

2022-05-28



Länsstyrelsernas vägledning till kommunerna vid tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken vid planläggning

Rättsläget

Enligt plan- och bygglagen gäller följande: *Vid planläggning ska enligt 2 kap. 2 § PBL tillämpas bl.a. bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. miljöbalken. Brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk (3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken).*

Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) har hittills avgjort ett 60-tal ärenden och slagit fast att brukningsvärd jordbruksmark inte får exploateras annat än i de fall då andra lokaliseringalternativ saknas. I de flesta fall är det bygglov till enskilda bostadshus som har upphävts, men under de senaste åren har också ett antal detaljplaner gått samma väg. Därmed har vi idag en tydlig rättspraxis i stället för den osäkerhet som rådde tidigare.

När det gäller detaljplanerna framgår bl. a. följande av MÖD:s domar:

"Brukningsvärd jordbruksmark" omfattar inte endast de bördiga jordarna utan gäller i stort sett all jordbruksmark och även om den inte brukas just för tillfället. Brukningsvärd jordbruksmark är inte bara åkermark utan också betesmark.

Detaljplaner för bostäder på jordbruksmark har upphävts med motiveringen att det saknats en godtagbar utredning av möjliga lokaliseringalternativ.

I något enstaka fall har detaljplanen godtagits, t ex för ridskoleverksamhet på jordbruksmark med motiveringen att det har gjorts flera utredningar av möjliga lokaliseringalternativ och att rasthagar m.m. kan återställas till jordbruksmark.

Mot denna bakgrund är det märkligt att kommunernas exploatering av jordbruksmark fortsätter i betydande omfattning utan hänsyn till den restriktiva bedömning som framgår av MÖD:s domar.

Enkät till länsstyrelserna

I länsstyrelsernas uppgifter ingår bl.a. att bevaka statliga och regionala intressen vid kommunernas fysiska planering och att ge information och vägledning till kommunerna. Föreningen ställde våren 2022 därför två korta frågor till länsstyrelserna för att få en överblick över ställningstaganden vad avser exploatering av jordbruksmark.

1. Har länsstyrelsen i policydokument eller skriftlig vägledning till kommunerna informerat om kommunernas skyldighet att i sin planering tillämpa 3 kap. 4 § miljöbalken med utgångspunkt i de domar som avkunnats av Mark- och miljööverdomstolen?

2. Framgår regelmässigt av länsstyrelsens samrådsyttranden över detaljplaner som berör jordbruksmark att kommunen har en skyldighet att pröva planförslaget mot 3 kap. 4 § miljöbalken?

Länsstyrelserna ombads besvara frågorna med ja eller nej, eventuellt med åtföljande kommentarer. Länkar till vägledningar och yttranden som belyser länsstyrelsens ställningstaganden fick gärna bifogas.

Resultaten i sammanfattning med kommentarer

Svar på föreningens frågor har kommit från 17 av landets 21 länsstyrelser. 3 av de länsstyrelser som inte besvarat enkäten är betydande jordbrukslän.

7 av 17 länsstyrelser saknar skriftlig vägledning till kommunerna angående tillämpningen av 3 kap. 4 § miljöbalken. Samtliga 17 länsstyrelser svarar att de i samrådsyttrandena över planförslag som berör jordbruksmark alltid framhåller att kommunen har en skyldighet att pröva planförslaget mot 3 kap. 4 § miljöbalken.

En sökning på begreppet "brukningsvärd jordbruksmark" i dokument från de länsstyrelser som inte besvarat enkäten har inte gett någon träff. Däremot finns omfattande kunskapsammansättningar om jordbruket i länen och om jordbruksmarkens värden.

Flera länsstyrelser framhåller att det är viktigt att komma ihåg att exploatering av jordbruksmark inte är en statlig överprövningsgrund med rätt att gå in och upphäva en detaljplan. Denna möjlighet gäller t ex om planen inte är förenlig med ett riksintresse, en miljökvalitetsnorm eller påverkar hälsa och säkerhet eller berör mellankommunala intressen. Länsstyrelsen har när det gäller exploatering av jordbruksmark endast en rådgivande roll.

Länsstyrelsernas vägledningar till kommunerna när det gäller tillämpningen av 3 kap. 4 § miljöbalken i planärenden behandlar begreppen "brukningsvärd jordbruksmark", "väsentliga samhällsintressen" och frågan om exploateringsbehovet kan tillgodoses genom att annan mark tas i anspråk. Mark- och miljööverdomstolens domar refereras i några dokument. En av länsstyrelserna har en aktuell sammanställning av MÖD:s domslut, men det finns också vägledningar som är i stort behov av uppdatering med hänsyn till domslut under de senaste åren.

En länsstyrelse har som utgångspunkt i sin vägledning att all jordbruksmark ska betraktas som brukningsvärd, vilket enligt föreningens mening är den slutsats som kan dras från alla MÖD:s domar.

Flera länsstyrelser anser att det finns en rad andra aspekter som man ska ta hänsyn till vid bedömning av om jordbruksmarken är brukningsvärd eller ej. Dessa aspekter är fältets storlek,

arrondering, brukningscentrum, avkastning (typ av mark och markavvattning), djurhållning, natur och kulturmiljövärden, ekosystemtjänster, landsbygdsutveckling etc.

Hur dessa aspekter kommer in i vägledningarna är en gåta. Över 60 ärenden har hittills prövats av MÖD. Inte i något fall har dessa frågor tagits med vid MÖD:s bedömning av om jordbruksmarken är brukningsvärd eller ej. Domstolen konstaterar att om marken brukas eller har brukats under senare år är den brukningsvärd.

En länsstyrelse har t o m snickrat ihop en matris för bedömning av om marken är brukningsvärd med ingående parametrar som arrondering, fältstorlek, jordart etc. Fortfarande figurerar också den 10-gradiga bördighetsskalan från 1970-talet trots att Jordbruksverket klart uttalat att den är föråldrad och olämplig i sammanhanget.

En länsstyrelse har sänt en enkät till kommunerna angående exploatering av jordbruksmark. Länsstyrelsen sammanfattar resultaten på följande sätt: "Det framgår tydligt av enkätundersökningen att majoriteten av kommunerna i länet inte har någon övergripande strategi att skydda jordbruksmark från exploatering. Endast två kommuner hade en övergripande strategi och endast två hade en nedskrivna policy för detta. Samtidigt visar undersökningen att de flesta av kommunerna inte anser att jordbruksmarken har ett sämre skydd än annan, av lagstiftning skyddad mark, såsom marker med natur- eller kulturskydd. I två fall skriver kommunerna att det i översiktsplanen står att "värdefull jordbruksmark" eller "brukningsvärd jordbruksmark" ska skyddas från exploatering, givet att det inte finns ett väsentligt samhällsintresse som väger tyngre. På frågan vilka samhällsintressen som prioriteras framför skyddet av jordbruksmark, svarar kommunerna att det kan vara ny bebyggelse i anslutning till befintlig bebyggelse då staden växer, samhällsviktig utveckling inom tätort (t.ex. på mindre åker- och betesmarker som är insprängda i tätorten) eller viktiga kommunikationer. Två kommuner säger att det i huvudsak är i anslutning till tätorterna exploateringen värderas högre och utvecklingen av landsbygden väger tungt i vissa fall."

Frågan om exploateringsbehovet kan tillgodoses genom att annan mark tas i anspråk behandlar länsstyrelserna endast i allmänna ordalag. Detta är annars ett område där det finns ett stort behov av vägledning eftersom MÖD har upphävt detaljplaner med motiveringen att det saknats en godtagbar analys av alternativa områden för exploatering. Enligt vår bedömning borde en vägledning för utredningen av olika utbyggnadsalternativ beläggas med hänsyn till relevanta aspekter t.ex. vägnät, vatten och avlopp, ekonomiska aspekter etc. vara till stor hjälp för kommunerna. Frågan om möjliga lokaliseringalternativ bör rimligen lyftas redan i översiktsplanen och inför eventuella markinköp.

Sammanfattningsvis anser föreningen att länsstyrelsernas rådgivning när det gäller kommunernas tillämpning av 3 kap. 4 § miljöbalken är mycket allmänt hållen, präglas av stor försiktighet och i flertalet fall inte tar sin utgångspunkt i de domar som avkunnats av MÖD under de senaste åren. Inte i något fall av de bifogade samrådsyttrandena framgår att länsstyrelsen avråder kommunen från den föreslagna exploateringen av jordbruksmark.

Att avråda är också en form av rådgivning som borde ligga inom länsstyrelsens rådgivningsansvar.