

Jordbruksmark - en mångsidig resurs att förvalta

Vägledning i den fysiska planeringen



Länsstyrelsen Gävleborg

Rapport: 2023:14

ISSN: 0284:5954

Författare: Rebecka Wikström, Länsstyrelsen Gävleborg

Bild omslag: Mostphotos

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
1. Den värdefulla jordbruksmarken	5
1.1 Regionala, nationella och globala målsättningar	6
1.2 Jordbruket i Gävleborg	6
1.3 Ändrad markanvändning	8
2. Ställningstaganden i den fysiska planeringen	8
2.1 Brukningsvärd jordbruksmark	9
2.1.1 Underlag för värdering av brukningsvärd jordbruksmark	10
2.2 Väsentligt samhällsintresse	11
2.3 Att ta annan mark i anspråk	11
2.3.1 Att ta jordbruksmark ur jordbruksproduktion	12
3. Praxis i översiktsplan, detaljplan och bygglov och förhandsbesked	12
3.1 Översiktsplan	12
3.2 Detaljplan	13
3.3 Bygglov och förhandsbesked	13
3.3.1 Taxering	13
3.3.2 Brukningsvärd jordbruksmark	14
3.3.3 Väsentligt samhällsintresse	14
3.3.4 Solceller på jordbruksmark	15
3.3.5 Sammanfattning – bygglov och förhandsbesked	15
4. Ställningstaganden av Länsstyrelsen	15
5. Vidare läsning och fördjupning	16
Bilaga 1. Hänvisningar till underlag	17
Bilaga 2. Lagstiftning som berör jordbruksmarken	17

Sammanfattning

Markanvändning bör ses ur ett långsiktigt perspektiv eftersom den berör framtida generationers möjligheter att producera livsmedel. Av samma anledning måste även jordbruksmarken i Sverige värderas ur ett globalt resursperspektiv. Marker i Sverige som idag av olika anledningar inte aktivt brukas kommer i framtiden, med ett förändrat klimat i världen, att vara mycket åtråvärda. Bevarande av jordbruksmark innebär inte enbart möjligheten att producera mat och biobränsle, utan även att upprätthålla den biologiska mångfalden, ekosystemtjänster, bevara och utveckla kulturmiljöer, en aktiv landsbygd och beredskap inom Sverige. Exploatering genom bebyggelse och hårdgjorda ytor innebär att jordbruksmarken inte kan återställas. I Gävleborg har de flesta jordbruksföretag djurhållning för kött eller mjölk. Många lantbruk i Gävleborg är små och utgör inte huvudinkomsten för lantbrukaren.

Plan- och bygglagen hänvisar till miljöbalken vid exploatering av jordbruksmark. I miljöbalken 3 kapitel § 4 står det "Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse. Brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk."

Skriften är uppdelad i 3 huvudkapitel; den värdefulla jordbruksmarken, ställningstagande i den fysiska planeringen och praxis i översiktsplan, detaljplan, bygglov och förhandsbesked.

Syfte

Länsstyrelsen i Gävleborg har tagit fram ett kunskapsunderlag om brukningsvärd jordbruksmark till stöd för samhällsplanerare och handläggare inom kommuner och Länsstyrelsen. Materialet ska användas för att få en gemensam grundsyn kring värdet av jordbruksmark, öka kunskapen om jordbruksmarkens värden och underlätta hanteringen av olika ärenden som berör jordbruksmark.

1. Den värdefulla jordbruksmarken

Det är av stor vikt att öka kunskapen i samhället gällande de värden som finns i bevarandet av jordbruksmark. Markanvändning bör ses ur ett långsiktigt perspektiv eftersom den berör framtida generationers möjligheter att producera livsmedel. Matjord är en resurs som skapas under flera tusen år genom biologiska processer och genom människors brukande. När jordbruksmark en gång hårdgjorts för bebyggelse eller vägar är marken som regel svår att återta till produktion och även den biologiska mångfald som marken innehar går förlorad. Det är en irreversibel process som tar bort möjligheten att producera livsmedel för alltid.¹

Jordbruket har starkt kulturhistoriskt värde då odlingslandskapet består av en lång historia och spår från tidigare generationers brukande. Att återta jordbruksmark till livsmedelsproduktion från trädplantering eller igenväxt tar många år, är dyrt ekonomiskt och energimässigt vilket gör jordbruksmarken till en ändlig resurs om den inte förvaltas rätt.²

Många marker i Sverige är inte lämpliga för intensivt och mekaniskt brukande, utan passar bättre som betesmarker. Dessa marker är en viktig källa till foder under betessäsongen. Den biologiska mångfalden i odlingslandskapet är i många fall beroende av ett aktivt brukande. Betande djur håller marker öppna och gynnar den biologiska mångfalden. Det odlingslandskap som finns i Gävleborg har en stor variation mellan betesmarker, skogsbryn, åkrar, våtmarker och vatten. Dessa är ett exempel på miljöer som möjliggör ekosystemtjänster.³ Ekosystemtjänster är ett begrepp som beskriver hur människan är beroende av ekosystemet och dess tjänster. Det kan exempelvis handla om pollinering av våra matproducerande växter, luft- och vattenrening och kolbindning.⁴

En typ av jordbrukare som blir allt vanligare är de som kallas "månshensbönder". De är inte sysselsatta med lantbruket på heltid utan driver det ofta vid sidan av annat arbete. Inte sällan drivs de av ett intresse för hållbart brukande och att bidra till bevarandet av kulturmiljöer och biologisk mångfald. Denna trend mot ett mer självhushållande och naturnära liv kan möjliggöra att de mindre effektiva jordbruksmarkerna blir brukade.

I och med att klimatet förändras kommer jordbruksmarken i Sverige få en större betydelse, ur ett globalt perspektiv, i framtiden. I de scenarier som klimatforskare tagit fram kommer stora delar av södra jordklotet få ett betydligt varmare klimat och vattenbrist. Sverige kommer få ett mer oförutsägbart väder men samtidigt bättre förutsättningar att producera mat jämfört med stora delar av världen.⁵

Sverige har en mycket låg självförsörjning på livsmedel, ungefär hälften av det vi konsumerar importeras.⁶ Jordbruksmark bör betraktas som mycket värdefull, detta så att risken att bli utan mat i framtida kriser minskar.

¹ Jordbruksverket (2015) [Jordbruksmarkens värden](#). Artikelnr: OVR362

² Länsstyrelsen Gävleborg (2023) [Ärlig uppföljning av Miljö kvalitetsmålen i Gävleborg 2022](#). Rapport 2023:1

³ Kungliga skogs- och lantbruksakademien (2012) [Jorden vi ärvde, den svenska åkermarken i ett hållbarhetsperspektiv](#). Tidskrift nr 6 2012

⁴ Naturvårdsverket. [Ekosystemtjänster](#)

⁵ European Environmental Agency (2019) [Predicted Climate Change Impact on Land Values \(2100\)](#)

⁶ LRF [Sveriges självförsörjningsgrad](#)

1.1 Regionala, nationella och globala målsättningar

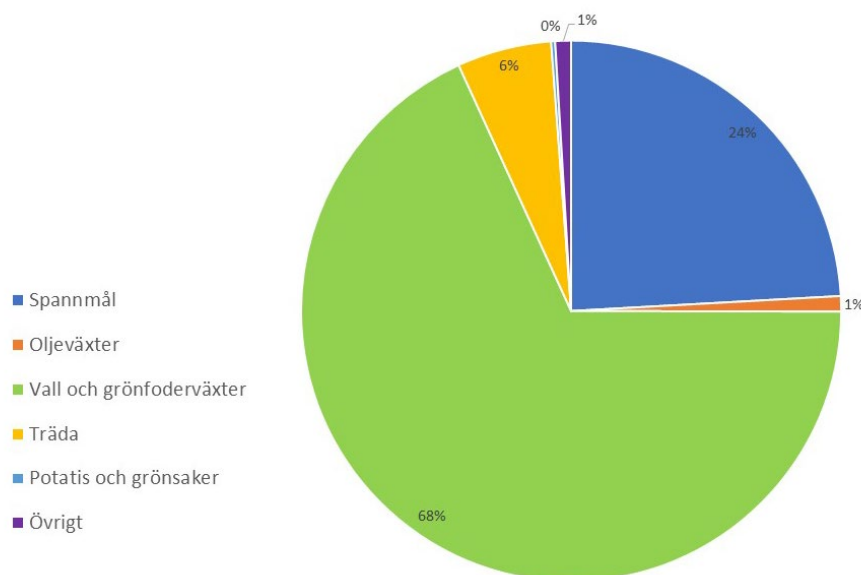
Agenda 2030, de svenska miljömålen och livsmedelsstrategin är framarbetade för att vi tillsammans, globalt och nationellt, ska kunna jobba mot samma mål. Ett väl avvägt nyttjande av jordbruksmarken kan ses som en viktig faktor för att de gemensamma målen ska kunna nås.

I Agenda 2030 lyfts vikten av att anpassa jordbrukssystemen till extrema väderförhållanden för att nå målet "ingen hunger".⁷ Den regionala och nationella livsmedelsstrategin förtydligar det stora värdet som svensk jordbruksmark kommer ha i framtiden ur ett globalt perspektiv och för att vi ska nå miljömålet "ett rikt odlingslandskap" är odlingsmarken en förutsättning eftersom de arter och ekosystemtjänster som ryms där är beroende av ett aktivt brukande genom bland annat beteshävd.⁸

I Gävleborgs handlingsplan för Sveriges livsmedelsstrategi 2018–2030 är vikten av att inte exploatera jordbruksmark beskrivet i mål 1 "jordbruksarealen i länet ska inte minska".⁹ De flesta kommunerna i Gävleborg har antagit den regionala handlingsplanen eller en egen handlingsplan på högsta politiska nivå.

1.2 Jordbruket i Gävleborg

I Gävleborg finns 0,23 hektar åkermark per person, vilket är över genomsnittet i världen som är 0,18 hektar per person. Genomsnittet i Sverige är cirka 0,25 hektar åkermark för varje invånare. Konsumtionen av mat är nästan dubbelt så hög per person i Sverige som genomsnittet i världen. Dessutom är förutsättningarna för produktion sämre i Gävleborg. Det behövs därför 0,4 hektar åkermark per person i Gävleborg för att försörja befolkningen, förutsatt att konsumtionsmönster och naturliga förutsättningar fortsätter som tidigare.¹⁰



Bildtext: Åkermarkens användning i Gävleborg 2022.¹¹

⁷ Agenda 2030 (2022) [Ingen hunger](#)

⁸ Länsstyrelsen Gävleborg (2023) [Livsmedelsstrategi Gävleborg](#)

⁹ Länsstyrelsen Gävleborg (2023) [Livsmedelsstrategi Gävleborg](#)

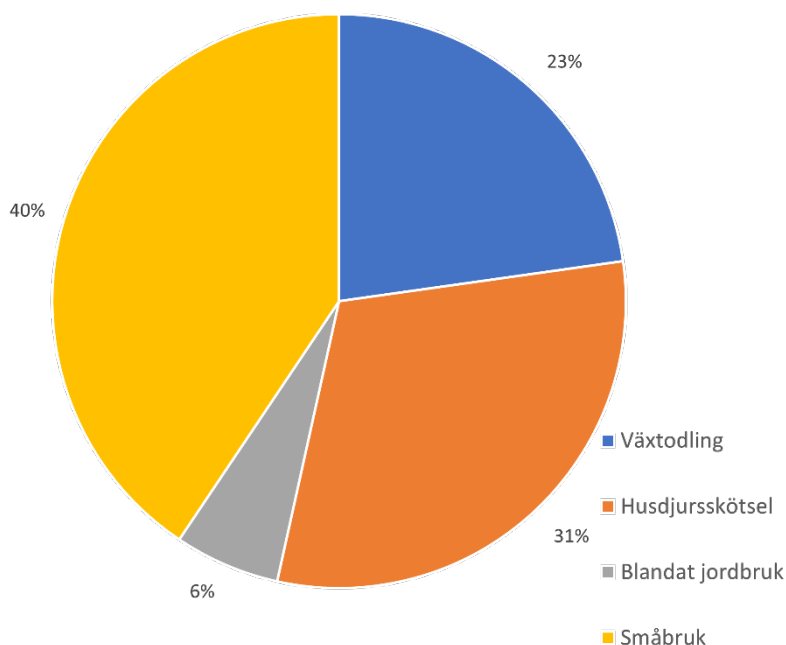
¹⁰ Livsmedelsproduktion i Gävleborgs län 2021 [Publikationer](#)

¹¹ Jordbruksverkets statistikdatabas (2022) [Arealer, åkerarealens användning efter kommun och gröda, hektar 1981–2019 och betesarealens användning efter kommun och gröda 2003–2019.](#)

Gävleborg har en livsmedelsproduktion som domineras av idisslare. Produktionen av kött och mjölk ligger långt över det svenska genomsnittet. Idag används två tredjedelar av åkern till vall och grönfoder, en fjärdedel används till spannmål och den återstående delen domineras av träda. Produktionen av grönsaker är försvinnande liten. Den spannmål som odlas används främst till djurfoder. Andelen ekologisk odlad mark i länet ligger på 32 procent vilket är högre än genomsnittet i Sverige (20 procent).¹²

Självförsörjningsgraden i länet varierar beroende på livsmedel. Produktionen av mjölk täcker 64 procent av konsumtionen, nötkött täcker 60 procent, lammkött 24 procent, griskött 20 procent, ägg 25 procent, spannmål 60 procent och potatis cirka 16 procent. En stor del av råvarorna som produceras i länet förädlas dock inte i länet, det vill säga att råvaran transporteras till andra län och förs sedan tillbaka i form av produkter till konsumenten.¹³

År 2018 hade 1,3 procent av de förvärvsarbetande i Gävleborg sin huvudsyssla i jordbruket vilket är 0,2 procentenheter högre än övriga Sverige.¹⁴



Bildtext: Driftinriktning jordbruksföretag i Gävleborg beskrivet i procent.¹⁵

Lantbruksföretagens driftsinriktning i Gävleborg består till stor del av småbrukare. Med småbruk menas att företaget ägnar under 400 standardtimmar per år åt jordbruksverksamheten, vilket betyder att företaget inte står för huvuddelen av lantbrukarens försörjning. Genomsnittligt brukar ett jordbruksföretag i länet 31,4 hektar åkermark. Det visar på att en stor del av företagen brukar relativt små arealer, men det finns även de som brukar uppåt 100 - 200 hektar åkermark.¹⁶

¹² Livsmedelsproduktion i Gävleborgs län 2021 [Publikationer](#)

¹³ Livsmedelsproduktion i Gävleborgs län 2021 [Publikationer](#)

¹⁴ Livsmedelsproduktion i Gävleborgs län 2021 [Publikationer](#)

¹⁵ Jordbruksverket (2020) [Statistik om livsmedelskedjan](#)

¹⁶ Jordbruksstatistisk sammanställning 2020 med data om livsmedel – tabeller [JS_2020.pdf](#) (jordbruksverket.se)

1.3 Ändrad markanvändning

I Gävleborg har det skett en minskning av jordbruksmark då många gårdar lägger ner sin verksamhet och marker tas ur bruk. För att vända den negativa utvecklingen behövs mer lönsamma och uthålliga lantbruksföretag. Minskningen av antal företag är större än minskningen av arealen åkermark i Gävleborg. Det betyder att jordbruksföretagen blir färre, men större. Sedan 1975 har antalet jordbruksföretag i Gävleborg minskat med 63 procent, medan arealen åkermark bara har minskat med 17 procent.¹⁷

Mellan 2016–2020 togs 3 045 hektar jordbruksmark nationellt ur drift för att bebyggas på olika sätt med till exempel:

- byggnader
- täckter
- golfbanor
- vindkraftverk
- vägar
- järnvägar.

Enligt Jordbruksverkets rapport "Exploatering av jordbruksmark 2016–2020" består nationellt den största delen av den exploaterade ytan av bostadsbyggande (81 procent).¹⁸

Mellan åren 2016 och 2020 exploaterades 30 hektar jordbruksmark i Gävleborg varav 28 hektar åkermark och 2,6 hektar betesmark. Jämförelsevis en låg exploateringsgrad ur ett svenskt perspektiv.¹⁹ Gävleborg är ett skogslän, därför är den jordbruksmark som finns av stor betydelse att bevara. Även de jordbruksmarker som inte brukas i dagsläget kan bidra till framtida generationers möjlighet att producera mat.

2. Ställningstaganden i den fysiska planeringen

Frågan om exploatering av jordbruksmark kan bli aktuell i ärenden om förhandsbesked eller bygglov på områden utanför detaljplanlagt område. Den kan också vara aktuell vid framtagandet av översiktsplaner och detaljplaner.

I den fysiska planeringen ska enligt plan- och bygglagen 2 kapitlet, 2 § planläggning och prövning i ärenden om lov eller förhandsbesked syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov.

Vid en ansökan om bygglov eller förhandsbesked utanför detaljplanlagt område ska det bland annat prövas om åtgärden uppfyller kraven på lämplig markanvändning enligt 2 kapitlet i Plan- och bygglagen (PBL).

¹⁷ Jordbrukets utveckling i Gävleborgs län. [Gävleborgs län - Sveriges miljömål \(sverigesmiljomal.se\)](#)

¹⁸ Exploatering av jordbruksmark 2016–2020. [Jordbruksmarkens värden - Jordbruksverket.se](#)

¹⁹ Exploatering av jordbruksmark 2016–2020. [Jordbruksmarkens värden - Jordbruksverket.se](#)

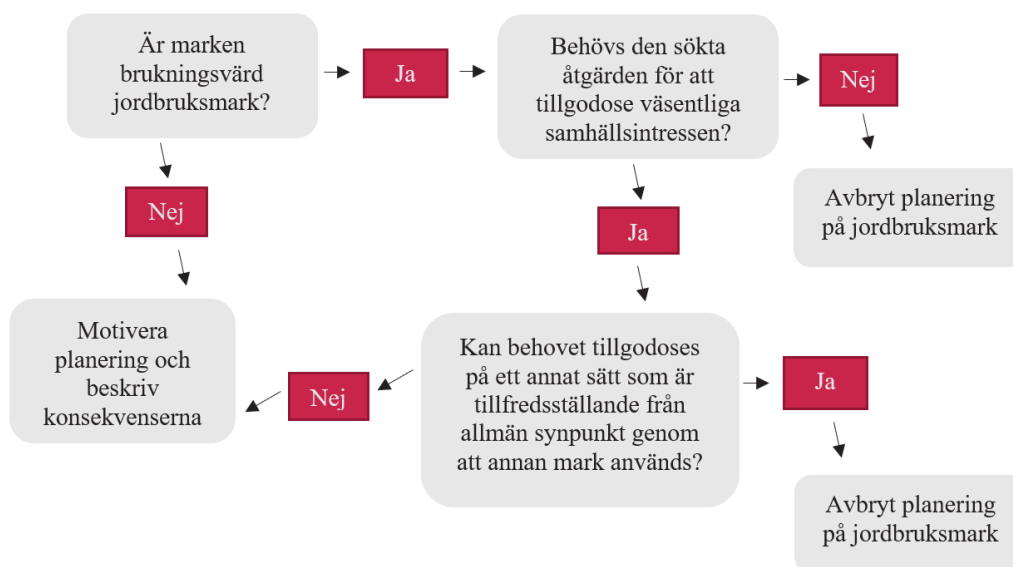
Enligt 2 kapitlet, 2 § Plan- och bygglagen ska bestämmelserna om hushållning med markområden i 3 kapitel i miljöbalken tillämpas.

Enligt 3 kapitlet, 4 § första och andra styckena i miljöbalken är jordbruk av nationell betydelse. Brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

Detta innebär att följande frågor måste besvaras vid en prövning av bygglov, förhandsbesked eller detaljplan på jordbruksmark:

- Är marken brukningsvärd jordbruksmark?
- Behövs den sökta åtgärden för att tillgodose väsentliga samhällsintressen?
- Kan behovet tillgodoses på ett annat sätt som är tillfredsställande från allmän synpunkt genom att annan mark används?

I följande avsnitt behandlas dessa tre frågor. Först för detaljplaner och översiktsplaner och sedan för bygglov och förhandsbesked.



Bildtext: Flödesschema som beskriver stegen i miljöbalken 3 kapitlet, 4 § första och andra styckena.

2.1 Brukningsvärd jordbruksmark

Den första frågan i 3 kapitlet, 4 § miljöbalken är om marken är brukningsvärd eller inte. Det är ofta en bedömning från fall till fall men det finns några aspekter som är generella så som hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar som gör marken lämpad för jordbruksproduktion. Även kultiverad betesmark som

har förbättrats genom röjning eller tidigare varit åker som utnyttjas som bete kan utgöra jordbruksmark²⁰.

Jordbruksverket har i sitt yttrande till Mark- och miljööverdomstolen (2015-04-13 P4087–15) bland annat konstaterat att jordbruksmark som en lantbrukare brukar är brukningsvärd. Det är därmed ett enkelt sätt att börja fråga sig om någon söker stöd för marken, då är den i stor utsträckning brukad och också brukningsvärd.

Ytterligare bedöms även annan mark vara brukningsvärd. I en bedömning som Mark- och miljööverdomstolen gjort (i mål P4848–16) angående brukningsvärd jordbruksmark menar de att "om marken bedöms vara väl lämpad för jordbruksproduktion, saknar det därför betydelse för bedömningen av om marken är brukningsvärd att marken för närvarande inte behövs för livsmedelsförsörjningen". Därmed har all jordbruksmark ett värde, antingen för dagens livsmedelsproduktion eller framtida produktion.

2.1.1 Underlag för värdering av brukningsvärd jordbruksmark

Jordbruksverket har sammanställt vilka faktorer och dataunderlag som kan användas vid bedömningar av jordbruksmarkens värden i den fysiska planeringen.²¹ Dataunderlaget kan användas för att skapa bra planeringsunderlag vid kommunal översikts- och detaljplanering eller förhandsbesked och bygglov. I bilaga 1 finns länkhänvisningar till alla underlag. Länsstyrelsen i Norrbottens län har tagit fram en matris för värdering av olika produktionsvärden på jordbruksmark som kan användas i avvägningar.²²

Åkermark och betesmark

Data från blockdatabasen ger en uppskattning över den totala mängden jordbruksmark (både betesmark och åkermark) i dagsläget samt var den är lokaliserad. Dessa block ligger till grund för ansökningar om jordbrukarstöd. I databasen TUVÅ kan du se resultatet av ängs- och betesmarksinventeringen. Man kan se var markerna finns och vilka speciella naturvärden och kulturlämningar som finns där.

Exploatering av jordbruksmark

Data från Jordbruksverkets rapporter om exploatering av jordbruksmark ger statistik och kunskap om hur exploateringen i Sverige ser ut. Statistiken finns till viss del på länsnivå.

Historik över jordbruksmarken

I Jordbruksverkets statistikdatabas finns historisk statistik. Innehållet varierar mellan olika län och kommuner men ger en bra bild över hur storleken på åker, bete och djurproduktion skiftat under en längre tidsperiod.

Jordart

Genom digitala jordartskartan får man en bild över hur jordarten varierar i ett område. Kunskapsunderlag om jordarter finns även på Jordbruksverkets hemsida.

²⁰ MÖD 2016-04-01 P4087–15; MÖD 2017-04-10 P6358–16; MÖD 2019-01-22 P3507–18

²¹ Jordbruksverket (2021) [Värdering av jordbruksmark i planprocessen](#)

²² Länsstyrelsen i Norrbottens län (2023) [Planeringsunderlag för brukningsvärd jordbruksmark i Norrbotten | Länsstyrelsen Norrbotten \(lansstyrelsen.se\)](#)

Dräneringsförhållanden

I Vattenarkivet finns handlingar och kartor/ritningar som främst handlar om markavvattning, till exempel dikningar, invallningar och sjösänkningar. I vattenarkivet finns material från 1840-talet fram till idag. Ett markavvattningsföretag har också juridisk status vilket gör informationen viktigt vid planläggning.

Grön infrastruktur

Regional handlingsplan för grön infrastruktur innehåller nulägesbeskrivningar med kunskapsunderlag över till exempel naturtyper och värden för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Informationen ger en bra helhetsbild över de värden som finns i ett område.

Länsstyrelsen i Gävleborg lägger stor vikt vid att man ska se jordbruksmarken ur ett långsiktigt perspektiv. Även om inte all jordbruksmark brukas aktivt idag kommer den med största sannolikhet ha en stor betydelse för framtidens matproduktion. Med tanke på hur lantbruksföretagandet ser ut i länet, med en stor del småbrukare, bör inte enbart effektivitet och storleksrationalisering vägas in i bedömningen om marken är brukningsvärd. Även de mindre effektivt brukade markerna har stor betydelse för länets matproduktion, den biologiska mångfalden och kulturmiljöer.

2.2 Väsentligt samhällsintresse

Den andra frågan i 3 kapitlet, 4 § miljöbalken är vilka samhällsintressen som kan vara aktuella för att tillåtas exploatera jordbruksmark. Väsentliga samhällsintressen kan vara att tillgodose behovet av bostadsförsörjning, att kunna lokalisera bostäder och arbetsplatser nära varandra, att skapa väl fungerande och lämpliga tekniska försörjningssystem och att säkerställa viktiga rekreationsintressen.²³

Väsentliga samhällsintressen kan definieras tydligt i översiktsplanen så att planerare och handläggare kan få ett stöd vid avvägningar mellan intressen. I definitionen bör jordbruksmarken vara med utifrån fler perspektiv; ekosystemtjänster så som livsmedelsproduktion, natur- och kulturvärden för exempelvis rekreation, arbetstillfällen, med mera och vilken markanvändning som gynnar samhället i stort. Hur väsentligt samhällsintresse hanteras i dompraxis redogörs för i respektive kapitel om översiktsplan, detaljplan och bygglov och förhandsbesked.

2.3 Att ta annan mark i anspråk

Den tredje frågan i 3 kapitlet, 4 § miljöbalken är varför åtgärden, som bedömts utgöra ett väsentligt samhällsintresse, inte kan lokaliseras på annan mark. Om jordbruksmark berörs så är det viktigt att redovisa alternativa lokaliseringar och sedan också redovisa konsekvenserna av dessa. Det behöver framgå varför exploateringen behöver ske på just den här platsen. Alternativ lokalisering ska vara fullt godtagbara ur samhällsbyggnadssynpunkt, tekniskt och funktionellt lämpliga samt ekonomiskt rimliga. Hur alternativ lokalisering hanteras i dompraxis redogörs för i respektive kapitel om översiktsplan, detaljplan och bygglov och förhandsbesked.

²³ Enligt proposition 1985/86:3 sidan 53.

2.3.1 Att ta jordbruksmark ur jordbruksproduktion

En anmälan att ta jordbruksmark ur produktion görs till Länsstyrelsen. Enligt 12 kapitlet, 9 § miljöbalken får en åtgärd som innebär att jordbruksmark tas ur jordbruksproduktion inte vidtas utan att en anmälan har lämnats till Länsstyrelsen, om inte åtgärden är av ringa betydelse för jordbruket på brukningsenheten eller för natur- och kulturmiljön. Ett beslut om att viss mark fick tas ur jordbruksproduktion har inte ansetts påverka bedömningen av om marken var brukningsvärd jordbruksmark enligt 3 kapitlet, 4 § miljöbalken (se mark- och miljööverdomstolen 2017:17).

3. Praxis i översiktsplan, detaljplan och bygglov och förhandsbesked

3.1 Översiktsplan

Jordbruksmarken behöver belysas och hanteras i den kommunala översiktsplanen för att synliggöra den som en resurs. I översiktsplanen kan kommunen med fördel även lyfta kommunala ställningstaganden som gjorts gällande jordbruksmarken i kommunen. Det är viktigt att översiktsplanen uppmärksammar olika intressen och eventuella konflikter gällande markanvändningen i kommunen för att kunna utgöra ett bra underlag för vidare planering.

Det kan göras genom att tydligt formulera planeringsmål, strategier och riktlinjer med en framtidsvision om att jordbruket i kommunen ska vara livskraftigt och att jordbruksmark inte ska exploateras. För att kommunen ska kunna göra väl avvägda ställningstaganden kan jordbruksmarken analyseras ur olika aspekter så som fältstorlek, fältens form och närhet till brukningscentrum, djurhållning och möjlighet till bevattningsuttag. Ett antal underlag till hjälp finns listade i avsnittet 2.1.1. I översiktsplanen kan även väsentliga samhällsintressen och alternativa lokaliseringsplaster redogöras för.

Det finns ingen domstolspraxis som behandlar översiktsplaners innehåll. Det beror på att en översiktsplan inte är juridiskt bindande och därför kan inte själva innehållet i översiktsplanen överklagas. Dock finns ett par exempel på hur Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) lagt översiktsplanen till grund för bedömningen av brukningsvärd jordbruksmark. Nedan följer ett urval av dessa.

I mål P1202-19 (2019-10-23) avslår MÖD överklagan och fastställer därmed att bygglov inte ska ges. Det framgår att den mark där bygglov är sökt inte finns utpekad som utvecklingsområde i kommunens översiktsplan. Eftersom marken anses vara brukningsvärd jordbruksmark och inte tillräckliga belägg finns för att bebyggelsen utgör ett väsentligt samhällsintresse som inte kan tillgodoses genom att annan mark tas i anspråk avslås ansökan i MÖD. I mål P3809-18 (2019-01-16) bedömer MÖD att området som det söktes förhandsbesked för inte är tillräckligt tydligt definierat som utvecklingsområde i kommunens översiktsplan. Marken anses vara brukningsvärd jordbruksmark och även om exploateringen innebär ett väsentligt samhällsintresse anses utredningen av alternativ lokalisering bristfällig och därmed avslås ansökan om förhandsbesked. I mål P1527-22 (2022-12-14) fastställer MÖD nämndens beslut om ett positivt förhandsbesked. I ett referat från MÖD står det; *Mark- och miljööverdomstolen*

har ansett att det tillgängliga underlaget, särskilt kommunens överväganden i översiktsplanen och den fördjupade översiktsplanen, ger stöd för slutsatsen att behovet av mark för nybyggnation inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

3.2 Detaljplan

På detaljplanenivå tillämpar kommunen de strategier och riktlinjer som finns i översiktsplanen. En översiktsplan som har tydliga målbilder, strategier, riktlinjer och fysisk struktur gör arbetet med detaljplanering betydligt lättare.

Vad gäller användandet av jordbruksmark för planläggning för bostadsbebyggelse har Mark- och miljööverdomstolen i flera fall bedömt att kommunen inte visat att det inte finns annan mark att ta i anspråk för att tillgodose behovet av bostäder. Om kommunen inte har visat detta har Mark- och miljööverdomstolen funnit att antagandebeslutet strider mot 3 kapitlet, 4 § miljöbalken.

Vad som kan utläsas av domarna är att det ställs höga krav på att kommunerna utreder denna fråga och redovisar sina ställningstaganden. I samtliga nedanstående domar har kommunerna bristfälligt visat att det inte finns annan mark att ta i anspråk för att tillgodose behovet av bostäder, därför upphävs detaljplanerna (MÖD 2017-06-27 P1188-17; MÖD 2018-04-09 P5481-17; MÖD 2019-03-19 P5876-18).

I andra mål dömer MÖD till kommunens fördel och anser att kommunen har visat att behov av exploatering inte kan tillgodoses på annan plats, därmed godkänns detaljplanen. Exempelvis mål P3488-20 (2021-09-27) där kommunen anses ha redogjort tillräckligt för alternativa lokaliseringar av en ridanläggning och skola. Ett annat mål är P0514-20 (2019-12-19) där en utbyggnad av industri på brukningsvärd jordbruksmark anses vara ett väsentligt samhällsintresse med begränsade möjligheter att använda en alternativ lokalisering. Att den aktuella detaljplanen innebar en utvidgning av ett befintligt industriområde ansågs utgöra ett starkt skäl för vald lokalisering. Detta rättsfall är även ett tydligt exempel på hur alla tre frågor i 3 kapitlet, 4 § miljöbalken (brukningsvärd jordbruksmark, väsentligt samhällsintresse och alternativ lokalisering) vägs samman och utgör grund till miljööverdomstolens bedömning.

Ytterligare visar en dom (2021-06-15 P6258-20) vikten av att brukningsvärd jordbruksmark värnas och pekats ut i detaljplanen. En lagakraftvunnen detaljplan där jordbruksmark getts en ändrad användning gör att marken får en ny rättsligt fastställd användning. Det är svårt att senare ändra tillbaka detta även om kommunen skulle vilja och jordbruksmarken kan gå förlorad.

3.3 Bygglov och förhandsbesked

I detta avsnitt lyfts rättsfall som gäller bygglov och förhandsbesked.

3.3.1 Taxering

Enligt tidigare praxis från Mark- och miljööverdomstolen var en grundläggande förutsättning för tillämpning av bestämmelsen i 3 kapitlet, 4 § miljöbalken (gällande när brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar) att den aktuella marken var taxerad som lantbruksenhet. Detta har i tre nyare domar från Mark- och miljööverdomstolen (MÖD 2020:10, 2022-06-09 P7885-19, P8347-19 och P10437-19) ändrats på så vis att fastighetstaxering,

eller avsaknad därav, inte är bestämmande för bedömningen av om marken är att betrakta som brukningsvärd. Dock är fastighetstaxeringen en av flera faktorer som ska beaktas vid frågan om brukningsvärd jordbruksmark, både i detaljplan och bygglovsärenden.

3.3.2 Brukningsvärd jordbruksmark

I Gävleborg finns mycket jordbruksmark i små skiften och som inte nödvändigtvis är anpassade till ett storskaligt rationellt lantbruk. Därmed är det intressant att lyfta upp två relativt nya domar (2022-06-09 P5889–21 och 2022-05-03 P12015-21) där olika bedömningar har gjorts av brukningsvärd jordbruksmark. Mark och miljööverdomstolen (MÖD) skriver i båda domarna att frågan om jordbruksmark är brukningsvärd ska bedömas ur ett långsiktigt perspektiv. Även om det inte varit ekonomiskt rationellt att bruka marken på senare år utesluter det inte att marken kan vara brukningsvärd i ett mer långsiktigt perspektiv.

Det som skiljer utfallet av domarna åt är framför allt storleken på fälten (0,5 hektar i den ena domen och 2 hektar i den andra), arronderingen (åkrarnas läge i förhållande till varandra) och om marken är aktivt brukad i närtid.

I ett flertal nya domar konstateras dock att nuvarande praxis inte ger något entydigt svar för bedömningen av vad som kan anses som brukningsvärd jordbruksmark. I ett urval av domar bedömer MÖD att det är fråga om brukningsvärd jordbruksmark.

- I mål P6073-20 (2021-04-09) gjordes en bedömning att marken var brukningsvärd trots att den inte aktivt brukats under 50 år, med argumentation att den i framtiden kan brukas och att den ligger nära ett aktivt lantbruk.
- I mål P6420-21 (2022-04-04) är marken belägen i anslutning till ett större sammanhängande område som i huvudsak består av jordbruksmark, vilket avgör bedömningen att jordbruksmarken är brukningsvärd.
- I mål P10437-19 (2020-06-09) framgår att den aktuella marken används för vallodling. Marken ingår vidare i ett sammanhängande jordbrukslandskap som är brukat. Därför anses marken vara brukningsvärd.

I motsatts till ovanstående domar bedömer MÖD i följande domar att det inte var fråga om brukningsvärd jordbruksmark.

- I mål P6358-16 (2017-04-10) anses marken inte utgöra brukningsvärd jordbruksmark eftersom den inte är brukad i närtid samt dess storlek och arrondering inte skulle motverka fortsatt jordbruksverksamhet i närheten.
- I mål P3507-18 (2019-01-22) anses en betesmark inte vara brukningsvärd då den ligger insprängd i ett skogsparti.
- I mål P7508-19 (2021-02-03) anses en betesmark som använts vid enstaka tillfällen och som ligger i en lucka i skogen inte vara brukningsvärd.

3.3.3 Väsentligt samhällsintresse

Mark- och miljööverdomstolen har i mål P4087-15 (2016-04-01) bedömt att ett enda enbostadshus inte kan utgöra ett sådant väsentligt samhällsintresse som avses i 3 kapitlet, 4 § miljöbalken. Inte heller ett bostadshus med tillhörande stall och komplementbyggnader. Ett flertal domar som kommit efter har gått på samma linje (P2821-20; P8646-18; P1143-21; P10437-19)

Mark- och miljööverdomstolen har bedömt att utbyggnaden av vindkraften anses vara ett sådant väsentligt samhällsintresse som i sig kan motivera ianspråktagande av brukningsvärd jordbruksmark (2017-08-31 P8280-17). Dock måste det redogöras för alternativ lokaliserings (2022-01-27 P14634-20)

3.3.4 Solceller på jordbruksmark

De två rättsfall som har prövats i Mark- och miljööverdomstolen hittills är båda från Skåne (2022-11-22 M1026-22 och M15064-21). Det har ansetts röra frågan om brukningsvärd jordbruksmark i båda fallen varför bestämmelsen i 3 kapitlet, 4 § miljöbalken är tillämplig vid prövningen.

I båda fallen fick de ansökande avslag på bygglovsansökan. Exploateringen bedömdes tillgodose väsentliga samhällsintressen eftersom el produceras. Dock saknades det konkreta redogörelser för alternativ lokaliserings och därmed avslogs ansökningarna.

Det finns alltså en begränsad praxis att följa, men det saknas fortfarande tydlighet kring hur ansökan om solcellsparker på mark ska hanteras i lagstiftningen. Nu hanteras de ofta som så kallade 12:6 samråd. Det pågår forskningsprojekt kring möjligheterna att integrera solceller med betesproduktion och på så sätt ändå kunna producera livsmedel tillsammans med elproduktion.

Under 2023 startas ett gemensamt projekt kring solceller på mark inom Miljösamverkan Sverige (länsstyrelserna). Projektet kommer att ta fram ett gemensamt handläggarstöd samt informationsmaterial till verksamhetsutövare.

3.3.5 Sammanfattning – bygglov och förhandsbesked

Med utgångspunkt i rättspraxis bör kommunen som regel inte bevilja förhandsbesked eller bygglov för enstaka byggnader på jordbruksmark. Av praxis framgår att denna typ av exploatering i princip endast är möjlig på mark som inte är brukningsvärd av olika anledningar så som mark med en begränsad area, som är tydligt avskild från och inte ingår i större sammanhängande områden med jordbruksmark, som ligger långt ifrån brukningscentrum eller produktionsplatser, eller där markens kvalitet är sådan att den inte har betydelse för möjligheterna att bedriva ett lantbruk. Samtidigt konstateras det genomgående i praxis att ett område som för tillfället bedöms ha ett begränsat värde för jordbruket kan bli betydelsefullt i framtiden, till exempel om möjligheten att tillgodose det inhemska behovet av jordbruksprodukter genom import skulle minska.

4. Ställningstaganden av Länsstyrelsen

- Jordbruksmark är en ändlig resurs som kommunerna har ansvar att långsiktigt förvalta. Det innebär att det ska finnas resurser för att säkerställa lokal livsmedelsproduktion nu och i framtiden. Därför anser Länsstyrelsen att jordbruksmark inte bör exploateras.
- Om alla alternativ har utretts och jordbruksmark trots allt exploateras bör kommunen upprätta en plan för hur annan jordbruksmark i närområdet kan återupptas för brukande för att kompensera förlusten.
- Varje kommun bör upprätta en plan för den produktiva jordbruksarealen i kommunen på samma sätt som bostadsbyggande planeras. Detta för att säkerställa en livsmedelsproduktion i framtiden.

5. Vidare läsning och fördjupning

För ett få en överblick över livsmedelskedjan i Gävleborg samt i kommunerna så finns det möjlighet till fördjupning via ett statistikunderlag som finns på Livsmedelsstrategins hemsida.

[Statistik livsmedelskedjan i Gävleborg - Gävleborgs handlingsplan för Sveriges livsmedelsstrategi år 2018–2030, webbplatsen livsmedelsstrategigavleborg.se](#)

Jordbruksverket har gjort en slutrapport för sitt miljömålsarbete med jordbruksmark. Där finns mer utförligt vilka rekommendationer som finns gällande brukningsvärd jordbruksmark.

[Slutrapportering värdering av jordbruksmark i planeringsprocesser, Jordbruksverket](#)

Den senaste rapporten om exploatering av jordbruksmark finns på Jordbruksverkets hemsida och kan ge en större bild av läget i landet samt länet.

[Jordbruksmarkens värden, Jordbruksverket](#)

Andra länsstyrelser liknande vägledning kan användas även av kommuner i Gävleborgs län som riktlinje. Det finns ett stort antal sådana som kan vara hjälpsamma.

[Jordbruksmark i fysisk planering - Vägledning för tillämpning av 3 kapitlet, 4 § miljöbalken, Länsstyrelsen Västerbotten](#)

[Planeringsunderlag for brukningsvärd jordbruksmark i Norrbotten, Länsstyrelsen Norrbotten](#)

Bilaga 1. Hänvisningar till underlag

- Åkermark och betesmark
 - [Data från blockdatabasen, \(Geodata - Lantmäteriet\)](#)
 - [Ängs- och betesmarksinventeringen \(Tuva\)](#)
- Exploatering av jordbruksmark
 - [Data från Jordbruksverkets rapporter om exploatering av jordbruksmark](#)
- Historik över jordbruksmarken
 - [Data från Jordbruksverkets statistikdatabas](#)
- Jordart
 - [Data från digitala jordartskartan \(SGUs Kartvisare\)](#)
 - [Kartor med information om svensk åkermark - Jordbruksverket.se](#)
- Dräneringsförhållanden
 - [Digitala markavvattningsföretag, via länsstyrelsen \(GeodataKatalogen\)](#)
- Grön infrastruktur
 - [Regional handlingsplan för grön infrastruktur](#)

Bilaga 2. Lagstiftning som berör jordbruksmarken

Plan- och bygglagen

2 kapitlet, 2 §. Mest lämplig användning av mark- och vattenområden.

2 kapitlet, 3 §. Hänsyn.

2 kapitlet, 4 §. Allmän lämplighet.

Miljöbalken

1 kapitlet, 1 §. Miljöbalkens mål och tillämpningsregler.

3 kapitlet, 1 §. God hushållning av mark- och vattenområden.

3 kapitlet, 4 §. Jord- och skogsbruk av nationell betydelse.

3 kapitlet, 6 §. Riksintressen för naturvården, kulturmiljövården och friluftsliv.

7 kapitlet, 11 §. Biotopskyddsområde. Förordning (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken 5 §, 7§

7 kapitlet, 19–20 §§. Miljöskyddsområde.

9 kapitlet, Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

11 kapitlet, 13 och 15 §§. Tillståndsplikt till markavvattning och rensning.

12 kapitlet, 6 §. Samråd.

12 kapitlet, 8–9 §. Hänsyn till natur och kulturvården. Förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket, 3 §.

Fastighetsbildningslagen

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

3 kapitlet, 6 §. Hänsyn till jordbruksnäringen

Jordförvärvslagen

Vid förvärv av fastigheter taxerade som lantbruk krävs i vissa fall förvärvstillstånd enligt jordförvärvslagen för att kunna få lagfart. Ansökningar om förvärvstillstånd handläggs av Länsstyrelsen.

Lagen har två huvudsyften:

1. att gynna sysselsättning
2. att gynna bosättning i landets glesbygdsområden.



Länsstyrelsen Gävleborg ansvarar för att beslut från riksdag och regering genomförs samt att samordna den statliga verksamheten i länet. Vi är en kunskapsorganisation som arbetar tvärsektoriellt med flera olika sakfrågor från landsbygdsutveckling, miljömålen, biologisk mångfald och djurskydd till flykting- och integrationsfrågor hållbar samhällsplanering och krisberedskap.

Vår värdegrund bygger på tre ord, handlingskraft, professionalitet, och förståelse och ska genomsyra allt vi gör på alla nivåer.



Länsstyrelsen
Gävleborg