



UPPSALA
UNIVERSITET

Juridiska institutionen
Höstterminen 2020

Examensarbete i civilrätt, särskilt fastighetsrätt
30 högskolepoäng

Rättsliga förutsättningar att styra anspråktagande av jordbruksmark för bebyggelse

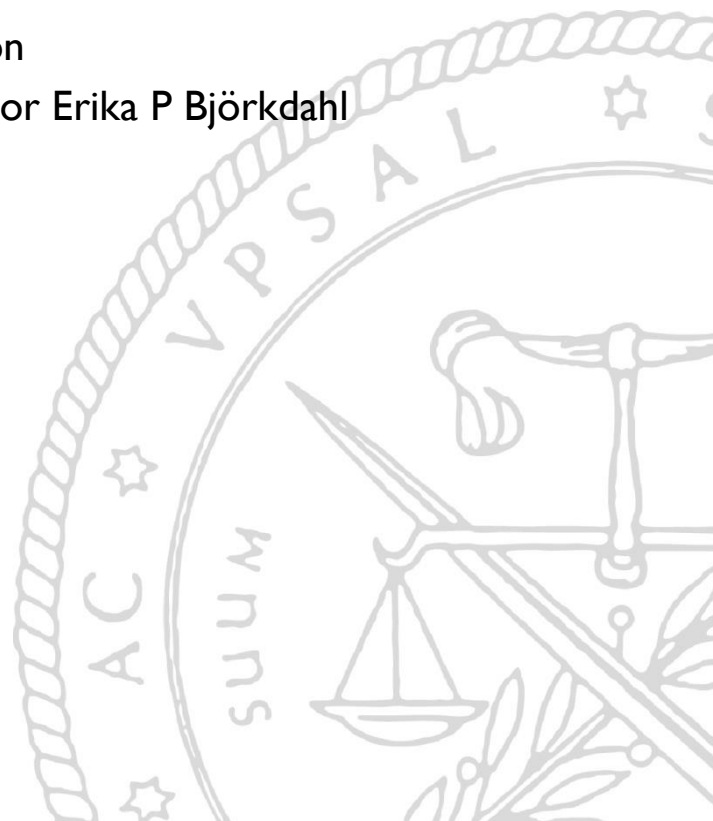
- En analys av nationell lagstiftning, kommunala intresseavvägningar och enskilda intressen

Legal possibilities to regulate a claim of agricultural land for settlement purposes

- *A study of national legislation, municipal balance of interests and private interests*

Författare: Clara Herbertsson

Handledare: Universitetslektor Erika P Björkdahl



Sammanfattning

De rättsliga förutsättningarna att styra ianspråktagande av jordbruksmark för bebyggelse regleras på ett nationellt plan genom 3:4 2 st. MB. Bestämmelsen har genom en bred definition av begreppet *brukningsvärd jordbruksmark* ett stort skyddsområde. Huvudregeln är att brukningsvärd jordbruksmark inte får tas i anspråk för bebyggelse och anläggningar. Dock kan undantag göras om anspråkstagandet är nödvändigt för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta inte kan tillgodoses genom att annan mark tas i anspråk.

Dock finns brister i genomförandet av denna bestämmelse. Detta beror delvis på kommunens rättsliga möjligheter att styra tillämpningen av 3:4 2 st. MB. Kommunen styr markanvändningen genom sitt planmonopol och det är kommunen som gör de intresseavvägningarna som aktualiseras vid anspråkstagande av jordbruksmark. Det gör att trots att staten på ett nationellt plan har en restriktiv hållning kan enskilda kommuner i sin tillämpning ge större möjligheter att ta jordbruksmark i anspråk.

Både 3:4 2 st. MB och PBL fastställer att vissa intresseavvägningar göras men dessa har delvis olika innehåll. Det råder oklarhet i hur dessa intresseavvägningar, som ska tillämpas parallellt, samspelar. Även proportionalitetsprincipen ställning på området är något oklar. Detta skapar lokala variationer avseende när jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse. Bristen på nationell styrning av tillämpningen av 3:4 2 st. MB riskerar att leda till godtyckliga bedömningar avseende både andra allmänna intressen eller enskilda intressen. Det innebär även svårigheter att bevara av jordbruksmarken och trygga Sveriges framtida livsmedelsförsörjning.

Kommunens rättsliga förutsättningar att styra anspråkstagandet av jordbruksmark för bebyggelse behöver därför förtydligas. Detta sker förslagsvis genom en översyn av intresseavvägningarnas samspel och ökad ledning hur avvägningen mellan olika intressen ska göras. Ett tydlig grundlagsstadgande om miljöskydd kan vara en lösning på de normkonflikter som kan anses finnas vid tillämpningen av intresseavvägningarna. Att klassa den mest brukningsvärda jordbruksmarken som riksintressen är också ett sätt att på nationellt plan inskränka kommunens planmonopol och stärka skyddet för den jordbruksmark som är mest avgörande för att trygga vår livsmedelsförsörjning.

Förkortningslista

EKMR	Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FBL	Fastighetsbildningslagen (1970:988)
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
Kap.	Kapitel
KL	Kommunallag (2017:725)
MB	Miljöbalk (1998:808)
MÖD	Mark- och miljödomstolen
NJA	Nytt juridiskt arkiv. Avdelning 1.
NRL	Lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m.
PBL	Plan- och bygglag (2010:900)
Prop.	Proposition
Red.	Redaktör(er)
RF	Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SvJT	Svensk Juristtidning
S.	Sida
St.	Stycke
Uppl.	Upplaga

Innehållsförteckning

<i>Sammanfattning</i>	3
<i>Förkortningslista</i>	5
1 Inledning	9
1.1 Bakgrund	9
1.2 Problemformulering	10
1.3 Syfte och Frågeställningar	11
1.4 Avgränsningar och terminologi	12
1.5 Disposition	13
1.6 Metod och Material	14
2 Jordbruksmark – ett nationellt skyddsvärt intresse	15
2.1 Inledning	15
2.2 Jordbruksmark – en viktig resurs	15
2.3 Allmänna bestämmelser i MB	17
2.3.1 Målsättningsstadgande - Främjande av hållbar utveckling	17
2.3.2 Miljökvalitetsmål - Ett rikt odlingslandskap.....	17
2.3.3 Hänsynsregler – Lokaliseringsbestämmelser	18
2.3.4 Hushållningsbestämmelser - God hushållning av naturresurser	18
2.4 Skydd av jordbruksmark enligt 3:4 2 st. MB	19
2.4.1 Ianspråktagande av jordbruksmark för bebyggelse eller anläggningar	19
2.4.2 Brukningsvärd jordbruksmark	19
2.4.2.1 Begreppet jordbruksmark	19
2.4.2.2 Begreppet brukningsvärd	20
2.4.3 Väsentligt samhällsintresse	21
2.4.4 Alternativ lokalisering	23
3 Kommunala befogenheter att styra ianspråktagandet av jordbruksmark	24
3.1 Inledning	24
3.2 Kommunala verktyg att styra markanvändningen enligt PBL	24
3.2.1 Det kommunala självbestämmandet	24
3.2.2 Det kommunala planmonopolet	24
3.2.2.1 Översiktsplan	25
3.2.2.2 Detaljplan och områdesbestämmelser	25
3.2.3 Tillstånd om lov och förhandsbesked	25

3.3	Kommunens möjligheter att styra markanvändningen av jordbruksmark	26
3.3.1	Beslut enligt PBL med hänsyn till MB	26
3.3.2	Intresseavvägningar enligt MB vid planläggning enligt PBL.....	27
3.4	Kommunens möjligheter att ställa strängare krav än MB.....	28
3.4.1	Förbud mot kommunalt särkrav.....	28
3.4.2	Kommunala särkrav inom ramen för 3:4 2 st. MB	29
4	<i>Intresseavvägningar – motstående allmänna och enskilda intressen.....</i>	31
4.1	Inledning.....	31
4.2	Enskilda eller allmänna intressen?.....	31
4.3	Intresseavvägningar enligt PBL och MB	32
4.3.1	Intresseavvägningen enligt 3:4 2 st. MB	32
4.3.2	Intresseavvägning enligt PBL.....	32
4.4	Bevarandet av jordbruksmark och motstående allmänna intressen	33
4.4.1	Olika allmänna intressen i 3:4 2 st. MB och PBL.....	33
4.4.2	Kommunalpolitiskt inflytande över intresseavvägningen.....	33
4.5	Bevarandet av jordbruksmark och motstående enskilda intressen.....	34
4.5.1	Äganderätten.....	34
4.5.1.1	Inledning.....	34
4.5.1.2	Äganderättens innebörd	35
4.5.1.3	Proportionalitetsprincipen	36
4.5.1.4	Ekonomisk ersättning vid rådighetsinskränkning av mark	36
4.5.2	Normkonflikt mellan PBL och MB avseende enskilda intressen	38
4.5.3	Allmänna intresseavvägningar eller avvägningar i varje enskilt fall	40
4.5.4	Proportionalitetsprincipen och ianspråktagande av jordbruksmark	40
4.5.4.1	Proportionalitetsprincipen och intresseavvägningar	40
4.5.4.2	Nödvändighetskravet och försiktighetsprincipen	42
4.5.4.3	Proportionalitet i strikt mening och klart missförhållande.....	43
5	<i>Avslutning.....</i>	44
5.1	Sammanfattande slutsatser	44
5.2	Förslag på förbättringar.....	46
5.2.1	Inledning.....	46
5.2.2	Översyn av intresseavvägningar	46
5.2.3	Grundlagsstadgande om miljöhänsyn.....	47
5.2.4	Jordbruksmark som riksintresse	48
5.3	Avslutande ord	50
	<i>Källförteckning</i>	51

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Att skydda jordbruksmark från att tas i anspråk för bebyggelse är viktigt för att trygga vår livsmedelsförsörjning, både vid kristid och för framtida generationer.¹ Emellertid är mark som är värdefull ur ett livsmedelsförsörjningsperspektiv inte sällan också värdefull ur ett exploateringsperspektiv.²

Exempelvis är storstäderna ofta lokaliserade till slättbygder med hög grad av brukbar jordbruksmark. Det finns i dessa områden ofta starka kommersiella intressen och en stor efterfrågan av mark för att bygga bostäder och infrastruktur.³ Även i mindre kommuner kan det vara ett sätt att göra kommunen mer intressant ur bosättningssynpunkt att erbjuda attraktiva tomter, möjligen lokaliserade till jordbruksmark. Fler invånare leder i sin tur till ökade skatteintäkter till fördel för kommunen.

Utöver konkurrerande allmänna intressen måste hänsyn även tas till den enskilda markägarens rätt att bestämma över sin egendom. Sammantaget tvingas det långsiktiga intresset av en tryggad livsmedelsförsörjning avvägas mot andra motstående allmänna intressen så som bostadsförsörjning och infrastruktur samt enskilda intressen. Detta resulterar i svåra intresseavvägningar.⁴

Utfallet en intresseavvägning varierar mellan olika kommuner. En av ytterligheterna är Jönköpings kommun som under hösten år 2020 antog ett program avseende att värna jordbruksmarkens värde i samhällsplaneringen. Beslutet innebär kortfattat att i syfte att skydda den framtida livsmedelsförsörjningen får jordbruksmark inte tas i anspråk för bebyggelse.⁵ Andra kommuner gör en friare bedömning hur skyddet för jordbruksmark ska tillämpas och ger vid en intresseavvägning större möjligheter att ta jordbruksmark i anspråk för att tillgodose andra allmänna intressen så som bygget av bostäder eller industrier. Denna variation riskerar att underminera det nationella skyddet av jordbruksmark och kan vara problematisk ur ett rättssäkerhetsperspektiv då det

¹ Rapport 2013:35, Väsentligt samhällsintresse? – Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering, Jordbruksverket, s. 16.

² Rapport, Jordbruksmarkens värde i samhällsplaneringen, Jönköpings kommun, s. 6.

³ A. a. s., s. 6.

⁴ Rapport 2017:5, Exploatering av jordbruksmark, Jordbruksverket, s. 4.

⁵ Ks Ks/2020:311 Kommunrådsyttrande majoritet, Program avseende Jordbruksmarkens värde i samhällsplaneringen, Jönköpings kommun, s. 1f.

förhindrar för den enskilda markägaren att skapa förutsägbarhet över dennes rätt att råda över sin mark.

1.2 Problemformulering

Denna uppsats behandlar de rättsliga förutsättningarna att styra när jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse. Ämnet är svåröverskådligt då flera rättsområden och aktörer samspelar vilket skapar konflikter i rättstillämpningen. Två olika konflikter identifieras i denna uppsats. Den första konflikten finns mellan nationell lagsstiftning i MB och kommunens rätt att styra markanvändningen enligt PBL. Dessutom finns en konflikt i tillämpningen av intresseavvägningar enligt PBL och MB samt proportionalitetsprincipen, både avseende motstående allmänna och enskilda intressen.

Uppsatsen tar sin utgångspunkt i den nationella lagstiftningen i 3:4 2 st. MB. I bestämmelsen skyddas jordbruksmark då den får tas i anspråk för ”bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen”. Det krävs även att behovet inte kan tillgodoses genom användandet av annan mark än jordbruksmark.⁶

Jordbruksmark är en viktig resurs för Sveriges livsmedelsförsörjning och måste tillförsäkras ett effektivt skydd på nationellt plan. Emellertid finns i Sverige en stark utgångspunkt att kommunen genom sitt kommunala självbestämmande och befogenheter enligt PBL styr hur mark ska användas. Svårigheter uppstår att hitta en bra balans mellan å ena sidan flexibilitet för kommunen med lokala anpassningar i styrningen av markanvändningen och å andra sidan upprätthållandet av rättssäkerhet och skyddet för jordbruksmark i nationell lagsstiftning.⁷ Genom en parallell tillämpning av PBL och MB har sådan balans eftersträvat.⁸

Syftet med reglerna i 3 kap MB är enligt förarbetena att främja väl genomtänkta avvägningar mellan olika markutnyttjandeintressen. Dessa avvägningar sker dock i praktiken vid den kommunala planläggningen och vid prövningar av lov och ärenden.⁹ Avvägningarna präglas därmed inte bara av regleringen i MB utan även av de avvägningar som ska ske enligt PBL. I denna del finns brister i samspelet mellan de parallella lagstiftningsakterna, exempelvis konkurrerar skyddssyftet i PBL i vissa fall

⁶ 3:4 2 st. MB

⁷ Ebbesson, Miljörätt. 3 uppl., s. 154.

⁸ Victorin & Hager, Allmän fastighetsrätt, s. 38.

⁹ Prop. 1997/98:45 s. 28.

med miljöskyddet.¹⁰ Även andra rättsprinciper så som egendomsskyddet och proportionalitetsprincipens tillämplighet vid inskränkningar i enskilda intressen påverkar MBs genomslagskraft.¹¹

Att tillämpa PBL och MB parallellt är problematiskt och kan leda till att rättsläget blir både oklart och svåröverskådligt.¹² Westerlund argumenterar att detta riskerar att leda till ett så kallat genomförandeunderskott, innebärande att miljöskyddslagstiftningen inte får fullt genomslag i praktiken.¹³ Denna problematik har även uppmärksammats av Jordbruksverkets i en rapport från 2013 där myndigheten lyfter brister i att kommunerna inte uppfyller kraven i 3:4 MB. Orsakerna till detta kan enligt rapporten vara flera, men bland annat noteras avsaknaden av tillsyn över det aktuella lagrummet samt brist på relevanta underlag och tillräcklig kompetens kring jordbruksmark och dess betydelse. Det har även i utredning från 2009 påpekats att kommunens tillämpning av 3:4 2 st. MB bör utvärderas och behovet av ytterligare åtgärder för att skydda jordbruksmarken från anspråkstagande för bebyggelse bör utredas.¹⁴

Med hänsyn till kommunernas varierande tillämpning av 3:4 MB och uppgifter om kommunernas brister i tillämpningen av skyddet av jordbruksmark finns skäl till att ytterligare undersöka frågan ur ett rättsligt perspektiv.

1.3 Syfte och Frågeställningar

Denna uppsats syftar till att redogöra för regleringen rörande anspråkstagande av jordbruksmark enligt 3:4 2 st. MB och de allmännas möjlighet att styra när jordbruksmark får tas i anspråk. Uppsatsen syftar även till analysera konflikter som uppstår vid motstående allmänna och enskilda intressen med hänsyn till parallellt tillämpliga intresseavvägningar och proportionalitetsprincipen.

Följande frågeställningar behandlas inom ramen för denna uppsats:

- Vilket skydd finns i MB avseende anspråkstagande av jordbruksmark för bebyggelse, speciellt avseende 3:4 2 st. MB?
- Vilka rättsliga befogenheter har en kommun att styra huruvida anspråkstagandet av jordbruksmark får ske med hänsyn till 3:4 2 st. MB och PBL?

¹⁰ Westerlund, En hållbar rättsordning, s. 90.

¹¹ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljörätten, 4 uppl., s. 32.

¹² Victorin & Hager, Allmän fastighetsrätt, s. 38.

¹³ Westerlund, En hållbar rättsordning, s. 90.

¹⁴ SOU 2009:45 s. 17.

- Hur samspelar avvägningar enligt 3:4 2 st. MB och PBL och intresset av att skydda jordbruksmark och andra motstående allmänna intressen samt motstående enskilda intressen?
- Hur kan de rättsliga förutsättningarna att styra anspråkstagande av jordbruksmark för bebyggelse förtydligas?

1.4 Avgränsningar och terminologi

Uppsatsen syftar till att undersöka de rättsliga förutsättningarna att styra ianspråktagande av jordbruksmark för bebyggelse. Uppsatsen gör därmed inte anspråk för att undersöka vilket skydd jordbruksmarken bör ha. Däremot redogörs i avsnitt 2.2 för syftet bakom att skydda jordbruksmarken vilket är en relevant utgångspunkt för uppsatsens ämnesområde.

Rättsläget styrs främst av 3:4 2 st. MB och dess tillämpning vid beslut om planläggning eller lov enligt PBL varför detta utgör den huvudsakliga ramen för denna undersökning. Både i MB och i PBL finns andra verktyg än de ovan nämnda för att styra hur markanvändningen ska ske vilket i vissa fall kan ha inverkan på förutsättningarna att ta jordbruksmark i anspråk, exempelvis miljökonsekvensbeskrivningar enligt 6 kap MB. Ingen fullständig redogörelse för dessa verktyg kommer presenteras. Emellertid behandlas i avsnitt 2.3 i viss mån allmänna bestämmelser i MB vilka kan utgöra en bakgrund till 3:4 2 st. MB.

Trots att uppsatsen endast syftar till att analysera området för ianspråktagande av jordbruksmark för bebyggelse kan vissa av uppsatsens slutsatser ha bäring även utanför uppsatsens ämnesområde. Exempelvis kan delar av uppsatsen ha bäring andra situationer när relationen mellan MB och PBL aktualiseras.

3:4 2 st. MB gäller endast *brukningsvärd jordbruksmark*. Detta begrepp redogörs för i avsnitt 2.4.2. Med hänsyn till begreppets breda definition finns mindre intresse att undersöka möjligheterna att ta i anspråk jordbruksmark som faller utanför begreppet *brukningsvärd jordbruksmark*. Detta innebär också att med undantag för analysen i avsnitt 3.4.2 kommer begreppet *jordbruksmark* användas synonymt med begreppet *brukningsvärd jordbruksmark*.

Enligt 3:4 2 st. MB omfattas skyddet av anspråkstagande för jordbruksmark både anspråksagande för bebyggelse och anläggningar. För att förenkla hanteringen av ämnesområdet används i denna uppsats endast begreppet *anspråkstagande för*

bebyggelse. Detta syftar inte till att vara en avgränsning då det inte finns någon materiell skillnad mellan när anspråkstagande görs för anläggningar eller bebyggelse. Begreppet anspråkstagande för bebyggelse kan därför anses inkludera även anläggningar.

Som utgångspunkt i denna uppsats används begreppet *ianspråktagande av jordbruksmark* då detta begrepp även används i 3:4 2 st. MB. Andra rättskällor använder begreppet exploatering av jordbruksmark eller omvandling av jordbruksmark. Dessa begrepp förekommer i uppsatsen men avser utgöra synonymer till *ianspråktagande av jordbruksmark*.

1.5 Disposition

Avsnitt 2 inleds med en redogörelse av varför jordbruksmarken är en skyddsvärd resurs samt hur jordbruksmarken skyddas i MB. Vissa allmänna skyddsbestämmelser redogörs för och det särskilda stadgande angående ianspråktagande av jordbruksmark i 3:4 2 st. MB analyseras.

Avsnitt 3 redogör för kommunens befogenhet att styra anspråkstagandet av jordbruksmark med hänsyn till kommunens självbestämmande över markanvändningen men också hur denna beslutanderätt kan begränsas genom hänvisningar till MB och kommunala särkrav.

Avsnitt 4 behandlar parallellt intresseavvägningar mellan skyddet för jordbruksmark och andra skyddsvärda intressen i form av andra allmänna intresse och enskilda intressen. Avsnittet behandlar även proportionalitetsprincipen inverkan inom ramen för 3:4 2 st. MB.

Avslutningsvis dras i avsnitt 5 slutsatser med hänsyn till föregående avsnitt. Även förslag till åtgärder i syfte att förtydliga kommunens möjligheter att styra anspråkstagandet av jordbruksmarken presenteras. Slutligen görs en kort sammanfattning av uppsatsens resultat.

1.6 Metod och material

I denna promemoria används en rättsdogmatisk metod vilken syftar till att tolka och systematisera gällande rätt genom att analysera och jämföra olika rättskällor så som lagstiftning, förarbeten, praxis och doktrin. Den rättsdogmatiska metoden ger även utrymme att analysera frågeställningen ur ett kritiskt perspektiv.¹⁵

Uppsatsen syftar till att undersöka de rättsliga ramarna att styra ianspråktagandet av jordbruksmark för bebyggelse. För detta ändamål är rättsdogmatiken en relevant metod för att fastställa gällande rätt. Tydliga rättsliga är ramar angeläget i rättsfrågor med offentlighetsrättsliga inslag då det är viktigt att det finns en förutsägbarhet för den enskilda. Uppsatsen syftar även till att identifiera brister i gällande rätt och föreslå förbättringar.

Uppsatsen använder traditionella juridiska rättskällor i form av förarbeten, praxis och juridisk doktrin. Vid redogörelse för jordbruksmarkens som en skyddsvärd resurs används även statliga rapporter och forskning från andra akademiska discipliner så som kulturgeografi. Viss hänvisning görs även till kommunala beslut för att exemplifiera hur anspråkstagandet av jordbruksmark regleras i olika kommuner. Inom ramen för analysen av intresseavvägningar används dessutom viss rättsfilosofisk litteratur.

Uppsatsens ämne är inte i sin helhet behandlad i den juridiska doktrinen och begränsad ledning finns i förarbeten och rättspraxis. Detta gör att uppsatsens material är ofta behandlar generella ställningstagande gällande förhållandet mellan MB och parallellt tillämplig lagstiftning och inte specifikt rörande förutsättningarna för anspråkstagande av jordbruksmark. Exempelvis behandlas i rättskällorna samspelet mellan MB och PBL på endast på ett generellt plan. Detta innebär vid författandet av uppsatsen att en viss försiktighet iakttas när analogier görs från det generella området till det specifika området av skydd för jordbruksmark.

¹⁵ Jareborg, Rättsdogmatik som vetenskap, SvJT 2004 s. 4.

2 Jordbruksmark – ett nationellt skyddsvärt intresse

2.1 Inledning

Detta avsnitt syftar till att redogöra för varför jordbruksmark är en skyddsvärd resurs vilket är av vikt för förståelsen för rättsområdet. Dessutom redogörs för de allmänna bestämmelserna i miljölagstiftningen som utgör en bakgrund till varför jordbruksmarken skyddas särskilt i 3:4 2 st. MB. Avslutningsvis analyseras i detalj 3:4 2 st. MB och förutsättningarna för när jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse.

2.2 Jordbruksmark – en viktig resurs

Det tar tusentals år att skapa jordbruksmark. Vid nyodling av jordbruksmark räcker det därmed inte med att man tillsätter en lämplig jordkvalitet för att kunna bruka marken för jordbruksändamål. För att skapa god jordbruksmark krävs att biologiska processer får pågå under lång tid och att människan i generationen förbättrar marken genom att exempelvis dränering och att låta djur beta på marken.¹⁶

Jordbruksmark är en viktig naturresurs att bevara i syfte att skydda kulturhistoriska värden och den biologiska mångfalden.¹⁷ Jordbruket bidrar även till öppna landskap, lokal sysselsättning och möjlighet att köpa lokalproducerade varor.¹⁸ Men den avgörande anledning att skydda jordbruksmark är dess centrala betydelse för att trygga Sveriges livsmedelsförsörjning vilket speglas i att jordbruksmark enligt 3:4 1 st. MB är av nationell betydelse. Idag kan svenskt jordbruk endast producera 75 % av befolkningens livsmedelsbehov. Detta innebär att Sverige i dagsläget inte själv kan försörja sin befolkning om omständigheter inträffar som hindrar import av livsmedel.¹⁹

En tryggad livsmedelsförsörjning är ett viktigt verktyg för att stärka Sveriges krisberedskap vilket inte minst blev påtaglig under den pågående coronaviruspandemin. Som ett resultat av lärdomarna från pandemin har regeringen gett i uppdrag åt Livsmedelsverket och Jordbruksverket att lämna förslag på åtgärder för att skapa en mer robust livsmedelsförsörjning i kristider.²⁰

¹⁶ Rapport, Jordbruksmarkens värden i samhällsplaneringen, Jordbruksverket, s. 3.

¹⁷ Rapport 2013:35, Väsentligt samhällsintresse? – Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering, Jordbruksverket, s. 16.

¹⁸ Prop. 2016/2017:104 s. 42.

¹⁹ Rapport, Jordbruksmarkens värden i samhällsplaneringen, Jordbruksverket, s. 4.

²⁰ Regeringsbeslut 2020-09-24 N2020/02294.

Livsmedelsförsörjningen kommer bli av större vikt också för framtida generationer. Jordens befolkning ökar och därmed också efterfrågan på livsmedel. Klimatförändringarna innebär utmaningar för framtidens livsmedelsproduktion. Exempelvis kommer produktiviteten i jordbruksmarken i södra Europa, som idag producerar stora andelar av Europas livsmedel, att minska på grund av torka. Stora delar av Sveriges jordbruksmark kommer då att bli allt mer värdefull ur ett livsmedelsförsörjningsperspektiv, inte bara nationellt utan även globalt.²¹

Jordbruksmarken är alltså en viktig naturresurs för att möta utmaningar i kristid och för att trygga framtida generationers behov. Dock är resursen inte obegränsad och arealen av åkermark i Sverige minskar för varje år.²² Mellan 2011 och 2015 var den totala minskning av åkermark 300 000 hektar varav 3 000 hektar berodde på exploatering av jordbruksmark. Övrig minskning beror på att mark, som inte brukas, långsamt växer igen. Igenväxning hindrar dock inte, till skillnad från exploatering, att den igenväxta marken kan återföras till jordbruksmark.²³

Exploatering av jordbruksmark för bebyggelse innebär däremot en irreversibel process då man avlägsnar det översta lagret matjord vilket innebär att marken inte kan användas för odling i framtiden.²⁴ Att använda jordbruksmark för bebyggelse resulterar därmed i permanenta negativa effekter för Sveriges livsmedelsförsörjning.

För att säkra livsmedelsförsörjningen måste dock även förutsättningar finnas för en levande landsbygd. Det innebär att man även måste främja möjligheter att bo, leva och verka på landsbygden.²⁵ Detta skapar utmaningar för lagstiftaren och rättstillämparen att finna en lämplig skyddsnivå avseende i vilken mån anspråkstagande av jordbruksmark för bebyggelse får ske.

²¹ Rapport, Jordbruksmarkens värden i samhällsplaneringen, Jordbruksverket, s. 5 & Jordbruksverket, Ett rikt odlingslandskap – Fördjupad utvärdering 2019, s. 4.

²² Prop. 1985/86:3 s. 53.

²³ Rapport 2017:5, Exploatering av jordbruksmark 2011-2015, Jordbruksverket, s. 4.

²⁴ A. a. s., s. 4.

²⁵ Naturvårdsverket, Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019, s.116.

2.3 Allmänna bestämmelser i MB

2.3.1 Målsättningsstadgande - Främjande av hållbar utveckling

Inledningsvis finns ett grundlagsstadgande i 1:2 RF att det allmänna ska främja en hållbar utveckling. Detta upprepas även i MBs målsättningsstadgande som enligt 1:1 MB är att främja en hållbar utveckling med en hälsosam och god miljö för kommande generationer. Dessutom stadgas människans ansvar att förvalta naturen väl.

Att främja en hållbar utveckling kan närmast ses som allmän rättsprincip. Eftersom det är ett allmänt ställningstagande har principen dock en begränsad funktion i den enskilda rättstillämpningen men används som utgångspunkt vid utformandet av miljöskyddslagstiftning.²⁶

Begreppet hållbar utveckling kan dock sägas stödja tanken att naturresurser ska förvaltas även för kommande generationer. Detta innebär exempelvis att det allmänna kan ställa krav på den enskilde att vid nyttjandet av sin egen fastighet även ta hänsyn till framtidens behov av naturresurserna och att inte enbart se till sina enskilda intressen.²⁷

2.3.2 Miljökvalitetsmål - Ett rikt odlingslandskap

Att jordbruksmarken utgör en skyddsvärd resurs framhålls genom ett av de 16 av riksdagen fastställda miljökvalitetsmålen som stadgar att ”ett rikt odlingslandskap vars värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion ska skyddas”.²⁸ Årliga uppföljningar görs av Jordbruksverket avseende huruvida målen uppfylls eller inte.²⁹ Dock tyder uppföljningarna på att målet inte kommer uppnås med dagens medel för att främja miljökvalitetsmålen.³⁰

Dessa miljökvalitetsmål användas emellertid inte som grund för att ställa krav på en enskild utan fungerar främst som ledning för hur miljölagstiftningen ska utformas. Lagstiftaren har därför med hänsyn till miljökvalitetsmålen i flera olika, ibland allmänt hållna bestämmelser, försökt styra hur markanvändningen ska ske samt skydda jordbruksmarken.³¹

²⁶ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljöretten, 4 uppl., s. 33ff.

²⁷A. a. s., s. 96f.

²⁸ Skr. 2017/18:265 s. 71f.

²⁹ Naturvårdsverket, Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019, s. 89.

³⁰ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljöretten, 4 uppl., s. 99.

³¹ Gipperth, Miljöretten i förändring – en antologi, s. 233.

2.3.3 Hänsynsregler – Lokaliseringsbestämmelser

I 2 kap MB stadgas flertalet så kallade hänsynsregler som innehåller vissa grundläggande materiella miljökrav.³² Av intresse är exempelvis avvägningsregeln i 2:6 MB om val av plats. Bestämmelsen innebär att när åtgärd eller verksamhet tar mark i anspråk ska en plats väljas som, med hänsyn till att ändamålet uppnås med minsta intrång för miljön, är lämplig. Det saknas i lagstiftningen en definition av vad som avses med åtgärd eller verksamhet, men det bör anses vara något som är av momentan art. Med åtgärd avses dock inte, enligt 2:1 2 st. MB, åtgärd som är av försumbar betydelse i det enskilda fallet. Verksamhet kan till skillnad från åtgärd utgöra något av mer varaktig karaktär.³³

Lokaliseringsbestämmelsen stadgar att ett tillstånd eller dispens inte får lämnas i strid med en detaljplan eller områdesbestämmelser, enligt PBL, med undantag för om det rör sig om mycket små avvikelser som inte motverkar syftet med planen eller bestämmelserna. Dessutom ska, enligt 2:7 MB, lokaliseringsbestämmelsen i 2:6 MB endast tillämpas om det inte kan anses orimligt.

2.3.4 Hushållningsbestämmelser - God hushållning av naturresurser

Enligt 1:1 2 st. p. 4 MB ska MB tillämpas så markanvändningen tryggar en långsiktig god hushållning, både från ekonomisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synvinkel. Detta speglas även i 3 kap MB som innehåller flera grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden. I 3:1 MB finns en allmän hushållningsregel att mark ska användas på det sätt som marken är bäst lämpade till och "företräde ges för sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning". Ytterligare en hushållningsbestämmelse finns i 3:4 MB som reglerar anspråkstagande av jordbruksmark för bebyggelse. Denna bestämmelse redogörs för i avsnitt 2.4.

Hushållningsbestämmelserna används för att styra hur mark och vattenområden ska användas. Dessa regler har sin grund i den nu upphävda NRL och mycket små ändringar har gjorts i MB. Detta innebär att ledning kan tas från motiven från NRL vid bedömningen av hushållningsbestämmelsernas materiella innehåll. Dock fanns många

³² Michanek & Zetterberg, Den svenska miljöretten, 4 uppl., s. 102.

³³ A. a. s., s. 104.

oklarheter i NRLs utformning vilket tyvärr har flyttats med till miljöbalkens reglering på området.³⁴

2.4 Skydd av jordbruksmark enligt 3:4 2 st. MB

2.4.1 Ianspråktagande av jordbruksmark för bebyggelse eller anläggningar

Utgångspunkten enligt 3:4 2 st. MB är att brukningsvärd jordbruksmark inte får användas till bebyggelse eller anläggningar, vilka åtgärder som avses specificeras inte mer i lagstiftningen. Enligt förarbetena avser bestämmelsen att hindra anspråkstagande av mark som ”innefattar åtgärder som på ett varaktigt sätt drar marken ur biologisk produktion”, exempelvis utbyggnad av bostadsområden, industrier eller vägar. Det ska dock anses förenligt med bestämmelsen att exempelvis använda jordbruksmark för koloniområden eller vid ”komplettering av befintlig bebyggelse med ytterligare någon enstaka byggnad”.³⁵ Med ianspråktagande av jordbruksmark bör därför avses att man ändrar den tidigare markanvändningen och att bebyggelse uppförs på marken.³⁶

2.4.2 Brukningsvärd jordbruksmark

3:4 2 st. MB omfattar endast brukningsvärd jordbruksmark. Det är därför av intresse att analysera vilken mark som faller inom begreppet brukningsvärd jordbruksmark. Enligt förarbetena avses med brukningsvärd jordbruksmark ”mark som med hänsyn till läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar är lämpad för jordbruksproduktion”. Begreppet avsågs ha samma innebörd i MB som i den upphävda lagen (1979: 425) om skötsel av jordbruksmark. Således kan man ta ledning av förarbeten till lagen om skötsel av jordbruksmark vid bedömning av vad som avses med brukningsvärd jordbruksmark.³⁷

2.4.2.1 Begreppet jordbruksmark

Med begreppet jordbruksmark avses samma definition som i 1 § i lagen om skötsel av jordbruksmark. Ledning kan även tas från 12:7 MB vars definition av jordbruksmark även den överensstämmer med definitionen i lagen om skötsel av jordbruksmark.³⁸

³⁴ A. a. s., s. 142.

³⁵ Prop. 1985/86:3 s. 158.

³⁶ A. a. s., s. 158.

³⁷ A. a. s., s. 158.

³⁸ MÖD P 10815-17 s. 2.

Med jordbruksmark avses, enligt lagen om skötsel av jordbruksmark, åkermark och kultiverad betesmark som ingår i en fastighet vilken är taxerad som jordbruksfastighet.³⁹ Huruvida en fastighet är klassad som jordbruksfastighet har således betydelse för om marken ska kallas som jordbruksmark enligt 3:4 2 st. MB.⁴⁰

Med åkermark avses sådan mark som plöjs och används för exempelvis växtodling. Med kultiverad betesmark avses övrig gräsbärande mark vilken används till bete och som kan ha förbättrats genom exempelvis röjning.⁴¹ I rättspraxis har man dock ansett att en gräsbärande mark i vissa fall inte utgör brukningsvärd jordbruksmark bland annat om igenväxning påbörjats och marken vare sig brukades eller nyligen hade brukats för bete.⁴²

2.4.2.2 *Begreppet brukningsvärd*

Vid bedömningen av vad som utgör brukningsvärd jordbruksmark ska tas i beaktande att jordbruksmark är en begränsad resurs med stor betydelse för att trygga Sveriges livsmedelsförsörjning och en långsiktigt god hushållning.⁴³ I rättspraxis har utarbetats en bred definition av begreppet brukningsvärd vilket stärker skyddet för jordbruksmarken.

Jordbruksmark ska anses som brukningsvärd om den aktuella jordbrukaren brukar marken.⁴⁴ En jordbrukare kan dock, enligt 12:9 MB och 3 § förordning (1998:915) om miljöhänsyn i jordbruket, efter en anmälan hos Länsstyrelsen ta marken ur jordbruksproduktion. Om åtgärden är av ringa betydelse för jordbruket på brukningsenheten, eller för natur- och kulturmiljön, behövs ingen anmälan till Länsstyrelsen. Tidigare fanns en brukningsplikt för jordbruksmark och tillstånd krävdes för att ta jordbruksmark ur bruk. Idag kan dock inte Länsstyrelsen hindra markägare från att ta marken ur jordbruksproduktion. Anmälningsplikten har därför snarast en administrativ funktion som syftar till att mana till eftertanke innan marken tas ur jordbruksproduktion.⁴⁵

³⁹ Prop. 1978/1979:163 s. 21.

⁴⁰ MÖD P 10815-17 s. 3.

⁴¹ Prop. 1978/1979:163 s. 21.

⁴² MÖD 2017:31.

⁴³ MÖD P 4848-16, s. 5.

⁴⁴ MÖD P-4087-15, s. 7.

⁴⁵ MÖD p 4848-16, s. 6.

Ett beslut att jordbruksmarken får tas ur jordbruksproduktion påverkar dock inte bedömningen om det ska anses som brukningsvärd jordbruksmark eller inte.⁴⁶ Även om marken vid det aktuella tillfället inte brukas som jordbruksmark ska den likväl anses som brukningsvärd jordbruksmark om marken med hänsyn till läge och beskaffenhet är väl lämpad för jordbruksproduktion. Detta motiveras av att 3:4 2 st. MB har till syfte att skydda även det framtida behovet av jordbruksmark. Således ska 3:4 MB även skydda jordbruksmark som det i dagsläget inte finns något behov av att bruka.⁴⁷ Detta kan motiveras av att jordbruksmark som idag endast i begränsad mån är brukningsvärd i takt med klimatförändringarna, och därmed förlängda växtodlingsperioder, kan bli brukningsvärd mark.⁴⁸

Sammanfattningsvis ska mark som brukas alltid ses som brukningsvärd jordbruksmark. Emellertid är det inte enbart upp till markägaren själv att avgöra vilken mark som är brukningsvärd utan avgörande är om marken kan anses brukningsvärd med hänsyn till framtida behov.⁴⁹

2.4.3 *Väsentligt samhällsintresse*

Endast väsentliga samhällsintressen kan motivera ett avsteg från huvudregeln att jordbruksmark inte får tas i anspråk för bebyggelse.⁵⁰ Med väsentliga samhällsintressen avses enligt förarbetena exempelvis ”bostadsförsörjningsbehovet, intresset av att kunna lokalisera bostäder och arbetsplatser nära varandra, att skapa väl fungerande och lämpliga tekniska försörjningssystem samt att säkerställa viktiga rekreationsintressen”.⁵¹

Bostadsförsörjningen anses således som ett väsentligt samhällsintresse som måste tillgodoses. Uppförande av enbostadshus ska dock inte anses vara ett väsentligt samhällsintresse.⁵² Inte heller uppförande av tre enbostadshus kan anses vara ett sådant väsentligt samhällsintresse,⁵³ inte ens om jordbruksmarken befinner sig i centralortens närhet.⁵⁴

⁴⁶ A. a. s., s. 7.

⁴⁷ MÖD P 4848-16, s. 7.

⁴⁸ MÖD P 10851-17 s. 2. Se även avsnitt 2.2.

⁴⁹ MÖD P-4087-15 s. 11.

⁵⁰ Prop. 1985/86:3 s. 158.

⁵¹ A. a. s., s. 53.

⁵² MÖD P-4087-15 & MÖD P 4848-16.

⁵³ MÖD 4848-16, s. 7.

⁵⁴ MÖD 2017:17.

Utbyggnad av vindkraftverk är däremot ett sådant väsentligt samhällsintresse som i rättspraxis har ansetts motivera anspråkstagandet av jordbruksmark då vindkraft är ett viktigt verktyg för att uppnå miljöbalkens mål om en hållbar utveckling.⁵⁵

Enligt Michanek och Zetterberg finns det en oklarhet i vad som avses med väsentliga samhällsintressen. Bland annat framstår det som omotiverat att man som exempel på denna typ av intressen nämner bostadsförsörjningsbehovet när inte detta är ett av de särskilda markanvändningsintressen som stadgas i 3:2-9 MB.⁵⁶ I dessa bestämmelser nämns istället exempelvis totalförsvarets intressen vilket däremot inte exemplifieras som ett väsentligt samhällsintresse i förarbetsuttalandet. Det framstår därför som det finns behov av kompletterande ledning av samspelet med väsentliga samhällsintressen och andra markanvändningsintressen i 3 kap MB.

Med hänsyn till den begränsad ledning avseende vad som utgör väsentliga samhällsintressen kan det även vara av intresse att belysa vad som avses allmänna intressen generellt i MB. Det bör dock göras med försiktighet då lagstiftaren med hänsyn till användningen av begreppet *väsentliga samhällsintressen* i 3:4 2 st. MB avsett åsyfta något annat än begreppet *allmänna intressen*.

Det finns generellt tillämpliga bestämmelser i miljöbalken såsom 1:1 2 st. 4 p. MB som stagar att andra hänsyn än ekologiska aspekter ska tas vid bedömning av vad som utgör en god hushållning. Exempelvis ska mark användas så att god hushållning kan tryggas ur social, kulturell och en samhällsekonomiska synpunkt.⁵⁷ Denna bestämmelse kan därför tas som ledning för vad som kan anses vara väsentliga samhällsintressen, alltså förutom ekologiska aspekter även sociala, kulturella och samhällsekonomiska synpunkter.

Ledning kan även tas från den allmänna bestämmelsen avseende hushållning av naturresurser i 3:1 MB. Där stadgas att företräde ska ges för sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning. I förarbetena till bestämmelsen poängteras att långsiktiga intressen ges stor betydelse vid en avvägning. Intressen som exemplifieras i förarbetena är pågående näringslivsintressen, en god bostads-, arbets- och fritidsmiljö eller skydd för naturvårds eller kulturminnesvårdens intressen.⁵⁸

⁵⁵ MÖD P 8280-17 s. 5.

⁵⁶ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljörätten, 4 uppl., 154f.

⁵⁷ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljörätten, 4 uppl., s. 98.

⁵⁸ Prop. 1985/86:3, s. 153f.

I förarbetena till hushållningsbestämmelserna beskrivs även att ett välavvägt utnyttjande av naturresurserna är en avvägande faktor för vårt framtida välbefinnande. Det poängteras att ett utnyttjande av naturresurserna är nödvändigt för att nå mål såsom ekonomisk tillväxt och ekonomisk balans.⁵⁹

2.4.4 Alternativ lokalisering

Innan jordbruksmark kan tas i anspråk för uppfyllande av ett väsentligt samhällsintresse måste först undersökas om behovet kan tillgodoses på annan plats än på jordbruksmark. Ianspråktagande av den alternativa marken måste också vara tillfredställande ur allmän synpunkt. Med detta avses att marken ska vara tekniskt och funktionellt lämplig för exploatering och att exploateringen ska vara ekonomiskt rimlig.⁶⁰

I rättspraxis har det ställts höga krav på tillämpningen av denna lokaliseringsprincip och det har inte ansetts tillräckligt med en allmän redogörelse utan konkreta alternativa placeringar måste presenteras och värderas.⁶¹ Exempelvis har MÖD upphävt detaljplaner där man inte i planbeskrivningen redogjort för om det väsentliga samhällsintresset, i det aktuella fallet att kunna erbjuda attraktiva tomter för småhusbebyggelse, kan tillgodoses på annan mark.⁶²

Prövas lokaliseringskravet inom ett kommunalt planeringsbeslut är det rimligt att det är alternativ mark inom kommunen som ska beaktas. Om ärendet däremot gäller en enskild markägare som vill ta i anspråk sin jordbruksmark för bebyggelse är det inte tydligt vilken alternativ mark som ska tas i beaktande. Förutsättningarna för lokaliseringsbedömningen varierar markant om endast markägarens egen mark ska tas i beaktande eller om exempelvis tillgänglig mark i hela kommunen ska beaktas. Inom ramen för denna uppsats har ingen tydlig ledning i frågan hittats.

⁵⁹ A. a. s., s. 11f.

⁶⁰ Prop. 1985/86:3 s. 158.

⁶¹ MÖD P 8280-17 s. 6.

⁶² MÖD P 5481-17 s. 4.

3 Kommunala befogenheter att styra ianspråktagandet av jordbruksmark

3.1 Inledning

Detta avsnitt undersöker den konflikt som uppstår mellan självbestämmande som finns lokalt i kommunerna avseende rätten att styra markanvändningen och nationella inskränkningar i kommunens självbestämmande, i detta fall avseende skyddet för jordbruksmark.

Avsnittet inleds med en redogörelse för de verktyg kommunen har att styra markanvändningen, dels det kommunala planmonopolet och dels tillstånd om lov och förhandsbesked. Vidare analyseras vilka möjligheter kommunen har att mer specifikt styra användandet av jordbruksmark med hänsyn till att 3:4 2 st. MB. Avslutningsvis kommenteras kommunens möjligheter att ställa strängare krav än MB avseende förbudet mot kommunala särkrav.

3.2 Kommunala verktyg att styra markanvändningen enligt PBL

3.2.1 Det kommunala självbestämmandet

Det kommunala självbestämmandet stadgas i 1:1 2 st. RF och är således en viktig del av Sveriges demokrati och statskick. Syftet är att staten och kommunen på olika områden ska samverka för att nå gemensamma mål.⁶³ Enligt 2:1 KL hanterar kommunen själva angelägenheter av allmänt intresse med anknytning till kommunen. Dock får inte kommunen enligt 2:2 KL besluta om angelägenheter som någon annan, exempelvis staten ska ha hand om.

3.2.2 Det kommunala planmonopolet

Den fysiska planläggningen är en kommunal angelägenhet,⁶⁴ även kallat det kommunala planmonopolet vilket stadgas i 1:2 PBL. Grundtanken bakom PBL är att användningen av marken ska kontrolleras av det allmänna.⁶⁵ Det finns även en tanke om decentralisering i PBL vilket innebär att beslutet ska fattas så nära medborgarna som möjlig och ge medborgarna en chans att påverka utvecklingen på ett tidigt skede. Den statliga kontrollen av kommunens planering sker istället genom statliga riktlinjer så som

⁶³ Prop. 1973:90 s. 190.

⁶⁴ Prop. 2009/2010:170 s. 225.

⁶⁵ Bengtsson, Speciell fastighetsrätt, s. 38.

riksintressen, länsstyrelsens tillsyn över planbeslut och möjligheten för enskilda att överklaga.⁶⁶

Kommunen har flera olika verktyg för att styra planläggningen så som översiktsplan, detaljplan och tillstånd om lov vilka redogörs för översiktligt nedan.

3.2.2.1 Översiktsplan

Översiktsplanen ska, enligt 3:2 PBL, redogöra för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljön i kommunen. Det är obligatoriskt för varje kommun att ha en översiktsplan och denna ska omfatta hela kommunen enligt 3:1 PBL. Den kommunala översiktsplanen är inte bindande enligt 3:2 3 st. PBL men fungerar vägledande vid andra beslut om markanvändning.⁶⁷

Enligt 3:27 PBL ska översiktsplanen aktualitetsförklaras varje mandatperiod. Dessutom ska Länsstyrelsen enligt 2:28 PBL årligen granska och redovisa sina synpunkter avseende huruvida kommunens översiktsplan överensstämmer med statliga och mellankommunala intressen.

3.2.2.2 Detaljplan och områdesbestämmelser

Ytterligare ett verktyg kommunen kan använda för att styra markanvändningen är detaljplanen enligt 4:1 PBL. Denna plan reglerar till skillnad från översiktsplanen mer detaljerat markanvändningen för vissa områden i kommunen. Ytterligare en skillnad från översiktsplanen är att detaljplanen är bindande gentemot enskilda och myndigheter, vilket ger den enskilda rätt att använda marken i enlighet med detaljplanen.⁶⁸

Ett alternativ till att besluta om en detaljplan är att anta områdesbestämmelser. Områdesbestämmelser avser till skillnad från detaljplanen oftast mindre områden där planeringen görs mindre detaljerat.⁶⁹

3.2.3 Tillstånd om lov och förhandsbesked

Kommunen kan även styra hur markanvändningen sker i enskilda fall genom givande av lov och tillstånd för byggande, såsom bygglov, rivningslov, marklov samt

⁶⁶ A. a. s., s. 43f.

⁶⁷ MÖD 2012:40.

⁶⁸ Bengtsson, Speciell fastighetsrätt, s. 43.

⁶⁹ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljörätten, 4 uppl., s. 493.

förhandsbesked och strandskyddsdispens. Inom ramen för denna uppsats kommer främst kommunens styrning av markanvändningen genom bygglov att behandlas.

Jordbruksmarken är inte sällan lokaliserad till mark utanför detaljplanelagt område och omfattas därmed inte alltid av kommunens planmonopol. Utgångspunkten är dock att det alltid krävs bygglov för nybyggnation enligt 9:2 PBL. Detta innebär att i praktiken behandlas i stor utsträckning frågan om ianspråktagande av jordbruksmark för byggelse inom ramen för kommunens givande om bygglov.

Speciellt avgörande blir bedömningen i bygglovsfrågan då intresseavvägningar i den kommunala planläggningen hanteras mer översiktligt. Vid dessa bedömningar kan ofta inte ställning tas till detaljfrågor såsom lämpligheten av enstaka ny bebyggelse. Intresseavvägning i dessa detaljfrågor får därför avgöras i det enskilda ärendet avseende exempelvis bygglov.⁷⁰

3.3 Kommunens möjligheter att styra markanvändningen av jordbruksmark

3.3.1 Beslut enligt PBL med hänsyn till MB

För att miljöskyddslagstiftningen ska få genomslag i praktiken är det avgörande att den tillämpas även i beslut enligt PBL, så som i kommunens planläggning vilken har ett stort inflytande över hur mark används.⁷¹ PBL och MB ska därför i flera fall tillämpas parallellt och flera bestämmelser finns i respektive lag som hänvisar till varandra.

Miljöhänsyn är centralt i PBL vilket speglas i syftet i 1:1 PBL som bland annat är att främja en god och långsiktigt hållbar livsmiljö. Dock bör noteras att målsättningsstadgande i PBL är vagare än det i MB och ger kommunerna större frihet att väga olika intressen mot varandra och göra friare bedömningar vilket kommer att diskuteras vidare i avsnitt 4.⁷²

Kap 2 i PBL anger ramarna för kommunens handlingsutrymme.⁷³ Enligt 2:2 PBL ska kommunen i alla ärende som rör PBL använda mark för det ändamål som den är bäst lämpad till, med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges till sådan användning som ur allmän synpunkt bidrar till god hushållning. Motsvarande formulering finns i 3:1 MB. Vidare ska, enligt 2:2 PBL, hushållningsbestämmelserna i

⁷⁰ MÖD P-4087-15 s. 9.

⁷¹ Prop. 1997/98:90 s. 158.

⁷² Ebbesson, Miljörätt, 3 uppl., s. 140.

⁷³ Prop. 2009/2010:170 s. 158f.

3-4 kap MB och således även 3:4 2 st. MB tillämpas vid beslut om planläggning eller prövning av ärenden om lov eller förhandsbesked.⁷⁴

Dock ska bestämmelser om hushållningen med naturresurser endast gälla i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem.⁷⁵ Dessutom ska mark, enligt 2:4 PBL, vid planläggning eller ärende om bygglov, endast tas i anspråk för bebyggelse om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet.

3.3.2 Intresseavvägningar enligt MB vid planläggning enligt PBL

PBL är uppbyggd som en ramlag där allmänna riktlinjer fastställs, vilka sedan preciseras längre ner i normhierarkin och på lokal nivå. Därmed har riksdagen genom utformningen av PBL överlämnat stora befogenheter till rättstillämparen, med andra ord kommunen. Det innebär även att staten överlämnar till rättstillämparen att lösa eventuella konflikter som uppstår. Denna lagstiftningsteknik har ansetts nödvändig då det inte går att med generella normer styra alla situationer avseende ändrad markanvändning då förutsättningarna i varje enskilt fall är unika både geografiskt, socialt, ekonomiskt och kulturellt.⁷⁶

Kommunen har därmed ett stort inflytande över exempelvis intresseavvägningarna enligt 3:4 2 st. MB och PBL då dessa aktualiseras först vid planläggningen eller vid prövandet av lov enligt PBL. Dock finns vissa riktlinjer för kommunen att ta hänsyn till.

I lagförarbetena stadgas att det i första hand är upp till kommunen att göra en samlad bedömning av vad som är en lämplig markanvändning i kommunen. Kommunens bedömningar ska dock utgå från hushållningsreglerna och komma till uttryck i detaljplan, områdesbestämmelser eller översiktsplanen som beslutas av kommunen i enligt med PBL.⁷⁷

Även om det är upp till kommunen att göra intresseavvägningarna finns krav att kommunen ska utreda vilken markanvändning som är lämpligast. Inför denna utredning ska även andra aktörer så som enskilda, myndigheter och organisationer ges möjlighet att göra inlägg i beslutsunderlaget.⁷⁸ Enligt 3:12 MB har exempelvis Länsstyrelsen

⁷⁴ Prop. 1997/98:90 s. 154.

⁷⁵ Bengtsson, Speciell fastighetsrätt, s. 26.

⁷⁶ Fog, Bröcher, Törnqvist, Åström, Mark, politik och rätt, s. 21ff.

⁷⁷ Prop. 1985/86:3 s. 154.

⁷⁸ Ebbesson, Miljörätt, 3 uppl., s. 140.

ansvar att sammanställa utredningar och planeringsunderlag som har betydelse för hushållningen av mark i länet.

Om en lämplig markanvändning har beslutats i en bindande detaljplan eller områdesbestämmelser ska denna intresseavvägning anses gälla. Har intresseavvägningen gjorts i en översiktsplan kan dock kvaliteten i beslutsunderlaget och styrkan i argumentationen få betydelse för om kommunens bedömning verkligen utgör en lämplig markanvändning ur allmän synpunkt. Förekommer brister i beslut om lämplig markanvändning kan då istället ledning tas från exempelvis Länsstyrelsens utredningar.⁷⁹

De intresseavvägningar som görs vid planläggningen ska även vara till ledning för kommunen vid avvägningar i enskilda tillstånd om exempelvis bygglov.⁸⁰ Bland annat ska det i översiktsplanen redovisas de allmänna intressen som hänsyn ska tas till vid enskilda avvägningar.⁸¹ Miljökrav och andra allmänna principer om bland annat lämplig markanvändning preciseras i planerna för att tydliggöra vilken användning av marken den enskilde kan förvänta sig.⁸²

När det finns områdesbestämmelser eller detaljplaner ska det därför vara klart hur intresseavvägningen mellan den enskilde och det allmännas intressen ska ske. Finns inga sådana planer görs avvägningen vid ansökan om bygglov och då är översiktsplanen endast är vägledande för prövningen.⁸³ Dock kan den fullständiga avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen göras först i ett enskilt ärende om bygglov eller förhandsbesked. Det är då upp till kommunen att avgöra om den sökta åtgärden kommer att motverka det allmänna intresset.⁸⁴

3.4 Kommunens möjligheter att ställa strängare krav än MB

3.4.1 Förbud mot kommunalt särkrav

Utgångspunkten enligt 8:4a PBL är att såtillvida kommunen inte själv är fastighetsägare eller byggherre får man inte ställa högre krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper än vad som stadgas i lagstiftning. Detta följer även av legalitetsprincipen som innebär

⁷⁹ Prop. 1985/86:3 s. 154.

⁸⁰ A. a. s., s. 154.

⁸¹ Bengtsson, Speciell fastighetsrätt, s. 52.

⁸² A. a. s., s. 42f.

⁸³ Bengtsson, Speciell fastighetsrätt, s. 42f.

⁸⁴ MÖD 2012:40.

att kommunen endast kan ställa krav som följer av lag.⁸⁵ Ställs särkrav, som inte har stöd i lagstiftningen, är dessa i så fall utan verkan. Detta gäller både i enskilda fall och vid kommunens planläggning. En kommun har dock rätt att ställa särkrav vad gäller områden som omfattas av 4:12 och 4:16 PBL. Dessa undantagsregler aktualiseras dock inte avseende ianspråktagande av jordbruksmark.

Förbudet mot kommunala särkrav syftar till att skapa förutsägbarhet på ett nationellt plan avseende vilka krav som finns för byggnation.⁸⁶ Detta är av vikt då ökad oförutsägbarhet kan skapa osäkra byggnadskostnader som resulterar i ett minskat bostadsbyggande. Ett minskat bostadsbyggande är inte önskvärt ur allmän synpunkt.⁸⁷ Kommun ska inte heller genom att utnyttja sitt planmonopol kunna tvinga enskilda till att anpassa sig efter stängare byggtekniska krav än vad den nationella lagstiftningen har ansett vara tillräckligt.⁸⁸

Kommuner inför tekniska särkrav när kommunen anser att lagstiftningen inte är tillräckligt långgående för att upprätthålla exempelvis den standard på miljöhänsyn som man önskar ha.⁸⁹ Således finns kritik avseende förbudet mot kommunala särkrav då det hindrar kommunerna att driva utvecklingen framåt, speciellt ur miljöhänsyn.⁹⁰

3.4.2 Kommunala särkrav inom ramen för 3:4 2 st. MB

Regleringen avseende kommunala särkrav kan vara tillämpligt på området för anspråkstagande av jordbruksmark för bebyggelse. Exempelvis skulle ett kommunalt totalförbud mot att ta jordbruksmark i anspråk kunna anses vara strängare än kraven i 3:4 2 st. MB och kan utgöra ett kommunalt särkrav utan verkan. Ett totalförbud i exempelvis en översiktsplan skulle hindra prövningar i enskilda fall vilket kan anses vara ett krav i lagstiftningen, se närmare angående detta krav i avsnitt 4.4.5.

En avgörande faktor huruvida förbudet mot kommunala särkrav kan tillämpas, inom ramen för 3:4 2 st. MB, är om krav om vilken mark som får tas i anspråk faller inom ramen för begreppet ”ett byggnadsverks tekniska egenskaper”. Förarbetena till 8:4a PBL ger inget tydligt besked på denna fråga. I förarbetena ges dock ett par exempel på

⁸⁵ Prop. 2013/2014:126 s. 220.

⁸⁶ A. a. s. s. 217.

⁸⁷ A. a. s., s. 219.

⁸⁸ A. a. s., s. 221.

⁸⁹ Prop. 2013/14:126, s. 218.

⁹⁰ Jensen, Kommunala särkrav, Ny Juridik 4:15 s. 11.

vad som kan utgöra krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper såsom tillgänglighetsanpassningar och energiförbrukning.⁹¹

Utifrån dessa exempel skulle krav på vilken mark som kan användas för bebyggelse kunna uppfattas falla utanför ramen för krav på ett byggnadsverks tekniska egenskaper. Men det kan inte heller anses omöjligt. För att ge ett klart svar behöver dock frågan undersökas närmare. Eventuellt behövs även rättspraxis på området.

⁹¹ Prop. 2013/14:126 s. 306.

4 Intresseavvägningar – motstående allmänna och enskilda intressen

4.1 Inledning

Det finns en konflikt mellan skyddet för jordbruksmark och andra skyddsvärda intressen. För att hitta en balans mellan dessa intressen krävs därför att man vid tillämpning av lagstiftningen gör en så kallad intresseavvägning. En intresseavvägning kan dock orsaka oförutsägbarhet och risk för godtycke, då det är svårt att ge allmän vägledning för hur bedömningen ska göras. Dessutom aktualiseras vid tillämpning av 3:4 2 st. MB flera olika intresseavvägningar som ibland står i konflikt till varandra. Detta avsnitt syftar till att undersöka dessa aspekter.

Avsnittet inleds med en redogörelse för skillnaden mellan enskilda och allmänna intressen och intresseavvägningar enligt 3:4 2 st. MB och PBL. Vidare analyseras de konflikter som kan uppstå när det finns motstående allmänna intressen respektive motstående enskilda intressen.

4.2 Enskilda eller allmänna intressen?

Inledningsvis är det av vikt att belysa definitionen av allmänna och enskilda intressen. I miljörättssammanhang avses med enskilda intressen både ekonomiska och privata intressen hos enskilda individer. Det kan exempelvis röra sig möjligheten att fritt få utnyttja sin fastighet.⁹² Emellertid kan även allmänna intressen ibland ha till syfte att främja enskildas intresse, så som intresset av en god bebyggd miljö. Med enskilda intresse intressen bör dock avses specifika individers intresse och förslagsvis individer som betraktas som sakägare vid en överklagan.⁹³

Exakt var gränsen dras när enskilda intressen ska anses som ett allmänt intresse är inte helt klart. Generellt kan sägas att ett allmänt intresse föreligger om ingrepp ger nytta till i vart fall fler än bara den enskilde, även om den enskilda själv kan göra stora vinster på ingreppet.⁹⁴ Exempelvis kan det anses som ett allmänt intresse om tillräckligt många enskilda personer delar samma intresse. Bengtsson illustrerar gränsdragningen med att en enskild jordbrukares intresse inte kan anses vara ett allmänt intresse men om

⁹² Lindblom, Miljöprocess Del I, s. 83.

⁹³ Odelstad, Intresseavvägning, s. 110.

⁹⁴ Bengtsson, Grundlagen och fastighetsrätten, s. 34f.

en hel by delar jordbrukarens intresse kan man anse att flera enskilda intressen har fått status av ett allmänt intresse.⁹⁵

4.3 Intresseavvägningar enligt PBL och MB

4.3.1 Intresseavvägningen enligt 3:4 2 st. MB

Vid prövning av intresseavvägningen enligt 3:4 2 st. MB ska endast andra väsentliga samhällsintressen tas i beaktande.⁹⁶ Således ska inte enskilda intressen vägas in i en intresseavvägning eller i vart fall inte vara ensamt avgörande.⁹⁷ Att allmänna intressen ges stor vikt jämfört med enskilda intressen är ett generellt drag i miljörätten. Detta kan förklaras av att miljörätten lägger stor vikt vid långsiktiga målsättningar och framtida generationers intressen vilket motiverar att allmänna intressen är av större betydelse än enskilda intressen.⁹⁸

Att 3:4 2 st. MB avser ta hänsyn till endast ett begränsat urval av intressen är tydligt i förhållande till intresseavvägningen i övriga hushållningsbestämmelser i 3 kap MB. Dessa bestämmelser innehåller ofta en intresseavvägning med formuleringen ”så långt som möjligt”. Inom ramen för denna intresseavvägning ska enligt uttalanden i förarbetena även enskilda intressen tas i beaktande.⁹⁹ Intresseavvägningen i 3:4 2 st. MB avser därmed vara mer restriktiv jämfört med övriga hushållningsbestämmelser i 3 kap MB då enskilda intressen med tydlighet inte omfattas i intresseavvägningen avseende ianspråktagande av jordbruksmark.

4.3.2 Intresseavvägning enligt PBL

Enligt 2:1 PBL ska vid en prövning av frågor enligt PBL hänsyn tas till både enskilda och allmänna intressen, om inte annat särskilt stadgas.¹⁰⁰ Att hänsyn ska tas även till enskilda intressen vid tillämpningen av PBL har även betonats i rättspraxis.¹⁰¹

Vad som utgör allmänna intressen enligt PBL redogörs för i 2 kap PBL.¹⁰² I 2:3 PBL stadgas vissa intressen som ska tas hänsyn till, så som en långsiktigt god hushållning av

⁹⁵ Bengtsson, Grundlagen och fastighetsrätten, s. 36.

⁹⁶ Se avsnitt 2.4.3 avseende innebörden av väsentligt samhällsintressen.

⁹⁷ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljörätten, 4 uppl., s. 43.

⁹⁸ Bengtsson, Miljö rätt och civilrätt, s. 261.

⁹⁹ Prop. 1997/98: 45 del 2, s. 30 & Prop. 1985/86:3, s. 155.

¹⁰⁰ RÅ 2010 ref 90 & Prop. 2009/2010:170 s. 159.

¹⁰¹ Bengtsson, Speciell fastighetsrätt, s. 41. Se HFD 2012 ref 66 & HFD 2013 ref 66.

¹⁰² Bengtsson, Speciell fastighetsrätt, s. 41.

mark, en god ekonomisk tillväxt och behovet av bostadsbyggande. Det övergripande målet kan anses vara att samhället ska fungera i stort och smått.¹⁰³

Sammanfattningsvis kan sägas att miljöskyddsaspekter inte är avgörande vid bedömningar enligt PBL utan ekonomiska, social och ekologiska aspekter är likvärdiga vid beslut enligt PBL och kommunen har ett stort handlingsutrymme att själv göra bedömningar och prioriteringar.¹⁰⁴

4.4 Bevarandet av jordbruksmark och motstående allmänna intressen

4.4.1 Olika allmänna intressen i 3:4 2 st. MB och PBL

Till viss mån tas hänsyn till olika allmänna intressen vid intresseavvägningar enligt PBL och MB. Exempelvis används i 3:4 2 st. MB begreppet *väsentliga samhällsintressen*, se avsnitt 2.4.3, där man i förarbetena noterat endast ett fåtal intressen såsom bostadsförsörjningsbehovet. *Väsentliga samhällsintressen* har även i rättspraxis specificerats att ha en begränsad innebörd, exempelvis kan flera enskilda bostadshus inte kan anses uppfylla det allmänna intresset av bostadsförsörjning.¹⁰⁵

Som redogjort för i avsnitt 4.3.2 innehåller PBL en bredare definition av allmänna intressen. Denna diskrepans i vad som utgör allmänna intressen skapar därför oklarheter vid tillämpningen av 3:4 2 st. MB i PBL. Den mer generösa hänsyn som ska tas till allmänna intressen enligt PBL jämfört med 3:4 2 st. MB riskerar att inskränka skyddet för jordbruksmark som stadgas i 3:4 2 st. MB.

Sammanfattningsvis kan det finnas svårigheter med att kombinera de miljöhänsyn som MB stadgar, vilka ska ha genomslag utanför balkens område, med andra allmänna intressen så som kommersiella intressen och andra allmänna exploateringsintressen.¹⁰⁶

4.4.2 Kommunalpolitiskt inflytande över intresseavvägningen

Trots att beslut enligt PBL och MB styrs av rättsliga normer lämnas mycket utrymme för tolkning till rättstillämparen då begränsad ledning finns hur intresseavvägningen ska göras. Inom ramen för PBL riskerar därför avvägningar att påverkas av annat än rättsliga övervägande och få karaktären av politiska beslut då det i stor utsträckning är politiska nämnder som tar beslut enligt PBL. Exempelvis är det inte ovanligt att

¹⁰³ Bengtsson, *Grundlagen och fastighetsrätten*, s. 35.

¹⁰⁴ Michanek & Zetterberg, *Den svenska miljörätten*, 4 uppl., s. 489.

¹⁰⁵ MÖD P-4087-15 & MÖD P 4848-16. Se vidare avsnitt 2.4.3.

¹⁰⁶ Bengtsson, *Miljöbalkens återverkningar*, s. 30.

avvägningar mellan miljöhänsyn och andra intressen skapar politiskt kontroversiella konflikter.¹⁰⁷

I förarbetena till dagens hushållningsbestämmelser uppmärksammas att när intresseavvägningen görs inom ramen för kommunens rätt att styra markanvändningen är det naturligt att samhällsekonomiska intressen och enskilda ekonomiska intressen får ett större genomslag än skyddet för att bevara naturresurserna. Detta beror på att kommunen har ett stort intresse av att främja tillväxt och sysselsättning i kommunen samtidigt som det även kan finnas starka enskilda intresser i en kommun.¹⁰⁸

Det finns därmed en stor variation i hur de politiska avvägningarna görs. Detta beror på att kommunerna har olika lokala förutsättningar samtidigt som de måste ta hänsyn till en stor bredd av motstående allmänna intressen vilket medför att kommunerna gör olika bedömningar.¹⁰⁹ De eventuella rättsosäkerheter detta kan leda till får i dagsläget kompenseras med möjlighet till överklagande och ökad juridisk kompetens hos de beslutsfattande tjänstemännen.¹¹⁰ Det bör dock undersökas om denna rättsosäkerhet istället kan överbryggas med rättslig ledning från lagstiftaren eller rättspraxis, se vidare i avsnitt 5.2.2.

4.5 Bevarandet av jordbruksmark och motstående enskilda intressen

4.5.1 Äganderätten

4.5.1.1 Inledning

Att förena ägarintressen och miljöintressen möter ofta svårigheter.¹¹¹ Denna konflikt har de senaste decennierna förtydligats i takt med att äganderätten har stärks, exempelvis i rättspraxis genom tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid inskränkningar i enskildas rättigheter.¹¹² Dessutom har befolkningsökningen inneburit att efterfrågan på mark ökat. Det medför att även samhällets kontroll över användningen av mark måste öka vilket även bidrar till konflikten med äganderätten.¹¹³

¹⁰⁷ Bengtsson, Miljöbalkens återverkningar, s. 31.

¹⁰⁸ Prop. 1985/86:3, s. 14.

¹⁰⁹ Rapport 6919, Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2020 med fokus på statliga insatser, Naturvårdsverkets, s. 362.

¹¹⁰ Bengtsson, Speciell fastighetsrätt, s. 33.

¹¹¹ A. a. s., s. 25.

¹¹² Bengtsson, Miljöbalkens återverkningar, s. 30.

¹¹³ Ljungman & Stjernquist, Den rättsliga kontrollen över mark och vatten Del 1, 3 uppl., s. 5.

Äganderätten innebär bland annat att egendom ska skyddas mot rådighetsinskränkningar. En rådighetsinskränkning betyder att det allmänna hindra viss användning av fast egendom men inte tar egendomen i anspråk.¹¹⁴ Skyddet för anspråkstagande av jordbruksmark för bebyggelse enligt 3:4 2 st. MB kan därmed innebära en rådighetsinskränkning då bestämmelsen begränsar den enskilda markägarens rätt att använda sin egendom. För att bedöma möjligheterna att på nationell och kommunal väg reglera den enskildas möjligheter att ta sin jordbruksmark i anspråk för bebyggelse krävs därför en analys av äganderättens inverkan på området.

4.5.1.2 Äganderättens innebörd

Äganderätten är grundlagsskyddad och stagas i 2:15 RF. Med äganderätt till egendom avses ofta tre olika beståndsdelar. För det första rätten att bestämma hur egendomen ska utnyttjas, både den pågående markanvändningen och hur ägaren önskar nyttja marken i framtiden. Men även rätten att utesluta andra från att använda egendomen och rätten att överlåta sin egendom till andra omfattas. Äganderätten är dock ingen absolut rättighet.¹¹⁵ Äganderättens ramar är därmed starkt beroende på de legala inskränkningarna som görs. Det har bland annat beskrivits som att äganderätten är en elastisk rättighet.¹¹⁶

Utgångspunkten är att den enskilda inte ska tåla att det allmänna inskränker användningen av mark utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Miljöskydd anses ofta utgöra ett angeläget allmänt intresse.¹¹⁷ Därmed har miljöintressen i många fall ansetts vara en legal inskränkning i äganderätten.

Det finns vissa aspekter av äganderätten som är bättre skyddade än andra. Exempelvis är den enskilda relativt väl skyddad mot inskränkningar i den pågående markanvändningen. Däremot finns det flera legala inskränkningar i markägarens rätt att ändra nyttjandet av marken och framtida markanvändning. Detta innebär att äganderätten enligt svensk rätt främst får avse rätt till skyddad pågående markanvändning.¹¹⁸

¹¹⁴ SOU 2013:59 s. 40.

¹¹⁵ Sjödin, Ekbäck, Kalbro & Norell, Markåtkomst och ersättning, 3 uppl., s. 28f.

¹¹⁶ A. a. s., s. 31.

¹¹⁷ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljörätten, 4 uppl., s. 457.

¹¹⁸ Sjödin, Ekbäck, Kalbro & Norell, Markåtkomst och ersättning, 3 uppl., s. 30f.

Äganderätten skyddas även i EKMR och enligt artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 har varje fysisk eller juridisk person rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än om det är i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.¹¹⁹ Vid inskränkningar i äganderätten ska en avvägning ska göras mellan enskilda och allmänna intressen, en så kallad proportionalitetsbedömning.¹²⁰

4.5.1.3 Proportionalitetsprincipen

En grundläggande princip i Europarätten är att det allmänna endast får inskränka en enskilds rättigheter om det finns en rimlig balans mellan det allmänna intresset och den enskildes skada. Denna princip kallas proportionalitetsprincipen.¹²¹

För att ett ingrepp ska anses vara proportionerligt måste tre olika aspekter vara uppfyllda. För det första ska ingreppet vara ägnat att tillgodose det avsedda allmänna ändamålet. För det andra ska ingreppet vara nödvändigt för att uppnå ändamålet och om det finns mindre ingripande alternativ ska dessa användas. Slutligen ska en allmän bedömning ske om det allmännas vinst av ingreppet står i rimlig proportion till skadan för den enskilda. Denna aspekt kallas proportionalitet i strikt mening.¹²²

Då äganderätten är en enskild rättighet ska proportionalitetsprincipen tillämpas vid ingrepp i äganderätten. Anses en åtgärd inte uppfylla kraven i proportionalitetsprincipen ska åtgärden inte vidtas. Detta illustreras bland annat i viss rättspraxis där det kommunala planmonopolet har fått stå tillbaka till förmån för proportionalitetsprincipen och äganderätten.¹²³

4.5.1.4 Ekonomisk ersättning vid rådighetsinskränkning av mark

Inte alla inskränkningar i äganderätten föranleder att den enskilda blir ekonomiskt kompenserad.¹²⁴ Exempelvis ges en enskild markägare endast viss möjlighet till ersättning när rådigheten över marken inskränks. Huvudregeln enligt 2:15 2 st. RF är att ersättning ges när den pågående markanvändningen inom berörd del av fastigheten

¹¹⁹ Äganderätten enligt EKMR innebär inte ett materiellt mer långtgående skydd än skyddet för äganderätten enligt svensk rätt. Se Michanek & Zetterberg, *Den svenska miljöretten*, 4 uppl., s. 100.

¹²⁰ Sjödin, Ekbäck, Kalbro & Norell, *Markåtkomst och ersättning*, 3 uppl., s. 28.

¹²¹ RÅ 1996 ref 56.

¹²² Crafoord & Strömmer, *Äganderätten*, s. 60 samt RÅ 1999 ref 76.

¹²³ RÅ 2010 ref 90 och NJA 2016 s. 868.

¹²⁴ Michanek & Zetterberg, *Den svenska miljöretten*, 4 uppl., s. 100.

avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på den del av fastigheten som berörs. Med andra ord finns som utgångspunkt ingen rätt till ersättning när planerad markanvändning försvåras.¹²⁵

Det bör dock noteras att enligt 2:15 3 st. RF kan andra ersättningsgrunder stadgas i lag vid rådighetsinskränkningar av mark för miljöskyddshänsyn. Inom ramen för denna undersökning har dock inga sådana ersättningsgrunder till följd av framtida rådighetsinskränkningar enligt 3:4 2 st. MB funnits. Sammanfattningsvis saknas således rättsliga instrument för att utjämna de ekonomiska konsekvenser som är resultatet av att en markägare till följd av 3:4 2 st. MB hindras ändra den pågående användningen av jordbruksmark till bebyggelse.¹²⁶

Det kan framstå som icke önskvärt att markägaren inte får ersättning för den begränsningen i rådigheten över mark som 3:4 2 st. MB kan innebära. Det kan dock finnas en rimlig avvägning i att inte ge ekonomisk ersättning när framtida markanvändning hindras. Detta då allt för generösa ersättningsprinciper skulle innebära stora kostnader för att skydda miljön och naturresurser vilket sannolikt skulle motverka det allmännas intresse att hushålla med naturresurser.¹²⁷

Dessutom är det i linje med den i svensk rätt erkända miljörättsliga principen att förorenaren betalar.¹²⁸ Principen att förorenaren betalar preciseras i 2:8 MB och innebär att det är den som vidtagit åtgärd eller verksamhet som bär ansvaret för eventuell skada på miljön. Även om ingen miljöskada uppstår när bebyggelse på jordbruksmark hindras är det inte ett rimligt utfall att den enskilda ersätts för att denna hindras att i framtiden använda marken på ett sätt som inte anses uppfylla miljöskyddsbestämmelsen i 3:4 2 st. MB.

Vid en bedömning av proportionalitetsprincipen eller en intresseavvägning är det av vikt för utfallet om inskränkningar i en markägarens framtida markanvändning ersätts ekonomiskt.¹²⁹ Detta är av relevans då skadan för den enskilde anses vara av större betydelse om ersättning inte utgår.¹³⁰ Detta har bland annat aktualiserats i rättspraxis när

¹²⁵ Bengtsson, Speciell fastighetsrätt, s. 65.

¹²⁶ Bengtsson, Speciell fastighetsrätt., s. 40f.

¹²⁷ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljörätten, 4 uppl., s. 168

¹²⁸ SOU 2013:59 s. 65.

¹²⁹ RÅ 1999 ref 76.

¹³⁰ Bengtsson. Miljöbalkens återverkningar, s. 65.

en skälighetsavvägning inte fullt ut kunnat göras innan grunderna för ersättning vid rådighetsinskränkningar var uppfyllda.¹³¹

4.5.2 Normkonflikt mellan PBL och MB avseende enskilda intressen

Vid prövning av frågor enligt PBL ska hänsyn tas till både enskilda och allmänna intressen enligt 2:1 PBL. Enligt 3:4 2 st. MB ska dock hänsyn endast tas till allmänna intressen, se avsnitt 4.3.

Utgångspunkten är att vid beslut enligt en viss lag, exempelvis PBL, ska hänsyn tas till regler i den aktuella lagen. I en lag kan dock stadgas att beslut ska ske med tillämplig av bestämmelser i andra lagar.¹³² En sådan särskild föreskrift finns i 2:2 PBL innebärande att bestämmelser så som 3:4 2 st. MB ska följas vid beslut enligt PBL, se vidare avsnitt 3.3.1. Detta innebär att bestämmelsen att ta hänsyn till endast väsentliga samhällsintressen enligt 3:4 2 st. MB och att ta hänsyn till både allmänna och enskilda intressen enligt PBL ska tillämpas parallellt vilket framstår utgöra en normkonflikt.

I propositionen till MB uppmärksammade lagstiftaren att i vissa fall kan skyddet för miljön vara reglerad på olika sätt i MB och annan lagstiftning och problem kan uppstå när MB och andra lagar gäller parallellt. Uppstår en normkonflikt ska denna enligt förarbetena hanteras genom att den bestämmelse som inte ska anses gälla ska upphävas. Alternativt ska ett särskilt stadgande göras om att annan lagstiftning ska ha företräde.¹³³ Avseende normkonflikten mellan 2:1 PBL och 3:4 2 st. MB har dock inte någon sådan åtgärd skett från lagstiftarens sida. Annan ledning måste därmed tas för att lösa normkonflikten.

1:3 MB reglerar miljöbalkens förhållande till annan lag och stadgar att annan lag än MB kan bli tillämplig om den innehåller bestämmelser till skydd för miljön. Enligt förarbetena till denna bestämmelse uttalade lagstiftaren att då MB endast har status som lag och har ett generellt tillämpningsområde är det ofrånkomligt att tillämpningen av MB påverkas av annan lag. Om lagkonflikter vid dessa parallella lagtillämpningar uppstår ska detta lösas med allmänna rättsgrundsatser.

De allmänna rättsgrundsatser som kan aktualiseras är exempelvis *lex specialis* eller *lex superior*.¹³⁴ *Lex specialis* innebär att speciallagstiftning ska ha företräde framför

¹³¹ RÅ 1999 ref 76 och SOU 2013:59 s. 63.

¹³² Prop. 1997/98:90, s. 149.

¹³³ A. a. s., s. 146.

¹³⁴ Bengtsson, Miljöbalkens återverkningar, s. 20 & Prop. 1997/98:45 I s. 191f.

lagstiftning av mer allmän karaktär. Lex superior innebär däremot att lagstiftning av högre valör har företräde. Med andra ord har grundlag företräde framför vanlig lag och så vidare.¹³⁵

Både 2:1 PBL och 3:4 2 st. MB har status av lag och därför är inte tillämpningen av lex superior en lösning på normkonflikten. Det kan även vara svårt att avgöra om 3:4 2 st. MB utgör speciallagstiftning eller bestämmelsen enligt PBL ska anses utgöra speciallagstiftning. Det den enskilda beslutet görs enligt PBL vilket kan tala för PBL som lex specialis. Samtidigt gäller 3:4 2 st. MB endast ianspråktagande av jordbruksmark medan 2:1 PBL gäller generellt i PBL vilket talar för att företräde ska ges för 3:4 2 st. MB. Således kan samma normkonflikt med hänsyn till allmänna rättsgrundsatser resultera i flera olika lösningar och ingen tydlig ledning ges.¹³⁶

Avseende MBs förhållande till annan lagstiftning uttalas i förarbetena att de materiella kraven i MB bör ses som en miniminivå. Med hänsyn till detta uttalande kan stöd finnas för att lösa normkonflikten genom att ge 3:4 2 st. MB företräde så som lex specialis då denna bestämmelse får anses ställa strängare krav än PBL avseende relevanta intressen vid avvägningar. Förarbetsuttalandet exemplifieras dock med situationen när tillstånd för vissa verksamheter kan påverkas av andra lagar än MB, vilket inte i första hand aktualiseras vid 3:4 2 st. MB. Det bör dock inte anses helt otänkbart att detta uttalande även avsågs omfatta frågan huruvida konflikter mellan PBL och 3:4 2 st. MB ska lösas.¹³⁷

Ytterligare ett argument för att 3:4 2 st. MB får anses har företräde och framför 2:1 PBL och att enskilda intressen inte ska tas hänsyn till är att det i 2:4 PBL finns ett lämplighetskrav som innebär att mark endast får bebyggas om markanvändningen kan anses lämplig för ändamålet ur allmän synpunkt. Detta skulle enligt Michanek och Zetterberg innebära att det enskilda intresset alltid ska stå tillbaka om inte markanvändningen kan anses lämplig ur allmän synpunkt.¹³⁸ Det kan dock ifrågasättas vilken funktion ett stadgande om att hänsyn ska tas till enskilda intressen då var avsedd att ha om det trots allt aldrig kan övertrumfa en ur allmän synpunkt lämplig intresseavvägning. I så fall bör 2:1 PBL ha ett begränsat värde ur materiell synpunkt utan främst vara av symbolisk funktion.

¹³⁵ Lehrberg, Praktisk juridisk metod, s. 87f.

¹³⁶ Bengtsson, Miljöbalkens återverkningar, s. 21.

¹³⁷ Prop. 1997/98:90 s. 148.

¹³⁸ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljörätten, 4 uppl., s. 489.

Sammanfattningsvis är normkonflikten mellan 2:1 PBL och 3:4 2 st. MB ett exempel på hur svåra intresseavvägningar uppstår när miljölagstiftning tillämpas parallellt med andra rättsområden. Denna problematik kan inte ha varit oförutsedd för lagstiftaren. Trots detta ges ingen tydlig ledning för hur denna konflikt ska lösas varken i förarbeten eller doktrin vilket man hade kunnat förvänta sig av lagstiftaren.¹³⁹ Vissa argument talar dock för att 3:4 2 st. MB ska ges företräde och endast allmänna intressen och mer specifikt väsentliga samhällsintressen ska tas hänsyn till vid en intresseavvägning. Emellertid saknas underlag för att uttala sig mer säkerhet om hur normkonflikten ska lösas.

4.5.3 Allmänna intresseavvägningar eller avvägningar i varje enskilt fall

I förarbetena till dagens hushållningsbestämmelser uttalas att när beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser vunnit laga kraft får alla intresseavvägningar anses utredda, även enskilda motstående intressen.¹⁴⁰ Även om enskilda intressen i viss mån behandlas i placeringsbeslut är det i enlighet med uttalandet från MÖD ”först i ett enskilt ärende om bygglov eller förhandsbesked som avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen kan ske fullt ut”.¹⁴¹

Det framstår därför som att det krävs en bedömning i varje enskilt fall för att kunna göra en fullständig intresseavvägning i enlighet med PBL och MB med hänsyn till enskilda intressen. Detta kan, för att återkoppla till analysen avseende kommunala särkrav i avsnitt 4.5.2, innebära ett hinder för beslut i likhet med det i Jönköpings kommun där man beslutat om en allmän utgångspunkt att anspråkstagande av jordbruksmark för bebyggelse inte ska ske.¹⁴²

4.5.4 Proportionalitetsprincipen och ianspråktagande av jordbruksmark

4.5.4.1 Proportionalitetsprincipen och intresseavvägningar

Utgångspunkten är att proportionalitetsprincipen ska tillämpas på alla åtgärder som inskränker den enskildas rättigheter, även inom ramen för MB.¹⁴³ Principen

¹³⁹ Bengtsson, 21 uppsatser, s. 208.

¹⁴⁰ Prop. 1985/86:3, s. 31.

¹⁴¹ MÖD P-4087-15, s. 9 & Bengtsson, Miljöbalkens återverkningar, s. 86f.

¹⁴² Ks Ks/2020:311 Kommunalrådsyttrande majoritet, Program avseende Jordbruksmarkens värde i samhällsplaneringen, Jönköpings kommun, s. 2.

¹⁴³ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljörätten, 4 uppl., s. 38.

introducerades i svensk rättspraxis i tre rättsfall varav ett är NJA 1996 ref. 44.¹⁴⁴ Avgörandet behandlande överklagan av en nekad strandskyddsdispens där det fastställdes att proportionalitetsprincipen har vunnit hävd i svensk rätt och ska tillämpas även i enskilda ärenden.¹⁴⁵

I doktrin har dock uttalandet i NJA 1996 ref. 44 om proportionalitetsprincipen generella tillämpning på alla verksamheter och åtgärder inom ramen för MB ifrågasatts då proportionalitetsprincipen kan begränsa statens möjligheter att i lagstiftning skydda miljön. Det kan framstå som orimligt att en miljöskyddsbestämmelse, såsom 3:4 2 st. MB som tydligt stadgar att jordbruksmark inte får bebyggas förutom då det föreligger väsentliga samhällsintresse, ska kunna brytas igenom med stöd av en allmän proportionalitetsprincip som fastställer att en avvägning ska ske mot enskilda intressen.¹⁴⁶

Utvecklingen av viss senare rättspraxis¹⁴⁷ talar för en sådan något mer restriktiv tillämpning av proportionalitetsprincipen och att miljöskyddsbestämmelser ska ha företräde framför mer allmänna avvägningar så som proportionalitetsprincipen.¹⁴⁸ Denna uppfattning delar även Stertzel och Bengtsson.¹⁴⁹

Enligt Bengtsson kan dock tänkas att proportionalitetsprincipen har större tillämplighet om det finns en tydlig inskränkning i den enskildas rättigheter, såsom anspråkstagande av egendom utan ekonomisk ersättning.¹⁵⁰ När markägare hindras tas i anspråk jordbruksmark för bebyggelse finns visserligen ingen rätt till ersättning, se avsnitt 4.5.1.4, dock finns inte heller något anspråkstagande av egendom från det allmännas sida och kan därför inte ses som en av de mest ingripande åtgärderna i egendomsskyddet som skulle motivera ett sådant företräde för proportionalitetsprincipen.

I senare avgörande så som NJA 2018 s. 753 har dock fastställts att en fristående proportionalitetsprincip ska göras i varje enskilt ärende, även när det gäller

¹⁴⁴ Stertzel, Fågelperspektiv på rättsordningen, s. 319. Se även RÅ 1996 ref. 40 & RÅ 1996 ref. 56.

¹⁴⁵ RÅ 1996 ref. 44.

¹⁴⁶ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljörätten, 4 uppl., s. 38f. Se även Westerlund i Miljörättslig tidskrift 1996:2 s. 248-286.

¹⁴⁷ RÅ 1997 ref. 59 & RÅ 1999 ref. 76.

¹⁴⁸ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljörätten, 4 uppl., s. 38f.

¹⁴⁹ Stertzel, Fågelperspektiv på rättsordningen, s. 327 & Bengtsson, Miljöbalkens återverkningar, s. 83.

¹⁵⁰ Bengtsson, Miljöbalkens återverkningar, s. 83.

begränsningar i användningen av sin egendom.¹⁵¹ Bexhed anser att detta avgörande klargör vikten att beakta den enskildas intresse och förutser att det allmänna kommer tvingas till mer gynnsamma bedömningar till förmån för den enskilda markägaren.¹⁵²

Det är dock rimligt att ta hänsyn till att proportionalitetsprincipen och intresseavvägningen samspelar då de båda innebär att det ska finnas en rimlig balans mellan nyttan av ett beslut och det ingrepp beslutet innebär för andra intressen.¹⁵³ De hänsyn som tas i intresseavvägningen kan påverka tillämpningen av proportionalitetsprincipen. Exempelvis ser Bengtsson svårigheter med att i en proportionalitetsbedömning ta andra hänsyn än de som stadgas i MB vid beslut enligt MB. Men utanför balkens område finns större möjligheter att ta hänsyn till proportionalitetsprincipen.¹⁵⁴

3:4 2 st. MB tillämpas inom ramen för PBL och i intresseavvägning enligt PBL finns möjlighet att ta hänsyn till flera olika intressen, däribland enskilda intressen. Det finns därmed möjligheter att proportionalitetsprincipen och enskilda intressen får genomslag vid frågan om ianspråktagande av jordbruksmark när beslut tas inom ramen för PBL.

4.5.4.2 Nödvändighetskravet och försiktighetsprincipen

Enligt proportionalitetsprincipen måste ingreppet vara nödvändigt för att uppnå syftet och inga mindre ingripande alternativ kan användas. Inom miljörätten är dock försiktighetsprincipen central, vilken kommer till uttryck i 2:3 2 st. MB, som innebär att försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta miljöskada kan uppstå. Med andra ord kan en vetenskaplig osäkerhet kring en åtgärds miljöeffekter inte hindra att miljöskyddsbestämmelser införs för att förebygga en eventuell miljöskada.¹⁵⁵

Det är inte klart om försiktighetsprincipen har tillämpats vid utformandet av 3:4 2 st. MB och att lagstiftaren därmed ställer miljöskyddskrav som inte kan bevisas vara nödvändiga. Emellertid kan det ifrågasättas om skyddsnivån kan bevisas vara nödvändig då det är svårt att förutse vilka behov av jordbruksmark som behövs för att i framtiden trygga livsmedelsförsörjningen.¹⁵⁶ Om skyddsnivån för jordbruksmark i 3:4 2 st. MB inte kan anses nödvändigt för att säkra Sveriges livsmedelsförsörjning kan det

¹⁵¹ NJA 2018 s. 753.

¹⁵² Bexhed, Viktigt avgörande som stärker egendomsskyddet, SvJT 2019 s. 395.

¹⁵³ Prop. 2009/2010:170 s. 159.

¹⁵⁴ Bengtsson, Miljöbalkens återverkningar, s. 84.

¹⁵⁵ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljörätten, 4 uppl., s. 35.

¹⁵⁶ Slätmo, Jordbruksmark i förändring, s. 24.

därför möta svårigheter att ge bevarandet av jordbruksmark företräde vid en proportionalitetsbedömning. Hur försiktighetsprincipen och proportionalitetsprincipens nödvändighetskrav samspelar i enskilda fall är dock inte klart,¹⁵⁷ men bör utredas närmare.

4.5.4.3 *Proportionalitet i strikt mening och klart missförhållande*

I rättspraxis har uppmärksamats att proportionalitetsprincipens bedömning av den tredje aspekten, proportionalitet i strikt mening, kan påverkas av graden av tolkningsutrymme myndigheterna har vid sin rättstillämpning.¹⁵⁸ I RÅ 1999 ref 76 uttalade domstolen, rörande ett regeringsbeslut att avveckla en privatägd kärnkraftsreaktor, att det krävs ett klart missförhållande mellan enskildas intressen och det allmännas intresse för att domstolen ska upphäva myndighetens bedömning av en intresseavvägning då ett stort tolkningsutrymme hade getts myndigheten vid rättstillämpningen.

Även avseende anspråkstagande av jordbruksmark har som redogjorts för i avsnitt 4.3 har kommunen en stor handlingsfrihet i sin intresseavvägning. Detta kan innebära att det krävs ett klart missförhållande mellan bevarandet av jordbruksmark och det enskilda intresset att råda över sin egendom för att med stöd av proportionalitetsprincipen upphäva en kommunal intresseavvägning.

Det bör dock noteras att annan rättspraxis inte kräver ett klart missförhållande utan endast talar om missförhållande eller rimlig balans.¹⁵⁹ Bland annat bör noteras RÅ 1996 ref 40 som behandlar proportionalitet mellan strandskydd och äganderätten, där endast rimlig balans aktualiserades.

¹⁵⁷ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljörätten, 4 uppl., s. 44 not 58.

¹⁵⁸ RÅ 1999 ref 76.

¹⁵⁹ RÅ 1997 ref 59, RÅ 1996 ref 40 och ref 44, RÅ 2000 not 25 och 118 samt RÅ 2001 ref 72.
Se sammanställning i SOU 2013:59 s. 64.

5 Avslutning

5.1 Sammanfattande slutsatser

Jordbruksmarken är en skyddsvärd resurs av vikt för att säkra Sveriges livsmedelsförsörjning. Bevarande av jordbruksmark är inte bara viktigt vid kommande kriser utan för många generationer framöver. Detta innebär att man måste ta hänsyn till att behoven av jordbruksmark är svåra att förutse och ingen vetenskap finns om framtidens förutsättningar, bland annat avseende befolkningsökning och klimatförändringar. Speciellt viktigt anses då vara att skydda marken från den typen av åtgärder som innebär ett irreversibelt anspråkstagande av marken, såsom att ta jordbruksmark i anspråk för bebyggelse.

Det ligger i statens intresse att på ett nationellt plan skydda jordbruksmarken. Detta görs på flera olika sätt i nationell lagstiftning. Exempelvis finns flera generella bestämmelser och målsättningsstadganden till skydd för jordbruksmarken i MB. Dessa har dock med hänsyn till sin allmänna utformning en begränsad funktion i enskilda fall.

Hushållningsbestämmelsen i 3:4 2 st. MB avser däremot att skydda just irreversibla anspråkstaganden av jordbruksmark. Utgångspunkten är att brukningsvärd jordbruksmark inte får tas i anspråk för byggelse förutom om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen. Genom att i rättspraxis utarbeta en bred definition av begreppet *brukningsvärd jordbruksmark* kan man på nationell nivå bredda skyddsomfånget i 3:4 2 st. MB. Även stränga krav på att en kommun måste överväga alternativa lokaliseringar av bebyggelse stärker skyddet för att jordbruksmarken.

Det finns dock en konflikt mellan nationellt övergripande regler som ger ett enhetligt skydd samtidigt som markanvändningen enligt PBL styrs av kommunen. PBL bygger på kommunalt självstyre och det måste finnas en handlingsfrihet att göra olika bedömningar beroende på förutsättningarna i den enskilda kommunen eller det enskilda ärendet.¹⁶⁰ Tillämpningen av 3:4 2 st. MB inom ramen för beslut enligt PBL resulterar således i lokala variationer.

Lokal handlingsfrihet avseende skyddet av jordbruksmark är ofrånkomligt då förutsättningarna och behoven i en kommun är olika och tillgången på jordbruksmark och annan mark varierar. Emellertid påpekar regeringen att det krävs bättre kunskap hos kommuner och myndigheter kring jordbruksproduktionens värde och förutsättningar för

¹⁶⁰ Fog, Bröcher, Törnqvist, Åström, Mark, politik och rätt, s. 142.

att även se lokala ställningstagande ur ett nationellt perspektiv och dess påverkan på Sveriges livsmedelsförsörjning.¹⁶¹

Staten har även vidtagit vissa åtgärder på nationell nivå för att begränsa kommunens självbestämmande avseende befogenheten att styra markanvändningen så som att poängtera att miljöhänsyn ska tas vid beslut enligt PBL och att hushållningsbestämmelserna i MB ska tillämpas. Förbudet mot kommunala särkrav skulle även kunna påverka kommunens möjligheter att reglerar hur jordbruksmark får tas i anspråk och bidra till en mer enhetligt nationell tillämpning av 3:4 2 st. MB.

Utöver konflikten mellan nationell lagstiftning och kommunalt självbestämmande finns även konflikter i de parallellt tillämpliga intresseavvägningarna avseende motstående allmänna intressen. 3:4 2 st. MB stadgar att hänsyn endast ska ta till väsentliga samhällsintressen vilket utgör endast ett begränsat antal allmänna intressen. När beslut avseende ianspråktagande av jordbruksmark tas inom ramen för PBL tas hänsyn till en större variation av allmänna intressen vilket riskerar att underminera skyddet för jordbruksmarken enligt 3:4 2 st. MB. Dessutom resulterar intresseavvägningarna ofta i politiska ställningstagande vilket kan hota rättssäkerheten och öka oförutsägbarheten.

Ytterligare en konflikt finns avseende huruvida enskilda intressen ska tas hänsyn till vid avvägningar. Intresseavvägningen enligt 3:4 2 st. MB tar endast hänsyn till väsentliga samhällsintressen medan enskilda intressen ska tas hänsyn till enligt 2:1 PBL. Det framstår därmed som en normkonflikt föreligger vid tillämpningen av 3:4 2 st. MB i beslut enligt PBL. Ingen tydlig lösning finns på denna normkonflikt. Vissa förarbetsuttalande talar dock för att 3:4 2 st. MB ska ses som *lex specialis*.

Hänsyn till enskilda intressen kan även tas inom ramen för proportionalitetsprincipen som ska tillämpas i varje enskilt fall när det allmänna inskränker enskildas rättigheter, exempelvis äganderätten. Med hänsyn till den begränsade utrymmet för hänsyn till enskilda intressen i MB får en proportionalitetsprincip troligtvis sällan genomslag inom ramen för MB. Större möjligheter finns att en proportionalitetsbedömning har inverkan på beslut enligt PBL och därmed kan hänsyn tas till enskilda intressen.

Således råder oklarheter kring hur samspelet ska ske mellan intresseavvägningar i lagstiftning som ska tillämpas parallellt, så som intresseavvägningen enligt PBL och proportionalitetsprincipen. Detta skapar problem i tillämpligheten av 3:4 2 st. MB¹⁶²

¹⁶¹ Prop. 2016/2017:104 s. 42.

¹⁶² Michanek & Zetterberg, Den svenska miljörätten, s. 152.

som kan resultera i att skyddet för jordbruksmarken undermineras och inskränka den enskilda markägarens rätt att hänsyn ska tas till dennes intressen.

5.2 Förslag på förbättringar

5.2.1 Inledning

Resultatet av denna uppsats visar att trots den nationell lagstiftning som syftar till att skydda jordbruksmarken ges kommunen en stor frihet vid tillämpningen av 3:4 2 st. MB. Detta resulterar i stora lokala variationer i vilken mån jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse. Detta riskerar att skapa oförutsägbarhet för den enskilda markägaren avseende rådigheten över sin mark och förhindra bevarandet av jordbruksmark. Lagstiftaren bör därför vidta åtgärder för att förtydliga kommunens förutsättningar att styra över ianspråktagandet av jordbruksmark. Nedan följer tre förslag på förbättringar.

5.2.2 Översyn av intresseavvägningar

Flera problem uppstår vid tillämpningen av intresseavvägningen i 3:4 2 st. MB och dess förhållande till parallellt tillämpliga intresseavvägningar i PBL samt proportionalitetsprincipen. Det kan förväntas mer av lagstiftaren i att undanröja dessa konflikter.¹⁶³ Det bör därför göras en översyn av intresseavvägning i 3:4 2 st. MB och tydligare utvärdera vilka intressen som kan utgöra väsentliga samhällsintressen samt dess samspel med andra tillämpliga intresseavvägningar. Detta poängteras även i förarbetena till hushållningsbestämmelserna som uppmanar att det krävs en gemensam grund i alla tillämpliga lagar för att ge ledning hur konkurrens av olika markanvändningsintressen ska lösas¹⁶⁴ vilket i dagens reglering inte kan anses finnas.

Därför bör även göras en översyn över vilka allmänna intressen som kan tas i beaktande enligt PBL och om tydligare vägledning kan ges avseende intresseavvägning enligt PBL vilket minskar risken att bedömningen färgas av politiska överväganden istället för rättsliga.

Det bör dock påpekas att det är omöjligt för lagstiftaren att i lagtext specificera vad som är en lämplig intresseavvägning i varje enskilt fall utan det måste göras vid

¹⁶³ Bengtsson, Miljöbalkens återverkningar, s. 87.

¹⁶⁴ Prop. 1985/86:3, s. 13.

rättstillämpning.¹⁶⁵ Dock bör lagstiftaren till större utsträckning tydliggöra inriktningen för intresseavvägningen¹⁶⁶ samt hur intresseavvägningar i olika lagar samspelar.

5.2.3 Grundlagsstadgande om miljöhänsyn

En av slutsatserna avseende intresseavvägningarnas parallella tillämpning är att det kan finnas en normkonflikt mellan PBL och MB. Normkonflikter ska enligt förarbetena till MB lösas enligt allmänna rättsgrundsatser. Dock kan lösningar med hänsyn till olika rättsgrundsatser, exempelvis *lex specialis* och *lex superior* ge olika resultat. Det finns därför idag ingen tydlig lösning på denna normkonflikt.

Bengtsson har diskuterat möjligheterna att på ett generellt plan tydliggöra miljöhänsynens status utanför miljöretten genom ett grundlagsstadgande om skydd för miljön i likhet med grundlagsstadgande om miljöskydd som finns i både finsk och norsk rätt. Dessa bestämmelser kan åberopas även vid tolkningen av vanlig lag men innebär även att den enskilde har rätt till en viss miljö eller har ett visst ansvar för miljön vilket gör det möjligt att använda grundlagsstadgande som grund i enskilda fall.¹⁶⁷ En liknande skrivning i svensk rätt skulle således kunna innebära en tydlig lösning av normkonflikten innebärande att miljöhänsyn ska ha företräde med hänsyn till *lex superior*.

Visserligen finns idag ett grundlagsstadgande i 1:3 3 st. RF att det allmänna ska främja en hållbar utveckling, se avsnitt 3.3.1. Bengtsson anser dock att denna bestämmelse ska ses som ett allmänt uttryck för omsorg om miljön och kan inte användas som en aktiv miljöskyddsbestämmelse i enskilda fall¹⁶⁸ eller som vägledning vid en normkonflikt.

Behovet av att förstärka det konstitutionella skyddet av miljön har påpekats även i annan juridisk doktrin. Grundlagens traditionella funktion är att skydda mänskliga rättigheter och även egendomsrätten. För att ge miljöskyddet genomslag i hela rättsordningen krävs att dess roll i grundlagen förstärks. Utan ett tydligt grundlagsskydd för miljön riskerar miljön att bli ett särintresse som lätt kan sättas åt sidan vid konflikter med andra tydligare rättsliga normer, så som äganderätten.¹⁶⁹ Att miljöintressen inte

¹⁶⁵ Bengtsson, *Speciell fastighetsrätt*, s. 33.

¹⁶⁶ Prop. 1985/86:3, s. 23.

¹⁶⁷ Bengtsson, 21 uppsatser, s. 213.

¹⁶⁸ A. a. s., s. 221f.

¹⁶⁹ Hollo, *Fågelperspektiv på rättsordningen*, s. 252.

tydligare introducerats i rättsordningen kan förklaras av att de i vissa kretsar uppfattas som kontroversiellt då miljöintresset är av annan karaktär och ursprung vilket ibland gör det är svårt att förena andra intressen som skyddas av rättsordningen.¹⁷⁰

Det bör även noteras att även om införandet av ett nytt grundlagsstadgande är en möjlighet kanske det inte är en önskvärd metod för att lösa den normkonflikt som eventuellt föreligger. Med hänsyn till den komplexa processen att stifta ny grundlag enligt 8:14 RF och grundlagens inverkan på alla rättsområden bör denna lösning ses som en sista utväg. Istället bör rättsläget klargöras genom en översyn av lagstiftaren eller vägledande rättspraxis på området, se avsnitt 5.2.1.

5.2.4 Jordbruksmark som riksintresse

Det finns ett behov av att på nationell nivå på ett effektivare sätt styra anspråkstagandet av jordbruksmark för att skapa ett mer enhetlig skydd. En lösning på detta är att klassa jordbruksmark som ett riksintresse. Ett markområde som klassas om riksintresse enligt 3 kap MB får ett starkare skydd för att marken tas i anspråk för annan markanvändning då riksintressen enligt MB ”skall skyddas”.¹⁷¹ Mer specifikt innebär att klassa jordbruksmarken som riksintresse en inskränkning i det kommunala självbestämmandet eftersom det som av staten klassas som riksintresse inte heller får ej åsidosättas av kommunen i deras planläggning.¹⁷²

Att klassa viss mark som riksintressen kan likställas med att staten ser jordbruksmarken som en kvalificerad form av allmänt intresse vilket även skulle underlätta intresseavvägningar i MB och PBL. Dessutom ska områden som är av riksintresse särskilt redovisas i översiktsplanen vilken kan öka förutsättningarna för markägaren att förutsäga rådigheten över sin mark.¹⁷³

Det skulle även skapas bättre tillsynsmöjligheter till skillnad från dagens reglering när Länsstyrelsen endast ska yttra sig över planbeslutens överensstämmelse med nationella intressen. Föreligger ett riksintresse ska däremot beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser prövas av Länsstyrelsen huruvida de faktiskt uppfyller kraven på att skydda ett riksintresse. Om den kommunala planeringen inte uppfyller dessa krav

¹⁷⁰ A. a. s., s. 257.

¹⁷¹ Michanek & Zetterberg, Den svenska miljörätten, 4 uppl., s. 150.

¹⁷² Rapport 2013:35, Väsentligt samhällsintresse? – Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering, Jordbruksverket, s. 24 & Bengtsson, Speciell Fastighetsrätt, s. 39 & 49.

¹⁷³ Rubensson, Miljöbalken, 5 uppl., s. 58.

kan Länsstyrelsen upphäva beslut om detaljplan eller områdesbestämmelser enligt 11:10 och 11:11 PBL.

Är en kommunal översiktsplan inte är lämplig med hänsyn till riksintressena kan Länsstyrelsen även ha tillsyn över beslut om lov och förhandsbesked avseende det aktuella geografiska området enligt 11:12 PBL. Regering kan även i vissa fall besluta om ett planföreläggande enligt 11:15 PBL innebärande exempelvis att regeringen kan tvinga kommunen att göra vissa ändringar eller upphäva beslut. Hörsammar inte kommunen denna begäran kan regeringen själva fatta beslut i frågan enligt 11:16 PBL.¹⁷⁴

Det skulle dock innebära allt för begränsade möjligheter att trygga bostadsförsörjningen i Sveriges storstäder om stora områden klassas som riksintresse.¹⁷⁵ Utifrån en proportionalitetsbedömning kan det dessutom anses vara allt för långtgående att klassa all jordbruksmark som riksintresse. En lämplig balansgång kan då istället vara att skydda den mest bördiga jordbruksmarken som riksintresse i enlighet med Jordbruksverkets klassning 1-10 av jordbruksmark från minst till mest bördig.

Detta synsätt kan även anses vara en rimlig proportionalitetsavvägning med hänsyn till Konkurrenskraftsutredningens bedömning av Sveriges livsmedelsförsörjning. Utredningen anser att tillgången på jordbruksmark är tillräcklig för att möta de mål om livsmedelsförsörjning som satts upp till 2030.¹⁷⁶ För att säkra tillväxten av Sveriges livsmedelsförsörjning är det istället produktivitetsförbättringar som efterfrågas i form av utvecklandet av metoder för att optimera den nuvarande jordbruksmarken. Det finns därför ett intresse av att skydda de mest bördiga jordbruksmarkerna. Dock är det ofta just denna jordbruksmark där det finns som störst exploateringstryck.¹⁷⁷ Detta stöder uppfattningen att det den mest brukningsvärda jordbruksmark som har ett behov av ökat skydd genom ökad nationell styrning, förslagsvis genom klassning som riksintresse.

En utredning av vilka områden som kan omfattas av riksintresse har gjorts under 2009. Utredningen föreslog att jordbruksmark inte ska klassas som riksintressen. Emellertid motiverades detta med att det inte låg inom utredningens uppdrag att göra en helhetsbedömning om vad som är det lämpligaste sättet att skydda jordbruksmarken mot

¹⁷⁴ Bengtsson, Speciell Fastighetsrätt, s. 49.

¹⁷⁵ Rubensson, Miljöbalken, 5 uppl., s. 58.

¹⁷⁶ Prop. 2016/17:104 s. 40f.

¹⁷⁷ A. a. s., s. 40f.

motstående markanvändningsintressen.¹⁷⁸ Istället föreslog utredningen att brister i skyddet för jordbruksmarken kan lösas genom ändringar i PBL och i ytterligare rättspraxis avseende 3:4 2 st. MB¹⁷⁹ då utredningen ansågs att stor hänsyn måste tas till kommunens planmonopol i denna fråga.¹⁸⁰

5.3 Avslutande ord

Trots att den nationella lagstiftningen i 3:4 2 st. MB syftar till restriktivitet vid anspråktagande av jordbruksmark för bebyggelse finns brister i genomförandet av denna bestämmelse. Detta beror delvis på att kommunerna ges stora möjligheter att styra tillämpningen av 3:4 2 st. MB. Detta skapar lokala variationer avseende när jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse. Bristen på enhetlig styrning av tillämpningen av 3:4 2 st. MB riskerar att leda till godtyckliga bedömningar till nackdel både för det allmänna och den enskilde och inte minst innebära ett hot mot bevarandet av jordbruksmark och Sveriges framtida livsmedelsförsörjning.

Uppsatsens ämnesområde belyser viktiga maktfördelningsfrågor mellan stat och kommun samt hur en rimlig balans ska skapas mellan allmänna och enskilda intressen. Det är därför inte önskvärt att rättsläget i många delar är oklart. De rättsliga förutsättningarna att styra anspråkstagandet av jordbruksmark för bebyggelse behöver därför förtydligas. Detta sker förslagsvis genom en översyn intresseavvägningarnas samspel och ökad ledning hur avvägningen mellan olika intressen ska göras. Ett grundlagsstadgande om miljöskydd kan bidra till en lösning på den normkonflikter som kan anses finnas vid tillämpningen av intresseavvägningarna. Dessutom skulle att på nationell plan klassa den mest brukningsvärda marken som riksintresse inskränka kommunens planmonopol och innebära ett stärkt skydd för den jordbruksmarken som är mest avgörande för att trygga vår livsmedelsförsörjning.

¹⁷⁸ SOU 2009:45 s. 15.

¹⁷⁹ A. a. s., s. 143.

¹⁸⁰ SOU 2009:45 s. 15 se även Jordbruksverket, Kommunens möjligheter att bevara och utveckla jordbruksmarkens värden, s. 6.

Källförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1973:90 Kungl. Maj:ts proposition med *förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m.*; given Stockholms slott den 16 mars 1973

Prop. 1978/1979:163 med *förslag till lag om skötsel av jordbruksmark*

Prop. 1985/86:3 med *förslag till lag om hushållning med naturresurser m.m.*

Prop. 1997/98:45 *Miljöbalk*

Prop. 1997/1998:90 *Följdlagstiftning till miljöbalk m.m.*

Prop. 2009/2010:170 *En enklare plan- och bygglag*

Prop. 2013/14:126 *En enklare planprocess*

Prop. 2016/2017:104 *En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet*

Statens offentliga utredningar

SOU 2009:45 *Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar*

SOU 2013:59 *Ersättning vid rådhetsinskränkningar – vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas?*

Regeringens skrivelse

Skr. 2017/18:265 *Miljömålen – med sikte på framtiden*

Rapporter

Rapport 2013:35, *Väsentligt samhällsintresse? – Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering*, Jordbruksverket.

Rapport, *Jordbruksmarkens värden*, Jordbruksverket 2015.

Rapport, *Kommunens möjligheter att bevara och utveckla jordbruksmarkens värden*, Jordbruksverket 2015.

Rapport 2017:5, *Exploatering av jordbruksmark 2011-2015*, Jordbruksverket.

Fördjupad utvärdering av miljömålen 2019 – med förslag till regeringen från myndigheter i samverkan, Naturvårdsverket 2019.

Ett rikt odlingslandskap – Fördjupad utvärdering 2019, Jordbruksverket, 2019.

Rapport, *Jordbruksmarkens värde i samhällsplaneringen*, Jönköpings kommun, 2019.

Rapport 6919, *Miljömålen – Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2020 med fokus på statliga insatser*, Naturvårdsverket 2020.

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut 2020-09-24 N2020/02294 *Uppdrag att stärka förutsättningarna för en robust livsmedelsförsörjning vid kriser och höjd beredskap*

Kommunala beslut

Ks Ks/2020:311 Kommunalsrådssytttrande majoritet, *Program avseende Jordbruksmarkens värde i samhällsplaneringen*, Jönköpings kommun.

Litteratur

Bengtsson, B, *Grundlagen och fastighetsrätten*, Nerenius & Santéus Förlag 1996.

Bengtsson, B, *Miljöhänsyn utanför miljöretten*. I: 21 uppsatser – Skadestånd och försäkring, Grundlag, fastighetsrätt och miljö, Ur domarens synvinkel. Bertil Bengtsson, Juristförlaget i Lund, 2003, s 201-213.

Bengtsson, B, *Miljön och grundlagen – än en gång*. I: 21 uppsatser – Skadestånd och försäkring, Grundlag, fastighetsrätt och miljö, Ur domarens synvinkel. Bertil Bengtsson, Juristförlaget i Lund, 2003, s 215-229.

Bengtsson, B, *Miljöretten och civilretten*, I: Om lagstiftning och annat – 22 uppsatser. Bertil Bengtsson, Norstedts Juridik 2011, s 259-278.

Bengtsson, B, *Miljöbalkens återverkningar*, Norstedts Juridik 2001.

Bengtsson, B, *Speciell fastighetsrätt – Miljöbalken*, 11 uppl., Iustus förlag 2015.

Bexhed, J-M, *Viktigt klargörande som stärker egendomsskyddet*, SvJT 2019 s. 398-396.

Crafoord, C & Strömmer, G, *Bravaden i Burlöv – några reflektioner om äganderätten, staten och kapitalet*. I: Äganderätten – dess omfattning och begränsning. Karin Åhman (red.), Iustus Förlag 2009, s. 53-67.

Ebbesson, J, *Miljö rätt*, 3 uppl., Iustus Förlag 2015.

Fog, H, Bröcher, J, Törnqvist, A, Åström, K, *Mark, politik och rätt*, Byggeforskningsrådet, 1992.

Gipperth, L, *Miljö kvalitet och förutsebarhet*. I: Miljöretten i förändring – en antologi. Gabriel Michanek & Ulla Björkman (red), Rättsfonden 2003, s. 205-242.

Hollo J., E, *Regulatory techniques and balancing of interests*. I: Fågelperspektiv på rättsordningen – Vänbok till Staffan Westerlund. Ellen Margrethe Basse, Jonas Ebbesson & Gabriel Michanek (red.), Iustus Förlag 2002, s. 249-268.

Jareborg, N, *Rättsdogmatik som vetenskap*, SvJT 2004 s. 1-10.

Jenssen, U, *Kommunala särkrav*, Ny Juridik 4:15 s. 7-25.

Lehrberg, B, *Praktisk juridisk metod*, 6 uppl., I.B.A. Institutet för Bank- och Affärsjuridik AB 2010.

Ljungman, S & Stjernquist, P: *Den rättsliga kontrollen över mark och vatten Del 1*, 3 uppl, Stockholm 1966.

Lindblom, H-L, *Miljöprocess Del I*, Iustus förlag, 2001.

Michanek, G & Zetterberg, C, *Den svenska miljöretten*, 4 uppl. Iustus förlag 2017.

Odelstad, J, *Intresseavvägning – En beslutsfilosofisk studie med tillämpning på planering*, Thales 2002.

Rubensson, S, *Miljöbalken*, 5 uppl. Wolter Kleuwer 2017.

Sjödin, E, Ekbäck, P, Karlbro, T och Norell, L, *Markåtkomst och ersättning – för bebyggelse och infrastruktur*, 3 uppl., Norstedts Juridik 2011.

Slätmo, E, *Jordbruksmark i förändring. Drivkrafter bakom och förutsättningar för offentlig styrning i Sverige och Norge*, Institutionen för ekonomi och samhälle, Avdelningen för kulturgeografi, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, 2014.

Stertzel, F, *Proportionalitetsprincipen. I: Fågelperspektiv på rättsordningen – Vänbok till Staffan Westerlund*. Ellen Margrethe Basse, Jonas Ebbesson & Gabriel Michanek (red.), Iustus Förlag 2002, s. 319-334.

Victorin, A & Hager, R, *Allmän fastighetsrätt*, 8 uppl., Iustus 2019.

Westerlund, S, *En hållbar rättsordning – Rättsvetenskapliga paradigmer och tankevänder*, Iustus Förlag 1997.

Westerlund, S, *Proportionalitetsprinciper*, Miljörettslig tidskrift 1996:2 s. 248-284.

Rättsfall

Högsta domstolen

NJA 2016 s 868

NJA 2018 s 753

Högsta förvaltningsdomstolen

HFD 2012 ref 44

HFD 2013 ref 66

Regeringsrätten

RÅ 1996 ref 40

RÅ 1996 ref 44

RÅ 1996 ref 56

RÅ 1997 ref 59

RÅ 1999 ref 76

RÅ 2000 not 25

RÅ 2000 not 118

RÅ 2001 ref 72

RÅ 2010 ref 90

Mark- och miljööverdomstolen

MÖD P 4087-15

MÖD P 4848-16

MÖD P 5481-17

MÖD P 8280-17

MÖD P 10815-17

MÖD 2012:40

MÖD 2017:17

MÖD 2017:31