

Stärkt skydd av jordbruksmark samt solelsproduktion i den gemensamma jordbrukspolitiken



Tomas Adolfsén, Scandinav



Mikael Svensson, Scandinav

- Jordbruksverket anser att skyddet av jordbruksmark måste stärkas.
- En ändring i 3 kap. 4 § miljöbalken kan leda till en mer restriktiv tillämpning som stärker skyddet av jordbruksmarken.
- Jordbruksverket är i grunden positiv till solsambbruk men för att det ska kunna realiseras behövs en svensk definition som tydliggör vad begreppet innebär.



Sammanfattning

På uppdrag av regeringen har Jordbruksverket analyserat behovet av och möjligheterna att stärka skyddet av jordbruksmark och hur den gemensamma jordbrukspolitiken kan användas så att jordbruksmark kan nyttjas för livsmedelsproduktion eller för att stärka biologisk mångfald i samband med att marken används för solelproduktion.

Jordbruksverkets förslag och ställningstaganden

- Åtgärder behöver vidtas för att stärka skyddet av jordbruksmark i Sverige.
- Jordbruksmarkens skydd kan stärkas genom en ändring av 3 kap. 4 § andra stycket miljöbalken. För detta ändamål föreslås att en ny statlig utredning tillsätts.
- Genom ändring i plan- och bygglagen (2010:900) bör redan nu länsstyrelserna ges rätt att överpröva kommunala planer.
- Jordbruksverket får i uppdrag att i samarbete med relevanta aktörer ta fram en svensk definition av begreppet ”solsambruk” som tydliggör hur en kombination av livsmedelsproduktion och elproduktion bör se ut.
- Möjligheten att stödja solsambruk inom den gemensamma jordbrukspolitiken bör övervägas inför nästa programperiod.

Skyddet av jordbruksmark behöver stärkas

Jordbruksverket bedömer att skyddet av jordbruksmark i Sverige behöver stärkas. För primärproduktion av livsmedel är jordbruksmarken en grundläggande resurs som vi behöver värna. Jordbruksmarken behövs för Sveriges livsmedelsförsörjning samt för att vi ska nå uppsatta miljömål och åtgärder behöver vidtas som stärker vår livsmedelsberedskap. Man bör vara ytterst restriktiv med att ta jordbruksmark i anspråk för andra intressen och i första hand bör annan mark än jordbruksmark användas för dessa ändamål.

Jordbruksmark som riksintresse

Att göra jordbruksmark till riksintresse är inte en lämplig åtgärd för att stärka skyddet av jordbruksmark. Att tillföra stora areal jordbruksmark till riksintressesystemet skulle medföra konsekvenser för hur planeringen kan genomföras och skulle utmana riksintressesystemet. Riksintresseområdena bör utgöra få och unika områden och det finns många svårigheter med att peka ut sådana områden.

Skärpning av miljöbalken

Jordbruksverket förordar istället att regeringen tillsätter en statlig utredning som får i uppdrag att utreda hur en ändring av bestämmelsen i 3 kap. 4 § andra stycket i miljöbalken kan genomföras. Genom att skärpa bestämmelsen i lagen skulle skyddet för jordbruksmarken kunna stärkas utan att peka ut nya riksintresseområden. En ändring skulle innebära att de handläggande myndigheterna behöver tillämpa bestämmelsen om skydd för jordbruksmark på ett mer restriktivt sätt. Som en första åtgärd för att stärka skyddet av jordbruksmark anser Jordbruksverket att man redan nu bör ge länsstyrelserna rätt att överpröva kommunala planer.

Solsambruk i den gemensamma jordbrukspolitiken

Jordbruksverket har analyserat möjligheterna att inom den gemensamma jordbrukspolitiken stödja en kombination av livsmedelsproduktion och solexproduktion på jordbruksmark genom det som kallas solsambruk. Jordbruksverket anser att solsambruk är en möjlighet som kombinerar flera samhällsmål men bedömer att det först behöver tas fram en tydlig svensk definition av begreppet solsambruk. För att solsambruk ska kunna inkluderas i den gemensamma jordbrukspolitiken krävs ändringar i befintliga regelverk.

Innehåll

| | |
|--|----|
| Sammanfattning | 3 |
| 1 Inledning..... | 7 |
| 1.1 Beskrivning av uppdraget..... | 7 |
| 1.2 Avgränsningar | 8 |
| 1.3 Samråd..... | 8 |
| 2 Skyddet av jordbruksmark idag..... | 9 |
| 2.1 Hur mycket jordbruksmark försvinner? | 9 |
| 3 Tidigare utredningar | 15 |
| 3.1 Miljöprocessutredningen | 15 |
| 3.2 Jordbruksverkets regeringsuppdrag, Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering, Rapport 2013:35..... | 15 |
| 3.3 Miljömålsberedningen 2014 | 15 |
| 3.4 Riksintresseutredningen- Planering och beslut för hållbar utveckling, SOU 2015:99 | 16 |
| 3.5 Uppdrag att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintressen | 16 |
| 3.6 Betänkandet Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8)..... | 17 |
| 3.7 Nationell fysisk planering, Ds 2023:28 | 17 |
| 4 Nuvarande riksintressen - Hur fungerar det?..... | 20 |
| 4.1 Riksintressesystemet idag | 20 |
| 4.2 På vilket sätt påverkar områden av riksintresse markägaren eller den som nyttjar egendomen?..... | 21 |
| 5 Olika sätt att stärka skyddet av jordbruksmark | 23 |
| 5.1 All jordbruksmark som riksintresse | 23 |
| 5.2 Delar av jordbruksmarken som riksintresse..... | 27 |
| 5.3 Stärkt skydd för jordbruksmarken i 3 kap. 4 § miljöbalken | 32 |
| 5.4 Ge länsstyrelsen rätt att överpröva planer med avseende på jordbruksmarken..... | 34 |
| 5.5 Andra förslag för att stärka skyddet av jordbruksmarken..... | 34 |
| 6 Solparker på jordbruksmark | 35 |
| 6.1 Översikt solparker | 35 |
| 6.2 Solparker på jordbruksmark – pågående processer | 35 |
| 6.3 Scenarier om solparker på jordbruksmark | 37 |
| 6.4 Agrivoltaiskt/Solsambruk..... | 38 |
| 6.5 Ekonomiska aspekter | 40 |

| | |
|---|----|
| 6.6 Möjliga utvecklingsvägar att ändra i befintliga stöd för att möjliggöra solsambruk i den gemensamma jordbrukspolitiken | 40 |
| 6.7 Jämförelse med andra länder | 43 |
| 6.8 Biologisk mångfald i solparker | 44 |
| 6.9 Återställande av mark efter solparker | 45 |
| 7 Livsmedelsförsörjning och beredskap | 47 |
| 7.1 Arealbehov i ett beredskapsperspektiv | 47 |
| 7.2 Fördjupning avseende behovet av skydd av jordbruksmark mot exploatering beaktat omvärldsläget och totalförsvarets övriga behov, exempelvis elproduktion | 50 |
| Bilaga 1 | 52 |

1 Inledning

Jordbruksmarken är en resurs som är avgörande för vår livsmedelsförsörjning och har även koppling till en mängd ekosystemtjänster och natur- och kulturvärden. Tillgången till jordbruksmark minskar dock ständigt i Sverige, bland annat på grund av att mark tas i anspråk för samhällsutbyggnad och andra konkurrerande intressen. Att jordbruksmark bevaras är en förutsättning för vår framtida förmåga att producera livsmedel men också för att vi ska nå nationella miljömål. Frågan om att stärka skyddet av jordbruksmark mot exploatering har länge diskuterats och förslag till ökat skydd har presenterats i ett antal utredningar. Mot bakgrund av ett ökat intresse för solparker på jordbruksmark finns även behov av att undersöka möjligheten att jordbruksmark kan nyttjas för livsmedelsproduktion eller för att stärka biologisk mångfald samtidigt som marken används för solelproduktion.

Tidigare utredningar har undersökt relevansen av att utse jordbruksmark som riksintresse men då kommit fram till att det inte är ändamålsenligt. Med anledning av ett förändrat omvärldsläge och ett förnyat fokus på jordbruksmarken som resurs finns det anledning att utreda frågan på nytt. I totalförsvarspropositionen betonas det mer än tidigare att det är krig som är det dimensionerande hotet som Sverige ska förbereda sig för. I det här perspektivet är all jordbruksmark viktig för att ha kvar anpassningsmöjligheter inför en osäker framtid. Det nuvarande skyddet av jordbruksmark är i det här perspektivet långt ifrån tillräckligt.

Jordbruksverket inkom den 1 september 2022 med en skrivelse till regeringen som underströk behovet av att se över lagstiftningen kring exploatering av jordbruksmark (LI2023/00191). I skrivelsen framhölls bland annat att livsmedelsförsörjningen är ett av de prioriterade områdena i det civila försvaret och att jordbruksmark därför bör ses som relevant ur ett totalförsvarsperspektiv.

1.1 Beskrivning av uppdraget

Jordbruksverket har fått ett uppdrag av regeringen att lämna en analys av konsekvenserna för livsmedelsförsörjningen och jordbrukets konkurrenskraft om inte skyddet för jordbruksmark stärks. Analysen ska utgöra en fördjupning avseende behovet av skydd av jordbruksmark mot exploatering beaktat omvärldsläget och totalförsvarets övriga behov, exempelvis elproduktion. Den ska utgöra ett kompletterande kunskapsunderlag när det gäller frågan om jordbruksmark som nationellt territoriellt anspråk alternativt som riksintresse. Analysen ska också redogöra för hur det nuvarande skyddet för jordbruksmark i 3 kap. 4 § miljöbalken fungerar.

Jordbruksverket ska också analysera i vilken utsträckning den gemensamma jordbrukspolitiken (GJP) kan användas för att främja att såväl åkermark som betesmark kan nyttjas för livsmedelsproduktion eller för att stärka biologisk mångfald i samband med att marken används för solelproduktion. Myndigheten ska

även analysera fördelar och nackdelar med olika typer av åtgärder inom GJP, inklusive för olika ägoslag. Analysen ska dessutom omfatta behovet av att återställa jordbruksmarken om solparker avvecklas. De förslag som Jordbruksverket lämnar ska vara analyserade utifrån ett statsstödsrättsligt perspektiv.

1.2 Avgränsningar

Jordbruksverket har inom ramen för uppdraget inte analyserat för- och nackdelar med solelproduktion.

Vidare är Jordbruksverket inte expertmyndighet när det gäller totalförsvarets övriga behov. Vi har därför haft begränsade möjligheter att göra en fördjupad analys på det området.

1.3 Samråd

Jordbruksverket har inom ramen för arbetet med uppdraget inhämtat synpunkter från berörda myndigheter och andra aktörer, däribland Boverket, länsstyrelserna, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Statens energimyndighet och Sveriges Kommuner och Regioner.

Därutöver har Jordbruksverket även haft ett digitalt möte med solenergibranschen den 5 december 2024 där bland annat företrädare för LRF, Svensk solenergi samt Nätverket för solparker deltog. Deltagarna fick då möjlighet att framföra sina synpunkter avseende den del av uppdraget som berör solelproduktion på jordbruksmark. De synpunkter som framkom på mötet redovisas i bilaga 1.

2 Skyddet av jordbruksmark idag

Jordbruksmark skyddas idag genom 3 kap. 4 § första och andra stycket miljöbalken som har följande lydelse:

Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse.

Brukningens värd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

I Sverige är det kommunerna som i stor utsträckning genom sin planering styr markanvändningen. Det görs genom översiktsplaner och detaljplaner.

Länsstyrelsen har både en vägledande och kontrollerande funktion inom många delar rörande dessa planer men när det gäller just frågan om jordbruksmark finns ingen ingripande grund hos länsstyrelsen.

Jordbruksverket visade i ett regeringsuppdrag 2013¹ att kommunerna inte alltid gör de avvägningar som miljöbalken kräver när jordbruksmark exploateras.

2.1 Hur mycket jordbruksmark försvinner?

Jordbruksverket har sedan lång tid genomfört studier på hur mycket jordbruksmark som exploateras. En metod för att beräkna exploateringen togs fram under 2006² och denna metod har sedan upprepats 2013³, 2017⁴ samt 2021⁵. Resultatet visar att exploateringen av jordbruksmark har varit relativt konstant omfattande cirka 600 hektar per år under hela perioden som studerats, 1998-2020.

Metoden bygger på att man jämför data från Jordbruksverkets blockdatabas med data från fastighetsregistret. Denna metod ger uppgifter på den mark som verkligen exploateras i den meningen att marken övergått till en annan användning. Förutom denna mark finns det ofta mark i anslutning till en exploatering som inte längre kan brukas på ett effektivt sätt då hus eller vägar anläggs i dess anslutning. Denna mark räknas dock inte som exploaterad i modellen och upplevelsen är därför ibland att mer mark exploateras än vad Jordbruksverkets rapporter visar.

¹ Väsentligt samhällsintresse? Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering, Rapport 2013:35, Jordbruksverket

² Exploatering av jordbruksmark vid bebyggelse- och vägutbyggnad 1996/98-2005, Jordbruksverket rapport 2006:31

³ Exploatering av jordbruksmark 2006-2010, Jordbruksverket rapport 2013:3

⁴ Exploatering av jordbruksmark 2011-2015, Jordbruksverket rapport 2017:5

⁵ Exploatering av jordbruksmark 2016-2020, Jordbruksverket rapport 2021:8

2.1.1 Framtida exploateringsplaner

Det finns inte någon nationell kartläggning över hur kommunerna planerar jordbruksmarken och det finns inte några krav att göra någon kartläggning på regional nivå. Två av Sveriges regioner har på eget initiativ genomfört kartläggning och scenarier över hur exploatering av jordbruksmarken kan komma att se ut framåt.

Region Östergötland har genomfört en kartläggning av jordbruksmarken i Östergötland⁶. I denna har regionerna gått igenom kommunernas översiktsplaner och kartlagt den framtida bebyggelseutvecklingen. Resultatet visar att kommunerna i Östergötland har planerat att exploatera cirka 6 500 hektar jordbruksmark.

Region Skåne har tagit fram ett kunskapsunderlag, Anspråk på jordbruksmark⁷, där man redogör för ett scenario om att det kommer exploateras cirka 4 300 hektar jordbruksmark för bebyggelse och cirka 2 400 hektar för solceller till år 2040. Skillnaderna mellan kommunerna är stora och exploateringen står i tydlig relation till befolkningsutvecklingen.

2.1.2 Äganderätten

I Sverige har vi en grundlagsskyddad äganderätt. Äganderätten innebär en frihet att råda över viss egendom som man äger. En markägare har till exempel rätt att välja att överlåta egendom eller avtala om att någon annan får nyttja eller bruka den. Med äganderätten följer också att ägaren kan ställa krav på ersättning vid intrång i egendomen. Dessutom tillkommer plikten att bära de kostnader som är förknippade med egendomen i fråga.

Äganderätten innebär att den enskilde skyddas mot intrång från staten, men även från andra enskilda. Bestämmelser som reglerar det s.k. egendomsskyddet finns i den svenska grundlagen (regeringsformen) och i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Skyddet för den enskildes egendom är dock inte ovillkorligt. Under vissa förutsättningar får staten göra ingrepp i den enskildes rätt att förfoga över sin egendom. Både i regeringsformen och Europakonventionen finns undantagsregler som innebär att ingrepp i den enskildes egendom får göras om det behövs för att ta tillvara ett angeläget allmänt intresse. Detta gäller både ingrepp i äganderätten och nyttjandet av egendomen. Att trygga framtida livsmedelsförsörjning skulle till exempel kunna vara ett sådant allmänt intresse.

Egendomsskyddet i regeringsformen

Av 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen framgår att vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla

⁶ <https://storymaps.arcgis.com/stories/7a9eec0a85944d3fb3859ea1696caf20>

⁷ <https://storymaps.arcgis.com/collections/921339bcbbbe4a90a73dae6c829acf09?item=6>

att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Bestämmelsen i 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen innebär dels ett skydd mot att staten tar egendom från den enskilde genom expropriation eller liknande åtgärd, dels ett skydd från inskränkningar i hur mark och byggnader används. Inskränkningar får göras för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Detta ska vägas mot den enskildas intresse av att fritt förfoga över sin egendom genom den s.k. proportionalitetsprincipen. Syftet med regleringen är att verka betryggande för enskilda. Skyddet kan dock inte vara ovillkorligt eftersom det är nödvändigt för det allmänna att inskränka egendomsskyddet i syfte att skydda allmänna intressen. Sådana allmänna intressen kan vara samhällliga behov som naturvårds-, och miljöintressen, försvarsändamål, bostads- eller vägbyggnadsändamål eller liknande. Av förarbetena till regeringsformen⁸ framgår att det är inskränkningar genom byggnadsreglerande eller markreglerande bestämmelser som avses. I propositionen anges vidare att det inte är möjligt att i detalj beskriva vad som utgör den närmare innebörden av begreppet angelägna allmänna intressen. Det framhålls dock att det måste vara fråga om sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till intresset av att kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på en god miljö och möjligheterna att kunna bevara och skydda områden som är av särskild betydelse ur naturvårdssynpunkt, liksom intresset av att kunna ge allmänheten tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv. Även samhällets behov av mark för anläggning av vägar och andra kommunikationer måste givetvis kunna tillgodoses.

Egendomsskyddet i Europakonventionen

Eftersom Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll utgör gällande rätt i Sverige måste även dessa beaktas för att få en helhetsbild av hur egendomsskyddet i Sverige ser ut. Sverige har åtagit sig att införa Europakonventionen som svensk lag och sedan 1995 gäller den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som lag i Sverige genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I artikel 1 i det första tilläggsprotokollet anges att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatsar. För att inskränkningar i egendomsskyddet ska få ske måste det alltså ske i det allmännas intresse, ha stöd i lag samt uppfylla folkrättsliga grundsatsar. Vid bedömningen av om ingreppet i den enskildes äganderätt eller egendomsskydd är motiverat med hänsyn till det allmännas intresse ska en proportionalitetsbedömning göras mellan den enskildes intresse och det allmännas intresse.

⁸ prop. 1993/94:117 s. 49

2.1.3 Sila mygg och svälja kameler

Mark-och miljööverdomstolen har genom ett antal avgöranden under slutet av 2010-talet bildat en praxis som innebär att enstaka enbostadshus inte kan byggas på jordbruksmark då dessa inte är väsentliga samhällsintressen enligt 3 kap. 4 § miljöbalken. Detta har medfört att kommuner idag nekar förhandsbesked för enbostadshus på jordbruksmark, främst på landsbygden. Ur ett exploateringsperspektiv är den totala omfattningen av sådana enbostadshus mycket liten.

Samtidigt kan kommuner tillåta bostadsområden som upptar betydligt större arealer av jordbruksmark. En sådan bebyggelse räknas som väsentligt samhällsintresse och om kommunerna kan visa att övriga delar i 3 kap. 4 § miljöbalken är uppfyllda är en sådan byggnation laglig. Omfattningen av jordbruksmark som exploateras av kommuner för dessa ”villamattor” är omfattande, något som statistik från Jordbruksverket visar.

För lantbrukets utveckling och för landsbygdsutvecklingen i Sverige är detta olyckligt. Genom att stoppa enskilda enbostadshus på landsbygden förhindras generationsboenden på gårdar och kan hämma generationsskiften inom lantbruket.

2.1.4 Jordbruksverkets blockdatabas används som underlag vid exploatering av jordbruksmark

Jordbruksverket äger och förvaltar en geografisk databas över Sveriges jordbruksmark kallad blockdatabasen. Blockdatabasen är en nationell databas där jordbruksmark är indelad i områden som kallas block. Ett block består antingen av åkermark eller betesmark. Varje enskilt block innehåller uppgifter om maximalt stödberättigande jordbruksmark enligt EU:s definitioner, men även information om t.ex. ägoslag, eventuella naturvärden och uppgifter om ansökta stöd. Blockdatabasens primära syfte är att säkerställa korrekta finansiella stöd till jordbruket och bidra till en effektiv och korrekt hantering av stöden. Databasen används även till analyser av jordbrukspolitikens miljöeffekter och för forskningsändamål.

Uppgifterna i blockdatabasen används på ett sätt som inte är syftet

Som beskrivs ovan är syftet med databasen främst att administrera EU:s jordbruksstöd. Jordbruksverket får dock regelbundet frågor om jordbruksblocken från olika aktörer som tydligt pekar på att uppgifterna i databasen används på ett sätt som inte var syftet, exempelvis av kommuner vid bygglovsansökningar. De aktörer som hör av sig med frågor om jordbruksblocken är framför allt markägare och kommuner, men även arrendatorer. Att blockdatabasen används för andra syften kan i vissa fall skapa problem för olika aktörer och är något som även får konsekvenser för Jordbruksverkets arbete med databasen, se nedan.

Markägare

Den vanligaste frågan som Jordbruksverket får från markägare är att de vill avregistrera ett jordbruksblock på sin fastighet på grund av att marken kanske inte har brukats eller sökts stöd på under en längre tid och att jordbruksblocket har legat till grund för ett nekat bygglov hos kommunen. I vissa fall har markägaren dessutom uppmanats av kommunen att kontakta Jordbruksverket för att få mark avregistrerad som jordbruksmark för att underlätta bygglovsprocessen. Det kan också handla om att markägaren vill ha ett intyg eller förhandsbesked från Jordbruksverket om att marken som de ska ansöka om bygglov på inte kan betraktas som jordbruksmark. Vissa markägare har även framfört att de ser risker med att få ett jordbruksblock inritat på sin fastighet då de befärrar att det kraftigt kommer att begränsa möjligheten att bebygga marken i framtiden.

Kommuner

Många kommuner använder informationen i blockdatabasen vid prövningen av en bygglovsansökan. De frågor som inkommer från kommuner har därför främst koppling till hanteringen av bygglovsärenden. Det är exempelvis vanligt att kommuner ställer frågor om huruvida det finns jordbruksblock på en viss fastighet eller om en viss yta på en fastighet utgörs av brukningsvärd jordbruksmark. En del kommuner hör även av sig för att bekräfta det de ser i fält, till exempel att en viss gröda finns på marken. Jordbruksverkets erfarenhet är att informationen i blockdatabasen används på olika sätt av olika kommuner. Det är även tydligt att kunskapen om blockdatabasen hos kommunerna i många fall är mycket begränsad.

Arrendatorer

Det förekommer även att arrendatorer kontaktar Jordbruksverket med önskemål om åtgärder i databasen då de sökt stöd på mark som de arrenderar men där markägaren haft synpunkter på att det söks stöd på vissa delar av den arrenderade marken. Arrendatorn önskar då få alla uppgifter om ansökan på det aktuella markområdet borttagna ur databasen. I en sådan situation uppstår en konflikt då arrendatorn är skyldig att i sin ansökan redovisa all godkänd areal som denne förfogar över samtidigt som markägaren kanske inte vill ha jordbruksblock på delar av sin fastighet.

Jordbruksverket

Jordbruksverket får, med anledning av att uppgifterna i blockdatabasen används för andra ändamål än vad som var syftet, många frågor från kunder som är svåra att hantera. Detta eftersom kunden vill ha svar som Jordbruksverket inte kan ge eller har önskemål om åtgärder i databasen som inte kan tillmötesgå. Samtalen med kunderna resulterar ofta enbart i ett tydliggörande av blockdatabasens syfte samt information om de rutiner och instruktioner som ligger till grund för blockhanteringen. Jordbruksverket uppdaterar inte uppgifterna i blockdatabasen

utifrån andra syften än vad den är tänkt att användas för. Det kan därför leda till problem för markägaren då jordbruksblocken ofta är den enda uppgift som ligger till grund för kommunernas bedömning av vad som utgör jordbruksmark i bygglovsärenden.

3 Tidigare utredningar

Frågan om hur jordbruksmark ska skyddas och hanteras i lagstiftningen har utretts vid ett flertal tillfällen och av olika aktörer. Nedan följer en kortare sammanfattning av de viktigaste utredningarna och hur de uttalade sig rörande skyddet av jordbruksmark.

3.1 Miljöprocessutredningen

I Miljöprocessutredningen (SOU 2009:45) analyserades frågan om jordbruksmark skulle kunna klassas som riksintresse. Utredningen gjorde bedömningen att det inte fanns tillräckligt med stöd för att göra marken till riksintresse och konstaterade vidare att bestämmelsen i 3 kap. 4 § miljöbalken bör vara tillräckliga för att förhindra att värdefull jordbruksmark går förlorad för areell produktion.

3.2 Jordbruksverkets regeringsuppdrag, Jordbruksmarken i kommunernas fysiska planering, Rapport 2013:35

I utredningen konstaterades bland annat att jordbruksmark i många fall exploateras utan de avvägningar och beslutsunderlag som lagstiftningen kräver.

Jordbruksverkets granskning av översiktsplaner visade att många kommuner hade skrivit in bestämmelsen i 3 kap. 4 § miljöbalken som en övergripande policy som de inte tog konkret hänsyn till.

Utredningen kunde inte påvisa att systemet med riksintressen i sig hade medfört någon ökad exploatering av jordbruksmark. Däremot pekade resultaten från enkäterna på att kommunernas tjänstemän generellt sett har större kapacitet att bedöma de samhällsvärden som är kopplade till riksintressen jämfört med motsvarande kapacitet kopplad till jordbruksmarkens samhällsvärden.

3.3 Miljömålsberedningen 2014

Miljömålsberedningen föreslog ändringar i plan- och bygglagen (2010:900) avseende kommunernas och länsstyrelsernas tillämpning av miljöbalkens skyddsföreskrifter som de ansåg borde vara tillräckligt för att uppnå ett bättre skydd av den brukningsvärda jordbruksmarken. Miljömålsberedningen såg därför ingen anledning att aktualisera frågan om jordbruksmark som riksintresse.

Förslaget innebar mot denna bakgrund inget förbud mot exploatering av jordbruksmark. Det syftade istället till att stärka tillämpningen av 3 kap. 4 § miljöbalken och därmed säkerställa att exploatering av brukningsvärd jordbruksmark endast sker för att tillgodose väsentliga samhällsintressen när goda alternativ för bebyggelsen saknas.

Jordbruksverkets remissvar på miljömålsberedningen

Jordbruksverket såg vid det tillfället inget uppenbart behov av att låta livsmedels-, foder- eller bioenergiproduktion på jordbruksmark bli föremål för utpekande som riksintresse. Vi bedömde, som tidigare nämnts, att Miljömålsberedningens förslag om bevarande av jordbruksmark i kombination med nuvarande bestämmelser i 3 kap. 4 § miljöbalken borde vara tillräckligt för att förhindra att värdefull jordbruksmark exploateras annat än där det är motiverat utifrån lagstiftningen.

3.4 Riksintresseutredningen- Planering och beslut för hållbar utveckling, SOU 2015:99

Utredningen förslög att en ny definition införs i miljöbalken – ”Väsentligt allmänt intresse”. Utredningen föreslog följande skrivning i miljöbalken:

Mark- och vattenområden som har betydelse för jord- och skogsbruk är av väsentligt allmänt intresse. Brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose ett väsentligt allmänt intresse enligt detta kapitel och behovet inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

Utredningen föreslog att Jordbruksverket som sektorsmyndighet skulle ges ansvaret att peka ut sådana markområden som är av betydelse för jordbruket på nationell nivå.

Jordbruksverkets remissvar

Jordbruksverket såg förslaget som en möjlighet att stärka jordbruksmarken i samhällsplaneringen och tillstyrkte därför förslaget. Jordbruksverket pekade dock på att det kommer krävas ett utredningsarbete för att fastställa vilka områden som kan komma ifråga och att inte all jordbruksmark bör pekas ut då det skulle göra systemet urvattnat och omständligt. Ett system att värdera jordbruksmarken finns redan och dessa bygger ofta på skördeavkastning. Men även arealer med lägre avkastning kan ha ett värde för jordbruket på regional nivå.

3.5 Uppdrag att se över kriterierna för och anspråken på områden av riksintressen

Samtliga riksintressemyndigheter fick år 2020 i uppdrag av regeringen att se över vilka områden de bedömde vara av riksintresse. Översynen skulle leda till att områden av riksintresse kraftigt minskar, både vad gäller antal och sammantagen area. När systemet med riksintressen infördes var avsikten att det skulle omfatta ett fåtal unika områden. Med tiden har både antalet geografiska områden och utbredningen av dessa ökat. Samtidigt har samhället genomgått stora förändringar och fler samhällsintressen har tillkommit. Detta har gjort att flera riksintressen är föråldrade och inte svarar mot dagens behov.

3.6 Betänkandet Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8)

I betänkandet uttalas att en förnyad livsmedelsberedskap måste bygga på dagens förutsättningar och ta höjd för morgondagens utmaningar. Under flera decennier har det inte funnits någon nationell planering för livsmedelsberedskapen i Sverige. Hotbilden har dock breddats och blivit mer komplex, och det säkerhetspolitiska läget har avsevärt försämrats. Utredningen anser därför att åtgärder som stärker livsmedelsberedskapen inte kan anstå. Mot denna bakgrund lämnar utredningen flera förslag. Bland annat föreslås att jordbruksmark bör skyddas bättre eftersom tillgången till jordbruksmark är avgörande för att upprätthålla inhemsk produktion och därmed för livsmedelsberedskapen. Utredningen föreslår att regeringen bör ge Jordbruksverket i uppdrag att ur ett livsmedelsberedskapsperspektiv analysera förslag om införande av nationella territoriella anspråk och riksintresse.

3.7 Nationell fysisk planering, Ds 2023:28

Regeringen gav den 7 juli 2022 utredaren Lena Erixon uppdrag att genomföra en förstudie om nationell fysisk planering. Efter regeringsskiftet fick utredningen fortsatt förtroende inom de uppsatta ramarna.

Utredningen inleds med en beskrivning över dagens system samt en analys av detta. De övergripande slutsatserna är att:

- Det finns omfattande brister i dagens planeringssystem och i statens agerande.
- Den samlade bilden är att dagens system för nationell fysisk planering är föråldrat och dåligt förvaltad, men att förståelsen fortfarande är stor för att staten kan behöva peka ut geografiska anspråk.
- Förstudien drar slutsatsen att statens samlade målbild är oklar för samhällsplaneringens aktörer.
- Rutinerna för att arbeta med statens planeringsunderlag är otillräckliga.
- Det finns en förväntan på en starkare statlig styrning.

Förstudien föreslår ett stort förändringar av systemet. Förslagen är dock inte färdiga utan behöver i de allra flesta fall föregås av ytterligare utredningar som i många fall behöver utgöras av SOU:er.

3.7.1 Förslag 1: Planlagstiftning med nationell planeringsnivå

Förslag 1 innefattar en ny nationell planeringsnivå som läggs fast i en ny samlad planlagstiftning som samlar all fysisk planering på nationell, regional och kommunal nivå. En central del i förslaget är en nationell plan för territoriella anspråk för land och hav. Syftet med den nationella planen är att tydligare förmedla vilka mål och perspektiv som regeringen vill prioritera under innevarande period. Det ska alltså fattas ett beslut om den nationella planen varje mandatperiod. Den

nationella planen bereds lämpligen inom Regeringskansliet i en interdepartemental arbetsgrupp.

Förslaget innebär att det nuvarande systemet med riksintressen ersätts av en ny struktur, nya begrepp och uppdaterade bestämmelser. Det kommer att finnas likheter med nuvarande riksintressesystem. De nya bestämmelserna integreras i ny planlagstiftning och får liknande funktion som idag, i planering och prövning av ärenden som rör mark- och vattenanvändning.

3.7.2 Förslag 2: Nationell målbild

Förslag 2 är något mindre långtgående än förslag 1. Förslaget omfattar en nationell målbild som beslutas av regeringen. Målbilden innehåller kriterier för utpekande av riksintresseanspråk. Den bör också innehålla en redovisning av de överstatliga anspråk som är aktuella och hur dessa kan förstås på nationell, regional och lokal nivå. Målbilden bör också innehålla en redovisning av nationella målsättningar och prioriterade perspektiv som regeringen anser vara väsentliga att beakta vid avvägningar under rådande mandatperiod. Den beslutas av regeringen varje mandatperiod, men är inte juridiskt bindande. Regeringskansliet får en viktig uppgift i beredandet av den samlade nationella målbilden och andra uppdrag kopplat till denna. För sektorsmyndigheter innebär förslaget att delta i arbetet med att ta fram underlag till den nationella målbilden.

I förslaget består nuvarande system med riksintressen men bör förändras på flera punkter. Riksintresseutredningens förslag bör genomföras.

3.7.3 Förslag 3: En aktiv förvaltning av nuvarande system

Förslaget består av flera ”mindre” förslag inom olika områden som ska förbättra planeringen utan större förändringar av systemet. Förslagen är bland annat:

- Att stärka Boverkets roll genom förändring i hushållningsförordningen.
- Regeringsuppdrag till Försvarsmakten och MSB med syfte att förtydliga och säkerställa tillämpning av terminologi.
- Utredning för skydd av folkrätt kring samisk kultur och renskötsel.
- Förstärkt statlig samordning i energifrågor.
- Utsedd myndighet för grunddatadomänansvar.
- Ändrad instruktion till Statens fastighetsverk.
- Statliga myndigheters överklaganderätt.

3.7.4 Tre tilläggförslag

Man föreslår dessutom tre tilläggförslag som kan genomföras oavsett vilket av de tre alternativen som väljs. Dessa tilläggförslag är:

- Regional sektorsplanering (detta kan inte kombineras med förslag 3).
- Process för sekretessbelagda intressen.
- Åtgärder i nationella vägnätet.

3.7.5 Jordbruksmark i förslagen

Jordbruksmark nämns endast översiktligt och det har inte gjorts några analyser avseende jordbruksmark som riksintresse utan det konstateras att:

Förstudien stöttar att jordbruksmark och dricksvattenförsörjning får ett ökat skydd. Dock föreslås att dessa blir att betrakta som nationella anspråk enligt förslag 1 eller som riksintresse enligt förslag 2. Med detta följer också länsstyrelsens möjligheter att överpröva planer som inte tillgodoser skyddet.

Jordbruksverkets tolkning av skrivningarna i utredningen rörande jordbruksmark är att det utifrån jordbruksmarken inte finns någon avgörande skillnad mellan förslag 1 och förslag 2. I båda förslagen får jordbruksmarken ett stärkt skydd och med båda förslagen blir skyddet av jordbruksmark likställt med skyddet för andra intressen.

4 Nuvarande riksintressen - Hur fungerar det?

Ett geografiskt område med särskilda värden kan klassas som nationellt riksintresse och regleras då i miljöbalken. Att ett område har klassats som riksintresse betyder att det så långt som möjligt ska skyddas mot åtgärder som påtagligt kan skada dess värden. Områden kan vara av riksintresse för både bevarande och exploatering men också för yrkesfiske och rennärigen. Riksintressen ska behandlas och redovisas i den kommunala översiktsplaneringen så att det blir tydligt hur dessa förhåller sig till andra intressen men också för att avvägningar mellan oförenliga riksintressen ska kunna göras.

I ett regeringsuppdrag⁹ har Boverket beskrivit att en förutsättning för att tilltron till riksintressesystemet ska kunna upprätthållas är att statens riksintresseanspråk uppfattas som relevanta och aktuella. Vidare konstaterar man att när riksintressesystemet skapades fanns en dialog mellan stat och kommun som saknas idag. Boverket drar slutsatsen att en livaktig dialog mellan stat och kommun är väsentlig för att riksintresseanspråken ska avspegla ett relevant och aktuellt urval.

Sveriges kommuner och regioner (SKR) har i två skrifter utvecklat sin syn på riksintressesystemet. I rapporten Riksintresse 2.0¹⁰ anser man att riksintressemyndigheterna har för låg kunskap om riksintressenas roll i planeringsprocesserna samt att sektorsmyndigheterna saknar kompetens och kunskap för att hålla riksintresseanspråken aktuella och relevanta. I rapporten Grus i planeringsmaskineriet¹¹ skriver man att det finns ett bristande samspel mellan staten och kommunerna vad gäller planeringsprocesserna. Man efterlyser bland annat en tydligare vägledande roll från länsstyrelserna och man vill se tydligare krav på riksintressemyndigheterna.

4.1 Riksintressesystemet idag

När ett område pekas ut som riksintresse får det ett skydd mot åtgärder som påtagligt kan skada riksintressets syfte eller värden. Möjligheten att utse områden av riksintresse framgår av 3 och 4 kapitlen i miljöbalken. Det är först när någon vill ändra markanvändningen på ett sätt som kräver ett rättsligt beslut som ett riksintresse får betydelse. Det kan exempelvis påverka förutsättningarna för bygglov eller exploatering.

Bestämmelserna om riksintressena ska tillämpas i den kommunala planeringen och vid beslut enligt plan- och bygglagen. De ska även tillämpas vid beslut enligt elva

⁹ Översyn av kriterierna för och anspråk på områden av riksintresse, Boverket rapport 2021:14

¹⁰ <https://skr.se/download/18.50bfbe141840e2c6c5a537ea/1667377604892/8047-092-6.pdf>

¹¹ <https://skr.se/download/18.acac5cc18c6365545172d4/1702544872915/Grus%20i%20planeringismaskineriet.pdf>

andra lagar som rör ändrad mark- eller vattenanvändning. Bestämmelserna ska också tillämpas i havsplaneringen enligt miljöbalken. Däremot kan bestämmelserna om riksintressen inte användas för att ställa krav på en pågående markanvändning.

I utredningen Nationell fysisk planering¹² finns en bilaga (bilaga 5) där man analyserat riksintressesystemet.

Här lyfts kommunernas översiktsplaner som det viktigaste instrumentet där reglerna för områden av riksintresse är ett verktyg för det nationella inflytandet på mark- och vattenanvändningen inom vissa, på förhand utpekade områden i kommunerna. Länsstyrelserna har till uppgift att bevaka att riksintressena tillgodoses i planering och beslut enligt plan- och bygglagen och annan relevant lagstiftning som hänvisar till hushållningsbestämmelserna.

I analysen skriver man att idag väver riksintressemyndigheterna ofta även in sina egna sektorsmål i riksintressesystemet och utgår allt mer från sin egen verksamhet än allmänna intressen utifrån avgränsade områden med särskilda kvalitéer av stor betydelse i ett nationellt perspektiv. Områden som ska pekas ut som anspråk inom riksintressesystemet är ofta "särskilt lämpliga områden", inte alla områden av intresse.

Slutligen anför man att idag pekas omfattande områden ut på grunder och med motiv som inte stöttar en framtida tillämpning utan är mycket generella. Vad och hur ett värde ska skyddas måste vara tydligt och rimligt utifrån lagens intentioner. I annat fall får riksintressesystemet oproportionerligt stort inflytande över planprocesser och tillståndsprocesser som inte var avsikten. Dessutom riskerar otydligheter från statliga myndigheter att avgörande frågor hamnar mycket sent i processerna och inte tidigt i den strategiska planeringen som var avsikten med hushållningsbestämmelserna.

4.2 På vilket sätt påverkar områden av riksintresse markägaren eller den som nyttjar egendomen?

Så länge man inte ändrar i pågående markanvändning har det inte någon avgörande betydelse om ett område pekas ut som riksintresse.

Boverket skriver¹³ att om en åtgärd medför påtaglig skada på riksintresset och det motstående intresset inte utgörs av ett annat riksintresse, så är åtgärden otillåten. Då ska ingen avvägning eller "samlad bedömning" mot enskilda intressen eller andra allmänna intressen göras eftersom åtgärden i vilket fall är otillåten. Går det inte att förena två motstående riksintressen ska det ändamål som på lämpligast sätt

¹² Nationell fysisk planering, DS 2023:28

¹³ <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/teman/riksintressen/riksintressen-i-pbl/pataglig-skada/sammanfattning-att-prova-pataglig-skada/>

främjar en långsiktig hushållning med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt ges företräde.

5 Olika sätt att stärka skyddet av jordbruksmark

Det finns olika sätt att stärka skyddet av jordbruksmark. I detta kapitel analyseras olika förslag som i varierande utsträckning kan stärka skyddet av jordbruksmark jämfört med idag.

5.1 All jordbruksmark som riksintresse

5.1.1 Riksintressesystemet

Riksintressen finns i två olika kategorier. I 4 kap. miljöbalken finns definierade utpekade geografiska områden och i 3 kap. miljöbalken finns olika intressen utpekade. De olika intressena har sedan en ansvarig myndighet som ska ange anspråk för riksintresset.

Riksintressena i miljöbalken har verkan i andra lagstiftningar, bland annat i plan- och bygglagen där riksintressena får konsekvenser för tillämpningen vid framtagande av översiktsplaner och detaljplaner.

De riksintressen som finns i 3 kap. miljöbalken pekas ut av en ansvarig myndighet. Detta regleras i förordningen (1998:896) om hushållning med mark- och vattenområden m.m. (hushållningsförordningen). Där står i 1 § att:

De statliga myndigheter som anges i denna förordning har var och en inom sitt verksamhetsområde uppsikt över hushållningen med mark- och vattenområden. Myndigheterna ska i samverkan med länsstyrelserna följa utvecklingen av frågor om hushållningen med mark- och vattenområden. Tyngdpunkten i denna verksamhet ska läggas på frågor som har stor betydelse i ett nationellt perspektiv och frågor vars utveckling Sverige enligt internationella åtaganden ska följa.

Kriterier för riksintresse

Myndigheterna som utser riksintresse gör det utifrån uppställda kriterier. De kriterier som används idag bygger på kriterier som återfinns i förarbetena till den numera upphävda lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser, samt i förarbeten till miljöbalken. Dessa ligger båda långt tillbaka i tiden och Boverket har tidigare påpekat att de nuvarande kriterierna devis är föråldrade.

5.1.2 Befintliga riksintressen

Boverket och de övriga riksintressemyndigheterna hade under 2020 ett regeringsuppdrag att se över riksintresseanspråken¹⁴. I uppdraget låg ett tydligt mål

¹⁴ Fi2020/00252/SPN

om att minska både antalet riksintressen samt också den totala arealen som omfattas av riksintressen.

Att bestämma riksintressenas totala utbredning idag är inte helt enkelt. Boverket har i sitt regeringsuppdrag (Boverket Rapport 2020: 26, Översyn kriterier riksintresse) sammanställt hur stor areal de olika riksintresseanspråken är jämfört med den totala landytan. De data Boverket använder kommer ursprungligen från riksintresseutredningen, SOU 2015:99.

Riksintresseutredningen fick hjälp av SCB att kvantifiera arealerna för riksanspråken för olika ändamål. SCB har försökt att hantera att vissa anspråk överlappar varandra så att de ytor som redovisas är 'överlappsrensande' det vill säga att när man summerar kommer en specifik areal endast redovisas en gång.

Boverket beskriver en utmaning att för vissa av riksintressena ange en yta då det finns anspråk som endast anges som en punkt. Boverket konstaterar också att det av olika anledningar fattas anspråk i materialet från 2015.

En bearbetad sammanställning över intresseanspråken enligt 3 kap. miljöbalken ser ut enligt följande på länsnivå:

| Andel av ytan som är riksintresse idag | |
|--|-------|
| Län | |
| Stockholm | 55,2% |
| Uppsala | 36,4% |
| Södermanland | 44,6% |
| Östergötland | 37,0% |
| Jönköping | 18,2% |
| Kronoberg | 17,2% |
| Kalmar | 43,0% |
| Gotland | 50,8% |
| Blekinge | 48,1% |
| Skåne | 43,0% |
| Halland | 32,2% |
| Västra Götaland | 40,9% |
| Värmland | 22,0% |
| Örebro | 17,5% |
| Västmanland | 18,0% |
| Dalarna | 29,7% |
| Gävleborg | 27,0% |
| Västernorrland | 39,0% |
| Jämtland | 56,5% |

| Andel av ytan som är riksintresse idag | |
|--|--------------|
| Västerbotten | 47,6% |
| Norrbotten | 66,3% |
| Riket | 45,6% |

Riksintresseanspråken enligt tredje kapitel i miljöbalken är uppdelade på följande ändamål:

- Rennäring
- Yrkesfiske
- Naturvård
- Kulturvård
- Friluftsliv
- Ämnen/Mineral
- Energi
- Kommunikation
- Kärnavfall
- Försvar

5.1.3 Jordbruksmark i befintliga riksintressen

Jordbruksverket har analyserat riksintressena naturvård, kulturmiljövård samt friluftsliv genom en GIS-analys. Det visar sig att det finns mycket jordbruksmark inom de områden som ingår i de utpekade riksintresseanspråken. Dessa tre riksintressen överlappar också varandra i viss utsträckning vilket gör att det finns jordbruksmark som förekommer i flera av riksintressena. På nationell nivå finns det cirka 686 000 hektar åkermark vilket innebär cirka 26 procent av den totala arealen åkermark i Sverige. För betesmarken är motsvarande siffror 242 000 hektar motsvarande cirka 43 procent av all betesmark. För jordbruksmarken (åkermark och betesmark) är den sammanlagda siffran att cirka 29 procent redan idag ligger inom ett riksintresse.

5.1.4 Att göra all jordbruksmark till riksintresse

Trots att en andel av jordbruksmarken redan idag ingår i befintliga riksintressen är inte det tillräckligt för att säkra hela jordbruksmarken. Det är trots allt drygt två tredjedelar av jordbruksmarken som inte ingår i något riksintresse och skyddet är inte kopplat till livsmedelsproduktion för den mark som ingår i befintliga riksintressen.

Om man gör all jordbruksmark till riksintresse och adderar den jordbruksmark som idag inte har ett skydd enligt befintliga riksintressen får man följande sammanställning:

| | andel av ytan som är riksintresse idag | jordbruksmark som andel av total yta | andel som är riksintresse om all jordbruksmark tas med |
|-----------------|--|--------------------------------------|--|
| Län | | | |
| Stockholm | 55,2% | 3,6% | 58,8% |
| Uppsala | 36,4% | 9,1% | 45,5% |
| Södermanland | 44,6% | 10,8% | 55,5% |
| Östergötland | 37,0% | 13,2% | 50,2% |
| Jönköping | 18,2% | 9,8% | 28,0% |
| Kronoberg | 17,2% | 6,5% | 23,8% |
| Kalmar | 43,0% | 4,6% | 47,6% |
| Gotland | 50,8% | 5,5% | 56,4% |
| Blekinge | 48,1% | 4,8% | 52,9% |
| Skåne | 43,0% | 20,5% | 63,5% |
| Halland | 32,2% | 10,5% | 42,7% |
| Västra Götaland | 40,9% | 11,9% | 52,8% |
| Värmland | 22,0% | 4,9% | 26,9% |
| Örebro | 17,5% | 10,2% | 27,6% |
| Västmanland | 18,0% | 20,2% | 38,2% |
| Dalarna | 29,7% | 1,6% | 31,4% |
| Gävleborg | 27,0% | 2,3% | 29,3% |
| Västernorrland | 39,0% | 1,3% | 40,4% |
| Jämtland | 56,5% | 0,5% | 57,0% |
| Västerbotten | 47,6% | 1,0% | 48,6% |
| Norrbotten | 66,3% | 0,3% | 66,6% |
| Riket | 45,6% | 4,3% | 50,0% |

Som synes blir det inte någon större ökning av ytan riksintresse på nationell nivå men för enskilda län blir det en markant ökning av de totala arealerna som skyddas av riksintressen.

5.1.5 Konsekvenser av att göra all jordbruksmark till riksintresse

Även om vi säger "all jordbruksmark" behöver detta definieras. Även om all jordbruksmark skulle omfattas av riksintresse kvarstår problemet att definiera vad som är jordbruksmark. All jordbruksmark är inte blocklagd och man skulle därför inte enbart kunna förlita sig på uppgifterna i Jordbruksverkets blockdatabas.

I riksintressesystemet måste en myndighet peka ut de områden som man anser ska ingå som riksintresse och ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det avgörande att markägare i förväg vet om att marken är utpekad.

I dag är den juridiska termen i miljöbalken "brukningsvärd" jordbruksmark. Det är ganska väl beskrivet vad detta begrepp innefattar ifrån olika domslut. Vi tolkar det som att det ligger nära den blocklagda marken. Det är därför en möjlighet att utgå från blockdatabasen för att peka ut all jordbruksmark men det är värt att poängtera att det finns jordbruksmark som inte ingår i blockdatabasen eftersom det inte är någon som sökt stöd på den. Som beskrivs ovan finns det också marker i blockdatabasen som inte har använts för odling under lång tid men som inte tagits bort.

Enligt förarbetena ska riksintressen avse få och unika områden. Att tillföra en stor areal till riksintressesystemet skulle medföra stora konsekvenser för hur planeringen kan genomföras.

Jordbruksverket bedömer därför att det inte är lämpligt att utse all jordbruksmark som riksintresse då det skulle utmana riksintressesystemet.

5.2 Delar av jordbruksmarken som riksintresse

Vilka parametrar ska styra om man väljer att endast göra delar av jordbruksmarken till riksintresse? Ofta framförs att det är den "värdefullaste" jordbruksmarken som ska skyddas och då är det den värdefullaste marken ur ett produktionsperspektiv som avses.

Man behöver också fundera på skalan om man ska göra delar av jordbruksmarken som riksintresse:

- Nationell skala
- Regional skala
- Lokal skala
- Gårdsnivå
- Fältnivå

5.2.1 Avkastning

Avkastning är ett begrepp som beskriver hur stora skördar man får. Skillnader i avkastning kan bero på många olika faktorer. En avgörande fråga för avkastningens

storlek är vilken gröda som odlas. Jorden ger olika bra förutsättningar för olika grödor men den ekonomiska avkastningen kommer utifrån grödan.

Sockerbetor odlas i södra Sverige och har historiskt gett mycket stor ekonomisk avkastning. Man odlar sockerbetor i en växtföljd tillsammans med oljeväxter och spannmål. Då sockerbetan betalar bra odlas den ofta på marker som kan sägas ge en generellt hög avkastning även av spannmål och oljeväxter.

Grönsaker är ett annat exempel. Här kan den ekonomiska avkastningen vara hög per hektar. Det är dock ofta förknippat med en högre insats så netto är inte alltid avkastningen högst. Grönsaker kan odlas på många typer av jordar. Det går att odla grönsaker på mulljordar och rotgrönsaker odlats ofta på sandjordar. Dessa jordar ger förhållandevis lägre avkastning för spannmål. Hur ska dessa jordar då värderas ur ett produktionsperspektiv?

Den största grödan i Sverige är vall och grovfoder. Detta odlas ofta i områden som ofta räknas som mellanbygder. De marker som det odlas vall på är oftast inte mest lämpade för spannmål eller oljeväxter. Vallen är motorn i svensk mjölkproduktion och trots att den ekonomiska avkastningen för vallodling inte är så hög per hektar ger den förutsättningar för mjölkproduktion som har en hög ekonomisk avkastning.

Att värdera jordars produktivitet är också svårt utifrån vilka insatser som krävs. I ett läge där handelsgödsel är en bristvara kan jordar med lägre produktivitet men som ligger i anslutning till djurgårdar få en fördel då man lättare kan sprida stallgödsel.

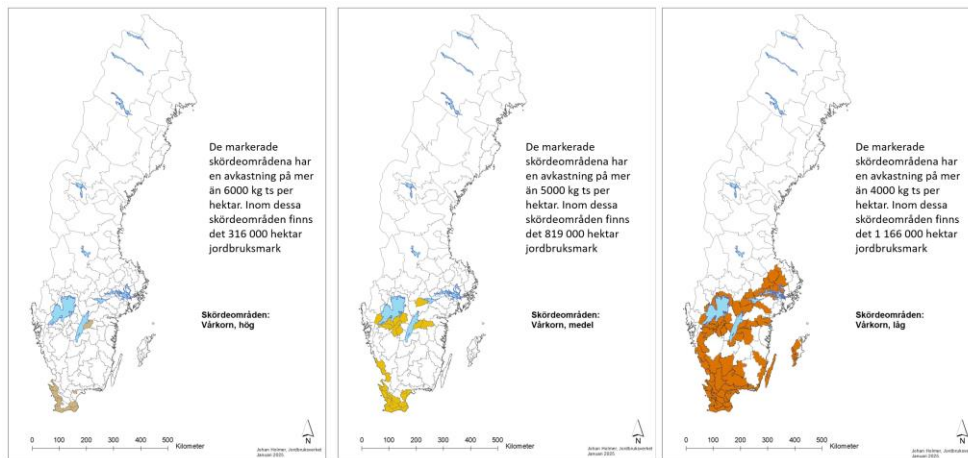
Det finns indikationer på att vissa jordar bättre klarade att producera livsmedel under torkan 2018. Det var då mulljordar som klarade av att hålla vatten under en lång tid av torka. Dessa jordar klassas inte som de mest produktiva under optimala förhållanden.

När det gäller produktivitet måste man klargöra vilket geografiskt perspektiv man talar om. Jordarna i Skåne avkastar generellt mer än de i Norrland men det finns även en styrka med ett regionalt perspektiv för att säkerställa livsmedelsproduktion i hela landet. Inte minst vid olika typer av kriser och när flera kriser inträffar samtidigt, vilka till exempel kan göra att det är svårare att genomföra transporter inom Sverige.

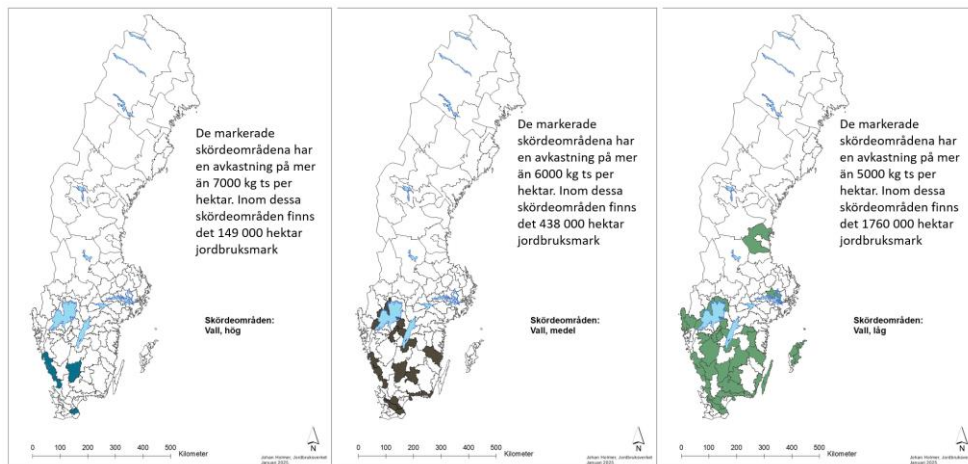
5.2.2 Skördeområden

Ett skördeområde är det minsta geografiska område det förs statistik på rörande avkastning av jordbruksprodukter och de har använts under många år. Stödnivåer inom jordbrukspolitiken har grundats på skördeområden.

Skördeområden varierar i storlek och kan ibland gå över flera kommuner. Se figur 1 och 2 för hur avkastning av vårkorn respektive vall skulle falla ut som parameter för riksintresse.



Figur 1. Skördeområden i Sverige med de högsta medelavkastningarna av vårkorn.



Figur 2. Skördeområden i Sverige med de högsta medelavkastningarna av vall.

Den 10-gradiga skalan

I början av sjuttioalet tog dåvarande lantbruksstyrelsen fram en gradering av Sveriges jordbruksmark i en tiogradig skala. Graderingen bygger på ekonomiska avkastningsnivåer för år 1969. Denna gradering är fortfarande idag mycket efterfrågad som ett planeringsunderlag och används i stor utsträckning i bland annat översiktsplaner och vid förhandsbesked. I tidigare miljömålsrådsprojekt har Jordbruksverket, Boverket och länsstyrelserna konstaterat att denna gradering inte fyller de funktioner som behövs för att vara ett godtagbart underlag.

- Då graderingen bygger på ekonomisk avkastning från 1969 ger den inte en rättvisande bild över dagens situation. Vallodling har till exempel värderats lågt men kan räknas upp om man ser till dess betydelse för mjölkproduktionen. Ett annat exempel är sockerbetsodlingen som har helt

andra förutsättningar idag jämfört med 1970-talet och skulle sannolikt ge en lägre gradering om studien gjordes om idag.

- De geografiska områden som skalan är indelade i är grova och för kommunerna ger det ofta ingen vägledning då hela kommunen har samma eller möjligtvis två olika nivåer på skalan. Skalan har möjligen sin användbarhet i nationellt perspektiv men inte på kommunal nivå.
- Dessutom ger graderingen enbart en bild över ekonomisk avkastningsnivå medan aspekter som handlar om långsiktigt hållbar livsmedelsproduktion, biologisk mångfald, ekosystemtjänster, grön infrastruktur och klimatanpassning inte inkluderas.

Slutsatsen från tidigare projekt är att den 10-gradiga skalan måste ersättas.

5.2.3 Andra möjliga parametrar att använda för att bestämma värdet på jordbruksmarken

Om avkastningsnivåer inte är den parameter som ska avgöra om en mark ska klassas som riksintresse finns det andra datakällor som kan ge en bild över markens egenskaper. Följande datakällor, var för sig eller i kombination, ger en bild över både kvalitet och kvantitet för jordbruksmarken i ett område.

Åkermark och betesmark

Data från blockdatabasen.

Blockdatabasen är en vektorbaserad databas som innehåller uppgifter om områden som är jordbruksmark enligt EU:s definitioner. Uppgifterna i databasen ligger till grund för ansökningarna om jordbrukarstöd. Jordbruksverket ansvarar för ajourhållning av databasen. Ett block är ett avgränsat område med jordbruksmark antingen innehållande åkermark eller betesmark. Blockdatabasen ger en uppskattning över den totala mängden jordbruksmark i dagsläget.

Ängs- och betesmarksinventeringen

TUVA-databasen innehåller resultatet från ängs- och betesmarksinventeringen som har pågått sedan 2002 och omfattar knappt 335 000 hektar ängs- och betesmarker. I databasen kan du se var markerna finns och vilka speciella naturvärden de har. Du kan söka på arter, marktyper, kulturlämningar och mycket mer. Det går också att söka direkt i kartan för att se var det finns ängar och betesmarker i närmiljön.

Exploatering av jordbruksmark

Data från Jordbruksverkets rapporter om exploatering av jordbruksmark

Jordbruksverket har sedan 1998 data på hur mycket jordbruksmark som exploateras i varje kommun årsvis. Data är samlat i flera olika rapporter och ger tillsammans en bild över utvecklingen i en kommun de senaste 20 åren.

Historik över jordbruksmarken

Data från Jordbruksverkets statistikdatabas

I Jordbruksverkets statistikdatabas finns historisk statistik. Innehållet varierar mellan olika län och kommuner men ger en bra bild över hur storleken på åker, bete och djurproduktion skiftat under en längre tidsperiod.

Jordart

Data från digitala jordartskartan

Den digitala jordartskartan finns hos SGU. Genom den digitala jordartskartan får man en bild över hur jordarten varierar i ett område. Jordbruksverket har också tagit fram kartor med information om svensk åkermark. Dessa finns på jordbruksverkets webbplats.

Avkastning

Jordbruksverkets statistikdatabas, normskördar för skördeområden

Skördeområden är det minsta område som statistik över skördar finns dokumenterad och visar jordarnas produktionskapacitet. Med normskörden för en gröda inom ett område menas den hektarskörd man normalt kan räkna med i området. För att få en bra helhetsbild bör flera olika grödor studeras.

Dräneringsförhållanden

Digitala markavvattningsföretag, via länsstyrelsen

De olika länsstyrelserna har kommit olika långt när det gäller att digitalisera information om markavvattningsföretag. I vattenarkiven finns information och gamla kartor. Informationen kan användas för att se hur dräneringsförhållanden ser ut. Ett markavvattningsföretag är en samfällighet vilket gör informationen viktigt vid planläggning.

Regional handlingsplan för grön infrastruktur

För varje län har det tagits fram en regional plan för grön infrastruktur. Dessa innehåller nulägesbeskrivningar med kunskapsunderlag över till exempel naturtyper och värden för biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Informationen ger en bra helhetsbild över de värden som finns i ett område.

5.2.4 Jordbruksverkets ställningstagande rörande att peka ut delar av jordbruksmarken som riksintresse

Mot bakgrund av svårigheten att bedöma vilken mark som är mer brukningsvärd än annan mar bedömer vi att det inte är lämpligt att utse delar av jordbruksmarken som riksintresse.

5.3 Stärkt skydd för jordbruksmarken i 3 kap. 4 § miljöbalken

Ett sätt att stärka jordbruksmarkens skydd vore att ändra skrivningen i 3 kap. 4 § miljöbalken. Genom att skärpa bestämmelsen i lagen skulle skyddet för jordbruksmarken kunna stärkas utan att peka ut riksintresseområden eller liknande. Jordbruksverket har i tidigare regeringsuppdrag 2013 (RA 2013: 35) konstaterat att jordbruksmark i många fall tas i anspråk utan de avvägningar och beslutsunderlag som lagstiftningen faktiskt kräver. En ändring i bestämmelsen skulle innebära att vi kan få en annan tillämpning som tar större hänsyn till skyddet av jordbruksmark. Både Boverket och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har framfört att man ser en översyn av 3 kap. 4 § miljöbalken som en lämplig åtgärd för att stärka skyddet av jordbruksmarken.

Nuvarande bestämmelse

4 § Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse.

Brukningvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

Skogsmark som har betydelse för skogsnäringen skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk.

Jordbruksverkets förslag på ny bestämmelse

4 § Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse.

Jordbruksmark ska så långt möjligt skyddas mot att tas i anspråk för bebyggelse, anläggningar eller andra åtgärder som försvårar primärproduktion av livsmedel.

Skogsmark som har betydelse för skogsnäringen ska så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk.

5.3.1 Kommentarer till förslaget

Inledningsvis ska tydliggöras att detta är ett förslag i ett tidigt skede som behöver utredas vidare. Av detta skäl, samt mot bakgrund av hur vårt regeringsuppdrag är formulerat och den begränsade tiden för uppdraget, har Jordbruksverket endast översiktligt beskrivit konsekvenserna av förslaget. Vi bedömer därmed att det inom ramen för detta uppdrag saknas skäl att ta fram en konsekvensutredning enligt 2 § förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Istället menar vi att förslaget behöver utredas ytterligare och att regeringen bör besluta om ett direktiv till en särskild utredare om att utforma ett förslag med tillhörande konsekvensutredning.

Jordbruksverkets förslag innebär en ändring i det stycke i 3 kap. 4 § miljöbalken som reglerar jordbruksmarkens skydd. Enligt Jordbruksverkets mening skulle

förslaget innebära ett starkare skydd för jordbruksmarken jämfört med idag. Genom förslaget likformas bestämmelsen om hushållning med jordbruksmark med övriga grundläggande hushållningsbestämmelser i 3 kap. miljöbalken. Nedan redogörs mycket övergripande för hur vi ser att förslaget skulle kunna bidra till ett stärkt skydd av jordbruksmark.

All jordbruksmark skulle omfattas av skyddet

Idag görs det en form av värdering av jordbruksmarken genom att endast brukningsvärd jordbruksmark omfattas av ett skydd. Det går inte att utifrån förarbeten och praxis dra någon tydlig gräns för när mark som inte brukas aktivt är att betrakta som brukningsvärd. En bedömning måste göras från fall till fall och det finns flera faktorer som kan påverka bedömningen av om jordbruksmark anses brukningsvärd eller inte. Genom att ta bort ordet ”brukningsvärd” ur lagtexten får bestämmelsen istället innebörden att all jordbruksmark, dvs åkermark och betesmark, ska omfattas av skyddet. Detta oaktat om marken bedöms vara brukningsvärd eller inte. Det innebär att mer jordbruksmark skulle omfattas av ett skydd jämfört med idag.

Signalvärde att ändra från ”får tas i anspråk” till ”ska så långt möjligt skyddas”

Genom ändringen likformas bestämmelserna för jordbruksmark, skogsmark och övriga hushållningsbestämmelser i 3 kap. miljöbalken. Det ger ett starkt signalvärde, såväl till enskilda som för de myndigheter som tillämpar lagstiftningen, att jordbruksmark ska skyddas, inte tas i anspråk. Att jordbruksmark så långt möjligt ska skyddas skulle ställa stora krav på myndigheternas utredning i frågan, innan det kan bli aktuellt att ta jordbruksmark i anspråk för andra intressen.

Skydd mot att ta jordbruksmark i anspråk för åtgärder som försvårar primärproduktion av livsmedel

Genom att skifta fokus i bestämmelsen till att jordbruksmark ska skyddas mot åtgärder som försvårar primärproduktion av livsmedel, tydliggör man jordbruksmarkens användningsområde och syfte. Förslaget innebär också att jordbruksmark så långt möjligt ska skyddas, även om det är frågan om att tillgodose ett väsentligt samhällsintresse, som exempelvis att bygga nya bostadsområden, arbetsplatser eller infrastruktur. Vidare kan föreslagen skrivning få till följd att jordbruksmark skyddas mot åtgärder som kan försvåra primärproduktion av livsmedel både på kort och lång sikt. Med ”ianspråktagande” avses idag endast åtgärder som på ett långvarigt sätt tar marken ur produktion.

5.4 Ge länsstyrelsen rätt att överpröva planer med avseende på jordbruksmarken

Länsstyrelsernas möjlighet att skydda jordbruksmarken är idag inte tillräcklig. Jordbruksverket vill därför återigen lyfta det förslag som första gången presenterades i Miljömålsberedningens delbetänkande; Med miljömålen i fokus - en hållbar användning av mark och vatten¹⁵. Detta förslag innebär en ändring i plan- och bygglagen så att länsstyrelsernas uppgift att bevaka frågan om jordbruksmark, både under samrådet om förslag till översiktsplan och detaljplan och i sitt granskningsyttrande över planförslaget, stärks samt att tillsynen av detaljplaner stärks. Förslaget upprepades i Riksstyrelsen¹⁶. Att ge länsstyrelsen rätt att överpröva planer med avseende på jordbruksmarken skulle inte ensamt utgöra ett tillräckligt skydd för jordbruksmarken, men det skulle kunna vara ett bra komplement till andra åtgärder.

5.5 Andra förslag för att stärka skyddet av jordbruksmarken

5.5.1 Krav att varje kommun tar fram ett planeringsunderlag för jordbruksmarken

Jordbruksverket ansvarade inom ramen för Miljömålsrådet för en åtgärd i samverkan med flera myndigheter, Brukningsvärd jordbruksmark - för vem, till vad och när? - Ny modell för värdering av jordbruksmark.¹⁷ I slutrapporten¹⁸ föreslås att kommunerna bör ta fram ett planeringsunderlag för jordbruksmarken i sin kommun. Rapporten ger förslag på vilka data som finns tillgängliga för att få en så bra helhetsbild som möjligt. En möjlighet skulle kunna vara att göra detta tvingande. Åtgärden ger kommunerna en bättre överblick och kunskap om jordbruksmarken i kommunen men är inte något tvingande styrmedel.

5.5.2 Information och rådgivning

Jordbruksverket har under lång tid jobbat med information och rådgivning om frågan om exploatering av jordbruksmark. Det har främst skett genom att tillsammans med länsstyrelser, ha dialog med kommunföreträdare - på både politisk nivå och på tjänstemannanivå. Jordbruksverket har tagit fram informationsmaterial riktat till kommunerna¹⁹. En möjlig väg att stärka skyddet av jordbruksmarken är att ge Jordbruksverket och länsstyrelserna ett utökat uppdrag att informera kommunerna om jordbruksmarkens värden.

¹⁵ SOU 2014:50

¹⁶ SOU 2015:99

¹⁷<https://sverigesmiljomal.se/contentassets/7d5ef45c745e4addacc4610575bcd9fa/miljomalsradet-s-atgardslista-2019.pdf>

¹⁸<https://jordbruksverket.se/download/18.4137e45617d4ac03597d469b/1637920970680/Slutredovisning-mmr-projekt-vardering-jordbruksmark-tga.pdf>

¹⁹ <https://jordbruksverket.se/jordbruket-miljon-och-klimatet/jordbruksmarkens-varden>

6 Solparker på jordbruksmark

6.1 Översikt solparker

Under slutet av 2010-talet och början på 2020-talet blev frågan om förnybar energiproduktion allt mer aktuell och det påbörjades en stor mängd projekt i Sverige för att etablera solceller på mark; solparker.

I Sverige har antalet hektar mark som det anläggs solparker på ökat kraftigt. Enligt nätverket för solparker var det 2019, åtta anläggningar i Sverige som godkänts medan det år 2023 var 451 anläggningar som godkänts. Under första halvan av 2024 godkände länsstyrelserna ytterligare 95 solparker.²⁰ Samtidigt finns det en stor mängd solparker som väntar på godkännande. År 2023 var det 364 solparker som väntade på godkännande.

Enligt nätverket för solparker²¹ var det för åren 2019 till 2023 cirka 3 000 hektar jordbruksmark som utgjorde mark för de solparker som fått godkänt vilket motsvarar cirka 67 procent av alla solparker.

Jordbruksmark är enligt branschen bra att lägga solparker på då kostnader för etablering är som lägst där. Marken är platt och det krävs ofta inte några markarbeten utan det går att påla ner stag och stöd. Endast i enstaka fall krävs att man gjuter.

6.2 Solparker på jordbruksmark – pågående processer

6.2.1 Ansökan om samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

När solparker blev vanligare i slutet av 2010-talet fanns diskussioner om hur processerna för godkännande skulle genomföras. Länsstyrelserna i framför allt Skåne och Västra Götaland var tidiga med att hantera frågan. De konstaterade att det inte fanns några tydliga riktlinjer utan man bestämde att hantera frågan utifrån ett så kallat 12:6 samråd.

Enligt 12 kap. 6 § miljöbalken ska en verksamhet eller åtgärd som riskerar att väsentligt ändra naturmiljön, och som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i miljöbalken, anmälas för samråd. Tillsynsmyndigheten får förelägga den som anmält åtgärden att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga, och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får

²⁰ www.solparker.com

²¹ Ibid.

tillsynsmyndigheten förbjuda verksamheten enligt 12 kap. 6 § fjärde stycket miljöbalken.

Länsstyrelserna har tillsammans med miljösamverkan Sverige²² tagit fram ett handläggarstöd²³ för att underlätta för länsstyrelserna när solparker på mark anmäls för samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Handläggarstödet fokuserar bland annat på metoder och arbetssätt och ger länsstyrelserna möjlighet till mer lika hantering av solceller i samrådsärendena. Genom att länsstyrelserna arbetar mer lika blir även samrådsprocessen tydligare för verksamhetsutövaren.

6.2.2 Frivilligt tillstånd enligt miljöbalken

I 9 kap. miljöbalken finns regler om miljöfarlig verksamhet och tillstånd för dessa. Enligt 9 kap. 6a § miljöbalken finns möjlighet för en verksamhetsutövare att söka tillstånd trots att det inte finns krav på det.

När det gäller solparker har det blivit vanligare att man söker frivilligt tillstånd. Detta görs för att man anser att ett tillstånd ger en säkrare verksamhet på lång sikt.²⁴

6.2.3 Miljö tillståndsutredningen

Utredningen presenterades den 21 januari 2025. Utredningen säger att det i dag saknas en enhetlig reglering av hur och om anläggningar för solkraft ska prövas och i så fall om de kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Detta medför otydligheter och osäkerheter kring hur prövningen ska gå till samt om vad som ska prövas. Sammanfattningsvis innebär prövningsprocessen och det oklara rättsläget stora utmaningar för den som vill etablera anläggningar för solkraft i Sverige. Utredningen föreslår att sådana anläggningar bör omfattas av granskningsplikt och krav på igångsättningsbesked. Skulle verksamheten efter granskningen antas medföra en betydande miljöpåverkan blir verksamheten tillståndspliktig. Utredningen har övervägt olika storlekar på anläggningen, men har efter avstämning både med branschen och berörda myndigheter valt att föreslå att gränsen för granskningsplikten bör sättas vid en hektar. Slutligen gör man bedömningen att det i nuläget inte finns skäl för att införa krav på bygglov för sådana anläggningar för solkraft som inte kommer att omfattas av granskningsplikt enligt miljöbalken.

6.2.4 Länsstyrelsernas brev till regeringen

Sommaren 2023 skickade landshövdingarna i Kronoberg, Blekinge, Halland, Jönköping, Kalmar, Skåne och Östergötland ett brev till regeringen med ett

²² <https://www.miljosamverkansverige.se/>

²³ <https://www.miljosamverkansverige.se/natur/solcellsanlaggningar-pa-mark/>

²⁴ <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.7bd8236b18bab71ba6b4eb7/1699520844475/%C3%B6versikt-processer-samrad-tillstand-solcellsparker.pdf>

önskemål om en översyn av lagstiftningen för solparker på mark eftersom man ansåg att samråd enligt 12 kap. 6 § miljöbalken inte är en lämplig prövningsform.

6.2.5 Projekt inom ramverk för fysisk planering - ett miljömålsrådsprojekt

Inom miljömålsrådet²⁵ pågår sedan en lång tid projektet ”Ramverk för nationell planering”. Här samlas ett stort antal myndigheter under ledning av Boverket för att utveckla metoder och arbetssätt hos de nationella myndigheterna vad gäller fysisk planering. Ett delprojekt är ”Möjlighetsplanering för stora solcellsparker på mark” där målen är att:

- En indikationsbild över möjliga geografiska koncentrationer av ansökningar möjliggör för berörda länsstyrelser att i dialog med kommuner skapa en beredskap inför framtida anspråk.
- En inventering och genomlysning av de juridiska förutsättningarna inklusive utbyte mellan länen skapar förutsättningar för en likvärdig tillämpning inom nuvarande juridiska ramar, samt en gemensam bild av brister kopplat till detta.
- En analys av målkonflikter och typeffekter på nationell nivå belyser principiella avvägningar att hantera i ärenden utifrån specifika anspråk. Belysning av förutsättningarna för en fortsatt storskalig expansion av solparker inom befintlig lagstiftning och dess målkonflikter och synergieffekter på nationella intressen.

6.3 Scenarier om solparker på jordbruksmark

Energimyndigheten har i en rapport²⁶ beskrivit olika möjliga utbyggnadsvägar för den förnybara elproduktionen. För solceller finns olika scenarier där man till 2030 ser att en utbyggnad av den totala solelsproduktionen som mest skulle uppgå till cirka 13 000 MW installerad effekt. Idag utgör den småskaliga takbaserade solelsproduktionen cirka 60 procent av produktionen men andelen kommer minska när större parker installeras. Ett antagande är därför att solparker kommer utgöra 50 procent av den installerade effekten. Ytanspråket för en markanläggning ligger på mellan 50 – 90 MW/km². Detta ger en yta på cirka 20 000 hektar. Detta är dock inte bara jordbruksmark.

Nätverket för solparker beskriver i en rapport, status för parker under 2024²⁷. De solparker som idag väntar på beslut hos länsstyrelserna utgör tillsammans en effekt på cirka 17 000 MW, alltså mer än Energimyndighetens högsta scenarier. Dessa beräknas att tillsammans med redan tillståndsgivna parker ha ett ytanspråk på cirka

²⁵ <https://sverigesmiljomal.se/miljomalsradet>

²⁶ Potentiella områden för fossilfri energi Delredovisning av uppdraget att kartlägga områden med energipotential inom Sverige, ER 2024:22

²⁷ Solparksstatus – första halvåret 2024, Nätverket för solparker

29 000 hektar mark. Enligt nätverket utgörs cirka 50 procent av marken av jordbruksmark.

6.4 Agrivoltaiskt/Solsambruk

Ett begrepp som förekommer i forskarvärlden och i fler dokument från EU är agrivoltaiska system. I EU-strategi för solenergi²⁸ talas det om dessa system och man menar då att det ska vara ett win-win -förhållande, det vill säga livsmedelsproduktionen ska öka i kombination med elproduktion. Man pekar på att solpanelerna kan skugga grödan från skadliga mängder sol och håll kvar fukten. Man pratar även om skydd mot hagel och störtkurar.

Det finns idag ingen enhetlig definition på begreppet och i en rapport från JRC²⁹ beskrivs hur olika länder inom EU gör försök att just definiera vad som menas. I rapporten hänvisas till olika modeller som tagits fram av olika aktörer såsom forskningsinstitut och ministerier. I Italien föreslås att man ska kunna ha upp till 40 procent av jordbruksmarken täckt med solceller, i Tyskland finns förslag på 10-15 procent. Rapporten sammanfattas med att det behövs en EU- gemensam definition samt att det är en utmaning att få in agrivoltaiska system i GJP-systemet.

I Sverige används flera olika begrepp för detta och vi kommer i det fortsatta arbetet att använda **solsambruk** vilket vi tycker beskriver företeelsen på ett bra sätt.

I en rapport³⁰ från 2024 studerades Sveriges första och enda park med solsambruk. Resultatet visade bland annat att solpanelerna tog upp en yta motsvarande cirka 25 procent. Samtidigt var minskningen i skörd i genomsnitt cirka 10 procent.

När traditionella solparker anläggs på jordbruksmark innebär det en ändrad markanvändning. Dessa parker optimerar elproduktionen och har mycket litet utrymme mellan raderna av paneler. Dessa parker är inte solsambruk men det är tydligt att konceptet med solsambruk i vissa fall används som en förevändning för att försöka få ett tillstånd för traditionella solparker.

6.4.1 Solsambruk – livsmedelsproduktion och elproduktion

Traditionella solparker som byggs på jordbruksmark hanteras av länsstyrelsen i olika processer vilka har beskrivits ovan. Mark- och miljödomstolen har i den s.k. Svedberga-domen bedömt att en storskalig solcellspark innebar en ändrad markanvändning och att brukningsvärd jordbruksmark togs i anspråk. Domen

²⁸ COM (2022) 221

²⁹ Chatzipanagi, A., Taylor, N. and Jaeger-Waldau, A., Overview of the Potential and Challenges for Agri-Photovoltaics in the European Union, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023

³⁰ Pietro Elia Campana, Bengt Stridh, Torsten Hörndahl, Sven-Erik Svensson, Sebastian Zainali, Silvia Ma Lu, Tekai Eddine Khalil Zidane, Paolo De Luca, Stefano Amaducci, Michele Colauzzi, Experimental results, integrated model validation, and economic aspects of agrivoltaic systems at northern latitudes, Journal of Cleaner Production, Volume 437, 2024

skulle kunna innebära att traditionella solcellsparker kommer att bedömas på motsvarande vis fortsättningsvis, även om omständigheterna i varje enskilt fall kommer att vara avgörande. Dessa parker är inte solsambbruk.

Solsambbruk är en möjlighet att producera både livsmedel och energi och då nå flera samhällsmål. Om det görs på rätt sätt, så att livsmedelsproduktionen kan fortgå i en mycket stor omfattning samtidigt som el produceras, anser Jordbruksverket att det är en teknik som ska uppmuntras. Jordbruksverket stöttar bland annat ett samarbetsprojekt som ska främja samarbete och erfarenhetsutbyte kring produktion av solet på jordbruksmark³¹.

Solsambbruk är i ett utvecklat stadi och det behövs insatser på många områden. Det behövs mera forskning för att fastställa potentialerna för livsmedel- respektive elproduktion, det behövs teknikutveckling och det behöver utvecklas affärsmodeller. Lagstiftningen behöver också tydliggöras.

Många aktörer efterfrågar en svensk definition av solsambbruk. Svensk solenergi lyfte detta som ett behov medan Nätverket för solparker var mera tveksamma och såg faror med en definition som riskerar att ge inlåsningar. Även RISE rekommenderar detta i en rapport³² inom ramen för projektet Solbruk Skåne³³. som en viktig åtgärd för att få till en utveckling på området. Jordbruksverket anser att en sådan definition bör tas fram i ett brett samarbete mellan myndigheter och bransch och att det inte inrymts i detta uppdrag. Jordbruksverket bör därför få ett uppdrag att ta fram en definition av solsambbruk i samarbete med relevanta aktörer.

Solsambbruk bör enligt Jordbruksverket inte betraktas som en ändrad markanvändning utan räknas som jordbruksmark i miljöbalkens hänseende. Därmed bör den praxis som framkommit i domstolar rörande traditionella solparker inte heller vara tillämpligt för solsambbruk.

Det finns stora utmaningar med att få solsambbruk att fungera tillsammans med nuvarande utformning av stöden inom den gemensamma jordbrukspolitiken. Med dagens regelverk går det inte att erhålla jordbrukarstöd på de ytor där det finns solsambbruk.

6.4.2 Reflektioner rörande solsambbruk från Copa-Cogeca

I november 2024 kom ett dokument³⁴ från den europeiska bondeorganisationen Copa-Cogeca. Man anser bland annat att det behövs en definition av solsambbruk, att man ska kunna få fortsatta jordbrukarstöd samt att man säkerställer att marken brukas av aktiva lantbrukare som aktivt driver lantbruk. Man vill också se

³¹ <https://scienceparkgotland.se/innovationsarena/samexistens-mellan-jordbruk-och-solbruk/>

³² https://utveckling.skane.se/siteassets/publikationer/solbruk-i-skane_1.1-regelverk.pdf

³³ <https://utveckling.skane.se/regional-utveckling/verksamhetsomraden/miljo-och-klimat/solbruk/>

³⁴ <https://copa-cogeca.eu/Flexpage/DownloadFile/?id=13549683>

obligatoriska garantier för att säkerställa återställande av marken när solsambuket upphör.

6.5 Ekonomiska aspekter

Traditionella solparker har under senare år etablerats på jordbruksmark och solcellsföretagen har då arrenderat marken av lantbrukare genom arrendeavtal som löper upp till 40 år. Det finns olika uppgifter om vilka summor som betalas i arrendeavgift men de summor som förekommer i diskussionerna är betydligt högre än de arrenden som traditionellt funnits inom jordbruket. Det är också avsevärt högre än de beräkningar som finns rörande vanligt förekommande gröders avkastning och täckningsbidrag.

Att möjliggöra solsambbruk som ger rätt till ersättning från de olika jordbrukarstöden är något som efterfrågats av branschen. I ett solsambbruk är elproduktionen betydligt lägre jämfört med en traditionell solpark vilket gör att intäkterna från elproduktionen också blir lägre. Samtidigt minskar livsmedelsproduktionen från solsambbruk endast i liten omfattning. RISE³⁵ skriver att solsambbruk har högre installationskostnader än traditionella solparker på grund av att en solsambbruksanläggning behöver byggas betydligt glesare. För att ge incitament att bygga solsambbruksanläggningar i stället för ”konventionella” solparker på jordbruksmark föreslår RISE att stöd ska ges i form av gårdsstöd.

6.6 Möjliga utvecklingsvägar att ändra i befintliga stöd för att möjliggöra solsambbruk i den gemensamma jordbrukspolitiken

Genom att förändra i befintligt regelverk inom den gemensamma jordbrukspolitiken skulle man kunna skapa underlag och förutsättningar för solsambbruk. Detta skulle innebära att livsmedelsproduktionen upprätthålls på markerna med endast en mindre sänkning av skördarna. Livsmedelsproduktionen skulle då ha en sådan omfattning att flera av de stöd som utgår för jordbruksproduktion kan vara möjliga att söka.

Då jordbrukarstödet skulle ges till den som brukar marken omfattas dessa stöd av det undantag från reglerna om statligt stöd som gäller för den gemensamma jordbrukspolitiken.³⁶

6.6.1 Hinder

Att möjliggöra solsambbruk innebär en utmaning med avseende på det gällande regelverket för jordbrukarstöden. Dessa regler utgörs dels av regler från EU och dels från regler som Sverige infört på nationell nivå. Följande hinder mot att kunna ha ett system med solsambbruk som även kan ge jordbrukarstöd har identifierats.

³⁵ https://www.ri.se/sites/default/files/2025-02/solbruk-i-skane_1.1-regelverk.pdf

³⁶ Artikel 145 i förordning (EU)2021/2115

- Huvudsaklig verksamhet måste vara jordbruk.
- Åkermark måste kunna jordbearbetas för att uppfylla grunddefinitionen.
- All areal av åkermark och betesmark ska ha en årlig aktivitet.
- Syftet med miljöersättningar i betesmarker uppnås inte när solceller finns på marken och kan inte ge rätt till miljöersättning för bete/slätteräng.
- Åkermark kan inte klassas om till betesmark när solceller placeras på marken även om det är möjligt att beta under panelraderna.
- Den som söker stöd måste ha tillräckligt förfogande över marken
- Den som söker stöd måste vara aktiv lantbrukare.
- Ett ersättningsberättigande jordbruksblock ska vara minst 0,10 hektar.

Jordbruksverket har översiktligt analyserat möjligheterna att möta dessa hinder.

6.6.2 Inför ett ägoslag för solsambbruk

För jordbruksblock finns flera undertyper som benämns ägoslag. Genom att införa ytterligare ett ägoslag för åkermark respektive betesmark som visar att det är solsambbruk skulle stödsystemen kunna hantera detta.

Det skulle kräva att strategisk plan och föreskrifter ändras.

Handläggning och tillsyn vid kontroller och ajourhållning kommer troligen att öka med detta förslag. Om markuppföljning inte blir möjlig då marken täcks av solpaneler kan det leda till ökade kontrollfrekvenser och ökad tillsyn.

6.6.3 Definiera en egen grödkod för solsambbruk

Solsambbruk skulle kunna definieras som en ”gröda” som endast ger rätt till grundläggande inkomststöd. Det kan då läggas in ett reducerat belopp för att ta hänsyn till att hela marken inte kan brukas.

Det måste definieras vad grödkoden innebär vilket kommer leda till att strategisk plan, förordning och föreskrifter måste ändras.

6.6.4 Ändra kriterier för huvudsaklig verksamhet

Sverige har kriterier i den strategiska planen för bedömning av huvudsaklig verksamhet. Dessa förtydligas i kontrollinstruktionen som styr de fältkontroller som genomförs av länsstyrelserna. Vid en sådan kontroll ska det säkerställas att verksamhet som inte är jordbruksverksamhet inte hämmar jordbruksaktiviteten fullt ut under det innevarande året. Dessutom ska stödsökande kunna markbearbeta och kunna odla en gröda på hela arealen trots att det har funnits annan aktivitet på den under året.

Enligt tidigare besked från kommissionen berättigar inte marken till direktstöd om jordbruksaktiviteten på skiftesnivå hindras eller försvåras.

För att kunna ge stöd för solsambbruk behöver det göras en ändring i den strategiska planen. En sådan ändring behöver förgås av ytterligare utredning som säkerställer att ändringen inte äventyrar stödsystemet i stort.

6.6.5 Ge stöd för bete med får i solparker

I anläggningar med solpaneler på åkermark bedrivs det ibland bete av växtligheten med får under och vid panelerna.

Att stöd inte kan beviljas för dessa marker beror i första hand på regelverket om huvudsaklig verksamhet. På dessa marker är den huvudsakliga verksamheten energiproduktion och inte jordbruk. Jordbruksverksamheten hindras och försvåras av solpanelerna. Även om bete kan ske under och mellan panelerna så kan inte den stödsökande jordbearbeta och odla en gröda på hela arealen. Delar av arealen på marken kan inte heller betas då det finns hårdgjorda ytor och stolpar i marken vilket inte kan ge rätt till ersättning.

Åkermarken kan inte heller övergå till att bli betesmark. Det eftersom orsaken till att marken inte längre kan brukas som åkermark är en förändring som inte kan anses vara en följd av naturliga förändringar av marken till betesmark.

För att kunna godkänna anläggningar som betas med får i stöden behöver regelverket ändras kring huvudsaklig verksamhet i strategiska planen. En sådan ändring behöver förgås av ytterligare utredning som säkerställer att ändringen inte äventyrar stödsystemet i stort.

6.6.6 Slutsatser och bedömningar

Jordbruksverket har analyserat flera olika möjligheter att få in solsambbruk inom ramen för jordbrukarstöden i den gemensamma jordbrukspolitiken.

Sammanfattningsvis kan sägas att det finns stora utmaningar oavsett vilket av alternativen man väljer. I samtliga möjligheter som studerats behöver det göras förändringar i strategisk plan, i förordningen och i de föreskrifter som reglerar stöden. Sådana ändringar behöver förgås av ytterligare utredning som säkerställer att det inte äventyrar stödsystemet i stort.

Jordbruksverket bedömer att detta inte är möjligt att genomföra inom nuvarande programperiod utan omfattande omprioriteringar. Samtliga studerade alternativ innebär ändringar i IT-system och de innebär alla en kostnad för Jordbruksverket.

Det är bättre att i arbetet med nästa programperiod som börjar 2028, hantera frågan om solsambbruk och säkerställa att det skapas ett stödsystem som kan hantera även detta. En förhoppning är det skapas gemensamma riktlinjer från EU-kommissionen som samtliga länder implementerar.

Jordbruksverket avråder från att göra ändringar i GJP i för solsambbruk innan nästa programperiod 2028.

6.7 Jämförelse med andra länder

6.7.1 Danmark

Danmark har en ambition om att fyrdubbla energiproduktionen från sol och vind till 2030. Ett viktigt verktyg i arbetet är de så kallade statligt utpekade energiparkerna. Parkerna föreslås av kommunerna och regeringen väljer ut. I parkerna är det sedan möjligt att prioritera vind- och solesanläggningar i förhållande till andra intressen. Parkerna har också särskilda möjligheter till dispens från olika hänsyn, såsom natur- och kulturlagstiftning, samt bättre villkor när det gäller elinfrastruktur och näringsverksamhet i anknytning till parken.

Den planerade solesproduktionen på jordbruksmark har ökat kraftigt de senaste åren. Alla anläggningar kommer inte att byggas då det finns en viss överplanering. Elinfrastrukturen saknas på många platser, marknadsförutsättningarna har också försämrats på senare tid och det finns lokalt motstånd kring många av projekten. Diskussionen kring att använda jordbruksmark till solparker ser dock lite annorlunda ut än i Sverige där livsmedelsförsörjningen oftast är i fokus. I Danmark talas det mer allmänt om en platsbrist. Sol, vind, åtgärder för klimat och övergödning samt en ökad areal skog och natur måste alla till för att Danmark ska klara sina miljö- och klimatmål. De lokala konflikterna är många men handlar oftast mer om rädsla för försämrad miljö, försämrad utsikt samt värdeminskning för den egna bostaden.

Möjligt att få direktstöd

I Danmark har man sedan flera år haft möjlighet att ha solceller på jordbruksmarken och kunnat få direktstödsersättningar. Förutsättningarna har varit att man har gräs mellan och under panelerna och att gräset tas om hand till livsmedelsproduktion. I många fall genom fårbeta.

Danmark har ställt en fråga till EU-kommissionen om det är möjligt att räkna in mark under solpaneler för att uppfylla kraven i GAEC 8 - miljöytor. Kommissionen har svarat Danmark att det kan vara möjligt, men man måste i så fall begära en ändring i sin strategiska plan hos kommissionen och lägga till solceller som ett giltigt element som kan inkluderas i GAEC 8. Kommissionen kommer då att ta en sådan begäran under övervägande men medlemslandet måste ha underbyggt sin begäran med utredningar om att solceller skulle kunna bidra positivt till biologisk mångfald i ett längre perspektiv. Även andra effekter på livsmedelsproduktionen och andra ekosystemtjänster måste utredas.

6.7.2 Italien

Även i Italien har planeringen av solparker på jordbruksmark tagit fart. Den italienska regeringen har dock under 2024 gjort lagändringar i syfte att förhindra att aktiv jordbruksmark som bidrar till livsmedelsproduktionen tas i anspråk för konventionella solparker.

Förbud mot exploatering av jordbruksmark för solexproduktion

Det finns en liknande process som i Danmark med utpekandet av området för förnybar energi. En viktig skillnad är att regionerna (motsvarande län) har i uppgift att peka ut dessa utifrån det beting om produktion av förnybar energi som varje region har fått av regeringen i syfte att nå ett nationellt mål om förnybar energi till 2030. Dessa områden får alltså inte längre utgöra jordbruksmark, med vissa undantag. Ett viktigt undantag handlar om att ytor som räknas som ”nedlagd jordbruksmark” kan få exploateras för solexproduktion. Hur regionerna ska tolka detta begrepp är i dagsläget under diskussion.

Stöd till system som kombinerar livsmedelsproduktion och solexproduktion

Agrivoltaiska system där minst 70 procent av ytan är dedikerad för jordbruksproduktion är tillåtna i Italien. Regeringen har även budgeterat 1,1 miljard euro inom återhämtningsfonden för investeringsstöd till agrivoltaiska system. Stödnivån är upp till 40 procent. En del av budgeten är riktad till projekt där jordbruksföretag samarbetar med andra aktörer och en del är riktad mot projekt som enbart drivs av jordbruksföretag. 920 miljoner euro är redan sökta i första utlysningssomgången. Det finns också ett produktionsstöd i form av en inmatningstariff, där företagen får mellan 8,50 och 9,30 cent per producerad kWh. I dagsläget finns få anläggningar i Italien och dessa är av pilot- och forskningskaraktär. Italien har dock bra förutsättningar då det finns många specialgrödor som kan behöva skugga och som redan har ställningar för exempelvis hagel- och regnskydd.

Under 2024 har en offentlig expertgrupp tagit fram regler för agrivoltaiska system. Utöver att minst 70 procent av ytan måste vara dedikerad för jordbruksproduktionen finns det även regler för hur mycket yta som panelerna får ge skugga, skötselkrav på jordbruksproduktionen, krav på innovationsnivå på anläggningen, krav på en viss elproduktion samt arbetsmiljömässiga krav såsom minimihöjder för att minska risker för olyckor i samband med att maskiner eller människor rör sig under anläggningen. Reglerna har fått viss kritik just eftersom att variationen i det italienska lantbruket med många specialgrödor gör att de ställda kraven inte alltid passar in i hur de olika anläggningarna bäst planeras utifrån de specifika förutsättningarna.

6.8 Biologisk mångfald i solparker

Anläggning av solparker på jordbruksmark kan gagna odlingslandskapets biologiska mångfald och vissa ekosystemtjänster (pollinering, kontroll av skadegörare) beroende på placering i landskapet samt utformning och skötsel av marken under och kring solanläggningen. Solparker som anläggs på eller intill jordbruksmark kan påverka den biologiska mångfalden i odlingslandskapet direkt eller indirekt. Direkt påverkan kan utgöras av att livsmiljöer tillkommer eller förstärks, t.ex. genom anläggning av fleråriga blommande ytor, eller försämras

eller tas bort, t.ex. genom dränering eller beskuggning³⁷. Indirekt påverkan kan ske exempelvis via oavsiktlig introduktion av invasiva arter. Nettopåverkan av åtgärder för att gynna biologisk mångfald i solparker beror på i vilken kontext solparken anläggs³⁸, vilka biologiska värden som redan finns på marken och vilka åtgärder som görs för att stärka eller tillföra dessa värden och minimera möjliga negativa effekter. Den biologiska nyttan av åtgärder för att gynna biologisk mångfald i solparken kommer alltså att bero på hur väl man anpassar åtgärderna till de lokala förhållandena i landskapet och behovet av resurser hos de arter som lever där.

Inom forskningen förekommer idag begreppet *Ecovoltaics*. Begreppet innebär att man i utformningen av en solpark designar och försöker optimera ytan även för att gynna biologisk mångfald. RISE har nyligen tagit fram en handbok om solparker som gynnar biologisk mångfald och ekosystemtjänster³⁹. Man beskriver i handboken hur åtgärder kan genomföras i planeringsstadiet för att gynna den biologiska mångfalden genom att välja platsen för parken och sedan styra utformningen så att den biologiska mångfalden gynnas. Handboken innehåller ett åtgärdsbibliotek för hur den biologiska mångfalden kan samverka med solparker.

Handboken lyfter solsambbruk som en åtgärd i sig för att öka den biologiska mångfalden. Det krävs dock att det genomförs på rätt marker och på rätt sätt för att öka den biologiska mångfalden, i annat fall riskeras en sänkning av densamma⁴⁰. Där den biologiska mångfalden kan ökas är på marker, som före åtgärden solsambbruk, har en låg grad av biologisk mångfald³⁴.

6.9 Återställande av mark efter solparker

Vid samtal med solenergiindustrin framkommer det att man inte anser att återställandet är en svår fråga. Återställandet bedöms vara en enkel åtgärd då det bara är att dra upp de pålade stagen. En annan åsikt som framkommer är att värdet på anläggningarna överstiger kostnaderna för återställandet. Detta säkerställer att solcellerna tas bort och kan då alltså säljas för att få tillbaka åtminstone delar av värdet.

Den europeiska lantbruksorganisationen Copa-Cogeca anser däremot att det bör införas ett obligatoriskt system där man redan i etableringsskedet fonderar medel som säkerställer att det finns pengar för att återställa och ta bort solcellerna.

³⁷ OECD. 2024. Mainstreaming Biodiversity into Renewable Power Infrastructure.

[Mainstreaming Biodiversity into Renewable Power Infrastructure | OECD](#)

³⁸ Jobson, B., m.fl. 2024. Opportunities for enhancing biodiversity at wind and solar energy developments. Gland, Switzerland: IUCN, and Cambridge, UK: The Biodiversity Consultancy. <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2024-037-En.pdf>

³⁹ https://www.ri.se/sites/default/files/2022-10/RISE_Ecogain_Eko-Sol_Handbok_2022-10-17_rev.pdf

⁴⁰ Matthew A. Sturchio & Alan K. Knapp. "Ecovoltaic principles for a more sustainable, ecologically informed solar energy future." *Nature ecology & evolution*, Vol. 7 s.1746-1749, 2023.

Det finns i allmänhet en klausul i det arrendeavtal som soleaföretaget tecknar med markägaren om att soleaföretaget ansvarar för återställandet. Det är dock värt att påminna att dessa avtal gäller under en mycket lång tid (40 år eller mer) och oförutsedda händelser som konkurser och liknande kan teoretiskt inträffa.

De solparker som sökt frivilligt tillstånd enligt miljöbalken har i allmänhet en beskrivning av hur marken ska återställas. Detta är en del av den miljökonsekvensbeskrivning som sökanden bifogar till ansökan. I några av dessa åtaganden friskriver sig sökanden dock från att ta bort kablar i marken.

Vid frivilligt tillstånd kan länsstyrelsens miljöprövningsdelegation ställa olika villkor för att ge ett (frivilligt) tillstånd. Miljöprövningsdelegationen kan villkora att bolaget ställer en säkerhet i form av pengar på ett låst konto för att säkerställa att det finns medel för återställandet.

De långsiktiga odlingseffekterna av solcellsparker på jordbruksmark är i dagsläget outredda och Jordbruksverket efterfrågar forskning under svenska förhållanden som kan ge mera kunskaper.

7 Livsmedelsförsörjning och beredskap

I det långa perspektivet är bevarandet av jordbruksmark mycket viktigt. Att exploatera jordbruksmark är en irreversibel process som för överskådlig tid tar bort möjligheten att producera livsmedel på den marken. Att ta fram ny jordbruksmark på andra ställen är en tidskrävande, komplicerad och dyr process.

Klimatförändringarna ger på många håll i världen betydligt sämre förutsättningar för att odla redan idag och dessa processer kommer att accelerera⁴¹. Det är därför nödvändigt att hantera den begränsade resursen jordbruksmark enligt försiktighetsprincipen.

Jordbruksverket har i sin interna strategi för att värna jordbruksmarken fastslagit att Jordbruksverket värnar om jordbruksmarken för Sveriges livsmedelsförsörjning samt för att nå uppsatta miljömål. Vår inställning är att man bör vara ytterst restriktiv med att ta jordbruksmark i anspråk för andra intressen och att man i första hand bör använda annan mark än jordbruksmark för dessa ändamål.

En förutsättning för jordbruksproduktion är att det finns tillgänglig jordbruksmark. Det är idag för enkelt att ta jordbruksmark permanent i anspråk för andra ändamål än jordbruksproduktion. Jordbruksmarken är attraktiv att ta i anspråk då den inte behöver beredas i någon större utsträckning. Ur det här perspektivet är det viktigt att det finns ett starkt legalt skydd för jordbruksmarken. Den yttersta konsekvensen om inte skyddet stärks är att det inte finns tillräckligt med tillgänglig jordbruksmark för livsmedelsproduktion den dag den behövs.

Att producera alternativa grödor, exempelvis energigrödor, på jordbruksmarken när det finns mer livsmedelsproduktion än rådande efterfrågan gör att jordbruksmarken omedelbart är tillgänglig den dag den behövs. Många av dessa grödor nyttjar dessutom i mångt och mycket samma maskinpark som den som krävs för livsmedelsproduktion.

Omvärlden förändras och med det behovet av tillgänglig jordbruksmark. Hur mycket livsmedel jordbruksmark kan producera beror på en mängd faktorer, tillgång till insatsmedel, så som drivmedel, gödning, etc.

7.1 Arealbehov i ett beredskapsperspektiv

För primärproduktion av livsmedel är jordbruksmarken en grundläggande resurs som vi behöver värna. Utan tillgång till tillräckligt med jordbruksmark är det inte möjligt att behålla och utveckla den robusthet och anpassningsförmåga, inom

⁴¹ <https://www.ipcc.ch/srccl/chapter/summary-for-policymakers/>

primär livsmedelsproduktion, som krävs för att kunna upprätthålla produktionen under de snabbt ändrade förutsättningarna som kommer råda under samtidiga multipla kriser eller ett krig. Erfarenheterna från Ukraina visar att jordbruksmark under krig inte går att använda i samma omfattning som i fred, avkastningen på den mark som går att odla sjunker, tillgången till reservdelar och andra insatsvaror sjunker, import och export, normala handelsflöden, blir svårare att upprätthålla med mera.

Andelen tillgänglig areal kan också minska när den är minerad, det finns oexploderad ammunition, det finns annan kontaminering, det finns information om att åkermark kan vara minerad (vilsedande information). I krig finns därför en avsevärd risk att en del av jordbruksmarken inte är tillgänglig för produktion av livsmedel, vilket gör att produktionen riskerar att sjunka även av den anledningen. Återställningstiden för att åter kunna odla på arealen kommer vara lång och pågå flera år efter att kriget har upphört, viss mark (beroende på förorening) kanske inte ens är möjlig att återställa till brukningsbar jordbruksmark under överskådlig tid framåt.

Omställning av produktionen

För att bedöma storlek på den jordbruksmark som behövs i en allvarlig krissituation och vilka insatsvaror som ska lagras måste även antaganden göras om vilken produktion som ska upprätthållas. Utgångspunkten för produktionen är Livsmedelsverkets riktlinjer för behov av livsmedel samt vilka produktionsgrenar som bedöms ha störst motståndskraft för att klara ett krisläge.

Vegetabilieproduktionen kommer att vara prioriterad i ett krisläge bland annat på grund av att produktionen inte är lika känslig för avbrott i tillförsel av produktionsmedel. De grödor som prioriteras är spannmål, oljeväxter och, proteingrödor. Potatis har flera fördelar att odla i ett krisläge, grödan ger hög avkastning per ytenhet och produkten kan konsumeras utan förädling. Merparten av animalieproduktion är känslig för bortfall av produktionsmedel som el och importerat foder. Idisslare som har lättare att tillgodogöra sig och producera på inhemskt odlad foder som kräver låg eller ingen bearbetningsgrad (exempelvis bete) kommer också vara en viktig del.

Hur stor areal jordbruksmark som behövs totalt sett efter en omställning av produktionen är mycket svårt att uppskatta. Även om det krävs mindre areal för att tillgodose behovet, efter en omställning, kommer avkastningen att vara betydligt lägre per arealenhet. Det vi vet med säkerhet är att jordbruksmark kommer att behövas för att producera livsmedel och att den tillgängliga jordbruksmark vi har vid ingången av krigshandlingar på eller i absolut närhet av Sverige kommer att minska ju längre kriget pågår.

Ändring i avkastning

Avkastningen på jordbruksmark påverkas av flera faktorer. Höstsådd spannmål, med högre avkastning än vårsådd, kan ha blivit förstörd under vintern på grund av krigshandlingar. Låg tillgång till och höjda priser på insatsvaror så som handelsgödsel och drivmedel gör att de inte används i samma utsträckning som tidigare, gör att avkastningen sjunker. Handelsgödsel är en insatsvara som är importberoende och störningar i importen är något som vi måste ta höjd för. Om tillgången till handelsgödsel minskar kommer det påverka skördenivåerna negativt varför det kommer att krävas en större areal än idag om vi ska upprätthålla samma produktionsvolym. Likaså kan en brist på drivmedel göra att marken inte kan beredas på ett optimalt sätt eller att skörden kan genomföras under mest optimala förhållanden vilket gör att både kvalitet på det skördade som volymerna kan bli avsevärt lägre än under normalförhållanden.

Säkra behovet utöver den egna befolkningens

Behovet av livsmedel och inhemsk produktion av livsmedel kan också ändras under eller inför nära förestående krig. Lärdomar kan dras från Rysslands krig mot Ukraina, men situationen kommer att skilja sig åt i en väsentlig del och det är att Ukraina som land är ensamt om krigshandlingar på sitt territorium. När Sverige är i krig eller krig sker i vår absoluta närhet kommer de flesta av våra grannländer också vara indragna i kriget då de flesta av Nordeuropas länder, jämte oss, ingår i försvarsalliansen Nato. Det i sin tur kommer att göra att andra länder kommer ha svårigheter att fullt ut upprätthålla normala handelsflöden eller kunna ge enskilt stöd till Sverige. Vi kommer med största sannolikhet inte behöva klara oss helt själva, men läget kommer att vara ansträngt för många länder samtidigt i Europa. Sannolikt kommer primärproduktionen av livsmedel att sjunka i stora delar av Europa och det är då av vikt att kunna upprätthålla så stor del av nuvarande egna produktion som möjligt. Behovet av livsmedel i Sverige kan också öka beroende på flyktingströmmar från närliggande länder. Även om direkta krigshandlingar inte inträffar i Sverige, kan våra grannländer drabbas av sådana krigshandlingar. Detta kan leda till att stora mängder flyktingar kan komma att uppehålla sig i Sverige under längre tid. Vi kan också komma att behöva ge livsmedelsstöd till andra länder i vår närhet om deras produktion drabbas hårdare än vår egen.

I beredskapsperspektiv ska vi ta höjd för hela Sveriges försörjningsförmåga och det kriget i Ukraina har visat att exporten är en viktig del för att ett land ska kunna upprätthålla sin försörjningsförmåga. Det är därför viktigt att ta höjd för att värna och ha tillgång till mer än den jordbruksmark som behövs i fredstid för att försörja befolkningen. Den dimensionerande produktionsvolymen bör därför inte begränsas till att enbart försörja den egna befolkningen inom landets gränser.

Slutsats

Detta leder till slutsatsen att den totala mängden jordbruksmark som finns idag inte bör minska eller ändra klassificering från att vara just jordbruksmark.

7.2 Fördjupning avseende behovet av skydd av jordbruksmark mot exploatering beaktat omvärldsläget och totalförsvarets övriga behov, exempelvis elproduktion

Jordbruksverket är inte expertmyndighet när det gäller totalförsvarets övriga behov av till exempel el, varför en fördjupande utredningen är svår för myndigheten att genomföra.

7.2.1 Elproduktion från solceller till totalförsvaret

Elproduktion från solceller på jordbruksmark är inte per automatik ett bidrag till totalförsvaret. För att elproduktion ska kunna komma ifråga att anses vara ett bidrag till totalförsvaret måste installationen utföras på ett sådant sätt att den producerade elen kan nyttjas eller lagras även vid tillfällena då elproduktionen inte är sammankopplad med flera producenter och förbrukare (t.ex. via stam- eller lokalnät). Dessa förbrukare bör då också vara en del av totalförsvaret. För att en viss elproduktion ska anses bidra till totalförsvaret måste ett av grundkraven alltså vara att produktionen kan upprätthållas även vid elstörningar i övriga elnätet. Tekniken finns för detta och några anläggningar har också byggts, men de flesta projekterade anläggningarna på jordbruksmark saknar idag den robustheten och kan därför inte sägas vara något bidrag till totalförsvaret utan snarare en belastning för detsamma.

Det har, såvitt Jordbruksverket vet, inte gjorts någon total övergripande analys över vilket elbehov som totalförsvaret i Sverige har, det vill säga den minsta volym av elproduktion som behöver upprätthållas i händelse av krig. Det som hände under vintern 2022/2023, när det fanns en ökad sannolikhet för effektbrist i det svenska elsystemet, var att förbrukningen sjönk avsevärt, troligen beroende på det ökade priset och medias rapportering om förestående risk för effektbrist. Risken för effektbrist i elnätet sjönk, på grund av den lägre efterfrågan, och manuell fränkoppling av elförbrukare behövde aldrig ske, ens under de kallaste vintermånaderna. Det är därför inte möjligt att i dagsläget dra några tydliga slutsatser om el från solceller på jordbruksmark bidrar till totalförsvarets behov av el, ens om installationen utförs på ett robust sätt.

7.2.2 Livsmedelsproduktion vs. elproduktion på jordbruksmark

Elproduktion genom solceller kan i princip ske på vilken yta som helst, även om jordbruksmarken, som tidigare beskrivits, är mer attraktiv och mer ekonomiskt fördelaktigt jämfört med andra ytor. Det är dock inte möjligt att bedriva primär livsmedelsproduktion i större skala på andra ytor än jordbruksmark. Att det utöver dessa grundantaganden är ytterst osäkert om elproduktion från solceller på jordbruksmark ens bidrar till totalförsvarets behov av el leder till slutsatserna att: Jordbruksmark bör vara den sista yta som tas i anspråk för elproduktion från solceller. Detta bör, i så fall, tidigast ske vid det tillfälle då all annan tillgänglig yta

är belagd med solceller och effektbrist i elnätet ändå riskeras utifrån totalförsvarets behov. Jordbruksmarken bör så långt möjligt värnas för att kunna stödja totalförsvarets behov av livsmedel.

7.2.3 Totalförsvarets övriga behov på jordbruksmark

När det gäller andra behov, än elproduktion från solceller, som totalförsvaret (både civilt och militärt försvar) har för exploatering av jordbruksmark bör värdet för totalförsvaret av dessa två intressen vägas mot varandra. Det vill säga att väga produktionen av livsmedel mot det alternativa intresset som totalförsvaret har för marken i fråga. Avvägandet bör ske på så hög nivå som praktiskt möjligt för att avvägningen ska vara relevant för totalförsvaret. Länsstyrelsenivå är att se som den lägsta nivån i det här sammanhanget, militärregion och hela civilområdet bör också involveras liksom ansvariga centrala myndigheter.

Bilaga 1

Jordbruksverket anordnade den 5 december 2024 ett digitalt möte med företrädare för branschen för att få inspel i arbetet.

Svensk solenergi framförde följande punkter:

- Potentialen i solenergi är stor för lantbrukare. Elproduktion med hjälp av solpaneler kan bli den ekonomiska hjälp som gör att lantbruket överlever. Därför är det essentiellt att möjligheten till solelproduktion inte regleras bort.
- Korrekt projekterade och anlagda solparker kan starkt bidra till ökad biologisk mångfald, såväl på kort som på lång sikt. Hur parken underhålls spelar också stor roll för artrikedomen.
- Solparker är betydligt snällare mot marken än exploatering som innebär att marken hårdgörs, exempelvis vägar och byggnader.
- Solparker borde givetvis kunna erhålla stöd inom GJP om de utformas på ett för lantbruket fördelaktigt vis. Stödet bör i så fall gå till den som brukar marken och regeringen borde ligga på EU för nödvändiga förändringar i stödsystemen.
- Jordbruksverket ska utreda hur återställbar marken är efter en tid som konventionell solpark. En pålad solpark är extremt lätt att återställa då det i princip bara är att dra upp pålarna från marken när parkens livslängd är slut. Under tiden som solpark har jorden fått vila och återhämta sig från jordbruket.
- Ett sätt att hitta en kompromiss mellan traditionellt jordbruk och solbruk är att samtidigt använda jorden för såväl el- som livsmedelsproduktion, så kallat solsambbruk (agrivoltaisk anläggning). Svensk solenergi efterlyste en definition av solsambbruk. Definitionen bör vara så bred som möjligt och ställd som funktionskrav för att gynna teknisk utveckling. Ett bra krav är att begränsa hur stor del av den odlingsbara ytan som maximalt får bli obrukbar på grund av installationen, exempelvis 30 procent.
- Alla solparker, även konventionella, kan ha får som betar mellan panelerna. Kanske kan incitament för sådant bete behövas då Sveriges areal för bete måste öka om vi ska bli självförsörjande på kött.

Nätverket för solparker förde fram följande:

- Solparker levererar på flera av GJP:s övergripande mål.
- Stor skillnad i ianspråkstagen jordbruksmark. Jordbruksverket bör särskilja på om mark hårdgörs eller inte.
- Dagens skrivning i Miljöbalkens 3 kap 4 paragraf ett hinder.
- Kommande stöd bör gå till den brukande parten.

- Är det livsmedelsproduktion eller primärproduktion/jordbruk som ska värnas?
- Vi behöver fler småbiotoper i landskapet.
- Vi har inte tid att vänta på en ny GJP.
- Dessutom sade man om en definition för agrivoltaisk (se nedan) produktion:
- Många utmaningar med en definition
- Stora svagheter med en produktivitetsbaserad definition
- Areal och/eller areal och solinstrålning vägen framåt

Lammproduktion i solparker

Med på möte var även lantbrukaren Jesper Sundgren. Han beskriver en modell som kombinerar solceller med lammproduktion.

Modellen bygger på att man har en välplanerad betesstrategi där fåren delas upp i små fållor och flyttas runt regelbundet. Målet är att främja energiproduktionen i den mening att man sköter marken under solcellerna på ett vis som minimerar merkostnader i underhåll för den som bedriver solparken. Den biologiska mångfalden är ytterligare en punkt som modellen ska främja. Jesper Sundgren menar att betet ska bedömas så som betesmark som brukas utanför solparker och som är EU-bidrags grundande. Han anser att detta bete ska klassas som ”betesmark med särskilda värden”. Målet med modellen är att fåren sköter underhållet och maskiner endast används om det är nödvändigt på marken. Minimalt behov av maskiner på marken ger många positiva effekter både för miljö och biologisk mångfald. Om djuren går ute på vintern kommer det delvis behövas stödutfodring men då ska djurhållaren göra det på en lämplig plats för detta. Högt belägen torr mark och i den mån det går ska platsen varieras. Jordbruksverket bör därför ge dispens för detta vid bete med särskild skötsel. Viktigt är även att hitta en bra lösning på att ha frostfritt vatten till djuren som passar i just den parken.

Den modell Jesper Sundgren presenterar används i stor utsträckning i Danmark och deras regelverk beskrivs utförligare i rapporten.



Jordbruks verket

Jordbruksverket

551 82 Jönköping

Telefon 036-15 50 00 (vx)

jordbruksverket@jordbruksverket.se

www.jordbruksverket.se