränsningen av alternativa områden har gjorts behöver framgå tydligt och ha stöd i översiktsplanens mål och ställningstaganden så att det går att följa kommunens resonemang och bedöma om avgränsningen är rimlig.

Avvägningar och konsekvenser

Enligt 6 kapitlet 11 § miljöbalken ska alternativa lokaliseringar och utformningar identifieras, beskrivas och bedömas i MKB:n. Om kommunen överväger att ta jordbruksmark i anspråk för att tillgodose ett väsentligt samhällsintresse anser Länsstyrelsen att de alternativa lokaliseringar som övervägts kan redovisas i MKB:n.

Enligt miljöbalken ska kommunen bedöma om exploateringen kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Av förarbeten framgår att alternativ ska vara fullt godtagbara ur samhällsbyggnadssynpunkt, tekniskt och funktionellt lämpliga samt ekonomiskt rimliga. Vad det innebär är dock inte närmare definierat, nedanstående ska därför betraktas som exempel på aspekter som kan ha betydelse när olika alternativ vägs mot varandra.

Fullt godtagbart ur samhällsbyggnadssynpunkt skulle exempelvis kunna handla om möjligheten att utveckla långsiktigt hållbara bebyggelsestrukturer genom förtätning av befintlig bebyggelse, om att skapa närhet till arbetsplatser, service eller lokala mötesplatser eller om att förbättra förutsättningarna för kollektivtrafik. Tekniskt lämplig skulle exempelvis kunna handla om att bedöma markens egenskaper när det gäller geoteknik eller föroreningar eller om risk- eller sårbarhetsaspekter kopplat till översvämning, ras, skred och buller. Funktionellt lämpligt skulle kunna handla om exploateringen i relation till övrig markanvändning, exempelvis närhet till relaterade verksamheter eller till andra funktioner. Det skulle också kunna handla om fysiska förutsättningar, som exempelvis närheten till transportinfrastruktur. Ekonomiskt rimlig kan exempelvis handla om kostnader som kan uppstå om omfattande markarbeten, saneringar eller utbyggnad av ny infrastruktur behöver göras. Det är viktigt att det tydligt framgår och motiveras varför alternativa lokaliseringar har valts bort eller varför det inte går att motivera att jordbruksmark ianspråktagas framför annan mark.

Även om kommunen kan motivera att jordbruksmark behöver tas i anspråk för ett väsentligt samhällsintresse så ska ny bebyggelse eller anläggningar lokaliseras och utformas så att jordbruksmarken och möjligheten att bedriva ett rationellt jordbruk påverkas i så liten utsträckning som möjligt. På vilket sätt kommunen har anpassat markanvändningen för att begränsa påverkan ska framgå i MKB:n.

3.3. Detaljplan och bygglov

Detaljplan

Om kommunen i översiktsplanen har pekat ut ett område för ett väsentligt samhällsintresse, bedömt möjligheterna och konsekvenserna av andra alternativ utanför jordbruksmark, och kommit fram till att jordbruksmark kan ianspråk tas anser Länsstyrelsen inte att det är nödvändigt att göra ytterligare en alternativredovisning i detaljplaneskedet. Det markanspråk som behövs för att tillgodose ett väsentligt samhällsintresse kan då motiveras med stöd i översiktsplanen. Om ingen redovisning och bedömning av alternativa lokaliseringar har gjorts i översiktsplanen så behöver det genomföras på samma sätt i detaljplaneprocessen som föreslås för översiktsplaneprocessen. Även i detaljplaneskedet är det lämpligt att redovisa alternativa lokaliseringar i MKB:n, eller i planbeskrivningen om en MKB: inte upprättas. Om det föreslagna markanspråket avviker från översiktsplanen behöver kommunen redovisa skälen till det och kan behöva lyfta ärendet till kommunstyrelsen för beslut om ändring av översiktsplanen. Om en ändring av översiktsplanen inte genomförs kan alternativprövningen och redovisningen behöva omfatta ett större geografiskt område beroende på vilket väsentligt samhällsintresse som ska tillgodoses och de platsspecifika kvaliteter, värden eller intressen som ska tillgodoses genom exploateringen.

Om kommunen kan motivera att jordbruksmark behöver tas i anspråk för ett väsentligt samhällsintresse så ska i det detaljplaneskedet redovisas mer i detalj hur kommunen begränsat anspråken och påverkan på möjligheterna att bedriva ett rationellt jordbruk. Utöver det som redan nämnts i kapitel 3.2 så kan det, med hänsyn till andra intressen och beroende på typ av exploatering, handla om en mer effektiv markanvändning genom tätare bebyggelse som minskar markanspråken eller om att lokalisera bebyggelse i anslutning till redan befintlig infrastruktur för att undvika att mark behöver tas i anspråk för vägar eller ledningar. Det bör framgå av planbeskrivningen eller MKB:n hur markanvändningen har anpassats för att inte ta mer mark i anspråk än nödvändigt samt vilka övriga åtgärder som föreslås genomföras för att minimera påverkan på möjligheterna att bedriva ett rationellt jordbruk

Bygglov och förhandsbesked

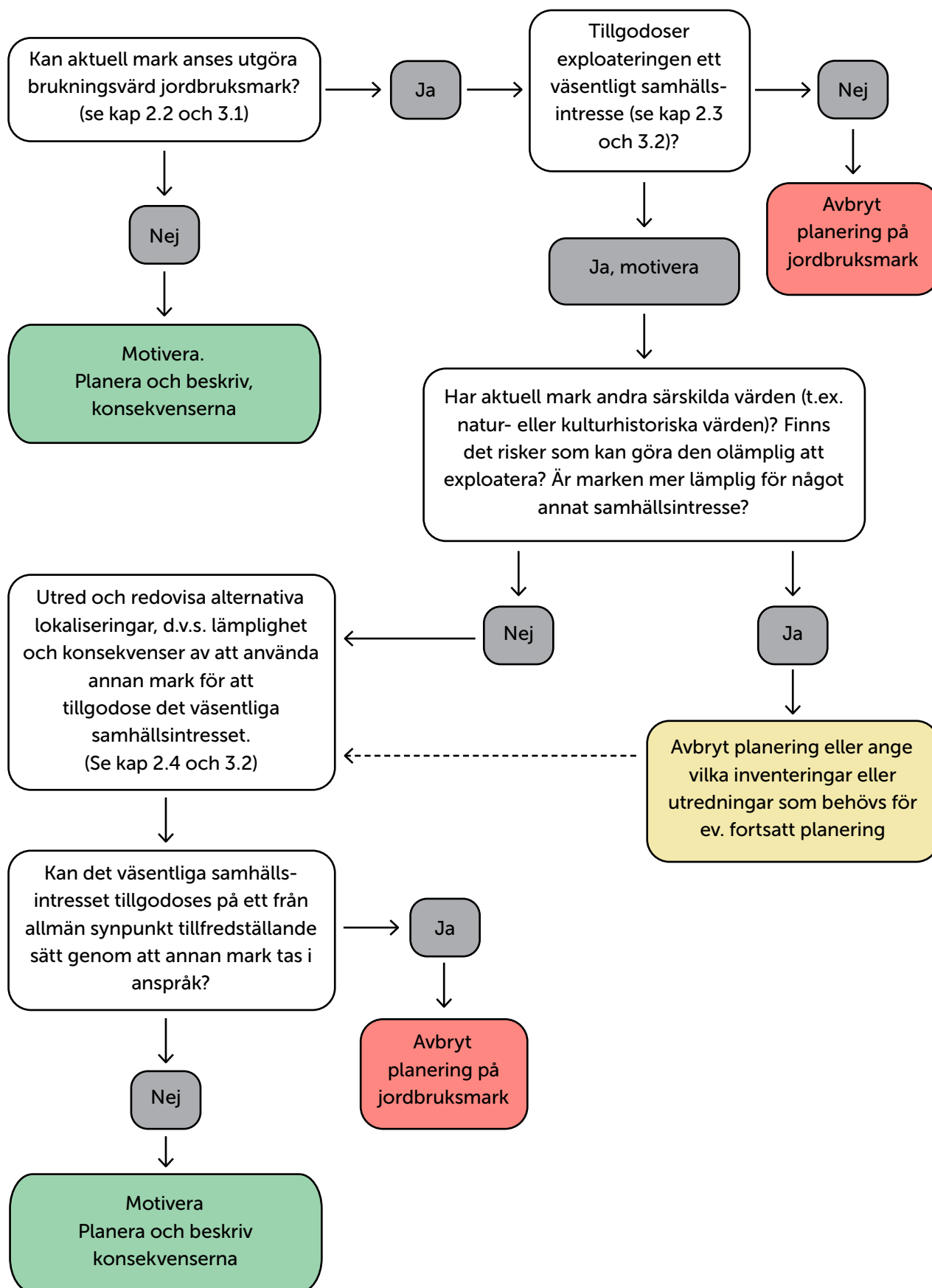
Med utgångspunkt i rättspraxis och förarbeten bör kommunen som regel inte bevilja förhandsbesked eller bygglov för enstaka byggnader på jordbruksmark. Av praxis framgår att denna typ av exploatering i princip endast är möjlig på mark som inte är brukningsvärd eller om den inte påverkar möjligheterna att bedriva ett rationellt jordbruk. Det kan exempelvis handla om exploateringar på mark med en begränsad area, som är tydligt avskild från och inte ingår i större sammanhängande områden med jordbruksmark, som ligger långt ifrån brukningscentrum eller produktionsplatser, eller där markens kvalitet är sådan att den inte har betydelse för möjligheterna att bedriva ett rationellt jordbruk. Hur bebyggelsen lokaliseras kan också ha betydelse då så liten påverkan som möjligt ska eftersträvas. Enligt lagens förarbeten kan komplettering av bebyggelse med ytterligare någon enstaka byggnad vara förenligt med miljöbalkens bestämmelser. Även i sådana fall ska anspråken minimeras.

I ärenden som gäller förhandsbesked och bygglov på jordbruksmark händer det att Länsstyrelsen ombeds göra ett utlåtande av lämpligheten i en exploatering innan ett beslut fattas. Då Länsstyrelsen prövar förhandsbesked och bygglov som överklagas är det dock inte möjligt för att göra en sådan bedömning innan kommunen har fattat ett beslut.



Foto: Länsstyrelsen Västerbotten.

Figur 3. Flödeschema för hantering av jordbruksmark i fysisk planering



3.4. Ekologisk kompensation

Om jordbruksmark tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar kan det vara motiverat att kompensera för intrånget, inte bara ekonomiskt utan även ekologiskt. Ekologisk kompensation definieras i Naturvårdsverkets vägledning som gottgörelse genom att den som skadar naturvärden som utgör allmänna intressen, såsom arter, naturtyper, ekosystemfunktioner och upplevelsevärden, tillför nya naturvärden eller skyddar befintliga värden som annars skulle riskera att gå förlorade.⁴⁷ I denna definition ryms de värden som jordbruksmarken besitter som livsmiljö för djur och växter samt de viktiga ekosystemtjänster såsom livsmedel som marken tillhandahåller.

Krav på kompensation i skyddade områden

Vid exploatering av jordbruksmark berörs ibland objekt eller områden som är skyddade enligt miljöbalken. Myndigheter kan i dessa fall ställa krav på kompensation vid tillstånd eller dispenser. I ärenden som gäller jordbruksmark kan det exempelvis bli aktuellt om mark som föreslås exploateras ligger inom ett Natura 2000-område eller om det behövs dispens från det generella biotopskyddet eller från artskyddsförordningen.⁴⁸ Det kan då exempelvis bli aktuellt att återskapa miljöer i jordbrukslandskapet såsom alléer, odlingsrösen och stenmurar eller skapa nya livsmiljöer för fåglar. I dessa fall handlar det inte om kompensation för det förlorade brukningsvärdet utan om kompensation för förlorade naturvärden som kan finnas i eller i anslutning till jordbruksmark. Vilka kompensationsåtgärder som kan vara aktuella att genomföra avgörs av de värden som legat till grund för att ett område har ett skydd och som påverkas av en exploatering. Då det är ovanligt att dessa värden utgörs av själva jordbruksmarken omfattar kompensationsåtgärder inom skyddade områden sällan anläggande av ny jordbruksmark. I vissa fall kan dock myndigheter kräva kompensation vid tillstånd eller dispenser som inte gäller skyddade områden eller arter, men som bedöms innebära intrång i allmänna intressen, vilket skulle kunna beröra jordbruksmark.⁴⁹

Frivillig kompensation för ianspråktagen jordbruksmark

Inom ramen för plan- och bygglagen finns inte möjlighet att ställa krav på ekologisk kompensation. Länsstyrelsen anser dock att det ändå kan vara motiverat att den som upprättar en plan eller ansvarar för en exploatering där jordbruksmark ianspråktagas utreder möjligheten att genomföra kompensationsåtgärder. Det är dock viktigt att komma ihåg att ianspråktagande av jordbruksmark i första hand ska undvikas och i andra hand begränsas. Kompensationsåtgärder kan inte användas för att motivera ianspråktagande av jordbruksmark.

⁴⁷ Naturvårdsverket, 2016.

⁴⁸ Se 7 kap. miljöbalken.

⁴⁹ Se 16 kap. 9 § miljöbalken.

Oavsett om kompensationen är ett krav inom ramen för miljöbalken, eller om den planeras som ett frivilligt åtagande, får det alltså inte påverka bedömningen av om jordbruksmark kan ianspråktagas eller inte.⁵⁰ Eventuella åtgärder ska kompensera för oundviklig skada som kvarstår efter tillämpning av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken. Mark- och miljödomstolen uttalar i flera avgöranden att kompensationsåtgärder inte kan föranleda att en annars förbjuden åtgärd blir tillåten.⁵¹ Det är alltså en förutsättning att skadan är acceptabel även utan kompensation. Bedömningen av miljökonsekvenserna för det aktuella markanspråket ska inte heller påverkas av om kompensationsåtgärder genomförs.

Kompensationsåtgärder kopplade till jordbruksmarkens produktionsvärden kan exempelvis handla om att se till att brukningsvärd jordbruksmark som inte brukas aktivt tas i bruk igen. Det kan också handla om att förbättra kvaliteten både på mark som redan brukas och mark som ligger i träda genom att använda jordmassor från ianspråktagen jordbruksmark. Även om Länsstyrelsen är positiv till att ianspråktagen jordbruksmark kompenseras är det ett åtagande som i praktiken är svårt att genomföra. Eftersom det tar många år att omvandla annan mark (exempelvis skogsmark) till jordbruksmark, kan istället att åter börja bruka jordbruksmark som ligger i träda vara en bättre idé. Även om det går snabbare än att omvandla annan mark till jordbruksmark kan det ta tid att få mark som legat i träda produktiv igen. En annan utmaning när mark som legat i träda åter tas i bruk är att det måste finnas någon som kan och vill bruka den vilket är svårt när antalet lantbruksföretag minskar och har minskat i många år.

50 Se resonemang i 2 kap. i Naturvårdsverket, 2016.

51 Se bland annat avgörande i mål nr M 2114-15.

4. Referenser

4.1. Offentligt tryck

Regeringens propositioner

Prop. 1978/79:163 med förslag till lag om skötsel av jordbruksmark.

Prop. 1985/86:3 med förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.

Prop. 1997/98:45, Miljöbalk.

Prop. 2016/17:104, En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet.

4.2. Rättspraxis

Avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen

dom 2016-02-03 i mål nr M 2114-15

dom 2016-04-01 i mål nr P 4087-15

dom 2017-02-03 i mål nr P 4848-16

dom 2017-04-10 i mål nr P 6358-16

dom 2017-06-27 i mål nr P 1188-17

dom 2018-01-29 i mål nr P 2432-17

dom 2018-02-28 i mål nr P 4520-17

dom 2018-04-09 i mål nr P 5481-17

dom 2018-11-09 i mål nr P 8280-17

dom 2019-01-11 i mål nr P 8646-18

dom 2019-01-16 i mål nr P 3809-18

dom 2019-01-21 i mål nr P 3507-18

dom 2019-03-19 i mål nr P 7786-18

dom 2019-05-27 i mål nr P 7083-18

dom 2019-10-23 i mål nr P 1202-19

dom, 2020-06-09 i mål nr P 7885-19

dom, 2020-06-09 i mål nr P 8347-19

dom, 2020-06-09 i mål nr P 10437-19

dom, 2021-02-03 i mål nr P 7508-19

dom, 2021-03-24 i mål nr P 514-20

dom, 2021-04-09 i mål nr P 6073-20

dom, 2021-05-10 i mål nr P 2034-20

4.3. Geografiska datakällor

Jordbruksverket, Kartor och geografiska informationssystem, <https://jordbruksverket.se/e-tjanster-databaser-och-appar/e-tjanster-och-databaser-stod/kartor-och-gis>

Länsstyrelsen Västerbottens webb-GIS Länskarta Västerbotten, <https://ext-geoportal.lansstyrelsen.se/standard/?appid=ee4481695191439f930e87799fea8787>

Lanmäteriets karttjänst Min karta, <https://minkarta.lantmateriet.se/>

Lanmäteriets karttjänst Historiska kartor, <https://www.lantmateriet.se/sv/kartor-och-geografisk-information/historiska-kartor/>

4.4. Övriga referenser

Jordbruksverket (2015), Kommunernas möjligheter att bevara och utveckla jordbruksmarkens värden.

Jordbruksverket (2017), Exploatering av jordbruksmark 2011-2015.

Jordbruksverket (2018), Jordbruksmarkens värden – ett miljömålsrådsprojekt.

Jordbruksverket (2021), Exploatering av jordbruksmark 2016-2020.

Jordbruksverkets statistikdatabas, betesarealens användning efter län och kommun 2003-2020.

Jordbruksverkets statistikdatabas, åkerarealens användning efter län och kommun 1981-2019.

Länsstyrelsen i Jönköping län (2020), Jordbruksmarkens värden för samhällsplaneringen - Fysisk planering och hushållning med jordbruksmark i Jönköpings län.

Naturvårdsverket (2016), Ekologisk kompensation – en vägledning om kompensation vid förlust av naturvärden.

LRF Västerbotten, Länsstyrelsen Västerbotten, Region Västerbotten (2021), Mer mat från Västerbotten – Regional livsmedelsstrategi 2021-2030.

SCB statistikdatabasen, landareal efter region 2020 SCB statistikdatabasen, landareal efter region 2020.



Länsstyrelsen Västerbotten

Storgatan 71 B, 901 86 Umeå
www.lansstyrelsen.se/vasterbotten
vasterbotten@lansstyrelsen.se
010-225 40 00