



Rapport 2023:8



Länsstyrelsen
Stockholm

Vägledning för jordbruksmark i den fysiska planeringen i Stockholms län

För mer information kontakta
Länsstyrelsens enhet för landsbygdsutveckling
Tfn: 010-223 10 00

Foto omslag: Mostphotos

Utgivningsår: 2023

ISBN: 978-91-7937-224-8

Du hittar rapporten på vår webbplats www.lansstyrelsen.se/stockholm

Förord

Stockholmsregionen har under lång tid kännetecknats av stark utveckling. Alla länets kommuner har underskott på bostäder och merparten av kommunerna bedömer att underskottet kommer att bestå under 2020-talet. Efterfrågan på mark för bostäder på landsbygden har aktualiserats i olika delar av länet. Utmaningen är som störst i den tätortsnära landsbygden med närhet till samhällsservice och kollektivtrafik. Där även mycket av länets mest värdefulla jordbruksmark finns. Förutom bebyggelse behövs tillgång för samhällsviktig infrastruktur, vi ser även ökat intresse för elproduktion på jordbruksmark. Den lokala livsmedelsproduktionens betydelse och Sveriges livsmedelsförsörjningsförmåga har lyfts högre upp på politiska agendan. Det finns ett växande behov av att kunna hantera och väga samman de olika intressen och markanspråk som berör jordbruksmarken.

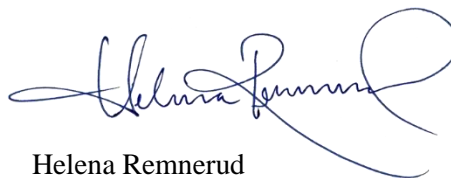
Jordbruksverket har tidigare rapporterat brister i hur kommunerna efterföljer lagstiftningen vid hantering av jordbruksmarken i den fysiska planeringen. Nationellt och i Stockholms län efterfrågar kommuner konkret vägledning för hur relevant lagstiftning kring jordbruksmarken ska tolkas. Vägledningen kan även underlätta samverkan i Mälardalen. Det finns även önskemål om rekommendationer, kunskapshöjande insatser, sammanställningar av domslut samt andra informations- och kartunderlag som underlättar kommunernas hantering av jordbruksmark i den fysiska planeringen.

Den regionala utvecklingsplanen, RUF5 2050, har stor inverkan som vägledande dokument i kommunernas fysiska planering. Region Stockholm, som ansvarig för framtagandet av RUF5, har varit en nära samarbetspart till Länsstyrelsen i arbetet med denna vägledning. En ambition har varit att integrera den regionala och de lokala dimensionerna av jordbruksmark i fysisk planering. Framtagandet har skett i dialog med länets kommuner.

Ett förslag till vägledning remitterades till Region Stockholm och länets kommuner under våren 2022 för att säkra att vägledningen med underlag verkligen uppfyller ambitionen att utgöra ett konkret stöd i hanteringen av jordbruksmarken. Vi hoppas att den ska vara till hjälp i den fysiska planeringen i länet och även underlätta samverkan i Mälardalen.



Ulrika Lundberg
Landsbygdskontrollör
Länsstyrelsen i Stockholms län



Helena Remnerud
Samhällsbyggnadskontrollör
Länsstyrelsen i Stockholms län

Innehåll

Inledning	6
Bakgrund	8
Länsstyrelsens och Region Stockholms ansvar	8
Mål och strategier	9
Nationell vägledning	10
Efterfrågat stöd	10
Syfte	11
Del 1. Jordbruksmarken i den fysiska planeringen	12
Hushållning med jordbruksmarken	12
Brukningsvärd jordbruksmark	13
Väsentligt samhällsintresse	15
Alternativ lokalisering	17
När kan det finnas behov av att värdera jordbruksmarken?	18
Underlag för värdering av jordbruksmark	18
Jordbruksmarken i den regionala utvecklingsplaneringen	19
Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUFS 2050	23
Jordbruksmarken i den kommunala planeringen	26
Översiktsplanering	26
Detaljplanering	32
Förhandsbesked och bygglov	37
Att ta jordbruksmark ur produktion	39
När upphör jordbruksmark att vara jordbruksmark?	40
Del 2. Kunskapsunderlag jordbruksmark	42
Begränsad resurs	42
Vad är jordbruksmark?	43
Jordbruksmark	43
Åkermark	43
Vall	43
Betesmark	43
Slätteräng	43
Att bilda ny jordbruksmark	43
Jordbruksmarkens värden	44
Jordbruksmarken i Stockholms län	45

Stockholm växer	46
Brist på bostäder	46
Klimatförändringar och livsmedelsförsörjning	47
Livsmedelsproduktion i ett beredskapsperspektiv	48
Jordbruket i Stockholms län	49
Odlingszoner.....	51
Utmaningar för storstadsnära jordbruk.....	52
Kulturgeografiska områden	52
Slättbygd.....	53
Övergångsbygd	53
Skogsbygd	53
Skärgårdsbygd.....	53
Jordbruksmarkens koppling till globala, nationella och regionala mål	54
Agenda 2030	54
Svenska miljömål.....	54
Den nationella livsmedelsstrategin	55
Stockholms läns livsmedelsstrategi	55
Landsbygds- och skärgårdsstrategin	55
Referenser	56
Bilaga 1: Förteckning över lagstiftning som rör jordbruksmark	59
Miljöbalken	59
PBL	62
Fastighetsbildningslagen	62
Jordförvärvslagen.....	63
Bilaga 2: Förteckning över vägledande domar	64
Vägledande domar om jordbruksmark i planfrågor	64

Inledning

Hur vi idag väljer att använda jordbruksmarken påverkar vår framtida förmåga att producera livsmedel. Jordbruksmarken är en global och nationell resurs, som är avgörande för vår livsmedelsförsörjningsförmåga och som även har koppling till en mängd ekosystemtjänster och natur- och kulturvärden.

Jordbruksmarker i Sverige som av olika anledningar inte brukas aktivt kan i framtiden med ett förändrat klimat i världen bli allt viktigare för vår försörjning. I en alltmer föränderlig värld kan vi inte helt förlita oss på import, utan den jordbruksmark som vi har måste i någon mån kunna bära vår livsmedelsförsörjning. Livsmedelsbranschen, inklusive jordbruket, är samhällsviktig verksamhet som ska upprätthållas oavsett samhällsstörningar.

Exploatering av jordbruksmark är irreversibel. Det är därför viktigt att jordbruksmarken förvaltas väl och att de beslut som fattas är baserade på kunskap och har stöd i den lagstiftning som omger jordbruksmarken.

Enligt 3 kap. 4 § miljöbalken (MB) får jordbruksmark endast tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar 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. Ändå visar utvecklingen att jordbruksmark exploateras i samma takt och utan att hänsyn tagits till lagstiftningen.

Vägledningen ska vara ett stöd för kommunerna i deras hantering av jordbruksmarken i den kommunala planeringen. Genom förtydliganden och kunskapshöjning ska vägledningen bidra till att hållbara och väl avvägda beslut fattas för jordbruksmarken i den kommunala planeringen.

I den första delen av vägledningen tittar vi på den lagstiftning som berör jordbruksmarken i den fysiska planeringen och vi går igenom hanteringen av jordbruksmark i planprocessens olika skeden, från regional till kommunal nivå.

I den andra delen vill vi förmedla kunskap om jordbruksmarken och jordbrukets förutsättningar. I denna del går vi in på läget för jordbruksmarken globalt, nationellt och regionalt och kopplingen till relevanta mål. Vi förklarar jordbruksmarkens värden, vilka ekosystemtjänster som är kopplade till jordbruksmark och vad som händer med marken när den exploateras. Vi beskriver även jordbruksmarken i länet och jordbrukets förutsättningar.



Foto: Mostphotos

Till vägledningen hör även två bilagor och ett digitalt verktyg. Bilaga 1 innehåller en förteckning över den lagstiftning som berör jordbruksmark och som kommunerna kommer i kontakt med och bilaga 2 är en sammanställning över vägledande domar.

I det digitala verktyget, **Jordbruksmark i fysisk planering – Stockholms län**, är de kart- och planeringsunderlag, som kan vara användbara vid värdering av jordbruksmark, samlade tillsammans med information om vad de innehåller och hur de kan användas.

Bakgrund

Länsstyrelsens och Region Stockholms ansvar

Länsstyrelsen är en statlig myndighet som agerar på regional nivå. Enligt plan- och bygglagen, (2010:900), PBL, är det länsstyrelserna som tillvaratar och samordnar de statliga intressena. Länsstyrelsen ska förse kommuner och regioner med aktuellt planeringsunderlag. I planprocessen ansvarar länsstyrelsen för att bevaka frågor som rör riksintressen, miljökvalitetsnormer, strandskydd, mellankommunala intressen samt frågor om hälsa och säkerhet och risken för olyckor, översvämningar eller erosion. När det gäller kommunens detaljplaner har länsstyrelsen tillsynsansvaret beträffande dessa frågor och kan upphäva en detaljplan om planförslaget inte tillgodoser ovanstående krav.

Däremot har länsstyrelsen inte möjlighet att överpröva en detaljplan med hänsyn till att den inte uppfyller kraven för de hushållningsbestämmelser som rör jordbruksmark i 3 kap. MB. Länsstyrelsen har också i uppdrag att ge rådgivning till kommunerna om tillämpningen av 2 kap. PBL som bland annat hänvisar till hushållningsbestämmelserna i 3 kap. MB.

Enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), FBL, bevakar Länsstyrelsen även påverkan på jordbruksmarken i samband med lantmäteriförrättningar, både inom och utom detaljplan. Länsstyrelsen får enligt 15 kap. 8 § fastighetsbildningslagen, FBL, överklaga ett tillstånds- eller fastighetsbildningsbeslut som exempelvis innebär att en jordbruksfastighet blir olämplig eller medför en olägenhet av betydelse för jordbruksnäringen.

Region Stockholm är en politiskt styrd verksamhet. Den 1 januari 2019 blev Stockholms läns landsting Region Stockholm med ett utökat ansvar för regional tillväxt och utveckling. Region Stockholm ansvarar för framtagandet av länsplanen för infrastruktur och den regionala utvecklingsplanen för länet, RUF5. Den nuvarande regionala utvecklingsplanen RUF5 2050 är både regionplan enligt plan- och bygglagen (2010:900) och regional utvecklingsstrategi (RUS) enligt förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete. RUF5 2050 gäller till 2026, till dess ska en ny plan arbetas fram.

Den regionala fysiska planeringen ska utreda regionala frågor av betydelse för länets fysiska miljö. I Stockholms län ansvarar Region Stockholm för att upprätta ett förslag till regionplan eller förslag till ändring av en regionplan.



Foto: Mostphotos

Regionen ska också lämna underlag om regionala frågor av betydelse för länets fysiska miljö till länsstyrelsen, andra berörda regioner och de kommuner, regionala kollektivtrafikmyndigheter och andra myndigheter som berörs. Om regeringen begär uppgifter om den regionala fysiska planeringen ska regionen lämna det. Regionerna ska även yttra sig över förslag till översiktsplaner inom länet i fråga om hur dessa planer förhåller sig till regionplanerna.

Den regionala utvecklingsstrategin, RUS ska skapa förutsättningar för en utveckling som leder till en hållbar tillväxt och som utgår från de lokala och regionala förutsättningar som råder. RUS ska vara en samlad strategi för det regionala tillväxtarbetet och ligger till grund för regionala strukturfondsprogram, territoriella program, regionala tillväxtprogram samt andra relevanta regionala program och insatser.

Mål och strategier

Sedan 2019 har Stockholms län en regional livsmedelsstrategi, Stockholms läns livsmedelsstrategi, som anger riktningen för den regionala utvecklingen av livsmedelssektorn fram till år 2030. Ett av delmålen i strategin är att lyfta och öka kunskapen om värdet av länets jordbruksmark. Enligt handlingsplanen för strategin ska en vägledning om byggnation på jordbruksmark tas fram, samtidigt som frågan om jordbruksmarkens användning och värde ska lyftas med kommunerna.

I Region Stockholms handlingsprogram för Landsbygds- och skärgårdsstrategi, som beslutades 2020, finns även vägledningen med som en åtgärd i syfte att underlätta kommunernas arbete med hantering av jordbruksmarken i den fysiska planeringen och i tillämpningen av plan- och bygglagen (Region Stockholm, 2020).

Nationell vägledning

Jordbruksverket har i samverkan med Boverket, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna föreslagit en ny modell för värdering av jordbruksmark (Jordbruksverket, 2021). Bakgrunden är att den tiogradiga indelningen av Sveriges åkermark, som dåvarande Lantbruksstyrelsen tog fram i början av sjuttioalet, inte längre är användbar vid prövning av exploatering på jordbruksmark. Underlaget är föråldrat och indelningen för grov, underlaget uppfyller inte kraven för att vara ett godtagbart underlag.

Den prövning av jordbruksmarken som ska göras enligt lagstiftningen ska grunda sig på planeringsunderlag som är aktuella och som visar förutsättningarna på den specifika platsen. Det finns därför behov av en metod som kan ersätta underlaget.

Enligt Jordbruksverket bör kommunerna, i stället för att använda den tiogradiga skalan, ta fram kommunala planeringsunderlag för jordbruksmarken. Jordbruksverket har gjort en sammanställning över de planeringsunderlag som kan vara till stöd för kommunerna i ett sådant arbete (Jordbruksverket, 2021). I denna vägledning har vi huvudsakligen utgått från Jordbruksverkets sammanställning över planeringsunderlag och även kompletterat listan med några regionalt framtagna underlag. Exempelvis har vi använt oss av den femgradiga skalan för länets åkermark, som till skillnad från den nationella tiogradiga skalan, framförallt grundar sig på avkastningspotential.

Efterfrågat stöd

I den kontakt som Länsstyrelsen har med länets kommuner i frågor som rör den fysiska planeringen har det blivit tydligt att kommunerna efterfrågar vägledning i hur jordbruksmarken ska hanteras. Som en del i arbetet med länets livsmedelsstrategi bjöd Länsstyrelsen tillsammans med Upplands-Bro kommun in kommunhandläggare och beslutsfattare med ansvar för fysisk planering till ett seminarium hösten 2019. Där medverkade bland annat Region Stockholm, Jordbruksverket, Miljööverdomstolen och lantbrukare. På seminariet blev många av de problem och målkonflikter tydliga, som lantbrukare och handläggare inom kommunernas fysiska planering står inför, men även behovet av kunskapshöjande insatser om vilka aspekter som behöver beaktas vid exploatering av jordbruksmark och om markens värden.

Syfte

Syftet är att, i enlighet med befintliga mål och strategier, ta fram en vägledning som ska vara till stöd för kommunernas bedömning av jordbruksmarken vid den fysiska planeringen. Detta ska ge kommunerna förutsättningar till bättre och mer transparanta avvägningar och bidra till en strukturerad diskussion om avvägningar vid målkonflikter när det föreligger förslag att exploatera jordbruksmark.

Del 1. Jordbruksmarken i den fysiska planeringen

Den regionala fysiska planeringen ska underlätta för den kommunala planeringen och övriga regionala planeringar. I Stockholms län samt i Hallands och Skåne län är den fysiska regionala planeringen reglerad i PBL.

Enligt PBL är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten och kommunen har en stor möjlighet att påverka hur jordbruksmarken hanteras i den fysiska planeringen. De instrument kommunen framför allt har att tillgå i denna process är regionplanen, översiktsplanen, detaljplaner samt bygglov och förhandsbesked.

Kommunens översiktsplan ska på en övergripande nivå ge vägledning för beslut om hur mark och byggd miljö ska användas, utvecklas och bevaras. Frågan om brukningsvärd jordbruksmark blir än mer skarp när den övergripande planeringen ska verkställas i detaljplaneläggningen och förhandsbesked eller bygglov.

Hushållning med jordbruksmarken

De grundläggande bestämmelserna för hushållning med landets mark- och vattenområden, inklusive jordbruksmarken, finns i MB:s tredje kapitel.

Enligt 3 kap. 1 § MB ska mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge, samt föreliggande behov. Företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning (samma som 2 kap. 2 § PBL).

I 3 kap. 4 § MB är det fastställt att jord- och skogsbruk 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 och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

Enligt lagstiftningen ska följande frågor besvaras i planeringsprocessen för jordbruksmark som riskerar att exploateras:

- ▶ Är marken brukningsvärd jordbruksmark?
- ▶ Är det ett väsentligt samhällsintresse som tillgodoses genom exploateringen?
- ▶ Kan behovet tillgodoses på ett annat sätt som är tillfredsställande från allmän synpunkt genom att annan mark används?

Vid införandet av den ursprungliga bestämmelsen i den nu upphävda naturresurslagen uttalades att ianspråktagande av mark innefattar sådana åtgärder som på ett varaktigt sätt drar marken ur biologisk produktion, såsom utbyggnad av bostadsområden, industrier, upplag, vägar, ledningar och så vidare. Det ansågs däremot vara förenligt med bestämmelsen att använda jordbruksmark för koloniområden med odlingslotter och för komplettering av befintlig bebyggelse med ytterligare någon enstaka byggnad (prop. 1985/86:3 s. 158 f). Bebyggelse som inte är väsentligt samhällsintresse har i ett flertal domar bedömts vara förenlig med 3 kap. 4 § MB, i de fallen det rört sig om en begränsad komplettering till befintliga bebyggelsen och exploateringen i obetydlig mån påverkat jordbruksmarken (MÖD P 4520-17).

Brukningsvärd jordbruksmark

I förarbetena till lagen om hushållning med naturresurser (prop. 1985/86:3 sid. 158) angavs att brukningsvärd jordbruksmark avsåg mark som med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar var lämpad för jordbruksproduktion.

Vid bedömningen av om jordbruksmarken är brukningsvärd eller inte kan det ha betydelse om marken inte har brukats på länge (MÖD 2017:31). Enligt Jordbruksverket kan all jordbruksmark som det söks jordbrukarstöd för ses som brukningsvärd. Det går dock inte att dra några slutsatser av motsatt förhållande. En jordbruksmark kan vara brukningsvärd trots att det inte söks jordbrukarstöd för den.

Mark- och miljööverdomstolen har konstaterat att mark som idag används för bete och därigenom brukas aktivt är att betrakta som brukningsvärd jordbruksmark (dom 2019-01-11 i mål P 8646-18).

Jordbruksmark som inte brukas idag, på grund av olönsamma förhållanden, kan ändå vara brukningsvärd med hänsyn till framtida behov eller annan typ av jordbruksverksamhet. Jordbruksmarken är en global och nationell resurs som kräver långsiktig förvaltning. Enligt rättspraxis är det inte markägaren eller enskilda intressen som avgör om marken är brukningsvärd. En jordbruksmark som inte är rationell och ekonomiskt lönsam att bruka i ett lantbruksföretag med fokus på exempelvis växtodling, kan vara lönsam och

rationell i ett företag som bedriver grönsaksodling eller är inriktat på till exempel uppfödning av djur.

Att en specifik jordbruksmark inte är lönsam att bruka just för tillfället och av ett företag med en specifik inriktning säger ingenting om jordbruksmarkens brukningsvärde i ett längre perspektiv. Småskaliga odlingar, gärna stadsnära, kan även bidra till självförsörjningen av livsmedel och andra värden som integration, rehabilitering och kunskap.

Jordbruksmarkens brukningsvärde utgörs inte heller endast av de ekonomiska värdena, även om det i prop. 1985/86:3 enbart är produktionsvärdet som står i fokus, utan andra värden som handlar om exempelvis långsiktigt hållbar livsmedelsproduktion, biologisk mångfald, ekosystemtjänster, grön infrastruktur, klimatanpassning och kulturella värden är andra viktiga aspekter att väga in. En betesmark med exempelvis höga biologiska och kulturhistoriska värden kan ha ett högt brukningsvärde även om det inte är ekonomiskt lönsamt för lantbrukaren att bruka marken.

Några aspekter som kan vara intressanta att titta på vid en bedömning av en jordbruksmarks brukningsvärde:

- ▶ Har jordbruksmarken brukats i närtid?
- ▶ Ingår jordbruksmarken i ett sammanhängande jordbrukslandskap som brukas?
- ▶ Hur stor är jordbruksmarken?
- ▶ Hur ser arronderingen (se jordbruksmarkens form och läge i förhållande till annan jordbruksmark) ut för marken?
- ▶ Har jordbruksmarken potential för hög avkastning?
- ▶ Har jordbruksmarken höga natur-, kultur- eller friluftsvärden?

Markens taxering

Enligt tidigare praxis från Mark- och miljööverdomstolen var en grundläggande förutsättning för tillämpning av bestämmelsen i 3 kap. 4 § MB att den aktuella marken var taxerad som lantbruksenhet (MÖD 2018-11-07, mål P 10815-17 och P 11097-17). I nya domar från Mark- och miljööverdomstolen har praxis ändrats på så vis att markens taxering, inte är avgörande för bedömningen av om marken är att betrakta som brukningsvärd.

Mark- och miljööverdomstolens nya bedömning är att fastighetstaxeringen, vare sig avsaknad av taxering eller taxering som eller annat än lantbruksenhet, inte är avgörande för om 3 kap. 4 § MB är tillämplig. Frågan vad som utgör brukningsvärd jordbruksmark ska i stället bedömas med utgångspunkt i markens läge, egenskaper och övriga omständigheter, där fastighetstaxeringen utgör en omständighet att ta hänsyn till.



Foto: Mostphotos

Planlagd mark

Däremot ska miljöbalkens bestämmelser i 3 kap. 4 § MB inte tillämpas för mark som har reglerats i detaljplan och planlagts för andra ändamål än jordbruk. Detta gäller även om marken fortfarande används som jordbruksmark och även om ändamålet har förändrats och en ny detaljplan tas fram. Jordbruksmark som har planlagts för annat ändamål än jordbruk är i lagens mening inte jordbruksmark längre (MÖD 2021-06-15 i mål nr P 6258-20).

Väsentligt samhällsintresse

I förarbetena till naturresurslagen (NRL) (1985/84:3) omnämns några intressen som regeringen bedömt är av väsentligt samhällsintresse:

- Tillgodose bostadsförsörjningsbehovet
- Lokalisering av bostäder och arbetsplatser nära varandra
- Att skapa väl fungerande och lämpliga tekniska försörjningssystem
- Säkerställa viktiga rekreationsintressen

Även andra intressen kan bedömas vara av väsentligt samhällsintresse. Det är upp till kommunen att i planprocessen motivera varför den föreslagna exploateringen ska ses som ett väsentligt samhällsintresse. Motiveringen ska göras med utgångspunkt i nationella behov och mål och sedan konkretiseras utifrån lokala och regionala förhållanden och utvecklingsbehov.

Behoven som ligger till grund för ett väsentligt samhällsintresse kan finnas på olika nivåer i samhället. Vissa behov finns på nationell eller regional nivå medan andra behov är mer lokala och kan skilja sig åt mellan kommuner. I den regionala planeringen och RUFSS har allmänna intressen och mellan-kommunala frågor av regional betydelse behandlats och resulterat i en samlad bedömning på regional nivå.

Det är viktigt att styrka varför ett intresse är ett väsentligt samhällsintresse i kommunen. I en dom från MÖD upphävs en detaljplan med hänvisning till att kommunen inte har visat att samhällsintresset av att bygga bostäder i del av planområdet uppfyller det i 3 kap. 4 § MB angivna väsentlighetskravet (2021-09-06 i mål P 5040-20).

Mark- och miljööverdomstolen har varit tydlig med att uppförande av enstaka enbostadshus inte kan anses vara ett väsentligt samhällsintresse i samband med prövningen av 3 kap. 4 § MB (MÖD P 4087-15 med flera). Däremot kan exempelvis utbyggnaden av vindkraft anses vara ett sådant väsentligt samhällsintresse som i sig kan motivera ianspråktagande av brukningsvärd jordbruksmark (MÖD P 8280-17).

I mål som berör etablering av vindkraft på jordbruksmark hänvisar Mark- och miljööverdomstolen till att vindkraftsetablering kan bidra till att uppnå miljöbalkens mål om en hållbar utveckling (MÖD P 11134-15). Även lagstiftaren har betonat vindkraftens betydelse för att nå nationella och internationella målsättningar för förnybar energiproduktion (se prop. 2008/09:146 s. 27).

I de fall det saknas rättspraxis för olika allmänna intressen, exempelvis träffande samhällsbärande funktioner så som skolor, förskolor och vårdanläggningar bör kommunen, utifrån sin kunskap om de lokala förutsättningarna, göra en bedömning av om det kan anses vara ett sådant väsentligt samhällsintresse som det som avses i MB 3:4. Det är då särskilt viktigt att redogöra för de nationella, regionala och kommunala behoven i de fall jordbruksmark kan komma att tas i anspråk.

För att en exploatering ska kunna räknas som väsentligt samhällsintresse bör den kunna stödja en långsiktigt hållbar utveckling och bidra med något plats-specifikt (Jordbruksverket, 2015). 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.

Om det till exempel är bostäder som föreslås behöver kommunen redovisa varför den föreslagna bostadsbebyggelsen utgör ett väsentligt samhällsintresse med utgångspunkt i kommunens och regionens specifika behov. Det är också viktigt att redovisa hur stort behovet är och varför bostäderna inte

kan lokaliseras på en annan plats, se mer under rubrik ”alternativ lokalisering”.

Alternativ lokalisering

Det är inte i sig tillräckligt att den ansökta bebyggelsen syftar till att tillgodose ett väsentligt samhällsintresse för att det ska vara tillåtet enligt 3 kap. 4 § MB att ta jordbruksmark i anspråk. Det krävs dessutom att behovet inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

Enligt bestämmelserna i miljöbalken ska en bedömning av alternativ lokalisering genomföras innan kommunen går vidare med att planera för bebyggelse eller anläggningar på jordbruksmark. Det är kommunens ansvar att visa att behovet inte kan tillgodoses på annan mark. Det har kommit flera domar från MÖD rörande fall där kommunen har haft framgång med att visa att behovet inte kan tillgodoses på annan plats (MÖD dom 2021-03-24 i mål P 514-20, dom 2021-05-10 mål P 2034-20).

Det framgår av prop. 1985/86:3 att det är lagstiftarens intention att om kommunen avser att ta jordbruksmark i anspråk ska de alternativa utbyggnadsområdena som har studerats redovisas i översiktsplanen. Lokaliseringsbedömningen ska alltså i första hand göras i samband med att en ny översiktsplan tas fram. På så sätt får kommunen en bra överblick över vilka områden som kan vara lämpliga för den tänkta bebyggelsen. Bedömningen bör utgå från ställningstaganden om bebyggelsestruktur i regionplanen.

Kriteriet för att en alternativ lokalisering ska anses vara möjlig är enligt prop. 1985/86:3 (sid. 158) att exploateringsföretaget ska vara fullt godtagbart från samhällsbyggnadssynpunkt, tekniskt och funktionellt lämpligt samt ekonomiskt rimligt. Hur stort område som lokaliseringsbedömningen behöver omfatta behöver bedömas från fall till fall. Om exploateringen berör till exempel större sammanhängande jordbruksområden kan det vara nödvändigt att också redovisa möjligheterna till alternativ lokalisering till en annan del av kommunen eller till och med en annan del av regionen (prop. 1985/86:3, sid 54).

Om lokaliseringsbedömningen visar att det inte går att lokalisera den föreslagna bebyggelsen på annan mark än jordbruksmark behöver kommunen visa hur den exploatering som ändå är nödvändig ska planeras så att exploateringen minimeras. Ingreppen ska utformas på ett sätt som innebär så begränsad inverkan som möjligt för jordbruket. I första hand bör den mark som har högst kvalitet för biologisk produktion, så som hög produktionsförmåga och goda arronderingsförhållanden, skyddas från exploatering (prop. 1985/86:3 s. 54 och 159).

När kan det finnas behov av att värdera jordbruksmarken?

Samtidigt som all brukningsvärd jordbruksmark är skyddad enligt 3 kap. 4 § MB kan det finnas anledning att värdera den brukningsvärda jordbruksmarken. Att få en uppfattning om ett jordbruksområdes eller en jordbruksmarks värde är viktig kunskap i de prioriteringar och avvägningar som görs för väsentliga samhällsintressen i den fysiska planeringen. I de fall inga alternativa lokaliseringar utanför jordbruksmark finns kan det även vara av värde att identifiera var exploateringen gör minst skada.

Underlag för värdering av jordbruksmark

Jordbruksverket har sammanställt en lista över användbara kart- och informationsunderlag vid bedömningar av jordbruksmarkens värden i den fysiska planeringen. Underlagen redovisar ett flertal aspekter av jordbruksmarken och kan bidra till att skapa en helhetsbild över jordbruksmarkens status på den berörda platsen eller kommunövergripande (Jordbruksverket, 2021)

I underlagen finns data som kan användas för att skapa bra planeringsunderlag vid regional planering eller kommunal översikts- och detaljplanering eller förhandsbesked och bygglov. Bland annat redovisas jordbruksmarkens arealer, exploatering av jordbruksmark, historik, jordarter, avkastningspotential med mera.

Kart- och informationsunderlagen kan vara användbara när jordbruksmarken och dess värden ska beaktas och prövas mot andra allmänna intressen. Vilken skala som väljs, beror på till vilken typ av ärende underlaget ska användas. Den information som går att få fram för jordbruksmarken i kommunen kan fungera som stöd i de avvägningar som görs inom den fysiska planeringen.

För att göra informationen mer tillgänglig har Regionen och Länsstyrelsen bearbetat och sammanställt de digitala kart- och informationsunderlagen i en webbapplikation **Jordbruksmark i fysisk planering – Stockholms län**. Underlagen har även kompletterats med regionala underlag så som plankartan och de prioriterade bebyggelselägena i RUFSS 2050 med mera. I webbverktyget finns även mer information om underlagen och hur de kan användas som stöd i värdering av jordbruksmark i den fysiska planeringen.

Jordbruksmarken i den regionala utvecklingsplaneringen

Region Stockholm är regionplaneorgan i Stockholms län och ansvarar därmed för att ta fram en regionplan enligt PBL. Det innebär även ett ansvar för att verka för insatser som kan bidra till att det långsiktiga behovet av bostäder kan tillgodoses och för insatser som kan bidra till att minska länets klimatpåverkan och dess effekter.

I den regionala utvecklingsplanen i Stockholmsregionen (RUFS) bör regionen redogöra för hur hänsyn ska tas till jordbruksnäringen som allmänt intresse. Redogörelsen bör inkludera en beskrivning av jordbruksmarkens lokalisering och värden kopplade till produktion, natur, kultur och rekreation. Det är betydelsefullt att lyfta vikten av att jordbruksmarkerna bevaras och att det finns en aktiv jordbruksnäring.

Den regionala utvecklingsplanen bör också inkludera ställningstaganden kring hur jordbruksmarken ska beaktas i fortsatt planering för att säkerställa att bebyggelseutvecklingen inte påverkar produktionsmark för råvaror och energi. Ställningstaganden kan vara generella för all jordbruksmark eller mer specifika för en särskild plats. Exempel på mer generella ställningstaganden kan vara:

- ▶ Bebyggelsen eller anläggningen ska utformas så att exploateringen av jordbruksmarken minimeras och på ett sätt som innebär en så begränsad inverkan som möjligt för jordbruket.
- ▶ Sammanhängande jordbruksmark ska i största mån undantas från exploatering.
- ▶ Regionen intar en restriktiv hållning till ändrad markanvändning på jordbruksmark, med undantag för de områden som är utpekade för ändrad markanvändning i mark- och vattenanvändningskartan.
- ▶ Om jordbruksmark tas i anspråk ska det i första hand ske med reversibel markanvändning så att marken fortfarande kan utgöra en markreserv.

Mer specifika ställningstaganden som är direkt kopplade till utpekade områden i plankartan kan till exempel ta upp vilken typ av markanvändning i form av exploatering och bebyggelse som tillåts.

För att öka möjligheten till att bevara värdefull jordbruksmark som ligger i närheten av befintliga tätorter kan regionen i den regionala utvecklingsplanen ge förslag på avgränsning av tätorternas utbredning och ge tydliga ställningstaganden kring utveckling på landsbygd och i skärgård.



Foto: Mostphotos

I arbetet med den regionala utvecklingsplanen bör regionen samråda med berörda aktörer så som företrädare för regionala och delregionala intresseorganisationer och föreningar för näringsidkare, jordägare, arrendatorer och jordbrukare.

Vad gäller den jordbruksmark som regionen anser kan tas i anspråk för bebyggelse bör den regionala utvecklingsplanen innehålla en beskrivning av de specifika värden som kommer att påverkas. Det inkluderar både värden kopplade till produktion och värden kopplade till naturen, kulturmiljö och rekreation.

Regionen kan i sin regionala utvecklingsplan inkludera en definition av "väsentligt samhällsintresse" för att ge stöd vid avvägningar mellan olika intressen i kommunernas översikts- och detaljplanering. Definitionen kan inkludera exempel på intressen som regionen anser utgör väsentliga samhällsintressen och en motivering till detta. Genom att redan i den regionala utvecklingsplanen visa vilken typ av användning och utveckling som uppfyller kravet på att vara ett väsentligt samhällsintresse ökar förutsägbarheten i planeringen.

Ställningstaganden i den regionala utvecklingsplanen om att ta brukningsvärd jordbruksmark i anspråk ska föregås av en utredning av alternativa lokaliseringar med syftet att ta reda på om det är möjligt att i stället använda mark som inte är brukningsvärd jordbruksmark. Det ska framgå av den regionala utvecklingsplanen vilka alternativa lokaliseringar som regionen har bedömt.

Arbetet med den regionala utvecklingsplanen ger en bra överblick över vilka områden som kan vara lämpliga utifrån ett helhetsperspektiv och utifrån de mål som regionen vill uppnå med exploateringen. Det är viktigt att bedöma den berörda jordbruksmarkens värden jämfört med övrig jordbruksmark i regionen och hur jordbruket kommer att påverkas av att marken tas i anspråk.

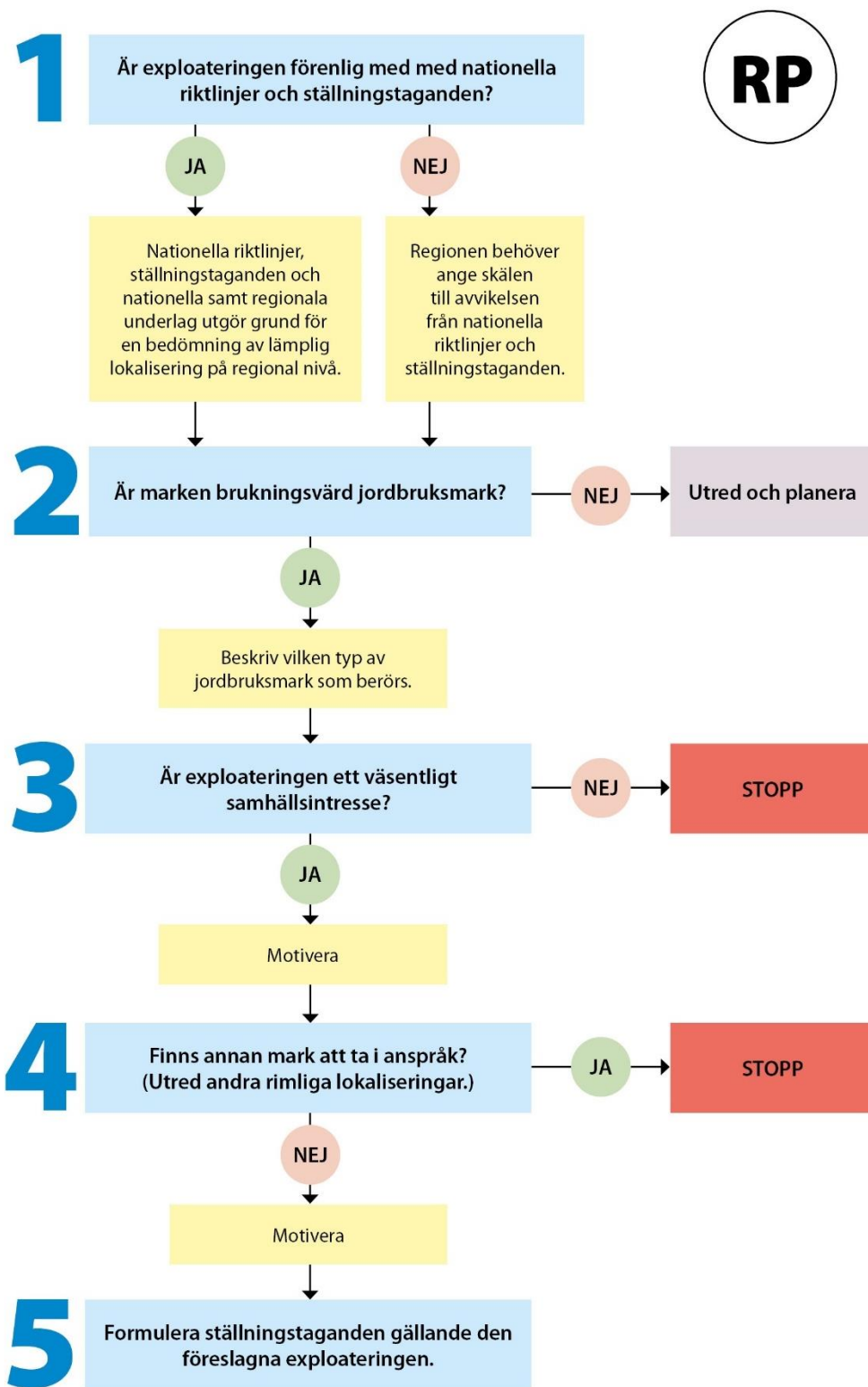
Hur stort område som lokaliseringsbedömningen ska omfatta behöver bedömas från fall till fall. I vissa fall är det relevant att inkludera hela regionen i bedömningen. Om exploateringen till exempel berör större sammanhängande jordbruksbygder, kan det vara nödvändigt att också redovisa möjligheterna till alternativ lokaliserings till en annan del av regionen eller möjligtvis även till mark utanför regionens gränser (prop. 1865/86:3, sid 54).

I andra fall kan det finnas anledningar till att den föreslagna bebyggelsen behöver tillkomma i en viss del av regionen. De förutsättningar som den föreslagna bebyggelsen är beroende av och vilka mål regionen vill uppnå med exploateringen indikerar vilka områden och platser i regionen som kan vara aktuella. Om exploateringen gäller exempelvis bostäder, kan det behövas information om hur behovet av bostäder ser ut i olika delar av regionen för att kunna veta vilka områden som är lämpliga för den typ av bostäder som planeras. Här kan nationella och regionala riktlinjer för bostadsförsörjning och tidigare regionala utvecklingsplaner vara ett användbart underlag. Tillgång till kollektivtrafik och service är också aspekter som påverkar urvalet av möjliga lokaliseringar för bostadsbebyggelse, medan etablering av exempelvis logistikverksamhet ställer andra krav som begränsar vilka områden som kan vara aktuella.

Utredningen bör tydligt redovisa och motivera de kriterier regionen valt att utgå från i valet av alternativ lokaliserings. De alternativa lokaliseringarna ska i första hand omfattas av mark som inte är jordbruksmark. Om regionen tittar på alternativa lokaliseringar på jordbruksmark behöver utredningen inkludera en beskrivning av och jämförelse mellan jordbruksmarkernas värden.

Bedömningen av de olika alternativen kan med fördel genomföras inom ramen för arbetet med miljöbedömningen så länge viktiga slutsatser också lyfts in i den regionala utvecklingsplanen. Regionerna ska också i den regionala utvecklingsplanen belysa konsekvenserna från allmän synpunkt av de olika alternativen. I miljöbedömningen bör regionerna föra ett resonemang kring hur den regionala utvecklingsplanen bedöms kunna bidra till att det nationella miljömålet ”Ett rikt jordbrukslandskap” uppnås alternativt motarbetar miljömålets intentioner.

Flödesschemat nedan är ett illustrerat exempel på hur en utredning enligt 3 kap. 4 § MB kan se ut i regionplaneskedet.



Figur 2. Flödesschema regionplanering, LST Stockholm.

Regional utvecklingsplan för Stockholmsregionen, RUFSS 2050

Den regionala utvecklingsplanen för Stockholm, RUFSS 2050, uttrycker regionens samlade vilja och fungerar som en gemensam plattform för regionens aktörer och för samverkan inom Stockholms län och med länen i östra Mellansverige (Tillväxt- och regionplaneförvaltningen, Stockholms läns landsting, 2018). RUFSS 2050 trädde i kraft 2018 och antogs även som regional utvecklingsstrategi i november 2019, den bygger vidare på de tidigare regionala utvecklingsplanerna från 2010 och 2001. Planen är giltig till år 2026 och till dess ska en ny plan arbetas fram.



Regionplanen ska ange de grunddrag för användningen av mark- och vattenområden och de riktlinjer för lokaliseringen av bebyggelse och byggnadsverk, som har betydelse för länet. Planen är inte bindande men ska ge vägledning för beslut om översiktsplaner, detaljplaner och områdesbestämmelser och kan fylla viktiga funktioner som stöd för ett regionalt perspektiv i den kommunala översiktsplaneringen.

Kommunen behöver i sin planering titta på hur den föreslagna markanvändningen förhåller sig till regionplanens intentioner och målsättningar och ställningstaganden tillsammans med plankartan för att få en helhetsbild av om deras förslag är i linje med regionplanen.

Plankartan

Plankartan med tillhörande förhållningssätt är en central del av planen. Den redovisar hur regionplanen rumsligt ska genomföras till år 2050. Lika viktigt som plankartan är förhållningssätten som beskriver hur den ska tolkas. Plankartan uttrycker frågor som är av mellankommunal och regional betydelse samt hur de bör samordnas. Den ger kommunerna möjlighet att se sin planering i ett regionalt sammanhang. Det handlar alltså om frågor som berör mer än enbart lokala intressen inom en kommun.

En frågas regionala betydelse bygger på en samlad bedömning av regionens långsiktiga utmaningar och behov, gällande lagstiftning och ett behov av att hantera en fråga eller göra en avvägning i en regional kontext. Redovisningen är principiell och övergripande utifrån planens långa tidsperspektiv. Plankartan beskriver de strategiska utvecklingsinsatser som ska genomföras med sikte på år 2050, men i olika tidsperspektiv utifrån olika åtgärders skiftande karaktär. I förhållningssätten redovisas, där så är relevant, en planerad eller önskad utbyggnadstakt.

Avgränsningar av områden och sträckningar på plankartan är översiktliga och vägledande. I efterföljande beslut görs den slutliga prövningen, exempelvis om exploateringen medför fara för människors hälsa och säkerhet, risk för olyckor, översvämning eller erosion, om exploateringen

medför en risk för en påtaglig skada på ett riksintresse, eller att miljö kvalitetsnormer inte kan efterlevas.

Ställningstaganden för jordbruksmark

Ett viktigt ställningstagande i RUFSS 2050 är att utspridd bebyggelse ska undvikas och i stället ska bostäder, arbetstillfällen, service och andra samhällsfunktioner samlas i ett antal orter och områden utpekade för bebyggelseutveckling.

Det regionala ställningstagandet för jordbruksmark i RUFSS 2050 utgår från att all jordbruksmark är värd att brukas i ett långsiktigt perspektiv. Därför ska exploatering av jordbruksmark undvikas i största möjligaste mån.

Förhållningssätt för jordbruksmark

Plankartan och de tillhörande förhållningssätten beskriver var andra allmänna intressen, såsom bebyggelse, har bedömts väga över jordbruksmarkens intressen. Bebyggelse ska koncentreras till följande regionalt prioriterade bebyggelse lägen:

- centrala regionkärnan,
- regionala stadskärnor,
- strategiska stadsutvecklings lägen,
- primära bebyggelse lägen samt
- landsbygds noder

Likaså finns andra områden utpekade för allmänna intressen som transportinfrastruktur, teknisk infrastruktur samt natur-, kultur- och rekreations värden utpekade i plankartan.

Utanför de regionalt prioriterade bebyggelse lägena och ovan nämnda utpekade allmänna intressen ska exploatering av jordbruksmark undvikas. Om jordbruksmark ändå övervägs för exploatering i dessa lägen ska det vara för att främja ett väsentligt samhällsintresse som inte kan tillgodoses på något annat sätt.

I RUFSS 2050 står att *exploatering särskilt ska undvikas på naturbetesmark och på åkermark av klass 3–5 enligt den gradering av åkermarken som genomfördes i Stockholms län på 1970-talet. Graderingen togs fram som ett mått på åkermarkens relativa värde för långsiktig jordbruksproduktion. Det var i första hand avkastnings- och arronderingsförhållanden som låg till grund för värderingen av markerna. Statistik från skördeuppskattningen och länsmedelskörden har använts som ramvärden vid graderingen av åkermarken.*

En femgradig skala har tillämpats där klass 5 är den högsta och där klass 3 har ansetts representera länets medelförhållanden i fråga om avkastnings- och brukningsförhållanden. Områden med minst 10 procent högre normskördar än länsmedelvärdet och goda brukningsförhållanden har förts till klass 4. Områden med minst 20 procent högre avkastning än länsmedeltalet och fullgoda brukningsförhållanden har förts till klass 5. På motsvarande sätt har områden med minst 10 procent eller minst 20 procent lägre avkastning än länsmedeltalet förts till klass 2 respektive 1.

Graderingen är till viss del föråldrad och inte minst arronderingen kan ha förändrats sedan sammanställningen genomfördes. Åkermarksgraderingen är inte tillräcklig att använda vid bedömning av en jordbruksmarks brukningsvärde, men den kan tillsammans med andra planeringsunderlag ge en fingervisning om produktionsförmågan.

Konsekvensanalys jordbruksmark

I RUFSS 2050 står att en konsekvensanalys ska genomföras i de fall bebyggelse planeras på jordbruksmark i de utpekade prioriterade bebyggelseområdena. Det är för att poängtera att även om det gjorts en regional avvägning där regionplanen anger möjlig bebyggelseutveckling behöver ändå en bedömning göras i den lokala kontexten i den efterföljande kommunala planeringen. Kraven enligt 3 kap. 4 § MB vid exploatering av jordbruksmark gäller oavsett ställningstagande i regionplanen. Det är bland annat kommunens ansvar att visa att behovet inte kan tillgodoses på annan mark. Det är lämpligt att analysen genomförs inom ramen för den strategiska miljöbedömningen.

Utveckla de gröna näringarna och säkerställ en god framtida livsmedelsförsörjning

Som regional utvecklingsstrategi anger RUFSS 2050 också att företagsandan som finns i länets landsbygder ska ges förutsättningar att utvecklas (Tillväxt- och regionplaneförvaltningen, Stockholms läns landsting, 2018). Lantbruket och skogsnäringen har betydelse för en mängd ekosystemtjänster och för livsmedelsnära produktion. Det är därför viktigt att verka för livskraftiga lantbruksföretag och värna länets jordbruksmark. Jordbruksmark som har exploaterats för bebyggelse är i princip omöjlig att återställa. En förutsättning för de gröna näringarna är ett fungerande skydd för brukande- och äganderätten.

Lantbruk och skogsbruk är långsiktiga verksamheter där investeringar ibland betalar sig först efter flera decennier. Konflikter kring jord- och skogsbruk kan uppstå mellan markägare och privatpersoner, dels när det gäller skador på växande grödor, fält och skog genom oaktsam friluftsverksamhet, dels genom bristande tolerans för lukt och buller från jordbruket. Med tanke på samhällsnyttan från ett levande jordbruk och produktionen av livsmedel, energi, material och ekosystemtjänster bör skyddet av mark- och äganderätt stärkas. Det gröna näringslivets betydelse för livsmedels-, material- och energiförsörjningen förväntas öka, både nationellt och regionalt, eftersom en

lokalt ökad produktion av livsmedel, material och bioenergi bidrar till att minska koldioxidutsläppen i andra delar av världen.

Jordbruksmarken i den kommunala planeringen

Det är kommunerna som ansvarar för planeringen av den fysiska miljön. Kommunen tar beslut om lokalisering av ny bebyggelse i översiktsplanen, detaljplaner, förhandsbesked och bygglov.

Översiktsplanering

Lämplig lokalisering är den grundläggande principen vid all fysisk planering. Enligt PBL ska mark- och vattenområden användas för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Att identifiera lämplig lokalisering av bebyggelse, infrastruktur och verksamheter i ett långsiktigt perspektiv är centralt i planeringen. Avvägningar mellan olika intressen är en grund för långsiktigt hållbar utveckling. Översiktsplaneringen är en bra utgångspunkt för att klargöra förutsättningarna för jordbruksmarken i kommunen. I översiktsplanen görs de viktigaste ställningstagandena om hur markanvändningen och bebyggelsestrukturen ska se ut på en övergripande nivå utifrån lämplighet och behov.

Det framgår av PBL att kommunen i översiktsplanen ska redovisa hur de avser att ta hänsyn till allmänna intressen enligt 2 kap. PBL, vilka bland annat inkluderar långsiktig hushållning med jordbruksmark för att undvika negativ påverkan på produktion av råvaror och energi.

I översiktsplanen bör kommunen redogöra för hur hänsyn ska tas till jordbruksnäringen som allmänt intresse. Redogörelsen bör inkludera en beskrivning av jordbruksmarkens lokalisering och värden kopplade till produktion, natur, kultur och rekreation. Det är betydelsefullt att lyfta vikten av att jordbruksmarkerna bevaras och att det finns en aktiv jordbruksnäring. Genom att samråda med berörda aktörer så som föreningar, näringsidkare, jordägare, arrendatorer och jordbrukare kan kommunen inhämta kunskap om förutsättningarna i kommunen.

Ställningstaganden för jordbruksmark

Översiktsplanen bör också inkludera ställningstaganden kring hur jordbruksmarken ska beaktas i fortsatt planering för att säkerställa att bebyggelseutvecklingen inte påverkar produktionsmark för råvaror och energi. Ställningstaganden kan vara generella för all jordbruksmark eller mer specifika för en särskild plats.

Exempel på mer generella ställningstaganden kan vara:

- Bebyggelsen eller anläggningen ska utformas så att exploateringen av jordbruksmarken minimeras och på ett sätt som innebär en så begränsad inverkan som möjligt för jordbruket.
- Sammanhängande jordbruksmark ska i största mån undantas från exploatering.
- Kommunen intar en restriktiv hållning till ändrad markanvändning på jordbruksmark, med undantag för de områden som är utpekade för ändrad markanvändning i mark- och vattenanvändningskartan.
- Om jordbruksmark tas i anspråk ska det i första hand ske med reversibel markanvändning så att marken fortfarande kan utgöra en markreserv.

Här passar det även att beskriva hur planen förhåller sig till den regionala utvecklingsplanen RUF5 2050, dess intentioner, mål och de regionala ställningstagandena och förhållningssätten. Mer specifika ställningstaganden som är direkt kopplade till utpekade områden i plankartan kan till exempel ta upp vilken typ av bebyggelse som tillåts. För att öka möjligheten till att bevara värdefull jordbruksmark som ligger i närheten av befintliga tätorter kan kommunen i översiktsplanen avgränsa tätorternas utbredning och ge tydliga ställningstaganden kring utveckling utanför tätortsavgränsningen.

Kommunalt planeringsunderlag

En förutsättning för att kunna göra avvägningar mellan olika intressen är att ha kunskap om de olika intressenas förutsättningar och behov. Om jordbruksmarken ska kunna hanteras i översiktsplaneringen är det viktigt att det finns ett kommunalt planeringsunderlag för jordbruksmark i inledningen av processen. Kommunen behöver beskriva jordbruksnäringen som ett allmänt intresse, synliggöra intressekonflikter och redovisa hur planförslaget kommer att påverka befintlig jordbruksmark. Ett sådant underlag kan inkludera en beskrivning av kommunens jordbruksmark, till exempel genom att redovisa jordbruksmarkens lokalisering och värden kopplade till produktion, natur, kultur och rekreation. Det är särskilt viktigt att uppmärksamma de större, sammanhängande ytorna av jordbruksmark.

Det finns exempel på kommuner som har tagit fram denna typ av underlag som stöd i sin planering. Bland annat har Sigtuna kommun tagit fram ett planeringsunderlag och vägledning för jordbruksmark i den fysiska planeringen. Marks kommun har även gjort en utredning av jordbruksmarken för att få en överblick av dess värden.

Utredning enligt miljöbalken i ÖP

I det fall översiktsplanen inkluderar förslag att ta jordbruksmark i anspråk behöver kommunen visa hur förslaget förhåller sig till bestämmelserna om jordbruksmark i miljöbalken. Genom att klargöra aspekter kopplade till bedömningen av om förslaget rör ett väsentligt samhällsintresse, om det påverkar brukningsvärd jordbruksmark samt vilka alternativa lokaliseringar som har utretts kan översiktsplanen ge ett bra stöd i den efterföljande planeringen.

Flödesschemat nedan är ett illustrerat exempel på hur en utredning enligt 3 kap. 4 § MB kan se ut i översiktsplaneskedet.

Brukningsvärd jordbruksmark

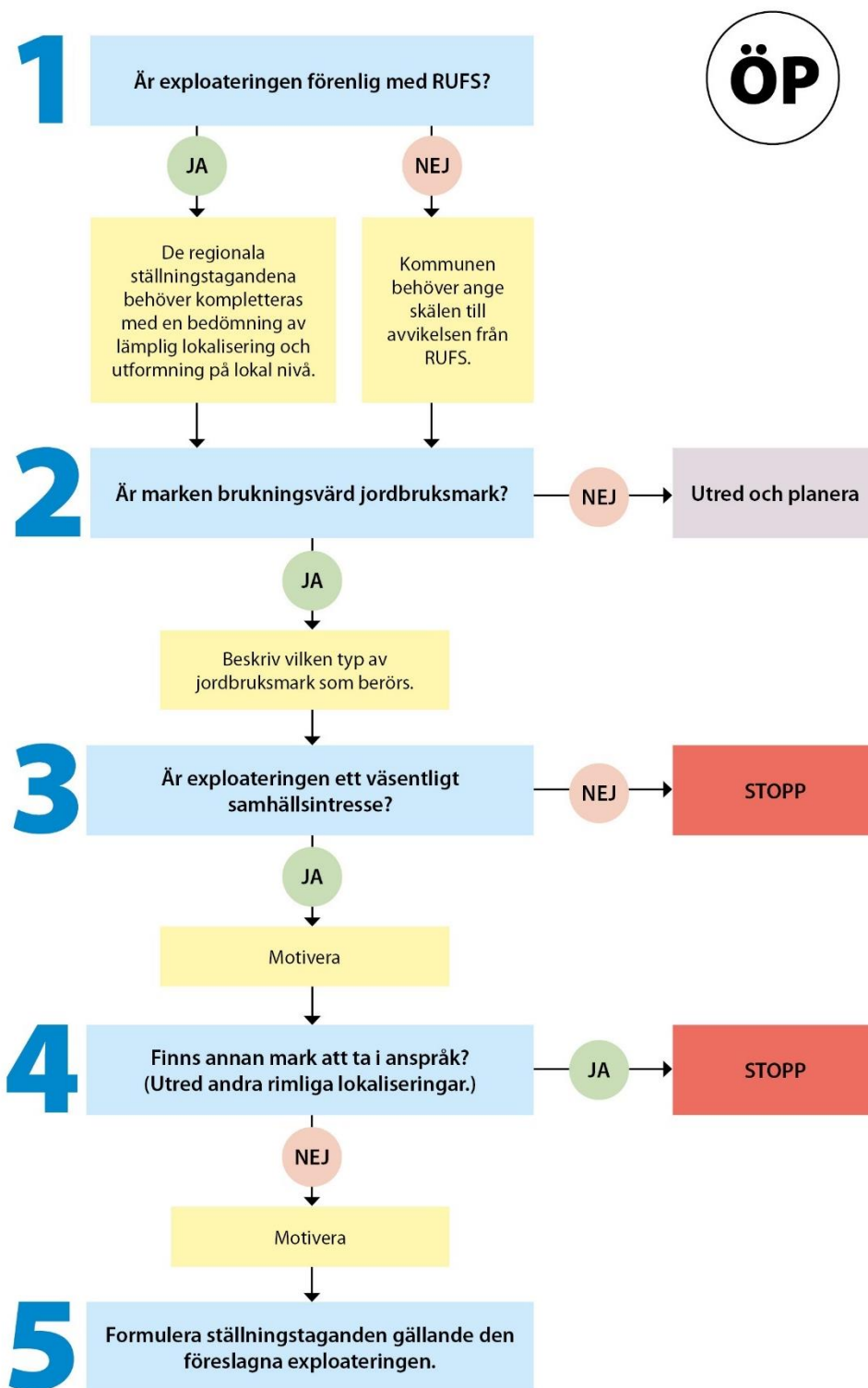
I översiktsplanen är det relevant att redovisa vad som kan anses vara brukningsvärd jordbruksmark i kommunen och var det finns jordbruksmark som inte tydligt uppfyller kraven för att anses vara brukningsvärd och som därför kommer att behöva utredas närmare i efterföljande planering.

Vad gäller den jordbruksmark som kommunen avser att ta i anspråk för bebyggelse bör översiktsplanen innehålla en beskrivning av de specifika värden som kommer att påverkas. Det inkluderar både värden kopplade till produktion och värden kopplade till naturen, kulturmiljö och rekreation.

Väsentligt samhällsintresse

Kommunen bör i sin översiktsplan redovisa vilka väsentliga samhällsintressen som kan komma i fråga vid exploatering av jordbruksmark. Kommunen bör då också inkludera en motivering till varför dessa intressen är väsentliga samhällsintressen. Motiveringen bör utgå från lokala och regionala förhållanden men kan hållas på en relativt övergripande nivå. Det är relevant att i översiktsplanen också synliggöra livsmedelsproduktionen som ett väsentligt samhällsintresse. Genom att redan i översiktsplanen visa att den markanvändning kommunen vill använda jordbruksmarken till uppfyller kravet på att vara ett väsentligt samhällsintresse ökar förutsägbarheten i planeringen.

Kommunen kan i sin översiktsplan inkludera en definition av väsentligt samhällsintresse för att ge stöd vid avvägningar mellan olika intressen i kommunens detaljplanering. Definitionen kan inkludera exempel på intressen som kommunen anser utgör väsentliga samhällsintressen och en motivering till detta.



Figur 2. Flödesschema översiktsplanering, LST Stockholm.



Foto: Mostphotos

Alternativ lokalisering

Ställningstaganden i översiktsplanen om att ta brukningsvärd jordbruksmark i anspråk ska föregås av en utredning om alternativa lokaliseringar med syftet att ta reda på om det är möjligt att istället använda mark som inte är brukningsvärd jordbruksmark.

Arbetet med en ny översiktsplan ger kommunen en bra överblick över vilka områden som kan vara lämpliga utifrån ett helhetsperspektiv och utifrån de mål som kommunen vill uppnå med exploateringen. Kommunen kan ta avstamp i regionplanens ställningstaganden i sin bedömning av lämplig markanvändning i översiktsplanen. Där har en övergripande analys av olika lokaliseringalternativ genomförts i och med att regionen har pekat ut områden som ska prioriteras för bebyggelseutveckling i de regionalt prioriterade bebyggelselägena.

I regionplanen har regionen visat i vilka delar av länet där jordbruksmarken bör bevaras. De har också visat i vilka områden andra väsentliga samhällsintressen skulle kunna väga tyngre än jordbruksmarken. Om kommunen vill exploatera jordbruksmark i ett område som inte pekats ut för bebyggelseutveckling på regional nivå behöver kommunen ange skälen för att avvika från regionplanen.

Gränserna i plankartan i regionplanen ska inte ses som definitiva utan kommunen behöver göra en bedömning utifrån lokala förutsättningar. Inom dessa områden behöver kommunen titta närmare på förhållandena och värden för att kunna bedöma lämplig placering av ny bebyggelse eller

anläggningar. Kommunen behöver även, utifrån en bedömning på lokal nivå, ta ställning till om en exploatering av jordbruksmarken är förenlig med bestämmelserna i PBL och miljöbalken.

Det kan hända att det vid en bedömning på lokal nivå visar sig att lokaliseringen av ny bebyggelse eller anläggningar inom det utpekade området i regionplanen behöver anpassas utifrån värden på den lokala nivån. Det är viktigt att bedöma den berörda jordbruksmarkens värden jämfört med övrig jordbruksmark i kommunen och hur jordbruket kommer att påverkas av att marken tas i anspråk.

Hur stort område som lokaliseringsbedömningen ska omfatta behöver bedömas från fall till fall. I vissa fall är det relevant att inkludera hela kommunen i bedömningen. Om exploateringen till exempel berör större sammanhängande jordbruksbygder, kan det vara nödvändigt att också redovisa möjligheterna till alternativ lokalisering till en annan del av kommunen eller till och med en annan del av regionen (prop. 1865/86:3, sid 54).

I andra fall kan det finnas anledningar till att den föreslagna bebyggelsen behöver tillkomma i en viss del av kommunen. De förutsättningar som den föreslagna bebyggelsen är beroende av och vilka mål kommunen vill uppnå med exploateringen indikerar vilka områden och platser i kommunen som kan vara aktuella. Om exploateringen gäller exempelvis bostäder, kan det behövas information om hur behovet av bostäder ser ut i olika delar av kommunen för att kunna veta vilka områden som är lämpliga för den typ av bostäder som planeras, tillgång till kollektivtrafik och service är också aspekter som påverkar urvalet av möjliga lokaliseringar för bostadsbebyggelse, medan etablering av exempelvis logistikverksamhet ställer andra krav som begränsar vilka områden som kan vara aktuella.

Utredningen bör tydligt redovisa och motivera de kriterier kommunen valt att utgå från i valet av alternativ lokalisering. De alternativa lokaliseringarna ska i första hand omfattas av mark som inte är jordbruksmark. Om kommunen tittar på alternativa lokaliseringar på jordbruksmark behöver utredningen inkludera en beskrivning av och jämförelse mellan jordbruksmarkernas värden.

Det ska framgå av översiktsplanen vilka alternativa lokaliseringar som kommunen har bedömt. Bedömningen av de olika alternativen kan med fördel genomföras inom ramen för arbetet med miljöbedömningen så länge viktiga slutsatser också lyfts in i översiktsplanen. Kommunen ska också i översiktsplanen belysa konsekvenserna från allmän synpunkt av de olika alternativen.

Exempel på hur Mark- och miljööverdomstolen använt översiktsplanen som grund för sin bedömning är domstolens dom i mål P 1202-19 (bygglov har inte beviljats för nybyggnad av kombinerad restaurang och växthus med mera på jordbruksmark) och dom meddelad den 16 januari 2019 i mål P 3809-18 (I avsaknad av utredning som visar att behovet av bostäder inte kan

tillgodoses utan att brukningsvärd jordbruksmark tas i anspråk har MÖD bedömt att det saknas förutsättningar att ge positivt förhandsbesked för nybyggnad av fem enbostadshus på sådan mark).

Att tänka på i översiktsplaneskedet

I översiktsplanen bör kommunen:

- Redogöra för hur hänsyn ska tas till jordbruksnäringen som allmänt intresse. Redogörelsen bör inkludera en beskrivning av jordbruksmarkens lokalisering och värden kopplade till produktion, natur, kultur och rekreation samt ställningstaganden kring hur jordbruksmarken ska beaktas i fortsatt planering för att säkerställa att bebyggelseutvecklingen inte påverkar produktionsmark för råvaror och energi.
- Redovisa hur avvägning har skett mellan intresset att bevara jordbruksmark och intresset att utnyttja marken för andra ändamål.
- Redogöra för hur planförslaget förhåller sig till ställningstaganden i regionplanen kring bebyggelsestruktur och jordbruksmark.
 - I det fall kommunen avser att ta brukningsvärd jordbruksmark i anspråk bör kommunen (enligt 3 kap. 4 § MB):
 - Beskriva hur det nya ändamålet utgör ett väsentligt samhällsintresse och visa på behovet av ändamålet på regional och lokal nivå.
 - Genomföra en utredning om alternativ lokalisering. Det är viktigt att alternativen som utreds och beskrivs är rimliga. Undvik att enbart bedöma områden med jordbruksmark.

Detaljplanering

När en detaljplan berör jordbruksmark är det viktigt att kommunen gör en avvägning mellan förändrad markanvändning och bevarandet av jordbruksmarken. Enligt 2 kap. 2 § PBL ska kommunerna tillämpa 3 kap. 4 § MB om jordbruksmark när de beslutar om markanvändning.

Tidig konsekvensanalys

För att underlätta processen är det fördelaktigt om avvägningen mellan förändrad markanvändning och bevarandet av jordbruksmarken görs tidigt i planprocessen. Om kommunen kan konstatera att det rör sig om brukningsvärd jordbruksmark bör alltså en tidig utredning göras där frågan behandlas innan ett planuppdrag för en specifik plats ges. Utredningen bör då klargöra om den ändrade markanvändningen rör ett väsentligt samhällsintresse och därefter bör en lokalisering utredning genomföras för att säkerställa att 3 kap. 4 § MB kan uppfyllas.

Om kommunen har en översiktsplan som tar upp jordbruket som allmänt intresse och som inkluderar alternativa lokaliseringar, samt ställningstaganden gällande jordbruksmarken, kan översiktsplanen utgöra ett bra stöd i

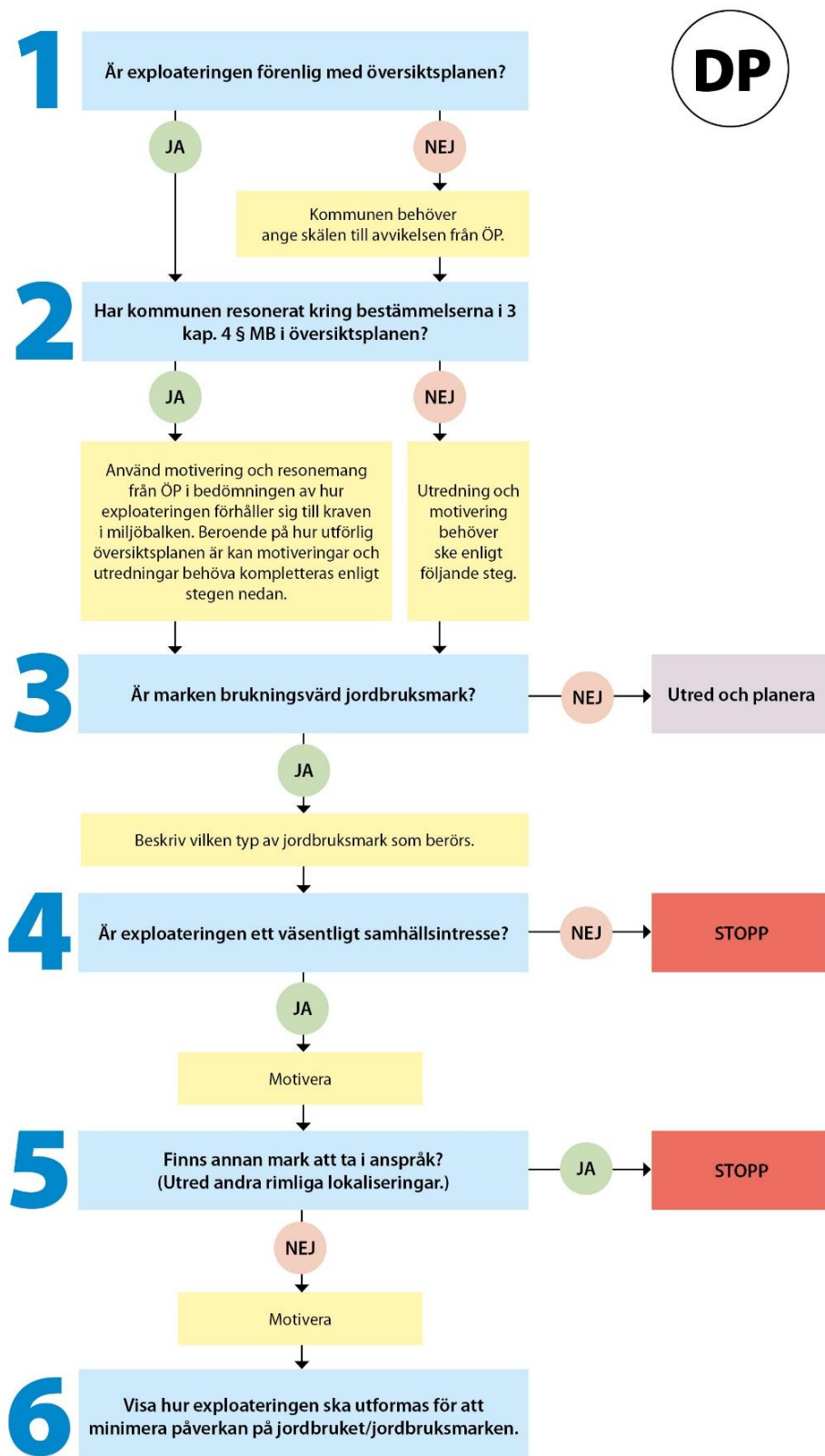
tillämpningen av miljöbalken i samband med detaljplanering. Även om översiktsplanen inte innehåller tydliga ställningstaganden och resonemang om vad som utgör brukningsvärd jordbruksmark och alternativ lokalisering kan den ändå innehålla resonemang om kommunens jordbruksmark och information om väsentliga samhällsintressen som kan utgöra ett stöd i detaljplaneringen.

Om översiktsplanen saknar en redovisning av alternativa lokaliseringar vid utpekandet av bebyggelseområdet är det än mer viktigt att kommunen lyfter blicken vid avgränsningen i lokaliseringsutredningen. Det ska framgå av planhandlingarna hur kommunen har resonerat kring avgränsningen. Lokaliseringsutredningen för det aktuella ändamålet kan förslagsvis genomföras inom ramen för en fördjupning av översiktsplanen, ett planprogram, alternativt en förstudie.

Bedömningen av de olika alternativen kan med fördel genomföras inom ramen för en miljöbedömning så länge viktiga slutsatser också lyfts in i den efterföljande detaljplanen. Om lokaliseringsbedömningen genomförs efter beslut om planuppdrag kan det vara svårt att överge den lokalisering som planuppdraget gäller, även om bedömningen visar att det finns en annan möjlig lokalisering som innebär att jordbruksmark inte behöver tas i anspråk.

Om detaljplanearbetet därefter kan fortsätta med den valda lokaliseringen är det viktigt att utredningens beaktanden och resultat tydligt framgår av planhandlingarna.

Flödesschemat på nästa sida är ett illustrerat exempel på hur en utredning enligt 3 kap. 4 § MB kan se ut i detaljplaneringsskedet.



Figur 3. Flödesschema detaljplanering, LST Stockholm.

Brukningvärd jordbruksmark

Det första steget i bedömningen av om planförslaget är förenligt med bestämmelserna om jordbruksmark i miljöbalken är att utreda om det rör sig om brukningvärd jordbruksmark. Om kommunen efter en konsekvensanalys väljer att gå vidare med planeringen på brukningvärd jordbruksmark behöver de beskriva vilka värden som kommer att påverkas. Det inkluderar värden kopplade till produktionen, naturen, kulturmiljön och rekreation. I det fall kommunen bedömer att det inte rör sig om brukningvärd jordbruksmark bör planhandlingarna inkludera en beskrivning av de faktorer som ligger till grund för kommunens bedömning.

Väsentligt samhällsintresse

Det bör framgå av planhandlingarna varför den markanvändning som föreslås ska anses utgöra ett väsentligt samhällsintresse. Motiveringen ska baseras på lokala och regionala förhållanden. I många fall går det att ta stöd i översiktsplanen. I översiktsplaneringen kan kommunen beskriva väsentliga samhällsintressen på en mer övergripande nivå medan det blir viktigt att beskriva samhällsintresset på en mer konkret nivå i detaljplaneprocessen. Vikten av detta framgår i en dom från MÖD där en detaljplan upphävs med hänvisning till att kommunen inte har visat att samhällsintresset av att bygga bostäder i del av planområdet uppfyller kravet på att vara ett väsentligt samhällsintresse (2021-09-06 i mål P 5040-20).

Alternativ lokalisering

I första hand bör en lokaliseringssprövning skett i översiktsplanen. I så fall kan en motivering till den övergripande lokaliseringen hämtas därifrån. I översiktsplaneskedet är det dock ofta inte möjligt att ange en specifik omfattning och utformning av den föreslagna bebyggelsen, därför behöver kommunen se över lokaliseringsbedömningen i efterföljande planering när omfattningen med exploateringen har tydliggjorts.

Hur stort område som lokaliseringsbedömningen ska omfatta behöver bedömas från fall till fall. I vissa fall är det relevant att inkludera hela kommunen i bedömningen. Om exploateringen till exempel berör större sammanhängande jordbruksbygder, kan det vara nödvändigt att också redovisa möjligheterna till alternativ lokalisering till en annan del av kommunen eller till och med en annan del av regionen (prop. 1865/86:3, sid 54).

I andra fall kan finnas anledningar till att den föreslagna bebyggelsen behöver tillkomma i en viss del av kommunen. De förutsättningar som den föreslagna bebyggelsen är beroende av indikerar vilka områden och platser i kommunen som kan vara aktuella. Om exploateringen gäller exempelvis bostäder, kan det behövas information om hur behovet av bostäder ser ut i olika delar av kommunen för att kunna veta vilka områden som är lämpliga för den typ av bostäder som planeras.



Foto: Roland Magnusson / Mostphotos

Här kan kommunens riktlinjer för bostadsförsörjning och regionplanen vara ett användbart underlag. Tillgång till kollektivtrafik och service är också aspekter som bör påverka urvalet av möjliga lokaliseringar för bostadsbebyggelse, medan etablering av exempelvis logistikverksamhet ställer andra krav som begränsar vilka områden som kan vara aktuella.

Utredningen bör tydligt peka på och motivera vilka kriterier kommunen valt att utgå från i valet av alternativ lokalisering. Det bör även tilläggas att de alternativa lokaliseringarna i första hand ska omfattas av mark som inte är jordbruksmark. Om kommunen tittar på alternativa lokaliseringar på jordbruksmark behöver det tydligt framgå varför detta är enda alternativet, samt finnas en beskrivning av och jämförelse mellan jordbruksmarkernas värden.

Kommunen bör utifrån det lokala perspektivet, det vill säga även inom planområdet, utreda hur påverkan på jordbruksmarken kan minimeras. Kommunen behöver visa hur den exploatering som är nödvändig kan planeras så att exploateringen på just jordbruksmarken kan begränsas. I första hand bör den mark som har högst kvalitet för biologisk produktion, så som hög produktionsförmåga och goda arronderingsförhållanden, skyddas från exploatering. (prop. 1985/86:3 s. 54 och 159). Kommunen bör även utifrån det lokala perspektivet, det vill säga även inom planområdet, utreda hur påverkan på jordbruksmarken kan minimeras.

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 det saknas en utredning om alternativ har Mark- och miljööverdomstolen funnit att antagandebeslutet strider mot 3 kap. 4 § MB. Vad som kan utläsas av domarna är att det ställs höga krav på att kommunerna utreder denna fråga och redovisar sina ställningstaganden.

Att tänka på i detaljplaneskedet

I detaljplaneringen där brukningsvärd jordbruksmark avses tas i anspråken bör kommunen:

- Beskriva det nya ändamålet som väsentligt samhällsintresse, beskrivningen bör utgå från lokala och regionala förutsättningar.
- I ett tidigt skede, helst före att planuppdrag ges, genomföra en utredning om alternativ lokalisering. Undvik att enbart bedöma områden med jordbruksmark.
- Beskriva de värden som är kopplade till jordbruksmarken och som kommer att påverkas av planförslaget.
- Redogöra för hur planförslaget förhåller sig till ställningstaganden i översiktsplanen och regionplanen kring bebyggelsestruktur och jordbruksmark.
- Redovisa hur kommunen har avvägt intresset att bevara jordbruksmark mot intresset att utnyttja marken för andra ändamål.
- Visa hur den exploatering som ändå är nödvändig ska planeras så att exploateringsarealen minimeras.
- Visa hur kommunen har vägt in möjligheterna till fortsatt jordbruk i området.

Förhandsbesked och bygglov

Inom en detaljplan är frågan om jordbruksmarken redan avgjord, det vill säga redan prövad utifrån den användning som planen medger på det som är eller har varit jordbruksmark. Inom obebyggda fastigheter utanför detaljplanelagt område är det vanligast att man i första hand söker förhandsbesked. I ett förhandsbesked prövar man framför allt lokaliseringen för den avsedda åtgärden. Vid prövningen för förhandsbesked ska 3 kap. 4 § MB prövas. Kommunen behöver därmed utreda om det rör sig om brukningsvärd jordbruksmark, visa att åtgärden är ett väsentligt samhällsintresse samt visa att andra alternativa lokaliseringar utanför jordbruksmarken inte är möjliga.

Kommunens översiktsplan kan i ärenden om förhandsbesked eller bygglov vara vägledande vid lokaliseringsprövningen. Vilken betydelse översiktsplanen har som underlag i ett enskilt ärende beror på hur konkret och

nyanserat planen är utformad (se prop. 1985/86:1 s 267 f.). Även eventuella fördjupade översiktsplaner och program kan utgöra ett bra underlag i dessa ärenden. Prövningen för om en åtgärd kan anses vara ett väsentligt samhällsintresse är densamma som beskrivet i tidigare under avsnittet om Hushållning med jordbruksmarken.

Även om bostadsförsörjningsbehovet skulle kunna utgöra väsentligt samhällsintresse har det i flertalet domar konstaterats att enstaka bostadshus inte kan anses utgöra ett sådant intresse (MÖD P 4087-15 med flera). Det kan även noteras att kravet om att ett område behöver planläggas enligt 9 kap. 31 § och 4 kap. 2 och 3 §§ PBL, inträder exempelvis om åtgärden innebär en ny sammanhållen bebyggelse och om åtgärden får betydande inverkan på omgivningen.

Byggnader för jordbruksverksamhet

I mål om bygglov har mark- och miljööverdomstolen funnit att bestämmelsen i 3 kap. 4 § MB i vissa fall inte hindrar att brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för byggnader som behövs för den egna jordbruksverksamheten. Det är under förutsättning att behovet inte kan tillgodoses genom att annan mark tas i anspråk (MÖD 2020-06-10 P 9422-19).

Att tänka på vid förhandsbesked och bygglov

I prövningen av förhandsbesked eller bygglov som berör brukningsvärd jordbruksmark bör kommunen:

- Motivera väsentligt samhällsintresse
- Se över alternativa lokaliseringar inom fastigheten som inte omfattar ianspråktagande av jordbruksmark.

Att ta jordbruksmark ur produktion

Länsstyrelsen är ansvarig tillsynsmyndighet när jordbruksmark ska tas ur jordbruksproduktion. När jordbruksmark läggs ner sker det vanligen genom att skog planteras, marken växer igen eller exploateras och går över till annan markanvändning.

Enligt 12 kap. 9 § MB får en åtgärd som innebär att jordbruksmark tas ur jordbruksproduktion inte vidtas utan att en anmälan har lämnats till länsstyrelsen, om inte åtgärden är av ringa betydelse för jordbruket på brukningsenheten eller för natur- och kulturmiljön. Jordbrukaren eller markägaren ska anmäla förändringen till länsstyrelsen minst 8 månader i förväg.

Anmälan ska göras om verksamheten inte redan har prövats i särskild ordning, det vill säga om det finns till exempel detaljplan, bygglov eller förhandsbesked som har prövat verksamheten enligt PBL.

Vad som är ringa betydelse får avgöras från fall till fall och är beroende av vilka natur- och kulturvärden som finns och vilken typ av verksamhet som bedrivs i det aktuella fallet (Jordbruksverket, 2022)

Den som har underrättat länsstyrelsen om att jordbruksmark ska tas ur jordbruksproduktion, anses enligt 6 § 2 stycket förordning (1998:904) om anmälan för samråd, även ha gjort en anmälan för samråd enligt 12 kap. 6 § MB gällande väsentlig ändring av naturmiljön. Prövningen bör ske samlat för anmälningarna (Naturvårdsverket, 2022).

Exempel på verksamheter som innebär att jordbruksmark tas ur jordbruksproduktion och därför ska föregås av en anmälan enligt 12 kap. 9 § MB till länsstyrelsen är:

- Plantering av skog på åker, ängs- eller betesmark.
- Plantering av energiskog, julgranar, andra jordbruksgrödor i **ängs- eller betesmark**.
- Nyodling eller kultivering, så som lättare markbearbetning, insådd, kalkning, gödsling eller dikning i **ängs- eller betesmark**.
- Att nyttja åker, ängs- eller betesmark för byggnation eller anläggningar – om inte åtgärden omfattas av exempelvis detaljplan och då prövas i särskild ordning.

Däremot räknas energiskog (salix, poppel, hybridasp) och julgranar som planteras på **åkermark** som jordbruksgrödor och innebär därför inte att marken tas ur jordbruksproduktion och behöver inte anmälas enligt 12 kap. 9 § MB men kan fortfarande behöva anmälas enligt 12 kap. 6 § MB.

En anmälan om att ta jordbruksmark ur produktion innebär inte någon omklassning av marken. Markens fortsätter att vara jordbruksmark så länge den inte omvandlats till något annat i verkligheten eller det finns till exempel en antagen detaljplan som anger att marken ska ha annat ändamål.

Vid bedömning av en anmälan bör bland annat följande aspekter beaktas:

- ▶ Hur ser landskapet ut i övrigt?
- ▶ Hur är arronderingen?
- ▶ Är det ont om jordbruksmark i området?
- ▶ Handlar det om små jordbruksmarker i ett mosaiklandskap med mycket skog?
- ▶ Är åkerjorden produktiv och av mycket god kvalitet?
- ▶ Handlar det om mark som har varit öppen åkermark i flera århundranden?
- ▶ Försvinner öppna marker successivt?
- ▶ Finns det dokumenterade naturvärden, till exempel i form av fridlysta eller hotade arter? Det kan motivera ett förbud (se Mark- och miljööverdomstolens dom M 4980-12)
- ▶ Berörs området av Natura 2000-bestämmelser eller formellt skydd?
- ▶ Finns det generellt skyddade biotoper som mister sitt skydd?
- ▶ Ligger marken inom riksintresse för naturvärden, kulturmiljön eller friluftslivet?
- ▶ Påverkas landskapsbilden negativt?
- ▶ Kan småvatten och vattendrag/diken bli negativt påverkade?
- ▶ Finns det risk för negativa beskuggningseffekter?
- ▶ Träffas åtgärden av förbudet i strandskyddslagstiftningen?

Samrådet under en detaljplaneprocess ersätter inte helt en anmälan om samråd enligt 12 kap. 6 § MB. Det är lämpligt att samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken samordnas med detaljplaneprocessen. Om inte ett sådant samråd har genomförts under detaljplaneprocessen får samråd enligt 12 kap. 6 § MB genomföras när en åtgärd blir aktuell.

När upphör jordbruksmark att vara jordbruksmark?

Vid bedömning av om mark har upphört att vara jordbruksmark bör en helhetsbedömning göras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall, så som exempelvis markens beskaffenhet, faktiska användning och brukarens framtida avsikter (M 10680-15 och MÖD 2005:49).



Foto: Länsstyrelsen

Om en jordbruksmark lämnas utan en anmälan om att ta jordbruksmark ur produktion och utan att den brukas under lång tid kan skogsvårdslagens bestämmelser om skyldighet att anlägga skog börja gälla. När det finns avsikter att återuppta brukandet behöver skog inte planteras. Så länge driften inte är definitivt nedlagd klassas marken som jordbruksmark. Det är viktigt att ha i åtanke att jordbruksmark som är nedlagd kan vara av stor vikt för att skapa större fält som kan brukas mer rationellt eller återskapa naturbetesmarker som har höga natur- och kulturvärlden.

Del 2. Kunskapsunderlag jordbruksmark

Begränsad resurs

Jordbruksmarken är en global och nationell resurs, som är avgörande för vår försörjningsförmåga av livsmedel. Tillgången till jordbruksmark minskar i världen, samtidigt som vi blir allt fler som behöver mat. År 2015 fanns det omkring 1 400 miljoner hektar åkermark och 7 350 miljoner människor i världen, vilket motsvarar knappt 0,2 hektar åkermark per person (Jordbruksverket, 2015).

Enligt de senaste årens prognoser från OECD-FAO, förväntas konsumtionen av livsmedel i världen öka med minst 20 procent fram till 2030. Den ökade efterfrågan drivs av växande befolkningar, en kraftigt växande medelklass med högre inkomster, urbanisering och ändrade kostvanor. Hållbar livsmedelsproduktion liksom mat för hälsa är viktiga samhällsutmaningar. Flera länder har infört policys för ökad självförsörjning och en del finansierar inköp av jordbruksmark utanför landsgränserna för att på sikt säkra livsmedelsförsörjningen.

Sveriges landyta består till 68 procent skogsmark och 7 procent jordbruksmark (SCB, 2022). Under de senaste 150 åren har det försvunnit mycket åkermark i Sverige samtidigt som befolkningen har vuxit. År 2020 fanns det drygt 0,2 hektar åkermark per person i landet. Det kan jämföras med 1893 då vi hade som mest åkermark och 0,7 hektar per person (SCB, 2022). Studier visar att den livsmedelskonsumtion som svenskarna har idag motsvarar 0,4 hektar åkermark för att försörja en person (SCB, Markanvändningen i Sverige. Sjätte utgåvan, 2013).

En stor del av jordbruksmarken försvinner på grund av dålig lönsamhet och att marken slutar att brukas och succesivt övergår till annan mark, men också på grund av exploatering. Mycket av den jordbruksmark som exploateras ligger i nära anslutning till större orter och städer och är ofta jordbruksmark av hög kvalitet. Historiskt sett har många byar och städer etablerats och vuxit fram i bördiga områden med goda odlingsförutsättningar.

För en hållbar livsmedelsförsörjning är det av stor vikt att den bördiga jorden förvaltas och värnas. En god odlingsjord utvecklas genom biologiska processer och ett långsiktigt arbete från dem som brukar den. Exploateringen påverkar jordmånen, den biologiska mångfalden, kulturmiljön och det öppna landskapet. Att återställa jordbruksmark, som har exploaterats för bebyggelse- eller infrastrukturändamål, är i det närmaste omöjligt (Länsstyrelsen i Stockholms län, 2018).

Vad är jordbruksmark?

Jordbruksmark

Jordbruksmark är en mark som används, eller (nyligen) har använts för jordbruk för att producera livsmedel, djurfoder samt råvaror för energi- eller industriändamål. Begreppet jordbruksmark omfattar både åkermark, betesmark och slätteräng.

Åkermark

Åkermark är den jordbruksmark som bearbetas med maskiner, gödslas och sås med en växtföljd. Här odlas både ettåriga grödor, exempelvis spannmål och oljeväxter och fleråriga grödor som exempelvis vall.

Vall

Vall är en åkermark med insådda vallgrödor som gräsväxter och klöver. Vallen används som djurfoder genom att vallgrödan skördas eller den betas av djuren. Vanligtvis ligger en vall i två till fyra år innan den bryts. Många betesvallar ligger betydligt längre och övergår så småningom till permanent bete.

Betesmark

Betesmark är en jordbruksmark som är permanent bevuxen med gräs och örter som betas eller används till djurfoder. Marken kan inte plöjas och användas som åker, den gödslas inte och ingen insädd av andra växter sker. Betesmarken har skötts genom slätter eller bete under många generationer och har ofta biologiska och kulturhistoriska värden.

Slätteräng

Slätterängar är jordbruksmark som inte är åker, där det växer gräs och örter som kan användas till foder. Slätterängen skördas genom att gräset slås. Ängarna har skötts genom slätter under många generationer och har ofta höga biologiska och kulturhistoriska värden.

Att bilda ny jordbruksmark

Nyodling, det vill säga omvandling av skogsmark eller betesmark till åker, är väldigt kostsamt och det sker inte i samma utsträckning idag som historiskt sett. Det kan främst vara för att få åkermark nära gården, förbättra arronderingen eller förenkla arbetet på fälten som lantbrukaren hugger ner skog, bryter stubbar, plockar sten, fräser jorden, dränerar marken samt tillför kalk och gödsel för att få ny åkermark.

Nyodling är kostsamt och sällan lönsamt ur ett ekonomiskt perspektiv. Enligt uppgifter från Jordbruksverket kostar det minst 100 000 kronor per hektar att

bryta ny jordbruksmark, samtidigt som det tar decennier innan den nya marken ger lika goda skördar som äldre åkermark (Jordbruksverket, 2015).

Jordbruksmarkens värden

Jordbruket i Sverige har i en internationell jämförelse hög produktivitet och låg miljöpåverkan och det finns en hög miljömedvetenhet och kunskap bland landets livsmedelsproducenter. Närproducerad mat minskar transporterna, öppnar landskapet och minskar samhällets sårbarhet. Jordbruket är en förutsättning för att flera av de svenska miljömålen ska kunna nås och brukandet av marken bidrar till ett flertal ekosystemtjänster (Jordbruksverket, 2015).

Ekosystemtjänsterna kan delas in i fyra kategorier:

- ▶ Försörjande (producerande) – varor som produceras, till exempel mat, vatten, trä och fiber.
- ▶ Reglerande – ekosystemfunktioner som påverkar miljöfaktorer som till exempel klimat, översvämningar, avfallsnedbrytning och kontroll av sjukdomar samt pollinering av våra grödor.
- ▶ Kulturella – skönhet, inspiration, rekreation och andliga värden som bidrar till vårt välbefinnande.
- ▶ Stödjande – grundläggande funktioner i ekosystemen som är en förutsättning för alla de andra ekosystemtjänsterna, bland annat jordmånsbildning, fotosyntes och biokemiska kretslopp.

En varierad jordbruksproduktion med olika grödor bidrar till jordbrukslandskapets biologiska mångfald och därmed till de ekosystemtjänster som genereras. Betesmarker som betas gynnar både den biologiska mångfalden och kan fungera som kolsänkor. Brukandet av jordbruksmarken leder även till bevarande av kulturmiljöer och ett attraktivt landskap för rekreation och friluftsliv.

Jordbruksmarken kan ta hand om vissa biprodukter och avfall från samhället. Genom att återföra till exempel matrester, trädgårdsavfall eller godkänt rötslam blir åkermarken en del av ett kretslopp och löser många av stadens avfallsproblem. Energi kan produceras genom produktion av energigrödor, biogas eller förbränning av restprodukter från jordbruket.



Foto: Mostphotos

Jordbruksmarken i Stockholms län

I takt med länets snabba befolkningsökning är konkurrensen om marken stor, och i vissa områden är jordbruksmarken utsatt för ett ökat exploateringsstryck. Stockholm är det län som har störst andel bebyggd och anlagd mark i landet, marktypen utgör nästan 15 procent av länets landyta. Jordbruksmarken motsvarar drygt 13 procent (12 procent åkermark och drygt 1,6 procent ängs- och betesmark), samtidigt som över 50 procent av länets landyta består av skog (SCB, 2022).

Under perioden 2016–2020 exploaterades cirka 3 000 hektar jordbruksmark i landet. Av dessa exploaterades 181 hektar jordbruksmark (167 hektar åkermark och 14 hektar betesmark) i Stockholms län, vilket är en ökning jämfört med föregående femårsperiod. Sett till hur mycket jordbruksmark som finns i länet är Stockholm det län som exploaterat störst andel jordbruksmark i landet under perioden. Konkurrensen om marken är stor och i likhet med landet i övrigt är syftet med exploateringen främst att bygga bostäder (Jordbruksverket, 2021).

En stor andel av den exploaterade jordbruksmarken ligger i eller i nära anslutning till en tätort. Samtidigt finns en övervägande del av den mest högvärdiga åkermarken i länet inom 3 kilometer från tätortsbebyggelse (Länsstyrelsen i Stockholms län, 2013). Höga markpriser, svårigheter med kapitalförsörjning och dålig lönsamhet försvårar lantbrukets expansionsmöjligheter och är även en bakomliggande orsak till minskningen av jordbruksmark i länet. Ökande markpriser gör det mer lönsamt för markägare och lantbrukare att stycka av och sälja mark än att arrendera ut eller bruka den.

Jordbruksmark försvinner inte enbart på grund av exploatering, utan mycket mark upphör att brukas på grund av andra orsaker som dålig lönsamhet, höga markpriser eller andra svårigheter som kommer med att bedriva storstadsnära jordbruk. Under perioden 2016–2020 minskade den brukade arealen åkermark i länet med över 2 200 hektar (Jordbruksverkets statistikdatabas, 2022).

Särskilt tätortsnära lantbruk får svårt att bevara sin verksamhet om incitamenten för att stycka av och sälja mark blir högre än att fortsätta bruka den. De höga markpriserna och bristen på finansiering gör att det är svårt för unga företagare eller andra nyetablerare att köpa en gård och starta jordbruksverksamhet från grunden. Det försvårar också för generationsväxling av befintliga verksamheter. Genom att tillåta exploatering av jordbruksmark så upprätthålls de höga priserna för marken.

Stockholm växer

Stockholms län är en av de snabbast växande regionerna i Europa och har under de senaste tio åren stått för 45 procent av Sveriges befolkningsökning. I dagsläget bor nästan en fjärdedel av landets befolkning här och omkring en fjärdedel av alla som flyttar till Sverige väljer att bosätta sig i länet (Länsstyrelsen i Stockholms län, 2017). De senaste tio åren har länet även svarat för drygt 40 procent av den totala sysselsättningsökningen och nära 40 procent av den nationella tillväxten.

Sett till befolkningsmängd är Stockholms län det tredje största landsbygds-länet i landet, med drygt 160 000 invånare utanför tätort (Tillväxt- och regionplaneförvaltningen, Stockholms läns landsting, 2018).

Befolkningsmängden i den tätortsnära landsbygden ökade mellan 2000 och 2015 med 67 procent, medan resten av länet (borträknat skärgården) ökade med cirka 20 procent. Dagens befolkning i Östra Mellansverige på drygt 4 miljoner beräknas öka till cirka 5,7 miljoner år 2050 (Stockholms läns landsting, 2018). Tillväxten i regionen skapar både behov av fler bostäder och infrastruktursatsningar.

Brist på bostäder

Tillskottet på bostäder har under lång tid inte hållit takt med befolkningsökningen och det råder brist på bostäder i länet. De flesta av länets kommuner uppger att de har ett underskott på bostäder och merparten bedömer att underskottet kommer att kvarstå de kommande åren (Boverket, 2022).

Det behövs cirka 600 000 nya bostäder i länet fram till 2050, och en planeringsberedskap för cirka 750 000, för att enbart täcka det demografiska behovet av nya bostäder som den väntade befolkningsutvecklingen innebär (Tillväxt- och regionplaneförvaltningen, Stockholms läns landsting, 2018).

Befolkningsstillväxten på landsbygden är lika hög som i övriga länet. Allra mest expansiv är den i den tätortsnära landsbygden. Samtidigt som den lokala livsmedelsproduktionen ökar i betydelse, medför det utmaningar med

att hantera de målkonflikter som kan uppstå när både bebyggelseutveckling och jordbruksverksamhet fordrar mark.

Genom att koncentrera ny bebyggelse, service och ett lokalt näringsliv till regionalt prioriterade lägen, skapas förutsättningar för en levande landsbygd med bra kollektivtrafikförsörjning och ett bättre utbud för både offentlig och kommersiell service. Ny bebyggelse ska i första hand tillkomma i de prioriterade lägena vid landsbygdsnoder, serviceorter, replipunkter och kärnöar.

När bostäder, verksamheter, service och teknisk försörjning samlas till dessa prioriterade lägen, skapas förutsättningar för möten, samverkan och lokala marknader. Dessutom bidrar det till att begränsa en utspridning av bebyggelsen. Nya bostäder på landsbygden bör planeras som permanent bebyggelse och lokaliseras efter sådana förutsättningar (Tillväxt- och regionplaneförvaltningen, Stockholms läns landsting, 2018).

Klimatförändringar och livsmedelsförsörjning

Förutom produktion av livsmedel och andra råvaror bidrar brukandet av jordbruksmarken till många ekosystemtjänster såsom natur- och kulturmiljövärden, kretslopp av näring och reglering av vattenflöden, men även till utsläpp i miljön.

Sveriges livsmedelsförsörjning är idag till stor del beroende av import från andra länder och många av de länder som Sverige importerar från är mer känsliga för klimatförändringar vilket ökar Sveriges sårbarhet. När klimatet i vissa delar av världen blir torrare och varmare kan det i hög grad komma att påverka Sveriges möjligheter till import av frukt och grönt och även efterfrågan på svenska livsmedel.

Jordbruket i Sverige har i en internationell jämförelse hög produktivitet och låg miljöpåverkan. Det beror bland annat på vårt geografiska läge och klimat. Om världens länder fortsätter att släppa ut växthusgaser som i dag kommer medeltemperaturen i Stockholms län vid slutet av seklet att ha stigit med cirka fem grader (Länsstyrelsen i Stockholms län, 2020).

Det förändrade klimatet beräknas leda både till mer nederbörd och mer torka. Nederbörden kommer att öka med 20–30 procent enligt SMHI:s beräkningar och störst ökning kommer att ske under vinter och vår. Risken för kraftig nederbörd, som skyfall, kan öka med så mycket som 30 procent. Tillgången på vatten förväntas öka under vintern medan de höga temperaturerna under sommaren kan leda till torka. Detta ställer högre krav på jordbrukets vattenanläggningar och behovet av att kunna reglera vattentillgången.

En effekt av klimatförändringarna kan vara att växtodlingssäsongen förlängs i Mälardalsregionen. Vid nästa sekelskifte kan vegetationsperioden ha ökat med 2–3 månader och kunna börja redan i februari i stället för i mitten av april som idag (Länsstyrelsen i Stockholms län, 2020). Växtzonerna kommer

att flyttas norrut och högre årsmedeltemperatur, mer nederbörd och en ökning av koldioxidhalten i luften kan komma att möjliggöra högre avkastning i odlingen.

Samtidigt förväntas ett varmare och fuktigare klimatet medföra negativa effekter på produktionen som ett ökat antal smittbärande insekter och andra skadegörare, betesparasiter, högre ogrästtillväxt, förskjutningar med otakt mellan blomningsperioder och pollinerare samt svårigheter att bruka och skörda blöta marker.

Den högre medeltemperaturen kan även komma att påverka vilka grödor vi odlar och behov av nya sorter uppstår. Den höstsådda spannmålen kommer öka jämfört med vårsådd och odlingen av till exempel majs förväntas bli vanligare (Jordbruksverket, 2007). De ökade vattenflödena innebär även en risk för ökade läckage av växtnäring och växtskyddsmedel.

Livsmedelsproduktion i ett beredskapsperspektiv

Både Stockholms län och regionen Östra Mellansverige (ÖMS) har en betydligt lägre livsmedelsproduktion än vad som konsumeras i regionen. I länet bor nästan 23 procent av landets befolkning (SCB, Befolkningsstatistik, 2022), samtidigt som endast 3 procent av landets åkermarksareal och 2 procent av ängs- och betesmarksareal finns här (Jordbruksverket, 2022). Stockholms beroende av livsmedel från andra delar av landet och andra länder har betydelse för länets beredskap. Ett stort beroende av transporter, fungerande infrastruktur och insatsvaror i produktionen gör samhället sårbart. En ökad svensk och regional livsmedelsproduktion och konsumtion skulle bidra till minskade transporter, ett minskat omvärldsberoende, högre grad av försörjningsförmåga och förbättrad beredskap (Länsstyrelsen i Stockholms län, 2018).

Att ha krisberedskap inom livsmedelsförsörjningen blir allt viktigare när oroligheter i världen pågår och klimatet förändras. Svensk jordbruksproduktion har sedan EU-inträdet 1995 sjunkit drastiskt (Länsstyrelsen i Stockholms län, 2018). Under samma period har även Sveriges försörjningsberedskap avvecklats, vilket har ökat samhällets sårbarhet vad gäller tillgången på mat i händelse av kris (Civilförsvarsförbundet, 2015).

Den svenska produktionen av livsmedel täcker endast inom ett fåtal livsmedelsgrupper den egna konsumtionen. Detta gäller till exempel och spannmål och i stort ägg, socker och morötter. Många andra livsmedel behöver vi importera för att klara behovet. Vid EU-inträdet 1995 var 75 procent av all mat som konsumerades i Sverige producerad inom landet. Sedan dess har värdet av andelen svensk mat minskat till omkring 50 procent (LRF, 2019).

Om 2,3 miljoner stockholmare...	... varje dag äter/dricker...	... motsvarar det produktionen från...	I länet finns...	Kommentar
	1 äpple	4 750 ha äppelodling	9 ha äppelodling	Ett svenskt Ingrid Marie äpple om dagen motsvarar 839 500 000 äpplen per år. Det är skörden från 4 750 hektar äppelodling ett bra äppelår. I länet fanns år 2018 cirka 9 hektar kommersiell äppelodling. År 2017 fanns drygt 1 500 ha kommersiell äppelodling totalt i Sverige.
	1 glas mjölk	18 865 mjölkkor	2 900 mjölkor	1 stort glas (2 dl) mjölk om dagen (svenskens medelkonsumtion) som motsvarar 167 900 000 liter mjölk per år. Det är den mjölk 18 865 kor i genomsnitt producerar per år. I länet fanns år 2018 knappt 2 900 kor. Dessutom behövs mjölk till övriga mejeriprodukter, exempelvis ost, fil och glass.
	1 skiva bröd	9 400 ha spannmålsodling	30 000 ha spannmålsodling	1 skiva mjukt bröd (45 g) per dag förbrukar 38 000 000 kg mjöl per år. Ett normalt väderår motsvarar det skörden från cirka 9 400 hektar odling av spannmål. I länet odlades år 2018 spannmål på nästan 30 000 hektar. Dessutom behövs det spannmål till öl, pasta, bakverk, gröt, hårt bröd, djurfoder m.m.

Stockholm är det län som har högst andel jordbruksmark i träda i hela landet. År 2021 låg omkring 6 procent av åkermarken i träda i landet, samtidigt som andelen var över 12 procent i Stockholms län (Jordbruksverket, 2022). Det kan innebära att det finns en potential att utöka den aktivt brukade åkermarksarealen och livsmedelsproduktionen, beroende på vad det är för marker som idag ligger i träda, hur ägandeförhållanden ser ut med mera (Länsstyrelsen i Stockholms län, 2018).

Jordbruket i Stockholms län

I Stockholms län finns cirka 1 900 jordbruksföretag (Jordbruksverket, 2022). De flesta av länets jordbruksföretag är belägna norr om Norrtälje, i Södertälje kommun och på södra Södertörn. Den genomsnittliga företagsstorleken (antal hektar brukad åkermark) är ungefär som riksgenomsnittet; 44 hektar i Stockholms län jämfört med 43 hektar i Sverige (Länsstyrelsen i Stockholms län, 2018). De vanligaste grödorna sett till brukad åkerareal är vall och spannmål (främst höstvetete och vårkorn). Slåtter- och betesvall odlades på drygt 40 procent och spannmål drygt 35 procent av åkermarksarealen i länet 2021 (Jordbruksverket, 2022).



Foto: Länsstyrelsen / Marcus Bertilsson

Sett till omsättning och sysselsättning är spannmål och grönsaker (främst odling av kryddväxter och kruksallat) de viktigaste grödorna i länet. Här finns 7 procent av landets totala växthusareal och 16 procent av alla sysselsatta inom grönsaksproduktionen i Sverige jobbar i Stockholms län (Länsstyrelsen i Stockholms län, 2018).

Andelen ekologiskt brukad jordbruksmark i Stockholms län var 18 procent 2021, vilket är något under genomsnittet i landet. Den ekologiskt brukade arealen i länet har ökat med 16 procent de senaste fem åren (Jordbruksverket, 2022).

För djurslagen svin och höns är animalieproduktionen i länet koncentrerad till slättbygderna och för nöt och får till mellanbygderna. Animalieproduktionen minskar inom de flesta produktionsinriktningar. Mellan åren 2016–2021 har antalet nötkreatur i länet minskat med 16 procent till knappt 16 500 djur och antalet får har minskat med 20 procent till omkring 15 000 djur. Antalet slaktgrisar ökade mellan 2016–2019 från nästan 8 000 till över 18 000 djur, men har på de senaste åren minskat till under 13 000. Det enda djurslag som har haft en tydlig ökning under perioden är antalet höns som har mer än fördubblats till fler än 17 000 djur 2021.

Antalet företag med inriktning på mjölkproduktion är lågt, och liksom i resten av landet är antalet minskande. Stockholms mjölkproducenter finns idag främst i Norrtälje och Södertälje kommun. Mjölken producerades av cirka 2 500 mjölkkor. Av mjölkorna var nästan 29 procent ekologiska 2021. Länet är ett av de hästrikaste länen i landet med 7 700 hästar (2020) som bidrar till att hålla jordbruksmarkerna öppna (Jordbruksverket, 2022).

Odlingszoner

Stockholms län har tre olika odlingszoner. Översiktligt beskrivet så tillhör Mälardöarna och områden kring Mälaren odlingszon II. Det innebär ett mildare klimat och en längre växtperiod än i övriga delar av länet. Förutsättningarna för att odla frukt och grönsaker som behöver en lång tid för mognad är särskilt fördelaktiga här. Övriga delar av länet ligger inom odlingszon III, förutom de inre delarna av Uppland samt kustzonen från Vätö och norrut som tillhör odlingszon IV och har kortare vegetationsperiod och ett något kallare klimat.



Utmaningar för storstadsnära jordbruk

Att bedriva ett storstadsnära lantbruk innebär en hel del utmaningar. Det kan handla om att närboende klagat på lukt, damm eller buller eller att framkomligheten och fortsatt brukande försvåras av att infrastruktur och bebyggelse förändras när staden växer.

Nedan följer en lista på åtgärder som kan vara bra att beakta i den fysiska planeringen för att möjliggöra att jordbrukaren kan fortsätta sin verksamhet.

- ▶ Ta kontakt med lantbrukare/arendatorer tidigt i projektering och inför samråd.
- ▶ Kontakta LRF:s kommungrupp för samråd.
- ▶ Ta med jordbrukets behov i konsekvensbeskrivningar.
- ▶ Tänk på arronderingen vid planläggning och fastighetsreglering. Små skiften som är avskurna från övrig jordbruksmark förlorar brukningsvärde.
- ▶ Ta fram riktlinjer för skyddsavstånd till djurhållning.
- ▶ Skapa möjligheter att ta sig till och från olika marker:
 - Undvik vassa kantstenar eftersom de kan skära upp däcken på tunga jordbruksmaskiner.
 - Undvik avsmalnande övergångsställen, busshållplatser och andra farthinder som försvårar framkomligheten av jordbruksmaskiner.
 - Planera cirkulationsplatser med utrymme för större fordon.
 - Planera för påfarter eller andra trafiklösningar som kan gynna jordbruksmaskiner framkomlighet till vägar med mycket trafik och hög medelhastighet.

Kulturgeografiska områden

Det naturgivna landskapet bestämmer i stora drag kulturlandskapets utseende och utgör grunden för produktionsinriktningen och hur människan har kunnat nyttja de naturliga förutsättningarna. Stockholm som marknad har tidigt möjliggjort import, export och specialisering inom olika typer av varu- och tjänsteproduktion, inte minst inom jordbruksnäringen. Färsk mjölk, slaktdjur, frukt och grönsaker har exempelvis varit viktiga leveransvaror för jordbruken i stadens omland.

Närheten till Stockholm som huvudstad har också haft en avgörande inverkan på länet beträffande exempelvis produktionspecialisering, ägandeformer och bebyggelse. Grovt kan länet delas in i fyra olika natur-

och kulturgeografiskt präglade bygder; slättbygd, övergångsbygd, skogsbygd och skärgårdsbygd (Länsstyrelsen i Stockholms län, 2015).

Slättbygd

Slättbygderna i länet omfattas bland annat av Södertörn, Mälardalen och hela Upplands-Bro kommun. Även delar av Enhörnalandet, Mörkö, stora delar av Sigtuna och Vallentuna kommuner ingår, liksom delar av Norrtälje kommun i omgivningarna runt sjön Erken. I dessa områden återfinns de flesta av länets stora spannmålsjordbruk. Här återfinns också de större godsena och bondbyarna.

Övergångsbygd

Största delen av länet utgörs av så kallad övergångsbygd; omväxlande och småbruten miljö med en variation mellan skog- och åkerlandskap. Övergångsbygd har länge karaktäriserats av balans mellan animalieproduktion och spannmålsodling. Idag finns här de flesta av länets kvarvarande lantbruk med mjölkproduktion, men huvudsakligen bedrivs numera jordbruk med vallodling och dikor. Även här finns slott och herrgårdar, byar och gårdar.

Skogsbygd

I de skogspräglade områdena i norr och söder är förutsättningar för åkerbruk sämst. Många av länets mjölkgårdar återfinns i dessa trakter. Den goda tillgången på skog har haft betydelse för etablering av järnbruk och sågverk och har för bondebefolkningen i området också gett möjligheter till extra utkomst genom kolning och körslor.

Skärgårdsbygd

Stockholms skärgård är landets största, med cirka 30 000 öar, kobbar och skär. Landskapet karaktäriseras av ett mosaiklandskap med en stor del berg i dagen, skog och utpräglad småskalighet. Historiskt sett utgjorde fisket näringsbasen för skärgårdsbefolkningen. Den norra delen av skärgården har präglats av självägande och den södra delen av adelns innehav.

Idag präglas bebyggelsen i skärgården av sommarstugor och fritidshus. Verksamheten i skärgården karaktäriseras av mångsyssleri och på några öar finns får eller mindre dikobesättningar. Kontakten med Stockholmsmarknaden har länge varit betydelsefull för verksamheten i skärgården.

Jordbruksmarkens koppling till globala, nationella och regionala mål

Agenda 2030

Genom Agenda 2030 har världens stats- och regeringschefer åtagit sig att leda världen mot en hållbar och rättvis framtid. Agendan innehåller 17 övergripande globala mål som tydliggör vad som behöver uppnås för att det ska ske. Flera av de 17 målen är nära kopplade till den globala livsmedelsförsörjningen som man vill ska öka på ett hållbart sätt (Globala målen, 2022).



Svenska miljömål

Länets största utmaning i miljömålsarbetet är att nå miljömålen samtidigt som befolkningen växer och behovet av bostäder och infrastruktur ökar. Viktiga åtgärdsområden är transporter, markanvändning, konsumtion och vattenkvalitet.

Genom redovisning i miljömålet ”Ett rikt odlingslandskap” visar resultaten att arealen aktivt skött jordbruksmark minskar långsamt i länet. Den allvarligaste förlusten av biologisk mångfald sker i odlingslandskapet. Igenväxning av betesmarker behöver hejdas, förutsättningarna för ett hållbart och bärkraftigt jordbruk stärkas och jordbruksmarken bevaras vid exploatering för till exempel vägar och bostäder.

För miljömålet ”Ett rikt växt- och djurliv” sker en långsam men kontinuerlig förlust av biologisk mångfald i länet. Det beror bland annat på att grönsstrukturen successivt bryts sönder som följd av en hög exploateringstakt. För att motverka fragmentering och behålla ekosystemens funktioner behövs en grön infrastruktur med bättre förbindelse mellan livsmiljöer. Det krävs fler åtgärder inom skydd, skötsel, fysisk planering, jord- och skogsbruk.

Åtgärderna måste kombineras med hållbart nyttjande av mark, vatten och naturresurser (Naturvårdsverket, 2022).

Den nationella livsmedelsstrategin

I januari 2017 presenterade regeringen en nationell livsmedelsstrategi för Sverige. Strategin antogs av Riksdagen i juni 2017. I strategin betonas att sårbarheten i livsmedelskedjan ska minska och att landets livsmedelsproduktion och självförsörjning ska öka.

I Livsmedelsstrategin anser regeringen att det behöver säkerställas att hänsyn tas till jordbruksproduktionen i den fysiska planeringen, jämte andra samhällsintressen. I de fall exploatering sker på jordbruksmark skall fragmentering och andelen mark som tas i anspråk minimeras. Enligt strategin behöver även kunskapen om jordbruksmarken och jordbruksproduktionen förutsättningar förbättras vid planläggning (Regeringskansliet, 2019).

Stockholms läns livsmedelsstrategi

Stockholms läns livsmedelsstrategi har som ett delmål att verka för ”god kunskap hos kommuner och andra relevanta aktörer om värdering av jordbruksmark och jordbruksproduktion, till exempel vid tillämpning av miljöbalkens hushållningsbestämmelser”. Enligt handlingsplanen för strategin ska ett guidande material vid ställningstagande om byggnation på jordbruksmark tas fram, samtidigt som frågan om jordbruksmarkens användning och värde ska lyftas med kommunerna (Länsstyrelsen i Stockholms län, 2018).



Landsbygds- och skärgårdsstrategin

I Region Stockholms handlingsprogram för Landsbygds- och skärgårdsstrategi som beslutades i april 2020 finns följande aktivitet listad; ”Region Stockholm tar fram planeringsunderlag i samarbete med Länsstyrelsen Stockholm som syftar till att underlätta kommunernas arbete med hantering av jordbruksmarken i den fysiska planprocessen”. Det innebär tillämpning av även plan- och bygglagens bestämmelser. Handlingsprogrammet ska även bidra till att uppnå genomförandet av Stockholms läns livsmedelsstrategi (Region Stockholm, 2020).



Referenser

- Boverket. (den 12 maj 2022). *Boverket, Fortsatt underskott på bostäder i storstadsregionerna*. Hämtat från boverket.se:
<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/regionkommun/storstadsregionerna>
- Civildörsvarsförbundet. (2015). *Beredskap i kris - Om livsmedelsstrategi och försörjning*.
- Globala målen. (december 2022). *Globala målen*. Hämtat från globalamalen.se: <https://www.globalamalen.se/om-globala-malen/>
- Jordbruksverket. (2007). *29 En meter i timmen - klimatförändringarnas påverkan på jordbruket i Sverige*.
- Jordbruksverket. (2015). *Jordbruket i siffror*. Hämtat från jordbruksverket.se: <https://jordbruksverket.se/>
- Jordbruksverket. (2015). *Jordbruksmarkens värden*.
- Jordbruksverket. (2015). *Kommunens möjligheter att bevara och utveckla jordbruksmarkens värden*.
- Jordbruksverket. (2021). *Exploatering av jordbruksmark 2016–2020*.
- Jordbruksverket. (den 29 10 2021). *Värdering av jordbruksmark i planprocessen*. Jönköping.
- Jordbruksverket. (december 2022). *Jordbruksverkets statistikdatabas*. Hämtat från jordbruksverket.se: <https://jordbruksverket.se/e-tjanster-databaser-och-appar/ovriga-e-tjanster-och-databaser/statistikdatabasen>
- Jordbruksverket. (december 2022). *Jordbruksverkets statistikdatabas - Ekologiskt brukad jordbruksmark efter Län, Variabel, Ägoslag, Omställd/under omställning och År*. Hämtat från statistik.sjv.se: https://statistik.sjv.se/PXWeb/pxweb/sv/Jordbruksverkets%20statistikdatabas/Jordbruksverkets%20statistikdatabas__Ekologisk%20produktion__1%20Ekologisk%20odlad%20jordbruksmark/JO0104C06.px/table/tableViewLayout1/?rxid=5adf4929-f548-4f27-9bc9-78e127837625
- Jordbruksverket. (december 2022). *Jordbruksverkets statistikdatabas - Jordbruksföretag och areal efter län, bruksform och företagskategori. År 2007-2022*. Hämtat från statistik.sjv.se: https://statistik.sjv.se/PXWeb/pxweb/sv/Jordbruksverkets%20statistikdatabas/Jordbruksverkets%20statistikdatabas__Jordbruksforetag__Jordbruksforetag%20och%20jordbruksforetagare/JO0106F11.px/?rxid=5adf4929-f548-4f27-9bc9-78e127837625
- Jordbruksverket. (december 2022). *Jordbruksverkets statistikdatabas - Åkermarkens användning och antal företag med åkermark efter Län, Gröda, Variabel och År*. Hämtat från statistik.sjv.se: https://statistik.sjv.se/PXWeb/pxweb/sv/Jordbruksverkets%20statistikdatabas/Jordbruksverkets%20statistikdatabas__Arealer__1%20Riket%201%20kommun/JO0104B1.px/table/tableViewLayout1/?rxid=5adf4929-f548-4f27-9bc9-78e127837625

- Jordbruksverket. (december 2022). *Jordbruksverkets statistikdatabas / Lantbrukets djur / Lantbruksdjur i juni/Antal djur och jordbruksföretag med djur efter län. År 1981-2022*. Hämtat från statistik.sjv.se:
https://statistik.sjv.se/PXWeb/pxweb/sv/Jordbruksverkets%20statistikdatabas/Jordbruksverkets%20statistikdatabas__Lantbrukets%20djur__Lantbruksdjur%20i%20juni/JO0103F01.px/table/tableViewLayout1/?rxid=5adf4929-f548-4f27-9bc9-78e127837625
- Jordbruksverket. (2022). *Vägledning till Jordbruksverkets föreskrifter (SJVFS 2020:2) om hänsyn till natur- och kulturvärden i jordbruket. Jordbruksverkets statistikdatabas*. (december 2022). Hämtat från statistik.sjv.se:
https://statistik.sjv.se/PXWeb/pxweb/sv/Jordbruksverkets%20statistikdatabas/Jordbruksverkets%20statistikdatabas__Arealer__1%20Riket%20i%20c3%a4n%20kommun/JO0104B1.px/table/tableViewLayout1/?rxid=5adf4929-f548-4f27-9bc9-78e127837625
- Jordbruksverket. (december 2022). *Åkermarkens användning och antal företag med åkermark efter Län, Gröda, Variabel och År*. Hämtat från statistik.sjv.se:
https://statistik.sjv.se/PXWeb/pxweb/sv/Jordbruksverkets%20statistikdatabas/Jordbruksverkets%20statistikdatabas__Arealer__1%20Riket%20i%20c3%a4n%20kommun/JO0104B1.px/table/tableViewLayout1/?rxid=5adf4929-f548-4f27-9bc9-78e127837625
- LRF. (2019). *Försörjningsgrad - Sveriges självförsörjningsgrad*. Hämtat från lrf.se: <https://www.lrf.se/mer-om-vara-omraden/forsorjningsgrad/>
- Länsstyrelsen i Stockholms län. (2013). *SWOT-analys och nulägesbild av Stockholms läns landsbygd*.
- Länsstyrelsen i Stockholms län. (2015). *Landskapshistorisk analys av Stockholms län*.
- Länsstyrelsen i Stockholms län. (2017). *Stockholm 2018 – full fart framåt!*
- Länsstyrelsen i Stockholms län. (2018). *Stockholms läns livsmedelsstrategi*.
- Länsstyrelsen i Stockholms län. (2018). *Underlag till Stockholms läns livsmedelsstrategi - nulägesanalys*.
- Länsstyrelsen i Stockholms län. (2020). *Klimat- och energistrategi för Stockholms län 2020–2045*.
- Länsstyrelsen Södermanlands län. (2016). *Grön Framtid – Möjligheter för livsmedelsproduktion*.
- Naturvårdsverket. (december 2022). *Sveriges miljömål*. Hämtat från sverigesmiljomal.se.
- Naturvårdsverket. (december 2022). *VÄGLEDNING Samråd vid ändring av markanvändning på jordbruksmark*. Hämtat från <https://www.naturvardsverket.se/>:
<https://www.naturvardsverket.se/vagledning-och-stod/samhallsplanering/samrad-vid-andring-av-markanvandning-pa-jordbruksmark/>

- Regeringskansliet. (den 20 december 2019). *En livsmedelsstrategi för jobb och hållbar tillväxt i hela landet*. Hämtat från [regeringen.se](https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2019/12/regeringen-s-handlingsplan-del-2-en-livsmedelsstrategi-for-sverige--fler-jobb-och-hallbar-tillvaxt-i-hela-landet/):
<https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2019/12/regeringen-s-handlingsplan-del-2-en-livsmedelsstrategi-for-sverige--fler-jobb-och-hallbar-tillvaxt-i-hela-landet/>
- Region Stockholm. (2020). *Handlingsprogram för landsbygds- och skärgårdsstrategin*. Tillväxt- och regionplaneförvaltningen, Region Stockholm.
- SCB. (2013). *Markanvändningen i Sverige. Sjätte utgåvan*.
- SCB. (2022). *Befolkningsstatistik*. Hämtat från [scb.se](https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning):
<https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning>
- SCB. (december 2022). *SCB Statistikdatabasen Markanvändningen i Sverige, hektar efter region, markanvändningsklass och vart 5:e år*. Hämtat från [statistikdatabasen.scb.se](https://www.statistikdatabasen.scb.se/):
<https://www.statistikdatabasen.scb.se/>
- SCB. (u.d.). *Marken i Sverige*. Hämtat från [scb.se](https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/miljo/marken-i-sverige/): <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/miljo/marken-i-sverige/>
- Stockholms läns landsting. (2018). *ÖMS 2050 - samverkan kring planering i östra Mellansverige*.
- Tillväxt- och regionplaneförvaltningen, Stockholms läns landsting. (2018). *Landsbygds- och skärgårdsstrategi för Stockholmsregionen*.
- Tillväxt- och regionplaneförvaltningen, Stockholms läns landsting. (2018). *RUFS 2050 - regiona utvecklingsplan för Stockholmsregionen*.

Bilaga 1:

Förteckning över lagstiftning som rör jordbruksmark

Miljöbalken

3 kap. 4 § MB

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.

1 kap. 1 §. Miljöbalkens mål och tillämpningsregler

Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Miljöbalken skall tillämpas så att

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas
3. den biologiska mångfalden bevaras
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

3 kap. 1 §. God hushållning av mark- och vattenområden

Mark- och vattenområden ska användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge, samt föreliggande behov. Företräde ska ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. (Samma som plan- och bygglagen 2 kap. 2 §.)

3 kap. 4 §. Jord- och skogsbruk av nationell betydelse

Brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhälls-

intressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

3 kap. 6 §. Riksintressen för naturvården, kulturmiljövården och friluftslivet

Mark och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet ska så långt som möjligt skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada natur- eller kulturmiljön.

7 kap. 11 §. Biotopskyddsområde

Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken 5§, 7§. Inom ett biotopskyddsområde får man inte bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön. Om det finns särskilda skäl, får dispens från förbudet ges i det enskilda fallet.

Biotopskyddsområden som avses i 5 § är: Alléer, källor med omgivande våtmark i jordbruksmark, odlingsrösen i jordbruksmark, pilevallar, småvatten och våtmarker i jordbruksmark, stenmurar i jordbruksmark, åkerholmar. 7 § det finns även särskilt skyddsvärda mark- och vattenområden.

7 kap. 19-20 §§. Miljöskyddsområde

Ett större mark- eller vattenområde får förklaras som miljöskyddsområde om det krävs särskilda föreskrifter om på grund av förorening. Föreskrifter ska meddelas om inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter inom området som behövs för att tillgodose syftet.

7 kap. 21-22 §§ Vattenskyddsområde

Länsstyrelsen får förklara ett mark- eller vattenområde som vattenskyddsområde till skydd för en grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas för vattentäkt. Länsstyrelsen ska meddela föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter i området som behövs för att tillgodose syftet med området.

9 kap. Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

Tillstånd krävs för täkt för annat än markinnehavarens husbehov av berg, naturgrus eller andra jordarter (inklusive matjordstäkter).

Vid prövning av en ansökan om tillstånd till täkt av matjord ska behovet av bruksbar jordbruksmark beaktas.

11 kap. 13 och 15 §§. Tillståndsplikt till markavvattning och rensning

Markavvattning får inte utföras utan tillstånd. Vidare krävs tillstånd, i den utsträckning regeringen föreskriver det, för andra åtgärder som utförs för att avvattna mark i de fall åtgärden kan förväntas få en bestående negativ effekt på växt- och djurlivet.

För dränering av jordbruksmark genom täckdikning med dräneringsrör som har en största diameter av 300 millimeter krävs det dock tillstånd endast om det är sannolikt att allmänna eller enskilda intressen skadas genom verksamheten.

Ett tillstånd till markavvattning eller annan åtgärd för att avvattna mark skall förenas med de villkor som behövs för att begränsa eller motverka skada på allmänna eller enskilda intressen. I tillståndet skall anges inom vilken tid åtgärderna skall vara utförda.

Tillstånd enligt detta kapitel behövs inte för att utföra rensningar för att bibehålla vattnets djup eller läge eller för att omedelbart återställa ett vattendrag som har vikit från sitt förra läge eller som på något annat sätt har förändrat sitt lopp.

Om arbetena berör en fastighet som tillhör någon annan, skall fastighetsägaren alltid underrättas innan arbetena påbörjas.

Om fisket kan skadas, skall anmälan om de planerade arbetena göras till länsstyrelsen innan arbetena påbörjas.

11 kap. 17 §. Vattenverksamhet – underhållsansvar

Den som äger en vattenanläggning är skyldig att underhålla den så att det inte uppkommer skada för allmänna eller enskilda intressen genom ändringar i vattenförhållandena. Om vattenanläggningen med stöd av en särskild rättighet utförts på någon annans mark och äganderätten till anläggningen övergått till markägaren till följd av att rättigheten upphört, kvarstår underhållsskyldigheten för den som var rättighetshavare.

(Se även 11 kap. 13 § MB om tillståndspliktig markavvattning, 11 kap. 15 § MB om dikesrensning, samt 1998:812 lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet 2 kap. 5 § om rådighet över vatten.)

12 kap. 6 §. Samråd

Kan en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i denna balk komma att väsentligt ändra naturmiljön, skall anmälan för samråd göras hos den myndighet som utövar tillsynen enligt bestämmelser i 26 kap. eller bestämmelser som har meddelats med stöd av samma kapitel. §29

(Om markägaren ska ta matjord för husbehov kan det vara en verksamhet och kan komma att ändra naturmiljön och därmed också kulturmiljön och då gäller också ovanstående paragraf).

12 kap. 8–9 §. Hänsyn till natur och kulturvärden

Förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket, 3 §. Jordbruksmark får tas ur jordbruksproduktion tidigast åtta månader efter det att anmälan om åtgärden har gjorts till länsstyrelsen, om inte länsstyrelsen medger något annat. Anmälan behövs dock inte om åtgärden är av ringa betydelse för

jordbruket på brukningsenheten eller för natur- och kulturmiljön och inte heller när marken tas i anspråk för verksamhet vars tillåtlighet prövats i särskild ordning.

Jordbruksverket får efter samråd med Naturvårdsverket och Riksantikvarieämbetet meddela närmare föreskrifter om innehållet i en anmälan enligt första stycket om att ta jordbruksmark ur produktion.

PBL

Plan- och bygglagen 2 kap. 2 §

Mest lämplig användning av mark- och vattenområden. 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. Företrädare ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. MB ska tillämpas.

2 kap. 3 §. Hänsyn

Planläggning enligt denna lag ska med hänsyn till natur- och kulturvärden, miljö- och klimataspekter samt mellankommunala och regionala förhållanden främja

1. en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden och kommunikationsleder
2. en från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper
3. en långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt
4. en god ekonomisk tillväxt och en effektiv konkurrens, och
5. bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

2 kap. 4 §. Allmän lämplighet

Vid planläggning och i ärenden om bygglov eller förhandsbesked enligt denna lag får mark tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet.

Fastighetsbildningslagen

3 kap. 5 §. Särskilda bestämmelser beträffande jordbruk, skogsbruk och fiske

För att en jordbruksfastighet skall anses lämpad för sitt ändamål skall den ha sådan storlek, sammansättning och utformning att den medger att det företag

som skall bedrivas på fastigheten ger ett godtagbart ekonomiskt utbyte. Vid bedömningen härav skall hänsyn tas till möjligheterna att kombinera företaget med annan varaktig verksamhet på orten. Särskild hänsyn skall tas till intresset av att sysselsättning och bosättning i glesbygd främjas. Hänsyn skall också tas till betydelsen av att vården av natur- och kulturmiljön främjas. Första stycket gäller även i fråga om en skogsbruksfastighet. Lag (1993:1340).

3 kap. 6 §. Hänsyn till jordbruksnäringen

Fastighetsbildning som berör en jordbruksfastighet får inte äga rum om åtgärden är ägnad att medföra någon olägenhet av betydelse för jordbruksnäringen. Lag (1993:1340)

Jordförvärvslagen

Vid förvärv av fastigheter taxerade som lantbruk krävs i vissa fall förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen för att kunna få lagfart. Ansökningar om förvärvstillstånd handläggs av Länsstyrelsen. Lagen har två huvudsyften: 1. att gynna sysselsättning 2. att gynna bosättning i landets glesbygdsområden.

Bilaga 2: Förteckning över vägledande domar

Vägledande domar om jordbruksmark i planfrågor

2 kap. 2 § PBL anger att vid planläggning och i prövning av lov och förhandsbesked ska bl.a. 3 kap. 4 § MB tillämpas.

Jordbruksmark

Från Proppen

Med "jordbruksmark" avses – enligt en definition i 12 kap 7 § miljöbalken – åkermark och betesmark som ingår i fastighet som är taxerad som lantbruksenhet. Enligt den ursprungliga bestämmelsens förarbeten var avgörande för om sådan mark skulle anses brukningsvärd om den med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar var väl lämpad för jordbruksproduktion.

Vidare framgick att med att ta marken i anspråk avsågs sådana åtgärder som på ett varaktigt sätt drar marken ur produktion, såsom utbyggnad av bostadsområden, industrier, upplag, vägar, ledningar och så vidare; dock att kompletteringar av befintlig bebyggelse med ytterligare någon enstaka byggnad kunde anses förenligt med bestämmelsen (prop. 1985/86:3, sid 158 f).

Svea hovrätt, Mark-och miljööverdomstolen, mål P 4087-15

Målet behandlar ett förhandsbesked för bygglov enligt plan-och bygglagen. En markägare önska få bygglov för ett enbostadshus (villa) på en betesmark i Ystad kommun. En granne överklagade kommunens positiva förhandsbesked och både länsstyrelse, och miljödomstol har behandlat frågan. Miljööverdomstolen nekar bygglov.

Marken använts för bete och vid något tillfälle röjts. Jordbruksverket har i ett yttrande bland annat konstaterat att jordbruksmark som en lantbrukare brukar är brukningsvärd. Detta gör att domstolen fastslår att den mark ärendet rör är brukningsvärd.

Mark- och miljööverdomstolen, mål P 8646-18

Redan av den anledningen att marken idag används för bete och därigenom brukas aktivt får den anses utgöra brukningsvärd jordbruksmark. Ett bostadshus med tillhörande stall och komplementbyggnader är inte ett sådant väsentligt samhällsintresse som avses i 3 kap. 4 § miljöbalken. Det allmänna intresset av att långsiktigt bevara brukningsvärd jordbruksmark väger tyngre än det enskilda intresset av att få bygga på den aktuella platsen.

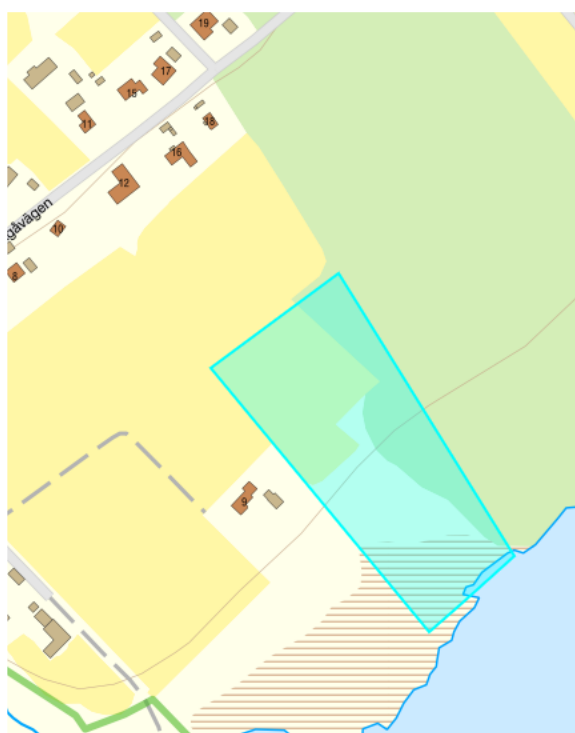
Brukningensvärd

Svea hovrätt, Mark-och miljööverdomstolen, mål P 4087-15

Se under *Jordbruksmark*.

Mark- och miljööverdomstolen P 2017-31

Marken har tidigare använts för vall och den ligger i anslutning till hästhagar med vall på åkermark. Vid synen kunde Mark- och miljööverdomstolen konstatera att marken inte har plöjts under senare tid, att den idag inte används för odling och att inte obetydliga delar av föreslagen tomtplats är skogbevuxen.



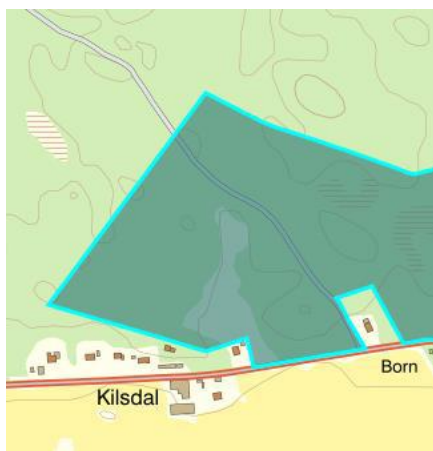
Även gräsbärande mark som används för bete och som har förbättrats genom röjning, bearbetning med redskap eller sådd med vallväxter kan utgöra jordbruksmark (jfr Mark- och miljööverdomstolens dom den 1 april 2016 i mål nr P 4087-15). Någon uppgift om att den aktuella marken idag brukas eller nyligen har brukats för bete har emellertid inte förts fram i målet. Inte heller

talar det aktuella markområdets storlek, placering eller förhållandena på omkringliggande marker för att uppförandet av ett bostadshus på ett påtagligt sätt skulle motverka ett rationellt jordbruk i ett större perspektiv.

Sammantaget bedömer Mark- och miljööverdomstolen att utredningen i målet inte ger tillräckligt stöd för att konstatera att marken på den aktuella platsen utgör brukningsvärd jordbruksmark.

Mark- och miljööverdomstolen P 3507-18

Marken har använts som bete vid enstaka tillfällen under senare år. Marken är omgiven av skogsbeklädd mark, avskild från annan jordbruksmark.



Begränsade area i en lucka i skogsmarken. En etablering ansågs inte på ett påtagligt sätt motverka ett rationellt jordbruk i ett större perspektiv.

Svea hovrätt, Mark-och miljööverdomstolen, mål P 4848-16

Målet behandlar ett förhandsbesked för bygglov enligt plan-och bygglagen. En fastighetsägare i Örnsköldsviks kommun sökte förhandsbesked för bygglov av enbostadshus (villor) på fyra tomter. Kommunen sade nej men länsstyrelsen godkände byggnation på en av tomterna. Slutligen kom miljööverdomstolen fram till att det var rätt att inte bevilja bygglov.

I mål P 4848 16 konstaterar mark- och miljööverdomstolen 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.

Mark- och miljööverdomstolen, mål P 4520-17

Målet behandlar en ansökan om förhandsbesked för två stycken en och en halvplans enbostadshus i Landskrona kommun på jordbruksmark. Kommunen gav förhandsbesked vilket överklagades till länsstyrelse och miljödomstol. Miljööverdomstolen upphävde underinstansernas avslag som grundat sig på att det inte var väsentligt samhällsintresse.

Miljööverdomstolen ansåg att det var fastställt att det var brukningsvärd jordbruksmark men att det trots det kunde byggas för att en det endast utgör en begränsad komplettering av den befintliga bebyggelsen. På grund av byggnadernas tänkta placering i anslutning till en pilevall och markens arrondering kommer jordbruksmarken endast i obetydlig mån påverkas.

Mark- och miljööverdomstolen P 7885

Se under *Övriga domar*.

Mark- och miljööverdomstolen P 10437

Se under *Övriga domar*.

Mark- och miljööverdomstolen P 7508-19

Förhandsbesked nybyggnad av tre fritidshus Borgholm.

Dom den 3 februari 2021. MÖD har bedömt att positivt förhandsbesked kan lämnas för tre fritidshus på jordbruksmark. Med hänsyn till den aktuella markens läge och begränsade yta kan jordbruksmarken inte anses brukningsvärd i den mening som avses i 3 kap. 4 § miljöbalken. Även i övrigt finns förutsättningar för positivt förhandsbesked. Det markområde som ansökan avser består av ett relativt litet skifte insprängt mellan befintlig bebyggelse. De planerade fritidshusen utgör en komplettering till bebyggelsen och den bedöms inte inkräkta på karaktärsdragen för området i stort. Med beaktande av att markområdet har en begränsad yta och är helt avskilt från annan jordbruksmark är förhållandena i detta fall sådana att jordbruksmarken inte kan anses brukningsvärd i den mening som avses i 3 kap. 4 § miljöbalken.

Mark- och miljööverdomstolen P 4193-19

Förhandsbesked två enbostadshus Ekerö. Dom den 8 november 2019.

Förhandsbesked för två enbostadshus. MÖD bedömer att marken med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar utgör sådan jordbruksmark som är väl lämpad för jordbruksproduktion och

att marken därmed är brukningsvärd, klass 4. Marken är taxerad som en obebyggd lantbruksenhet.

Mark- och miljööverdomstolen P 7083-18

Bygglov enbostadshus Höör. Dom den 27 maj 2019.

Bygglov för enbostadshus till hästverksamhet.

Fastigheten är taxerad som lantbruksenhet och det är utrett att marken tidigare har odlats. MÖD bedömer dock efter syn på platsen att den aktuella platsen inte utgör brukningsvärd jordbruksmark (det förekom berg i dagen i anslutning till den plats där det ansökta enbostadshuset avses att placeras och i övrigt bestod marken där huset ska placeras av ett tunt jordlager). Bygglovet ansågs vara förenligt med översiktsplanens ambitioner.

Mark- och miljööverdomstolen P 2432-17

Förhandsbesked Göteborgs kommun

Dom från den 29 januari 2018. Nybyggnad av två enbostadshus. Mark- och miljööverdomstolen konstaterar att marken inte upphör att vara brukningsvärd jordbruksmark genom att de nuvarande ägarna tar den ur produktion. Området framstår inte heller som någon naturlig komplettering till befintlig bebyggelse på ett sådant sätt att dess karaktär av jordbruksmark saknar betydelse.

Mark- och miljööverdomstolen P 6358-16

Förhandsbesked enbostadshus Mora (ref MÖD 2017:31)

Dom från den 10 april 2017, där det inte anses vara tillräckligt stöd för att betesmark är brukningsvärd jordbruksmark (trots att Jordbruksverkets yttrande anspelar ett långsiktigt perspektiv på exploateringens effekter på omkringliggande jordbruksmark och möjligheten för framtida jordbruksproduktion). Inte heller har det visats att markens lämplighet ifrågasätts varför den aktuella byggnationen ska tillåtas. Enbostadshus.

Väsentligt samhällsintresse

Mark- och miljööverdomstolen, mål P 1188-17

Bostadsförsörjning (detaljplan) är ett väsentligt samhällsintresse.

Se under *Alternativ mark*.

Mark- och miljööverdomstolen, mål P 8646-18

Ett enstaka bostadshus har inte ansetts vara väsentligt samhällsintresse.

Se under *Jordbruksmark*.

Mark- och miljööverdomstolen, mål P 3809-18

Fem enbostadshus i område där det enligt ÖP skulle uppföras 20–30 enbostadshus ansågs vara ett väsentligt samhällsintresse.

Mark- och miljööverdomstolen, mål P 8280-17

Etablering av vindkraft på brukningsvärd åkermark.

Se under *Alternativ mark*.

Mark- och miljööverdomstolen P 7885-19

Två enbostadshus med stall ansågs inte vara ett sådant väsentligt samhällsintresse.

Se under *Övriga domar*.

Mark- och miljööverdomstolen P 5040-20

Detaljplan i Strömstad. Dom den 6 september 2021. Detaljplan för bostäder. Planområdets norra del består av bl. a. knappt 4 000 m² odlings- och betesmark som har bedömts vara brukningsvärd jordbruksmark. MÖD bedömer att kommunen inte har visat att samhällsintresset av att bygga bostäder i den norra delen av det nu aktuella planområdet uppfyller väsentlighetskravet i 3 kap. 4 § miljöbalken. Det saknas därför förutsättningar för att förlägga bostäderna på den aktuella platsen.

Mark- och miljööverdomstolen P 514-20, detaljplan i Enköping

Dom den 24 mars 2021. Detaljplan för industriverksamhet. MÖD gör bedömningen att den mark som avses ianspråk tas genom detaljplanen utgör brukningsvärd jordbruksmark (3 kap. 4 § miljöbalken). Sådan mark får tas i anspråk för bebyggelse 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. Till väsentliga samhällsintressen har ansetts höra bl.a. intresset av att kunna lokalisera bostäder och arbetsplatser nära varandra och att skapa väl fungerande och lämpliga tekniska försörjningssystem (prop. 1985/86:3 s. 53). MÖD anser att detaljplanen syftar till att tillgodose detta intresse.

Av den fördjupade översiktsplanen framgår att området är ett av två alternativa utbyggnadsområden som kommunen har pekat ut som lämpliga för industriverksamhet. Skälen till att dessa områden har valts eller vilka överväganden som kommunen har gjort mellan olika markanvändningsintressen hade visserligen kunnat vara utförligare och tydligare. Att detaljplanen innebär en utökning av ett befintligt industriområde utgör dock ett starkt skäl för den valda lokaliseringen. Till detta kommer det valda områdets begränsade brukningsförutsättningar. Till skillnad från det alternativa utbyggnadsområdet innebär lokaliseringen också att redan befintlig infrastruktur till stora delar kan användas.

Med utgångspunkt i lokalsamhällets förutsättningar anser MÖD, vid en samlad bedömning, att kommunen har visat att behovet av mark för utveckling av industriverksamhet inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

Alternativ mark

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 tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Med uttrycket "tillfredsställande" avses enligt förarbetena till Miljöbalken (Se prop. 1985/86:3 s. 54 och s. 158) att den alternativa lokaliseringen ska vara fullt godtagbar ur samhällsbyggnadssynpunkt, vilket bl.a. innebär att den ska vara funktionellt lämplig samt ekonomiskt rimlig. Det måste finnas en konkret utredning som visar att det aktuella behovet inte kan tillgodoses på annan mark. Enligt förarbetet är utgångspunkten 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.

Mark- och miljööverdomstolen, mål P 5481-17

Timrå kommun har genom en detaljplan velat bygga ett område med småhusbebyggelse på en betesmark. Kommunen har anfört att det är ett väsentligt samhällsintresse för orten att kunna erbjuda attraktiva områden. I planbeskrivningen konstateras att rekommendationerna i gällande översiktsplan innebär att tätbebyggelse som kräver detaljplan inte bör godtas inom jordbruksmark men att markområdet bör kunna tas i anspråk för bebyggelse eftersom den numera har ett begränsat värde som odlingsmark. Däremot framgår det inte av planbeskrivningen att behovet av attraktiva tomter för småhusbebyggelse inte kan tillgodoses på annan mark. Kommunen har därmed inte visat att det inte finns annan mark att ta i anspråk för den planerade bebyggelsen. Beslutet att anta detaljplanen strider redan av den anledningen mot 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken vilket leder till att det ska upphävas.

Mark- och miljööverdomstolen, mål P 1188-17

Detaljplan för del av fastigheten A (Nygårds dammar) i Svedala kommun.

Av översiktsplanen för Svedala kommun, antagen 9 juni 2010, framgår att jordbrukets intressen ska prioriteras och att kommunen vill behålla och främja ett livskraftigt och långsiktigt hållbart jordbruk. I översiktsplanen har även angetts utbyggnadsområden för bostäder

under planperioden samt möjliga framtida utbyggnadsområden. Den nu aktuella detaljplanen omfattar inte något av dessa utbyggnadsområden. Detaljplanen strider därmed mot översiktsplanen. Det framgår inte heller av planbeskrivningen att behovet av bostäder inte kan tillgodoses på annan mark.

Kommunen har alltså inte visat att det inte finns annan mark att ta i anspråk för att tillgodose behovet av bostäder. Beslutet att anta detaljplanen strider därmed mot bestämmelsen i 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken och det ska därför upphävas.

Mark- och miljööverdomstolen, mål P 8646-18

Se under *Jordbruksmark*.

Mark- och miljööverdomstolen P 3809-18

I detta fall ligger platsen för den tilltänkta bebyggelsen inom ett område, som i en fördjupad översiktsplan har pekats ut som lämpligt för ny, kompletterande bebyggelse. Området är ett förhållandevis stort område på Möcklö vars utbredning inte har preciserats närmare i den fördjupade översiktsplanen. Planen innehåller inte heller någon närmare uppgift om var inom det oklart definierade området ny bebyggelse kan godtas. Det finns visserligen en kort anvisning om att sådan bebyggelse bör utföras som kompletteringar av redan bebyggda områden, men å andra sidan även en uppgift om att jordbruksmark inte ska bebyggas. Planen innehåller inte någon analys eller redovisning av tänkbara alternativa lokaliseringar av ny bebyggelse på Möcklö och någon sådan alternativredovisning har inte heller presenterats på annat sätt i målet.

Mark- och miljööverdomstolen P 8280-17

Etablering av vindkraft på brukningsvärd åkermark.

Vid införandet av den ursprungliga bestämmelsen i den nu upphävda naturresurslagen uttalades att ianspråktagande av mark innefattar sådana åtgärder som på ett varaktigt sätt drar marken ur biologisk produktion, såsom utbyggnad av bostadsområden, industrier, upplag, vägar, ledningar osv. Det ansågs däremot vara förenligt med bestämmelsen att använda jordbruksmark för koloniområden med odlingslotter och för komplettering av befintlig bebyggelse med ytterligare någon enstaka byggnad (prop. 1985/86:3 s. 158 f.).

Vindkraften anses vara ett sådant väsentligt samhällsintresse som i sig kan motivera ianspråktagande av brukningsvärd jordbruksmark. Ej godkänt p.g.a. saknas utredning över alternativa lokaliseringar.

Mark- och miljööverdomstolen P 2034-20, detaljplan i Kil

Dom den 10 maj 2021. Detaljplan för industriområde. Den aktuella marken utgör brukningsvärd jordbruksmark. Sådan mark 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 (3 kap. 4 § miljöbalken). MÖD menar att kommunen har visat att behovet av mark inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. MÖD hänvisade till en samlad bedömning utifrån översiktsplan, där MKB tagits fram för området.

Mark- och miljööverdomstolen P 514-20, detaljplan i Enköping

Se under *Väsentligt samhällsintresse*.

Mark- och miljööverdomstolen P 5876-18, detaljplan Värmdö

Dom den 19 mars 2019. Detaljplan för bostäder. Cirka 10 procent av planområdet utgörs av brukningsvärd jordbruksmark. MÖD bedömer att de skäl som kommunen har angett för att bebygga jordbruksmarken inte har innefattat någon bedömning av möjligheten att förlägga bostadsbebyggelsen på annan mark än jordbruksmarken. Kommunen har därmed inte visat att lokaliseringen är tillåten enligt 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken.

Övriga domar

Jordbruksmark ur produktion:

Mark- och miljööverdomstolen P 4848-16

Förhandsbesked tre nya enbostadshus. Beslut om att den berörda marken fick tas ur jordbruksproduktion påverkade inte bedömningen av om marken var brukningsvärd jordbruksmark enligt 3 kap. 4 § miljöbalken.

Fastighetstaxeringens betydelse:

Mark- och miljööverdomstolen P 7885-19 (MÖD 2020:10)

Positivt förhandsbesked upphävs. Två hästgårdar (enbostadshus och stall) på nya tomter avstyckade från lantbruksfastighet, som dock ännu ej taxerats/inte kommer att taxeras som jordbruksenhet. Ej taxerade som lantbruksfastighet. Arrendatorn har även av sagt sig arrendet på grund av viltskador, varför den som vill bygga inte anser att marken är brukningsvärd.

Mark- och miljööverdomstolen konstaterar också att fastighetstaxeringen i sig inte innebär någon mer ingående prövning av markens lämplighet för jordbruksproduktion.

Mark- och miljööverdomstolen bedömer att syftet med 3 kap. 4 § miljöbalken skulle förfelas om det förhållande att fastigheten, såsom i detta fall, är taxerad som "småhusenhet, bebyggd" ensamt skulle medföra att 3 kap. 4 § miljöbalken inte är tillämplig. Med hänsyn till detta och då någon uttrycklig hänvisning till fastighetstaxeringen inte återfinns i bestämmelsen finner Mark- och miljööverdomstolen att fastighetstaxeringen i detta fall inte utesluter tillämpningen av 3 kap. 4 § miljöbalken.

Detta ställningstagande innebär att Mark- och miljööverdomstolens bedömning är att fastighetstaxeringen, vare sig avsaknad av taxering eller taxering som eller annat än lantbruksenhet, inte är avgörande för om 3 kap. 4 § miljöbalken är tillämplig. Frågan vad som utgör brukningsvärd jordbruksmark i bestämmelsens mening ska bedömas med utgångspunkt i markens läge, dess beskaffenhet och övriga omständigheter, varav fastighetstaxeringen utgör en omständighet som ska beaktas.

Bedömningen i denna del utgör en avvikelse från Mark- och miljööverdomstolens tidigare praxis. [s. 9-10]

Fastighetstaxeringens betydelse:

Mark- och miljööverdomstolen P 8347-19

Positivt förhandsbesked upphävs. Samma motivering återfinns som i MÖD P 7885-19 ovan.

Fastighetstaxeringens betydelse:

Mark- och miljööverdomstolen P 10437-19

Positivt förhandsbesked upphävs. Samma motivering återfinns som i MÖD P 7885-19 ovan.

Byggnad för jordbruksverksamhet:

Mark- och miljööverdomstolen P 9422-19

Dom den 10 juni 2020. Bygglov i efterhand för ekonomibygnad i Kristianstads kommun. MÖD har funnit att bestämmelsen i 3 kap. 4 § miljöbalken inte hindrar att brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för en byggnad som behövs för den egna jordbruksverksamheten. Detta under förutsättning att behovet inte kan tillgodoses genom att annan mark tas i anspråk.

Planlagt för annat ändamål:

Mark- och miljööverdomstolen P 6258-20, dom 2021-06-15

Miljöbalkens bestämmelse i 3 kap. 4 § om hänsyn till jordbruksmark ska inte tillämpas när mark, som i och för sig alltjämt odlas, tidigare reglerats i detaljplan som allmän plats och som nu i ny detaljplan planeras för bostäder.

Solceller på åkermark:

Mark- och miljööverdomstolen M 15064-21 och M 1026-22, domar 2022-11-22

MÖD fastställer Länsstyrelsen i Skåne läns beslut om att förbjuda nyanläggning av solceller på åkermark.



Länsstyrelsen i Stockholm – en samlande kraft för en hållbar framtid.

Mer information kan du få av
Länsstyrelsens enhet för landsbygdsutveckling
Tfn: 010-223 10 00

Rapporten hittar du på vår webbplats
www.lansstyrelsen.se/stockholm