

Stadsbyggnadsförvaltningen
Bilaga till beslut

Datum:
2025-10-15

Diarienummer:
KSN-2025-02230

Handläggare:
Göran Carlén

Bilaga 1, Motiv och överväganden till riktlinje för värnande av jordbruksmark gentemot exploatering

Innehåll

Inledning	3
Syfte och avgränsning	3
Ansvar	4
Läsanvisning	4
Att beakta i ÖP-arbetet	4
Ställningstaganden i nu gällande översiktsplan	4
Övergripande inriktning	6
Principer	8
Brukningsvärd jordbruksmark	8
Principer	9
Väsentligt samhällsintresse	9
Principer	10
Lokaliseringsalternativ	10
Principer	11
Om avvägning mellan brukningsvärdet och värdet av ett väsentligt samhällsintresse	12
Temporär begränsning av kommunala initiativ till exploatering av jordbruksmark	12
Principer	12
Motiv för att vissa områden inte omfattas av temporärt stopp	13
Frågan om kompensation	13
Uppföljning av jordbruksmarksutveckling	15
Konsekvenser	15
Lagbestämmelser	15
Relaterade dokument	16
Dokumenthistorik	Fel! Bokmärket är inte definierat.

Inledning

Kommunfullmäktige beslutade 11 december 2023, § 225, att ”ta fram en riktlinje för värnande av jordbruksmark”...”som kan utgöra underlag för kommunens översiktsplanering och beaktas i kommunens detaljplanering”. En riktlinje är ett eget styrdokument, i kommunens styrningssystem och stödjer organisationen så att den bedriver sin verksamhet på ett ändamålsenligt och korrekt sätt. Den utgår normalt från överordnade styrdokument som en policy. I detta fall kommer uppdraget istället med fullmäktiges önskan om att kommunen ”bör värdera jordbruksmarken högre än nu” i avvägning mellan exploatering och bevarande och räkna in såväl det långsiktiga produktionsvärdet som dess natur- och kulturvärden, rekreativvärden och andra ekosystemtjänster. Det innebär att riktlinjen drar upp mer övergripande principer, för att svara upp mot uppdraget. Vidare har krävts en del övergripande överväganden och motivskrivningar. För att göra riktlinjen enklare att tillämpa har dessa överväganden och motiv samlats i denna bilaga, som stöd inför kommunstyrelsens beslut och för tillämpningen i översiktsplanarbetet. Även själva styrningen återfinns här, för att underlätta läsningen.

I Miljöbalkens kapitel 3, 4 § slås fast att jordbruk är av nationell betydelse. Vidare anges att brukningsvärd 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.

Arealen av jordbruksmark minskar tydligt i Sverige, men huvudsakligen av andra skäl än exploatering. Under perioden 2000-2021 förlorades 75000, hektar, eller knappt 2 procent. I Uppsala förlorades andelsmässigt mer, cirka 11 procent av jordbruksmarken i kommunen. Nationellt står exploatering för cirka 10 procent av den totala avgången. I Uppsala är den andelen blygsammare. Andelsmässigt var avgången genom exploatering i kommunen cirka 0,5 procent av den totala arealen jordbruksmark under tre femårsperioder 2006-2020 (som det finns statistik för). Uppsala hör trots det till de kommuner där störst arealer jordbruksmark exploaterats och för den sista femårsperioden ligger kommunen högst på listan.

Synen på jordbruksmarkens betydelse har förändrats, kanske framför allt det senaste decenniet. Den bedöms bland annat vara en viktig faktor för nya utmaningar som ges av klimatförändringar och beredskapsbehov. Rättspraxis från de senaste åren vittnar också om att jordbruksmarkens skydd mot exploatering har stärkts i och med en allt stramare tolkning av lagstiftningen.

Stadsbyggnadsförvaltningen har låtit göra en jordbruksmarksutredning (2023) inför revideringen av översiktsplanen och som underlag till ett handläggarstöd (vägledning) för hantering av initiativ till exploatering av jordbruksmark. Utredningen ger underlag för en sådan bredare uppskattning av brukningsvärdet som efterfrågas av kommunfullmäktige.

I Översiktsplan 2016 finns kommunens nuvarande ställningstaganden rörande exploatering av jordbruksmark. För närvarande pågår en revidering av översiktsplanen.

Syfte och avgränsning

Riktlinjen avser all typ av exploatering som innebär att brukningsvärd jordbruksmark varaktigt tas ur bruk. Syftet med riktlinjen är att jordbruksmarken ska värderas högre än tidigare gentemot exploateringsintresset.

Riktlinjen anger principer att använda vid revideringen av översiktsplanen, som enligt direktiven ska vara klar 2028. Principerna kan användas som stöd i utformningen av markanvändningskartan i översiktsplanen. Flera av dem är också generella och kan föras över till översiktsplanen som stöd för avvägningar i efterföljande planering och beslut. De mer generella principerna kan under mellantiden tjäna som underlag till remissvar vid initiativ till exploatering av jordbruksmark som prövas av annan myndighet än kommunen.

När det gäller den del av uppdraget som anger att riktlinjen ska beaktas i kommunens detaljplanering kan konstateras att det måste ske på ett indirekt sätt. Riktlinjen kan inte ersätta de intentioner som finns i gällande översiktsplan, eftersom det kräver en översiktsplaneprocess med samråd och granskning. Översiktsplanens riktlinjer fortsätter alltså att gälla för plan- och byggnadsnämndens myndighetsutövning vid initiativ till exploatering i form av begäran om planbesked eller bygglov. Föreliggande riktlinje gäller därför i det avseendet endast indirekt och endast mark som kommunstyrelsen har eller skaffar sig rådighet över. Se vidare under rubriken ”Temporär begränsning av kommunala initiativ till exploatering av jordbruksmark”.

Riktlinjen är temporär och ska ersättas med den reviderade översiktsplanen som bedöms kunna antas 2028.

Ansvar

Kommunstyrelsen och dess utskott ansvarar för att riktlinjen implementeras.

Läsanvisning

Riktlinjens styrning återfinns som ”*principer*” i punktsatser under rubrikerna ”Övergripande inriktning”, ”Brukningsvärd jordbruksmark”, ”Väsentligt samhällsintresse”, ”Lokaliseringsalternativ” samt ”Temporär begränsning av kommunens initiativ till exploatering av jordbruksmark”. Principerna föregås av motiv och överväganden som underbygger dem.

Att beakta i ÖP-arbetet

Ställningstaganden i nu gällande översiktsplan

Som bakgrund är det viktigt att känna till ställningstaganden i översiktsplan 2016. De sammanfattas nedan.

- ✓ Jordbruksmarkens faktiska kvalitet kan variera men ställt mot förändrad markanvändning i form av exploatering så betraktas all jordbruksmark som inte är planlagd för andra ändamål vara brukningsvärd. Till jordbruksmark räknas åker-, ängs- och betesmark.
- ✓ För att exploatering ska räknas som ett väsentligt samhällsintresse krävs att den bidrar till att stärka en långsiktig hållbar utveckling på lokal, kommunal, regional och/eller nationell nivå. Utveckling av prioriterad tätort, servicenod och av landsbygdsnäring (enligt kommunens definition*) räknas till sådant väsentligt samhällsintresse.
- ✓ Till bedömningen om annan lokalisering kan anses vara tillfredsställande från allmän synpunkt ska vägas in platsernas läge, liggande investeringar i skilda försörjningssystem samt möjligheter till samnyttjande och synergier.

*Kommunens definition av landsbygdsnäringar = areella näringar som jord- och skogsbruk samt verksamheter som är yrkrävande och/eller kräver speciella anläggningar/lokaler och/eller innebär brukande av mark/vatten och som svårigen kan lokaliseras i staden, tätorterna eller i särskilda verksamhetsområden.

När det gäller stadsområdet redovisar översiktsplanen en rad markanvändningsändamål som har företräde i förhållande till jordbruk. En särskild karta anger mer omfattande markområden som utifrån principerna ovan samt andra analyser och avvägningar bedömts vara rimliga att exploatera jordbruksmark i. För vart och ett av dessa områden redovisas också motiv för exploateringen.

För att pröva om exploatering är lämplig på andra platser än de som har stöd i markanvändningskartan är översiktsplanen tydlig med att det krävs en värdering av samhällsintresset och av alternativa platser genom en systematisk analys. Det gäller även expansion av prioriterad tätort, servicenod eller exploatering för landsbygdsnäring, eftersom det inte finns särskilt anvisade områden för detta.



Figur 1. Prioriterade tätorter och servicenoder där det enligt gällande översiktsplan kan vara ett väsentligt samhällsintresse med bebyggelseutveckling på tidigare oexploaterad mark. Ingen särskild mark är utpekad och inga lokaliseringsstudier är gjorda, men många av dem har i övrigt lämpliga expansionsriktningar på jordbruksmark.



Figur 2. Utpekade områden i staden där gällande översiktsplan medger exploatering av jordbruksmark. I nr 3-5 samt 7-8 finns fördjupade översiktsplaner eller planprogram som närmare vägleder utvecklingen. I nr 1 pågår planläggning för ett delområde (västra Librobäck).

Övergripande inriktning

Vikten av att bevara jordbruksmark och dess ökande betydelse i klimat- och beredskapsperspektiven belyses väl i bland annat den jordbruksmarksutredning som nämnts. Där framgår också utmaningen för Uppsala, som har att härbärgera en stor och ständig utveckling av befolkning och verksamheter som behöver utrymme i en struktur där samhällsinvesteringarna är koncentrerade till platser som ligger i anslutning till stora arealer jordbruksmark. Det gäller Uppsala stad och merparten av de tretton prioriterade tätorterna.

Anspråken för användning av jordbruksmark för andra ändamål är betydande. Stora arealer avgår till skogsmark. Återvätning till våtmarker har blivit aktuella instrument i klimatarbetet och förstärkning av biologisk mångfald, liksom anläggande av dammar för dagvattenhantering. På senare tid har tagits initiativ till solcellsparkar på stora arealer.

Även om exploatering för bebyggelse och anläggningar tar liten del av jordbruksmarken i anspråk så är en viktig skillnad i förhållande till exempelvis

skogsplantering att omvandlingen inte är reversibel: jordbruksmarken blir svår eller praktiskt omöjlig att återskapa.

Mot denna bakgrund tolkas uppdraget från kommunfullmäktige som att kommunen behöver ange striktare, men också mer differentierade, villkor för exploatering av jordbruksmark i översiktsplanen än vad som nu gäller.

När det gäller ansatsen att beakta fler värden än enbart produktionsvärdet i brukningsvärdet hos marken måste dock klargöras följande. I översiktsplaneringen och annan planering och lovgivning enligt Plan- och bygglagen sker alltid en avvägning mellan olika allmänna intressen oavsett om de är knutna till brukandet av jordbruksmark. Det innebär att natur- och kulturvärden, rekreationsvärden, landskapsvärden och andra ekosystemtjänster som är knutna till jordbruksmarken alltid tas upp i en bedömning när avvägningar görs, men inte som en del i brukningsvärdet. En övergång till att knyta sådana värden till brukningsvärdet innebär i praktiken endast att betraktandet av allmänna intressen görs på ett annat sätt än vad som varit gängse, inte att dessa intressen väger tyngre. Jordbruksverket rekommenderar dock ett sådant nytt betraktelsesätt, vilket också redovisas i jordbruksmarksutredningen. För att tydligt minska exploateringen av jordbruksmark på sikt behövs i stället striktare villkor för när exploatering får ske. Här är såväl översiktsplanens markanvändningskarta som dess generella riktlinjer nyckeln.

Så till den svåra frågan om det finns en gräns för hur mycket ytterligare jordbruksmark som borde få exploateras. I jordbrukspolitiken har produktionsvärdet den framträdande platsen. Regeringens livsmedelsstrategi har som mål att svensk livsmedelsproduktion ska öka. I Jordbruksverkets rapport i mars 2025 till regeringen om livsmedelsberedskap sägs att det är svårt att beräkna arealbehoven, men ingen ytterligare nettoförlust av jordbruksmark bör få ske. EU:s inriktning är att ingen nettoförlust bör ske från och med 2050.

Förutom ovanstående indikationer finns ingen överordnad vägledning om hur mycket jordbruksmark som bör behållas i produktion i Sverige, länet eller kommunen, vare sig med fokus på global försörjning eller beredskap. För det sistnämnda kan möjligen användas en grov tumregel om att det krävs cirka 0,4 hektar åker per person för att teoretiskt klara livsmedelsbehovet med ungefär samma standard som nu. I Sverige finns cirka 0,25 ha åkermark per person och i Uppsala något mindre. Uppsalas andel av jordbruksmarken i Sverige är för övrigt knappt 2 procent, medan befolkningsandelen är knappt 2,5 procent. Om Uppsala kommun skulle behöva ha egen försörjningsberedskap vore det alltså angeläget att inte bara begränsa fortsatt avgång av jordbruksmark, oavsett om det är till exploatering eller skogsbruk eller annat, men också att återställa mark som av ekonomiska skäl avgått till skogsbruk. Det är emellertid något som kommunen saknar styrinstrument för.

För närvarande finns antagna detaljplaner (där exploatering inte påbörjats) och givna planbesked/planuppdrag som kan innebära att cirka 220 hektar jordbruksmark tas i anspråk. Med nuvarande mål för byggande av bostäder och mark och lokaler för verksamheter 2025 års befolkningsprognos bedöms dessa projekt ha en tidsmässig räckvidd motsvarande cirka 15 års bebyggelseutveckling, med undantag för verksamhetsmark. Där underskrids målsättningen. I fördjupade översiktsplaner och områden med detaljplaneprogram enligt plan- och bygglagen finns stöd för att ytterligare 220 (170 + 50) hektar kan tas i anspråk (exklusive reservområden mm). Nämnade arealer är någorlunda preciserade. Utöver dessa ger gällande översiktsplan stöd för att exploatering åtminstone delvis kan ske på ca 750 hektar jordbruksmark i särskilt avgränsade områden på markanvändningskartan inom och invid staden, varav

570 avser verksamhetsområden. Försvarsmaktens område vid Ärna utgör 370 hektar av dessa verksamhetsområden. Till detta kommer att utvecklingen av prioriterad tätort betraktas som väsentligt samhällsintresse och kan motivera exploatering av jordbruksmark. Den expansionen är som nämnts dock inte specificerad på markanvändningskartan.

Översiktsplanens planeringshorisont förlängs från cirka 2050 till åtminstone 2070. Med en fortsatt hög tillväxt av befolkning och aktiviteter kan markområden utöver vad som har stöd i gällande översiktsplan behöva tas i anspråk för att klara utrymmesbehov i termer av bebyggelse, infrastrukturer, parker, idrott med mera. Det är angeläget att ÖP-arbetet inriktas på att tillskapa dessa utrymmen på ett sätt som håller nere ytterligare förluster av jordbruksmark. Givet hur strukturen ser ut i kommunen är det dock inte rimligt att helt undanta exploatering på jordbruksmark. Däremot kan prövas en ansats som ligger i linje med EU:s inriktning om att ingen nettoavgång av jordbruksmark ska ske efter 2050.

Principer

- Översiktsplanearbetet ska lägga särskild vikt vid att hushålla med jordbruksmark, vilket ska avspeglats i mark- och vattenanvändningskartan. Ambitionen ska vara att i förhållande till gällande översiktsplan inte ge stöd för att öka nettoförlusten av jordbruksmark genom exploatering, trots den förlängda planeringshorisonten.
- Platser med jordbruksmark som gällande översiktsplan ger stöd för exploatering av ska omprövas i översiktsplanearbetet. Det gäller samtliga nämnda eller markerade platser utom där det finns fördjupade översiktsplaner, områden med planprogram, gällande detaljplan eller givna planbesked/planuppdrag, samt område nr 2, Stabbyfälten i figur 2 ovan. För den sistnämnda ska bara tydliggöras att tillfredsställande alternativa platser saknas. Motiven för det återfinns under rubriken ”Motiv för att vissa områden inte omfattas av temporärt stopp” längre fram.

Brukningsvärd jordbruksmark

Definitionen i miljöbalken (3 kap 4 §) är ”mark som med hänsyn till sitt läge, beskaffenhet och övriga förutsättningar är lämplig för jordbruksproduktion”. Domslut visar på att om marken brukas, eller nyligen brukats så anses den brukningsvärd.

Innebörden är att all jordbruksmark är brukningsvärd ställd mot exploatering. En gradering av brukningsvärdet kan behövas vid avvägning gentemot annat väsentligt samhällsintresse och mot annan jordbruksmark i utredningar om alternativ lokalisering av ett sådant samhällsintresse. Som stöd i en sådan gradering behövs bedömningsstöd.

Till brukningsvärdet hör inte enbart produktionsvärdet, utan även annat som följer av brukandet. Jordbruksverket föreslår att följande faktorer ska räknas in i brukningsvärdet:

- ✓ Produktionsvärden (jordbruksproduktion)
- ✓ Naturvärden
- ✓ Kretsloppsvärden och klimatreglering
- ✓ Landskapskaraktär/-bild
- ✓ Kulturhistoriska värden
- ✓ Sociala värden

Dessa beskrivs generellt och specifikt för Uppsala i den jordbruksmarksutredning som tagits fram (se ”relaterade dokument”).

Principer

- Vid avvägningen mellan jordbruksmarksintresset och exploateringsintresset ska brukningsvärdet inkludera produktionsvärden, naturvärden, kretsloppsvärden och klimatreglering, landskapsvärden, kulturhistoriska värden samt sociala värden.
- Produktionsvärdet väger tyngst av alla brukningsvärden och ska kunna ge avtryck i översiktsplanens markanvändningskarta. Översiktsplanarbetet bör identifiera särskilt värdefull mark för jordbruksproduktion, som fredas från exploatering utöver det som motiveras av jordbruksnäringens egna behov. Sammanvägning behöver ske gentemot andra anspråk innan den slutliga avgränsningen av dessa slättnområden sker i ÖP-arbetet.
- För övriga värden ges inte någon särskild viktning utan betydelsen måste bedömas från plats till plats i översiktsplanarbetet och/eller efterföljande planering. Många höga värden i flera kategorier på samma plats kan väga tungt även om själva produktionsvärdet har mindre betydelse.

Väsentligt samhällsintresse

Enligt förarbetena till Miljöbalken och i en senare offentlig utredning (SOU 2015:99) framgår att följande kan vara väsentliga samhällsintressen.

- ✓ Bostadsförsörjningsbehovet (men inte ett enskilt enbostadshus)
- ✓ Lokalisering av bostäder, arbetsplatser, service och transportsystem nära varandra
- ✓ Behovet av välfungerande och lämpliga tekniska försörjningssystem
- ✓ Behovet av goda, säkra och klimatsmarta transport-möjligheter
- ✓ Säkerställande av viktiga sociala aspekter; ex. arbetstillfällen, sjukvård, näringsverksamheter som bidrar till ekonomisk och innovationsrik tillväxt, kultur och fritidsaktiviteter.

Vad som är ett väsentligt samhällsintresse kan variera beroende på om det rör den lokala, regionala eller nationella skalan, vilket gör att det finns ett visst tolkningsutrymme.

Gällande översiktsplan utnyttjar tolkningsutrymmet genom att peka ut utvecklingen av prioriterade tätorter och servicenoder som väsentliga samhällsintressen. För stadsområdet pekas specifika områden med större partier jordbruksmark ut och motiveras. Tolkningen bedöms huvudsakligen stå sig, i bemärkelsen att exploatering för utveckling av staden, vissa tätorter och annan tätbebyggelse kan räknas som väsentligt samhällsintresse om det bidrar till att stärka en långsiktigt hållbar utveckling på lokal, kommunal, regional och/eller nationell nivå.

Översiktsplanen pekar också ut utveckling av ”landsbygdsnäring”, som möjligt väsentligt samhällsintresse. Här är kommunens definition mycket generell och oprecis, vilket gör översiktsplanens allmänna tillägg särskilt betydelsefullt: för att motivera exploatering av jordbruksmark måste det bidra till att stärka en långsiktigt hållbar utveckling på lokal, kommunal, regional och/eller nationell nivå, samt kravet på att lokaliseringalternativ behöver belysas. En fråga som uppstår är om det är meningsfullt att lyfta fram ”landsbygdsnäring” över huvud taget, borde det inte räcka med att gå tillbaka till vad de statliga utredningarna listat i punktsatserna ovan? Med hänvisning till Uppsalas ambition som landsbyggdskommun är det ändå rimligt att bibehålla skrivningen, men komplettera med några typiska exempel som kan utgöra väsentliga

samhällsintressen. Ett sådant skulle kunna vara anläggningar i livsmedelsproduktionskedjan som behöver samförläggas med jordbruksproduktion.

I rättspraxis kan konstateras att etablering av verksamheter och industri generellt har sämre förutsättningar att klara en rättslig prövning, utom då det ansetts vara ett väsentligt samhällsintresse att de lokaliseras i närheten av bostadskoncentrationer. ÖP16 lokaliserar verksamhetsmiljöer huvudsakligen till staden, samt till Hovgården, Storröta och i någon mån Funbo som har egna FÖP:ar. Därutöver ger ÖP stöd för en handfull platser utanför stadsområdet för utveckling med verksamheter i mindre omfattning. Dessa platser är enbart schablonmässigt markerade med ungefärligt läge i plankartan. Invid några av dessa markeringar finns jordbruksmark, men ÖP:n säger inget om huruvida det är rimligt att exploatera jordbruksmark för ändamålet. I kommande översiktsplan bör eventuella verksamhetsmiljöer som delvis lokaliseras till jordbruksmark i högre grad avgränsas geografiskt och motiveras med utgångspunkt från utvecklingen av rättspraxis och från punktsatserna ovan, även om de är av mindre omfattning.

Det finns vare sig i lagstiftningen eller praxis någon gradering av skilda typer eller omfattning av väsentliga samhällsintressen.

Principer

- Utveckling av staden, tätorter, annan tätbebyggelse inklusive verksamhetsområden samt landsbygdsnäring ska kunna utgöra väsentligt samhällsintresse, men behöver motiveras utifrån förarbeten till lagstiftningen/senare betänkanden i offentliga utredningar samt rättspraxis.
- För övriga ändamål hänvisas till förarbeten till lagstiftningen/senare betänkanden i offentliga utredningar samt rättspraxis.
- För att räknas som väsentligt samhällsintresse och motivera exploatering av jordbruksmark krävs att ändamålet bidrar till att stärka en långsiktig hållbar utveckling på lokal, kommunal, regional och/eller nationell nivå. För sammanhållen bebyggelse är det angeläget att bädda för hög grad av markutnyttjande.
- Graden av väsentlighet i samhällsintresset bedöms från fall till fall, men betydelsen som beståndsdel i ett system som stärker hållbar utveckling ska vara utgångspunkten.

Lokaliseringsalternativ

Gällande översiktsplan innehåller ingen explicit lokaliseringsutredning som redovisar vilka alternativa lokaliseringar som förkastats. Överklaganden har visat att en lokaliseringsutredning därför måste göras för varje enskilt planärende som inbegriper exploatering av jordbruksmark. En vägledning för sådana lokaliseringsutredningar finns framtagna i kommunen (2025, förvaltningsdokument)

Särskilt om solcellsparker

En särskild fråga rör lokalisering av solcellsparker på jordbruksmark. Efter domslut i Mark- och miljööverdomstolen kategoriseras solcellsparker på jordbruksmark som ett varaktigt ianspråktagande, om det inte kan ledas i bevis att jordbruksproduktion kan

fortsätta i tillräcklig omfattning (sambruk¹). Själva energiproduktionen betraktas som ett väsentligt samhällsintresse. Länsstyrelsen är den myndighet som behandlar anmälnings- och tillståndsfrågor (enligt Miljöbalken) avseende solcellsparker. Kommunen är remissinstans, men remisstiderna för anmälningsärenden är så korta att remissvaren expedieras av förvaltningen eftersom de inte hinner underställas kommunstyrelsen för beslut. Eftersom varken översiktsplanen eller andra överordnade styrdokument hanterar frågan om lokalisering av solcellsparker är det angeläget att etablera en generell hållning, till stöd för såväl översiktsplanearbetet som för remissyttrandena.

I Uppsala kommun har solcellsparker beviljats på cirka 220 hektar åker sedan 2022 (knappt 4 år). Jämfört med de ca 285 hektar som exploaterades totalt sett under 15-årsperioden 2006-2020 är omfattningen anmärkningsvärd. Även om livslängden för en solcellspark endast är cirka 40 år och marken därefter kan återställas till jordbruksproduktion finns ingen garanti för att detta sker. Utifrån ett hållbarhets- och beredskapsperspektiv blir det därför tveksamt att på såväl 40 års som sikt som med längre tidshorisonter ianspråka jordbruksmark för solcellsparker, om inte jordbruksproduktionen kan fortgå i en omfattning som gör att det kan betraktas som sambruk.

Vad gäller själva lokaliseringsfrågan kan konstateras att det i ett samhällsperspektiv finns gott om alternativa platser för solcellsanläggningar – platser där varken jord- eller skogsbruk påverkas. Det handlar om främst tak och hårdgjorda ytor i byggda miljöer och där solesproduktionen ofta kan tillgodogöras delvis lokalt och därmed också ge ett bättre utnyttjande av elsystemet. För en solesproducent är det emellertid i normalfallet betydligt mer ekonomiskt fördelaktigt att anlägga solcellsparker på åkermark som ligger i närheten av inkopplingspunkter (elstationer), så länge den möjligheten ges. Anläggnings- och skötselkostnaderna är mindre och skalfördelarna större.

Sammanfattningsvis bedöms det generellt sett vara bättre utifrån samhällsekonomi-, hållbarhets- och beredskapsperspektiv att primärt använda bebyggd miljö för installation av solceller framför att använda jordbruksmark.

Principer

- I arbetet med att ta fram översiktsplanens markanvändningsanspråk för skilda ändamål ska jordbruksmarkens olika värden enligt ovan beaktas.
- Eventuella anspråk på exploatering av jordbruksmark ska i första hand vara tydligt lokaliserade, dvs synas i markanvändningskartan. Det gäller stadsutvecklingen, utvecklingen av tätorter och andra utpekade områden för ny bebyggelse inklusive sådana verksamhetsområden som inte lokaliseras till staden eller tätorter.
 - I de fall kommande översiktsplan pekar ut jordbruksmark som lämplig att exploatera ska det väsentliga samhällsintresset tydligt belysas och redovisas tillsammans med lokaliseringsutredningar som visar att tillfredsställande alternativ saknas.
 - Till bedömningen om andra lokaliseringar kan anses vara tillfredsställande från allmän synpunkt ska vägas in platsernas läge, liggande investeringar i

¹ Jordbruksverket har i mars 2025 begärt att få i uppdrag från regeringen att ta fram en definition av "solsambruk" som tydliggör hur en kombination av livsmedelsproduktion och elproduktion bör se ut för att inte elproduktionen ska ses som ett varaktigt ianspråktagande.

- skilda försörjningssystem samt möjligheter till samnyttjande och synergier (samma som i gällande översiktsplan).
- Lokaliseringsutredningen ska göras inom en geografi som avgörs av det väsentliga samhällsintressets ändamål och influensområde.
 - Översiktsplanen ska också redovisa villkor för att utpekad jordbruksmark ska få tas i anspråk, dvs en beskrivning av i vilka situationer det kan anses vara ett väsentligt intresse att exploatera marken och att alternativa lokaliseringar då saknas. Detta har att göra med utvecklingstakten av behoven rörande byggd miljö och i vilken ordning olika markområden lämpligen tas i anspråk.
 - Översiktsplanen ska också ha beredskap för att väsentliga samhällsintressen kan riktas mot platser som inte förutsetts. Planen ska då ange att motsvarande utredning som enligt punkterna ovan måste göras. Översiktsplanen ska också tydliggöra att initiativ till ny bostadsbebyggelse och nya verksamhetsområden på jordbruksmark och som saknar stöd i markanvändningskartan i normalfallet inte kommer att bedömas vara ett väsentligt samhällsintresse som saknar tillfredsställande alternativ lokalisering. Det kan däremot infrastruktur av skilda slag vara, anläggningar av nationell/regional betydelse - till exempel för totalförsvaret - eller vissa landsbygdsnärningar.
 - När det gäller solcellsparker av sådan karaktär som i rättspraxis bedöms utgöra varaktigt ianspråktagande av jordbruksmark är kommunens hållning att tillfredsställande alternativa lokaliseringar för solelsproduktion finns i riklig mängd på hårdgjorda ytor och byggnader samt impediment. Därför bör nya solcellsparker inte tillkomma på jordbruksmark, om inte utformningen gör att anläggningen kan klassas som sambruk med jordbruksproduktion.

Om avvägning mellan bruksningsvärdet och värdet av ett väsentligt samhällsintresse

Den etablerade metod som finns för att jämföra värden i ett planeringsfall är den samhällsekonomiska analysen. Det är emellertid mycket svårt att sätta korrekta värden och än svårare att hantera sådant som kan bli en kritisk resurs för samhället, men i ett långt tidsperspektiv eller ett förändrat omvärldsläge. Ställs marknadsvärdet av jordbruksmarken mot exploateringsvärdet på platsen så vinner exploateringen regelmässigt. Det är därför viktigt att också addera värdet av långsiktigt tryggad livsmedelsförsörjning och de andra allmänna intressena på platsen i kalkylen, men det är mycket svårt.

Tills vidare måste därför bedömningarna grundas i metoder som inte är kvantitativa och som innehåller mått av godtycke.

Temporär begränsning av kommunala initiativ till exploatering av jordbruksmark

Principer

- Fram till dess att ny översiktsplan antagits, med de nya principer för avvägningar som beskrivits ovan, ska det vara ett temporärt stopp för nya kommunala initiativ till exploatering av jordbruksmark på

- all jordbruksmark som inte i översiktsplanen är särskilt nämnd eller markerad i markanvändningskartan som tänkbar att exploatera, utom om det krävs för systemkritisk och platsbunden infrastruktur/funktion för samhällsutvecklingen
- ett antal platser som direkt nämns som tänkbara i översiktsplanen i:
 - prioriterade tätorter och servicenoder utom Vattholma
 - tre av de fyra utpekade större områdena i staden (kartan i figur 2 ovan) där det inte finns fördjupad översiktsplan eller planprogram (nr 1, Librobäck; nr 6, Kungsängens gård; nr 9, Nordöstra stadsgränsen).
Summa: cirka 200 hektar jordbruksmark.

Samhällsbyggnad inom fördjupade översiktsplaner och områden med planprogram berörs inte, ej heller pågående planläggning och redan planlagd mark. Det innebär bland annat att planeringen inom avtalsområdet för fyrspåret, Gränby, Östra Fyrislund, Storröta och Gunsta kan fortsätta i linje med givna beslut. Detsamma gäller för Rörken/Hovgården där den fördjupade översiktsplanen formellt sett upphör att gälla efter år 2025, men där kommunens intentioner med verksamhetsutveckling kvarstår.

Motiv för att vissa områden inte omfattas av temporärt stopp

I Vattholma finns välbelägen kommunal mark invid centrum och järnvägsstationen där det bör finnas frihet att planlägga för främst bostäder. Viktiga platser för lokalsamhällets utveckling (cirka 8 hektar jordbruksmark)

Stabbyfälten (cirka 70 hektar jordbruksmark, område nr 2 i kartan figur 2). Regionalt värdefullt område för tät och blandad stadsutveckling på sikt genom sin centralitet, storlek och närhet till alla försörjningssystem. Området är nödvändigt för utvecklingen av stadsnoden Börjetull och är därför en viktig beståndsdel i en ändamålsenlig stadsstruktur. Exploatering avvaktar utbyggnaden i södra stadsområdet samt möjlig investering i Arosbana och tågstation vid Börjetull. Under mellantiden är det viktigt att delar av marken kan användas för permanent eller tillfällig etablering av väsentliga samhällsintressen om tillfredsställande alternativa platser saknas och det är förenligt med den framtida stadsutvecklingen. Även i ett kortsiktigt perspektiv kan sådana ytbehov uppstå, varför det är angeläget att viss handlingsfrihet upprätthålls också under perioden fram till att översiktsplanen reviderats. Det kan handla om beredskapsskäl eller annan systemkritisk funktion, exempelvis järnvägsändamål. Det sistnämnda är ett aktuellt initiativ för att möjliggöra vändning av fjärrtåg från södra och sydvästra Sverige i Uppsala istället för i Stockholm och därigenom ge resenärer access till/från Arlanda och Uppsala utan byten. För ändamålet krävs sannolikt kommunal mark vid Börjetull/Stabby för att ge plats för den järnvägsanläggning som i så fall behöver komma till stånd.

Frågan om kompensation

I jordbruksmarksutredningen lyfts frågan om möjlig kompensation vid exploatering av jordbruksmark. För närvarande finns inte, eller förbereds för, lagliga möjligheter för kommunen att påtvinga någon annan aktör kompensatoriska åtgärder vid exploatering av jordbruksmark, ej heller möjligheter att säkerställa att sådan kompensation blir varaktig. När det gäller privat mark kan kompensation därför endast rekommenderas, vilket ger oklar påverkan.

Kompensationskrav skulle däremot kunna riktas mot mark som kommunkoncernen har rådighet över. I så fall passar de i en särskild riktlinje för detta. Bland svenska kommuner har endast Jönköping antagit sådana riktlinjer, men de har ännu inte tillämpats i praktiken.

Om kompensation ska krävas eller rekommenderas behöver också klargöras vilka värden som ska kompenseras, på vilket sätt och i vilken utsträckning. En utgångspunkt skulle kunna vara söka ersätta samtliga de värden som finns på den aktuella platsen på annan plats. Det förefaller dock tveksamt om det är relevant för alla de värden som nämnts ovan, eftersom vissa värden kan vara starkt knutna till en aktuell plats och inte vara möjliga att ersätta på annan plats. Exempelvis kan det handla om vissa kulturmiljövärden och ekosystemtjänster. I sådana fall kan det handla om att söka kompensera på annat sätt.

Ansatsen med en sådan här utgångspunkt skulle kunna vara att i görligaste mån söka kompensera för de skilda värdeförlusterna. Det innebär också att lokaliseringstuderingar bör göras, för att finna platser där kompensation bäst kan ske, både med hänsyn till vilka värden som ska ersättas och till de existerande värdena på de alternativa platserna. För översiktsplanarbetet kan en sådan ansats vara möjlig avseende jordbruksmark som pekas ut som tänkbar för exploatering. Översiktsplanen skulle i så fall behöva peka ut också tillräcklig och lämplig kompensationsmark i skilda lägen. Ett sådant förfarande skulle dra en hel del utredningsresurser och i förlängningen strategiska markförvärv för ändamålet.

En speciell fråga handlar om själva produktionsvärdet kan ersättas på annat sätt än att bryta ny jordbruksmark, återföra mark som tidigare brukats eller förbättra befintlig jordbruksmark. En ansats kan vara att kompensera genom avsättning av mark till del i produktionskedjorna för livsmedel – alltifrån direkt biologisk produktion (t ex vertikal odling eller vattenbruk i tank) till förädling och distribution. Här blir svårigheten uppenbar att säkerställa att kompensationen faktiskt blir av och att den blir varaktig, om inte kommunen eller dess bolag själv behåller rådighet över marken.

Att kompensera genom att återföra jordbruksmark från skogsplanterad tidigare jordbruksmark är kostsamt och tar tid och kan i dagsläget vara svårt att motivera utifrån produktionsvärdessynpunkt. I sådana fall krävs att man vinner stora andra värden med att återföra marken till jordbruksmark.

En kompensationsansats som fokuserar på att förbättra värden på existerande jordbruksmark och/eller på att stötta livsmedelsproduktion på andra sätt kan vara mer framkomlig. Frågan om hur nivån på sådan kompensation ska bestämmas blir dock vanskelig att besvara i och med att det kan vara svårt med en ”lika för lika”-ansats avseende de aktuella värdena.

I riktlinjerna för kompensation som Jönköpings kommun tagit fram finns inte någon tydlig vägledning om hur kompensationen ska bestämmas och som nämnts har de ännu inte testats skarpt eller i någon pilotstudie.

Mot ovan beskrivna bakgrund är det för Uppsalas del rimligt att invänta erfarenheter och/eller utarbetade förslag till metoder från exempelvis statliga myndigheter eller vetenskaplig forskning – annars riskerar kommunen att få ett både otympligt och alltför godtyckligt kompensationsssystem. Till slut ska inte glömmas bort att exploatering för väsentliga samhällsintressen också skapar värden, även om de inte är direkt jämförbara med de som ligger i den existerande markanvändningen.

Uppföljning av jordbruksmarksutveckling

Jordbruksverket gör en uppdatering vart femte år, som visar var jordbruksmark avgått genom exploatering. Med stöd av dessa data kan kommunen utifrån egna data bedöma vilken typ av exploatering som dominerar, hur stor del som skett med stöd av planläggning, hur stor del som har stöd i översiktsplanen, med mera.

Därutöver behöver uppdateringar göras av nulägesanalysen (se jordbruksmarksutredningen). Den kan lämpligen samordnas i tid med Jordbruksverkets uppdateringar, men kan också triggas av revideringar av översiktsplanen eller att en planeringsstrategi behöver tas fram.

Slutligen kan det följas upp årligen hur mycket jordbruksmark som får exploateras enligt nya antagna detaljplaner och givna bygglov utanför plan.

Konsekvenser

Minskar exploateringen av jordbruksmark?

- På lång sikt är det sannolikt att exploateringen av jordbruksmark minskar jämfört med ett "noll-alternativ" där utvecklingen fram till 2070 skulle vägledas av den mindre restriktiva ansatsen i gällande översiktsplan.

Finns det risk för att riktlinjen hindrar en god långsiktig utveckling avseende väsentliga samhällsintressen och en ändamålsenlig struktur av bebyggelse, grönt, transportinfrastruktur och andra artefakter?

- Med borte tidshorisont 2070 och med en utvecklingstakt som maximalt är ÖP-hög (420 000 invånare år 2070) finns möjligen risk för att utvecklingen av staden och prioriterade tätorter inte rymmer på ett ändamålsenligt sätt till 2070 inom maximal areal jordbruksmark som bör få exploateras enligt riktlinjen. Det får planarbetet utvisa. Handlingsfriheten för lokalisering av väsentliga samhällsintressen begränsas i förhållande till gällande översiktsplan genom riktlinjens ställningstaganden.

Finns det risk för att riktlinjen hindrar väsentliga samhällsintressen att tillkomma på jordbruksmark de närmaste åren?

- Ja, i viss mån, men "systemkritiska" samhällsintressen påverkas inte.

Lagbestämmelser

Miljöbalken

I miljöbalken finns grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden. I 3 kap 1 § anges att "Mark- och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning". I 4 § slås fast att jordbruk är av nationell betydelse och att "brukningsvärd 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”.

Plan- och bygglagen

I plan- och bygglagens 2 kap 2 § finns motsvarande bestämmelser som i miljöbalkens hushållningsparagraf: ”Planläggning och prövningen i ärenden om lov eller förhandsbesked enligt denna lag ska syfta till att mark- och vattenområden används för det eller de ändamål som områdena är mest lämpade för med hänsyn till beskaffenhet, läge och behov. Företräde ska ges åt sådan användning som från allmän synpunkt medför en god hushållning. Bestämmelserna om hushållning med mark- och vattenområden i 3 kap. och 4 kap.1–8 §§miljöbalken ska tillämpas”

Relaterade dokument

Inom Uppsala kommun

Uppdraget från kommunfullmäktige (2023)

Jordbruksmarksutredning Uppsala kommun (2023)

Vägledning för jordbruksmark (Stadsbyggnadsförvaltningen, 2025)

Översiktsplan 2016 för Uppsala kommun, inklusive fördjupade översiktsplaner

Landsbygdsprogram med handlingsplan (KF 2025)

Övrigt, som inte nämns i källförteckningen till jordbruksmarksutredningen

Jordbruksverket (2025), Stärkt skydd av jordbruksmark samt solelsproduktion i den gemensamma jordbrukspolitiken

Jönköpings kommun (2023), Riktlinjer för kompensation vid exploatering av jordbruksmark