

## Exploatering av jordbruksmark – åt vilka håll blåser vindarna?

*De senaste åren har antalet avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen som handlar om det nationella intresset jordbruksmark i 3 kap. 4 § miljöbalken formligen exploderat – vilket lett till en ökad medvetenhet hos bland annat kommuner och länsstyrelser. Johan Larsson går, genom frekventa nedslag i praxisflödet, igenom förutsättningarna för exploatering av jordbruksmark och föreslår en modell som kan användas som utgångspunkt för den egna bedömningen i plan- och byggreguleringen där bestämmelsen aktualiseras.*

### Inledning

De regler som idag finns i 3 och 4 kap. miljöbalkens (MB) utgör tillsammans balkens hushållningsbestämmelser. Dessa är i sin tur indelade i allmänna (3 kap.) och särskilda (4 kap.) bestämmelser.

Beroende på de enskilda bestämmelsernas utformning kan tre kategorier urskiljas:

1. Geografiska anknutna områden definierade redan i lagtexten (4 kap. 1–8 §§ MB).
2. Intressen och sektorer av riksintresse och för vilka olika statliga myndigheter getts ansvaret att peka ut dess närmare geografiska omfattning (3 kap. 5–9 §§ MB).
3. Intressen och sektorer som enbart beskrivs på en relativt abstrakt nivå i lagtexten och där den statliga eller kommunala myndighet som har att pröva en viss åtgärd också gör den första bedömningen av om åtgärden påverkar någon av dessa (3 kap. 2–4 § MB).

Bestämmelserna i 3 kap. 4 § MB som omfattar jordbruksmark tillhör den sistnämnda kategorin – en kategori som visat sig svår för myndigheterna att hantera i den praktiska handläggningen av olika ärendetyper och som gett upphov till en omfattande praxisbildning hos Mark- och miljööverdomstolen (MÖD). I denna analys fokuseras först och främst på de avgöranden som avser ärenden enligt plan- och bygglagen (PBL).

## **Analysens syfte och disposition**

Det övergripande syftet med analysen är att tydliggöra de olika momenten som ska prövas i ett ärende som berör jordbruksmark, och därmed potentiellt omfattas av skyddsbestämmelsen för sådan mark i 3 kap. 4 § MB. Utöver detta analyseras innebörden av de olika momenten och redogörs för valda delar av MÖD:s praxis i anslutning till respektive moment.

Analysen inleds med en redogörelse för systematiken hos balkens hushållningsbestämmelser för att skapa en förståelse för de olika kategorierna som bestämmelserna omfattar. Efter detta redogörs kort för hushållningsbestämmelsernas tillämpningsområde utanför själva balken för att läsaren ska ges möjlighet att relatera analysen till sina egna projekt eller ärenden. Efter detta behandlas 3 kap. 4 § MB dels ur ett övergripande perspektiv, dels för respektive tema som behöver hanteras inom ramen för en prövning. Avslutningsvis summeras de slutsatser som kan dras av analysen i ett separat avsnitt.

## **Analys**

### **Hushållningsbestämmelsernas systematik**

Hushållningsbestämmelserna har ett brett tillämpningsområde som omfattar många företeelser och verksamheter – från en enskild bostadsbyggnad till de allra största industri-, infrastruktur- och samhällsbyggnadsprojekten. Utöver den omfattande materiella täckningen i fråga om ärendetyper enligt olika lagstiftningskomplex, skiljer sig innehållet åt mellan de individuella bestämmelserna.

Det är för det första fråga om en disparat samling av intressen: skydd av naturen och friluftslivet, säkerställande av livsmedelsproduktion, skydd för kommunikationer och rennäringen för att bara nämna några. För det andra varierar skyddsbestämmelsernas utformning mellan olika intressen och sektorer – även inom ramen för en och samma bestämmelse.

En första uppdelning kan göras mellan de intressen som anges utgöra riksintressen respektive andra typer av intressen. Den inbördes uppdelningen blir viktig eftersom balkens 4 kap. innehåller bestämmelser som gäller för ett antal geografiska områden vilka definieras redan i lagtexten.

Det tredje kapitlet i balken omfattar däremot två olika bestämmelsetyper: riksintressen och andra intressen, exempelvis sådana av nationell betydelse (till vilka 3 kap. 4 § hör).

I 2 § förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden (hushållningsförordningen) anges ett antal s.k. ”riksintressemyndigheter” – statliga myndigheter som har ett sektorsansvar. Ansvar innebär en uppgift att förse länsstyrelserna med uppgifter i skriftlig form om områden som respektive myndighet bedömer vara av riksintresse enligt 3 kap. MB – med andra ord geografiska preciseringar av områden inom ramen för myndighetens sektorsansvar

(utpekanden). Boverket har enligt förordningen ett samordningsansvar och länsstyrelserna ska vara behjälpliga i detta uppdrag.

Utpekandena som görs med stöd av hushållningsförordningen är i sin tur att betrakta som *anspråk på riksintressen*. Det innebär att de, till skillnad från de områden som anges i 4 kap. MB, inte är rättsligt bindande vid en prövning i ett enskilt ärende – utpekandet får rättslig verkan först om prövningsmyndigheten gör den bedömningen i det enskilda ärendet. Prövningsmyndigheten är härvid inte bunden av sektorsmyndighetens ställningstagande.

Det är inte alla intressen i 3 kap. MB som förvaltas av en utpekad statlig myndighet – där faller ansvaret på den enskilda myndigheten att göra den första bedömningen av om ett visst mark- eller vattenområde omfattas av någon av skyddsbestämmelserna. Till denna kategori hör just bestämmelsen i 3 kap. 4 § som bl.a. stadgar ett skydd för jordbruksmark.

## Hushållningsbestämmelsernas tillämpningsområde

Ett antal olika speciallagstiftningar innehåller hänvisningar till hushållningsbestämmelserna, vilket innebär att de sistnämnda blir styrande även vid tillämpning och prövning av ärenden enligt den förstnämnda. Som exempel kan nämnas 3 a § väglagen (1971:948), 4 § lagen (1978:160) om vissa rörledningar, 4 kap. 2 § minerallagen (1991:45), 1 kap. 3 § lagen (1995:1649) om byggande av järnväg, 6 kap. 6 § luftfartslagen (2010:500) och 2 kap. 2 § PBL.

När balken infördes, hämtades det materiella innehållet i 3 i stort sett oförändrat från lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. (NRL) vilket gör att motiven till den sistnämnda lagen är fortsatt relevanta vid tolkningen av hushållningsbestämmelserna, [prop. 1997/98:45](#), Del 1, s. 239 f. samt Del 2 s. 29.

## 3 kap. 4 § miljöbalken – övergripande

Bestämmelsen är indelad i tre olika stycken där det första stadgar att jord- och skogsbruk är av *nationell betydelse* – till skillnad från andra områden som är av *riksintresse*. Detta är en omständighet som får betydelse vid handläggningen av ärenden som potentiellt omfattar jordbruksmark.

I bestämmelsens andra stycke görs inledningsvis en kvalifikation på så sätt att det endast är *brukningsvärd* jordbruksmark som åtnjuter skydd. Sådan mark får vidare endast tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar om det behövs för att tillgodose *väsentliga samhällsintressen* och detta behov inte kan tillgodoses på ett från *allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk*. När samtliga förutsättningar enligt andra stycket har identifierats blir nästa fråga i vilken ordning de bör undersökas för att skapa förutsättningar kostnadseffektiv och samtidigt korrekt bedömning.

Följande ordning kan därvid tillämpas:

1. Är det fråga om sådan mark som omfattas av begreppet jordbruksmark i den betydelse begreppet har enligt 3 kap. 4 § MB?
2. Om så är fallet, är jordbruksmarken att anse som brukningsvärd?
3. Innebär den åtgärd som ska prövas att mark som bedömts utgöra brukningsvärd jordbruksmark tas i anspråk för bebyggelse eller andra anläggningar?
4. Är ianspråktagandet motiverat för att tillgodose väsentliga samhällsintressen?
5. Kan åtgärden som prövas genomföras på ett annat ställe än på den aktuella jordbruksmarken på ett från allmän synpunkt tillfredställande sätt?



Avslutningsvis bör noteras att skyddet för sådan skogsmark som har betydelse för skogsnäringen har getts en annorlunda utformning (tredje stycket) – sådan mark ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk.

## Vilka områden utgör jordbruksmark?

Enligt förarbetena till NRL avses med begreppet *jordbruksmark* sådan mark som med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar är lämpad för jordbruksproduktion, [prop. 1985/86:3](#) s. 53. Hur denna fråga ska bedömas har prövats i ett antal avgöranden från MÖD under de senare åren, och praxis har tidvis kunnat upplevas som något spretande.

Genom avgörandet MÖD 2020:10, vilket gällde förhandsbesked enligt PBL för nybyggnad av två hästgårdar på två nybildade fastigheter som vid tiden för prövningen inte hade hunnit bli taxerade, gjorde domstolen rent hus med tidigare praxisbildning avseende vilken mark som är att betrakta som jordbruksmark enligt 3 kap. 4 § MB. Bl.a. dess avgöranden från den 7 november 2018 i mål nr [P 10815-17](#) och [P 11097-17](#), i vilka angavs att endast fastigheter taxerade som lantbruksenhet kan omfattas av 3 kap. 4 § MB. Dessa avgöranden får därmed anses överspelade.

I MÖD 2020:10 I–III<sup>[1]</sup> gjordes flera tydliga uttalanden som får anses representera gällande rättsläge (se MÖD:s avgöranden den 30 april 2021 i mål nr [P 2501-20](#) samt den 9 april 2021 i mål nr [P 6073-20](#)). I domskälen uttalas att frågan vad som utgör jordbruksmark i bestämmelsens mening ska bedömas med utgångspunkt i markens

läge, dess beskaffenhet och övriga omständigheter, varav fastighetstaxeringen utgör en omständighet som ska beaktas. Vidare återupprepades bl.a. att innehållet i ett fastighetsbildningsbeslut inte heller är avgörande för om 3 kap. 4 § MB är tillämplig. (Se även MÖD 2019:7<sup>[2]</sup>.)

I sammanhanget ska framhållas att även kultiverad betesmark som har förbättrats genom röjning eller tidigare varit åker och som utnyttjas för bete kan utgöra jordbruksmark (se bl.a. MÖD:s avgörande den 1 april 2016 i mål nr [P 4087-15](#)).

I ett senare avgörande den 15 juni 2021 i mål nr [P 6258-20](#) har MÖD klarlagt rättsläget ytterligare genom att slå fast att den rättsligt fastställda användningen i en lagakraftvunnen detaljplan är överordnad hur marken har använts historiskt och hur den faktiskt används vid en viss tidpunkt. Det innebär i praktiken att 3 kap. 4 § MB inte är tillämplig på mark, som i och för sig alltjämt odlas, när den tidigare reglerats i detaljplan som allmän plats.

### **Är jordbruksmarken att anse som *brukningsvärd*?**

Prövningen av om jordbruksmarken är brukningsvärd ska enligt motiven till NRL göras utifrån markens kvalitet för biologisk produktion. Det bör då bland annat beaktas hur marken har klassificerats, dess arronderingsförhållanden m.m., se prop. 1985/86:3 s. 53, 158 f. samt t.ex. MÖD:s domar den 22 januari 2019 i mål nr [P 3507-18](#) resp. den 1 april 2016 i mål nr [P 4087-15](#). Prövningen kommer därmed, naturligt nog, i de allra flesta fall behöva göras i det enskilda fallet. Den kommunala översiktsplanen kan dock i vissa fall ge vägledning för bedömningen, se MÖD:s dom den 29 januari 2018 i mål nr [P 2432-18](#).

I och med att ändamålet med skyddsbestämmelserna för jordbruksmark i 3 kap. 4 § MB kan sägas vara att bibehålla förutsättningarna för en inhemsk produktion av livsmedel, foder m.m. har MÖD bedömt att det saknar relevans för bedömningen om den aktuella marken anmälts för tagande ur jordbruksproduktion eller rent faktiskt bara har upphört att brukas. Sådana omständigheter är att hänföra till åtgärder av rent administrativ karaktär som i sig inte har någon betydelse för den aktuella markens biologiska produktionsförmåga, se bl.a. [MÖD 2017:17](#).

### **Innebär den åtgärd som ska prövas att mark som bedömts utgöra brukningsvärd jordbruksmark *tas i anspråk för bebyggelse eller andra anläggningar*?**

Den absoluta majoriteten av de åtgärder som ska prövas mot skyddsbestämmelserna i 3 kap. 4 § MB kommer sannolikt att innebära en så pass genomgripande förändring av marken att det är fråga om den tas i anspråk på ett sådant sätt som avses i bestämmelsen. Det gemensamma för åtgärder som anses ta den brukningsvärda jordbruksmarken i anspråk är att de *varaktigt drar marken ur biologisk produktion*. Så är t.ex. fallet vid utbyggnad av bostadsområden/industrier, anordnande av upplag och anläggning av vägar eller annan infrastruktur.

I motiven anges dock att användning av jordbruksmark för koloniområden med odlingslotter eller komplettering av befintlig bebyggelse med ytterligare någon enstaka byggnad inte innebär att jordbruksmark ianspråkts på det sätt som avses i 3 kap. 4 § MB. (Se prop. 1985/86:3 s. 158 f.)

Frågan om innebörden av begreppet *komplettering av befintlig bebyggelse med någon enstaka byggnad* har prövats av MÖD vid flera tillfällen. I MÖD:s dom den 29 januari 2018 i mål nr P 2432-18 bedömdes nybyggnad av två enbostadshus i anslutning till en befintlig gårdsmiljö inte utgöra en naturlig komplettering av bebyggelsen på så sätt att dess karaktär av jordbruksmark saknade betydelse. Motsatt bedömning gjordes i MÖD:s avgörande den 28 februari [P 4520-17](#) i vilket förhandsbesked för två enbostadshus lämnades bl.a. med motiveringen att byggnadernas tänkta placering och markens arrondering innebar att jordbruksmarken endast skulle påverkas i obetydlig mån. Även de kommunala riktlinjerna som pekade ut platsen om lämplig för utbyggnad tillmättes betydelse. I MÖD:s avgörande den 11 januari 2019 i mål nr [P 8646-18](#) bedömdes avståndet till den närmast belägna bebyggelsen medföra att det sökta enbostadshuset och ev. hästgården inte kunde betraktas som en komplettering av befintlig bebyggelse med någon enstaka byggnad.

### **Är ianspråktagandet motiverat för att *tillgodose väsentliga samhällsintressen*?**

Ianspråktagande av brukningsvärd jordbruksmark får endast ske för att tillgodose väsentliga samhällsintressen. Vad som utgör sådana intressen anges inte uttryckligen i 3 kap. 4 § MB, däremot görs en exemplifierande uppräkningslista i motiven till NRL. Det kan vara fråga om t.ex. bostadsförsörjningsbehovet, tillskapande av väl fungerande och lämpliga tekniska försörjningssystem, samlokalisering av bostäder och arbetsplatser eller att säkerställa viktiga rekreationsintressen, prop. 1985/86:3 s. 53.

Föga förvånande har frågan om vad som utgör ett väsentligt samhällsintresse främst ställts på sin spets när det kommer till uppförande av bostadsbyggnader. I MÖD:s avgörande den 1 april 2016 i mål nr [P 4087-15](#) ansågs nybyggnad av ett enda enbostadshus inte utgöra ett väsentligt samhällsintresse. I [MÖD 2017:17](#) gjordes samma bedömning avseende nybyggnad av tre enbostadshus. I ett avgörande den 9 april 2021 i mål nr [P 6073-20](#) gjorde MÖD bedömningen att nybyggnad av fem enbostadshus inte utgjorde ett väsentligt samhällsintresse. Som randanmärkning kan noteras att mer omfattande exploateringar normalt sett kommer behöva prövas inom ramen för ett detaljplanearbete, se 4 kap. 2–3 §§ PBL.

I ett avgörande den 6 september 2021 i mål nr [P 5040-20](#) var fråga om en detaljplan för bostäder som skulle lokaliseras delvis på jordbruksmark. MÖD gjorde bedömningen att kommunen inte hade visat att samhällsintresset av att bygga bostäder på jordbruksmarken uppfyllde väsentlighetskravet i 3 kap. 4 § MB och upphävde därför kommunens antagandebeslut.

MÖD:s dom den 10 juni 2020 i mål nr P 9422-19 utgör en något udda fågel i praxisfloran. I målet kom fram domstolen till att 3 kap. 4 § MB inte hindrar att brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för en byggnad som behövs för den

egna jordbruksverksamheten.

## **Kan åtgärden genomföras på ett annat ställe än på den brukningsvärda jordbruksmarken?**

När brukningsvärd jordbruksmark ska tas i anspråk för ett ändamål som i det enskilda fallet bedömts utgöra ett väsentligt samhällsintresse ställer 3 kap. 4 § MB krav på att det görs en utredning av möjligheten till en alternativ lokalisering innan marken får tas i anspråk. Alltså – kan det väsentliga samhällsintresset tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

Som utgångspunkt ska det enligt motiven räcka med att området har varit föremål för överväganden i den kommunala översiktsplanen och därvid – ur allmän synpunkt – befunnits mer lämpligt för exploatering än andra områden. Om exploateringen berör större, sammanhängande jordbruksbygder och jordbruksmark av hög kvalitet kan det vara nödvändigt att också redovisa möjligheterna till alternativ lokalisering till en annan del av den berörda kommunen eller regionen. (Se prop. 1985/86:3 s. 54.)

Även frågan om krav på utredning av alternativ lokalisering har varit föremål för behandling i MÖD. I två mål som gällde ianspråktagande av brukningsvärd jordbruksmark för industriverksamhet kom domstolen fram till att kommunen genom överväganden i översiktsplanen hade visat att behovet av mark för utveckling av industriverksamhet inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark än nu aktuell brukningsvärd jordbruksmark tas i anspråk, se MÖD:s avgöranden den 24 mars 2021 i mål nr [P 514-20](#) resp. den 11 maj 2021 i mål nr [P 12393-19](#).

## **Summering**

I och med de två senaste årens avgöranden från MÖD verkar praxisbildningen kring exploatering av jordbruksmark nu vara relativt heltäckande. Det går även att urskilja linjer som gör det möjligt att använda domarna som grund för egna bedömningar.

Blotta antalet avgöranden speglar dock en del av problematiken med utformningen av 3 kap. MB i de delar som bestämmelserna inte avser specifika, geografiskt utpekade områden. Inom ramen för denna analys får diskussionen stanna vid detta konstaterande och reflektionen att det därmed är en god idé att i ett tidigt stadium klarlägga frågan huruvida det tänka projektet ska genomföras på mark som omfattas av skyddsbestämmelsen i 3 kap. 4 § MB.

Vad gäller frågan om utredning av alternativ lokalisering har de kommunala översiktsplanerna tillmätts betydelse, vilket upplevs som en fortsatt utveckling av de principer som utbildades genom [MÖD 2012:40](#). Detta ger anledning för kommunerna att arbeta noggrant även med de sektorer och intressen som anges i 3 kap. MB inom ramen för översiktsplaneringen, trots att det inte är fråga om ett ovillkorligt krav enligt 3 kap. 4 § PBL och inte heller omfattas av länsstyrelsens s.k. ingripande grunder i 11 kap. 10 § andra stycket 2 PBL inom ramen för ett detaljplaneärende.

Ett tema som återstår för MÖD att behandla är frågan om exploatering av skogsmark – även denna omfattas av 3 kap. 4 § MB och är av nationell betydelse.

---

[1] Läs mer om avgörandena här: [MÖD 2020:10 \(I\) \(P 7885-19\)](#), [MÖD 2020:10 \(II\) \(P 8347-19\)](#), [MÖD 2020:10 \(III\) \(P 10437-19\)](#).

[2] Läs mer om Mark- och miljööverdomstolens avgörande P 7083-18, från 27 maj 2019, [här](#).



[Johan Larsson](#)

Jurist på Landahl Advokatbyrå