

2021-10-10



Tillämpningen av 3 kap. 4 § miljöbalken vid planläggning

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.

Vad är brukningsvärd jordbruksmark?

I förarbetena till miljöbalken definieras brukningsvärd jordbruksmark som mark som med hänsyn till dess läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar är lämpad för jordbruksproduktion (prop. 1985/86:3 s. 158). Vid den bedömningen bör även beaktas att jordbruksmark är en begränsad resurs med avgörande betydelse för att trygga livsmedelsförsörjningen i landet och att syftet med bestämmelsen är att säkerställa en långsiktig hushållning med naturresurser (jfr. angiven prop. s. 53). Det räcker att marken är lämpad för jordbruksproduktion, och det finns således inget krav på att marken ska vara *väl* lämpad eller särskilt bördig, vilket man kan få intrycket av vid en läsning av olika överklaganden och motiveringar. Jordbruksverkets uppfattning är att den mark som lantbrukare väljer att bruka är brukningsvärd (se Mark- och miljööverdomstolens MÖD dom i mål P 4087-15). Om marken kan brukas rationellt är inte av avgörande betydelse.

Med begreppet brukningsvärd jordbruksmark avses såväl åkermark som kultiverad betesmark. I något enstaka fall har Mark- och miljööverdomstolen ansett att marken inte var brukningsvärd jordbruksmark, t.ex. då marken utgjorts av hållmark eller mark med mycket tunt jordtäckte (MÖD P 7083-18). Jordbruksmark som varken utnyttjats för bete eller plöjts på flera år och som dessutom har haft uppslag av lövsly har däremot bedömts vara brukningsvärd jordbruksmark (MÖD P 5876-18).

Vad räknas som väsentliga samhällsintressen?

Bostadsförsörjningsbehovet, intresset av att kunna lokalisera bostäder och arbetsplatser nära varandra, att skapa väl fungerande och lämpliga tekniska försörjningssystem samt att säkerställa viktiga rekreationsintressen kan enligt propositionen vara sådana väsentliga samhällsintressen som gör det möjligt att använda jordbruksmark för bebyggelse (prop. 1985/86:3 s. 53). För att ianspråktagandet ska vara tillåtet måste emellertid kommunen även göra en bedömning av möjligheten att lokalisera den tilltänkta bebyggelsen på annan plats (t.ex. MÖD P 5481-17 och P 1188-17). I MÖD P 5040-20 klargör Mark- och miljööverdomstolen att ett väsentligt samhällsintresse inte tar över i alla lägen: *"Mark- och miljööverdomstolen bedömer att kommunen inte har visat att samhällsintresset av att bygga bostäder i den norra delen av det nu aktuella planområdet uppfyller väsentlighetskravet i 3 kap. 4 § miljöbalken. Det saknas därför förutsättningar för att förlägga bostäderna på den aktuella platsen."* Dvs det var inte ett väsentligt samhällsintresse att bygga bostäder just där.

I ett annat domslut (MÖD M 7361-19) förbjöd Mark- och miljööverdomstolen ett renhållningsbolag att bygga en lagringsplatta för avloppsslam på jordbruksmark i anslutning till den åkermark där slammet skulle spridas och ifrågasatte samtidigt om anläggningen var ett väsentligt samhällsintresse: *"Även om den anmälda verksamheten utgör en del i kretsloppet av näringsämnen genom återföring av bl.a. fosfor till jordbruket, och därmed i förlängningen ett led i livsmedelsproduktionen, är det tveksamt om den kan anses tillgodose ett sådant väsentligt samhällsintresse som avses i 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken."*

Vid prövning av ett vindkraftverk på jordbruksmark angav Mark- och miljööverdomstolen att *"utbyggnaden av vindkraften anses vara ett sådant väsentligt samhällsintresse som i sig kan motivera ianspråktagande av brukningsvärd jordbruksmark. Det är dock inte i sig tillräckligt att åtgärden syftar till att tillgodose ett väsentligt samhällsintresse för att den ska vara tillåtlig enligt 3 kap. 4 § miljöbalken."* Bolaget motiverade lokaliseringen med att det fanns få motstående intressen och samtidigt goda vindförhållanden, men domstolen upphävde bygglovets motivering att *"Den utredning som finns i målet är därför inte tillräcklig för att kunna konstatera att det skulle vara nödvändigt att ianspråka jordbruksmarken på den aktuella platsen"*.

Möjligheten till alternativ lokalisering

När det gäller bygglov till enstaka bostadshus på brukningsvärd jordbruksmark finns ett stort antal domar där bygglovets eller förhandsbeskedet upphävts. Det saknas grund för att den enskilda bostadsfastigheten skulle utgöra ett väsentligt samhällsintresse anser domstolen och det borde finnas möjlighet att bygga på annan plats.

De detaljplaner som upphävts motiveras i de flesta fall av att det inte funnits någon genomarbetad utredning av alternativa lokaliseringmöjligheter för den planerade bostadsbebyggelsen (MÖD P 5040-20, P 5481-17 och P 1188-17, MD P 6702-18).

I ett fall upphävde Mark- och miljööverdomstolen Mark- och miljödomstolens dom och fastställer detaljplanen (MÖD P 3488-20). Det gäller en ridanläggning i anslutning till ett ridgymnasium. Motiveringen var följande: *"Det framstår som naturligt att en anläggning av detta slag placeras i jordbrukslandskap och en följd av det är att brukningsvärd jordbruksmark kan komma att tas i*

anspråk. Det kan också noteras att den mark som inte ianspråkats av byggnader eller permanent hårdgörs, utan används för rastbagar m.m., åter skulle kunna brukas. Vidare har flera olika platser utretts under ett flertal år. Domstolen anser vid en samlad bedömning att kommunen har visat att behovet av en ridanläggning och ett ridgymnasium inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk. Beslutet att anta detaljplanen strider därmed inte mot 3 kap. 4 § miljöbalken."

I ett annat fall gäller detaljplanen industrietablering på åkermark som omges av industriområde (MÖD P 514-20). Mark- och miljööverdomstolen upphäver mark- och miljödomstolens dom och fastställer detaljplanen med följande motivering: *"Skälen till varför dessa områden har valts eller vilka överväganden som kommunen har gjort mellan olika markanvändningsintressen hade visserligen kunnat vara utförligare och tydligare. Att detaljplanen innebär en utökning av ett befintligt industriområde utgör dock ett starkt skäl för den valda lokaliseringen. Till detta kommer det valda områdets begränsade brukningsförutsättningar. Till skillnad från det alternativa utbyggnadsområdet innebär lokaliseringen också att redan befintlig infrastruktur till stora delar kan användas. Med utgångspunkt i localsamhället Grillbys förutsättningar anser Mark- och miljööverdomstolen, vid en samlad bedömning, att kommunen har visat att behovet av mark för utveckling av industriverksamhet inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk."*

Slutsatser

Med ledning av de rättsfall som prövats i högsta instans kan konstateras att 3 kap. 4 § miljöbalken närmast är att betraktas som en förbudsregel med få undantag och att rättsläget har klarnat betydligt under de senaste åren och kan sammanfattas i följande punkter:

- De ärenden som prövats i högsta instans ligger inte bara i södra Sverige utan fördelar sig från Skåne till Norrland.
- "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.
- I stort sett alla bygglov för enstaka bostadshus på jordbruksmark har upphävts med motiveringen att en enstaka bostad inte är ett väsentligt samhällsintresse och/eller att lokaliseringsalternativ säkerligen finns.
- Detaljplaner för bostäder på jordbruksmark har upphävts med motiveringen att det saknats en godtagbar utredning av möjliga lokaliseringsalternativ.
- En detaljplan för ridskoleverksamhet på jordbruksmark har godtagits med motiveringen att det har gjorts flera utredningar av möjliga lokaliseringsalternativ och att rastbagar m.m. kan återställas till jordbruksmark.
- Byggnadslov till vindkraftverk, som anses vara ett "väsentligt samhällsintresse", har upphävts då domstolen bedömt att annan mark skulle kunna användas i stället.
- Om den fastighet som exploateringen avser är en jordbruksfastighet eller annan fastighet ska inte ha någon betydelse.
- 3 kap. 4 § miljöbalken är inget hinder för ekonomibyggnader för jordbrukets behov.
- Mark- och miljööverdomstolen anser slutligen att det kan ifrågasättas om ägandet av marken ska ges betydelse vid avvägningen enligt 3 kap. 4 § miljöbalken.

Det är anmärkningsvärt att många kommuner gör markinköp och planlägger på jordbruksmark som om stoppregeln i 3 kap. 4§ miljöbalken inte fanns. Det borde finnas någon form av ingripandeskyldighet i planprocessen för t.ex. länsstyrelsen så att vi får en likvärdig lagtillämpning i alla kommuner. I dagsläget tycks det vara kommunen som får avgöra om gällande lag ska följas eller ej.

Arne Joelsson
Den Goda Jorden ideell förening