

Normerande styrdokument

Beslutsfattare:

Kommunstyrelsen

Dokumentansvarig:

Avdelningschef Strategisk planering,
Stadsbyggnadsförvaltningen

Datum:

2025-10-15

Diarienummer:

KSN-2025-02230

Riktlinje för värnande av jordbruksmark gentemot exploatering

Policy

Riktlinje

Rutin

Vägledning

Innehåll

Inledning	3
Syfte och avgränsning	3
Ansvar	4
Läsanvisning	4
Att beakta i ÖP-arbetet	4
Övergripande inriktning	4
Principer	5
Brukningsvärd jordbruksmark	5
Principer	5
Väsentligt samhällsintresse	6
Principer	6
Lokaliseringsalternativ	6
Principer	6
Temporär begränsning av kommunala initiativ till exploatering av jordbruksmark	7
Principer	7
Uppföljning av jordbruksmarksutveckling	8
Lagbestämmelser	8
Bilagor	8
Relaterade dokument	9

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 föreliggande riktlinje också drar upp mer övergripande principer, för att svara upp mot uppdraget. För mer utförliga resonemang bakom dessa principer hänvisas till bilaga 1, Motiv och överväganden.

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, bland annat mot bakgrund av klimatförändringar och beredskapsbehov. Rättspraxis från de senaste åren vittnar också om att jordbruksmarkens skydd 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 provas 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 kortfattad bakgrundsteckning. Mer uttömmande överväganden och motiv återfinns i bilaga 1.

Att beakta i ÖP-arbetet

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 hållbarhetsmålen och ständigt 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.

För närvarande finns antagna detaljplaner (där exploatering inte påbörjats) och givna planbesked/planuppdrag som kan innebära att cirka 220 hektar jordbruksmark tas i anspråk. I fördjupade översiktsplaner och områden med detaljplaneprogram enligt plan- och bygglagen finns stöd för att ytterligare 220 hektar kan tas i anspråk. Nämda arealer är någorlunda preciserade. Utöver dessa ger gällande översiktsplan stöd för att exploatering åtminstone delvis kan ske på 750 hektar jordbruksmark i särskilt avgränsade områden på markanvändningskartan inom och invid staden. 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.

Det 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 Uppsalas del är en rimlig ansats att, trots en förlängd planeringshorisont med 20 år i översiktsplanen, klara utvecklingen på ett sätt som håller nere ytterligare förluster av jordbruksmark i förhållande till nu gällande översiktsplan.

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 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 som finns på särskild karta i gällande översiktsplan (Kartan finns i avsnitt 10.4: [Del B: Riksintressen - Uppsala kommun](#)) För den sistnämnda ska bara tydliggöras att tillfredsställande alternativa platser saknas.

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. 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. Till brukningsvärdet hör inte enbart produktionsvärdet, utan även annat som följer av brukandet och som enligt Jordbruksverket bör räknas in.

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. Översiktsplanearbetet 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 slättområden sker i ÖP-arbetet.
- För övriga värden ges inte någon särskild viktning utan betydelsen måste bedömas från plats till plats i översiktsplanearbetet 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 transportmöjligheter
- ✓ Säkerställande av viktiga sociala aspekter; ex. arbetstillfällen, sjukvård, näringsverksamheter som bidrar till ekonomisk och innovationsrik tillväxt, kultur och fritidsaktiviteter.

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)

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

- 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 landsbygdsnäringar.
 - 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.

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 (se karta i avsnitt 10.4 i gällande översiktsplan: [Del B: Riksintressen - Uppsala kommun](#)) där det inte finns fördjupad översiktsplan eller planprogram (nr 1, Librobäck; nr 6, Kungsängens gård; nr 9, Nordöstra stadsgränsen). Summa: cirka 200 hektar jordbruksmark.

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.

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”

Bilagor

Bilaga 1, Motiv och överväganden till riktlinjen

Bilaga 2, Jordbruksmarksutredning Uppsala kommun (2023)

Bilaga 3, Vägledning för jordbruksmark (Stadsbyggnadsförvaltningen, 2025)

Bilaga 4, Uppdraget från kommunfullmäktige (2023)

Relaterade dokument

Inom Uppsala kommun

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