



## Yttrande över vägledning för jordbruksmark i den fysiska planeringen i Stockholms län

Länsstyrelsen i Stockholms län har bjudit in Norrtälje kommun att yttra sig om en vägledning för jordbruksmark i den fysiska planeringen.

Norrtälje kommun, vilket innehåller nästan en tredjedel av länets jordbruksmarksareal, uppskattar att länsstyrelsen tagit fram remitterad vägledning. Vägledningen ger klarhet i ett flertal frågor kopplade till jordbruksmarken och är mestadels väl hänvisad till relevant rättspraxis. Norrtälje kommun tolkar vägledningen som ett underlag för kommunala vägledningar och för att utgöra ett fullständigt och entydigt underlag bör materialet kompletteras och tydliggöras. I detta yttrande beskriver Norrtälje kommun vilka delar som länsstyrelsen bör se över för att ta fram en, för kommunerna, tydligare vägledning i frågorna kopplade till fysisk planering och jordbruksmark.

Norrtälje kommun ser fram emot ett fortsatt samarbete med länsstyrelsen när kommunen arbetar vidare med hanteringen av jordbruksmark i den fysiska planeringen.

Vägledningen beskriver genomgående vad kommunerna förväntas inkludera i diverse planeringsprocess men på en översiktlig nivå som leder till att vissa inriktningar blir svårtolkade. Med ytterligare exempel från hur andra kommuner applicerat de inriktningar som länsstyrelsen föreslår, och domar som visar att dessa inriktningar är styrkta av rättspraxis, skulle vägledningen vara mer användbar.

### Kart- och informationsunderlag

Lagret som heter "*Ej stödsökt jordbruksmark*" överlappar med "*Jordbruksblock Areal 2020*", enligt karta 5 ska "*Jordbruksblock Areal 2020*" vara den mark som erhållit stöd, alltså bör de två lagren inte överlappa. Är "*Ej stödsökt jordbruksmark*" egentligen all jordbruksmark? För att undvika förvirring bör dessa lager ses över.

I vägledningen står det att all jordbruksmark som det söks jordbruksstöd för ses som brukningsvärd, samtidigt som det står att bestämmelser i miljöbalken 3 kap.



4§ ska inte tillämpas för mark som har reglerats med annat ändamål i detaljplan. Om möjligt skulle det vara fördelaktigt att inkludera detaljplanelagd mark i kartunderlaget för att identifiera den mark där miljöbalken 3 kap. 4§, med hänsyn till reglerat ändamål i detaljplan, inte är tillämpbar.

För att identifiera den mark som bör bedömas som brukningsvärd kan det vara av intresse att observera den mark där det i närtid sökts och erhållit jordbruksstöd. Om möjligt bör historisk data för vilken mark som det sökts samt sökts och erhållit jordbruksstöd för inkluderas i kartunderlaget.

### **Brukningvärd jordbruksmark**

Det är inte tydligt vad som menas med "*Jordbruksblock ej stödberättigade*". I kartunderlaget framgår det att "*Jordbruksblock Areal 2020*" är jordbruksmark som erhållit jordbruksstöd, men inget resonemang om lagret som redovisar ej stödberättigad jordbruksmark. Är den ej stödberättigade jordbruksmarken den jordbruksmark som det sökts men inte erhållits stöd för? I vägledningen står det att Jordbruksverket uppger att all mark som det sökt jordbruksstöd för kan ses som brukningsvärd, således följer att "*Jordbruksblock ej stödberättigade*" och "*Jordbruksblock Areal 2020*" tillsammans redovisar den mark som med säkerhet kan ses som brukningsvärd, förutsatt att ej stödberättigad avser sökt men ej erhållit stöd. Om detta är en korrekt tolkning bör det framgå tydligare i vägledningen, om tolkningen är inkorrekt behöver dessa delar ses över för att tydliggöra den korrekta tolkningen.

Är det korrekt att Jordbruksverket anser att all jordbruksmark som det söks jordbruksstöd för kan ses som brukningsvärd? Enligt Jordbruksverkets stödverktyg för värdering av jordbruksmark<sup>1</sup> bör jordbruksmark som det sökts och erhållit stöd för ses som brukningsvärd. För att få klarhet i frågan om det är stödsökt eller stöderhållen jordbruksmark som bör anses vara brukningsvärd bör länsstyrelsen se över delen i samarbete med Jordbruksverket.

Om exempel från domstol finns där faktumet att en jordbruksmark erhållit eller sökt jordbruksstöd bevisat att jordbruksmarken är brukningsvärd bör sådana refereras till i vägledningen.

---

<sup>1</sup> Jordbruksverket, *Värdering av jordbruksmark i planprocessen*, (2021), s.10



Vägledningen kan med fördel utveckla på vilket sätt jordbruksmarkens biologiska mångfald, kulturmiljö, ekosystemtjänster och klimatanpassningsförmåga bidrar till bedömningen av huruvida denna kan anses som brukningsvärd. Relevanta domar kan gärna refereras till för att demonstrera hur till exempel kulturvärden har spelat en roll i beslut om jordbruksmarkens brukningsvärde.

Norrtälje kommun ser positivt på att länsstyrelsen beskriver att den enskildes markägares intresse för jordbruk på sin mark inte avgör om marken kan ses som brukningsvärd eller inte men ser gärna att detta exemplifieras. Det beskrivs att jordbruksmark kan anses vara lönsam och rationell om den används för annat jordbruk än det som markägaren har för avsikt att bedriva, vilket är en bra förklaring av lagens intentioner men det bör rimligen finnas gränser för vad detta kan innebära i vid en tolkning i domstol. Således bör delen kompletteras med ett exempel.

Vägledningen kan även utveckla resonemanget kring långsiktigt hållbar livsmedelsproduktion kopplat till brukningsvärde. Utifrån vilken tidshorisont bör kommunerna utvärdera jordbruksmarken? Vägledningen kan ge klarhet i vad som avses med "långsiktigt" för att underlätta för kommunerna.

I vägledningen förklaras att vid bedömning om jordbruksmarken är brukningsvärd eller inte kan det ha betydelse om marken har brukats på länge, vilket även är en slutsats Jordbruksverkets drar. En formulering som används är "brukats i närtid", att jordbruksmarken bör anses vara brukningsvärd om den brukats i närtid. Här kan vägledningen vara behjälplig i att beskriva vad som rimligen kan menas med "närtid". Om det finns relevanta domar som ger exempel på vad som har tolkats som "närtid" bör dessa refereras till i vägledningen.

Från vägledningen framgår det inte tydligt om skogsbetesmark inryms i definitionen jordbruksmark, vilket med fördel kan förtydligas.

### **Väsentligt samhällsintresse**

Norrtälje kommun ser mycket positivt på att vägledningen klargör att kommunerna kan peka ut väsentliga samhällsintressen på lokal nivå, men för att ge kommunerna de bästa förutsättningarna att göra detta på ett ändamålsenligt sätt bör vägledningen förtydliga och komplettera delarna som hanterar väsentligt samhällsintresse.



Ett förtydligande kring vad som menas med att uppförande av enstaka enbostadshus inte kan anses vara ett väsentligt samhällsintresse behövs. Menas här att under inga omständigheter kan uppförandet av enstaka enbostadshus anses vara ett väsentligt samhällsintresse, även om kommunen i översiktsplanen motiverar och beskriver hur vissa enstaka enbostadshus utgör ett väsentligt samhällsintresse och visar på behovet på regional och/eller lokal nivå. I vägledningen beskrivs att väsentliga samhällsintressen kan skilja sig mellan kommuner och att kommunen i översiktsplanen ska inkludera en motivering till varför den föreslagna markanvändningen ska anses utgöra ett väsentligt samhällsintresse. Kommunens möjlighet att själv definiera vad som kan anses vara ett väsentligt samhällsintresse framgår mer tydligt från Jordbruksverket<sup>2</sup>: "Kommunen kan i översiktsplanen definiera det som i miljöbalken benämns "väsentligt samhällsintresse"". Menas med skrivelsen i vägledningen att uppförande av enstaka enbostadsbostäder endast kan anses vara ett väsentligt samhällsintresse om det i kommunens översiktsplan har definierat som sådant, eller menas att uppförandet av enstaka enbostadshus inte kommer att anses som ett väsentligt samhällsintresse även om det skulle vara så att kommunen har definierat det som ett sådant i översiktsplanen? Finns det en gräns för vad kommunen kan definiera som väsentligt samhällsintresse? Delen bör ses över för att undvika tvetydighet.

Vägledningen redovisar de väsentliga samhällsintressen som ges som exempel i förarbetena till lagen men bör komplettera med exempel på väsentliga samhällsintressen som kommuner har definierat i översiktsplaner och hur dessa påverkat domsbeslut.

### **Alternativ lokalisering**

I vägledningen kan med fördel läggas till vilka slutsatser som kan dra och konkreta exempel från de framgångsrika domarna på vad som kan inkluderas i utredning om alternativ lokalisering. Mål P 2034-20 demonstrerar särskilt vad som kan menas med fullt godtagbart från samhällsbyggnadssynpunkt, tekniskt och funktionellt lämpligt samt ekonomiskt rimligt. Att inte endast referera till målet men även analysera och ge vägledning med specifika detaljer från målet som exempel skulle här vara behjälpligt.

---

<sup>2</sup> Jordbruksverket, *Kommunens möjligheter att bevara och utveckla jordbruksmarkens värden*, (2015), s.12



## Regional utvecklingsplanering

Delen som beskriver vart andra allmänna intressen bedöms väga över jordbrukets och vart bebyggelse ska koncentreras kan förtydligas. Norrtälje kommun tolkar det som att där bebyggelse ska koncentreras är de lägen där bebyggelse har bedömts väga över jordbruksmarkens intresse. Men det framgår inte entydigt att det bör tolkas så.

Vägledningen beskriver att miljöbalken 3 kap. 4§ ska appliceras på de områden som inte är prioriterade bebyggelselägen i RUF 2050. Innebär det att när man planerar för bebyggelse i de prioriterade bebyggelselägena rekommenderar regionplanen att man bortser från kraven i miljöbalken 3 kap. 4§, alltså ignorerar krav på väsentligt samhällsintresse och utredning av alternativa lokaliseringar? Norrtälje kommun har svårt att se att det är länsstyrelsens syn, men med den nuvarande formuleringen är det en möjlig tolkning, även fast det senare beskrivs att miljöbalken 3 kap. 4§ också ska appliceras i prioriterade bebyggelselägen. Delen kan behöva ses över för att förtydliga.

Om det finns det exempel på kommuner som tagit fram bra planeringsunderlag som ersätter den 10-gradiga åkermarksklassificeringen bör sådana refereras till i vägledningen. Vad behöver kommunerna tänka på vid framtagande av ett sådant underlag? Här kan resonemanget utvecklas.

## Översiktsplanering

Det behövs ytterligare stöd i vad som är definitionen på jordbruksmark som inte är brukningsvärd. Det beskrivs att kommunen i översiktsplanen bör redovisa icke-brukningsvärd jordbruksmark men vägledningen ger inga exempel på hur kommunen kan motivera detta, eller vad en rättsligt korrekt motivering bör innehålla. Finns det exempel på hur kommuner har gjort detta eller vad som kan ligga till grund för den bedömningen? Om så är fallet bör vägledningen kompletteras med sådana exempel.

Det beskrivs att om kommunen redovisar ett område som utvecklingsområde för blandad bebyggelse på jordbruksmark behöver det framgå att det endast är bebyggelse som kan anses vara väsentligt samhällsintresse. Är detta styrkt av lagen och rättspraxis? Har kommunen en sådan begränsande förmåga att kommunen i översiktsplanen kan exkludera vissa väsentliga samhällsintressen från att tillkomma på vissa platser?



Låt oss säga att kommunen i översiktsplanen beskriver att på markområden med användningen landsbygd ska endast de väsentliga samhällsintressena att skapa fungerande och lämpliga tekniska försörjningssystem samt säkerställandet av viktiga rekreationsintressen väga över intresset att bevara den bruksvärda jordbruksmarken. Skulle detta innebära att det skulle vara lagstridigt att ta i anspråk bruksvärd jordbruksmark på markområden med användningen landsbygd för att till exempel tillgodose bostadsförsörjningsbehovet? Kommer kommunens uteslutande av de väsentliga samhällsintressen som tas upp i förarbetena till lagen för vissa markområden hålla i rättssal eller riskerar vägledningen att leda kommunen till att feltolka hur miljöbalken 3 kap. 4§ kommer appliceras? I exemplet ovan: kommer den generella väsentligheten av att tillgodose bostadsbehovet väga över jordbrukets intresse, trots att kommunen tar ställningen att den, på platser markerade för landsbygd, inte ska det? Delen bör ses över för att säkerställa en korrekt tolkning.

Angående frågan om alternativ lokalisering beskrivs att kommunen i översiktsplanen ska utgå från behovet av utbyggnad och undersöka vilka olika platser inom kommunen som kan uppfylla samma behov eller andra alternativa lösningar. Hur ska skrivelsen "kan uppfylla samma behov" tolkas här? Vilka styrande faktorer kan finnas vid urval av alternativa lokaliseringar? Handlar det om att ta fram lokaliseringar som kan medföra, vid utveckling av bostäder, ungefär samma antal bostäder? Ska det då vara samma boendetyper och exploateringsgrad eller kan kommunen jämföra fyra vånings flerbostadshus med villabebyggelse? Om det handlar om verksamhetsmark ska de alternativa lokaliseringarna kunna tillföra ungefär samma arealer verksamhetsmark? Ska de alternativa lokaliseringarna befinna sig inom samma, eller liknande, avstånd till större befolkningssamlingar, i det fall den nya markanvändningen är i behov att vara det, såsom en större arbetsplats? Ska de alternativa lokaliseringarna befinna sig inom samma avstånd till större vägar, i det fall den nya markanvändningen behöver god tillgång till större vägar på grund av stora flöden godstransport?

Tillgång till bland annat kollektivtrafik och stora vägar nämns som aspekter vid bedömningen av de alternativa lokaliseringarna men inga aspekter nämns för urval av de alternativa lokaliseringarna. Endast att kommunen ska utgå från behovet av utbyggnad och undersöka platser som kan uppfylla samma behov. Hur kommuner väljer att tolka "kan" har stor betydelse för vilka alternativa lokaliseringar som kan finnas, varpå väldigt skilda planprocesser kan uppstå mellan kommuner och appliceringen av miljöbalken 3 kap. 4§ riskerar att avvika stort mellan kommuner, alternativt att vissa kommuner tar fram processer som



inte kommer vara giltiga vid rättsbeslut. I början av vägledningen är det beskrivet att ett av syftena med att ta fram vägledningen är att länsstyrelserna ser en risk för att kommuner spretar i sina bedömningar och att länsstyrelserna vill öka samsynen. Ytterligare tydlighet i vad länsstyrelsen avser i frågan om aspekter för urval av alternativa lokaliseringar samt vilka aspekter som kan användas vid den efterkommande bedömningen av alternativa lokaliseringar skulle här vara behjälplig för att öka samsynen.

### **Detaljplanering**

Goda exempel, om sådana finns, på hur kommuner beskrivit de faktorer som ligger till grund för kommunens bedömning att det inte rör sig om brukningsvärd jordbruksmark skulle vara behjälpligt.

I vägledning för detaljplanering beskrivs att kommunen ska redovisa hur avvägning mellan att bevara jordbruksmarken och ianspråkta den, detta även fast det är handlar om att tillgodose ett väsentligt samhällsintresse. Detta anser Norrtälje kommun är en god vägledning men det saknas en beskrivande del om hur denna avvägning kan eller bör utföras. Om det finns exempel på hur en kommun framgångsrikt utförts denna avvägning bör delen kompletteras med en sådan.

Norrtälje kommun ser positivt på vägledningen att kommunen i detaljplaneskedet ska minimera påverkan på jordbruksmarken även när det är utrett att kommunen behöver exploatera på en plats med brukningsvärd jordbruksmark.