



Länsstyrelsen  
Västernorrland

## REMISS: Vägledning för jordbruksmark i den fysiska planeringen i Västernorrlands län



**Omslagsbild:** Odlingslandskap i Styrnäs, Kramfors kommun  
**Fotograf:** Dan Tjell

**Diarienummer:** 7383-2023

**Författare:** Ulrika Bylund, Magnus Jensen, Annica Karlsson, Kristin Lindström,  
Viveka Sjödin, Emmelie Wahlgren och Mirjam Åkerström

Denna publikation går att beställa i alternativt format

**Kontaktuppgifter:**

Länsstyrelsen Västernorrland

Postadress: 871 86 Härnösand

Telefon: 0611-34 90 00

E-post: [vasternorrland@lansstyrelsen.se](mailto:vasternorrland@lansstyrelsen.se)

Webb: [www.lansstyrelsen.se/vasternorrland](http://www.lansstyrelsen.se/vasternorrland)

## Förord

Den här publikationen ska ha ett förord som skrivs senare.

Enligt 3 kapitlet 4 § miljöbalken får brukningsvärd jordbruksmark endast tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen som inte kan tillgodoses genom att annan mark tas i anspråk. Kommunen är en av de aktörer som ska se till att bestämmelserna tillämpas och att syftet med dem uppfylls. För att kunna göra det behövs kunskap och kännedom om vad som är brukningsvärd jordbruksmark, vad som kan anses vara av väsentligt samhällsintresse och hur avvägningar mellan olika intressen ska göras.

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>6</b>
1.1	Syfte .....	6
1.2	Läsanvisning .....	6
<b>Del 1: Kunskapsöversikt</b>		<b>7</b>
<b>2</b>	<b>Regionala, nationella och globala mål</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Vad är jordbruksmark?</b>	<b>9</b>
	Åkermark .....	9
	Betesmark och slåtterängar .....	9
<b>4</b>	<b>Jordbruksmarken i Västernorrland genom tiderna</b>	<b>10</b>
<b>5</b>	<b>Jordbruksmarkens betydelse</b>	<b>12</b>
5.1	Grön infrastruktur och naturvärden .....	14
5.2	Livsmedelsförsörjning .....	17
5.3	Ett klimat under förändring ger nya odlingsförutsättningar .....	18
	5.3.1 Klimat och ekosystemtjänster .....	19
5.4	Kulturmiljöer och lämningar i odlingslandskapet .....	20
	5.4.1 Generella biotopskyddet .....	20
<b>6</b>	<b>Jordbruksmark och fysisk planering</b>	<b>22</b>
6.1	Vad menas med brukningsvärd? .....	22
	6.1.1 Ekonomiska aspekter .....	23
	6.1.2 Taxering .....	24
	6.1.3 Planlagd mark .....	24
6.2	Vad är ett väsentligt samhällsintresse? .....	25
	6.2.1 Hur stor exploatering handlar det om? .....	25
6.3	Alternativ lokalisering .....	27
	6.3.1 Minimera inverkan .....	27
<b>Del 2: Vägledande del</b>		<b>29</b>
<b>7</b>	<b>Arbetsgång och roller</b>	<b>30</b>
7.1	Länsstyrelsens roll .....	31
7.2	Kommunens roll .....	31
7.3	Underlag .....	32
7.4	Översiktsplan .....	32
	7.4.1 Brukningsvärde .....	33
	7.4.2 Väsentligt samhällsintresse .....	33
	7.4.3 Alternativa lokaliseringar .....	33
	Avvägningar och konsekvenser .....	34

	Vad bör kommunen göra i översiktsplanen?.....	35
7.5	Detaljplan.....	36
7.5.1	Brukningens värde och väsentligt samhällsintresse.....	36
7.5.2	Alternativa lokaliseringar .....	36
7.5.3	Avvägningar och konsekvenser .....	37
	Vad bör kommunen göra i detaljplanen om jordbruksmark berörs?	37
7.6	Förhandsbesked och bygglov utanför detaljplan .....	37
7.6.1	Byggnader för jordbruksverksamhet .....	38
	Vad bör kommunen göra i bygglov och förhandsbesked utanför detaljplan om jordbruksmark berörs?.....	39
7.7	Ta jordbruksmark ur produktion.....	39
	När upphör jordbruksmark att vara jordbruksmark?.....	40
<b>8</b>	<b>Referenser</b>	<b>41</b>

# 1 Inledning

## 1.1 Syfte

Länsstyrelsen Västernorrland har tagit fram denna vägledning för att ge länets kommuner information kring hur jordbruksmark kan hanteras i den fysiska planeringen. Vägledningen riktar sig främst till de som arbetar med översiktsplanering och detaljplanering, men kan även användas som stöd i bygglovsärenden, förhandsbesked och fastighetsregleringar.

Syftet med vägledningen är att underlätta för kommuner och andra aktörer att tillämpa 3 kapitlet 4 § miljöbalken och i övrigt hantera jordbruksmark i den fysiska planeringen.

## 1.2 Läsanvisning

Vägledningen är indelad i två delar där den första delen är en kunskapsöversikt och den andra är en vägledande del som visar hur kommunerna kan arbeta med frågan om jordbruksmark.

Se bilaga 1 för flödesschema med tips kring arbetsgången.

Se bilaga 2 för exempel på mål och avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen.

## Del 1: Kunskapsöversikt



Jordbruksmark i Huli, Sundsvalls kommun. Foto Kristina Jeppson.

## 2 Regionala, nationella och globala mål

En hållbar markanvändning av jordbruksmark bidrar till en rad regionala, nationella och globala mål. I agenda 2030 finns flertalet områden med en direkt koppling till markanvändning. Mål 2 ingen hunger, Mål 11 hållbara städer och samhällen, Mål 12 hållbar produktion och konsumtion, Mål 13 bekämpa klimatförändringarna, Mål 15 hållbara ekosystem och biologisk mångfald är alla områden som knyter an till lantbruk och tillgång på mat<sup>1</sup>.

En hållbar markanvändning bidrar också till måluppfyllelse av miljömålen *Ett rikt odlingslandskap* och *Ett rikt växt och djurliv*. Jordbruksmarken har också en viktig funktion i att utjämna vattenflöden, binda koldioxid, producera syre och rena luften. Vid kraftiga regn buffrar jordbruksmarken flödet av vatten, till skillnad från hårdgjorda ytor. Jordbruksmarkens växtlighet lagrar koldioxid så att rötter och skörderester som lämnas kvar bildar ny mull. En hektar åkermark odlad med vall (klöver och gräs till djurfoder) kan binda mellan två och tre ton koldioxid på ett år och bidrar till att minska växthuseffekten<sup>2</sup>.

Länets RUS (regional utvecklingsstrategi) nämner den regionala livsmedelsstrategin som en av de obligatoriska strategier som har tydliga kopplingar till regional utveckling<sup>3</sup>.

Livsmedelsstrategins övergripande målbild är en konkurrenskraftig och lönsam livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen och förädlingen ökar och sårbarheten minskar.

*Då jordbruksmarken är en begränsad resurs bör vi ur ett långsiktigt perspektiv bedöma att all jordbruksmark har ett värde. I de fall exploatering planeras bör god dialog med relevanta aktörer inkluderas i processen för att bedöma långsiktig påverkan på vår livsmedelsförsörjning.*<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> [Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling - Regeringen.se](#)

<sup>2</sup> [ovr362.pdf \(jordbruksverket.se\)](#)

<sup>3</sup> [Region Västernorrland - Regional utvecklingsstrategi \(rvn.se\)](#)

<sup>4</sup> [Regional livsmedelsstrategi Västernorrland \(lansstyrelsen.se\)](#)



### 3 Vad är jordbruksmark?

Jordbruksmark är ett samlingsnamn för åkermark, betesmark och slätteräng. En god odlingsjord utvecklas genom biologiska processer och ett långsiktigt arbete av dem som generation efter generation har brukat den. Att återställa jordbruksmark som använts för bebyggelse- eller infrastrukturändamål är i det närmaste omöjligt då exploateringen påverkar jordmånen, den biologiska mångfalden, kulturmiljön och det öppna odlingslandskapet.

#### Åkermark

Åkermark är den jordbruksmark som är möjlig att plöja, som bearbetas med maskiner, gödslas och sås. Marken har ofta en växtföljd, där både ettåriga och fleråriga grödor kan ingå. Den vanligaste grödan på åkermark i Västernorrland är vall som används för slätter eller bete.

#### Betesmark och slätterängar

En betesmark eller slätteräng är naturliga gräsmarker med gräs och örter som används för djurfoder. Markerna är inte möjliga eller lämpliga att plöja och de har vanligtvis inte gödslats. Marker med långvarig hävd har ofta utvecklat en artrikedom som gör dem biologiskt värdefulla och ofta finns även kulturhistoriska värden på och intill dessa marker. Det som skiljer markerna från varandra är främst hävden. En betesmark sköts genom bete medan en slätteräng skördas för att spara fodret.



Betesmarker på strandängar i Stornäsets naturreservat på Alnön, foto Kristina Jeppson.

## 4 Jordbruksmarken i Västernorrland genom tiderna

*”Historiskt har regionen inslag av mindre, förhistoriska centralbyggnader emedan större delen av den samma var koloniserad under medeltid. Regionen domineras före skiftena av ensäde. Bebyggelsen karaktäriserades av byliknande samlingar av ensamgårdar. Regionen kännetecknas av mindre odlingsområden, huvudsakligen i älvdalarna, skilda åt av vidsträckta utmarker (skogsmarker). Vegetabilieproduktionen karaktäriseras av ett stort inslag av fodersäd och vallodling, vilket hänger samman med områdets betydelse för nöt- och fårproduktion”<sup>5</sup>.*

Under 1800-talet och början av 1900 genomfördes storskiftet och laga skifte, som medförde att den tidigare bystrukturen delades upp och gårdarna flyttade ut till de tilldelade markerna. Under samma period var det en stor befolkningsökning och den större efterfrågan på livsmedel gjorde att åkermarken ökade samtidigt som ängsmarkerna minskade. I början av 1900 skedde en modernisering av jordbruket och skiftesbruk övergick till växelbruk med spannmål, potatis och anlagda vallar. Trots detta kom stor del av höskörden i början av 1900-talet från slätterängar.

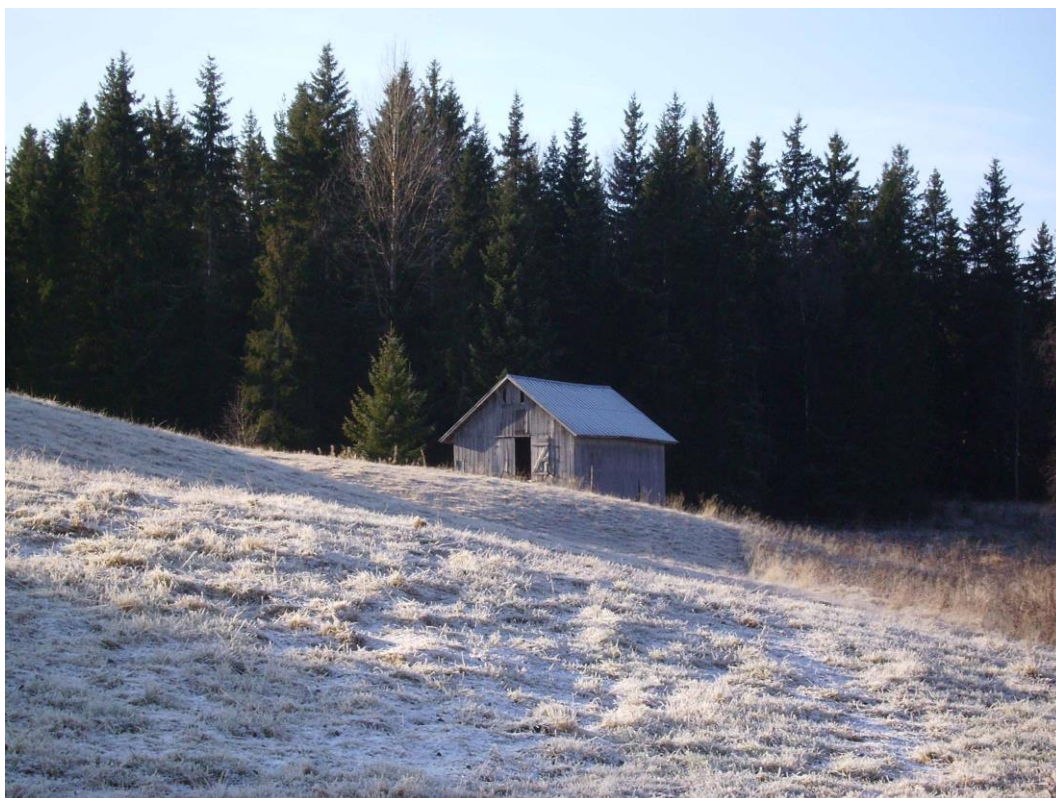


Foto Maria Tjärnström.

---

<sup>5</sup> [pgm bev av odlingslandskap.pdf \(lansstyrelsen.se\)](#)

Efter världskrigen skedde en kraftig mekanisering av jordbruket och användningen av handelsgödsel ökade. På 1950-talet fanns cirka 77 000 mjölkkor i länet som bidrog till att över 100 000 hektar brukades.

Från andra världskriget fram till 1990-talet prioriterade Sverige en hög självförsörjningsgrad av livsmedel med inkomstgaranti för jordbrukare. Regleringarna medförde dock en obalans mellan produktion och konsumtion och år 1990 beslutades att jordbruket skulle marknadsanpassas så att konsumenternas val i butiken skulle styra produktionen. Marknadsanpassningen hann dock inte slå igenom eftersom EU-inträdet 1995 innebar att vi övergav den nationella jordbrukspolitiken till förmån för en gemensam politik med övriga EU-länder. År 2005 infördes gårdsstödet som en del av EU:s jordbrukspolitik. Gårdsstöd har inget produktionskrav vilket skapar förutsättningar att hålla marker öppna även om de inte används för jordbruksproduktion för tillfället. Detta kan bidra till att markägare själva söker stödet i stället för att arrendera ut marken till en aktiv jordbrukare. Utöver stödsystem så hade EU-inträdet påverkan på den svenska marknaden genom ökad konkurrens och ökat utbud då exporten till Sverige blev tullfri.

Trenderna att gårdarna blir större, att den brukade åkerarealen minskar och att antalet mjölkkor i Sverige minskar fanns redan före EU-inträdet och har fortsatt på liknande sätt även efter EU-inträdet. Livsmedelsproduktionen liksom självförsörjningsgraden har minskat över tid och 25 procent av vår åkermark har lämnats att växa igen sedan år 1980.

Idag brukas drygt 47 000 hektar där 80 procent används för vall, knappt 10 procent för spannmål och potatis odlas på ungefär 3 procent av arealen. Endast 50 hektar används för trädgårdsväxter i länet. År 2021 fanns det 89 mjölkgårdar i Västernorrland som tillsammans har ungefär 6200 mjölkkor. Utvecklingen har inneburit att korna istället för att beta ängs- och betesmarker betar åkermarker. Resultatet blir att de marker som har de största biologiska värdena, ängs- och betesmarker, inte längre hävdas i samma utsträckning som tidigare. De är likväl värda att bevara.

## 5 Jordbruksmarkens betydelse

Jordbruket är en förutsättning för att flera av de svenska miljömålen ska kunna nås, framför allt *Ett rikt odlingslandskap* och *Ett rikt växt- och djurliv*. Ett hållbart brukande av marken bidrar också till ett flertal ekosystemtjänster vilka utgör en grund för vår matproduktion och livsmiljö. En varierad jordbruksproduktion med olika grödor bidrar till jordbrukslandskapets biologiska mångfald och därmed till de ekosystemtjänster som genereras. Betesmarker som betas gynnar både den biologiska mångfalden och kan fungera som kolsänkor. Brukandet av jordbruksmarken leder även till bevarande av kulturmiljöer och ett attraktivt landskap för rekreation och friluftsliv.

Ett hållbart brukande av jordbruksmarken ger alla typer av ekosystemtjänster:

- Stödjande ekosystemtjänster, det vill säga grundläggande funktioner i ekosystemen, är en förutsättning för alla de andra ekosystemtjänsterna såsom jordmånsbildning (som ger bördig jordbruksmark), fotosyntes, biokemiska kretslopp, biologisk mångfald (inklusive genetiska resurser) och livsmiljöer.
- Försörjande ekosystemtjänster, exempelvis produktion av livsmedel, djurfoder och energi.
- Reglerande ekosystemtjänster, till exempel vattenreglering genom att våtmarker i odlingslandskapet hjälper till att fördröja vattnets flöde och dämpar höga flöden men också skadedjursbekämpning med hjälp av dess naturliga fiender, exempelvis nyckelpigor.
- Kulturella ekosystemtjänster, det vill säga spår av äldre tiders brukande i form av stenmurar och odlingsrösen men också biologiska kulturarv, såsom hamlade träd och slätter- och betesgynnade växter och insekter.



## 5.1 Grön infrastruktur och naturvärden

En grundläggande förutsättning för att jordbruksmarkerna i länet ska kunna generera de ekosystemtjänster vi är så beroende av är att det finns ett fungerande nätverk av natur, så kallad grön infrastruktur, i odlingslandskapet. Det är en förutsättning för att växter och djur ska kunna överleva långsiktigt och skapa den grund vårt samhälle är beroende av. Rygggraden i odlingslandskapets gröna infrastruktur är de ängs- och betesmarker som uppkommit tack vare århundraden av traditionellt brukande av markerna för människors försörjning. I traditionellt hävdade miljöer finns stor biologisk mångfald men i takt med modernisering av jordbruket har dessa miljöer blivit allt färre och mer utspridda och nätverket har glesats ut. Naturliga fodermarker har blivit alltmer sällsynta – i länet finns nu endast drygt 2 000 hektar betesmark. Att bevara och stärka gräsmarker i landskapet är därför en viktig åtgärd för att bibehålla odlingslandskapets ekosystemtjänster. Det innebär att alla de pusselbitar med gräsmarker, stora som små, som finns i länet är viktiga för att odlingslandskapets gröna infrastruktur och funktioner ska värnas för framtiden.

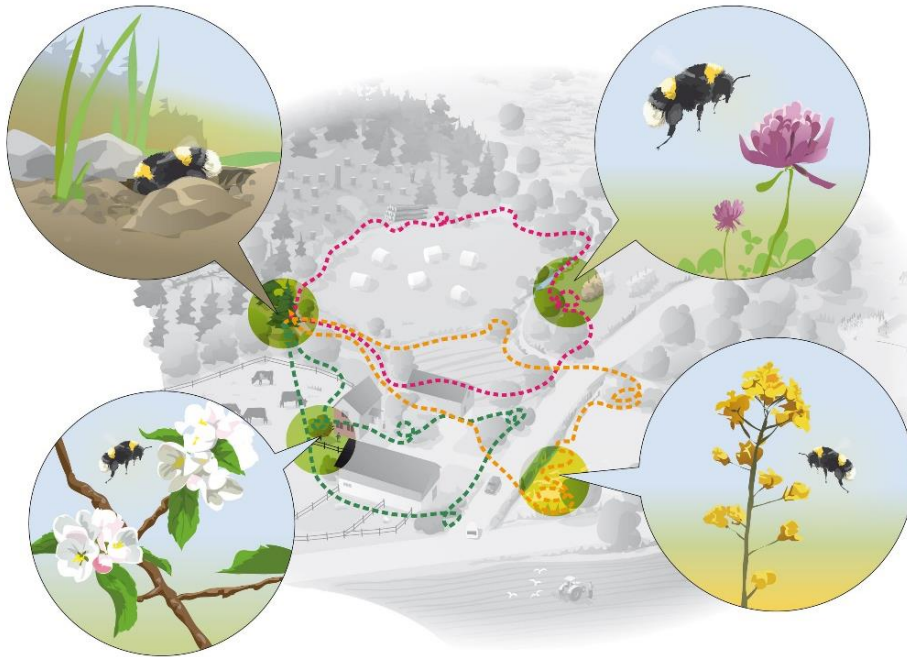
Det handlar både om artrika, traditionellt hävdade gräsmarker med de högsta naturvärdena som gräsmarker med lägre naturvärden. Exempel på sådana gräsmarker är vallar med dikeskanter och åkerrenar som kan hysa en varierad artsammansättning. Andra viktiga miljöer är mindre gräsmarksbiotoper som hävdade åkerkanter, våtmarker eller åkerholmar men också åkerlandskapets småbiotoper som solitära träd, mosaikmarker, brynmiljöer, svämzoner samt mindre våtmarks- och vattenmiljöer. Det kan också vara marker som är på väg att växa igen men som kan restaureras till öppna, rika gräsmarker igen. Även marker i odlingslandskapet som vid första anblick tycks vara ointressanta, både ur produktionsperspektiv och möjlighet för artrikedom, kan vara oerhört viktiga för den gröna infrastrukturen, som exempelvis åkerplättar eller vallar som årligen översvämmas. De kan till exempel vara väldigt viktiga för att bromsa upp vattenflödet i landskapet eller utgöra viktiga reproduktionsområden för groddjur eller viktiga födosöksområden för rastande flyttfåglar.



Grön infrastruktur i odlingslandskapet - ett nätverk av gräsmarker där de högsta naturvärdena som återfinns i slåttermarker och äldre betesmarker stöttas av mindre rika gräsmarksmiljöer som åkerholmar, vägrenar, fodervallar, brynmiljöer, kraftledningsgator, trädgårdar, parker etcetera. Illustration av Kjell Ström.

Övergångszonen mellan odlad mark och skog utgörs av brynmiljöer som är viktiga för många arter och som också är en del av kulturarvet och landskapsbilden. Många andra gräsmarker av betydelse för den biologiska mångfalden, som väg- och åkerrennar, utgör i sig själva övergångar mellan andra mer omfattande miljöer. Övergångsmiljöer mellan odlad mark och våtmark är inte bara viktig för den biologiska mångfalden utan jämnar också ut flöden och utgör en del av lösningen på jordbrukets övergödningssproblematik. Ofta är de påverkade av dikning och kan vara i stort behov av återställning.

De vattendrag som rinner genom odlad mark har en viktig funktion att fylla om de omges av funktionella kantzoner med träd och buskar. De tillhandahåller då utsiktspunkter och häckningsmöjligheter för en del av odlingslandskapets fågelarter. Inte sällan finns där sälg (*Salix caprea*), som förser pollinatörer med viktig föda tidigt på våren. Förekomst av pollinatörer under hela växtsäsongen är viktigt för många av jordbrukets växter. Precis som när det gäller våtmarkerna kan kantzonerna också bidra till att jämna ut flöden och minska övergödningen. De förbättrar livsvillkoren för vattenmiljöns arter.



Humledrottningarna behöver tidigt på våren fylla på energidepåerna genom att samla pollen och nektar från tidigt blommande växter som sälg och andra Salix-arter men de behöver också ha tillgång till sorkbon eller andra håligheter i marken för att göra sina bon att lägga ägg i. Under hela sommaren behöver humlorna samla pollen och nektar från blommande växter, det behöver därför finnas olika arter som blommar vid olika tider under säsongen för att förse humlorna med mat. Illustration av Kjell Ström.

En grundläggande utmaning för odlingslandskapets mångfald och funktion är att de kända värdekärnorna för biologisk mångfald i odlingslandskapet är små och utspridda<sup>7</sup>. Det medför att arterna har liten möjlighet till spridning och genutbyte. Detta motiverar en intensifierad satsning på grön infrastruktur och värnande av de biotoper som fortfarande finns samt främjande av restaurering av gräsmarker.

Hoten mot de gräsmarker som trots allt finns kvar i länet är i huvudsak två. Det första och mest grundläggande är den svaga lönsamheten för länets jordbruk som innebär en stadigt minskande trend i fråga om antalet betesdjur och arealen brukad mark, vilket leder till att marker växer igen eller aktivt planteras med skog. Utan aktiva jordbruk försvinner det öppna odlingslandskapet och den biologiska mångfald som anpassats till slätter och bete. När antalet brukare minskar ökar också möjligheterna att flytta betesmarkerna från magrare ängsmarker till mer näringsrika åkermarker. De magrare markerna, som är de mest betydelsefulla för odlingslandskapets biologiska mångfald, växer då igen. För de flesta av odlingslandskapets arter är emellertid också brukningsmetoderna

---

<sup>7</sup> [Handlingsplan för grön infrastruktur i Västernorrland-kunskapsunderlag och åtgärder. Länsstyrelsen Västernorrland. Rapport nr 2020:04](#)



av avgörande betydelse. Förändrad hävd i form av plöjning eller gödsling av tidigare magra marker, eller andra förändringar i riktning mot ett mer specialiserat och intensivt jordbruk, leder vanligen till förlust av viktiga strukturer och livsmiljöer. Även om jordbruket finns kvar kan alltså brukningsmetoderna hota den biologiska mångfalden.

Det andra stora hotet är det faktum att jordbruksmark i delar av länet tas i anspråk för annan verksamhet. Såväl bostadsbyggande, industrier och köpcentra etableras utanför städerna på bra jordbruksmark. Sådana ingrepp är irreversibla och omöjliggör återupptaget brukande. Exploatering påverkar den biologiska mångfalden, kulturmiljön och det öppna landskapet och kan även få negativa följder för den biologiska mångfalden genom att fragmenteringen i landskapet ökar. En ytterligare risk med exploatering är också att kulturmiljöer tas bort, splittras upp eller mister sina sammanhang. Exploatering av åkermark kan dessutom försvåra pågående markanvändning på den mark som kvarstår.

Med ett igenväxande odlingslandskap minskar Västernorrland också i attraktivitet som besöksmål - vyerna över böljande landskap och blånande berg är kanske länets största sevärdhet.

## 5.2 Livsmedelsförsörjning

I alla avseenden visar både dagens situation, och olika framtidsscenarier, att svensk jordbruksmark kommer att bli allt viktigare för livsmedelsförsörjningen i Sverige och världen framöver. Det är ett viktigt perspektiv att väga in när vi diskuterar användningen av jordbruksmark.

Ett förändrat klimat förväntas för vår del av världen medföra förbättrade odlingsvillkor då varmare temperaturer gör att klimat- och vegetationszonerna flyttar norrut. Samtidigt försämras förutsättningarna i andra delar av världen som idag står för stor del av vår livsmedelsproduktion. Västernorrland kommer få en större roll i Sveriges och världens framtida livsmedelsförsörjning och jordbruksmarkens värde kommer att öka. Det finns alltså behov av att vända trenden med minskade jordbruksarealer<sup>8</sup>.

En genomsnittlig svensk konsumerar mat från 0,4 hektar åkermark per år. I Sverige odlas motsvarande 0,3 hektar per person, vilket innebär att vi saknar 0,1 hektar mark per person och år. Resterande matbehov odlas således på andra platser än i Sverige.<sup>9</sup> Att en högre självförsörjningsgrad är önskvärd har, under de senaste åren i kölvattnet av Coronavirus och oroligt världsläge, uppmärksammats från många olika håll och av flera olika aktörer.

---

<sup>8</sup> [Regional livsmedelsstrategi Västernorrland | Länsstyrelsen Västernorrland \(lansstyrelsen.se\)](#)

<sup>9</sup> [ovr362.pdf \(jordbruksverket.se\)](#)

Vi behöver öka vår livsmedelsproduktion och säkerställa kontinuerlig produktion samt distribution av livsmedel för att trygga vår försörjningsförmåga. I fall av kris måste det finnas en beredskap som säkerställer försörjningsförmågan oavsett graden av påfrestning. Den försörjningsberedskapen har vi inte idag. Vi är inte självförsörjande på något livsmedel i Västernorrland. För Sverige som helhet täcker endast produktionen av morötter, socker och vetemjöl vår konsumtion<sup>10</sup>.

### 5.3 Ett klimat under förändring ger nya odlingsförutsättningar

I Västernorrlands län har årsmedeltemperaturen för den senaste referensperioden (1971–2000) stigit med cirka 0,5 grad jämfört med den tidigare 30-åriga referensperioden (1961–1990). Årsmedeltemperaturen beräknas stiga ytterligare 2–5 grader till år 2100, beroende på hur vi lyckas begränsa utsläppen av växthusgaser och andra klimatpåverkande utsläpp.

Denna förändring i temperaturer för med sig att växtsäsongen blir längre. Vi ser redan idag att de 151 dygn som varit det normala kommer att öka med ca 14–16 dagar till år 2040, och i slutet av seklet kan den vara så lång som ytterligare 20–50 dagar.

Detta gör att förutsättningarna för att odla i Västernorrland redan förändrats, och att den förändringen kommer att pågå under lång tid. Förutom att det blir varmare, kommer även nederbördsmonstren att förändras. Vi kommer att få alltmer nederbörd utmed vårt kustlandskap, och vid våra älvar i inlandet. Den stora ökningen av nederbörd sker under höst och vinter då våra marker redan är mättade av vatten, vilket kan skapa problem, och vi kan behöva vidta åtgärder för att avleda vatten från våra odlade marker i större omfattning än tidigare.

Under vår och sommar blir det i stället ökade risker för mindre nederbörd och perioder av torka, vilket betyder att den som brukar marken behöver ha en större beredskap för att bevattna sina grödor. Samtidigt som det ibland kan bli för mycket nederbörd och vatten i våra sjöar och vattendrag. Detta gör att det blir allt viktigare att redan idag planera för att avsätta mark för att lagra och avleda vatten. Om vi planerar för detta redan nu kan vi minska risker för att bebyggda områden nedströms drabbas av översvämning.

De dagar där det uppstår frost kommer också att bli färre, något som kommer påverka våra skördar och det vi odlar. Fram till mitten på seklet kan det minska med 2–24 dagar och ser vi till år 2100 kan siffran vara så hög som 28–75 dygn.

Ett förändrat klimat påverkar jordbruket på flera sätt. I Sveriges *Nationella strategi för klimatanpassning*<sup>11</sup> har sju prioriterade utmaningar identifierats. Vi behöver arbeta med dessa utmaningar för att motverka att samhället drabbas av

---

<sup>10</sup> Ibid

<sup>11</sup> [Prop 2017/18:163 Nationell strategi för klimatanpassning \(regeringen.se\)](#)

allt för stora kostnader för att hantera dessa ökade risker. De prioriterade utmaningarna är:

- Ras, skred och erosion som hotar samhällen, infrastruktur och företag.
- Översvämningar som hotar samhällen, infrastruktur och företag.
- Höga temperaturer som innebär risker för hälsa och välbefinnande för människor och djur.
- Brist i vattenförsörjningen för enskilda, jordbruk och industri.
- Biologiska och ekologiska effekter som påverkar en hållbar utveckling.
- Påverkan på inhemsk och internationell livsmedelsproduktion och handel.
- Ökad förekomst av skadegörare, sjukdomar och invasiva främmande arter som påverkar människor, djur och växter.

Men dessa utmaningar kan även innebära möjligheter. Det gäller exempelvis inom vår inhemska livsmedelsproduktion, och för vårt län, möjligheten att få en allt högre självförsörjningsgrad i Västernorrland och minska vårt beroende av importerade livsmedel. Ökad efterfrågan på mat och biodrivmedel ökar jordbruksmarkens värde, både ur ett ekonomiskt-, socialt- och livsmedelsförsörjningsperspektiv.

I framtiden beräknas den svenska jordbruksmarken bli mer värdefull än idag. Globala klimatförändringar såsom havsnivåhöjningar, saltvatteninträngningar och brist på sötvatten till odlingar ökar risken att de regioner som idag är stora livsmedelsproducenter inte kommer kunna leverera med samma säkerhet i framtiden<sup>12</sup>.

### 5.3.1 Klimat och ekosystemtjänster

Bibehållen mångfald av lokala sorter, grödor och brukningssystem bidrar till riskspridning, minskar sårbarheten, och ökar möjligheterna för anpassning. Ökad halt organiskt material i marken bidrar till högre skördar och förbättrade ekosystemtjänster som näringscirkulation och vattenhållande förmåga. Även våtmarker har en buffrande förmåga (till exempel mot torka och översvämningar), en hög biologisk mångfald och bidrar även med andra ekosystemtjänster som till exempel att binda kväve från jordbruket<sup>13</sup>.

För att motivera och stärka det långsiktiga perspektivet när det gäller den fysiska planeringen och användningen av åkermark, har Jordbruksverket föreslagit att svenska företagare ska odla och leverera råvaror för produktion av biodrivmedel. Därmed kan svensk jordbruksmark bidra till minskad användning av fossila drivmedel. Samtidigt kan marken hållas i aktivt bruk inför framtida behov. Ur ett ekonomiskt perspektiv är det klokt att bruka och bevara jordbruksmarken i stället

---

<sup>12</sup> [Klimatförändringarnas påverkan på de regioner Sverige är beroende av för sin livsmedelsförsörjning](#)

<sup>13</sup> [faktablad2-sv.pdf \(slu.se\)](#)



För utförliga biotopbeskrivningar se naturvårdsverkets vägledning<sup>16</sup>.

Flera av de värdefulla naturmiljöer som omfattas av biotopskyddsbestämmelserna är formade av de som har brukat marken, och är ofta tillkomna sekundärt från människans hävd och gestaltning av miljön. Biotoperna har därför förutom biologiska värden ofta höga kulturhistoriska värden. Natur- och kulturmiljövärden och intresset för deras vidmakthållande kan i många fall samverka. Det är därför viktigt att integrera hänsynen till natur- och kulturmiljövärden i såväl brukandet som i tillämpningen av bestämmelserna, så att båda dessa värden bevaras eller förstärks<sup>17</sup>.



Stenmurar i jordbruksmark är en av de biotoper som skyddas av det generella biotopskyddet. Foto Maria Tjärnström.

---

<sup>16</sup> [Vägledning om biotopskydd \(naturvardsverket.se\)](https://naturvardsverket.se)

<sup>17</sup> [Biotopskyddsområden \(naturvardsverket.se\)](https://naturvardsverket.se)

## 6 Jordbruksmark och fysisk planering

Jordbruksmarken skyddas i miljöbalkens hushållningsbestämmelser, 3 kapitlet 4 §. Ur lagtexten går det att tolka att kommunen i översiktsplaner, detaljplaner, lov och förhandsbesked ska föra ett resonemang i tre steg när jordbruksmark är aktuell för ändrad markanvändning:

1. Är jordbruksmarken brukningsvärd?
2. Är den aktuella förändrade markanvändningen ett väsentligt samhällsintresse?
3. Kan behovet tillgodoses på ett tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk?

Det är plan- och bygglagens (2010:900) 2 kapitel 2 § som reglerar att kommunerna ska tillämpa miljöbalkens 3 kapitel 4 § när de planlägger, prövar ärenden om lov eller förhandsbesked<sup>18</sup>.

### 6.1 Vad menas med brukningsvärd?

Brukningsvärd jordbruksmark är mark som med hänsyn till läge, egenskaper och övriga förutsättningar är lämpad för jordbruksproduktion.

Proposition 1985/86:3, sidan 158

All mark som brukas, eller används för bete, är i princip att betrakta som lämplig för jordbruksproduktion och därmed brukningsvärd. Marken förlorar inte sitt brukningsvärde om den inte brukas aktivt. Det innebär att även mark som tidigare har brukats kan betraktas som brukningsvärd. Det finns inte några skarpa gränser för hur länge mark kan betraktas som brukningsvärd efter att den har slutat brukas aktivt.

För att marken ska betraktas som brukningsvärd ska den också ingå i ett sammanhängande jordbrukslandskap. Mark som exempelvis ligger avskild från annan jordbruksmark, som är omgiven av bebyggelse eller skog, som är kringskuren av vägar eller som av andra anledningar är svår att bruka på ett rationellt sätt kan i vissa fall bedömas ha ett lägre brukningsvärde.<sup>19</sup> I ett ärende om bygglov för ett enbostadshus tillät Mark- och miljööverdomstolen exploateringen eftersom jordbruksmarken inte ansågs vara brukningsvärd. Anledningen var att markens beskaffenhet och förhållanden i övrigt på platsen

---

<sup>18</sup> [ovr357.pdf \(jordbruksverket.se\)](#)

<sup>19</sup> [Jordbruksmark i fysisk planering - Vägledning för tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken. \(lansstyrelsen.se\)](#)

samt markens läge i landskapet var sådana att marken inte kunde betraktas som brukningsvärd.<sup>20</sup>

I ett avgörande från Mark- och miljööverdomstolen gällande ett förhandsbesked för ett enbostadshus tilläts exploateringen eftersom jordbruksmarken inte ansågs vara brukningsvärd. Marken ansågs ha dålig arrondering, hade en ringa storlek samt hade inte brukats aktivt på lång tid.<sup>21</sup>

Arrondering syftar på åkrars läge i förhållande till varandra och till de byggnader som används i jordbruksverksamheten. Bra arrondering innebär att åkrar ligger nära varandra, brukningscentrum och produktionsplatser samt att de inte är uppdelade i många små fält. En sämre arrondering kan vara när ett mindre område med åkermark ligger avskilt och inte är en del av ett sammanhängande område med jordbruksmark.

I Västernorrlands län finns ett varierande jordbrukslandskap med skogs- mellan- och slättbygder, därför råder olika förutsättningar för en specifik brukningsenhet och dess arrondering. Detta gör att arronderingsförhållandena behöver bedömas utifrån en lokal landskapsbild och i det enskilda fallet.

### **6.1.1 Ekonomiska aspekter**

Enligt Jordbruksverket kan all jordbruksmark som det söks jordbruksstöd för ses som brukningsvärd. Det går dock inte att dra några slutsatser om motsatt förhållande. En jordbruksmark kan vara brukningsvärd trots att det inte söks jordbruksstöd för den.

Jordbruksmark som inte brukas idag, på grund av olönsamma förhållanden, kan ändå vara brukningsvärd med hänsyn till framtida behov eller annan typ av jordbruksverksamhet.<sup>22</sup>

Det är inte markägaren eller enskilda intressen som avgör om marken är brukningsvärd. En jordbruksmark som inte är rationell och ekonomiskt lönsam att bruka i ett lantbruksföretag med fokus på exempelvis växtodling, kan vara lönsam och rationell i ett företag som bedriver grönsaksodling eller är inriktat på till exempel uppfödning av djur. Att en specifik jordbruksmark inte är lönsam att bruka just för tillfället och av ett företag med en specifik inriktning säger inte heller något om jordbruksmarkens brukningsvärde i ett längre perspektiv.

Betesmark med exempelvis höga biologiska och kulturhistoriska värden kan ha ett högt brukningsvärde även om det inte är ekonomiskt lönsamt för lantbrukaren att bruka marken. Samtidigt kan jordbruksmarken bidra med

---

<sup>20</sup> Se avgörande i mål P 7083-18

<sup>21</sup> Se avgörande i mål P 12015-21

<sup>22</sup> Se avgörande i mål P4520-17

tjänster som är dyra eller omöjliga att ersätta, såsom att buffra vatten vid kraftig nederbörd och stora flöden eller att binda koldioxid i marken.

### 6.1.2 Taxering

Enligt tidigare praxis från Mark- och miljööverdomstolen var en grundläggande förutsättning för tillämpning av bestämmelsen i 3 kapitlet 4 § miljöbalken att den aktuella marken var taxerad som lantbruksenhet<sup>23</sup>. I nya domar från Mark- och miljööverdomstolen har praxis ändrats på så vis att markens taxering inte är avgörande för bedömningen av om marken är att betrakta som brukningsvärd.<sup>24</sup>

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



Aspy Gård i Kramforskommun. Foto Dan Tjell.

### 6.1.3 Planlagd mark

För åtgärder inom jordbruksmark som redan har reglerats i detaljplan för annan markanvändning än jordbruk ska inte miljöbalkens bestämmelser i 3 kapitlet 4 § tillämpas. Detta gäller även om marken fortfarande används som jordbruksmark och även om ändamålet har förändrats och en ny detaljplan tas fram. Hur marken

---

<sup>23</sup> Se avgöranden i mål P 10815-17 och P 11097-17

<sup>24</sup> Se avgöranden i mål P10437-19 och P 7885-19.



används vid en viss tidpunkt är helt underordnat den rättsligt fastställda användningen i detaljplanen<sup>25</sup>.

## 6.2 Vad är ett väsentligt samhällsintresse?

Väsentliga samhällsintressen kan till exempel vara:

- bostadsförsörjningsbehovet,
- intresset av att kunna lokalisera bostäder och arbetsplatser nära varandra,
- att skapa väl fungerande och lämpliga tekniska försörjningssystem,
- att säkerställa viktiga rekreationsintressen.

Proposition 1985/86:3, sidan 53

För att kunna ta brukningsvärd jordbruksmark i anspråk behöver bebyggelsen eller anläggningen vara av ett väsentligt samhällsintresse. Större exploateringar av bostadsbebyggelse kan utgöra sådana väsentliga samhällsintressen som kan motivera ianspråktagande av brukningsvärd jordbruksmark. I de flesta fall bör det långsiktiga intresset av att bevara brukningsvärd jordbruksmark dock väga tyngre än det enskilda intresset att bebygga den med enstaka byggnader.

Med ianspråktagande avses åtgärder som på ett långvarigt sätt tar marken ur biologisk produktion, exempel på sådana åtgärder kan vara bostadsområden, industrier, upplag, vägar och ledningar. Att använda jordbruksmark för koloniområden med odlingslotter och för komplettering av befintlig bebyggelse med någon enstaka byggnad kan däremot anses vara förenligt med bestämmelserna<sup>26</sup>. I de fall kommunen bedömer att brukningsvärd jordbruksmark måste tas i anspråk för att tillgodose väsentliga samhällsintressen ska det göras på ett sätt som innebär en så begränsad inverkan som möjligt för jordbruket.<sup>27</sup>

### 6.2.1 Hur stor exploatering handlar det om?

Det finns ingen tydlig gräns för hur stora exploateringar som behövs för att det ska anses vara av väsentligt intresse och en bedömning måste göras i varje enskilt fall utifrån förutsättningarna på den aktuella platsen och i den aktuella kommunen. Mark- och miljööverdomstolens avgöranden kan dock ge viss vägledning. I ett avgörande om förhandsbesked för fem bostadshus på jordbruksmark bedömde domstolen att det kan utgöra ett väsentligt samhällsintresse.<sup>28</sup> I det målet hade kommunen i den fördjupade översiktsplan

---

<sup>25</sup> Se avgörande i mål P 6258-20

<sup>26</sup> Prop. 1985/86: s. 158 f

<sup>27</sup> Ibid

<sup>28</sup> Se avgörande i mål P 3809-18

som omfattade det aktuella området föreslagit en komplettering med 24 bostäder. Domstolen bedömde därför att byggnation av fem bostadshus kunde anses utgöra ett led i den bostadsutveckling som kommunen lyft fram ett behov av i den fördjupade översiktsplanen, och var därmed att se som ett väsentligt samhällsintresse. Exploateringen nekades dock ändå eftersom det inte visats att det inte fanns alternativ lokalisering utanför jordbruksmark.

Mark- och miljööverdomstolen har i flera avgöranden bedömt att uppförande av ett till tre bostadshus inte är att betrakta som ett väsentligt samhällsintresse.<sup>29</sup> I ett fall som rörde uppförande av tre enbostadshus vägde domstolen in i sin bedömning att kommunen i översiktsplanen framhållit värdet av att bevara jordbruksmark och det öppna odlingslandskapet.<sup>30</sup> I ett annat fall bedömde domstolen att uppförande av en restaurangbyggnad inte var av väsentligt samhällsintresse.<sup>31</sup>

Mark- och miljööverdomstolens bedömning av huruvida enstaka bostadsbyggnader kan tillåtas på jordbruksmark är dock inte helt entydig. I ett avgörande som gällde förhandsbesked för två enbostadshus bedömde domstolen att exploateringen utgjorde en begränsad komplettering av befintlig bebyggelse. Med hänsyn till bebyggelsens föreslagna placering och markens arrondering bedömdes endast obetydlig påverkan uppstå på jordbruksmarken varför exploateringen kunde tillåtas. Det var i det fallet alltså inte enbart bebyggelsens omfattning som var avgörande utan även andra omständigheter som påverkade bedömningen.<sup>32</sup>

Undantag kan alltså vara möjliga vid komplettering av bebyggelse i de fall markens arrondering, andra förhållanden och bebyggelsens placering minimerar påverkan på och möjligheterna att bruka marken.

---

<sup>29</sup> Se avgöranden i mål P 4087-15, P 4848-16, P 7786-18 och P 8646-18

<sup>30</sup> Se avgörande i mål P 4848-16

<sup>31</sup> Se avgörande i mål P 8280-17

<sup>32</sup> Se avgörande i mål P 4520-17

## 6.3 Alternativ lokaliseringsprövning

I prövning av rimliga alternativ ska alternativen vara tekniskt och funktionellt lämpliga samt ekonomiskt rimliga.

Proposition 1985/86, sidan 158

Enligt 3 kapitlet 4 § miljöbalken ska det utredas om inte en lokalisering av det väsentliga samhällsintresset kan ordnas på ett tillfredsställande sätt på annan mark. Med uttrycket ”tillfredsställande” i det här sammanhanget avses att lokaliseringen av exploateringen ska vara tekniskt och funktionellt lämplig samt ekonomiskt rimlig.<sup>33</sup>

I flera avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen har ändrad markanvändning nekats på grund av avsaknad av alternativ lokaliseringsprövning trots att åtgärden i sig bedömts vara ett samhällsväsentligt intresse.<sup>34</sup> I ett avgörande som gällde en detaljplan för 63 bostäder på jordbruksmark gjorde Mark- och miljööverdomstolen bedömningen att det kunde utgöra ett väsentligt samhällsintresse.<sup>35</sup> Detaljplanen avvek dock från översiktsplanen och den upphävdes därför att det saknades en redovisning av varför alternativa områden inte kunde tas i anspråk utanför jordbruksmark. I ett annat avgörande gjorde domstolen bedömningen att uppförande av vindkraftverk är att betrakta som ett väsentligt samhällsintresse som kan motivera ianspråktagande av jordbruksmark.<sup>36</sup> Inte heller i det fallet tilläts dock exploateringen eftersom det inte visats att det inte fanns alternativ lokalisering utanför jordbruksmark.

Hur kommunen hanterat frågan kring jordbruksmark i sin översiktsplan har även haft påverkan för positiva avgöranden<sup>37</sup>. I ett avgörande från Mark- och miljööverdomstolen för en detaljplan för industri bedömdes att alternativa platser hade hanterats på ett tillfredsställande sätt i översiktsplanens miljökonsekvensbeskrivning och exploateringen kunde därför tillåtas.<sup>38</sup>

### 6.3.1 Minimera inverkan

Om lokaliseringsbedömningen visar att det inte går att lokalisera åtgärden till annan mark behöver kommunen visa hur den exploatering som är nödvändig ska planeras så att exploateringen minimeras. Ingreppen ska utformas på ett sätt som innebär så begränsad inverkan som möjligt för jordbruket. I första hand bör den

---

<sup>33</sup> Proposition 1985/86:3, sid.158

<sup>34</sup> Se avgörande i mål P 3809-18

<sup>35</sup> Se avgörande i mål P 1188-17

<sup>36</sup> Se avgörande i mål P 8280-17

<sup>37</sup> Se avgörande i mål P 1527-22

<sup>38</sup> Se avgörande i mål P 2034-20

mark som har högst kvalitet för biologisk produktion, såsom hög produktionsförmåga och goda arronderingsförhållanden, skyddas från exploatering.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Prpo.1985/86 s 54 och 159.

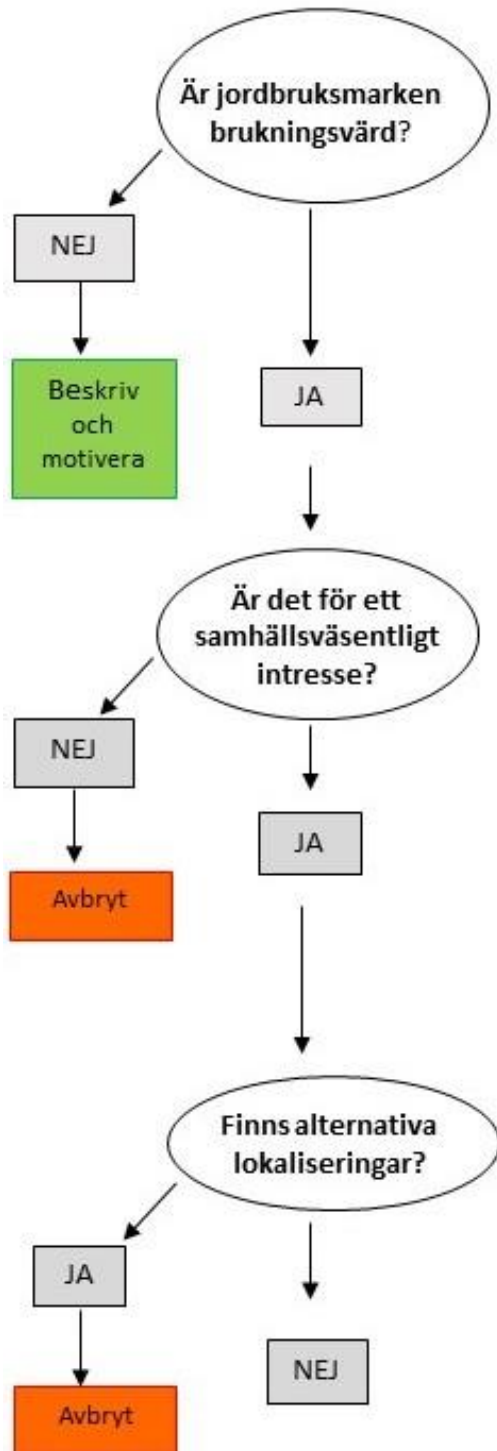
## Del 2: Vägledande del



Jordbruksmark i Huli, Sundsvalls kommun. Foto Kristina Jeppson.

## 7 Arbetsgång och roller

När det gäller ianspråktagande av jordbruksmark har kommunen och länsstyrelsen olika roller. Illustrationen nedan visar översiktligt den arbetsgång som kommunen behöver ha för att 3 kapitlet 4 § miljöbalken ska kunna tillämpas på ett tillfredställande sätt.



Illustrationen visar arbetsgången.

## 7.1 Länsstyrelsens roll

Enligt plan- och bygglagen är det länsstyrelserna som ska tillvarata och samordna statens intressen samt förse kommuner och regioner med aktuellt planeringsunderlag.

Länsstyrelsen har också i uppdrag att ge rådgivning till kommunerna om tillämpningen av 2 kapitlet i plan- och bygglagen som bland annat hänvisar till hushållningsbestämmelserna i 3 kapitlet i miljöbalken.

I både översiktsplan- och detaljplanprocessen ansvarar länsstyrelsen för att bevaka frågor som rör riksintressen, miljökvalitetsnormer, strandskydd, mellankommunala intressen samt frågor om hälsa och säkerhet och risken för olyckor, översvämningar eller erosion. Länsstyrelsen ska enligt plan- och bygglagen 11 kapitlet 10, 11 §§, överpröva och upphäva en detaljplan om planförslaget inte tillgodoser dessa.

Länsstyrelsen har däremot inte möjlighet att överpröva och upphäva en detaljplan med hänsyn till att den inte uppfyller kraven i 3 kapitlet 4 § miljöbalken, gällande brukningsvärd jordbruksmark. Däremot kan mark- och miljödomstolen, om detaljplanen överklagas, ta upp om den står i strid mot 3 kapitlet 4 § miljöbalken.

Länsstyrelsen är första instans för prövning av överklagade beslut som gäller förhandsbesked och bygglov enligt plan- och bygglagen.

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

Länsstyrelsen är ansvarig tillsynsmyndighet när jordbruksmark ska tas ur jordbruksproduktion. När jordbruksmark läggs ner sker det vanligen genom att skog planteras, marken växer igen eller exploateras och går över till annan markanvändning. Enligt 12 kapitlet 9 § miljöbalken och 3 § förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket 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. Anledningen är att länsstyrelsen ska kunna bedöma om natur- eller kulturvärden kan skadas av den ändrade markanvändningen.

## 7.2 Kommunens roll

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

stort ansvar när det gäller att tillämpa 3 kapitlet 4 § miljöbalken om brukningsvärd jordbruksmark.

### 7.3 Underlag

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

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

Värdefulla ängs- och betesmarker, alltså marker som används som betesmarker eller slåtterängar, har inventerats av Jordbruksverket i samarbete med länsstyrelserna. De inventerade markerna kan både ha höga natur-, kultur- och brukningsvärden. Även resultatet av inventeringen finns att ladda ner på [Jordbruksverkets webbplats](#). Det finns även tillgängligt i Länsstyrelsen Västernorrlands [webb-GIS Länskarta Västernorrland](#), som är ett planeringsunderlag vilket med fördel kan nyttjas i samband med fysisk planering.

I Länskarta Västernorrland finns bland annat följande underlag:

- Kända forn- och kulturmiljöer
- Historiska kartor
- Naturvårdsobjekt (skyddade och ej skyddade värdefulla naturområden)
- Värdeutrakter (LST GI) framtagna inom arbetet med grön infrastruktur
- Markavvattningsföretag

Andra underlag som kan vara relevanta är kartor som visar topografi och jordarter exempelvis.

Kända förekomster av växt- och djurarter finns att inhämta via [Artportalen](#).

### 7.4 Översiktsplan

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

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



### **7.4.1 Brukningsvärde**

För att kunna göra väl underbyggda ställningstaganden kan kommunen i arbetet med översiktsplanen analysera jordbruksmarken i kommunen utifrån aspekter som fältstorlek, fältens form och närhet till brukningscentrum, djurhållning och bevattningsuttag.

I översiktsplanens markanvändningskarta kan kommunen peka ut områden där jordbruksnäringens intresse ska ha företräde framför andra intressen. Det kan vara lämpligt både för större sammanhängande områden med jordbruksmark och för mindre områden i eller i anslutning till tätorter eller byar. Ett sådant utpekande kan vara lämpligt att använda om ett område behöver vara av en viss storlek för att det ska vara rimligt att bedriva jordbruk. Markanvändningen kan även användas för mark som ligger i träda och inte brukas aktivt men där kommunen har identifierat att det finns potential att åter ta marken i bruk.

Bedömning av brukningsvärde innebär att jordbruksmarkens samtliga värden ska vägas in. Förutom markens värden kopplat till livsmedelsproduktion behöver även markens natur-, landskaps- och kulturvärden ingå i en sådan bedömning. I översiktsplanen kan kommunen med fördel även peka ut områden som landsbygd eller jordbruksbygd men de bör då särskiljas från de områden som har ett särskilt intresse för själva jordbruksnäringens behov.

### **7.4.2 Väsentligt samhällsintresse**

I översiktsplanen kan kommunen motivera varför jordbruksmark kan behöva tas i anspråk för att tillgodose väsentliga samhällsintressen.

Om kommunen bedömer att jordbruksmark behöver tas i anspråk för andra ändamål behöver det av översiktsplanen tydligt framgå var det föreslås ske och vilka väsentliga samhällsintressen som då ska tillgodoses. I förarbeten ges följande exempel på vad som kan utgöra väsentliga samhällsintressen:

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

Om kommunen bedömer att det finns andra väsentliga samhällsintressen utöver ovan nämnda som kan motivera att jordbruksmark tas i anspråk bör även de redovisas i översiktsplanen. Om det är bostäder som föreslås behöver kommunen redovisa varför den föreslagna bostadsbebyggelsen utgör ett väsentligt samhällsintresse med utgångspunkt i kommunens specifika behov.

### **7.4.3 Alternativa lokaliseringar**

Om kommunen överväger att ta jordbruksmark i anspråk för att tillgodose ett väsentligt samhällsintresse måste det utredas om behovet inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Alternativa markområden behöver utredas och konsekvenserna av att ta

dessa i anspråk ska redovisas i översiktsplanen. Hur redovisningen av olika alternativ ska göras och hur stort geografiskt område som ska omfattas av en alternativprövning framgår inte i förarbeten eller i rättspraxis.

Utgångspunkten för vilka alternativa områden som bör prövas och redovisas i översiktsplanen är hur anspråken på jordbruksmark motiveras. Kommunen behöver därför tydligt visa vilket väsentligt samhällsintresse som ska tillgodoses och varför det behöver ske på en viss plats. Det är med utgångspunkt i detta som kommunen kan motivera i vilket eller vilka geografiska områden som alternativa områden prövas.

Behöver alternativa områden prövas i hela kommunen, i vissa tätorter eller stråk, eller endast i delar av en tätort eller by? Svaren på dessa frågor kommer att skilja sig åt beroende på hur kommunen beskrivit de utvecklingsbehov och väsentliga samhällsintressen som finns och som ska tillgodoses genom föreslagen markanvändning. Undvik att enbart bedöma områden med jordbruksmark.

### **Avvägningar och konsekvenser**

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

Av förarbeten framgår att alternativ ska vara fullt godtagbara ur samhällsbyggnadssynpunkt, tekniskt och funktionellt lämpliga samt ekonomiskt rimliga. Vad det innebär är dock inte närmare definierat, nedanstående ska därför betraktas som exempel på aspekter som kan ha betydelse när olika alternativ vägs mot varandra.

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

Även om kommunen kan motivera att jordbruksmark behöver tas i anspråk för ett väsentligt samhällsintresse så ska ny bebyggelse eller anläggningar lokaliseras och utformas så att jordbruksmarken och möjligheten att bedriva ett rationellt jordbruk påverkas i så liten utsträckning som möjligt. Det kan exempelvis handla om att planera så att buller, lukt och annan omgivningspåverkan inte leder till konflikter. Det kan också handla om att planera så att marken nyttjas mer effektivt och minska anspråken på jordbruksmark, eller om att anpassa markanvändningen så att det finns utrymme för jordbruksverksamheter att expandera. På vilket sätt kommunen har anpassat markanvändningen för att begränsa påverkan bör framgå i miljökonsekvensbeskrivningen.

### Vad bör kommunen göra i översiktsplanen?

- Redogör för hur hänsyn ska tas till jordbruksnäringen som allmänt intresse. Vilka mål har kommunen kopplat till detta? Vilken andel jordbruksmark finns idag jämfört med tidigare? Vilken potential finns och var finns den i framtiden?
- Definiera begreppet brukningsvärd jordbruksmark.
- Beskriv och analysera jordbruksmarkens alla värden inte bara utifrån livsmedelsproduktion utan även markens natur-, landskaps och kulturvärden. Se markens värde även i ett framtida perspektiv.
- Formulera riktlinjer för kommande detaljplaner, förhandsbesked och bygglov.
- Finns det markområden där kommunen anser att jordbrukets intressen ska ha företräde så bör dessa pekats ut i markanvändningskartan.
- Definiera begreppet väsentligt samhällsintresse.
- Beskriv var och vilka väsentliga samhällsintressen som ska tillgodoses.
- Om brukningsvärd jordbruksmark föreslås tas i anspråk behöver kommunen redovisa varför den föreslagna markanvändningen utgör ett väsentligt samhällsintresse med utgångspunkt i kommunens specifika behov.
- Utred och redovisa alternativa markområden. Redovisas med fördel i miljökonsekvensbeskrivningen.
- Redovisa hur avvägning har skett mellan intresset att bevara jordbruksmark och intresset att utnyttja marken för andra ändamål. Görts med fördel i miljökonsekvensbeskrivningen.
- Redovisa konsekvenserna (positiva och negativa) av att jordbruksmarken tas i anspråk. Görts med fördel i miljökonsekvensbeskrivningen.

Sammanfattning av hur 3 kapitlet 4 § miljöbalken bör tillämpas i översiktsplanen.

## 7.5 Detaljplan

### 7.5.1 Brukningsvärde och väsentligt samhällsintresse

Om det i detaljplaneskedet kan komma att vara aktuellt att ta jordbruksmark i anspråk behöver kommunen redogöra för hur planförslaget förhåller sig till kommunens ställningstagande i översiktsplanen både när det gäller bebyggelseutveckling och jordbruksmark.

Saknas stöd eller vägledning i översiktsplanen behöver brukningsvärde definieras och den aktuella jordbruksmarkens alla värden analyseras. Inte bara utifrån livsmedelsproduktion utan även markens natur-, landskaps och kulturvärden. Markens värde behöver även ses i ett framtida perspektiv.

I planbeskrivningen behöver kommunen redovisa varför den föreslagna markanvändningen utgör ett väsentligt samhällsintresse inom det aktuella planområdet. Stöd för bedömningen bör finnas i översiktsplanen.

### 7.5.2 Alternativa lokaliseringar

Om kommunen i översiktsplanen har pekat ut ett område för ett väsentligt samhällsintresse, bedömt möjligheterna och konsekvenserna av andra alternativ utanför jordbruksmark och kommit fram till att jordbruksmark kan tas i anspråk, anser länsstyrelsen inte att det är nödvändigt att göra ytterligare en alternativutredning i detaljplaneskedet. Det markanspråk som behövs för att tillgodose ett väsentligt samhällsintresse i detaljplanen kan då motiveras med stöd i översiktsplanen. Det är dock viktigt att kommunen även i detaljplaneskedet redovisar den alternativa prövningen som genomförts i tidigare skede.

Om ingen redovisning och bedömning av alternativa lokaliseringar har gjorts i översiktsplanen eller om det inte har gjorts på ett tillfredsställande sätt så behöver det genomföras på samma sätt i detaljplaneprocessen som föreslås för översiktsplaneprocessen. Se under kapitel 7.4. Även i detaljplaneskedet är det lämpligt att redovisa alternativa lokaliseringar i miljökonsekvensbeskrivningen om en sådan upprättas. Annars redovisas det i detaljplanens planbeskrivning.

Om det föreslagna markanspråket avviker från översiktsplanen behöver kommunen redovisa skälen till det i planbeskrivningen. Alternativprövningen och redovisningen behöver i dessa fall sannolikt omfatta ett större geografiskt område beroende på vilket väsentligt samhällsintresse som ska tillgodoses och de platsspecifika kvaliteter, värden eller intressen som ska tillgodoses genom exploateringen.

Kommunens prövning av alternativa markområden görs lämpligen tidigt i planprocessen, helst innan planbesked ges. Undvik att enbart bedöma områden med jordbruksmark.

### 7.5.3 Avvägningar och konsekvenser

Om kommunen kan motivera att jordbruksmark behöver tas i anspråk för ett väsentligt samhällsintresse så ska det i detaljplaneskedet redovisas mer i detalj hur kommunen begränsat anspråken och påverkan på möjligheterna att bedriva ett rationellt jordbruk. Det bör framgå av planbeskrivningen eller miljökonsekvensbeskrivningen hur markanvändningen har anpassats för att inte ta mer mark i anspråk än nödvändigt samt vilka övriga åtgärder som föreslås genomföras för att minimera påverkan på möjligheterna att bedriva ett rationellt jordbruk.

#### Vad bör kommunen göra i detaljplanen om jordbruksmark berörs?

- Redogör för hur planförslaget förhåller sig till kommunens ställningstagande i översiktsplanen som gäller bebyggelseutveckling och jordbruksmark.
- Saknas stöd eller vägledning i översiktsplanen behöver brukningsvärde definieras och den aktuella jordbruksmarkens alla värden analyseras. Inte bara utifrån livsmedelsproduktion utan även markens natur-, landskaps och kulturvärden. Se markens värde även i ett framtida perspektiv.
- Redovisa varför den föreslagna markanvändningen utgör ett väsentligt samhällsintresse inom det aktuella planområdet. Gör det utifrån kommunens ställningstaganden i översiktsplanen.
- Saknas stöd eller tillfredställande motivering kring samhällsväsentligt intresse i översiktsplanen behöver intresset motiveras och skälen till avsteg från översiktsplanen redovisas tydligt i planhandlingen.
- Redovisa alternativa markområden.
- Saknas stöd eller att alternativ lokalisering inte har hanterats på ett tillfredsställande sätt i översiktsplanen behöver detta utredas och redovisas tydligt i planhandlingen.
- Redovisa hur avvägning har skett mellan intresset att bevara jordbruksmark och intresset att utnyttja marken för andra ändamål.
- Redovisa konsekvenserna av att jordbruksmarken tas i anspråk.
- Om det är nödvändigt att ta jordbruksmarken i anspråk för ett väsentligt samhällsintresse och ingen annan plats är lämpligare ska kommunen dessutom visa hur exploateringen ska planeras så att exploateringsarealen minimeras samt hur kommunen vägt in möjligheterna till fortsatt jordbruk i området.

Sammanfattning av hur 3 kapitlet 4 § miljöbalken bör tillämpas i detaljplan om jordbruksmark berörs.

### 7.6 Förhandsbesked och bygglov utanför detaljplan

Med utgångspunkt i rättspraxis och förarbeten bör kommunen som regel inte bevilja förhandsbesked eller bygglov för enstaka byggnader på jordbruksmark. Av

praxis framgår att denna typ av exploatering i princip endast är möjlig på mark som inte är brukningsvärd eller om den inte påverkar möjligheterna att bedriva ett rationellt jordbruk. Det kan exempelvis handla om exploateringar på mark med en begränsad area, som är tydligt avskild från och inte ingår i större sammanhängande områden med jordbruksmark, som ligger långt ifrån brukningscentrum eller produktionsplatser, eller där markens kvalitet är sådan att den inte har betydelse för möjligheterna att bedriva ett rationellt jordbruk. Hur bebyggelsen lokaliseras kan också ha betydelse då så liten påverkan som möjligt ska eftersträvas. Enligt lagens förarbeten kan komplettering av bebyggelse med ytterligare någon enstaka byggnad vara förenligt med miljöbalkens bestämmelser.<sup>40</sup> Även i sådana fall ska anspråken minimeras.

Att pröva ett bygglov enligt plan- och bygglagen anses att pröva frågan i särskild ordning. Med tanke på att plan- och bygglagen säger att hänsyn ska tas till bestämmelsen i 3 kapitel 4 § miljöbalken om brukningsvärd jordbruksmark så blir en anmälan om att ta marken ur produktion överflödigt.<sup>41</sup> Läs mer under kapitel 7.7 *Ta jordbruksmark ur produktion*.

### **7.6.1 Byggnader för jordbruksverksamhet**

I mål om bygglov har Mark- och miljööverdomstolen funnit att bestämmelsen i 3 kapitlet 4 § miljöbalken i vissa fall inte hindrar att brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för byggnader som behövs för den egna jordbruksverksamheten. Det är under förutsättning att behovet inte kan tillgodoses genom att annan mark tas i anspråk.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Prop. 1985/86: s. 158 f

<sup>41</sup> Se avgörande i mål P 4848-16

<sup>42</sup> Se avgörande i mål P 9422-19

### Vad bör kommunen göra i bygglov och förhandsbesked utanför detaljplan om jordbruksmark berörs?

- Redogör för kommunens ställningstagande i översiktsplanen som gäller bebyggelseutveckling och jordbruksmark.
- Saknas stöd eller vägledning i översiktsplanen behöver brukningsvärde definieras och den aktuella jordbruksmarkens alla värden analyseras. Inte bara utifrån livsmedelsproduktion utan även markens natur-, landskaps och kulturvärden. Se markens värde även i ett framtida perspektiv.
- Motivera varför åtgärden utgör ett väsentligt samhällsintresse på den aktuella platsen.
- Se över hur anspråken och påverkan kan minimeras. Utred om det finns alternativa lokaliseringar inom fastigheten som inte omfattar ianspråktagande av jordbruksmark.

Sammanfattning av hur 3 kapitlet 4 § miljöbalken bör tillämpas i bygglov och förhandsbesked utanför detaljplan om jordbruksmark berörs.

## 7.7 Ta jordbruksmark ur produktion

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

Enligt 12 kapitlet 9 § miljöbalken och 3 § förordningen (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket får en åtgärd som innebär att jordbruksmark tas ur jordbruksproduktion inte vidtas utan att en anmälan har lämnats till länsstyrelsen, om inte åtgärden är av ringa betydelse för jordbruket på brukningsenheten eller för natur- och kulturmiljön. Jordbrukaren eller markägaren ska anmäla förändringen till länsstyrelsen minst 8 månader i förväg.

Anmälan ska göras om verksamheten inte redan har prövats i särskild ordning, det vill säga om det finns till exempel detaljplan, bygglov eller förhandsbesked som har prövat verksamheten enligt plan- och bygglagen. Vad som är ringa betydelse får avgöras från fall till fall och är beroende av vilka natur- och kulturvärden som finns och vilken typ av verksamhet som bedrivs i det aktuella fallet<sup>43</sup>.

Den som har underrättat länsstyrelsen om att jordbruksmark ska tas ur jordbruksproduktion, anses enligt 6 § andra stycket förordning (1998:904) om anmälan för samråd, även ha gjort en anmälan för samråd enligt 12 kapitlet 6 §

---

<sup>43</sup> [Vägledning till Jordbruksverkets föreskrifter \(SJVFS 2020:2\) version 4-TA](#)

miljöbalken gällande väsentlig ändring av naturmiljön. Prövningen bör ske samlat för anmälningarna<sup>44</sup>.

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

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

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

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

### **När upphör jordbruksmark att vara jordbruksmark?**

Vid bedömning av om mark har upphört att vara jordbruksmark bör en helhetsbedömning göras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall, så som exempelvis markens beskaffenhet, faktiska användning och brukarens framtida avsikter<sup>45</sup>.

Om en jordbruksmark lämnas utan en anmälan om att ta jordbruksmark ur produktion och utan att den brukas under lång tid kan skogsvårdslagens (1979:429) bestämmelser om skyldighet att anlägga skog börja gälla. När det finns avsikter att återuppta brukandet behöver skog inte planteras. Så länge driften inte är definitivt nedlagd klassas marken som jordbruksmark. Det är viktigt att ha i åtanke att jordbruksmark som är nedlagd kan vara av stor vikt för att skapa större fält som kan brukas mer rationellt eller återskapa naturbetesmarker som har höga natur- och kulturvärlden.

---

<sup>44</sup> [Samråd vid ändring av markanvändning på jordbruksmark \(naturvardsverket.se\)](#)

<sup>45</sup> Se avgörande i mål M 10680-15 & MÖD 2005:49



## 8 Referenser

Odlingslandskapets natur- och kulturvärden, 1993:1 Länsstyrelsen Västernorrlands Län, Sören Uppsäll.

Jordbruksstatistisk sammanställning, fakta och statistik om jordbruket i Sverige, sammanställning 2022, Jordbruksverkets hemsida

Exploatering av jordbruksmark 2016–2020, Jordbruksverket, Viktor Ljungström och Åke Svensson, Metria AB

Kommunens möjligheter att bevara och utveckla jordbruksmarkens värden, Hellevi Eklund och Krister Sembo, Ekologigruppen AB, 2015, Jordbruksverket

Jordbruksmarkens värden, Per Hasselberg, Hanna Johansson, Stina Månsson, Sara Roland och Hugo Westlin, Hushållningssällskapet Väst Juni 2015

Jordbruksmark i fysisk planering, vägledning för tillämpning av 3 kapitlet 4 § miljöbalken, Länsstyrelsen Västerbotten 2021, Diarienummer: 408-9464-2020

Avgöranden från Mark- och miljööverdomstolen, Sveriges Domstolars databas för vägledande avgöranden

Riksdagens öppna data. Riksdagen.se

Naturvårdsverket vägledning och stöd, skyddad natur och biotopskyddsområden 2014.

Skogsstyrelsen, biotopskydd och naturvårdsavtal, JO1402

Regional livsmedelsstrategi Västernorrland | Länsstyrelsen Västernorrland (lansstyrelsen.se), 2021

SwedBio, faktablad Klimat och ekosystemtjänster, SLU

Regeringen.se/agenda2030