

Exploatering av jordbruksmark

- Tillämpningen av 3 kap. 4 § miljöbalken (1998:808)

Gustav Axelson

Copyright © Gustav Axelson 2020

Fastighetsvetenskap
Institutionen för Teknik och samhälle
Lunds Tekniska Högskola
Lunds universitet
Box 118
221 00 Lund

ISRN: LUTVDG/TVLM 20/5456 SE

Exploatering av jordbruksmark

Exploitation of Agricultural Land

Examensarbete utfört av/Master of Science Thesis by:

Gustav Axelson, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH

Handledare/Supervisor:

Ulf Jensen, professor emeritus, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds universitet

Examinator/Examiner:

Malin Sjöstrand, universitetslektor, Fastighetsvetenskap, LTH, Lunds universitet

Företag/Company:

RO Properties AB, VD Simon Svensson, vVD Peter Kuylenstierna

Opponent/Opponent:

Sofia Wallskog och Elin Wikensten, Civilingenjörsutbildning i Lantmäteri, LTH, Lunds universitet

Nyckelord:

Exploatering, MB 3:4, PBL 2:2, jordbruksmark, väsentligt samhällsintresse

Keywords:

Exploitation, MB 3:4, PBL 2:2, agricultural land, essential public interest

Exploatering av jordbruksmark - tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken (1998:808)

Abstract

The fact that agricultural land is being exploited has become a more present question and has created a debate regarding the protection of agricultural land. The legislation of this protection is found in Chapter 3 Section 4 of the Swedish Environmental Code (1998:808) which states that agriculture is a national interest. Furthermore, it states that land suitable for cultivation may be exploited for essential public interests, but only if it is shown that no other land can be used. This Section has been interpreted in a vast amount of Swedish court cases, with different outcomes, which will be demonstrated in this report. In order to understand how this section has been practiced, a study has been made over cases regarding building permits and zoning plans in the Land and Environmental Court. Interviews with representatives from Swedish municipalities with high ratio of agricultural land has also been conducted in order to receive understanding of the Section and its application. To deepen the understanding of the application, interviews with delegates from Lantbrukarnas Riksförbund and the Swedish Transportation Administration have been conducted.

Historically, exploitation of agricultural land – construction for other purposes than agriculture – peaked between the 1950s and 1980s and was then at around 2700 hectares per year. During the last twenty years, the amount of exploitation has been around 600 hectares per year. The total amount of agricultural land in Sweden is estimated to 3 million hectares whereof around 85 % is arable land and the rest is pasture. The agricultural land in Sweden is graded, on measurements from the 1960s, between 1 – 10 where 10 is the most fertile soil. During the interviews, it was stated that there is a lack of land to build in in order to meet the demand for housing and that the lack of buildable land is expected to increase. In many cases, this lead to the fact that agricultural land is exploited and this is argued for in the layout plans made by the municipalities. In general, the municipalities are of the understanding that agricultural land should be protected but that it must be used when it is the only option. The purpose of the report is to evaluate how the Land and Environmental Court apply the legislation, the municipalities' and other actors' attitude towards the actual legislation, as well as if the legislation on the protection of agricultural land should be changed.

The Supreme Land and Environmental Court has applied Chapter 3 Section 4 of the Swedish Environmental Code in cases regarding building permits and zoning plans. On the notion of “agricultural land suitable for cultivation”, the court has deemed it applicable relating to both arable land and pasture. The Court has stated that the grading of the soil does not affect the potential to cultivate the land and that the land that a farmer cultivates is suitable for cultivation. Also, the land must be taxed as agricultural property in order to be defined as agricultural land. It has been stated that housing is of essential public interest in the context of the legislation, though only when several housing units are concerned. Nevertheless, in cases regarding multiple zoning plans and building permits, where essential public interests have been deemed ascertained, these have been declined based on the fact that alternative localizations have not been evaluated.

Exploatering av jordbruksmark - tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken (1998:808)

However, this report show that how an assessment concluding that a different location cannot be used when exploiting agricultural land has not been elucidated by the Supreme Land and Environmental. It has merely concluded that this has not been assessed. The report concludes that the scope of application of the actual legislation is restrictive. Furthermore, the report concludes that the application of the legislation is complex and diffuse and demanding for the municipalities, requiring extensive knowledge and assessments. Finally, it is concluded that pasture not suitable for cultivation is equated with the most fertile land in the country in the assessment regarding the question on grants for exploitation.

Exploatering av jordbruksmark - tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken (1998:808)

Sammanfattning

Att jordbruksmark bebyggs har under senare tid blivit en alltmer aktuell fråga och har skapat debatt kring skyddet av jordbruksmark. Lagstiftningen om detta skydd återfinns i 3 kap. 4 § miljöbalken (1998:808) där det anges att jordbruk är av nationell betydelse. Vidare gäller enligt paragrafen att brukningsvärd jordbruksmark får bebyggas för väsentliga samhällsintressen endast om inte annan mark, på ett tillfredsställande sätt kan tas i anspråk. För att undersöka ut hur denna lagstiftning tillämpas har en genomgång gjorts av de fall där Mark- och miljööverdomstolen prövat detta i bygglovs- och detaljplaneärenden. Utöver detta bygger rapporten på intervjuer med representanter från utvalda kommuner med hög andel jordbruksmark. Ytterligare intervjuer har hållits med personer från Lantbrukarnas Riksförbund och Trafikverket.

Historiskt sett var exploatering av jordbruksmark – alltså byggnation för andra ändamål än jordbruk – som störst mellan 1950-talet och 1980-talet i Sverige och var då cirka 2700 hektar per år. Under de senaste tjugo åren har exploateringen legat på cirka 600 hektar jordbruksmark per år. Totala arealen jordbruksmark är cirka 3 miljoner hektar varav 85 % utgörs av åkermark och resterande del betesmark. Jordbruksmarken i Sverige klassas enligt en på 1960-talet gjord gradering mellan 1–10 där 10 motsvarar de mest bördiga jordarna. Av intervjuerna med kommuner framgår att det råder brist på mark att bebygga för att bland annat möta bostadsbehov samt att bristen på mark förväntas bli större i framtiden. I många fall betyder detta att ny bebyggelse planeras och byggs på jordbruksmark och motiveras av kommunerna i översiktsplanen. I stora drag är kommunernas inställning att jordbruksmark ska skyddas från byggnation men att undantag görs då det ses som det enda alternativet. Syftet med denna rapport är att undersöka hur Mark- och miljööverdomstolen tillämpat lagstiftningen, kommunernas och andra aktörers syn på lagstiftningen samt om skyddet av jordbruksmark behöver förändras.

Mark- och miljööverdomstolen har tillämpat 3 kap. 4 § miljöbalken både i fall som rör bygglov och i fall som rör detaljplan. Beträffande begreppet brukningsvärd jordbruksmark har det tillämpats av domstolen på såväl åkermark som betesmark. Det har dels angetts att klassningen spelar mindre roll i bedömningen av brukningspotentialen och dels att den mark som en lantbrukare väljer att bruka är brukningsvärd. Vidare krävs att fastigheten är taxerad som lantbruksfastighet för att marken ska anses utgöra jordbruksmark. Det har även konstaterats att bostadsbebyggelse kan utgöra sådant väsentligt samhällsintresse som anges i lagtexten dock endast om det är fråga om flera bostadshus. Trots väsentligt samhällsintresse har beslut om detaljplaner och bygglov avslagits med hänvisning till att alternativa lokaliseringar inte redovisats.

Hur det ska visas att annan mark inte finns att tillgå är inget som Mark- och miljööverdomstolen ger någon större klarhet kring. Det konstateras endast att tillräcklig utredning om annan lokalisering inte finns. Detta innebär en relativ restriktiv lagstiftning gällande exploatering av jordbruksmark. Samtidigt är lagstiftningen diffus och ställer höga krav på kunskap hos kommunerna. Det är även anmärkningsvärt att

Exploatering av jordbruksmark - tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken (1998:808)

obrukbar betesmark likställs med den bördigaste marken i landet vid bedömningen av om exploatering är tillåten.

Exploatering av jordbruksmark - tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken (1998:808)

Förord

Det här examensarbetet har utförts vid avdelningen för fastighetsvetenskap vid Lunds Tekniska Högskola och i samarbete med RO Properties AB i Stockholm.

Jag vill tacka Ulf Jensen som i egenskap av min handledare givit mig värdefulla åsikter och bidragit med nyttiga perspektiv inom ämnet.

Jag vill även tacka Simon Svensson och Peter Kuylenstierna på RO Properties AB. Dels för att ha framfört idén om ämnet för mitt arbete dels för möjligheten att utföra detta på en arbetsplats inom fastighetsbranschen. Tack även för alla värdefulla kommentarer och reflektioner under arbetets gång.

Ett stort tack riktas även till övriga som bidragit till detta arbete i form av intervjuer och insiktsfulla synpunkter.

Stockholm den 26 maj 2020

Gustav Axelson

Exploatering av jordbruksmark - tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken (1998:808)

Innehållsförteckning

1 INLEDNING	1
1.1 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING	2
1.3 KUNSKAPSÖVERSIKT/TIDIGARE FORSKNING.....	2
1.4 METOD	4
1.5 AVGRÄNSNINGAR	5
1.6 LAGSTIFTNING	5
2 BAKGRUND TILL LAGSTIFTNINGEN	6
2.1 NÄRMARE OM BEGREPPEN	8
2.2 JORDBRUKSMARK INGET RIKSINTRESSE.....	9
2.3 ARBETE MED NUVARANDE LAGSTIFTNING	10
2.4 JORDFÖRVÄRVLAGEN.....	12
3 JORDBRUKSMARK, EXPLOATERING OCH FYSISK PLANERING.....	13
3.1 TA JORDBRUKSMARK UR PRODUKTION/UTÖKA ÅKERMARK	13
3.2 TAXERING AV JORDBRUKSFÄSTIGHETER	14
3.3 INSTANSER/ÖVERKLAGANDEPROCESS	15
3.4 VÄGAR PÅ JORDBRUKSMARK.....	17
3.5 EXPLOATERING AV JORDBRUKSMARK I SIFFROR	18
3.6 BOSTADSFÖRSÖRJNING.....	21
3.7 MILJÖKVALITETSMÅL	22
3.8 JORDBRUKETS PRODUKTION – SVENSK LIVSMEDELSFÖRSÖRJNING	23
3.9 KOMMUNERNAS SJÄLVSTYRE - FYSISK PLANERING.....	26
3.10 ÖVERSIKTSPLANERING/DETALJPLANERING/REGIONPLANERING.....	27
4 RESULTAT.....	29
4.1 GENOMGÅNG AV RÄTTSFALL.....	29
4.2 RÄTTSFALL JORDFÖRVÄRVLAGEN	41
4.3 KOMMUNERNAS SYN PÅ SKYDDET AV JORDBRUKSMARK VID FYSISK PLANERING.....	42
4.4 SYNEN HOS LRF.....	46
4.5 SYNEN HOS TRAFIKVERKET	47
5 ANALYS	48
5.1 MARK- OCH MILJÖÖVERDOMSTOLENS RÄTTSTILLÄMPNING	48
5.2 DISKUSSION KRING HUR KOMMUNER OCH LRF FÖRHÅLLER SIG TILL LAGSTIFTNINGEN	51
5.3 DISKUSSION KRING EXPLOATERING OCH TIDSPERSPEKTIV.....	53
5.4 SAMMANFATTANDE DISKUSSION	53
6 SLUTSATS	58
KÄLLOR.....	62
BILAGOR (INTERVJUER)	67

Exploatering av jordbruksmark - tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken (1998:808)

1 Inledning

Sveriges befolkning ökar och Sveriges städer växer. Folkmängden var år 2019 över 10 miljoner vilket innebär en cirka 16 % ökning jämfört med befolkningens mängd för 20 år sedan.¹ Ökad befolkning ökar behoven av till exempel bostäder, skolor och arbetsplatser. Detta i sin tur kräver att ny mark bebyggs och leder till växande städer som tar upp större andel av markytan. En tydlig trend är att de större städerna är de som växer mest. Mellan 1999–2019 ökade befolkningen i genomsnitt med cirka 21 % i kommuner med fler än 50 000 invånare.² Detta kan jämföras med kommuner med färre än 50 000 invånare där motsvarande ökning var cirka 12 %. Vad gäller de allra minsta kommunerna kan i många fall en befolkningsminskning noteras överlag.³

I många kommuner är bristande tillgång på byggbar mark ett problem och flera av de större städerna är belägna vid slättbygder. Detta förklaras, historiskt, med att det förelåg goda förutsättningar för livsmedelsförsörjning. Detta innebär att när städerna växer, uppstår konflikter avseende markanvändning när det kommer till behov av att städerna byggs ut och att jordbruksmark bibehålls.⁴ Planeringen av mark och bebyggelse är ett kommunalt ansvar enligt plan- och bygglagen (2010:900). Enligt lagstiftningen ska avvägningar göras mellan olika intressen och markområden ska nyttjas effektivt samt med god hushållning. Skyddet av jordbruksmark återfinns i 3 kap. 4 § miljöbalken (1998:808) som bland annat anger att jordbruksmark är av nationell betydelse och ska skyddas från exploatering. Paragrafen stipulerar att brukningsvärd jordbruksmark endast får bebyggas såvida bebyggelsen utgör ett väsentligt samhällsintresse och intresset inte kan tillgodoses på annan mark.

För att kommunens beslut om ny bebyggelse på jordbruksmark i form av till exempel detaljplaner och bygglov ska prövas av domstol mot 3 kap. 4 § miljöbalken krävs överklagande. Högsta instans för beslut enligt plan- och bygglagen är Högsta domstolen. Mål som hanterar skyddet av jordbruksmark har hittills prövats av Mark- och miljööverdomstolen som högsta instans, vilket gör dessa beslut vägledande i tillämpningen av paragrafen. Därav studeras i denna rapport hur Mark- och miljööverdomstolen har tillämpat 3 kap. 4 § miljöbalken i syfte att ge klarhet i vilka faktorer som påverkar bedömningen.

Av 2 kap. 2 § plan- och bygglagen följer att kommuner, vid plan- och lovfrågor, ska tillämpa 3 kap. 4 § miljöbalken. För att få en inblick i hur kommuner i Sverige resonerar kring byggande på jordbruksmark och lagstiftningen kring detta har representanter från ett antal kommuner intervjuats. Gemensamt för de kommuner som intervjuats är hög andel jordbruksmark och tätorter som omgärdas av jordbruksmark. Fokus, vid

¹ SCB. befolkningsstatistik, 2019

² ibid

³ ibid

⁴ Jordbruksverket. Väsentligt samhällsintresse? s. 16, 2013

intervjuerna, har legat på kommunernas tolkning av de begrepp som återfinns i 3. kap 4 § miljöbalken samt synen på hur jordbruksmark hanteras vid planläggning av ny bebyggelse. Vidare har fokus legat på att utröna hur kunskapsnivån er ut hos kommunerna. Ytterligare en aspekt är hur kommunerna bemöter utmaningen att fortsätta växa utan att exploatera stora arealer jordbruksmark.

Tillämpningen av paragrafen i domstol anger riktlinjerna för hur kommuner och andra aktörer ska förhålla sig till byggnation på jordbruksmark. Lagstiftningen grundas dock på äldre bestämmelser och förutsättningarna ändras med tiden. Detta leder till att frågor kan ställas angående lagstiftningens aktualitet och hur domstolarna förhåller sig till ändrade förutsättningar. Mark- och miljööverdomstolen har 3 kap. 4 § miljöbalken i ett antal rättsfall. Från dessa domar går det att skapa sig en bild över hur tillämpningen bör ske och hur kommuner ska agera i den fysiska planeringen. Frågan är dock hur tydlig domstolen är och om kommunerna rent praktiskt har möjlighet att följa rådande praxis.

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med arbetet är att undersöka ut hur 3 kap. 4 § miljöbalken tillämpas i Mark- och miljööverdomstolen för att på så sätt erhålla klarhet om hur paragrafen tolkas. Vidare syftar rapporten till att undersöka hur andra aktörer, framför allt kommuner, förhåller sig till lagstiftningen om skydd av jordbruksmark. Syftet är avslutningsvis att arbetet kan fungera som vägledning och medföra att bedömningar av när jordbruksmark får exploateras kan utföras mer effektivt och på ett konsekvent sätt i den fysiska planeringen.

Frågeställningar

- *Är det möjligt att utröna en enhetlig rättstillämpning hos Mark- och miljööverdomstolens gällande bedömningen av 3 kap. 4 § miljöbalken och vilka faktorer har påverkat tillämpningen?*
- *Hur förhåller sig aktörer inom exploatering av jordbruksmark till 3 kap. 4 § miljöbalken i samband med fysisk planering?*
- *På vilka sätt kan aktörer inom exploatering av jordbruksmark i samband med exploatering av jordbruksmark agera för en mer effektiv process och finns ett behov av förändrad lagstiftning?*

1.3 Kunskapsöversikt/Tidigare forskning

För att sätta arbetet i perspektiv till tidigare gjorda arbeten och utredningar presenteras i detta avsnitt en översikt av vad dessa diskuterat och vilka slutsatser som dragits. Framst handlar det om utredningar om exploatering av jordbruksmark och det lagmässiga skyddet av denna samt kopplingen till fysisk planering.

Jordbruksverket har i sin rapport “*Väsentligt samhällsintresse?*”, på uppdrag från regeringen utvärderat, tillämpningen av 3 kap. 4 § miljöbalken i samband med kommunernas fysiska planering. Utgångspunkterna för rapporten var att studera hur kommuner tillämpar lagstiftningen, på vilket sätt länsstyrelserna ger råd till kommuner, hur riksintressen påverkar skyddet av jordbruksmark samt hur motsvarande eller liknande regelverk ser ut i andra länder.⁵

Ett antal översiktsplaner från svenska kommuner studerades och Jordbruksverket kom fram till att många av dessa brast i resonemang om väsentliga samhällsintressen och alternativa lokaliseringar. Bristerna som pekas ut är att de resonemang som förs inte avser konkreta områden utan görs på ett generellt plan. Det är vid konkreta avvägningar som översiktsplanen kan vara vägledande och uppfylla lagstiftningen. Vidare visade undersökningen att det fanns en kunskapsbrist gällande jordbruksmarkens värden, både inom kommun och länsstyrelse. Dessa brister i tillämpningen och rådgivningen av 3 kap. 4 § miljöbalken ansågs utgöra ett hot mot jordbruksmarken.⁶

Skyddet av jordbruksmark behandlas även i ett antal examensarbeten. Ett av dessa konstaterar att lämplighetsprövning, brist på alternativ och kommuners utvecklingsvilja är de faktorer som påverkar om exploatering av jordbruksmark sker i första hand. Lämpligheten bygger främst på avvägningar i översiktsplanen och vad som anses utgöra väsentligt samhällsintresse.⁷

Ytterligare ett arbete som tar upp exploatering av jordbruksmark fann att gällande lagstiftning inte utgör ett hinder för exploatering och att 3 kap. 4 § miljöbalken är otillräcklig. Det konstaterades dock att problemet inte ligger i hur paragrafen tillämpas. Bestämmelsen i sig är tillräcklig i förhållande till syftet med den. För att skydda jordbruksmarken ytterligare krävs istället nya styrmedel som stärker jordbruksmarkens skydd.⁸

En studie har även genomförts avseende huruvida jordbruksmark kan utgöra ett riksintresse. Utgångspunkten var att jordbruksmark av klass 8–10 på åkermarksskalan skulle kunna klassas som riksintresse. Slutsatserna från detta var att ett riksintresse skulle innebära ett starkt skydd som i praktiken endast kan bortprioriteras för andra riksintressen. Jordbruksmark som riksintresse skulle dock innebära en inskränkning av det kommunala planmonopolet samt leda till en skev utveckling mellan olika regioner med olika mycket högproduktiv jordbruksmark.⁹ Det diskuteras även om ekonomiska styrmedel kan användas för att minska exploateringen. Enligt studien är ett sätt att införa en skatt som tas ut för exploatering av jordbruksmark. Genom denna kan markanvändningen styras från den mest värdefulla jordbruksmarken. Det konstateras

⁵ Jordbruksverket, 2013

⁶ Jordbruksverket, 2013

⁷ Elin Hallström. Att falla i god jord, 2017

⁸ Annika Andersson & Anna Joelsson. Hur exploatering av åkermark kan begränsas, 2013

⁹ ibid

dock att det finns svårigheter i att fastställa skattenivån och effekterna påverkas stort av hur känsliga inblandade aktörer är för prisförändringar.¹⁰

Ett arbete från Sveriges lantbruksuniversitet tar upp frågan om exploatering av jordbruksmark genom en studie av översiktsplaner i Stockholmsregionen. Arbetet studerar bland annat hur 3 kap. 4 § miljöbalken tillämpas i översiktsplanen, vilken syn lantbrukare och kommunala tjänstemän har på olika intressen inom markanvändning samt vilka konsekvenserna av att jordbruksmark exploateras blir. Slutsatserna är att planintressen ofta går före miljöintressen och att många av planerna har ottydliga definitioner av vad som utgör väsentliga samhällsintressen. De som jobbar med planering på intervjuade kommuner upplever att avvägningen mellan att bevara jordbruksmark och expandera städer är svår. Detta leder ofta till att jordbruksmark exploateras i, av kommunen utpekade, viktiga utbyggnadsområden. Som konsekvenser nämns att jordbruket som näring blir drabbat i form av försvårat brukande samt att ottydliga planeringsstrategier leder till en osäkerhet bland lantbrukare. En tydlig markanvändningsplan skapar förutsättningar för att bedriva effektivt jordbruk och ett enhetligt synsätt skapar förutsättningar för ett effektivt markutnyttjande i framtiden.¹¹

1.4 Metod

Detta arbete omfattar i grunden hur lagtext tillämpas och uppfattas och således har en rättsanalytisk metod använts för att samla och utvärdera information i ämnet. Undersökningen i detta arbete går ut på att djupgående studera hur Mark- och miljööverdomstolen tolkar lagtext gällande skydd av jordbruksmark och vilka utfall dessa tolkningar leder till. Detta kombineras med att undersöka hur kommuner och andra aktörer förhåller sig till lagstiftningen. Denna del görs i form av intervjuer och detta följer den kvalitativa metoden genom att använda ett fåtal utvalda aktörer för att få djupare förståelse. Den kvalitativa metoden är passande för denna studie då syftet är att förstå hur olika aktörer bedömer och tillämpar lagstiftningen jämfört med om ett kvantitativt arbetssätt hade tillämpats där större informationsmängder processeras och slutsatser dras från kvantitativa statistiska analyser.

Arbetet har innefattat en genomgång av tidigare forskning inom exploatering av jordbruksmark samt viss övrig litteratur. Annat som har studerats är lagtext, propositioner, statliga utredningar och rapporter. Den huvudsakliga delen har varit att studera och analysera förarbeten och domar från Mark- och miljööverdomstolen som berört 3 kap. 4 § miljöbalken. Domarna har inhämtats från databasen Juno. Avslutningsvis har information samlats in i form av intervjuer över telefon med representanter från kommuner, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) samt Trafikverket. Intervjuerna har sammanställts och sedan skickats till respektive intervjuperson för bekräftelse om att rätt information har noterats. De kommuner som undersökts är utvalda utifrån andelen jordbruksmark samt att exploateringen av jordbruksmark är hög

¹⁰ ibid

¹¹ Kristina Hansén. Bygga, bruka eller bevara i Stockholms län, 2019

relativt sett till andra kommuner. Det relativt låga antalet intervjuade kommuner beror på att fokus varit att kvalitativt undersöka hur kommuner resonerar kring byggande på jordbruksmark. På grund av detta har ett stort antal frågor används samt att flera personer på varje kommun kunnat intervjuas.

1.5 Avgränsningar

Arbetet behandlar frågan om hur jordbruksmark exploateras och hur lagstiftningen kring detta ser ut och tillämpas. Geografiskt gäller det hur prövningen ser ut i Sverige och fokus ligger på domar från Mark- och miljööverdomstolen.

Rättsfallen som studerats gäller i huvudsak prövning av 3 kap. 4 § miljöbalken. Andra rättsfall som på något sätt berör byggnation på jordbruksmark men där paragrafen inte är det centrala har inte tagits med i detta arbete. Detta har gjorts för att fokusera specifikt på 3 kap. 4 § miljöbalken och därmed kunna utröna hur paragrafen tolkas.

1.6 Lagstiftning

Plan- och bygglagen (2010:900)

Miljöbalken

Jordförvärvslagen (1979:230)

Väglagen (1971:948)

Förvaltningslagen (2017:900)

Lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Fastighetstaxeringslag (1979:1152)

Miljöprövningsförordning (2013:251)

2 Bakgrund till lagstiftningen

Lagreglerna som styr graden av jordbruksmark som exploateras återfinns i miljöbalkens tredje kapitel. Övergripande gäller 3 kap 1 § miljöbalken som anger att mark- och vattenområden ska användas till de ändamål som områdena är mest lämpade för utifrån “beskaffenhet”, “läge” och “föreliggande behov”. Detta gäller alltså generellt för alla mark- och vattenområden. För jord- och skogsbruksmark gäller specifikt 3 kap. 4 § miljöbalken med följande lydelse:

“Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse.

Brukingsvärd 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...”

Den nu gällande bestämmelsen kommer från tidigare gällande lag (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. I propositionen till denna lag framförs att jordbruksmarken i Sverige är en begränsad resurs som ska skyddas till förmån för den framtida livsmedelsförsörjningen.¹² Lagen kom till av skälet att bevaka statliga intressen vid exploatering och planläggning av mark.¹³

Vad gäller första stycket i paragrafen kom grunden till denna skrivning in efter bostadsutskottets yttrande till ovan nämnda proposition.¹⁴ Jordbruksutskottet yttrade sig i frågan om vilken ställning jord- och skogsbruket skulle ha i lagstiftningen. Det ansågs viktigt att betona att hänsyn till jord- och skogsbruk tas, dock utan att äventyra det decentraliserade synsättet som förelåg gällande användning av mark. För att befästa jord- och skogsbrukets intressen och dess näringar infördes att “jord- och skogsbruk är näringar av nationell betydelse”. Avsikten var enligt jordbruksutskottet att dessa näringar skulle erhålla liknande ställning som de med riksintresse utan att de skulle kringgå det kommunala självstyret beträffande markanvändning. Ordet näringar togs vid införandet av miljöbalken bort då det i propositionen uttrycktes att det generellt för miljöbalken skulle gälla naturresurserna som sådana och inte de näringar som bedrivs.¹⁵ Således är det jord- och skogsbruk i sig som är av nationell betydelse i form av att vara resurser att hushålla med.

Paragrafen uttrycker ett krav på att annan mark inte kan tas i anspråk på ett tillfredsställande sätt. I propositionen till naturresurslagen uttrycks att hänsyn bland annat ska tas till tekniska och ekonomiska förutsättningar. Alternativen för lokalisering

¹² Proposition 1985/86:3, s. 53

¹³ Jordbruksverket, 2013

¹⁴ BoU 1986/87:3 s 18

¹⁵ Proposition 1997/98:45 s 243

kan avse områden inom kommunen men även inom en större region. Detta behandlas ytterligare i övriga delar av detta arbete.¹⁶

Vidare i propositionen diskuteras kommunernas monopolistiska ställning gällande fysisk planering. Slutsatsen är att kommunerna hanterar frågor om hushållning av mark på ett tillfredsställande sätt samt att det vidare inte finns skäl för att staten ska ha större inflytande vid planering av bebyggelse. Flertalet remissinstanser var dock kritiska till att frågor kring hushållning av mark ska vara en kommunal angelägenhet. Detta tydliggörs med argumentet att kommunerna i de fall då brukningsvärd behöver tas i anspråk, redogör för förutsättningarna kring detta i översiktsplaneringen. I de fall då större jordbruksområden ska exploateras föreslås alternativa lokaliseringar omfatta andra delar av kommunen samt andra platser inom regionen. Det framförs som en följd av det tidigare nämnda att detta kräver ett utökat samarbete mellan närliggande kommuner för att långsiktigt tillvarata naturresurser. Vidare är en problemställning som framförs av olika remissinstanser avvägningen mellan olika lokaliseringar då det rör sig om brukningsvärd jordbruksmark eller skogsmark på alla alternativ för lokalisering. På frågan görs bedömningen att den marken med bästa biologiska produktionsförmåga ska bevaras till förmån för exploatering.¹⁷

De nu gällande bestämmelserna kring hushållning av mark- och vattenområden som överförts från 1987 års gällande naturresurslag härstammar från den fysiska riksplaneringen som bedrevs under 60- och 70 talen. De riktlinjer som beslöts av riksdagen kom till uttryck i naturresurslagen.¹⁸

Den fysiska planeringen preciseras i proposition 1975/76:1 där jordbruksmark tas upp som ett nationellt intresse. Propositionen är en del av arbetet som ledde fram till 1987 års naturresurslag. I denna uttrycks de aspekter som givit formulering som den ser ut idag i 3 kap. 4 § miljöbalken. Begreppen högkvalitativ, högvärdig och värdefull jordbruksmark används för att beskriva den mark som avses och tycks användas med likvärdig ställning. Vidare beskriver dåvarande planverket att en avvägning ska göras mellan att behålla högkvalitativ jordbruksmark och utbyggnad av tätorter samt rekreationsområden. Vad som ska beaktas som högkvalitativ jordbruksmark föreslås bedömas utifrån lokala förhållanden och kommer skilja sig mellan olika delar av landet. Det uttrycks även konsekvent genom propositionen att restriktivitet ska råda beträffande ianspråktagande av jordbruksmark.¹⁹

I samband med proposition 1978/79:213 påpekas att ingen närmare förklaring lämnats för begreppet högkvalitativ jordbruksmark. I takt med att jordbruket började bedrivas mer effektivt och att större andel av jordbruksmarken kunde brukas föreslogs begreppet brukningsvärd jordbruksmark användas i bedömningen vid eventuell exploatering. Begreppet definieras utifrån dåvarande förslag till lag (1979:425) om skötsel av

¹⁶ Proposition 1985/86:3, s. 158

¹⁷ Proposition 1985/86:3, s. 54

¹⁸ Riksdagen. *Hushållning med mark och vattenområden av riksintresse*, Kommittédirektiv, 2013

¹⁹ Proposition 1975:76:1

jordbruksmark enligt: “mark som med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar är lämpad för jordbruksproduktion”. Här belyses även vikten av att de klassificeringar som utförts av lantbruksnämnderna bör användas vid kommunernas bedömning av jordbruksmark.²⁰

2.1 Närmare om begreppen

3 kap. 4 § miljöbalken innehåller tre begrepp som kräver tolkning i samband med tillämpning av paragrafen. Dessa är brukningsvärd jordbruksmark, väsentligt samhällsintresse samt att ta annan mark i anspråk på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt. I de studerade rättsfall görs bedömningar utifrån dessa begrepp. I detta avsnitt följer en kort redogörelse för ursprungen till begreppen och grundläggande tolkningar.

Väsentligt samhällsintresse

Vad som utgör “väsentliga samhällsintressen” exemplifieras med att sådana kan vara bostadsförsörjning, intresset av att bostäder och arbetsplatser lokaliseras i anslutning till varandra, tekniska försörjningssystem och viktiga rekreationsintressen.²¹ I en tidigare proposition 1978/79:213 beträffande den fysiska riksplaneringen omnämns också begreppet. Denna hänvisar till arbetet med den dåvarande jordbrukspolitiken där det framförts ett behov av tydlighet gällande hur jordbruksmark ska skyddas. Väsentliga samhällsintressen exemplifieras här med “bostadsförsörjningsbehovet” och “intresset av väl fungerande arbetsmarknader”.

I delen nedan, som tar upp rättsfall angående exploatering av jordbruksmark belyses begreppet väsentliga samhällsintressen ytterligare.

Brukningvärd jordbruksmark

Begreppet brukningsvärd definieras, som nämnts ovan, i proposition 1985/86:3 efter samma princip som i lag (1979:425) om skötsel av jordbruksmark att det är mark som “med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar är lämpad för jordbruksproduktion”. Definitionen används av domstolarna även idag men tolkningarna skiljer sig åt. En djupare redogörelse för hur begreppet används och tolkas av domstolarna följer i genomgången av rättsfall.

I genomgången av rättsfall gällande brukningsvärd jordbruksmark gör mark- och överdomstolen bedömningar i förhållande till den så kallade tiogradiga åkermarksskalan. Denna gradering utfördes 1971 i samband med att arbetet med den fysiska riksplaneringen. Skalan klassar jordbruksmarkens ekonomiska avkastningsvärde och bygger på skördestatistik från 1969.²²

²⁰ Proposition 1978/79:213 s. 29

²¹ Proposition 1985/86:3, 3. 53

²² Jordbruksverket 2013

Utredning om annan mark

Lagtexten uttrycker att brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk om ändamålet med åtgärden tillgodoser ett väsentligt samhällsintresse samt att ingen annan mark på ett tillfredsställande sätt kan användas. I propositionen till naturresurslagen uttrycktes att begreppet tillfredsställande ska tolkas som att lokaliseringen är "fullt godtagbar från samhällsbyggnadssynpunkt". Det klargörs även att det ska röra sig om en teknisk och funktionellt lämplig lokalisering samt att den ska vara ekonomiskt rimlig.²³ Någon närmare precisering har inte angivits och inte heller i senare utredningar eller propositioner. I propositionen anförde även departementschefen för bostadsdepartementet sin syn på hur lokaliseringskravet kan uppfyllas av kommunerna. Detta löd enligt följande:²⁴

“Jag utgår från att kommunerna, i de fall de anser sig tvingade att ta i anspråk brukningsvärd jordbruksmark för utbyggnadsändamål, kommer att i översiktsplanen redovisa de alternativa utbyggnadsområden som har studerats och även belysa konsekvenserna från allmän synpunkt av de olika alternativen”

Begreppet förekommer även i en av de ovan nämnda propositionerna.²⁵ Här anges att det bland annat vid mindre tätortsutbyggnad på jordbruksmark ska göras utredningar om alternativa lokaliseringar som visar att det inte går att genomföras på ett tillfredsställande sätt på annan mark.

2.2 Jordbruksmark inget riksintresse

Frågan om jordbruksmark ska anses utgöra ett riksintresse har diskuterats genom åren, framför allt i samband med införande och ändringar av de lagar som berör jordbruksmark.

Vid införandet av naturresurslagen 1987 infördes första stycket, som tidigare nämnt, om att jord- och skogsbruk är näringar av nationell betydelse i lagtexten enligt bostadsutskottets yttrande.²⁶ I samma yttrande gav jordbruksutskottet sin syn på hushållningen av jord- och skogsbruksmark, en syn som bostadsutskottet delade vad gäller att de är näringar av nationell betydelse. I yttrandet anses det att "väsentliga utgångspunkter, inte minst beträffande PBL, inte skulle kunna hävdas om jordbruksmark och skogsmark gavs ställning som riksintressen". Därutöver menade bostadsutskottet att om jordbruksmark och skogsmark ges status som riksintresse, skulle det kommunala planeringsansvaret inte obetydligt överges.

²³ Proposition 1985/86:3, s. 158.

²⁴ Proposition 1985/86:3, s. 53

²⁵ Proposition 1978/79:213 s. 22

²⁶ BoU 1986/87:3 s. 17

I SOU 2009:45 behandlas frågan om jordbruksmarkens eventuella ställning som riksintresse ytterligare. I samband med detta uttalade sig LRF i frågan om jordbruksmarkens ställning. Som utgångspunkt för att peka ut jordbruksmark som kan bli aktuell som riksintresse ansåg de att begreppet brukningsvärd jordbruksmark passade. All brukningsvärd jordbruksmark ansågs dock inte kunna utgöra riksintresse men som förslag angavs mark med klass 8–10 från åkermarksgraderingen samt att hänsyn ska tas till regionala förhållanden. I diskussionen lyfte LRF fram sin syn på problematiken kring äganderätten för det fall då jordbruksmark klassas som riksintresse. LRF menade att å sidan bidrar riksintresset till färre ingrepp i form av expropriation, å andra sidan kan det motverka fastighetsägares möjligheter att omvandla delar av marken till bebyggelse och på så sätt tjäna pengar på försäljning av tomtmark.²⁷

Sammanfattningsvis fann utredningen att jordbruksmark inte ska bli föremål för riksintresse då det dels skulle innebära att reglerna i plan- och bygglagen sätts ur spel och dels att bestämmelserna i 3 kap. 4 § miljöbalken ger tillräckligt skydd samt att reglerna kan prövas av domstol. En liknande bedömning gjordes i en senare utredning av hushållningsbestämmelserna.²⁸

2.3 Arbete med nuvarande lagstiftning

Efter införandet av nu gällande miljöbalk (1998:808) har utredningar gjorts där bland annat reglerna kring jordbruksmark har behandlats. I offentliga utredningar från 2009 och 2015 har jordbruksmarkens ställning tagits upp i och med att exploatering av jordbruksmark har blivit en mer central fråga inom stadsutveckling.

I SOU 2009:45 kom utredningen inte fram till några konkreta åtgärder eller förändringar gällande skyddet av jordbruksmark. Det konstaterades att det behöver utredas hur kommunerna tillämpar 3 kap. 4 § miljöbalken samt att ett utökad skydd för brukningsvärd jordbruksmark är i behov av utredning. I utredningen är utdrag från en skrivelse av LRF med angående deras synvinkel på hur jordbruksmarken kan skyddas. Bland annat uttrycker LRF ett behov av ytterligare utredning men har även med förslag till ändringar i 3 kap. 4 § miljöbalken. Bland annat anges att jordbruksmark ska skyddas från åtgärder som “påtagligt kan försvåra ett rationellt jordbruk”. Det föreslogs även från LRF att ett stycke om att “områden som är av riksintresse för jordbruket ska skyddas”, likt formuleringarna som finns i 3 kap. 59 §§ miljöbalken gällande riksintressen. Ytterligare förslag från LRF i deras skrivelse är att införa bestämmelser i plan- och byggförordningen att tillsyn och bevakning av att 3 kap 4 § miljöbalken sker vid planarbete och lovgivning.

Naturvårdsverket har i arbete med att ta fram allmänna råd för tillämpning av lagar som rör riksintressen även kort kommenterat 3 kap. 4 § miljöbalken. De menar att

²⁷ SOU 2009:45, s. 140

²⁸ SOU 2015:99

paragrafen är allmänt hållen och kräver avvägning vilket kan försvåra tillämpningen i enskilda fall.²⁹

Avslutningsvis konstaterades i utredningen att det borde införas bestämmelser om att länsstyrelsen eller Jordbruksverket ska se till att det finns tillräcklig utredning om jordbruksmark för att 3 kap. 4 § miljöbalken ska kunna tillämpas.

Ytterligare utredningar beträffande jordbruksmarken har gjorts i samband med miljömålsberedningen (SOU 2014:50) och riksintresseutredningen (SOU 2015:99).

I miljömålsberedningen föreslogs följande förtydliganden:³⁰

- *“Kommunernas översiktsplaner blir tydligare med att beskriva hur hänsyn tas till brukningsvärd jordbruksmark.*
- *Länsstyrelsernas uppgift att bevaka frågan om bevarande av brukningsvärd jordbruksmark, både under samrådet om förslag till översiktsplan och detaljplan och i sitt granskningsyttrande över planförslagen, tydliggörs.*
- *Länsstyrelsernas tillsyn av detaljplaner stärks.”*

Riksintresseutredningen berörde jordbruksmark och även om det fortsatt inte är föremål för riksintresse lämnades förslag till ändringar i lagen, som särskilt berör jordbruksmark.

3 kap. 4 § miljöbalken ändras till 3 kap. 10 § enligt förslaget och föreslås få följande lydelse:

“Mark- och vattenområden som har betydelse för jord- och skogsbruk är av väsentligt allmänt intresse. Brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose ett väsentligt allmänt intresse enligt detta kapitel och behovet inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.”³¹

Vidare preciseras begreppet väsentligt allmänt intresse för att förtydliga och utöka områden som är av allmänt intresse och ska hushållas med vilket kan underlätta för kommunerna att följa de nationella målen, enligt följande:

“En definition av områden av väsentligt allmänt intresse införs i 3 kap. MB. Ett mark- och vattenområde är av väsentligt allmänt intresse, om marken, vattnet eller områdets

²⁹ Naturvårdsverket 2005, *Handbok med allmänna råd för tillämpningen av 3 kap. 6 §, andra stycket, miljöbalken*

³⁰ SOU 2014:50, s. 89

³¹ SOU 2015:99, s. 432

fysiska miljö i övrigt på grund av sina egenskaper ur ett långsiktigt nationellt, regionalt eller lokalt hushållningsperspektiv har en väsentlig allmän betydelse.”³²

2.4 Jordförvärvslagen

En annan lag som påverkar exploatering på jordbruksmark är jordförvärvslagen (1979:230). Även om lagen i sig inte innehåller bestämmelser om bebyggelse eller ändrad användning på jordbruksmark reglerar den vilka som kan förvärva fastigheter som är taxerade som lantbruksenheter. I 4 § jordförvärvslagen anges när tillstånd krävs för köp av fastigheter som är registrerade som lantbruksenheter enligt följande:

“Tillstånd enligt denna lag krävs för förvärv av lantbruksegendom om
1. förvärvet avser egendom i glesbygd och 5 § inte är tillämplig,
2. förvärvet avser egendom i omarronderingsområde, eller
3. förvärvaren är en juridisk person som förvärvar egendomen från en fysisk person eller ett dödsbo.”

Lagen har som syfte att prioritera köpare som bor eller avser att bo inom det glesbebyggda området och därigenom öka sysselsättning och bosättning inom glesbygd. Noterbart är att för att en privatperson bosatt på annan ort ska få avslag krävs det bevis för att marken behövs för sysselsättning eller boende för annan person i området. Utöver detta syftar lagen till att skapa en jämn balans mellan privat ägande och jordbruksmark ägd av juridiska personer. Det krävs inte tillstånd om en juridisk person förvärvar lantbruksegendom från annan juridisk person. Detta påverkar nämligen inte balansen i ägarförhållande mellan privatpersoner och juridiska personer. För att tillstånd ska ges för juridiska personer krävs det till exempel att annan mark, med liknande produktionsförmåga, avstås i samband med förvärvet.³³

För kommuner gäller särskilda bestämmelser som inte är lika restriktiva som för övriga juridiska personer. Kommuner har rätt att få förvärvstillstånd om de kan påvisa att det marken med den framtida utvecklingen i beaktande behövs för tätbebyggelse, 8 § jordförvärvslagen. Historiskt har kommuner inte behövt tillstånd alls för förvärv av lantbruksegendom men efter den senaste versionen av lagens inträde (1979) gäller det ovan nämnda för kommuner. Innan 1979 köpte många kommuner upp stor andel jord- och skogsbruk mark och som ett svar på detta infördes denna regel, som visserligen begränsar kommunernas möjligheter att förvärva mark men inte i samma utsträckning som för övriga juridiska personer.³⁴

³² SOU 2015:99, s. 386

³³ Jordbruksverket 2013

³⁴ Ibid, s. 32

3 Jordbruksmark, exploatering och fysisk planering

I detta avsnitt presenteras begrepp, lagstiftning och statistik som ger grunden för hur jordbruksmark hanteras i fysisk planering och domstolsprövning. Vidare presenteras statistik för exploaterings omfattning samt den svenska produktionen på jordbruksmark.

3.1 Ta jordbruksmark ur produktion/utöka åkermark

Exploatering av jordbruksmark innebär att marken bebyggs med till exempel byggnader eller vägar. En sådan åtgärd är i stort sett irreversibel och innebär således att marken inte kan brukas igen.³⁵ Vidare finns det andra åtgärder som innebär att jordbruksmark tas ur produktion samt åtgärder för att göra om annan mark till jordbruksmark. Denna lagstiftning utgör även den ett skydd för jordbruksmark och är intressant att ta upp när det kommer till exploatering av jordbruksmark. I genomgången av rättsfall belyses detta ytterligare. För att klargöra vilka åtgärder som finns och hur dessa påverkar åkermark följer en kort redogörelse om detta.

Exploatering är ett sätt att ta jordbruksmark ur produktion men det finns fler sätt att göra det på. Nedan följer en lista på vilka åtgärder som tar jordbruksmark ur produktion:³⁶

- *Plantering av skog på åker, ängs- eller betesmark.*
- *Plantering av energiskog, julgranar, andra jordbruksgrödor samt annan nyodling eller kultivering i ängs- eller betesmark.*
- *Exploatering av åker, ängs- eller betesmark för byggnation av hus eller anläggning av parkeringsplatser, vägar med mera – om inte åtgärden omfattas av detaljplan och då prövas i särskild ordning.*

Dessa åtgärder ska anmälas till länsstyrelsen enligt 12 kap. 9 § miljöbalken. För att veta när en anmälan krävs är det av vikt att veta när jordbruksmark, specifikt åkermark, upphör att vara åkermark. Generellt anses det att mark som går att ta matjord ifrån är att klassa som åkermark. Det krävs inte alltid en åtgärd eller ändrad markanvändning för att brukandet ska anses nedlagt. Att passivt sluta bruka åkermark kan anses utgöra skäl för att göra en anmälan enligt 12 kap. 9 § miljöbalken. Detta kan i vissa fall leda till en skyldighet att anlägga skog på marken enligt lagstiftningen om skogsvård.³⁷

Att plantera träd på åker- eller betesmark är alltså sådana åtgärder som innebär att marken tas ur produktion. Även om detta inte är irreversibla åtgärder ska de bedömas

³⁵ ibid

³⁶ Naturvårdsverket, 2019

³⁷ ibid

utifrån markens lämplighet och bristen på åker- och betesmark. Bland annat ska hänsyn tas till hur mycket åker-/betesmark det finns i området, hur landskapet ser ut och vilken bördighet marken har.³⁸

Det finns även restriktioner vad gäller till exempel nyodling av betesmark, med andra ord att omvandla betesmark till åkermark. Även detta omfattas av regler kring anmälan till länsstyrelsen. Det finns bland annat ängs- och betesmarker som omfattas av förbud mot nyodling vilket ska beaktas vid anmälan. Delar av bedömningen ska även sättas i relation till att betesmarker ses som en brist i Sverige.³⁹ Det är även möjligt att omvandla skogsmark till åkermark. Detta styrs enligt 2 kap. 4 § miljöprövningsförordningen (2013:251) och kräver anmälan till kommunen.

3.2 Taxering av jordbruksfastigheter

En aspekt som är värd att ta upp i sammanhanget är indelningen av fastigheter i taxeringsenheter. Varje fastighet har en taxeringskod, även kallat typkod, som anger vilken typ av fastighet det rör sig om samt ger skattemässiga konsekvenser. I kommande genomgång av rättsfall från Mark- och miljööverdomstolen visas att viss vikt läggs vid taxeringskoden i samband med domstolens bedömning. Därav följer här en kort redogörelse kring systemet för taxeringskoder.

Vid fastighetstaxering, som utförs av Skatteverket, ska bland annat typ av taxeringsenhet bestämmas enligt 1 kap. 1 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152). I 4 kap. 5 § anges de olika typerna av taxeringsenheter. En lantbruksenhet omfattar enligt paragrafen en kombination av byggnadstyp och ägoslag enligt följande: "ekonomibyggnad, åkermark, betesmark, produktiv skogsmark med avverkningsrestriktioner, produktiv skogsmark utan avverkningsrestriktioner och skogligt impediment".

Ett beslut om fastighetstaxering får överklagas av fastighetsägaren och allmänt ombud enligt 21 kap. 1 § fastighetstaxeringslagen. Typkoden som beslutas av Skatteverket har ingen egentlig juridisk reglering utan har framför allt ett administrativt syfte.⁴⁰

Ändra taxeringsuppgift

Den taxering som gäller för en fastighet beslutas som tidigare nämnt av skatteverket. Vi ändrad användning av en fastighet krävs nytt beslut från skatteverket för att även taxeringen ska ändras. Efter samtal med representant från skatteverkets enhet för fastighetstaxering har information om hur processen för att ändra fastighetstaxering ser ut inhämtats.

³⁸ ibid

³⁹ ibid

⁴⁰ Skatteverket 2020

Utifrån informationen kan taxeringen ändras på i princip två olika sätt. Normalfallet är att det sker genom en lantmäteriförrättning i form av ombildning eller nybildning av fastighet. Detta kräver att fastighetsägaren ansöker om en viss åtgärd hos Lantmäterimyndigheten som, efter prövning enligt fastighetsbildningslagen (1970:988), beslutar om ändringen. Beslutet delas med skatteverket som sedan ändrar taxeringen.

Det andra alternativet är att fastighetsägaren, i sin deklaration, uppger att fastighetens ändamål har ändrats. I dessa fall gör skatteverket en utredning där de bland annat studerar eventuella detaljplaner, bygglov samt kontrollerar vad fastigheten används till. Det kan tilläggas till detta att lantmäterimyndigheten ska fastighetsbilda utifrån bedömningar enligt plan- och bygglovslagstiftning, vilket har uttryckts i proposition 1989/90:151. Med koppling till exploatering av jordbruksmark kan nämnas att det i samma proposition hänvisas till att hänsyn även ska tas till bestämmelserna i naturresurslagen.

3.3 Instanser/överklagandeprocess

I och med att arbetet berör domstolsprövning av kommunala beslut i relativt stor omfattning följer här en kort redogörelse för vad som gäller för överklagande av bygglovs- och detaljplaneärenden. Det är också viktigt att konsekvent skilja på ärenden som rör bygglov eller förhandsbesked och detaljplaner då det handlar om olika typer av bebyggelse sett till omfattning. Det skiljer sig även i fråga om processen i beslutsfattande. En annan viktig aspekt i fråga om överklagande är även vem eller vilka som får överklaga ett beslut.

- *Bygglov och förhandsbesked*

Ett kommunalt beslut att bevilja, avslå eller avvisa ansökan om förhandsbesked eller bygglov kan överklagas till länsstyrelsen enligt 13. kap 3 § plan- och bygglagen. Innan ett överklagande tas upp av länsstyrelsen ska kommunen i egenskap av byggnadsnämnden i ett första steg besluta om det överklagade beslutet ska omprövas. Om beslutet är uppenbart felaktigt på grund av nya omständigheter eller annan anledning och nämnden kan ändra beslutet snabbt och enkelt ska detta göras enligt 38 § förvaltningslagen. Efter att omprövning gjorts och beslutet ej ändrats gör nämnden en rättidsprövning för att säkerställa att överklagandet har inkommit i rätt tid. I det fall det kommit in i rätt tid skickas överklagan till länsstyrelsen

Länsstyrelsens beslut kan i sin tur överklagas till mark- och miljödomstolen. Vidare kan ett beslut från mark- och miljödomstolen överklagas till Mark- och miljööverdomstolen. För att Mark- och miljööverdomstolen ska pröva frågan krävs dock prövningstillstånd enligt 39 § lag (1996:242) om domstolsärenden.

“Prövningstillstånd skall meddelas om

1. *det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till,*
2. *det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till,*
3. *det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller*
4. *det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.”*

Som huvudregel får inte en dom från MÖD överklagas. Om MÖD dock anser att frågan i det aktuella målet bör klargöras för vägledning av framtida rättstillämpningen kan domstolen tillåta överklagande av frågan enligt 5 kap. 5 § lag (2010:921) om mark- och miljödomstolar. I de fall då MÖD tillåtit överklagande av beslutet ska Högsta domstolen besluta om prövningstillstånd kan meddelas. Prövningstillstånd till Högsta domstolen kan meddelas om det anses vara av vikt för ledning av rättstillämpningen eller att det finns synnerliga skäl att frågan prövas

- *Vem får överklaga?*

Enligt 42 § förvaltningslagen får den som beslutet angår och har gått honom eller henne emot överklaga beslutet. Ofta kan en individuell bedömning behövas för att klargöra om den som överklagat har rätt att överklaga. vid frågor om lov och förhandsbesked utgörs kretsen av de som får överklaga oftast av sakägare, rågrannar, staten, ideella föreningar, bostadsrättsinnehavare, hyresgäster och byggnadsnämnden. Som exempel kan nämnas att en fastighetsägare vars fastighet inte direkt gränsar till den aktuella fastigheten kan ha rätt att överklaga om beslutet innebär att utsikten från fastigheten påverkas betydligt, MÖD P 8828-13.

- *Detaljplan*

När det gäller ett kommunalt beslut att ändra, upphäva eller anta en detaljplan kan det överklagas till högsta domstolen, som högsta instans, enligt 13 kap. 2a § plan- och bygglagen. Likt ärenden om bygglov och förhandsbesked kan beslut från MMD överklagas till MÖD om prövningstillstånd ges och sedan i specifika fall även till Högsta domstolen.

Specifikt för överklaganden som rör detaljplaner får domstolen endast pröva om beslutet strider mot någon rättsregel enligt vad den klagande har yrkat eller som följer av omständigheterna, 13 kap. 17 § plan- och bygglagen. Domstolens prövning avgränsas till att avse om det överklagade beslutet ligger inom ramen för det kommunen får besluta om enligt plan- och bygglagen. Till exempel om det är klart att kommunen tagit beslutet inom sitt handlingsutrymme kan domstolen inte ta ställning till de avvägningar kommunen gjort mellan olika samhällsintressen.⁴¹

- *Vem får överklaga?*

⁴¹ Boverket 2019, ”Detaljplanering: Överklagande till mark- och miljödomstolen”

När det gäller överklagande av detaljplan gäller i stort sett samma regler som för lov och förhandsbesked, enligt 42 § förvaltningslagen. För att ha rätt att överklaga ska den som överklagar ha lämnat skriftliga synpunkter under granskningstiden, som kommunen inte tillgodosett.⁴²

Kommunen kan överklaga ett beslut om upphävande av detaljplan från domstolen i och med att detaljplanering är en kommunal angelägenhet. Även angränsande kommuner har rätt att överklaga ett beslut om detaljplan då de kan beröras av den beslutade detaljplanen.

- *Länsstyrelsen*

I ärenden som rör detaljplaner, lov och förhandsbesked har länsstyrelsen en tillsynsroll och kan genom det överpröva beslut även om de ej har överklagats.

Enligt 11 kap. 10 § plan- och bygglagen ska länsstyrelsen överpröva en detaljplan om det bland annat kan innebära att riksintressen enligt 3 och 4 kap miljöbalken inte tillgodoses eller att strandskydd enligt 7 kap miljöbalken upphävs i strid mot bestämmelser. Överprövan avser inte 3 kap 4 § miljöbalken om brukningsvärd jordbruksmark, i och med att det inte är ett riksintresse. För att det ska prövas krävs således överklagan till mark- och miljödomstolen där frågan först kan tas upp.

Även vid ärenden som rör lov och förhandsbesked har länsstyrelsen en tillsynsroll. Länsstyrelsen kan enligt 11 kap 12 § besluta att det för ett visst geografiskt område ska gälla samma process för överprövan som för kommunala beslut enligt 11 kap. 10 § plan- och bygglagen. I och med att det även här inte heller gäller jordbruksmark enligt 3 kap. 4 § miljöbalken kan överprövan inte göras för bygglov eller förhandsbesked på brukningsvärd jordbruksmark.

3.4 Vägar på jordbruksmark

Exploatering av jordbruksmark sker även till förmån för byggande av vägar och järnvägar, vilket redovisas i avsnittet nedan. Lagstiftningen kring byggande av vägar återfinns i väglagen. 10 § anger att en väg får byggas om den behövs för allmän samfärdsel eller är i övrigt är av betydelse för det allmänna. Enligt 13 § ska vägen anläggas med minsta möjliga intrång och olägenhet samt med hänsyn till bland annat landskapsbild och natur- och kulturvärden. Någon hänvisning till 3 kap. 4 § miljöbalken återfinns inte i väglagen. Paragrafen anger visserligen att den gäller anläggningar men inget av förarbetena tar upp vägar som ett exempel på exploatering. Även om vägar inte prövas i de domar som återges i detta arbete är det intressant att belysa att vägar

⁴² ibid

byggs på jordbruksmark och att de spelar en inte en obetydlig roll vad gäller exploatering av jordbruksmark.

Trafikverket ansvarar för långsiktig planering av infrastruktur i Sverige och har avseende vägar och järnvägar i uppgift att utföra byggnation, drift och underhåll.⁴³ För att få en bild över hur Trafikverket förhåller sig till exploatering av jordbruksmark vid vägbyggen har intervjuer hållits med representanter från två olika delar av Trafikverket. Av intervjuerna framgår att skyddet av jordbruksmark till viss del är känt och framför allt bland de som arbetar med projekt på jordbruksmark mer frekvent. 3 kap. 4 § miljöbalken anses dock inte utgöra ett hinder för byggnation av vägar på jordbruksmark. Miljöbalken används dock som underlag vid projektering av vägar för att komplettera väglagens bestämmelser om hänsyn till natur och miljö. Skyddade områden som till exempel natura-2000 områden anses utgöra hinder för vägbyggnation och likaså sker stor anpassning till tomtmark. När väl vägens sträckning blivit bestämd finns sällan utrymme för större justeringar. Överlag anges att ingen större hänsyn tas till jordbruksmark samt att bördigheten på marken inte påverkar vägens sträckning.

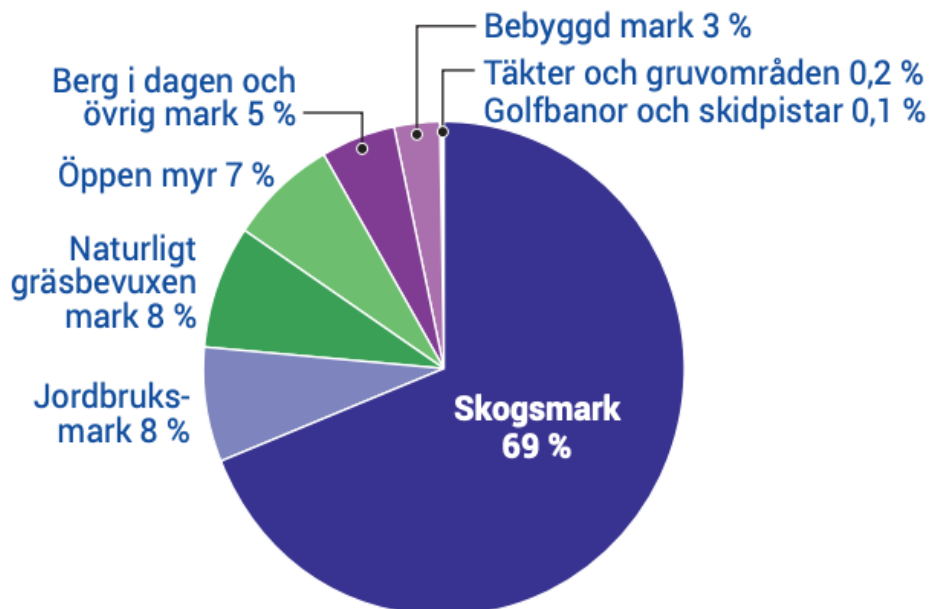
3.5 Exploatering av jordbruksmark i siffror

Relevant för ämnet är att studera omfattningen av exploatering på jordbruksmark. På så sätt erhålls en bild över situationen och varför det är ett ämne som diskuteras frekvent idag. Total areal av jordbruksmark i Sverige uppgick 2015 till drygt 3 miljoner hektar, varav cirka 85 % utgörs av åkermark och resterande del betesmark. Den totala landarealen uppgick till 41 miljoner hektar och jämfört med jordbruksmark bestod detta av 28 miljoner hektar skogsmark och 1,2 miljoner hektar bebyggd mark.⁴⁴ Fördelningen över markanvändningen totalt i Sverige framgår av figur 1. Vad gäller ägandeförhållanden för marken i Sverige uppgår det privata ägandet till dryga 70 % och offentligt ägande 15 %. Det privata markägare är företag och privatpersoner. Företagen som äger mark domineras av jord- och skogsbruksföretag.⁴⁵ I detta kapitel redovisas sammanfattande statistik över hur mycket jordbruksmark som exploaterats de senaste åren och för vilka ändamål.

⁴³ Trafikverket. "Vår verksamhet", 2020

⁴⁴ SCB. "Markanvändningen i Sverige", 2019

⁴⁵ ibid



Figur 1 markanvändningen i Sverige, SCB, 2019

Jordbruksverket har i sin senaste rapport (2017) gällande exploatering av jordbruksmark sammanställt data för hur stor del av den svenska jordbruksmarken som exploateras och för vilka ändamål. Statistiken avser åren 2011–2015. Jordbruksverket har utfört två sammanställningar innan dess beträffande perioderna 1998–2005 samt 2006–2010.⁴⁶

Mellan åren 2011 och 2015 exploaterades 2 916 hektar jordbruksmark i Sverige. Detta kan jämföras med föregående femårsperiod då exploateringen var 3 014 hektar samt något högre perioden före den. Av den exploaterade jordbruksmarken utgjordes cirka 80 % av denna av åkermark mellan 2011 och 2015. Föregående femårsperiod var motsvarande siffra 85 %. Detta visar att det blivit vanligare att betesmark vid exploatering. Exploateringen av jordbruksmark har med andra ord legat på en relativt jämn nivå per år, de senaste 20 åren.⁴⁷ En färskare rapport från Jordbruksverket visar hur jordbruksmarken används och hur fördelningen ser ut mellan åkermark och betesmark. Mellan 2018–2019 minskade arealen åkermark med cirka 2 900 hektar medan betesmarken ökade med 6 100 hektar. Sedan 2010 har åkermarksarealen minskat med 82 000 hektar och betesmarken ökat med 9 400 hektar. Den ökade arealen betesmark förklaras dock främst av förändrad definition av betesmark.⁴⁸

En stor del av problematiken idag, med få utbyggnadsmöjligheter på redan exploaterad mark, härstammar från den utbyggnad som skedde mellan 1960 och 1980, i många

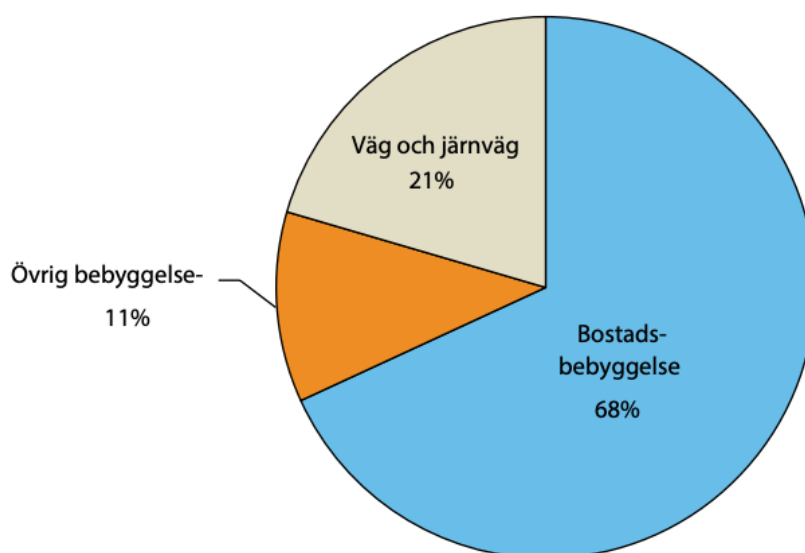
⁴⁶ Jordbruksverket. ”Exploatering av jordbruksmark 2011–2015”, 2017

⁴⁷ ibid

⁴⁸ Jordbruksverket. ”Jordbruksmarkens användning 2019”, 2019

svenska städer. Mellan dessa år exploaterades runt 55 000 hektar jordbruksmark. Den omfattande exploateringen förklaras framför allt av större utrymmesstandard, fler småhus samt en växande industri.⁴⁹

Studeras fördelningen av vilken typ av exploatering som sker på jordbruksmark dominerar bostadsbebyggelse (68 %) följt av vägar och järnvägar (21 %) och annan bebyggelse (11 %), se figur 2. Annan bebyggelse utgörs till exempel av olika typer av anläggningar, ekonomibyggnader och skolor. Av den jordbruksmark som tas i anspråk utgörs cirka 80 % av åkermark och resterande del betesmark. Andelen betesmark som exploateras har dock ökat något jämfört med tidigare år.⁵⁰



Figur 2 Exploatering av jordbruksmark, Jordbruksverket 2017

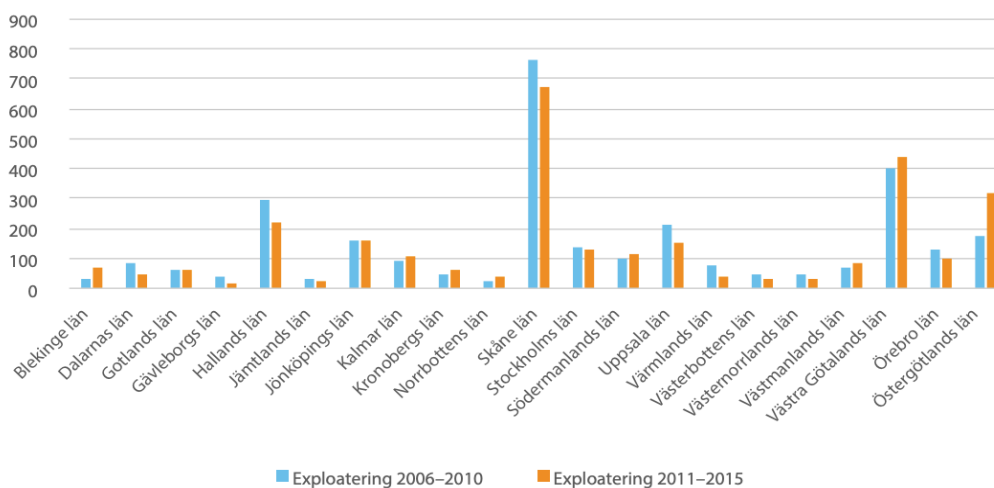
Det finns stora skillnader för hur exploateringen ser ut geografiskt, se figur 3. Skåne är det län där i särklass störst exploatering har skett. För perioden 2006–2010 stod Skåne för ca en fjärdedel av den totala exploateringen av jordbruksmark i Sverige. Andra län där jordbruksmark exploateras mer än i övriga är Västra Götalands län, Östergötlands län och Hallands län. Den största ökningen jämfört med föregående period har skett i Östergötlands län, där exploaterades 100 hektar mer perioden 2011–2015 jämfört med 2006–2010. En ytterligare aspekt är att ca 60 % av den jordbruksmark som exploateras återfinns i fler inom en kilometer från tätorter och resterande sker på avstånd mer än 1 kilometer från tätorter.⁵¹

⁴⁹ Jordbruksverket, 2013

⁵⁰ Jordbruksverket, 2017

⁵¹ ibid

Exploatering av jordbruksmark - tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken (1998:808)



Figur 3 Exploatering i Sveriges län, Jordbruksverket 2017

Nyodling

I jämförelse med den exploatering som gjorts har även nyodling skett. Mellan 2009 och 2010 anmäldes drygt 5 000 hektar mark för nyodling. Denna avser skogsmark som ska brukas som betesmark eller åkermark. Merparten av marken avser betesmark, cirka 85 %.⁵²

3.6 Bostadsförsörjning

En fråga för Sverige i stort och för kommunerna specifikt är bostadsförsörjning. Bostadsbehovet ökar i takt med att befolkningen i Sverige ökar.⁵³ I stort sett samtliga rättsfall som benämns i detta arbete avser exploatering för bostadsändamål och samtidigt är bostadsförsörjning ett av de intressen som i förarbeten tagits upp som väsentligt. Behovet av bostäder är således en viktig del att ta upp i sammanhanget för att kunna relatera till det nationella intresset att bevara jordbruksmark.

Enligt bostadsförsörjningslagen har alla kommuner ett ansvar att upprätta riktlinjer för den framtida bostadsförsörjningen. Dessa riktlinjer ligger sedan till grund för kommande planering enligt plan- och bygglagen. Riktlinjerna ska bland annat innehålla kommunens mål för byggandet av bostäder och utvecklingen av bostadsbeståndet samt vilka insatser som krävs för att nå målet.⁵⁴

I Boverkets prognos för bostadsbehovet mellan 2016 och 2025 bedöms antalet bostäder till cirka 710 000. Av dessa var bedömningen att 440 000 av dessa behövs till år 2020.⁵⁵

⁵² Lovisa Solbär. "Nyodling i Sverige under 2000-talet", 2011

⁵³ Boverket. "Reviderad prognos över behovet av nya bostäder till 2025", 2016a

⁵⁴ Boverket. "Kommunernas bostadsförsörjning", 2016b

⁵⁵ Boverket, 2016a

3.7 Miljökvalitetsmål

Miljökvalitetsmålen är antagna av riksdagen och syftar till att ge vägledning och en gemensam målbild för miljöarbetet i Sverige. Målen inom varje enskilt område beskriver ett tillstånd som ska uppnås för den svenska miljön. Målen beslutades av Riksdagen 1999 och drivs sedan dess av Naturvårdsverket.⁵⁶

De specifika mål som är relevanta att nämna i denna rapport är “ett rikt odlingslandskap” och “god bebyggd miljö”. Ansvariga för målen är Jordbruksverket och Boverket. De påverkar inte arbetet med den fysiska planeringen på samma sätt som lagstiftningen i och med att de inte är tvingande men är samtidigt en del av det som aktörer inom byggande behöver ha i åtanke. Nedan följer en kort redogörelse av de två målen för att ge en inblick i vad de innebär och hur de kan påverka fysisk planering. Dessa mål ingår inte i prövning av 3 kap. 4 § miljöbalken.

Ett rikt odlingslandskap

Miljömålet har definierats enligt följande:

“Odlingslandskapets och jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska skyddas samtidigt som den biologiska mångfalden och kulturmiljövärdena bevaras och stärks.”

För att nå målet uttrycks ett behov av att anpassa jordbruket i syfte att bevara natur- och kulturvärden. Det ska samtidigt vara möjligt att bedriva jordbruk konkurrenskraftigt och på ett rationellt sätt. Uttryckligen anges även att kommuner behöver arbeta med att bevara jordbruksmarken och begränsa exploatering av jordbruksmarken. I specificeringen av miljömålet anges bland annat att värden som uppstått genom “traditionsenlig skötsel” ska bevaras och förbättras. Vidare uttrycks ett behov av ett varierat odlingslandskap med bland annat naturbetesängar och slätterängar (Naturvårdsverket, 2019).

God bebyggd miljö

Vad gäller miljömålet god bebyggd miljö har det definierats som:⁵⁷

“Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas”

⁵⁶ Naturvårdsverket. ”Miljökvalitetsmålen”, 2020

⁵⁷ ibid

Som problem lyftes, vid Riksdagens beslut om målen, att städerna växer och tar mer mark i anspråk samt ökar behovet av transporter. Samtidigt har många städer genomgått förtätning vilket i många fall skapar högre nivåer av buller och minskar andelen grönområden i centrala delar av städer men samtidigt minskar transportbehovet.⁵⁸

En av de delar som lyfts fram för att nå målet är planeringsperspektivet. Tillämpningen av lagar och regler, framför allt plan- och bygglagen, samt förbättrat arbete med översiktsplanering anses avgörande för att nå målet. En av de specificeringar som gjorts är "hållbar samhällsplanering" som syftar till att städer byggs sammanhållet och hållbart. Även här nämns behovet att hushållning med mark och att den används på ett effektivt sätt.⁵⁹

3.8 Jordbrukets produktion – svensk livsmedelsförsörjning

Även om denna rapport fokuserar på lagstiftningen kring skyddet av jordbruksmark är jordbrukets produktion en aspekt värd att ta upp. Detta eftersom ett av skälen till skyddet är att trygga livsmedelsförsörjningen. Efterfrågan på mat förväntas öka med en växande befolkning, både i Sverige och globalt, och därav är jordbruksmarken en viktig produktionsresurs.⁶⁰ För att belysa situationen för Sveriges jordbruksproduktion följer nedan en redogörelse av hur mycket som produceras, exporteras och importeras samt förutsättningarna för jordbruket i framtiden.

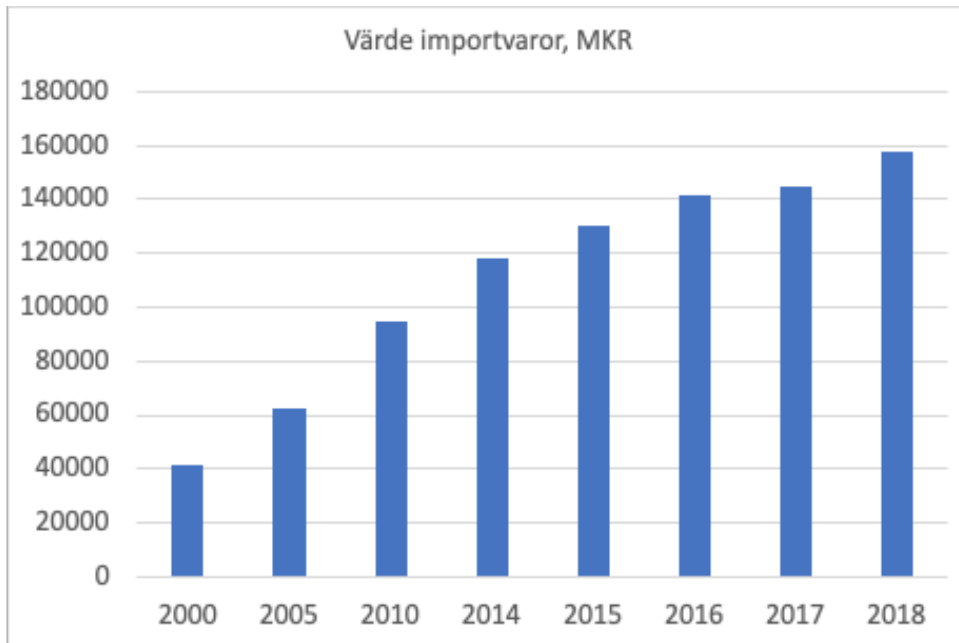
I diagrammen nedan redovisas export och import för jordbruksvaror och livsmedel mellan 2000-2018. Siffrorna visar det totala värdet av de jordbruksvaror och livsmedel som exporterats och importerats, i miljoner kronor. I och med att diagrammen innehåller totala värden för jordbruksvaror och livsmedel visas bygger siffrorna även på varor som inte kan produceras i Sverige samt varor som specifikt inte härstammar från jordbruket. Värdet av importerade varor överstiger värdet av exporterade varor för samtliga år enligt sammanställningen. Statistik för första halvåret av 2019 visar att värdet av importvaror ökat med 5,5 % jämfört med samma period 2018. För exportvaror var motsvarande siffra 3,4 %.⁶¹

⁵⁸ ibid

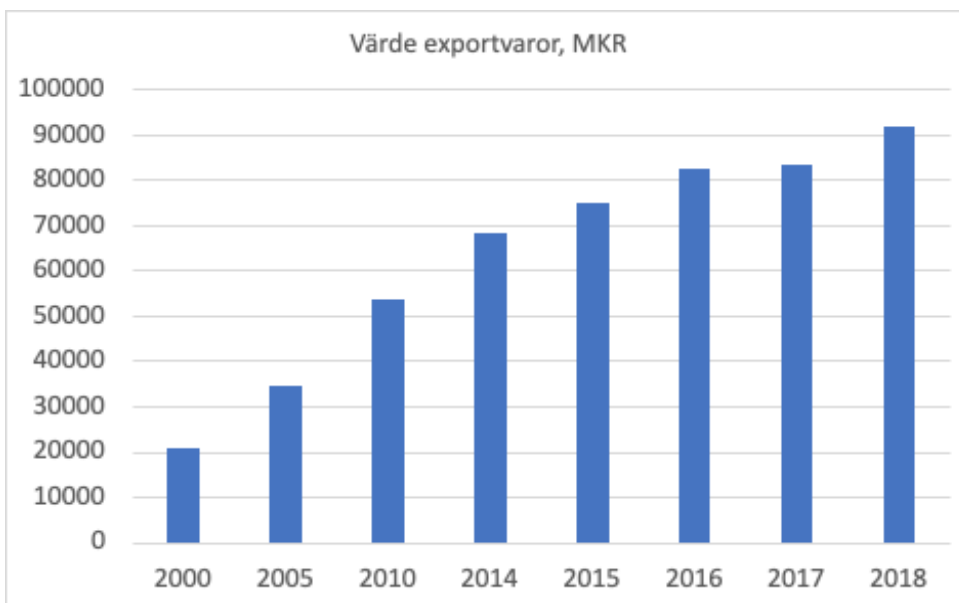
⁵⁹ Naturvårdsverket, 2020

⁶⁰ Jordbruksverket, 2013

⁶¹ Jordbruksverket, 2019



Figur 4 Totalt värde av importerade varor (livsmedel), SCB, egen bearbetning



Figur 5 Totalt värde av exporterade varor (livsmedel), SCB, egen bearbetning

För att studera det svenska jordbrukets andel av det som konsumeras i Sverige beräknas marknadsandelen för olika varugrupper. I Jordbruksverkets rapport över marknadsandelen för den svenska produktionen av jordbruksvaror och livsmedel visas

siffror för till exempel kött, ägg och spannmål. Rapporten visar ingen total siffra för marknadsandelen av svenska produkter. Skälet är dels att många av de varor som konsumeras i Sverige inte kan produceras här samt att den svenska produktionen är säsongberoende.⁶²

Rapporten visar att marknadsandelen vad gäller ägg är cirka 93 % för den svenska produktionen. Detta innebär att nästintill all konsumtion av ägg i Sverige kommer från ägg producerade i Sverige. För konsumtionsmjölk ligger den svenska marknadsandelen på 100 % och således betyder det att den svenska produktionen täcker behoven för Sveriges befolkning.⁶³ Den svenska andelen av det som kött som konsumeras i landet har varit nedåtgående sedan Sverige gick med i EU men tycks vända igen. För nötkött är andelen svenskproducerat kött drygt 50 % men för gris och matfägel är motsvarande siffra ungefär 70%. Det finns indikationer på att det konsumeras mindre del kött nu än tidigare i Sverige men de senaste åren tyder på att andelen svenskproducerat ökar. För frukt och grönsaker skiljer sig siffrorna mellan olika varor. Marknadsandelen för morötter är knappt 100 % och jordgubbar cirka 70 % medan tomat och äpplen återfinns i det nedre skiktet, omkring 10 - 20 %. Lök och gurka från Sverige står för cirka 70 respektive 50 % av den inhemska konsumtionen. Vad gäller sockerproduktion är Sverige i stort sett självförsörjande med en marknadsandel runt 90 %.⁶⁴

Beträffande produktion av spannmål, som 2018 utgjorde ca 40 % av den totala användningen av åkermark⁶⁵, är marknadsandelen markant högre än 100 %. Således är Sverige en nettoexportör beträffande spannmål.⁶⁶ Figur 6 nedan visar den svenska marknadsandelen för spannmål sedan år 1995.

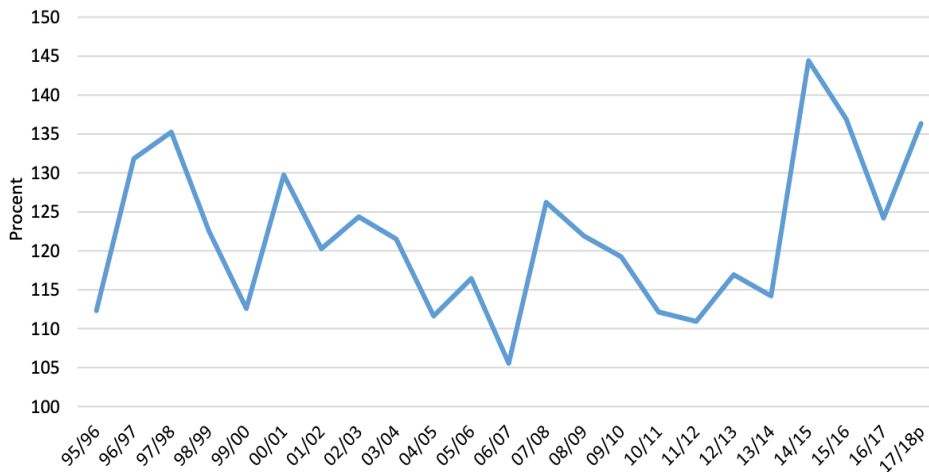
⁶² Jordbruksverket. "Hur stor andel av livsmedlen som säljs på marknaden är producerade i Sverige?", 2018

⁶³ ibid

⁶⁴ ibid

⁶⁵ Jordbruksverket. "Jordbruksmarkens användning 2018", 2018

⁶⁶ Jordbruksverket. "Hur stor andel av livsmedlen som säljs på marknaden är producerade i Sverige?", 2018



Figur 6 Marknadsandel spannmål, Jordbruksverket 2018

En aspekt för hur mycket som produceras är även hur jordbruksmarken används. Ett effektivt brukande av jorden innebär att mer kan produceras per hektar. Omkring 75 % av den totala jordbruksmarken brukas effektivt. Ett effektivare utnyttjande av jordbruksmark skulle kunna resultera i att 800 000 hektar mer mark kan användas till jordbruksproduktion.⁶⁷

3.9 Kommunernas självstyre - fysisk planering

Som nämnt tidigare har frågan om kommunernas bestämmande i planeringsfrågor diskuterats vid tillkomsten av lagstiftningen kring skydd av jordbruksmark. Det konstaterades vid införandet av naturresurslagen att kommunerna, på ett tillfredsställande sätt, klarade av att göra intresseavvägningar avseende olika enskilda och allmänna intressen. Då denna är en fråga av hög komplexitet kommer det endast kort presenteras vad som idag gäller för kommunernas självbestämmande inom den fysiska planeringen.

I 1 kap. 1 § regeringsformen anges att det kommunala självstyret är en av grunderna i det svenska statsskicket. 14 kap. 2 § preciserar att kommunerna är ansvariga för lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse. Vidare i 14 kap. 3 § finns en bestämmelse om att självstyrelsen inte får inskränkas mer än vad som är nödvändigt i förhållande till vad som föranlett inskränkningen.

Plan- och bygglagen preciserar det kommunala ansvaret och självstyret vad gäller fysisk planering. I 1 kap. 2 § anges att "det är en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten enligt denna lag". I arbetet med att planera användningen av mark och vatten, således utövningen av plan- och bygglagen, ska kommunerna enligt 2 kap. 1 § ta hänsyn både till allmänna och enskilda intressen. Hur

⁶⁷ LRF. "En trygg livsmedelsförsörjning globalt och i Sverige", 2012

bedömningen, i stora drag, ska göras vid planläggning och bygglovsfrågor anges i 2 kap. 2 § plan- och bygglagen. Det är även via denna paragraf kravet finns på att kommunerna ska ta hänsyn till 3 kap. miljöbalken och således skyddet av brukningsvärd jordbruksmark.

3.10 Översiktsplanering/detaljplanering/regionplanering

Kommunernas planeringsansvar kommer till uttryck i översikts- och detaljplaneringen som regleras i plan- och bygglagen. I Stockholms län och Skåne län finns även krav på regionplanering enligt 7 kap. 1 § plan- och bygglagen.

Översiktsplan

Enligt 3 kap. 1 § plan- och bygglagen ska varje kommun ha en aktuell översiktsplan. Enligt 2 § ska planen "ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön." Planen är dock inte bindande enligt 3 § men ska ge "vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras." Enligt 3 kap 27 § ska kommunen aktualitetspröva översiktsplanen så att den är i linje med de punkter som gäller enligt 3 kap 5 § plan- och bygglagen.

Översiktsplanen skapar, enligt jordbruksverket, en tydlig inriktning för kommunens utveckling. Bland annat ska lokalisering av bostäder, arbetsplatsområden och grönsstrukturer redovisas. Utöver det ska även en redovisning över hur naturresurser och värden används och förvaltas långsiktigt, däribland jordbruksmark.⁶⁸

Länsstyrelsens roll vad gäller översiktsplan omfattar dels att rådgiva kommuner i samband med aktualitetsprövning, dels att granska översiktsplanen i granskningskedet innan antagande. Det finns dock inga regler i lagen som ställer krav på att länsstyrelsens granskning och rådgivning ska innehålla bedömning utifrån 3 kap 4 § miljöbalken. Reglerna i plan- och bygglagen och miljöbalken ger inte utrymme för att upphäva eller ändra översiktsplaner vad gäller ianspråktagande av jordbruksmark. Vid framtagande av nya detaljplaner kan sakägare och direkt berörda fastighetsägare överklaga och på så sätt erhålla en prövning av 3 kap 4 § miljöbalken.⁶⁹

Detaljplan

Reglerna om när detaljplan ska upprättas och vad som regleras framgår av 4 kap plan- och bygglagen. Bland annat ska detaljplan (eller områdesbestämmelser) upprättas för ny sammanhållen bebyggelse och befintlig bebyggelse som ska ändras eller bevaras, enligt 4 kap. 2 § plan- och bygglagen.

⁶⁸ Jordbruksverket, 2013

⁶⁹ ibid

Enligt 2 kap. 2 § plan- och bygglagen ska 3 och 4 kap. i miljöbalken tillämpas vid planläggning vilket resulterar i att skyddet av jordbruksmark aktiveras vid upprättande och ändring av detaljplaner.

Områdesbestämmelser

Istället för detaljplan kan kommuner reglera markanvändningen inom begränsade områden, som inte omfattas av detaljplan, med hjälp av områdesbestämmelser enligt 4 kap. 41 § plan- och bygglagen. Enligt 42 § samma kapitel anges vad som kan regleras med områdesbestämmelser. Exempelvis kan dessa användas för att ange grunddragen för bebyggelse, fritidsanläggningar eller kommunikationsleder i de fall det behövs för att säkra syftet med översiktsplanen eller riksintressen.

Områdesbestämmelser är inte reglerade i dess utformning på samma sätt som detaljplaner och ger inte till exempel ingen direkt byggrätt. Områdesbestämmelser har dock likt detaljplan en rättslig verkan.⁷⁰

Bygglov och förhandsbesked

Plan- och bygglagen reglerar även frågor som rör bygglov och förhandsbesked. I 9 kap. 2 § föreskrivs att bygglov krävs för nybyggnad, ombyggnad samt vissa ändringar av befintlig byggnad. För vissa byggnader krävs inget bygglov, till exempel ekonomibyggnader för jord- och skogsbruk enligt 3 §. Bygglov krävs inte heller för komplementbostadshus (så kallade attefallshus) eller komplementbyggnader enligt 4 a §.

För att i ett tidigt skede få reda på om platsen är lämplig för bebyggelse kan en ansökan om förhandsbesked göras vilket regleras i 9 kap. 17 och 18 §§ plan- och bygglagen. Vid prövningen av förhandsbesked tar kommunen ställning till om platsen är lämplig att bebyggas men bedömer inte det byggnadstekniska. På så sätt har bygglovsprocessen, enligt boverket effektiviserats genom att bygghandlingar inte tas fram för en plats som inte kan bebyggas.⁷¹

Vid prövning av förhandsbesked och bygglov tillämpas 3 kap. 4 § miljöbalken genom bestämmelsen i 2 kap. 2 § plan- och bygglagen. Som följer av genomgången av domar från Mark- och miljööverdomstolen rör de flesta fall som aktualiserar 3 kap. 4 § miljöbalken bygglov och förhandsbesked och är således utanför detaljplanelagda områden eftersom den prövningen görs redan vid upprättande av detaljplan.

⁷⁰ Boverket. "Områdesbestämmelser", 2019

⁷¹ Boverket. "Förhandsbesked", 2014

4 Resultat

Resultatdelen är uppdelad på rättsfall och intervjuer. Rättsfallen presenteras genom sammanfattningar av de olika instanserna men huvudfokus ligger på Mark- och miljööverdomstolens bedömning. Intervjuerna är även de sammanfattade och delas in efter kommuner, LRF och Trafikverket. Alla svar från intervjuerna återfinns som bilagor i slutet av rapporten.

4.1 Genomgång av rättsfall

I denna del av rapporten ges en sammanställning av rättsfall från Mark- och miljööverdomstolen där 3 kap. 4 § miljöbalken har prövats. Rättsfallen berör dels bygglovsärenden och ärenden gällande förhandsbesked dels fall som rör antagna detaljplaner. Den materia som lyfts fram i respektive rättsfall fokuserar på det som är relevant för denna rapport. är relativt djupgående. Detta i ljuset av att syftet är att komma fram till domstolens linje i mål som prövar miljöbalkens bestämmelser om skydd för jordbruksmark. Detta innebär att inriktningen är att studera domstolens bedömning av brukningsvärd jordbruksmark och väsentliga samhällsintressen. Parenteserna efter varje rättsfallsnummer anger om den tänkta bebyggelsen tilläts eller inte enligt 3 kap. 4 § MB.

Rättsfall avseende bygglov och förhandsbesked som hindrats till förmån för jordbruksmark

Bostadshus i Ystad - P 4087–15 (NEJ)

Målet gällde ett överklagat beslut om förhandsbesked för ett enbostadshus utanför detaljplan i Ystad kommun. Fastigheten utgjordes vid tiden för prövning av betesmark. Kommunen gav positivt förhandsbesked som sedan överklagades av en granne. Länsstyrelsen biföll överklagandet och upphävde kommunens beslut. Vid syn bedömde MMD att marken inte är lämplig för rationellt jordbruk på grund av att bebyggelsen sker på en platå samt att slänterna runt om inte lämpar sig för jordbruk. MMD bedömde att marken inte var lämplig att bedriva rationellt jordbruk på samt att byggnationen inte kommer i konflikt med intresset att hushålla med brukningsvärd jordbruksmark. MMD anslöt sig till kommunens beslut om positivt förhandsbesked.

MÖD gjorde en mer djupgående bedömning av marken i fråga huruvida den är att anse som brukningsvärd jordbruksmark eller inte. Utifrån lag (1979:425) om skötsel av jordbruksmark och förarbetena till denna, hämtas definitionen av jordbruksmark och domstolen bedömde att “det som anförts innebär att även kultiverad betesmark som har förbättrats genom röjning eller tidigare varit åker och som utnyttjas som bete kan utgöra jordbruksmark”. MÖD konstaterade att marken är betesmark samt att den någon gång har röjts och därmed ska klassas som jordbruksmark.

I bedömningen av om marken är att klassa som brukningsvärd jordbruksmark använde MÖD länsstyrelsens och Jordbruksverkets utvärderingar för detta fall. Länsstyrelsen menade att det rör sig om jordbruksmark med hög bördighet och Jordbruksverket har i sitt yttrande till MÖD redogjort att marken är att klassa som brukningsvärd jordbruksmark. I sitt yttrande pekade Jordbruksverket på att "den mark en lantbrukare väljer att bruka är brukningsvärd" samt att det i området råder brist på betesmark.

MÖD bedömde marken som brukningsvärd och konstaterade att det då enligt 3 kap. 4 § miljöbalken krävs att åtgärden är nödvändig för att tillgodose ett väsentligt samhällsintresse. MÖD fann att ett enda bostadshus inte kan utgöra ett sådant väsentligt samhällsintresse och upphävde beslutet om positivt förhandsbesked.

Fyra bostadshus i Örnsköldsvik - P 4848-16 (NEJ)

Även detta gäller förhandsbesked utanför detaljplan, dock för fyra enbostadshus. Samhällsbyggnadsnämnden i Örnsköldsviks kommun meddelade negativt förhandsbesked och Länsstyrelsen likaså, utom för ett av husen, som godkändes. MMD bedömde bebyggelsen som godtagbar och återförvisade ärendet till nämnden för ny handläggning i form av positivt förhandsbesked för samtliga tomter. I frågan om jordbruksmark hänvisar MMD till att länsstyrelsen beslutat om att marken ska tas ur produktion och att den därigenom inte kan anses ha ett särskilt tungt allmänt intresse.

Till att börja med konstaterade MÖD att ett beslut från länsstyrelsen om att ta jordbruksmark ur produktion inte påverkar bedömningen av jordbruksmark. Detta beslut är endast av rent administrativ karaktär enligt domstolen.

I frågan om marken är att anse som brukningsvärd gjorde MÖD en redogörelse om markens beskaffenhet och läge. Läget, omgivningen och att marken brukats i närtid avgjorde bedömningen och MÖD ansåg att det var tal om brukningsvärd jordbruksmark. Vidare presenterades att marken bestod av långsmala skiften. Marken hade innan den togs ur produktion ingått i ett större sammanhängande jordbruk bestående av åkermark. Jordbrukaren som arrenderade marken hade enligt MÖD inte uttalat något som talade för att marken inte lämpade sig för jordbruksproduktion.

Att uppföra tre enbostadshus (det fjärde prövades ej då det inte ingick i överklagan) ansågs inte utgöra ett väsentligt samhällsintresse som inte går att uppföra på annan lämplig mark. MÖD lade vikt vid att kommunen i översiktsplanen uttryckt att jordbruksmark ska bevaras vilket vägde tyngre än intresset för att upprätta bostadshus på den angivna platsen.

Fem bostadshus i Karlskrona - P 3809-18 (NEJ)

I målet prövades möjligheterna att bevilja förhandsbesked för fem enbostadshus utanför detaljplan i Karlskrona kommun. Miljö- och byggnadsnämnden meddelade positivt besked som länsstyrelsen, efter överklagande, upphävde. MMD upphävde länsstyrelsens beslut och fastställde nämndens beslut om positivt förhandsbesked. Här

konstaterades att i och med att marken ingår i ett befintligt jordbruk och tidigare har brukats är den att anse som brukningsvärd. Markägare framförde att marken bestod till stor del av sand, berg och stenar vilket gjorde den svårbrukad och olämplig som åkermark. Vidare anförde ägaren att som ersättning skulle motsvarande areal uppodlas på annan mark i området. MMD uttryckte, trots att det rörde sig om brukningsvärd mark, att avseende på byggnadernas placering i förhållande till väg och befintlig bebyggelse kommer jordbruksmarken i obetydlig mån påverkas. Tillsammans med detta och att översiktsplanen angav marken som lämplig för bostadsbebyggelse beviljade MMD förhandsbeskedet.

MÖD stämde in i MMD:s bedömning vad gäller brukningsvärd jordbruksmark. Vad gäller om byggnationen ansågs utgöra ett väsentligt samhällsintresse fördes ett resonemang att de förhållanden som råder på orten är avgörande och bedömning ska ske från fall till fall. Här fann MÖD att de fem husen kunde anses utgöra ett väsentligt samhällsintresse på så sätt att den utgör ett led i den bostadsutveckling som kommunen har lyft fram ett behov av.

Trots ovanstående fann MÖD att ansökan om förhandsbesked skulle avslås då tillgänglig utredning inte gav stöd för slutsatsen att detta intresse inte kan tillgodose utan att brukningsvärd jordbruksmark tas i anspråk. MÖD hänvisade till översiktsplanen som visserligen pekar ut området för bostadsbebyggelse men inte på ett exakt sätt inom området. Det saknades enligt domstolen analyser och redovisningar över tänkbara lokaliseringar inom området.

Bostad och hästgård i Borlänge - P 8646–18 (NEJ)

På ansökan om förhandsbesked för enbostadshus och hästgård utanför detaljplan meddelade byggnadsnämnden i Borlänge kommun positivt beslut. Länsstyrelsen upphävde beslutet efter överklagande. MMD bedömde relativt kortfattat att den olämpliga arronderingen inte uteslöt att marken kan betraktas som brukningsvärd jordbruksmark. Frågorna om väsentligt samhällsintresse och annan lokalisering prövades inte närmare och MMD fann att huset utgör komplettering till befintlig bebyggelse och ansågs därmed inte stoppas av 3 kap. 4 § MB.

MÖD gjorde bedömningen att marken är att anse som brukningsvärd då den används för bete och därmed brukas aktivt. I motsats till MMD ansåg MÖD att avståndet till övrig bebyggelse talade emot att åtgärden skulle anses som kompletterande. I den vidare prövningen bedömde MÖD huset och hästgården som sådana intressen som inte är väsentliga för samhället. Sammanfattningsvis fann domstolen att det allmänna intresset av att bevara betesmarker övervägde det enskilda intresset av att bebygga platsen.

Två bostadshus på Ekerö - P 4193–19 (NEJ)

Byggnadsnämnden i Ekerö kommun meddelade negativt förhandsbesked för två enbostadshus. Beslutet överklagades till länsstyrelsen som avlog överklagandet.

MMD bedömde att marken inte brukats på längre tid och dessutom var gräsbärande samt impediment. Vidare konstaterades att den tänkta byggnationen ansluter till befintlig bebyggelse samt att det aktuella området var av liten omfattning. Således fann MMD att marken inte är brukningsvärd och beslutet om negativt förhandsbesked var felaktigt.

MÖD bedömde marken annorlunda i frågan om att den inte är att anse som impediment. Klassningen av jordbruksmarken är 4 på den tiogradiga skalan och sammanfattningsvis fann MÖD att jordbruksmarken var att anse som brukningsvärd. Till stöd för detta uttryckte MÖD att marken var väl lämpad för jordbruksproduktion. I bedömningen togs även hänsyn till gällande översiktsplan som uttryckte restriktivitet vad gäller byggnation av brukningsvärd jordbruksmark såvida det inte är att anse som "lucktomter". De två husen ansågs inte utgöra väsentligt samhällsintresse och på grund av att området utgörs av sammanhängande jordbruk kunde byggnationen inte ses som kompletterande såsom förarbetena medger (prop. 1985/86:3 s. 159).

Två bostadshus på betesmark i Göteborg - P 2432-17 (NEJ)

I detta fall, i Göteborgs kommun prövades ett förhandsbesked för 2 enbostadshus på jordbruksmark utanför detaljplan. Marken i fråga hade använts för bete för hästar fram tills en kort tid innan prövningen. Byggnadsnämnden meddelade negativt besked till bebyggelsen och likaså länsstyrelsen som avlog överklagandet. MMD gjorde ingen närmare prövning av 3 kap. 4 § MB och ansåg att det rörde sig om komplement till befintlig bebyggelse.

Av de sökande anfördes att betesmarken (som fallet gällde) inte längre behövdes och att det fanns annan mark att tillgå för betesbehov. MÖD konstaterade att marken inte upphör att vara brukningsvärd jordbruksmark genom att de nuvarande ägarna tar den ur produktion. Relativt kortfattat framförde MÖD vidare att det inte anses utgöra kompletterande bebyggelse och att positivt förhandsbesked således inte skulle meddelas.

Skegriefallet - P 1202-19 (NEJ)

Detta fall utmärker sig från övriga då det rör sig om ett litet område för bebyggelse. Prövningen gällde bygglov för en restaurang samt växthus på ett 3000 kvm stort område på jordbruksmark, utanför detaljplan, i Trelleborgs kommun. Samhällsbyggnadsnämnden i Trelleborgs kommun beviljade bygglov. Detta överklagades och länsstyrelsen upphävde beslutet. MMD höll med länsstyrelsen om att marken var brukningsvärd och jordbrukets intresse (det allmänna) överväger det enskilda av att bygga restaurangen.

I yrkandet för att bygglovet ska beviljas har bolaget bland annat uttryckt att marken som tas i anspråk ger en genomsnittlig avkastning om 2500 kg vete årligen. Växthuset samt den mark som fortsatt kommer brukas förväntas ge en avkastning på cirka 10 000 kg årligen i form av frukt och grönsaker.

I ärendet var det ostridigt att det ansågs vara brukningsvärd jordbruksmark och MÖD gjorde en bedömning utifrån väsentliga samhällsintressen och lokalisering av byggnaden. Det konstateras att området inte är angivet för utveckling i översiktsplanen och sammanfattningsvis meddelade MÖD att någon annan omständighet som talar för att åtgärden utgör ett väsentligt samhällsintresse som inte kan tillgodoses genom att annan mark tas i anspråk inte har framkommit. Bygglovets upphävdes således.

Stall och foderförråd i Höganäs - P 8249–18 (NEJ)

I detta fall rörde det sig om att en person uppfört stall och foderförråd på jordbruksmark i tron om att de är bygglovsbefriade ekonomibyggnader. Stallet var 186 kvm och förrådet 50 kvm. Byggnadsnämnden i Höganäs kommun beslutade, gällande en i efterhand gjord bygglovsansökan, att avslå ansökan. Detta överklagades till länsstyrelsen som sedan avlog överklagandet. MMD avlog överklagandet av länsstyrelsens beslut med hänvisning till 3 kap. 4 § MB att det rör sig om brukningsvärd jordbruksmark och det inte är ett väsentligt samhällsintresse.

Det var enligt samtliga instanser ostridigt att marken utgjorde brukningsvärd jordbruksmark. MÖD hänvisade i sin bedömning till mål P 8646–18 att bostadshus och stall inte anses utgöra väsentliga samhällsintressen. Som avslutande bedömning framförde MÖD att intresset av att hushålla med jordbruksmarken och således det allmänna intresset väger tyngre än den enskildes intresse att uppföra stall och foderförråd.

Bostadshus Forshaga/Munkfors - P 7786–18 och 7791–18 (NEJ)

Fallen berörde ett bygglov för enbostadshus på åkermark utanför detaljplan, som meddelats positivt beslut från miljö- och byggnämnden i Forshaga/Munkfors kommuner. Att det är två fall beror på att olika överklaganden prövades i olika mål i MMD. Efter det positiva bygglovsbeslutet avlog länsstyrelsen överklagandena och likaså MMD.

Frågan om jordbruksmarken berördes kort vid prövningen både hos länsstyrelsen och i MMD. Länsstyrelsen motiverade beslutet att tillåta byggnation, utifrån reglerna om skydd för jordbruksmark, med att den inte strider mot några intressen vare sig i plan- och bygglagen eller miljöbalken. MMD såg inte skäl till att göra en annan bedömning än länsstyrelsen.

MÖD förklarade att den aktuella marken ligger i ett sammanhängande område av jordbruksmark och används för vallodling och är därav anse som brukningsvärd jordbruksmark. Vidare gjordes bedömningen att det inte visats att byggnationen utgör ett väsentligt samhällsintresse. MÖD upphävde till följd av detta nämndens beslut om bygglov.

Vindkraftverk i Lomma - P 8280–17 (NEJ)

Fallet skiljer sig från övriga då det rörde sig om uppförande av tre vindkraftverk samt servicehus och vägar på jordbruksmark. Lomma kommun beslutade att avslå ansökan av bygglov. Detta överklagades till länsstyrelsen som beviljade bygglovet och återförvisade ärendet till kommunen. Kommunen överklagade sedan länsstyrelsens beslut till MMD.

MMD bedömde utifrån mål P 4087–15 att marken är att klassa som brukningsvärd jordbruksmark. I skälen anges att restriktivitet ska gälla vid exploatering av jordbruksmark och att det inte är visat att marken kan återställas efter borttagandet av vindkraftverken. Slutligen hävdade MMD att intresset av att bevara den aktuella jordbruksmarken väger tyngre än de tre vindkraftverken.

I och med att det i målet var fråga om vindkraftverken ansågs varaktigt ianspråkta jordbruksmark gjorde MÖD en bedömning. Av den anledning att bygglovet och dess villkor inte innehåller någon tidsbegränsning menade MÖD att den tekniska livslängden för vindkraftverken saknade betydelse och det därav vara att anse som ett varaktigt ianspråktagande. Således krävs en bedömning utifrån 3 kap. 4 § miljöbalken.

Inledningsvis konstaterades att utbyggnad av vindkraft utgör ett väsentligt samhällsintresse, med hänvisning till nationella och internationella miljömålsättningar. Det måste dock vara utrett att det från allmän synpunkt tillfredsställande sätt inte går att ta annan mark i anspråk för åtgärden.

Bolaget presenterade argument till stöd för att vindkraftverken skulle placeras på den aktuella platsen. De anförde att det för platsen inte finns motstående intressen och att det råder mycket goda vindförhållanden. Utöver detta menade bolaget att jämförbara platser med hög säkerhet återfinns på brukningsvärd jordbruksmark.

MÖD ansåg att detta inte var någon konkret redogörelse för alternativa lokaliseringar och att utredningen som presenterats inte var tillräcklig för att den aktuella platsen var bäst lämpad. Som följd av detta avslogs överklagandet och kommunens beslut att inte bevilja bygglov fastslogs.

Rättsfall avseende bygglov och förhandsbesked där skyddet av jordbruksmark inte utgjort hinder

Bostadshus i Uppsala - P 6358–16 (JA)

Likt de tidigare målen gällde även detta förhandsbesked för enbostadshus utanför detaljplan, detta i Uppsala kommun. Marken beskrevs enligt länsstyrelsen som igenvuxen åkermark som övergått till gräsbärande betesmark. Marken hade dock inte brukats på senare tid.

Jordbruksverket framförde i sitt yttrande till MÖD att markens beskaffenhet talade för att det inte rörde sig om brukningsvärd jordbruksmark. De menade dock att faktumet

att en och samma jordbrukare brukade markerna runt om talade för det motsatta, att marken är brukningsvärd.

Utredningen i MÖD fann att marken inte brukats på senare tid samt delar av den tänkta tomten är skogsbevuxen. Byggandet av ett enbostadshus ansågs inte motverka ett rationellt jordbruk och en sammanfattande bedömning fann att jordbruksmarken inte var brukningsvärd. Bedömningen grundades dels på den syn som hållits och dels på att ingen uppgift förts fram som talade för att marken brukas eller nyligen brukats för bete.

I och med att det inte rörde sig om brukningsvärd jordbruksmark prövades inte frågorna om väsentligt samhällsintresse eller alternativ lokalisering och positivt förhandsbesked kunde meddelas.

Venfallet - P 4520–17 (JA)

Ärende gällande förhandsbesked för två enbostadshus på Ven i Landskrona kommun. Området omfattas inte av detaljplan men av områdesbestämmelser från 1993. Den aktuella marken används för bete. Fastigheten ligger i anslutning till befintlig bebyggelse åt ett håll samt i anslutning till betesmark och en pilevall i övriga riktningar. Stadsbyggnadsnämnden lämnade positivt besked och så även länsstyrelsen som avslog överklagandet av nämndens beslut. MMD ansåg att jordbruksmarken (klass 10) var av hög bördighet och således brukningsvärd. Jordbrukets intresse övervägde det enskilda intresset att bebygga marken enligt MMD. Bostadshusen ansågs därmed inte utgöra ett väsentligt samhällsintresse.

MÖD bedömde efter yttrande från Jordbruksverket jordbruksmarken som brukningsvärd i och med att marken är en av landets mest bördiga. Vidare diskuterades om byggnationen kunde tillåtas trots att marken är brukningsvärd. MÖD förde ett resonemang om att den tänkta bebyggelse anses som begränsad kompletterande bebyggelse samt att den ej påverkar jordbruket negativt. Sammanfattningsvis konstateras att på grund av byggnadernas tänkta placering i anslutning till pilevallen och markens arrondering kommer jordbruksmarken endast i obetydlig mån påverkas. I domskälen hänvisade domstolen till att fastigheten var utpekad för utbyggnad i översiktsplanen samt riktlinjerna för Ven. MÖD var således positiva till förhandsbeskedet utifrån 3 kap. 4 § MB.

Två bostadshus i Östersund - P 11097–17 (JA)

Prövningen gällde förhandsbesked för två enbostadshus utanför detaljplan i Östersunds kommun. Miljö- och samhällsnämnden avslog ansökan om förhandsbesked, länsstyrelsen beviljade förhandsbeskedet och likaså MMD.

I MÖD lyftes frågan om definitionen av jordbruksmark i och med att det aktuella området låg inom en fastighet som inte var registrerad som lantbruksenhet. Med hänvisning till 12 kap. 7 § MB, där jordbruksmark definieras som "åkermark och betesmark som ingår i fastighet som är taxerad som lantbruksenhet" fastslog MÖD att

samma definition gäller även för 3 kap. 4 § MB. Således fanns inget hinder, enligt 3 kap. 4 § MB, mot att bevilja förhandsbeskedet. I prövningen inkluderade MÖD även översiktsplanen. I denna ingick aktuell fastighet i område markerat för jordbruk men där enstaka bostadshus tillåts som komplettering till befintlig bebyggelse inom jordbruket. Närliggande områden var utmarkerade som lämpliga för bostadsutveckling. I domskälet angav MÖD att den ansökta bebyggelsen kunde anses som kompletterande.

Bostadshus i Höör - P 7083–18 (JA)

Prövningen i detta fall gällde bygglov för ett bostadshus i Höörs kommun, utanför detaljplan. Unikt för fallet är att marken har styckats av och bildats för bostadsändamål. Miljö- och byggnadsnämnden biföll ansökan om bygglov men länsstyrelsen avslög den senare efter överklagande. MMD bedömde marken som brukningsvärd men att huset utgör en lämplig komplettering till befintlig bebyggelse.

MÖD tog först ställning till vilken betydelse ett fastighetsbildningsbeslut har vid ansökan om bygglov och konkluderar att ett sådant beslut inte har någon bindande verkan vid bygglovsprövning i och med att det rör sig om olika lagstiftning.

Frågan om jordbruksmarken är att anse som brukningsvärd prövades av MÖD och bland annat kunde domstolen konstatera att marken tidigare har använts för bete och är av klass 4 på åkermarksskalan. Platsen ligger i utkanten av ett område av jordbruksmark och består dels av berg i dagen samt omringas av skog på två sidor. MÖD sammanfattade med att markens beskaffenhet och förhållande i övrigt samt att markens läge i landskapet gör att det inte är fråga om brukningsvärd jordbruksmark. Ingen övrig bestämmelse i plan- och bygglagen utgjorde hinder och inte heller översiktsplanen och således kunde bygglovet beviljas.

Ett bostadshus i Östersund - P 10815–17 (JA)

Likt föregående rättsfall prövades här en ansökan av bygglov för enbostadshus utanför detaljplan, denna gång i Östersunds kommun. Miljö- och samhällsnämnden avslög ansökan. Länsstyrelsen upphävde beslutet och beviljade bygglov. MMD anslöt sig till länsstyrelsens bedömning om att det inte rör sig om jordbruksmark då fastigheten inte är taxerad som lantbruksenhet och avslög överklagandet.

Nämnden anförde sin överklagan att brukningsvärd jordbruksmark inte endast kan avse mark som ingår i fastighet taxerad som lantbruksenhet. De hävdade att marken var viktig för framtida jordbruk då den ansluter till övrig jordbruksmark i området. Fastighetsägare att marken inte lämpar sig som varken åkermark eller betesmark på grund av hög andel sten som gör den svår att plöja.

I MÖD gjordes en utförlig genomgång av definitionen av jordbruksmark och vilken betydelse det har för prövningen av 3 kap. 4 § MB. Det konstateras att jordbruksmark har samma innebörd som i 12 kap. 7 § MB som i sin tur har sitt ursprung i lag om skötsel av jordbruksmark. Båda dessa anger att jordbruksmark avser sådan mark som

ingår i en fastighet som är taxerad som lantbruksenhet. I detta fall tillhörde marken fastighet taxerad som annan en lantbruksenhet och därav kan marken ej vara jordbruksmark enligt definitionen. 3 kap. 4 § MB utgjorde alltså inget hinder för att bevilja bygglov.

Åtta bostadshus i Uppsala - P 3507–18 (JA)

I detta fall rörde det sig om förhandsbesked för 8 stycken enbostadshus utanför detaljplan, i Uppsala. Samtliga instanser var eniga om att positivt besked kunde meddelas.

Området utgjordes delvis av betesmark som endast använts för bete för hästar och tidigare nötkreatur vid fåtalet tillfällen i närtid. MÖD lade vikt vid att området är omringat av skogsmark och därmed inte ansågs utgöra hinder för att fortsätta bedriva rationellt jordbruk på omkringliggande marker. Området med betesmark ansågs även vara av begränsad area. MÖD angav dock ingen bedömning beträffande markens närmare beskaffenhet. Sammanfattningsvis konstaterade MÖD att utredningen inte kunnat visa att markens läge, beskaffenhet eller övriga förutsättningar gjorde den lämplig för jordbruksproduktion.

Fyra bostadshus på Gotland - P 11838–13 (JA)

Målet avsåg förhandsbesked för fyra stycken bostadshus inom en fastighet på Gotland och utanför detaljplan. 3 kap. 4 § miljöbalken var inte huvudfråga i målet med spelade roll för besluten både i MMD och MÖD. Byggnadsnämnden meddelade positivt förhandsbesked med villkor enligt 2 kap. plan- och bygglagen.

Området för husen bestod av åkermark som dock inte längre brukades. Länsstyrelsen bedömde att förhandsbesked kunde tillåtas men att nämnden vid bygglovsprövning bör ta hänsyn till bebyggelsens inverkan på landskapsbilden.

MMD gjorde en mer utförlig bedömning avseende 3 kap. 4 § miljöbalken. Domstolen konstaterade att området utgörs av öppen åkermark och vidare, utan närmare redogörelse, att det är fråga om brukningsvärd jordbruksmark. MMD fann att de 4 bostadshusen inte når upp till den nivå att de skulle utgöra ett väsentligt samhällsintresse samt att bostäder kan uppföras på annan mark.

Gällande frågan om att området omfattas av jordbruksmark i form av åker hänvisade MÖD till länsstyrelsens tidigare beslut om ändrad markanvändning. Domstolen pekade på att länsstyrelsen inte motsatt sig till att jordbruksmarken tas ur produktion och marken, med avseende på att den skulle utgöra jordbruksmark, inte anses olämplig för bebyggelse. Den samlade bedömningen i MÖD mynnade ut i att inget talade för att marken skulle anses som olämplig för bebyggelse.

160 kvadratmeter åker i Uppsala - P 8923–14 (JA)

I detta mål prövades ett beviljat förhandsbesked för ett bostadshus utanför detaljplan i Uppsala kommun. Fastigheten bestod av skog- och jordbruksmark och 160 kvadratmeter av den nya tomten tog i anspråk åkermark.

Länsstyrelsen avslog överklagan och byggnadsnämndens beslut om positivt förhandsbesked stod fast. MMD hänvisade till att området inte pekats ut för utveckling samt att den tänkta bebyggelsen inte ligger i anslutning till befintlig bebyggelse. Det allmänna intresset av att bruka och spara åkermark ansågs väga tyngre än det enskilda intresset att bygga bostadshuset. Ingen redogörelse om brukningsvärd jordbruksmark eller väsentliga samhällsintressen redovisades i domskälen.

I MÖD var domskälen kortfattade där det konstaterades att nämnden gjort en korrekt avvägning mellan allmänna och enskilda intressen. Beslutet ansågs förenligt med översiktsplanen och byggnationen ansågs rimlig sett till förhållandena på platsen. Noterbart är att MÖD, trots att det rörde sig om jordbruksmark, varken nämnde eller prövade bestämmelserna i 3 kap. 4 § miljöbalken.

Rättsfall avseende detaljplan

Detaljplan Svedala - P 1188–17 (NEJ)

Målet gällde en antagen detaljplan för bostadsbebyggelse i Svedala kommun. Efter överklagande till MMD godtogs planen som sedan överklagades till MÖD.

Vad gäller frågan om jordbruksmarken som detaljplanen avser fanns en underliggande tvist gällande klassningen enligt den 10-gradiga skalan. MÖD uttalade att oberoende om marken är av klass 7 eller 8 rör det sig om mark väl lämpad för jordbruk och utgör således brukningsvärd jordbruksmark.

Vidare konstaterade MÖD att bostadsändamål kan utgöra sådant väsentligt allmänt intresse som avses i 3 kap. 4 § MB men kommunen har inte i detaljplanen visat att detta inte kan tillgodoses på annan mark. I domskälen lade MÖD även vikt, i lokaliseringsbedömningen, vid att detaljplanen inte överensstämmer med översiktsplanen då området inte är något av de områden som pekats ut för utbyggnad.

Timråfallet - P 5481–17 (NEJ)

Kommunfullmäktige i Timrå kommun antog en ny detaljplan för villabebyggelse avseende fem tomter belägna på betesmark för boskapsdjur. Marken beskrivs av kommunen som kuperad och till stor del täckt av stubbar, sten och träd. Den hade aldrig tidigare brukats utan utgjordes tidigare av skogsmark.

Beslutet att anta detaljplanen överklagades till MMD som i sitt avgörande avslog överklagandet. Skälen till beslutet var relativt kortfattade då MMD menade att kommunens beslut ligger inom ramen för vad den kommunala

självbestämmanderätten. Även det faktum att länsstyrelsen inte överprövat planen med hänsyn till riksintressen enligt 3 och 4 kap. miljöbalken, menade MMD pekade på att en korrekt bedömning gjorts.

MÖD gjorde till skillnad från MMD en bedömning om jordbruksmarken är brukningsvärd eller inte. Med hänvisning till syftet med lagstiftningen konstaterades att betesmarken använts i närtid och bakgrunden till bestämmelserna i miljöbalken innebär att skapa förutsättningar för en långsiktig hushållning med landets naturresurser och därigenom ansågs marken vara brukningsvärd.

I den vidare bedömningen utifrån 3 kap. 4 § MB prövade MÖD kravet på att annan mark istället kan tas i anspråk och anförde att det däremot inte framgår av planbeskrivningen att behovet av attraktiva tomter för småhusbebyggelse inte kan tillgodoses på annan mark. Med det skälet som bakgrund beslutade MÖD att upphäva detaljplanen.

Värmdöfallet - P 5876–18 (NEJ)

Värmdö kommun antog 2014 en detaljplan för ny bebyggelse som senare kom att upphävas av MMD. 2017 antogs en ny detaljplan för samma område och överklagades även den på grund av att området berörs av både strandskydd och jordbruksmark. Vad gäller jordbruksmarken och därmed 3 kap. 4 § MB bedömde MMD marken till att inte vara brukningsvärd och att den nya bebyggelsen var av kompletterande karaktär. Utöver det fann MMD inga andra hinder och avslog överklagandet.

MÖD har i sin bedömning konstaterat att jordbruksmarken är brukningsvärd. Till grund för detta har domstolen hämtat informationen från kommunens egna bedömning av marken. Detaljplanen avser främst bostadsbebyggelse, vilket därmed utgör ett väsentligt samhällsintresse i form av bostadsförsörjning. Dock ansåg MÖD 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. Därigenom ansågs detaljplanen inte vara förenlig med 3 kap. 4 § MB och således upphävdes planen.

Detaljplan Stångby - P 4581–17 (MMD: P 2580–16)

Detta fall rörde en detaljplan för bostadsbebyggelse i Stångby, Lunds kommun. Planen omfattade framför allt bostäder på ett 30 hektar stort område bestående av jordbruksmark. Planen överklagades till MMD som avslog överklagandet. Detta beslut överklagades till MÖD som dock inte fann skäl att lämna prövningstillstånd. Då det rör sig om ett stort område jordbruksmark som exploateras och dessutom i Skåne, kommer en redogörelse för MMD:s bedömning göras.

Det rådde ingen tvekan om att det var fråga om brukningsvärd jordbruksmark. Vidare konstaterade domstolen att bostadsförsörjning kan utgöra ett väsentligt

Exploatering av jordbruksmark - tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken (1998:808)

samhällsintresse. Huvudfrågan för domstolen var huruvida kommunen visat att detta inte kan tillgodoses på ett tillfredsställande sätt på annan mark.

MMD hänvisade till propositionen (som redogjorts för tidigare i denna rapport) och specifikt uttalandet om att kommunerna hanterar avvägningar mellan olika lokaliseringar i översiktsplanen. Domstolen pekade bland annat på att översiktsplanen för Lunds kommun uttrycker att ny bebyggelse ska förläggas till befintliga kollektivtrafikstråk. De tar upp att Stångby är ett av de områden som tas upp i samband med detta samt finns med i kommunens utbyggnadsplan. Att kommunen även i en fördjupad översiktsplan för Stångby har utrett förutsättningarna för bebyggelse menar MMD talar för att exploateringen kan tillåtas.

Sammanfattningsvis bedömde MMD att kommunen berett utbyggnaden av Stångby på ett sätt som lagstiftaren menat. Utöver det konstaterades att "kommunen på ett tillräckligt sätt visat att Stångby utgör en lämplig tätort för fortsatt bostadsutbyggnad trots att högproduktiv jordbruksmark tas i anspråk".

Tabell 1, Sammanställning

Rättsfall	Ärende	Mark	Brukning - värd?	Väsentligt ?	Utredning ?
Ystad - P 4087-15	Förhandsbesked	Bete	Ja	Nej	Ej prövad
Örnsköldsvik - P 4848-16	Förhandsbesked	Åker	Ja	Nej	Ej prövad
Karlskrona - P 3809-18	Förhandsbesked	Åker	Ja	Ja	Nej
Borlänge - P 8646-18	Förhandsbesked	Bete	Ja	Nej	Ej prövad
Ekerö - P 4193-19	Förhandsbesked	Bete	Ja	Nej	Ej prövad
Göteborg - P 2432-17	Förhandsbesked	Bete	Ja	Nej	Ej prövad
Skegriefallet - P 1202-19	Förhandsbesked	Åker	Ja	Nej/Ja	Nej
Höganäs - P 8249-18	Bygglov	Åker	Ja	Nej	Ej prövad
Forshaga/Munkfors - P 7786-18 och 7791-18	Bygglov	Åker	Ja	Nej	Ej prövad
Lomma - P 8280-17	Bygglov	Åker	Ja	Ja	Nej
Uppsala - P 6358-16	Bygglov	Bete	Nej	Ej prövad	Ej prövad

Exploatering av jordbruksmark - tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken (1998:808)

Venfallet - P 4520-17	Bygglov	Åker	Ja	Ja	Ja
Östersund - P 11097-17	Förhandsbesked	Ej tax	Ej prövad	Ej prövad	Ej prövad
Höör - P 7083-18	Bygglov	Bete	Nej	Ej prövad	Ej prövad
Östersund - P 10815-17	Bygglov	Ej tax	Nej	Ej prövad	Ej prövad
Uppsala - P 3507-18	Förhandsbesked	Bete	Nej	Ej prövad	Ej prövad
Gotland - P 11838-13	Förhandsbesked	Åker	Nej	Ej prövad	Ej prövad
Uppsala - P 8923-14	Förhandsbesked	Åker	Ej prövad	Ej prövad	Ej prövad
Svedala - P 1188-17	Detaljplan	Åker	Ja	Ja	Nej
Timråfallet - P 5481-17	Detaljplan	Bete	Ja	Ja	Nej
Värmdöfallet - P 5876-18	Detaljplan	Åker	Ja	Ja	Nej
Stångby - P 4581-17	Detaljplan	Åker	Ja	Ja	Ja

4.2 Rättsfall jordförvärvslagen

Som tidigare nämnts är jordförvärvslagen relevant i fråga om jordbruksmark och exploatering. Även om det inte i sig är fråga om lagstiftning som reglerar exploatering på jordbruksmark påverkar jordförvärvslagen vem som kan förvärva lantbruksfastigheter. Syftet med lagen är att bibehålla balansen i ägandet mellan privatpersoner och juridiska personer samt att stimulera brukandet av jordbruksmark på landsbygden.

Relativt nyligen avgjordes ett mål i Högsta förvaltningsdomstolen gällande ett tillståndspliktigt förvärv av en jordbruksfastighet där köparen var ett bolag. I målet, HFD 2018 ref. 64, förvärvade bolaget marken (545 ha) genom fastighetsreglering och ansökte sedan om fastighetsbildning och förvärvstillstånd. Noterbart är att aktierna i bolaget ägs av samma person som ägde fastigheten i fråga.

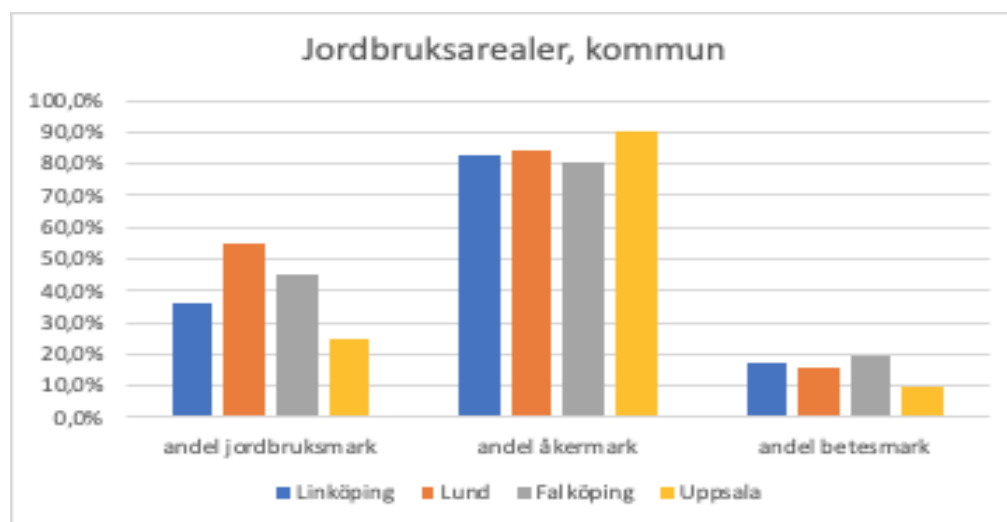
Sökande anförde framför allt att markförvärvet skulle skapa ekonomiska fördelar och stordriftsfördelar av jordbruket. Jordbruksverket meddelade inte förvärvstillstånd. Förvaltningsrätten biföll överklagandet och menade att förvärvet var tillåtet då det förenklar brukandet i kommande generationer samt att inget tydde på spekulationsköp och bolaget redan äger mark i området. Kammarrätten biföll sedan Jordbruksverkets överklagande av förvaltningsrättens dom med argumentet att fördelarna med åtgärden

sett till bolaget inte övervägde de nackdelar åtgärden har för det allmänna i form av försämrad balans i ägande.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att ekonomiska aspekter kan utgöra särskilda skäl för förvärvstillstånd, till exempel om det finns värden för det allmänna på marken och det medför ökade kostnader att förhålla sig till. I detta fall fann domstolen dock att några sådana särskilda skäl inte förelåg och intresset att bibehålla balansen mellan ägarkategorier vägde tyngre än det enskilda intresset.

4.3 Kommunernas syn på skyddet av jordbruksmark vid fysisk planering

För att få perspektiv för hur lagstiftningen tillämpas och hur synsättet på jordbruksmark är har intervjuer hållits med representanter från olika kommuner i Sverige. Kommunerna som intervjuats är Linköping, Lund, Falköping och Uppsala. De har valts ut främst utifrån att de har en stor andel jordbruksmark, se figur 7. De som har intervjuats jobbar med frågor inom exploatering, stadsbyggnad och fysisk planering överlag. En sammanställning från varje intervju finns som bilaga och i redovisningen av hur kommunerna arbetar presenteras de intervjuade personernas svar i form av kommunernas inställning. Frågorna är relativt allmänt hållna för att skapa utrymme för bredare tolkningar och på så sätt erhålla svar med varje kommuns enskilda synsätt.



Figur 7 Andel jordbruksmark och typ av jordbruksmark, SCB

Planer för jordbruksmark

Samtliga kommuner har uppgett att de anser att jordbruksmarkens skydd i samband med fysisk planering är en aktuell fråga. På frågan om det finns en plan för hur mycket jordbruksmark som får exploateras hänvisar alla kommuner till deras respektive översiktsplaner. Planerna visar var ny bebyggelse kan tillåtas och hur mycket av detta

som sker på jordbruksmark. Samtliga har i sina översiktsplaner en tydlig inriktning att jordbruksmark ska värnas så långt som möjligt. Linköpings kommun har även en landsbygdsplan där riktlinjerna för jordbruket lyfts fram samt hur och var landsbygdsutveckling kan ske.

Förhållande till 3 kap. 4 § miljöbalken

De intervjuade har uppgett att samtliga som arbetar med frågor kring exploatering och fysisk planering är väl införstådda vad gäller 3 kap. 4 § miljöbalken och därmed vilket skydd som gäller för jordbruksmark. I Linköping är de medvetna om att lagstiftningen kan komma att bli striktare men hänvisar till ett behov av att ta jordbruksmark i anspråk i särskilda fall. Det har vid intervjuerna framkommit att det ibland finns en skild uppfattning om vad som gäller angående skydd av jordbruksmark. Det uppges att kommunala tjänstemän ibland uppfattar lagstiftningen såsom ett totalförbud mot exploatering vilket anses som ett problem, då det kan leda till felaktigt beslutsfattande.

När det kommer till frågan om vad som enligt kommunerna anses vara väsentliga samhällsintressen är svaren relativt lika. Falköping och Lund hänvisar båda till att en bedömning måste göras i varje enskilt fall. Från Linköpings sida anges tätortsutveckling och infrastruktur som tydliga väsentliga intressen. Synen är att sådana ändamål som kan ligga till grund för expropriering är väsentliga samhällsintressen. I Falköping anses generellt att bostadsfrågan, infrastruktur, skolor och andra verksamheter som är nyttiga för allmänheten utgöra väsentliga samhällsintressen. I Uppsala är uppfattningen att det även ska gynna en regional utveckling för att det exploateringen ska anses utgöra ett väsentligt samhällsintresse. Ytterligare exempel på väsentliga samhällsintressen som angivits är utveckling av tätorter, servicenoder samt landsbygdsnärningar.

Utöver väsentligt samhällsintresse är begreppet brukningsvärd jordbruksmark en av de punkter som mark- och miljödomstolen lägger störst vikt i samband med utredningen. De intervjuade kommunerna har tagit ställning till vad som de anser vara brukningsvärd jordbruksmark. Här skiljer sig meningarna något mellan kommunerna. Bedömningar görs från fall till fall och i Linköpings kommun läggs stor vikt vid storleken på området, typ av jordmån och vilken gradering marken har. De hänvisar även till att "sämre" jordbruksmark som brukas för något specifikt kan vara brukningsvärd samt att betesmarker kan utgöra brukningsvärd jordbruksmark. I Lund läggs större vikt vid hur effektivt marken brukas samt vilken avkastning brukandet ger. De lägger även vikt vid andra värden än just jordbruksproduktion. Falköpings kommun tar hjälp av länsstyrelsen vid bedömning. De uttrycker att all mark som brukas kan vara brukningsvärd samt att även betesmark kan kvala in som brukningsvärd. I Uppsala kommun ger översiktsplanen riktlinjer om att all jordbruksmark som inte är planlagd för andra ändamål är att anse som brukningsvärd. De tar även upp att markägare själva i många fall inte anser marken som de vill bebygga som brukningsvärd. I varje enskilt fall sker en bedömning utifrån markens produktionskapacitet.

Lokaliseringskravet

En av de aspekter av lagstiftningen, som inte definieras närmare, i förarbeten eller i domar från MÖD, är kravet på att det är visat att annan mark inte kan användas istället. Denna avvägning sker i översiktsplanen enligt samtliga kommuner. Ingen specifik utredning om lokalisering görs i samband med att detaljplaner tas fram, på ett generellt plan. Falköpings kommun upprättar miljökonsekvensbeskrivningar då jordbruksmark ska användas för bebyggelse. Problemet för kommunen är dock att i princip all mark runt staden är jordbruksmark vilket i slutändan leder till att tänkt lokalisering blir den mark som i slutändan används. Linköpings kommun uppger att de gör större utredningar om lokalisering när det handlar om större industrier. Representanter från Uppsala kommun uppger att avvägningar görs i viss utsträckning och då mellan mer eller mindre besvärliga platser ur jordbrukets synpunkt. De har även vid ett antal tillfällen tillämpat en framtagen checklista för att bedöma om ett område på jordbruksmark kan bebyggas. Denna bedömning innefattar bland annat arrondering och ägarstruktur samt om den aktuella marken är isolerad från övrig jordbruksmark. Sådan isolerad mark uppges ofta vara den som i slutändan exploateras.

Markåtkomst och utbyggnad

När det kommer till markåtkomst som inte innebär att jordbruksmark bebyggs ser samtliga kommuner problem eller utmaningar. De arbetar med förtätning men ser risker i framtiden när förtätning inte längre är möjligt. Kommunerna har ett krav om bostadsförsörjning och kan inte trygga det med egen mark. Ofta måste samarbeten med privata aktörer göras vilket, bland annat Linköping och Lund använder men då uppstår ett beroende av andra markägare vilket kan försvåra för kommunerna. Att förköpslagen togs bort ses som ett problem för kommunerna. De efterfrågar inte att lagen i sig men möjligheterna att få information om vad som säljs för att kunna sköta den fysiska planeringen. I Lund anses detta skapa problem då kommunen behöver konkurrera om mark på marknaden vilket leder till dyrare projekt och därigenom sämre möjligheter att erbjuda billiga bostäder. I både Lunds och Linköpings kommun anses markåtkomst för industrier som problematiskt. Omvandling om tätortsnära industriområden är möjligt men skapar problem för ny lokalisering. Falköpings kommun tar upp att de har en markreserv för cirka fem år framåt men ser problem vid framtida utbyggnad. I fallet med Uppsala kommun är situationen med markåtkomst och bebyggbar mark en stor utmaning. Tätorten Uppsala är belägen på en ås som också är stadens vattentäkt vilket begränsar utbyggnadsmöjligheter. Skogar runt om är skyddade av fritidsintressen vilket ofta betyder att jordbruksmark är det enda alternativet.

Generellt jobbar samtliga av de intervjuade kommunerna med förtätning av städer. De flesta uppger dock problem med att det i framtiden blir svårt att förtäta ytterligare och då kommer städerna växa ut på jordbruksmarken. En tydlig inriktning är att många tätortsnära industriområden omvandlas till bostadsområden för att utnyttja redan bebyggd mark. Problemet för kommunerna är dock att de industrier som då flyttas, ofta lokaliseras på jordbruksmark utanför städerna.

Praxis, miljömål och förändring av lagstiftning

Kommunerna håller sig uppdaterade vad gäller rättsfall gällande bebyggelse på jordbruksmark. Lunds kommun har en jurist på exploateringskontoret och i Falköping är samtliga som arbetar med plan- och byggfrågor väl insatta i gällande rättsfall. I Linköpings kommun studerar de främst rättsfall då de har egna ärenden som kräver mer undersökning. Uppfattningen från de intervjuade i Uppsala kommun är att rättsfall studeras av vissa men inte generellt. De som arbetar med översiktsplanering följer rättsläget men inte i detalj.

När det kommer till arbetet med miljö kvalitetsmålen, "god bebyggd miljö och "ett rikt odlingslandskap", är inställningen densamma från samtliga kommuner. De ser motstridigheter och avvägningar måste göras i varje enskilt fall. Det uttrycks att målen är något vaga och svåra att mäta. Framför allt pekar många kommuner på att det är tillräckligt utmanande att hitta lösningar som uppfyller lagstiftning vilket begränsar möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsmålen.

Synen på förändringar i lagstiftningen är enhetlig mellan kommunerna i bemärkelsen att den inte bör ändras, åtminstone inte till att ge starkare skydd för jordbruksmark. Detta gäller främst avdelningar som arbetar med exploatering samt plan- och byggfrågor. Falköpings kommun såg dock positivt på att frågan har uppmärksammats mer i domstolarna och menar att det skett en alltför hög exploatering av jordbruksmark i många kommuner. Det råder delade meningar vad gäller tydligheten i lagstiftningen. Uppfattningen är dels att lagstiftningen är oklar och svårtolkad och dels att den är tydlig men att myndigheter behöver sätta ner foten. En jämförelse görs med vattendirektivet som medförde att kommuner arbetar på samma sätt samt gav myndigheter tydliga riktlinjer.

Den generella inställningen till nuvarande lagstiftning är att den inte försvårar kommunens arbete med fysisk planering eller inskränker kommunernas självstyre inom det området. I Falköpings kommun är inställningen positiv i den bemärkelsen att lagstiftningen tvingar dem att planera effektivt. I Lunds kommun ses det som ett eventuellt problem i framtiden då möjligheterna till förtätning är mindre.

I det fall lagstiftningen skulle bli mer restriktiv i förhållande till hur brukningsvärd jordbruksmark får bebyggas menar både Linköpings och Falköpings kommun att kompensation troligtvis inte är möjlig. Dock ser de behov av mildare regler för kommuner med hög andel jordbruksmark då lagstiftningen annars skulle hindras deras utveckling. Den intervjuade personen på Lunds kommun ser möjligheter med någon form av kompensation. Hen menar dock att de som drabbas hårdast av en sådan ändring är mindre kommuner med stor andel jordbruksmark. I dessa kommuner krävs villor för att attrahera inflyttningar istället för mer effektiva flerbostadshus som kan byggas i större kommuner.

Som övriga punkter tog de tillfrågade bland annat upp att synen på jordbruksmark skiljer sig beroende på vilket politiskt styre det är. De ser även problem med att de inte kan attrahera större industrier då det skulle innebära att stora områden av

jordbruksmark exploateras. Att använda jordbruksmark som rekreationsområde i kombination med jordbruk togs även upp som alternativ till att använda marken effektivt och tillgodose samhällsnyttiga behov utan att behöva exploatera.

4.4 Synen hos LRF

För att bredda perspektivet på hur olika aktörer ser på lagstiftningen om skyddet av jordbruksmark samt tillämpningen av denna har en representant från LRF intervjuats. LRF är en intresse- och företagarorganisation inom de gröna näringarna som arbetar partipolitiskt obundet med utveckling av företag och företagare inom jord, skog, trädgård och landsbygd (LRF, 2019).

LRF anser, liksom många kommuner, att lagstiftningen är något luddig och pekar på att det är en ständig fråga för deras medlemmar. De uttrycker problem i tillämpningen av lagstiftningen både från kommuner och domstolarna. De ser syftet med lagstiftningen som att bevara jordbruket och säkra jordbrukets produktion och framtida livsmedelsförsörjningen. Synen är att kommunerna inte delar denna uppfattning och istället beslutar på andra grunder. LRF efterfrågar en tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken i kombination med de allmänna bestämmelserna i 3 kap. 1 §. De upplever att rådande praxis är felaktig i den meningen att enstaka bostadshus på jordbruksmark inte tillåts. Enligt deras synvinkel krävs dessa byggnationer för att säkra framtida jordbruksproduktion samt brukande över flera generationer. De är tydliga med att lagen måste ändras med hänvisning till att de anser att tillämpningen är för snäv i gällande praxis och de arbetar i dagsläget med utredningar till grund för ett nytt lagförslag.

Vad gäller väsentliga samhällsintressen är de av den uppfattningen att det krävs bedömningar i varje enskilt fall. Fokus bör ligga på livsmedelsförsörjning och framtida jordbruksproduktion vilket de anser kan tryggas bland annat med byggande av enskilda bostadshus för lantbrukare. LRF hänvisar även till att intressen kan skilja sig över tid och att det därav är viktigt att inte låsa in sig på ett spår i tillämpningen. På liknande sätt resonerar de kring brukningsvärd jordbruksmark, synen kan inte vara för snäv. Generellt anses att mark som kan eller avses att brukas av en lantbrukare är brukningsvärd.

Beträffande var beslut om exploatering av jordbruksmark ser LRF att det är korrekt att kommunerna gör det men att det finns problem gällande vilka grunder som besluten fattas på. De menar att andra kriterier bör beaktas, till exempel livsmedelsförsörjning. De efterfrågar dialoger mellan kommuner och lantbrukare för att på så sätt skapa en mer enhetlig syn på jordbruksmarken som resurs. I tillägg till detta anser LRF att kunskapsnivån behöver höjas inom kommuner.

Vilka faktorer som bör påverka bedömningen vid exploatering av jordbruksmark är enligt LRF svårt att ange specifikt. Generellt är de dock negativt inställda till att jordbruksmark exploateras. Som hot mot jordbruket anges större projekt på kommunal nivå medan enstaka bostadshus på landsbygden snarare gynnar jordbruket än hotar det.

LRF har stor tilltro de markägare lantbrukare. De anser att fastighetsägare själva har den bästa kunskapen om sin mark och tar lämpliga beslut efter det. De ser inte problem med att det skulle ske omfattande exploatering av jordbruksmark om praxis ändras till att tillåta enstaka bostadshus.

4.5 Synen hos Trafikverket

Som tidigare nämnts exploateras jordbruksmark till förmån för vägbyggen i relativt stor utsträckning. Från intervjuer med representanter från Trafikverket framgår det att lagstiftningen om skyddet av jordbruksmark är känt och tillämpas vid planering av vägar. Jordbruksmark är dock en mindre betydande faktor vid planering av nya vägsträckningar. Det framgår att till exempel natura-2000 områden påverkar var en väg dras mer än eventuell jordbruksmark. Enligt väglagen ska intrång undvikas och övriga olägenheter minimeras vilket ger lite utrymme för att ta hänsyn till jordbruksmark. Ändamålet med vägen som anges i vägplanen påverkar mest, tillsammans med trafiksäkerhet, och det uppges att det efter fastställd sträckning sällan finns möjlighet att göra ändringar.

På frågan om markens bördighet och dess inverkan på val av sträckning uppges att det har en nästintill obetydande inverkan då ersättning för markintrång är en minimal del av totala kostnaderna. Som tidigare nämnts kan vägar ses som riksintresse för kommunikation. I och med att jordbruksmark inte har liknande skydd anges att riksintresset kan användas som argument för en viss vägsträckning.

5 Analys

5.1 Mark- och miljööverdomstolens rättstillämpning

De flesta av de sammanfattade rättsfallen gäller bygglov eller förhandsbesked på jordbruksmark. Gemensamt är att prövningarna avser enstaka bebyggelse i form av enbostadshus i de allra flesta fallen. För de fall som rör detaljplan handlar det om större sammanhängande bebyggelse då det är ett av kraven enligt plan- och bygglagen för att upprätta detaljplan. Som nämnts tidigare är instansordningen annorlunda och MMD är första prövande instans för detaljplaner. Länsstyrelsen har istället ett granskningsansvar som dock inte sträcker sig över 3 kap. 4 § miljöbalken.

Brukningsvärd jordbruksmark

Den första delen i prövningen som MÖD gör i samtliga domar gäller huruvida marken som prövas är jordbruksmark och i så fall brukningsvärd. Till att börja med kan det från domarna utläsas att i prövningen av 3 kap. 4 § miljöbalken krävs det att fastigheten som marken ingår i är registrerad som lantbruksenhet. Således skyddas inte sådan mark som eventuellt kan anses som jordbruksmark om den inte ingår i en lantbruksfastighet.

När det gäller bedömningen av vad som är att klassa som brukningsvärd jordbruksmark pendlar MÖD:s bedömning något mellan fallen. Framför allt när det kommer till betesmark går bedömningarna isär. I fallet på Ekerö gällde det betesmark bestående av gräs. MMD bedömde marken som impediment medan MÖD fann att den, med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar var väl lämpad för jordbruksproduktion. I fallet med åtta bostadshus i Uppsala fann MÖD att den aktuella betesmarken inte var brukningsvärd trots att den använts för bete vid några tillfällen i närtid. Här lades större vikt vid förhållandena runt om och den aktuella marken ansågs isolerad, varför bebyggelse inte motverkade jordbruket i nämnvärd omfattning.

I många av fallen har just betesmark från sökandes och kommuners sida inte ansetts utgöra brukningsvärd jordbruksmark. Det har genom MÖD klargjorts att så inte är fallet utan betesmark som används eller har använts i någorlunda närtid är att anse som brukningsvärd jordbruksmark. Det är dock, baserat på dessa domar inte helt enkelt att veta vad som gäller när marken inte längre brukas eller bara brukats vid enstaka tillfällen tiden innan domstolsprövningen. I fallet i Höör konstaterade MÖD att betesmarken brukats tidigare men ger ingen mer utförlig genomgång av just hur marken har brukats. Istället noterades att det finns berg i dagen samt att marken delvis omringas av skog. Utöver det konstaterades att markens läge i landskapet gör att den inte är att anse som brukningsvärd. Detta går delvis emot bedömning i Ekeröfallet där MÖD ansåg marken som brukningsvärd trots att den inte brukats och av MMD ansågs som impediment. Marken bedömdes viktig då den var del av ett sammanhängande jordbruk. En av de viktigare aspekterna verkar således vara markens läge i förhållande till övrig jordbruksmark snarare än markens beskaffenhet. Båda dessa aspekter är en del av den

prövning som ska göras enligt 3 kap. 4 § miljöbalken men vilken vikt de har sinsemellan är dock inte helt tydlig.

Väsentligt samhällsintresse

I de fall då MÖD kommit fram till att det rör sig om brukningsvärd jordbruksmark har en prövning gjorts för att bedöma om den ansökta åtgärden är ett så kallat väsentligt samhällsintresse. Domarna skiljer sig något, framför allt vad gäller hur ingående prövningen är, beträffande vad som är väsentligt samhällsintresse.

MÖD är genomgående tydlig med att enskilda bostadshus inte kan utgöra väsentliga samhällsintressen. Detta har klargjorts bland annat i fallen i Ekerö, Ystad och Forshaga/Munkfors. Det är således klarlagt att enskilda hus inte kan liknas vid syftet med bestämmelsen som pekar på att bostadsförsörjning kan utgöra väsentligt samhällsintresse. Detta ska kopplas till Sveriges allmänna mål i nuläget om en levande landsbygd. Det är förmodligen sällan ett större antal hus planeras samtidigt och då blir resultatet som i ovanstående fall att de enskilda husen inte kan byggas.

I ett antal fall rör det sig om bygglov/förhandsbesked för fler än ett enbostadshus och även här prövas det väsentliga samhällsintresset. I Karlskronafallet gällde ansökan fem stycken enbostadshus. Detta kunde enligt MÖD anses som väsentligt samhällsintresse då bebyggelsen var ett led i kommunens framtida bostadsutveckling. Detta ledde ändå inte till positivt förhandsbesked då det inte var utrett om det fanns annan mark att bebygga istället. I Örnsköldsviksärendet tog MÖD ställning till om tre stycken bostadshus är ett väsentligt samhällsintresse. Domstolen väver ihop två av kriterierna i lagen och menar dels att det inte rör sig om ett väsentligt samhällsintresse och dels att det inte heller behöver vara just på den aktuella platsen som byggnationen ska ske.

I de fall som tar upp detaljplaner på jordbruksmark är frågan om väsentligt samhällsintresse mer tydlig och konsekvent. I domen för detaljplan i Svedala konstaterades att bostadsändamål utgör ett väsentligt samhällsintresse vilket planen avsåg. I Timråfallet godtog MÖD kommunens redogörelse om att attraktiv småhusbebyggelse kan utgöra ett väsentligt samhällsintresse men att det dock inte utvärderats om annan lokalisering. Så var även fallet i Svedala. Liknande bedömning gjordes i fallet gällande detaljplan i Värmdö kommun.

Ytterligare en typ av bebyggelse som prövats vid flertalet tillfällen är hästgårdar innehållande bostadshus och stall. I fallet med hästgård i Borlänge ansågs ett stall och ett bostadshus inte utgöra väsentligt samhällsintresse samt att det allmänna intresset av jordbruksmarken väger tyngre än det enskilda. I princip samma bedömning gjordes i fallet i Höganäs som även det berörde stall och bostadshus. Även i dessa fall kan det diskuteras huruvida domsluten motverkar en levande landsbygd. Det ska dock poängteras att dessa stoppas just på grund av jordbruksmark och det kan förekomma fall då annan mark kan tas i anspråk för utbyggnad.

Ta annan mark i anspråk på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt

Ett av de kriterier som samtliga fall beträffande detaljplaner upphävs på grund av är utredning av annan lämplig lokalisering. Även vid bygglovsärenden har frågan aktualiserats men är inte lika vanligt förekommande.

I Karlskronafallet, som nämnts även ovan, fann domstolen att det rörde sig om ett väsentligt samhällsintresse att bygga fem enbostadshus. Åtgärden tilläts dock inte för att det inte hade utretts om annan mark kunde tas i anspråk. För fallen som rör detaljplaner har samtliga fallit på punkten att utredning om annan mark inte gjorts eller inte utförts på ett tillräckligt sätt. Det kan konstateras att de krävs en relativt noggrann redogörelse för tänkbara alternativa lokaliseringar för att detta kriterium ska vara uppfyllt. I detaljplaner ska detta göras i planbeskrivningen eller vara noga beskrivet i översiktsplanen. I bygglovsärenden gäller även översiktsplanen som vägledning för beslut och ska, för att bygglov ska meddelas, innehålla överväganden vad gäller lokalisering. Av Karlskronafallet går det även att utläsa att utredning om alternativa lokaliseringar kan finnas med i prövningen av bygglovet.

MÖD har vid inget av de fall som behandlar 3. Kap 4 § miljöbalken gjort någon bedömning av om alternativa lokaliseringar på ett tillfredsställande sätt kan tillgodose den sökta åtgärden. Som nämnts ovan har MÖD konstaterade att utredningar om alternativa lokaliseringar inte gjorts och därav av upphävt planer eller beslut om bygglov eller förhandsbesked. Det må vara så att dessa avvägningar inte gjorts men det vore önskvärt om frågan prövades då det inte är klart hur den bedömningen ska göras.

Jämförelse mellan bedömning av detaljplaner i Stångby och Svedala

För att studera bedömningen av detaljplaner för större bostadsbebyggelse på jordbruksmark kan en jämförelse göras mellan de fallen från Svedala och Lund. På grund av att de båda utgör bebyggelse på en av de bästa åkermarkerna i landet och har liknande syfte, men fick olika utfall i domstol, är det intressant att studera dem närmare. Fallet i Lund bygger på bedömningen från MMD men i och med att MÖD inte beviljade prövningstillstånd går det att anta att de delar uppfattning med MMD.

Lunds kommun har i sin översiktsplan från 2010 (gällande vid detaljplanens framtagande) beskrivit förutsättningarna för att exploatera jordbruksmark. De huvudsakliga riktlinjerna är att förtätning ska prioriteras samt att jordbruksmarken ska värnas. Det uttrycks att en viktig del för en hållbar utveckling är att "lokalisera ny bebyggelse främst längs kollektivtrafikstråk med befintlig och planerad spårburen trafik". MMD betonade att kommunen i sina översiktsplaner tydligt tagit ställning till att jordbruksmarken ska värnas och vid exploatering, användas effektivt. Vidare hänvisade domstolen till den fördjupade översiktsplanen för Stångby som ytterligare utrett förutsättningarna för bebyggelse. Stångby är den enda tätorten, utöver Lund, där tågstation finns vilket motiverade kommunens lokalisering av ny bebyggelse.

I Svedala kommun gällde vid tiden för detaljplanens antagande en översiktsplan från 2010. I denna uttrycks, likt i Lund, att jordbruksmarken i kommunen är av hög

bördighet och bör värnas. Vidare motiveras utbyggnad på jordbruksmark med effektivt utnyttjande av mark med tät bebyggelse (Svedala kommun, 2010). Skälet till att planen upphävdes i MÖD var att det aktuella området för detaljplanen inte återfanns bland de utpekade områdena i översiktsplanen. Domstolen pekade därmed på att lokaliseringskravet inte var uppfyllt och planen kunde inte godkännas.

Med beaktande av de två fallen är det tydligt att ny bebyggelse kräver stöd i översiktsplanen för att kravet på utredning av lokalisering ska anses uppfyllt. Det är fortsatt inte helt klarlagt om denna avvägning kan göras i samband med detaljplanen. Att översiktsplanen är ett viktigt verktyg för kommunen att erhålla stöd för nybyggnation är något som båda dessa rättsfall tydligt pekar på.

5.2 Diskussion kring hur kommuner och LRF förhåller sig till lagstiftningen

Det råder inget tvivel om att frågan om jordbruksmarkens skydd är en aktuell fråga. Samtliga personer som intervjuats har uppgett att de är mer medvetna om det nu än tidigare samt att det är något som diskuteras mer frekvent. I många av intervjuerna poängteras även att mark- och miljödomstolarna börjar pröva fler beslut än vad som tidigare gjorts vilket lett till att kommunerna arbetar mer aktivt med frågor kring byggande på jordbruksmark. På LRF jobbar de i dagsläget med att ta fram ett förslag till lagändring för just skyddet av jordbruksmark.

Samtliga av de intervjuade kommunerna presenterar var jordbruksmark finns, i översiktsplanen och vilken mark som kan bebyggas i framtiden. Det generella är att kommunerna inte specifikt pekar ut var brukningsvärd mark finns utan ser all jordbruksmark som skyddsvärd. Vilka väsentliga samhällsintressen som kan utgöra skäl för att bebygga jordbruksmark anges i mer eller mindre generell omfattning. Bostäder och infrastruktur ses som sådana intressen överlag. De flesta pekar på att bedömningar måste göras från fall till fall. Detta sätt är rimligt med tanke på att lagen är av resonerande slag men det leder samtidigt till att olika kommuner ser olika intressen som olika viktiga. Detta kan i sin tur skapa en osäkerhet beroende på var i Sverige planerade byggen förläggs.

Av de mål beträffande detaljplan som MÖD prövat har samtliga upphävts på grund av att lokaliseringskravet inte ansetts uppfyllt enligt 3 kap. 4 § miljöbalken. MÖD lämnar ingen närmare redogörelse än att det inte är tillräckligt utrett om byggnationen kan lokaliseras på annan mark. Av intervjuerna framgår det att lokaliseringsprövningar görs i viss utsträckning men att det ofta är fråga om att välja mellan olika områden av jordbruksmark. I dessa fall väljs det område vars jordbruksmark anses minst bördig. Även om kommuner gör utredningar ligger problemet i att det alltså i många fall inte finns annat än jordbruksmark att bygga nytt på. Från propositionen till naturresurslagen (1986/86:3) uttrycks att kommuner ska redovisa alternativa lokaliseringar och konsekvenserna av dessa i översiktsplanen. Av de intervjuade framgår det att de

redovisar platser för ny bebyggelse i översiktsplanen men att det inte sker någon omfattande prövning av alternativa lokaliseringar. Det är svårt att, utifrån MÖD:s praxis, avgöra hur omfattande denna prövning ska vara. Många av de intervjuade understryker också att det råder generell brist på kommunalägd mark vilket resulterar i få alternativ till utbyggnad. Privat mark är alternativ men kräver intresse från markägare för att sådan mark ska planläggas och bebyggas.

Det framgår att de som jobbar med plan- och byggfrågor på kommunerna, är mer eller mindre insatta i rättsfall som rör byggande på jordbruksmark. Från LRF framgår det att de följer rättsfall från MÖD konsekvent. I och med att de är intresseorganisation för lantbrukare är detta inte särskilt förvånande. För deras medlemmar är det av vikt att veta hur lagen tillämpas och vad som är tillåtet att utföra på jordbruksmark.

Även om inte samtliga (inom kommuner) som arbetar med dessa typer av frågor läser rättsfall, finns kunskaperna hos kommunerna. Hur kunskapen sedan används vid planläggning är svårare att säga utifrån intervjuerna. Kommunerna har som riktlinje att inte bygga på jordbruksmark. Samtidigt finns sällan annan mark att bygga på när städerna växer och behovet av bostäder ökar. Jordbruksmark exploateras därför i förmån för bostadsförsörjning, vilket i rättsfall och förarbeten klassas som ett väsentligt samhällsintresse.

Det råder en enighet mellan kommunerna att lagstiftningen inte bör ändras vad gäller skyddet av jordbruksmark. Intervjuerna pekar dock på att 3 kap. 4 § miljöbalken upplevs som luddig och svårtolkad. Detta borde tala för att paragrafen ska ändras och utformas på ett mer tydligt sätt. Nuvarande formulering av lagen ger dock kommuner relativt stort utrymme att göra sina egna tolkningar av begreppen, särskilt väsentligt samhällsintresse. Kommunerna har således en stor frihet att ta beslut angående vilken jordbruksmark som kan bebyggas. De intervjuade har även uttryckt att de inte upplever skyddet av jordbruksmark som en inskränkning av kommunernas ansvar för den fysiska planeringen.

Enligt LRF måste lagstiftningen ändras och pekar på att lagen inte tillämpas i enlighet med dess syfte, både i domstol och hos kommuner. Syftet med lagen enligt LRF är framför allt att trygga livsmedelsförsörjningen. Detta hindras, enligt LRF, om enstaka bostadshus på jordbruksmark inte tillåts. Åsikten är att dessa boenden säkrar det framtida brukandet av jordbruksmark över flera generationer. En risk i att tillåta enstaka bostadshus på jordbruksmark är att det kan leda till överexploatering då marken inte enbart används för bostadshus till lantbrukare själva. Samtidigt lär inte markägare sälja och låta exploatera sådan jordbruksmark som är lämplig att bruka på, likt LRF:s resonemang. Det är även mest troligt att den jordbruksmark som exploateras ligger i utkanten av eller nära tätorter och i så fall exploateras i större omfattning. På så sätt lär större områden exploateras då större bostadsbebyggelse tillåts jämfört med enstaka bostadshus.

5.3 Diskussion kring exploatering och tidsperspektiv

Tid är en aspekt av exploatering av jordbruksmark och lagstiftningens syfte att bevara jordbruksmark för framtida bruk som påverkar hur bedömningen görs. Bostadsbehovet lyfts fram som en av de viktigaste men även vanligaste orsakerna till bebyggelse på jordbruksmark då annan mark inte finns tillgänglig. Både jordbruksmarken som sådan och bostäder är något som vi är i behov av i framtiden. Det är dock inte helt enkelt att kunna förena dessa intressen över längre tidsperioder. Som visats i boverkets rapport över bostadsbehov mellan år 2016 — 2025 är siffran beräknad till cirka 700 000 nya bostäder. Detta ställer höga krav på kommuner och fastighetsutvecklare att dels bedöma hur mycket som ska byggas i olika städer och dels att få tillgång till byggbar mark. Som intervjuerna visar är tillgång till mark en av de största utmaningarna för kommuner och i många fall är jordbruksmark det enda alternativet. Förtätning har under de senaste åren varit det tillvägagångssätt många kommuner använt sig av för att möta behovet av nya bostäder. Intervjuerna visar dock att det i framtiden kommer vara svårare att fortsätta förtäta städer i och med att det inte går att bygga tätare och samtidigt uppfylla villkoren om god bebyggd miljö.

Det krävs således mycket god planering för att säkerställa dessa långsiktiga behov. De kommuner vars tätorter till största del omringas av jordbruksmark har inga andra alternativ än att växa ut på jordbruksmark för att möta framtida bostadsbehov. Befolkningsökningen kan förväntas vara någorlunda likartad över tid vilket medför att nya bostäder behöver byggas i jämn takt för att motverka över- eller underutbud. Det förutsätter att det råder god planering över längre tidsperioder. Om planeringen är bristfällig riskerar kommuner att dels inte kunna bygga bostäder när det behövs och dels att jordbruket blir lidande på grund av svårigheter i den omställning som behövs då jordbruksmarken bebyggs. Jordbruksmarken behövs både nu och i framtiden, likaså bostäder. För att tillgodose båda dessa intressen är det således viktigt att tidsperspektivet utgör en av grundstenarna vid planering och tillämpning av lagstiftning. En aspekt kan vara att studera hur ett specifikt markområde används mest effektivt över tid. I den bedömningen kan bland annat avkastning på jordbruksmarken ingå för att sedan jämföra det med nyttan av att bygga bostäder. Det är visserligen en svår bedömning men en möjlig utgångspunkt för att inte bygga på den bästa åkermarken.

5.4 Sammanfattande diskussion

Frågan om att bevara jordbruksmarken har varit aktuell under en längre tid. De första grundstenarna i nuvarande lagstiftning härstammar från den fysiska riksplaneringen under 1970-talet. Det är dock under betydligt senare tid som frågan prövats mer konkret i domstol. De rättsfall som studerats i denna rapport är som äldst från 2015 vilket

indikerar att det är en ny företeelse att domstolarna hanterar frågan om skyddet av jordbruksmark. Många av de intervjuade personerna menar att frågan har aktualiserats de senaste åren. Tidigare har kommunerna varit medvetna om jordbruksmarkens värde men det är först på senare år som arbetet med att minimera byggande på jordbruksmark tycks ha intensifierats. Det kan dels förklaras med ökande befolkning och högre tryck på bostäder, vilket resulterar i att bristen på centralt belägen mark tvingat kommuner ut på jordbruksmark. Även frågan om livsmedelsförsörjning har aktualiserats dels på grund av oro för klimat men även det svenska beroendet av importerade livsmedel. Kombinationen har lett till ett större intresse för jordbruksmark och vad som byggs på denna.

Grunden till de rättsfall som tas upp i denna rapport är framför allt att det råder brist på byggbar mark som inte är jordbruksmark. Som många av intervjuerna indikerat är ofta jordbruksmark det enda alternativet att bygga på, framför allt vid större bostadsbebyggelse. Detta avser framför allt de fall som rör detaljplaner. Det handlar då om tätortsnära bebyggelse av större omfattning. I och med att marken runt storstäderna till stor del utgörs av jordbruksmark av högt produktionsvärde försvinner delar av denna till förmån för stadsutveckling. Bygglovsärenden torde grunda sig i att markägare ser större ekonomisk vinning att bygga på marken än fortsatt brukande. Av de rättsfall som prövar 3 kap. 4 § miljöbalken dominerar bygglovsärenden. Om det är på grund av färre detaljplaner generellt på jordbruksmark eller att färre detaljplaner överklagas är svårt att uttala sig om.

Från en del intervjuer har det framkommit att viss vikt läggs vid hur effektivt jordbruksmarken utnyttjas, när bedömning ska göras huruvida den är brukningsvärd. Detta är en aspekt värd att nämna då det, som tidigare redogjorts för, finns jordbruksmark att ta i produktion på cirka 800 000 hektar. Att utnyttja all potentiell jordbruksmark är dock inte något som sker direkt. Det krävs effektiva sätt att bruka marken samt ekonomiska incitament, till exempel högre priser, för att det ska vara lönsamt att bruka mer mark. Från detta går det dock att tänka sig att någon form av bedömning kan göras utifrån vilken effektivitet som råder för den mark som brukas. Detta i kombination med högre kunskapsnivå om lantbruk inom kommuner kan bidra till att en mer korrekt bedömning görs vid exploatering av jordbruksmark.

Livsmedelsförsörjning är ett av de ursprungliga argumenten till den nuvarande lagstiftningen och det är även det MÖD använder som stöd i domskälen. Den framtida livsmedelsförsörjningen tryggas av att långsiktigt bevara jordbruksmark vilket gör att MÖD i många fall stoppat byggnation. En fråga är dock hur stor vikt som ska läggas vid livsmedelsförsörjning i bedömningen när jordbruksmark ska bebyggas. Som visats i resultatdelen är Sverige självförsörjande på ett begränsat antal livsmedel och alltså beroende av import för många av de livsmedel vi konsumerar. Många av de livsmedel vi importerar kan inte produceras i Sverige på grund av klimatet. Det går även att diskutera kring de varor som går att producera mest effektivt på svensk åkermark. Spannmål, socker och morötter är de livsmedel som Sverige är nettoexportörer eller i princip självförsörjande på och troligtvis de grödor som passar svensk åkerjord bäst.

Att tillverka något mindre effektivt kräver högre priser och ökar risken för att konkurrensen från importerade varor blir större.

Det är självklart att en bedömning måste göras i varje enskilt fall gällande intresset av att bevara den aktuella marken till förmån för framtida brukande och indirekt den framtida livsmedelsförsörjningen. I de fall det rör sig om landets bördigaste åkrar torde det generellt gälla en mycket restriktiv inställning till ny bebyggelse. Dessa marker kan brukas mest effektivt och ger högre avkastning per hektar vilket pekar på att de är mer skyddsvärda. Som rättsfallen från MÖD visar har dock markområden med betydligt lägre bördighet och sämre markförhållanden i övrigt ansetts vara av större intresse än bostadsbebyggelse. Fallet i Timrå utgör ett bra exempel på detta. Marken bedömdes av kommun och markägare som mer lämplig för bebyggelse än som betesmark. MÖD bedömde att det inte hade visats att annan mark inte fanns att tillgå och att marken i fråga utgjorde brukningsvärd jordbruksmark. Ett sådant beslut minskar möjligheterna för kommuner att utvecklas med nya bostäder för en växande befolkning.

En tänkbar alternativ bedömning vad gäller jordbruksmark kan vara att studera hur effektivt brukandet av marken är och sedan analysera långsiktig avkastning. Att det finns mark tillgänglig för brukande och mark som kan brukas mer effektivt tyder på att vi inte använder jordbruksmarkens fulla potential. Som intervjuerna med kommuner visar finns det många delar av lagstiftningen som påverkar var ny bebyggelse kan tillåtas. Att då inte kunna använda mark som både av kommun och markägare bedömts som ineffektiv jordbruksmark skapar stora problem för framtida lokaliseringsbedömningar av ny bebyggelse. I motsats till målet gällande detaljplanen i Timrå, fann MÖD att ny bebyggelse på Ven i Landskrona kommun kunde tillåtas, trots att området bedömts till en av landets bästa åkermark. Resonemanget pekar dock på att en korrekt avvägning gjorts gällande lokalisering i fallet på Ven. I jämförelse, fallen emellan, går det dock att ifrågasätta den bedömning MÖD gör sett till markens lämplighet för brukande. Till exempel har Jordbruksverket, som tidigare nämnts, uttalat att mark som en lantbrukare väljer att bruka är brukningsvärd. Detta kan vara en rimlig utgångspunkt i vad som är brukningsvärd mark. För fallet i Timrå frångår MÖD den bedömningen dock vilket inte samspekar med bedömningar i andra av de presenterade fallen.

Trots att MÖD, som redovisats i denna rapport, prövat 3 kap. 4 § miljöbalken i flertalet fall råder fortfarande en viss osäkerhet om vilken jordbruksmark som kan exploateras och vad som avgör om annan mark kan användas. Brukningsvärd jordbruksmark kan inte ges en konkret definition utan varje enskilt fall kräver en specifik bedömning. Eftersom egenskaperna för olika markområden skiljer sig är detta en rimlig utgångspunkt men det ställer också höga krav på kommuner att kunna göra denna bedömning. De flesta av de kommuner som intervjuats uttrycker att de ser all jordbruksmark som brukningsvärd eller skyddsvärd och att exploatering får ske i undantagsfall. Detta sätt tar bort problematiken kring att avgöra huruvida jordbruksmark är brukningsvärd eller inte. Dock kvarstår bedömningen av väsentliga samhällsintressen och framför allt utredning om annan mark.

Väsentliga samhällsintressen och vad som kan utgöra sådana är relativt tydligt klarlagt i MÖD. Större bostadsbebyggelse är sådant men inte enstaka bostadshus. Som visats tidigare har en stor andel av exploateringen, som inte utgörs av bostadsbebyggelse, skett till förmån för infrastruktur. Processen för detta är inte densamma som prövningen av detaljplaner och bygglov och har inte prövats av mark- och miljödomstolarna men det är åtgärder som kräver stora markarealer och således får stor inverkan då det sker på jordbruksmark. Kommunikation i form av vägar och järnvägar kan tolkas som sådana intressen som anses vara av väsentligt samhällsintresse även om det inte anges i förarbeten eller prövats i domstol.

I de fall bygglov och förhandsbesked upphävts av MÖD har domskälen angett brukningsvärd jordbruksmark och att det inte rör sig om väsentliga samhällsintressen. För detaljplaner är det framför allt frågan om annan tillgänglig mark som MÖD bedömt som inte tillräckligt utredd. Men det är som tidigare nämnt inte tydligt vad som ska ingå i en sådan bedömning av annan mark. Detta leder till osäkerhet, både hos kommuner och fastighetsbolag som står inför nya projekt. Även om det fortfarande är relativt få fall som avgjorts i MÖD avseende detaljplan på jordbruksmark, kan de nu avgjorda fallen sprida en oro över hur bedömningen görs och vilka projekt som går att genomföra. Tydligheten att enskilda bostadshus inte tillåts är positiv ur aspekten att det leder till en markering i vad som får byggas på brukningsvärd jordbruksmark. Det skulle dock kunna sägas motverka bosättning på landsbygd vilket på sikt kan leda till mindre produktion från jordbruket, då färre har möjlighet att bo på landsbygden. I och med att förarbetena till paragrafen inte ger mer än att bostadsbebyggelse kan utgöra ett väsentligt samhällsintresse men inte närmare hur omfattande bebyggelsen ska vara krävs det att domstolarna definierar det. Att MÖD slagit fast att enstaka hus inte är väsentliga samhällsintressen kan skapa problem för mindre tätorter och samhällen på landsbygden att skapa nya bostäder. Mindre orter har rimligtvis lägre tryck på nya bostäder och när nya byggs är det i färre antal. Om det då inte finns annat än jordbruksmark att bygga på blir detta ett problem i och med att MÖD uttryckt att sådan bebyggelse inte kan tillåtas.

Kravet på att visa att annan mark inte finns att tillgå är som tidigare nämnt något luddigt. Det finns i nuläget ingen skillnad i hur bedömningen ska göras om det avser detaljplan eller bygglov. En detaljplan avser ett större område och om kommunen är markägare kan det möjligtvis finnas andra, av kommunen ägda, områden att jämföra med. Om det istället rör sig om privatägd mark för ett mindre antal byggnader borde möjligheten att hitta andra tänkbara lokaliseringar vara i stort sett omöjlig. En privat markägare som vill bebygga delar av sin jordbruksmark har mest troligt inte fler markområden av samma storlek och möjlighet att bebygga. Överlag är det svårt att, utifrån domarna i MÖD, veta hur bedömningen av annan tänkbar mark ska göras. Det som går att utläsa är dock att kommuner tydligt i översiktsplanen ska ange vilka områden som har potential för ny bebyggelse. I översiktsplanen bör även de avvägningar som gjorts mellan olika områden redovisas. Redovisas detta i översiktsplanen kan detta eventuellt appliceras på privata markägares planerade byggnationer. I sådana fall blir det en begränsning för de som äger jordbruksmark som inte är markerad i översiktsplanen. Det finns även en risk att de områden som pekas ut

inte är bäst lämpade för bebyggelse då informationen om jordbruksmark troligtvis är sämre hos kommuner jämfört med enskilda markägare.

6 Slutsats

Från rättsfallen i Mark- och miljööverdomstolen kan slutsatsen dras att enskilda bostadshus på jordbruksmark inte anses utgöra ett väsentligt samhällsintresse. Frågan har prövats vid flertalet tillfällen och har även avsett två och tre bostadshus. Denna typ av enstaka bebyggelse har inte heller ansetts utgöra ett väsentligt samhällsintresse. Detta har sin grund i det av förarbetena nämnda behovet av bostadsförsörjning. I och med att detta är en tolkning från MÖD utifrån de förarbeten som finns till 3 kap. 4 § miljöbalken, kan dock konstateras detta inte med säkerhet var vad lagstiftaren avsåg. Bostadsbebyggelse kan vara av varierande omfattning beroende på storleken på den ort som planeras för utbyggnad. På en större ort är det mer rimligt att anta att nybyggnation kan utföras med fler bostäder medan det på mindre orter inte finns samma behov.

Livsmedelsproduktion är en av de punkter som framför allt lyfts fram i förarbetena som ett skäl för skyddet av jordbruksmark. Det råder inga tvivel om att den svenska åkermarken behövs för produktion av livsmedel, både nu och i framtiden. Behovet av bostäder är dock också stort. Som denna rapport visar krävs det ibland att jordbruksmark tas i anspråk för bebyggelse och detta bedöms bli ett större behov i framtiden. Nuvarande lagstiftning innebär samma skydd för områden som bedöms utgöras av brukningsvärd jordbruksmark och det finns således ingen gradering inom det spektra som ändå föreligger avseende vad som är brukningsvärd jordbruksmark. Rättsfallen visar att vad som klassas som brukningsvärd jordbruksmark är brett. Betesmark som inte brukas likställs med åkermark med gradering 10 på åkermarksskalan. Till exempel tilläts bebyggelse på klass 10 mark på Ven men inte på betesmark av klass 3 i Timrå. Om viss jordbruksmark behöver exploateras för bebyggelse bör någon form av gradering göras inom begreppet brukningsvärd jordbruksmark för att värna den bästa marken. En sådan lösning kan innebära att det råder mindre restriktivitet för mark som har lägre klassning jämfört med de mest bördiga markerna.

När det kommer till mer omfattande bebyggelse, framför allt sådan som kräver detaljplan har MÖD konsekvent bedömt detta som sådant som kan anses utgöra väsentligt samhällsintresse. Tolkningen i domstol har med andra ord slagit fast att bostadsbebyggelse, som intresse i lagens mening, aktualiseras vid större nybyggnadsprojekt. Rättsfallen visar att detaljplaner för bostadsbebyggelse är av väsentligt samhällsintresse och därigenom kan tillåtas på brukningsvärd jordbruksmark. De av MÖD prövade planerna har dock inte tillåtits på grund av att det inte visats att bebyggelsen inte kan uppföras på annan mark. I domskälen har det bedömts att det inte gjorts tillräcklig utredning om alternativa lokaliseringar eller i övrigt visats att det inte finns annan mark att bebygga. Detta har i fallen för detaljplan samt i ett fall av bygglov för fem enbostadshus legat till grund för negativt besked om byggnation. Någon närmare beskrivning av hur detta ska redovisas har inte angetts i domskälen.

Förarbetena anger att alternativ lokalisering ska vara tekniskt, ekonomiskt och funktionellt rimligt samt att den ska vara godtagbar ur samhällsbyggnadssynpunkt.

Detta kan redovisas i översiktsplaneringen eller i varje enskild detaljplan. Hur denna bedömning ska göras av alternativa platser är dock inget som framgår varken av förarbeten eller bedömningen i MÖD. Ett av rättsfallen ger viss vägledning i hur bedömningen kan göras. Detaljplanen i Stångby prövades visserligen inte av MÖD men i och med att de inte meddelade prövningstillstånd ger prövningen i MMD en bild av hur utvärdering av alternativ lokalisering kan göras. I domskälen angavs att Stångby, i och med sin tågstation, har en viktig roll för kommunikationen i regionen och det därav ansågs som en lämplig ort att bygga ut. I denna bedömning fokuserade domstolen på översiktsplan samt fördjupad översiktsplan, där det konstaterats att Stångby var en lämplig utvecklingsort, trots stor andel brukningsvärd jordbruksmark. Detta resonemang fokuserar på att motivera valet av aktuell plats snarare än att utesluta andra platser, såsom förarbetena anger.

Överlag är det dock inte klarlagt hur det ska redovisas att annan mark inte finns att tillgå vid exploatering av jordbruksmark. Domskälen gällande planerna i Värmdö och Svedala kommun anger att tillräcklig utredning inte genomförts eller på annat sätt visat att annan mark inte finns att tillgå. Det är med andra ord fortsatt ovisst hur en bedömning ska göras för att bevisa att det inte finns andra platser som motsvarar den tänkta lokalisering både funktionellt och ekonomiskt. En tänkt plats för utbyggnad är unik sett till ägarförhållanden. Oavsett om det rör sig om en kommunalägd eller privatägd fastighet torde det vara näst intill omöjligt att hitta en motsvarande fastighet med samma ägarförhållanden. Intervjuerna tyder även på att många kommuner har brist på mark att bebygga vilket ytterligare försvårar möjligheten att välja andra lokaliseringar för exploatering.

För att göra en korrekt bedömning av vilken jordbruksmark som kan bebyggas krävs kunskap om jordbruk samt hur lagstiftningen ska tillämpas. Intervjuerna med kommuner visar att kunskaperna varierar både inom och mellan kommunerna. Rättsfallen tyder också på att kunskapen hos kommuner inte är tillräcklig för att bedöma vilken mark som får bebyggas och till vilka ändamål. Detta är med utgångspunkt i att MÖD i majoriteten av fallen gjort en annan bedömning än kommunerna. Det är visserligen möjligt att göra olika bedömningar i och med att paragrafen ger utrymme för tolkning i varje enskilt fall men att bedömningarna skiljer sig åt i fallen leder till en osäkerhet inför kommande ärenden på jordbruksmark.

Osäkerheten i hur 3 kap. 4 § miljöbalken ska tillämpas leder till ineffektivitet i ärenden som avser bebyggelse på jordbruksmark. Byggprojekt som, enligt lag, inte kan genomföras på jordbruksmark riskerar att tillåtas och tvärtom riskerar projekt som kan genomföras att stoppas, på grund av bristande information och kunskap hos de som beslutar. Lagstiftningen tillåter dock att kommunerna gör egna avvägningar men dessa kan skilja sig vilket leder till att exploatering som godkänns i en kommun inte nödvändigtvis behöver godkännas i en annan kommun. Utöver detta påverkas även vilka byggnationer som genomförs av om beslutet överklagas eller inte. Länsstyrelsen, som har en tillsynsroll i plan- och bygglagen och miljöbalken, har ingen skyldighet att utöva tillsyn beträffande 3 kap 4 § miljöbalken. Således är domstolsprövning avhängigt att någon överklagar ett beslut om byggnation på jordbruksmark. Överklagandet behöver även avse det allmänna intresset av att bevara jordbruksmark, vilket har

godkänts av domstolen ibland annat mål *P 1202–19* som grund för överklagan. Detta system leder till osäkerhet, ineffektivitet samt viss slumpmässighet avseende vilka beslut som prövas och på vilka grunder.

Lagstiftningen kring skyddet av jordbruksmark kan utifrån intervjuer och rättsfall konstateras vara relativt tydlig då bedömningarna skiljer sig från fall till fall. Vad som utgör brukningsvärd jordbruksmark har i många av fallen bedömts olika mellan domstol och kommuner men även mellan MMD och MÖD. Att dessa skiljer sig tyder på att begreppet brukningsvärd jordbruksmark är luddigt. MÖD har dock i rättsfallen uttryckt att begreppet kan tolkas vitt, som till exempel obrukad betesmark. Som tidigare nämnt är lokaliseringsrekvisitetet det som MÖD motiverat upphävande av detaljplaner på men utan att ge ytterligare uppgifter om vad denna bedömning ska innehålla.

Att brukningsvärd jordbruksmark kan avse mark med olika bra bördighet samt att kravet på annan lokalisering, är starka skydd för att förhindra bebyggelse på jordbruksmark. Som statistiken visar har exploatering av jordbruksmark legat på en jämn nivå de senaste åren men markant mindre än mellan 1960 och 1980. Att det enligt LRF:s rapport även finns stora arealer jordbruksmark att bruka talar även det för att behovet av ytterligare skydd inte är befogat. Dessutom visar statistik att nyodling förekommer även om det främst rör sig om betesmark. Detta kan motivera att skyddet för betesmark inte ska likställas med åkermark. Kommunerna har dock en viktig uppgift i att tillämpa lagstiftningen, dels för att inte riskera överklaganden av beslut och dels för skydda den jordbruksmark som faktiskt bör skyddas. Sammantaget bör lagstiftningen inte ändras i aspekten att starkare skydd skapas utan skyddet för jordbruksmark är tillräckligt i dagsläget. Dock krävs lagstiftsändring i form av omformuleringar samt tydligare riktlinjer från domstolarna om hur 3 kap. 4 § miljöbalken ska tillämpas. Detta gäller framför allt hur det ska redovisas att annan mark på ett tillfredsställande sätt inte finns att ta i anspråk.

Källor

Offentligt tryck

Proposition 1975/76:1. Med redovisning av programskedet i den fysiska riksplaneringen.

Proposition 1978/79:213. Med redovisning av planeringsskedet i den fysiska riksplaneringen.

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

Proposition 1997/98:45. Miljöbalk.

Bostadsutskottets betänkande 1986/87:3. Om en lag med hushållning av naturresurser m.m.

SOU 2009:45. Områden av riksintresse och miljökonsekvensbeskrivningar.

SOU 2014:50. Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten.

SOU 2015:99. Planering och beslut för hållbar utveckling. Hämtad

Kommittédirektiv 2013:126. Hushållning med mark och vatten – områden av riksintresse. Riksdagen. 2013 Hämtad <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2013/12/dir.-2013126/>

Domar i Mark och miljö-överdomstolen:

P 8828 – 13

P 11838 – 13

P 8923 – 14

P 4087 – 15

P 4848 – 16

P 6358 – 16

P 2432 – 17

P 8280 – 17

P 4520 – 17

P 11097 – 17

P 10815 – 17

P 1188 – 17

P 5481 – 17

P 4581 – 17 / (mark- och miljödomstolen P 2580 – 16)

P 3809 – 18

P 8646 – 18

P 4193 – 19

P 1202 – 19

P 8249 – 18

P 7786 – 18 / P 7791 – 18

P 7083 – 18

P 3507 – 18

P 5875 – 18

Dom i Högsta förvaltningsdomstolen:

HFD 2018 ref. 64

Rapporter

Boverket. Reviderad prognos över behovet av nya bostäder till 2025. Boverket. Rapport 2016:18. 2016

Jordbruksverket. Väsentligt samhällsintresse? Rapport 2013:35. 2013

Jordbruksverket. Exploatering av jordbruksmark 2011–2015. Rapport 2017:5. 2017

Jordbruksverket. Hur stor andel av livsmedlen som säljs på marknaden är producerade i Sverige? På tal om jordbruk och fiske – fördjupning om aktuella frågor. 2018

Jordbruksverket. Jordbruksmarkens användning 2018. Sveriges officiella statistik statistiska meddelanden. JO 10 SM 1802. 2018

Jordbruksverket. Jordbruksmarkens användning 2019. Sveriges officiella statistik statistiska meddelanden. JO 10 SM 1902. 2019

Lantbrukarnas Riksförbund. En trygg livsmedelsförsörjning globalt och i Sverige Hur ser utmaningen ut? Journalisterna.com & Brinner AB. 2012

SCB. Markanvändningen i Sverige. Sjunde utgåvan. 2019

SCB. Statistikdatabasen. Befolkningsstatistik. 2019

Lovisa Solbär. Nyodling i Sverige under 2000-talet. Förekomst och o—saker - en preliminär analys. Rapporter och notiser 172. Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi, Lunds Universitet. 2011

Examensarbeten

Elin Hallström. Att falla i god jord – en studie av styrningen av markanvändningen. Mastersprogrammet för fysisk planering. Blekinge Tekniska högskola. 2017

Annika Andersson & Anna Joelsson. Hur exploatering av åkermark kan beg—änsas - En växande fråga. Examensarbete civilingenjörsprogrammet i lantmäteri. Lunds Tekniska högskola. 2013

Kristina Hansén. Bygga, bruka eller bevara i Stockhol—s län - en kvalitativ studie om jordbruksmark i översiktsplaneringen. Examensarbete agronomprogrammet. Sveriges lantbruksuniversitet. 2019

Webbsidor

Naturvårdsverket. Miljökvalitetsmålen. 2020. URL: <https://www.naturvardsverket.se/Miljoarbete-i-samhallet/Sveriges-miljomal/Miljokvalitetsmalen/> (hämtad 2020-04-28)

Naturvårdsverket. Samråd vid ändring av markanvändningen på jordbruksmark. 2019. URL: <https://www.naturvardsverket.se/Stod-i-miljoarbetet/Vagledning/Samhallsplanering/Samrad-vid-andring-av-markanvandning-pa-jordbruksmark/> (hämtad 2020-04-28)

Skatteverket. Typkoder för fastighetstaxering. 2020 URL: <https://www.skatteverket.se/privat/fastigheterochbostad/fastighetstaxering/typkoder.4.2b543913a42158acf800022661.html> (hämtad 2020-03-17)

Boverket. Överklagande till mark- och miljödomstolen. 2019 URL: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/detaljplanprocessen/overklagande-av-detaljplan-och-omradesbestammelser/overklagande-till-mark-och-miljodomstolen/> (hämtad 2020-02-10)

Trafikverket. Vår verksamhet. 2020 URL: <https://www.trafikverket.se/om-oss/var-verksamhet/> (hämtad 2020-04-7)

Boverket. Kommunernas ansvar för bostadsförsörjningen. 2016 URL: <https://www.boverket.se/sv/kommunernas-bostadsforsorjning/om-handboken/kommunens-ansvar/> (hämtad 2020-02-05)

Boverket. Förhandsbesked. 2014. URL: <https://www.boverket.se/sv/byggande/bygga-nytt-om-eller-till/forhandsbesked-for-bygglov/> (hämtad 2020-02-03)

Boverket, Områdesbestämmelser. 2019. URL: <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/omradesbestammelser/> (hämtad 2020-02-03)

Figurer

Figur 1. Markanvändningen i Sverige. SCB. Markanvändningen i Sverige. Sjunde utgåvan. 2019

Figur 2. Exploatering av jordbruksmark. Jordbruksverket. Väsentligt samhällsintresse? Rapport 2013:35. 2013

Figur 3. Exploatering i Sverigeslän. Jordbruksverket. Exploatering av jordbruksmark 2011–2015. Rapport 2017:5. 2017

Figur 4. Totalt värde av importerade varor (livsmedel). SCB. Import och export av jordbruksvaror och livsmedel. Egen bearbetning. 2019

Figur 5. Totalt värde av exporterade varor (livsmedel). SCB. Statistiskdatabasen. Import och export av jordbruksvaror och livsmedel. Egen bearbetning. 2019

Figur 6. Marknadsandel spannmål. Jordbruksverket. Jordbruksmarkens användning 2018. Sveriges officiella statistik statistiska meddelanden. JO 10 SM 1802. 2018

Figur 7. Andel jordbruksmark och typ av jordbruksmark. SCB. Statistiskdatabasen. Markanvändning. Egen bearbetning. 2019

Tabell 1. Sammanställning. Egenbearbetad

Bilagor (intervjuer)

Frågeformulär (Kommuner)

- 1. Har ni en plan för jordbruksmarken och hur mycket som får exploateras?
- 2. Är skyddet av jordbruksmark känt för de som jobbar med exploatering/plan- och byggfrågor på kommunen (MB 3:4)?
- 3. Vad är ett väsentligt samhällsintresse, enligt kommunen?
- 4. Vad är brukningsvärd jordbruksmark, enligt kommunen?
- 5. Finns det utredningar om alternativa lokaliseringar i översiktsplanen eller detaljplaner som rör ianspråktagande av jordbruksmark?
- 6. Är markåtkomst ett problem inom kommunen, till exempel för att säkra bostadsförsörjningen?
- 7. Håller ni er uppdaterade vad gäller domslut från mark- och miljödomstolarna beträffande byggnation på jordbruksmark?
- 8. Ser ni problem med att fortsätta förtäta redan bebyggda områden?
- 9. Arbetar ni aktivt med miljökvalitetsmålen? Specifikt gällande "god bebyggd miljö" och "ett rikt odlingslandskap".
- 10. Anser ni att lagstiftningen kring skyddet av jordbruksmark bör ändras, hur?
- 11. Anser kommunen att 3 kap. 4 § är en inskränkning av det kommunala självstyret/kommunens planeringsansvar?
- 12. Bör kommuner med hög andel produktiv jordbruksmark kompenseras för minskade möjligheter till exploatering om en sådan ändring skulle införas?

Linköping

1. Kommunen har ingen specifik plan för jordbruket, men uttrycker i översiktsplanen behovet av att värna om jordbruksmark. Kommunen har ett landsbygdsprogram, där det finns riktlinjer för hur jordbruket värnas och kommunens planen för landsbygdsutveckling.

Kommunen arbetar med områdesbestämmelser för tätortsnära lantligt boende som visar hur utvecklingen kan ske för att bygga fler bostäder i anslutning till annan bebyggelse på landsbygden som samtidigt värnar om jordbruksmarken.

2. De som jobbar med exploatering känner väl till lagstiftningen kring skydd av jordbruksmark. De är även medvetna om att det kan bli starkare skydd i framtiden då mycket fokus just nu ligger på skydd av jordbruksmark. Uttrycker dock att för att kommunen ska kunna växa måste jordbruksmark ibland användas.

3. De väsentliga samhällsintressen som kommunen anger är tätortsutveckling, utbyggnad av kommunikationer samt infrastruktur. Generellt anses sådant som kan exproprieras vara av väsentligt samhällsintresse.
4. Som brukningsvärd jordbruksmark anger kommunen att det oftast måste bestämmas från fall till fall. Då studeras storleken på området av jordbruksmark och vilken typ av jordmån det rör sig. Generellt anses så kallade +10 jordar vara brukningsvärda, vilket det också finns mycket av i kommunen. De hänvisar även till att mindre jordbruksverksamheter och dess mark kan vara brukningsvärd om den är specifik för ett ändamål och utnyttjas effektivt för just detta. De värnar om verksamheterna som bedrivs och anger även att betesmarker ibland kan anses som brukningsvärda.
5. Det är främst vid nybyggnation av större industrier som en utredning om alternativa lokaliseringar görs. I översiktsplanen anger kommunen lämpliga områden för industri och verksamheter samt uttrycker var jordbruksmarken ska värnas. Direktivet är att bygga i anslutning till befintlig bebyggelse med befintliga vägnät och VA-system.
6. Tillgången till mark är ett problem för kommunen men de arbetar även mycket med förtätning. Bostäder byggs ofta på mark som ägs av privata aktörer för att kunna möta behov av ny bebyggelse då kommunens mark inte räcker till. De uttrycker att ett problem är mark för större verksamheter och industrier. Stora ytor krävs och jordbruksmark tas i anspråk då annan redan exploaterad mark inte är tillgänglig för så stora areor.
7. I det dagliga arbetet finns inte alltid tid att bevaka domar som rör jordbruksmark. I svårare enskilda fall är det viktigt att studera rättsfall och ta ställning därefter. Vid bygglovsprövning är översiktsplanen utgångspunkt för prövningen. Uttrycker att i och med att de är en större kommun med mer resurser kan de följa med bättre än till exempel mindre kommuner.
8. Kommunen ser stora möjligheter med förtätning och kommer kunna förtäta även på sikt, framför allt vad gäller bostäder. Ett stort problem för kommunen är dock att de i många fall inte äger marken. De jobbar därför mycket för att även privata aktörer ska arbeta med förtätning.
9. Miljökvalitetsmålen arbetas med i en generella planeringen. De menar dock att avvägningar alltid måste göras mellan olika intressen då det inte sällan är intressen som är motstridiga.
10. Här ser man en risk i att länsstyrelsen skulle överpröva mer om lagstiftningen skulle ändras på det viset vilket många av förslagen pekar på. Inställningen är att det redan nu finns mycket som hindrar kommunen i sina utvecklingsplaner och behov av ny bebyggelse.

11. De upplever inte 3 kap. 4 § miljöbalken som en inskränkning i arbetet med att exploatera ny mark. Dock upplevs förvärvslagstiftningen som ett större problem då det minskar möjligheterna för kommunen att köpa mark som inte är utpekad i översiktsplanen och på så sätt kunna bygga efter denna. De anser att det bör finnas ett enklare sätt att kunna erhålla förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen än att behöva ändra i översiktsplanen och på så sätt rättfärdiga köp av jordbruksmark. Kommunen ser även problem med att förköpsrätten för kommuner togs bort. Det skulle underlätta för kommunen att genomföra översiktsplanen om möjligheten ges att förköpa större markområden som ska säljas. Det skulle även ibland räcka med att kommunen har rätt att få information om större markförsäljningar för att underlätta framtida planering.

12. Här jämför man med förorenade markområden som finns i många kommuner med äldre industrier. Det handlar om att anpassa sig efter situationen och sanera. På liknande sätt bör det gälla för jordbruksmark om ett sådant system skulle användas. De menar att det är svårt att använda någon form av kompensation. Eventuellt att undantag istället kan användas för kommuner med stor andel jordbruksmark med hög bördighet.

Som en övrig punkt pekade kommunen på att det kan finnas begränsningar med att de har så pass stor andel jordbruksmark. De anser det svårt att ta emot riktigt stora etableringar i Linköpings kommun då det kräver stor yta som i så fall skulle behöva anläggas på jordbruksmark. Generellt ser de den höga andelen jordbruksmark som en utmaning snarare än ett problem.

Som ytterligare exempel på hur kommunen arbetar med jordbruksmark inom den fysiska planeringen presenterad ett internt framtaget handlingsprogram för hushållning med jordbruksmark. Här anges bland annat hur jordbruksmarken värderas och vilken avkastning den ger. Detta sker med uppdelning på olika delområden. Informationen kan sedan tillämpas i de fall då jordbruksmark ska bebyggas för att göra avvägningar mellan avkastning för olika områden. Det uttrycks att kommunen samråder med jordbrukare då jordbruksmarker berörs av planering men understryker att detta bör göras även i tidigare skeden av planeringen. Ytterligare en aspekt som presenteras är vikten av att jordbruksmarken är sammanhängande och tillgänglig. Mark som inte anses rationell med hänsyn till arrondering prioriteras då för bebyggelse.

Lund

1. Vad gäller plan för jordbruksmarken finns det tydligt angivet i översiktsplanen om var utveckling och bebyggelse ska ske.
2. Vad gäller kunskaper och förståelse för skyddet av jordbruksmark i lagstiftningen är samtliga inom kommunen insatta och har god förståelse. Det

gäller exploateringskontor och plankontor och övriga som arbetar med denna typ av frågor.

3. För Lunds kommun är begreppet väsentligt samhällsintresse brett och kan inte ges en konkret definition. De gör en bedömning i varje enskilt fall utifrån rådande förutsättningar.
4. Vad gäller begreppet brukningsvärd jordbruksmark anses framför allt sådan mark som går att använda för ett effektivt jordbruk. Här studeras bland annat avkastning men de uttrycker även att "annan" jordbruksmark fyller andra funktioner än just effektivt jordbruk där andra värden spelar en viktig roll.
5. I detaljplaner arbetar kommunen inte med att studera alternativa lokaliseringar. Här har bedömningen gjorts i översiktsplanen och denna ger riktlinjer för nya detaljplaner. Utgångspunkten är att inte exploatera jordbruksmark utan att använda annan mark istället.
6. Enligt kommunen är markåtkomst ett problem. De menar att myndigheter gjort det svårt för kommuner att leverera bostäder vilken är en av de viktigaste uppgifterna. Borttagandet av förköpslagen har gjort det komplicerat för kommunen att utveckla staden och de är beroende av privata aktörer. De upplever även ett problem att konkurrera på marknaden då tätortsnära mark är dyr vilket försvårar att erbjuda prisvärda bostäder. Ett annat stort problem är att fortsätta förtäta vilket ofta betyder att parker och grönområden försvinner. Att omvandla områden med industrier och verksamheter är en lösning men det skapar problem i form av verksamheterna istället ska förläggas.
7. De har en jurist på mark- och exploateringskontoret som kontinuerligt går igenom rättsfall men inte specifikt för jordbruksmark.
8. Lunds kommun ser förtätning som en utmaning, viktigt att inte äventyra människors välmående. De pekar även på att en stor del av åkermarken går till andra ändamål så som infrastruktur och våtmarker, som i sig är viktiga men begränsar möjligheter till att bygga bostäder.
9. De arbetar med miljö kvalitetsmålen men ser generellt att målet för jordbruksmark väger tyngre än det för god bebyggd miljö. De värnar om åkermarken och anser att bebyggelsemiljön är självreglerande i form av nuvarande lagstiftning.
10. Här anser kommunen att lagstiftningen inte bör ändras. Representanten som intervjuades menar dock att andra delar av kommunen, till exempel de som jobbar med naturvärden hellre ser ett starkare skydd av jordbruksmark.

11. När det kommer till om dagens skydd av jordbruksmark anses vara en inskränkning i kommunens arbete ser de inte det ur ett kort perspektiv. Det finns dock problem som kan uppstå i ett längre perspektiv då det inte längre går att förtäta. "Vad händer då?" "Hur ser staden ut när allt är förtäat?"
12. I ett scenario då skyddet för jordbruksmark skulle bli starkare anser kommunen ur sitt eget perspektiv att någon form av kompensation vore rimlig, vad det skulle vara är dock svårt att säga. Ur ett större perspektiv menar den intervjuade att mindre kommuner med stor andel jordbruksmark har det värre och främst bör kompenseras. Det blir då svårt att attrahera inflyttning då det är främst villor som är av intresse på mindre orter. Större städer kan bygga mer effektivt med flerbostadshus..

Som övrig punkt tar man upp jordbruksmark för rekreationssyfte. De hänvisar till större samarbete med lantbrukare för att tillgodose invånarnas behov av rekreation. De ser även problem med att lantbrukare vill värna om sina marker och till exempel promenadstråk i kanter på jordbruksfält motverkar ett effektivt jordbruk enligt lantbrukare själva.

Falköping

1. Kommunen har ingen specifik plan för jordbruksmarken utan utgår från översiktsplanen där jordbruksmarken som intresse ingår. Enligt översiktsplanen ska jordbruksmarken användas restriktivt men det råder inte ett stopp för att använda jordbruksmark för exploatering. De tar här upp att de har liten yta att växa på och all omkringliggande mark är jordbruksmark.
2. De är "absolut insatta" i lagstiftningen kring jordbruksmark och det gäller samtliga tjänstemän inom plan- och stadsbyggnadsfrågor.
3. De har ingen direkt uttalad distinktion för begreppet. Detta bedöms i varje enskilt fall. Generellt hänvisar de till att kommunen växer och bostadsfrågan är mest central. I övrigt anges infrastruktur för att säkra trafikflöden, verksamheter (som gynnar hela kommunen) och skolor som väsentliga intressen.
4. De använder sig av kartor för att studera vilken mark som är brukningsvärd och tar bland annat hjälp av länsstyrelsen för att få mer underlag. Generellt anges sådan mark som brukas och används i jordbruket som brukningsvärd. De gör även här enskilda bedömningar i varje fall och hänvisar till att även betesmark kan vara brukningsvärd.
5. Om de ska ta jordbruksmark i anspråk uttrycks alternativa lokaliseringar i miljökonsekvensbeskrivning. Problemet för Falköping är att kommunen är omringad av jordbruksmark vilket skapar problem att växa utåt. I slutändan blir det oftast den plats som först har lokaliserats som sedan bebyggs.

6. När det gäller markåtkomst för utvecklingen i stort är det inte helt problemfritt. De har mark att planlägga men en reserv som räcker cirka fem år sett till nuvarande utbyggnadstakt. Ser ett behov av att säkra upp mark för framtiden för att minimera ianspråktagande av jordbruksmark.
7. De som jobbar med planfrågor och liknande följer domar från mark- och miljödomstolarna regelbundet. Det gäller även de som arbetar med bygglov till på landsbygden. De pekar explicit på att de gör bedömningar för varje enskilt fall på landsbygden och hänvisar till redan detaljplanlagda områden för fortsatt utbyggnad.
8. Kommunen arbetar utifrån en handlingsplan för förtätning. De har dock små ytor att arbeta med och hänvisar till avvägningar som krävs i förhållande till fungerande ekosystem och gröna stråk. De är måna om att inte "överbygga" samt att det är framför allt bostäder som kan tillgodoses med förtätning, verksamheter är mer komplicerat.
9. De arbetar aktivt med miljömålen och menar att de kan vara motstridiga i vissa fall.
10. Vad gäller nuvarande lagstiftning menar Falköpings kommun att nivån för skyddet av jordbruksmark är lagom. De ser utveckling som viktigt men måste samtidigt värna om miljön och jordbruksmarkerna. De tar även upp att många kommuner under längre tid ignorerat lagstiftningen och anser att det inte kan fortsätta på det sättet. De tycker framför allt att det är positivt att lagstiftningen uppmärksammas mer i domstolarna vilket har ökat medvetenheten inom kommuner.
11. De ser inte lagstiftningen som ett stopp eller inskränkning av deras utövning som kommun. Det krävs dock att de försöker se alternativa lösningar och använda mark mer effektivt, vilket är positivt.
12. Om lagstiftningen skärps ser de en risk att de skulle drabbas hårt av en sådan ändring. Ser inte en möjlighet till ekonomisk kompensation men att kommuner, likt Falköping, i så fall inte ska falla under samma restriktiva regleringar. Ny lagstiftning får inte stoppa utvecklingen av kommuner menar de.

Som övrig punkt tar de upp att de har en mycket noggrann prövning, även vid bygglov. De jobbar med bedömningar för varje enskilt fall. Kommunen har många verksamheter på landsbygden som kräver bedömningar vid byggnationer. Den intervjuade på kommunen pekar slutligen på att det råder stor medvetenhet om jordbruksmarken på tjänstemannanivå men att det politiskt skiljer sig en hel del i synen på exploatering.

Uppsala

1. De har ingen specifik plan för jordbruksmark men ett avsnitt i översiktsplanen anger riktlinjerna för jordbruksmark samt vilka områden med jordbruksmark som kan utvecklas och för vilka ändamål.
2. För de som jobbar med planfrågor och specifikt planer som rör jordbruksmark är kunskaperna om lagstiftningen goda. En stor del av exploateringen som gjorts har varit på privat mark. Generellt har lagstiftningen om jordbruksmark fått större inflytande på senare tid. För ca 30 år sedan var skog och naturvärden mycket viktigare än jordbruksmarken. På bygglovssidan är kunskaperna mer varierande. Traditionellt sett har kommunen varit generösa med förhandsbesked på landsbygden oavsett om det rört sig om jordbruksmark eller inte.

Från strategi-/gröna sidan är uppfattningen att det till viss del är känt men att det skiljer sig i hur tillämpningen av lagstiftningen uppfattas. Vissa tror till exempel att MB 3:4 innebär ett totalförbud mot exploatering.

3. Denna fråga besvarades explicit enligt den intervjuades uppfattning. Hen anser det svårt att ge en generell definition. Bostäder kan ofta vara ett samhällsnyttigt intresse men behöver inte vara det. Stor vikt bör läggas vid om intresset behövs just på den berörda platsen och om man "får ut något" av bebyggelsen. Definitionen är något flytande och behöver bedömas från fall till fall.

Den ytterligare intervjuade personen på kommunen instämmer med uppfattningen om att bostäder kan vara ett väsentligt samhällsintresse. Särskild tonvikt läggs vid att det ska röra sig om större bostadsområden och som tillgodoser ett regionalt intresse. Vidare anses, på liknande sätt, att vägar och järnvägar också kan utgöra väsentliga samhällsintressen och att det alltid måste föras ett resonemang i varje enskilt fall. Det ska även vara förankrat i översiktsplanen.

I översiktsplanens del om jordbruks lägger kommunen fram de grunder de använder för att bedöma väsentliga samhällsintressen. Dels anges att eventuell exploatering ska bidra till långsiktigt hållbar utveckling på "lokal, kommunal och/eller regional/nationell nivå". Som exempel på väsentliga samhällsintressen ges utveckling av tätort, servicenod och landsbygdsnäring.

4. Den intervjuade är väl införstådd i rättsfall och hänvisar till att exempelvis betad hagmark kan vara brukningsvärd. Denna uppfattning delas troligtvis inte av alla som arbetar med liknande frågor. I översiktsplanen anger kommunen att all jordbruksmark som utgångspunkt är att anse som brukningsvärd såvida den inte är planlagd för andra ändamål.

Vid intervju med ytterligare personer på kommunen hänvisade man till översiktsplanen samt poängterade att frågan ofta lyfts vid bygglovsprövning. Markägare kan i många fall anse marken som icke brukningsvärd. I samtliga fall studeras hur produktionsförmågan ser ut för den aktuella jorden och näringen i sig.

5. I översiktsplanen har de ingen direkt utredning om alternativa lokaliseringar då de har väldigt lite att välja mellan. Bedömningar görs utifrån mer eller mindre svåra lägen där den valda platsen motiveras utefter lämplighet. I tätorter i kommunen gör de inga utredningar och har just nu pågående planer på jordbruksmark. Ett avsnitt i översiktsplanen, "omlandet" tar upp att de ska vara restriktiva. För till exempel Uppsalaslätten gäller restriktivitet men är inte just för att skydda jordbruksmark. Detta handlar snarare om att värna om ett öppet landskap samt spara för framtida utveckling.

En av de intervjuade lade till att det finns fall då kommunen provat lokaliseringen vid byggnation på jordbruksmark. De använde då en framtagen mall/checklista där de bland annat studerar arrondering och ägarstrukturer. Det påpekas att lagstiftningen är av resonerande karaktär och avvägningar måste göras. De studerar även om eventuellt exploatering är möjlig sett utifrån hur marken påverkas brukningsmässigt. Generellt exploateras oftare jordbruksmark som är isloerad från annan jordbruksmark och ligger "inträngd" på något sätt.

6. Ja, det är ett problem. Ger inga närmare motivering än att det som för de flesta kommuner är en utmaning att hitta mark att bygga på.

Det framförs av andra intervjupersoner problemet med att Uppsala stad ligger på en ås som också är stadens vattentäkt vilket begränsar möjligheterna till förtätning. Utöver det är skogarna runt staden skyddade av fritidsintressen. Det sammanfattas med att det "börjar bli trångt". Det förs även ett resonemang om att kommunen äger begränsade markresurser och att det krävs intresse från privata markägare för ytterligare bebyggelse i många fall.

7. Personen som intervjuades håller sig uppdaterad om rättsfall och delar detta med andra som jobbar med liknande frågor. Det är dock inget som troligtvis görs inom kommunen generellt.

Ett tillägg från en annan intervjuperson är att de som jobbar med översiktsplanering följer rättsfall men inte på detaljnivå.

8. De arbetar på alla fronter med ny bebyggelse och förtätning är en del av detta. Förtätningen har tilltagit något på senare tid och det är framför allt äldre industriområden och parkeringsplatser som bebyggs genom förtätning. Ser ett problem med att de verksamheter som måste flytta på grund av bostäder sällan har lämpliga platser att fortsätta verksamheten på. Ofta flyttas dessa

utanför staden och i många fall förläggs dessa på jordbruksmark. Förtätning kan på så sätt "spilla över" på jordbruksmark.

Det lyfts fram att det finns mycket "frietor" som idag inte har samma ställning som för ca 50 år sedan, numera används dessa mer "för ögat". Där finns det potential att bygga mer och förtäta.

9. På plansidan jobbar de inte direkt med miljö kvalitetsmålen. Här anser man att det krävs tillräckligt med kompromisser för att förhålla sig till lagstiftningen och att det sällan finns marginal för mer än "basnivån" miljö kvalitetsmålen. Biotopsskydd och skydd för vattenförsörjning och vattenkvalitet som regleras i lag gynnar även målen. Belyser att till exempel uppsamlingsdammar anordnas på åkermark som till viss del kan ses som exploatering men kan även bidra till biologisk mångfald.

En av de intervjuade personerna gav en mer personlig åsikt där hen menade att de inte jobbar mot miljömålen. Dessa verktyg är trubbiga och det finns annat som styr planeringen. En jämförelse görs med miljömål för klimat och att dessa är lättare att mäta och på så sätt enklare att jobba mot.

10. Den intervjuade hänvisar till att till exempel länsstyrelsen bör ha samma ansvar gällande övervakning av jordbruksmark som de har för riksintressen. Bör finnas någon form av spelrum där undantag kan göras. Anser att lagstiftningen bör förtydligas då den uppfattas som luddig.

Uppfattningen skiljer sig inom kommunen då en av de intervjuade anser lagstiftningen som tydlig men att det krävs att myndigheter sätter ner foten. Till exempel länsstyrelsen är för oprecis i sitt agerande. En jämförelse görs med vattenfrågan som var central för ett antal år sedan. Efter vattendirektivet jobbar alla kommuner mer tydligt kring vatten och myndigheterna är konkreta med hur lagstiftningen ser ut. Det poängteras att det är viktigt att vara pragmatisk i bedömningen. Till exempel att kunna tillåta bygglov på landsbygden som gynnar landsbygdsutveckling och verksamheter över flera generationer.

11. De ser inte lagstiftningen som inskränkande då det är mycket annan lagstiftning som fungerar liknande och det gäller för kommunen att förhålla sig till denna.

12. Här ser den intervjuade inte att någon form av kompensation skulle vara aktuell. Hänvisar till att alla kommuner har specifika förutsättningar som begränsar och en kartläggning och avvägning mellan kommuner skulle inte vara möjlig att göra. Eventuellt att politiker skulle kunna driva en sådan fråga men inget som kan göras på tjänstemannanivå.

Vidare anses det svårt att se en rättviseaspekt. Det handlar om att kommunerna måste planera väl och långsiktigt. Har kommunen stöd i översiktsplanen är det lättare att genomföra projekt. Det krävs också långsiktighet för att till exempel lantbrukare ska kunna planera sin verksamhet. Har kommunen inte gjort en noggrann översiktsplanering "får man skylla sig själv".

Frågor till intervju med representant från LRF

1. *Är lagstiftningen gällande skyddet av jordbruksmark tydlig? Finns det problem?*
2. *Vad är ett väsentligt samhällsintresse?*
3. *Vad är brukningsvärd jordbruksmark?*
4. *Bör lagstiftningen ändras? Hur?*
5. *Tas beslut kring exploatering av jordbruksmark på rätt nivå (kommuner)?*
6. *Om lagstiftning skärps, ser ni eventuella problem för kommuner med hög andel jordbruksmark?*
7. *Hur kan kunskaperna kring jordbruksmark (och exploatering av denna) förbättras?*
8. *Vilka faktorer bör påverka bedömningen av jordbruksmark? Till exempel ska den bedömas efter hur effektivt den nyttjas? Avkastning?*
9. *Hur ser ni generellt på exploatering av jordbruksmark?*
10. *Hur ser ni på äganderätt kopplat till skydd av jordbruksmark?*

1. Här anses från LRF sida att lagstiftningen är något luddig och hänvisar till att det är en ständig fråga för deras medlemmar. Det är en angelägen lagstiftning framför allt med tanke på att jordbruksmarken är en ändlig resurs. De ser problem i hur lagstiftningen tillämpas. Enligt deras mening bör större vikt läggas vid livsmedelsförsörjning och jordbrukets produktion. Enligt LRF bygger kommunerna sina beslut på andra grunder vilka ofta inte är förenliga med lagstiftningens syfte. För medlemmarna i LRF anses det problematiskt att praxis i domstolen har blivit att byggande av enstaka hus inte tillåts. De menar att MB 3:1 och 3:4 bör kombineras i bedömningen av byggande på jordbruksmark och att det finns intressen i form av att bebyggelse bidrar till att utveckla verksamheter samt skapa generationsboenden. Syftet med lagstiftningen anses vara att bibehålla verksamheter inom jordbruk vilket försvåras när nya bostadshus inte tillåts. De ser även att jordbruksmark bör kunna anses som riksintresse. Nuvarande riksintressen bidrar till att "pressa ut" byggnation till jordbruksmark.
2. Den intervjuade kan inte säga på rak arm vad deras syn är men tydliggör att det ska sättas i ett tidsperspektiv då olika intressen är viktiga vid olika tidpunkter. De anser att det är viktigt att studera syftet med den aktuella byggnationen och vad den bidrar till samhället. Intressen som nämns är

livsmedelsstrategi, försörjningstrygghet och ökad produktion. Dessa är alla viktiga att ta hänsyn till vid bedömningen av byggande på jordbruksmark. Enstaka bostadshus kan då vara av intresse genom att de ökar möjligheterna för produktion över längre tid.

3. Här anges ingen närmare definition men jämförelse görs med biotopskydd och att det krävs enskild bedömningen och inte för snävt synsätt på vad som är brukningsvärd jordbruksmark. Generellt anser LRF att mark som lantbrukare kan/avser att bruka är brukningsvärd.
4. De är här tydliga med att lagstiftningen "måste" ändras då MÖD nu satt ner foten gällande tillämpningen vilket de anser är en för snäv syn på lagen. De har just nu uppdrag att studera huruvida lagstiftningen bör ändras.
5. De ser att besluten behöver tas på ett annat sätt där andra kriterier beaktas. Bland annat livsmedelsstrategin vara en av de faktorer som påverkar beslutet och en del i beslutsfattandet bör vara bättre dialog med lantbrukare samt ett mer enhetligt synsätt på jordbruksmarken som en framtida resurs. De poängterar att det är viktigt att kommuner ser värdet av jordbruksmarken som resurs. Som det är nu råder stor osäkerhet kring vad som gäller. En lösning är att bygga upp ett beslutsstöd som kan användas då kommuner beslutar om byggnation på jordbruksmark.
6. Här ser LRF i så fall ett behov av att eventuellt kategorisera upp jordbruksmarken. Exempel tas från hushållningssällskapet som i ett projekt med en kommun sorterade upp jordbruksmarken i dialog med lantbrukare. Här anses även att utbytesmark är ett verktyg för att se till att "rätt" mark bebyggs.
7. För att höja kunskapsnivå efterfrågas, från LRF, dialoger med enskilda, till exempel med hjälp av fokusgrupper. De anser även att kommuner bör vara mer öppna vad gäller brist på kunskap kring jordbruksmark. Om kunskapsnivån höjs "blir det lättare att fatta rätt beslut".
8. Enligt den intervjuade är det svårt att ange några specifika faktorer. En hänvisning görs till Högsta domstolens dom om att pågående markanvändning kan vara jordbruk trots att marken inte brukas. Den intervjuade anser att perspektivet inte ska vara för snävt. Hen tar även upp att bedömningen kan skiljas mellan nuvarande bestämmelser och vad som skulle gälla om lagstiftningen ändras.
9. LRF är generellt negativa till att jordbruksmark exploateras. Synen är att det är en ändlig resurs som är viktigt för livsmedelsproduktionen nu och även i framtiden så vi kan ha möjlighet att odla mer. Att en enskild fastighetsägare vill bebygga jordbruksmark med ett enbostadshus anses inte vara ett hot mot

jordbruksmarken. Kommunala projekt där stora andelar jordbruksmark exploateras ses som ett större hot mot jordbruket.

10. De har inga synpunkter på vad en enskild fastighetsägare gör med sin fastighet. De har stor tillit till att lantbrukare fattar välgrundade beslut och ser inte detta som ett hot. Här hänvisas till att det råder stor mångfald i ägandet och att alla har olika intressen; "alla kommer inte bygga hus på sin mark". Alla fastighetsägare gör olika val och prioriteringar. De har stor tilltro till att markägare fattar rätt beslut gällande sin mark. En studie bland unga lantbrukare visar att många är kunniga och innovativa samt att många har ärvda jordbruk vilket gör att marken värnas för ett långsiktigt brukande.

Intervju trafikverket

1. *Är skyddet av jordbruksmark enligt 3 kap. 4 § MB känt för de som arbetar med markfrågor?*
2. *Anses detta som ett hinder?*
3. *Vilka faktorer påverkar vilken vägdragning som väljs?*
4. *Är situationen annorlunda nu jämfört med tidigare med avseende på vilken mark som bebyggs?*
5. *Är markåtkomst ett problem vid planering/byggande av nya vägsträckningar?*

1. Alla känner till det men alla kan inte handgripligen. Finns eventuellt viss skillnad längre upp i landet där det inte är lika känt. Generellt är det inget de diskuterar kontinuerligt.

Från planeringssidan anges att de alltid tar hänsyn till skyddet av jordbruksmark och det är således något som alla känner till. De använder en struktur för planbeskrivningen som skickas till konsulter. I denna är 3 kap. Miljöbalken med som en del. De samråder även med länsstyrelsen och där bland annat jordbruksmark är en av de aspekter de diskuterar. I stort gäller dock att de ska motivera vägdragningen enligt väglagen men miljöbalken kompletterar.

2. Lagstiftningen kring skydd av jordbruksmark ses inte som ett hinder. Andra restriktioner påverkar mer som till exempel Natura 2000- områden. De kan i många fall hänvisa till 3 kap. 8 § miljöbalken där kommunikation anges som riksintresse.

Inte heller på planeringssidan ses denna lagstiftning som ett hinder. Det är många olika delar som ska vägas samman och som tidigare nämnt är det väglagen som främst reglerar. Fokus ligger främst på att planera för ändamålet med vägen. I den bedömningen är det många olika faktorer som ska tas hänsyn till bland annat är trafiksäkerhet av stor vikt och påverkar till

stor del hur anläggningen utformas. I planeringen är det av stor vikt att motivera intrånget och binda samman det med ändamålet för vägen. Även jordbruksmark är en faktor som ingår i bedömningen men större hänsyn tas till exempel till tomtmark.

3. Inga direkta avvägningar vad gäller jordbruksmark. Skogsmark kan ibland vara lämpligt för att kunna använda berg till vägbygget. Byggande på åker enkelt, på grund av platt men dyrare då det dels behöver tillföras mycket material och matjord ska tas bort.

Många olika faktorer påverkar vägdragningen men i slutändan är huvudfaktorn att kombinera åtgärder för att uppfylla ändamålet. Bland några faktorer som nämns är områdesskydd av olika slag, till exempel natur- och kulturmiljö.

4. Lite påtryckningar numera, till exempel LRF, som gärna vill vara med och styra sträckning och så vidare. De ska enligt väglagen minimera intrång och numera ingår även tydligare regler kring fastighetsrättsliga konsekvenser. Markens arrondering efter intrång kan ibland komma på tal men beror till stor del av vilka som ingår i projektgruppen. Generellt anses det att det blivit bättre och bättre vad gäller att tillämpa lagstiftningen, i samhället. Många är mer medvetna, det gäller även fastighetsägare.
5. De håller samråd med markägare och vid betydande miljöpåverkan upprättas miljökonsekvensbeskrivningar där bland annat värdet i jordbruksmark tas upp. Synen är dock till viss del att jordbruksmark är mer ett enskilt intresse vid vägplanering jämfört med till exempel natura- 2000. Generellt är huvuddragningen av vägen relativt låst, vissa justeringar kan göras för anslutningsvägar. Störst fokus ligger på anläggningen som sådan och det utrymme som finns kvar läggs sällan på marken i sig. Vad gäller mark med olika bördighet och värde är det av ringa betydelse för projektet. Ersättningsdelar utgör så pass liten del av totala kostnader att högre värden på åkermark inte påverkar dragningen. Viss hänsyn kan tas till att olika grödor inte kan odlas nära vägar. I de flesta fallen blir det dock något som lantbrukaren får förhålla sig till.

På trafikverket ses markåtkomst generellt inte som ett problem. Byggare/projektledare kan se det som ett problem dock, då de har ett annat perspektiv. Ibland kan skyddade arter vara ett problem att förhålla sig till, inte minst vid byggande på jordbruksmark. Detta kan resultera i dyrare tekniska lösningar. Ett annat exempel som lyfts fram är odling av sockerbetor, som sker främst i Skåne. Transporter av betor kan ibland försvåras av nya vägbyggen vilket de ibland måste förhålla sig till. Det nämns även att jordbrukare överlag är oroliga när en ny väg planeras. Även om detta inte påverkar markåtkomst i sig nämns det som en viktig faktor att förhålla sig till.

